

**Legislativní teze – Zákon o nominacích do orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu a státních podniků**

Mgr. Petr Bouda, Mgr. Martin Fadrný, Ekologický právní servis

Pracovní skupina projektu Rekonstrukce státu

Verze k datu 3. 9. 2013

Tento dokument je návrhem pracovní skupiny projektu Rekonstrukce státu k odborným nominacím do dozorčích rad obchodních společností ovládaných<sup>1</sup> státem a státních podniků, včetně jejich dceřiných společností (dále též „SVP“). Návrh zákona o nominacích vychází z vládního návrhu zákona o pravidlech pro výběr expertů do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků (dále jen „vládní návrh“),<sup>2</sup> odstraňuje však jeho nedostatky a namísto pouhé rámcové právní úpravy má za cíl podrobně a jednotně upravit nominační proces uchazečů o členství v orgánech SVP. Návrh je založen na doporučeních OECD a na příkladech dobré praxe států, jako je Velká Británie, Norsko nebo Německo.

Dokument je určen k diskusi mezi odbornou veřejností a poslanci za účelem přípravy poslaneckého návrhu zákona o nominacích do orgánů obchodních společností ovládaných státem a státních podniků.

**1. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku**

Státní podniky ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů a obchodní společnosti ovládané státem (SVP) hospodaří se značnými objemy finančních prostředků. Jen za rok 2011 činil celkový obrát všech SVP přibližně 227 miliard Kč a objem veřejných zakázek, zadaných SVP, činil 50 miliard Kč. Pro srovnání – nemandatní výdaje státního rozpočtu, tedy prostředky, jejichž rozdělení je hlavním předmětem každoroční tvorby státního rozpočtu, ve stejném roce tvořily 266 miliard Kč. Lze tedy tvrdit, že prostřednictvím SVP stát ročně nakládá zhruba se stejným objemem prostředků, jaké rozděljuje ve státním rozpočtu. Je tedy na místě zvýšit profesionalitu řízení těchto SVP, zvýšit průhlednost jejich hospodaření a stanovit jasné kritéria pro vyhodnocování výsledků těchto SVP, aby veřejná kontrola nad nakládáním s jejich prostředky byla srovnatelná s kontrolou nakládání s ostatními státními financemi.

Řada aktuálních problémů, souvisejících s hospodařením anebo s personálním složením orgánů SVP,<sup>3</sup> zejména jejich dozorčích rad, dle našeho názoru dostatečně odůvodňuje potřebu přijetí návrhu zákona, který by stanovil právní rámec hospodaření státu ve SVP a podrobně upravil nominační proces do orgánů SVP. Přijetí státní vlastnické politiky a obsazení orgánů SVP nezávislými experty je příležitostí pro výrazné zvýšení kvality správy a řízení SVP a tedy i jejich hospodářských výsledků, a znamenalo by podstatně lepší kontrolu SVP ze strany veřejnosti. Státní vlastnická politika by stanovila právní rámec pro měřitelná očekávání hospodářských výkonů SVP a pro odbornost a zajistila by přístup veřejnosti k těmto informacím, nominační proces by pak zajistil vedoucí roli expertů v řízení a kontrole SVP.

Vytvoření státní vlastnické politiky je přitom základním doporučením OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (dále jen „OECD Guidelines“), podle něhož by stát měl jednat jako informovaný a aktivní vlastník a měl by zavést jasnou a konzistentní státní vlastnickou politiku.<sup>4</sup> Také zavedení průhledného nominačního procesu doporučují OECD Guidelines. Podle nich má stát ustanovit dobře strukturovaný a transparentní systém nominace do všech orgánů SVP.<sup>5</sup> Orgány SVP mají mít nezbytné schopnosti a objektivitu k výkonu svých funkcí strategického řízení a kontroly managementu. Měly by být bezúhonné a být odpovědné za své jednání.<sup>6</sup> Komentář k

<sup>1</sup> Ve smyslu § 66a zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Vládní návrh je dostupný zde: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN8XGLP5MX>, datum poslední úpravy je 20. 12. 2012.

<sup>3</sup> Viz například <http://www.novinky.cz/domaci/309490-rusnok-zvazuje-zmeny-v-dozorci-rade-cez-nevylocil-odvolani-romana.html>, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=786668> nebo kauza „rebelů ODS“ <http://aktualne.centrum.cz/domaci/zivot-v-cesku/clanek.phtml?id=782873>

<sup>4</sup> OECD Guidelines, Guideline II. A, str. 13.

<sup>5</sup> OECD Guidelines, Guideline II. F bod 2., str. 13.

<sup>6</sup> OECD Guidelines, Guideline VI., str. 17.

OECD Guidelines<sup>7</sup> uvádí, že stát by měl zajistit, aby SVP měly schopné a dobře fungující orgány, které jsou obsazeny s ohledem na různé kompetence.<sup>8</sup>

### 1.1 Neexistence státní vlastnické politiky

Česká republika nemá veřejně dostupný koncepční dokument, který by jednoznačně upravoval obecné podmínky výkonu vlastnických práv<sup>9</sup> státu ve SVP, který by stanovil kvalifikační požadavky na členy řídicích orgánů SVP a který by zajistil zpřístupnění informací o SVP veřejnosti – takzvanou státní vlastnickou politiku. Veřejnost ani samotní politici tak nemohou kontrolovat, zda SVP naplňují nebo nenaplňují očekávání vlastníka (neboť tato očekávání nebyla nikde závazně formulována), jestli jsou kroky orgánů SVP vhodné vzhledem k daným cílům a dlouhodobé strategii, jestli jsou členové orgánů SVP dosazováni, odměňováni (případně odvoláváni) s ohledem na své výkony, profesionalitu a efektivitu, nebo pouze s ohledem na změny složení vlády<sup>10</sup> či poslanecké sněmovny. Absence vlastnické politiky a z ní plynoucí obtížnost kontroly SVP zvyšuje riziko korupce, střetu zájmů a preference krátkodobých cílů před dlouhodobými výsledky, dosahovanými SVP.

### 1.2 Neexistence právní úpravy nominačního procesu

Obsazování orgánů SVP (ředitelů státních podniků a jejich zástupců, představenstva a dozorčích rad) představuje pro řádnou správu a řízení SVP klíčový prvek. V České republice chybí právní úprava nominačního procesu a upravena zůstává pouze samotná volba, resp. jmenování konkrétních členů do orgánů SVP. Absence transparentní právní úpravy nominačního procesu vede k riziku politizace jednotlivých nominací, kdy např. dozorčí rada slouží jako politická trafik, <sup>11</sup> do níž jsou často bez ohledu na svou kvalifikaci či předchozí zkušenosti se správou a řízením SVP dosazováni aktivní či bývalí politici. Současná praxe ukazuje, že rozhodujícím kritériem není kvalifikace, odborné znalosti nebo bezúhonnost uchazeče o členství v orgánu SVP, ale jeho politická příslušnost,<sup>12</sup> případně jeho politické rozhodnutí.<sup>13</sup> Nominace některých osob do orgánů SVP přitom představovala tzv. reputační riziko pro samotné SVP – ohrožovalo jejich dobré jméno. Rizika špatné správy a řízení SVP dále zvyšuje absence limitu na počet souběžných a časově náročných funkcí, vykonávaných jedním členem představenstva či dozorčí rady (hromadění křesel). Tato praxe má i negativní hospodářské důsledky – pokud by pozice v dozorčích radách SVP zastávali alespoň z části experti, projevilo by se to na kvalitě řízení a na hospodářských výsledcích těchto SVP.

### 1.3 Odměňování členů orgánů SVP vázané na plnění státní vlastnické politiky

V souvislosti s přijetím státní vlastnické politiky je třeba právně upravit i odměňování členů orgánů SVP tak, aby výše odměn závisela především na tom, zda a jak se daří SVP plnit jednotlivé cíle, stanovené ve vlastnické politice státu. Cílem je motivovat členy orgánů SVP k orientaci na střednědobé a dlouhodobé cíle. Právní úprava doplní a nahradí stávající Zásady odměňování vedoucích zaměstnanců a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu nad 33%, včetně státních podniků a jiných státních organizací zřízených zákonem nebo ministerstvem.<sup>14</sup>

### 1.4 Dosavadní legislativní vývoj

<sup>7</sup> OECD Guidelines, str. 29 a 30.

<sup>8</sup> Rovněž „Zelená kniha: Rámec EU pro správu a řízení společností“ doporučuje rozmanitost členů dozorčí rady SVP z hlediska profesních kompetencí. Viz [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/modern/com2011-164\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_cs.pdf)

<sup>9</sup> Pod pojmem „vlastnická práva státu“ rozumíme v tomto kontextu práva státu plynoucí z jeho pozice zakladatele (u státních podniků) nebo akcionáře, resp. společníka obchodní společnosti ovládané státem.

<sup>10</sup> Viz <http://www.ceskapozice.cz/byznys/personalie/stare-dohody-jsou-mrtve-chysta-se-tornado-ve-statnich-firmach>

<sup>11</sup> Což potvrzuje např. DVOŘÁK, T. Akciová společnost a Evropská společnost. Praha : ASPI, a. s., 2005, str. 470.

<sup>12</sup> Posty v dozorčích radách se rozdělovaly podle stranických kvót. Šlo o nepsané dohody, jejichž existenci sice politici vždy popírali, ale praxe ukazovala, že tyto dohody jsou pevně dodržovány. Viz <http://www.ceskapozice.cz/byznys/personalie/stare-dohody-jsou-mrtve-chysta-se-tornado-ve-statnich-firmach>

<sup>13</sup> Což byl případ tří poslanců za ODS (M. Šnajdr, I. Fuksa a P. Tluchoř), kteří údajně vyměnili své poslanecké mandáty za členství v orgánech SVP, čímž umožnili, aby na jejich místa nastoupili náhradníci a došlo tak ke schválení zákona, s nímž vláda spojila hlasování o důvěře. K tomu by patrně nedošlo, pokud by již tehdy existoval průhledný nominační proces do orgánů SVP.

<sup>14</sup> Viz příloha č. 1 k Usnesení vlády č. 159 ze dne 22. 2. 2010, dostupná zde: [https://apps.odok.cz/djv-agenda?p\\_p\\_id=agenda\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_resource\\_id=downloadAttachment&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=1&agenda\\_WAR\\_odokkpl\\_attachmentPid=KORN97BPW9QR](https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=KORN97BPW9QR)

Přestože vláda přijala dne 25. 7. 2012 usnesení č. 569,<sup>15</sup> podle něhož mají ministři financí a průmyslu a obchodu vypracovat návrh strategického dokumentu Vlastnická politika státu a předložit jej do 31. 12. 2012 vládě,<sup>16</sup> do dnešního dne se tak nestalo.

Ačkoli je úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností ovládaných státem součástí Vládní strategie v boji proti korupci na období let 2011 a 2012<sup>17</sup> i pozdější Vládní strategie v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, vládní návrh zákona, který byl nakonec předložen vládě,<sup>18</sup> nedoporučila k přijetí Legislativní rada vlády. Hlavní výtkou Legislativní rady vlády bylo, že vládní návrh zákona poskytuje pouze právní rámec, aniž by fakticky upravoval samotný nominační proces, stanovil kvalifikační kritéria apod.<sup>19</sup> Do dnešního dne nebyl předložen přepracovaný či alternativní návrh zákona, který by blíže upravil nominační proces do orgánů SVP.

Proto Pracovní skupina projektu Rekonstrukce státu předkládá návrh právní úpravy ve formě legislativních tezí návrhu zákona o nominacích do dozorčích rad obchodních společností ovládaných státem a státních podniků (dále jen „Návrh zákona o nominacích“), který stanoví základní právní rámec pro přijetí státní vlastnické politiky a podrobně upraví nominační proces, a to v souladu s doporučeními OECD. Lze konstatovat, že teze k věcnému záměru směřují k přijetí nového zákona, nikoli k novelizacím stávajících právních předpisů. Proto je navrhován zvláštní (samostatný) zákon o nominacích.

## 2. Účel zákona

Účelem zákona o nominacích je stanovit právní rámec pro kvalifikovanou správu a řízení SVP.

Za tímto účelem je nezbytné, aby zákon v první řadě stanovil právní rámec pro výkon „vlastnických“ práv státu,<sup>20</sup> a to uložením povinnosti vládě vytvořit základní veřejně dostupný koncepční dokument - státní vlastnickou politiku - která by jednoznačně upravovala pravidla pro výkon vlastnických práv státu ve SVP dle doporučení OECD. Státní vlastnická politika by byla vytvářena pouze pro SVP (a jejich dceřiné společnosti), které mají minimálně 100 zaměstnanců pracujících na plný pracovní úvazek anebo roční obrát alespoň 50 milionů Kč. Tím budou vyloučeny tzv. zbytkové státní podniky, podniky v konkurzu či v likvidaci, s jejichž dalším provozováním stát dlouhodobě nepočítá.<sup>21</sup>

Součástí státní vlastnické politiky musí být i způsob zveřejňování všech důležitých informací týkajících se SVP, včetně informací o složení a způsobu nominací do orgánů SVP (představenstev, dozorčích rad, ředitelů a jejich zástupců v případě státních podniků), kvalifikačních předpokladů kladených na uchazeče a další informace, týkající se orgánů SVP, včetně způsobu stanovení odměn jejich členů v závislosti na plnění cílů uvedených ve státní vlastnické politice.

Pro zajištění nominačního procesu zákon dále vyžaduje vytvoření poradních orgánů, tzv. nominačních komisí, při jednotlivých ministerstvech, která vykonávají vlastnická práva státu ve SVP.<sup>22</sup> Právní úprava vytvoření, obsazení a fungování nominačních komisí by byla analogická k rozkladovým komisím ministerstev (viz níže část 5.4).

Zákon by dále rámcově upravoval nominační proces do orgánů SVP, a to:

- stanovením pravidel transparentního výběru vhodných uchazečů nominační komisí,
- stanovením základních kvalifikačních předpokladů, které musí uchazeči splňovat,
- stanovením požadavku na to, aby jednu třetinu členů dozorčí rady SVP tvořili apolitictí odborníci a aby předsedou dozorčí rady mohl být pouze apolitický expert,

<sup>15</sup> Usnesení dostupné zde: [http://apps.odok.cz/djv-agenda?p\\_p\\_id=agenda\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_resource\\_id=downloadAttachment&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=1&agenda\\_WAR\\_odokkpl\\_attachmentPid=KORN97C22RAT](http://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=KORN97C22RAT)

<sup>16</sup> Záměr vytvořit vlastnickou politiku oznámil tehdejší předseda vlády P. Nečas na tiskové konferenci po zasedání vlády: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/strategie-urci-nakladani-se-statnimi-podniky--97822/>

<sup>17</sup> Strategie vlády v boji proti korupci na roky 2011 a 2012, úkol č. 1.3, dostupná zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni.pdf>

<sup>18</sup> <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf;jsessionid=EDC29B8F2432AF39534BF820F23992A2?pid=KORN8XGLP5MX>

<sup>19</sup> <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/aktualne/vysledky-114--zasedani-lrv-dne-21-2-2013-103734/>

<sup>20</sup> Jedná se o práva státu coby zakladatele státního podniku, resp. akcionáře či společníka obchodní společnosti.

<sup>21</sup> <http://www.finance.cz/zpravy/finance/318257-pocet-zbytkovych-statnich-podniku-v-cesku-loni-klesl-na-deset/>

<sup>22</sup> V případě státních podniků vykonává vlastnická práva ministerstvo, které je zakladatelem ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb. V případě obchodních společností s majetkovou účastí státu vykonává vlastnická práva ministerstvo financí podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů.

- zmocněním ministerstev pro vyžadování dalších osobnostních předpokladů po uchazečích v závislosti na konkrétní funkci v orgánu konkrétního SVP.

Nominační komise by zajišťovala organizaci „výběrových řízení“.<sup>23</sup> Tato „výběrová řízení“ by nebyla „otevřená“ jakýmkoli uchazečům, výběrového řízení by se účastnily pouze osoby nominované příslušným ministerstvem a nominační komise by v průběhu tohoto výběrového řízení vyhodnocovala kvalifikační a další předpoklady uchazečů a doporučovala by příslušnému ministrovi vhodného uchazeče na člena orgánu SVP. Doporučení nominační komise by však nebylo závazné a konečné rozhodnutí by náleželo ministrovi. Rozhodnutí o tom, který uchazeč nakonec bude jmenován či navržen ke zvolení do orgánu SVP, by muselo být zveřejněno. Ministr by nemohl rozhodnout o jmenování či navržení ke zvolení osobu, která by se neúčastnila výběrového řízení provedeného nominační komisí, aby nebylo možné právní úpravu obejít.

### 3. Zhodnocení stávající právní úpravy a přehled souvisejících právních předpisů

#### 3.1 Přehled právních předpisů souvisejících s věcným záměrem zákona

Věcný záměr zákona se týká SVP. Obchodní společnosti (od 1. 1. 2014 obchodní korporace) jsou obecně upraveny v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (od 1. 1. 2014 upravených v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích), státní podniky jsou obecně upraveny zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o obchodních korporacích neupravuje ani státní vlastnickou politiku, ani nominační proces.

#### 3.2 Zhodnocení stávající právní úpravy

Právní rámec výkonu vlastnických práv státu ve SVP tvoří zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „ZMS“), ve znění pozdějších předpisů. ZMS však nelze považovat za náhradu vlastnické politiky, neboť v § 6 odst. 1 ZMS pouze uvádí, že majetek státu využívá stát zejména k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s tím, dále k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání. ZMS dále v § 14 vymezuje základní povinnosti státu při hospodaření se státním majetkem, bohužel se však nevztahuje na státní podniky (viz § 54 odst. 1 ZMS) a v souvislosti s ostatními SVP dopadá pouze na nakládání s majetkovým podílem státu, nedopadá na samotné hospodaření těchto SVP.

Obsazování orgánů SVP je dle platných a účinných právních předpisů následující:

Ve státním podniku dle § 15 písm. b) zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSP“) jmenuje ředitele a členy dozorčí rady zakladatel (tedy stát, respektive ministerstvo, které jménem státu vykonává funkci zakladatele podle § 3 odst. 1 ZSP). Dozorčí rada musí být minimálně tříčlenná<sup>24</sup>, přičemž dvě třetiny členů dozorčí rady do funkce jmenuje zakladatel, třetinu členů dozorčí rady tvoří samotní zaměstnanci státního podniku, zvolení podle volebního řádu dle § 13 odst. 5 ZSP. Členové dozorčí rady jsou podle § 13 odst. 3 ZSP jmenováni a voleni z řad nezávislých odborníků, ekonomů, vědecko-technických pracovníků, pracovníků bankovního sektoru a zástupců zaměstnanců státního podniku. Z právní úpravy však neplyne povinnost obsadit dozorčí radu experty a jak vyplývá z (dosud neuveřejněné) analýzy Našich politiků, o.s., ani se tak ve skutečnosti neděje.

V akciových společnostech obvykle valná hromada - nejvyšší orgán akciové společnosti podle § 184 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObZ“) - volí podle § 187 odst. 1 písm. d) ObZ členy představenstva, pokud ovšem stanoví nesvěřují tuto pravomoc dozorčí radě podle § 194 odst. 1 ObZ.<sup>25</sup> Podmínky pro členství v představenstvu jsou uvedeny v § 194 odst. 7 ObZ a v § 196 ObZ, přičemž požadavek odbornosti mezi podmínkami chybí. Valná hromada akciové společnosti volí také členy dozorčí rady a členy dalších orgánů určených stanovami. Obvykle volí valná hromada pouze dvě třetiny členů dozorčí rady, zbylou třetinu volí

<sup>23</sup> Nejednalo by se však o výběrová řízení podle § 30 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, neboť členové orgánů SVP nejsou zaměstnanci SVP, ale jsou členy na základě smlouvy o výkonu funkce, jak plyne z § 66 odst. 2 obchodního zákoníku. Souběh členství v orgánu SVP a zaměstnání však není vyloučen (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 3 Ads 119/2010-58). Výběrové řízení, prováděné nominační komisí, by neprobíhalo ani analogicky k výběrovým řízením podle § 7 an. zákona č. 312/2002 Sb.

<sup>24</sup> Dle § 13 odst. 2 ZSP. Zakladatel (stát) však může stanovit vyšší počet členů dozorčí rady dle § 15 písm. c) ZSP.

<sup>25</sup> Jak v případě společnosti České dráhy, a. s., tak v případě společnosti ČEZ, a. s. volí členy představenstva dozorčí rada, jak vyplývá ze stanov těchto SVP.

zaměstnanci společnosti za podmínek uvedených v § 200 odst. 1, 5, 6 a 7 ObZ. Stanovy akciové společnosti mohou umožnit zaměstnancům volit více členů dozorčí rady, ovšem za podmínky, že počet členů dozorčí rady volených zaměstnanci nepřesáhne počet členů volených valnou hromadou. Podmínky pro členství v dozorčí radě jsou uvedeny v § 200 odst. 3 a 4 ObZ, ani zde nejsou vyžadovány odborné znalosti.<sup>26</sup>

Stávající právní úprava tak sice jasně stanovuje systém volby, resp. jmenování členů orgánů SVP, způsob nominací kandidátů však není upraven právními předpisy. Stávající právní úpravu lze považovat za nevyhovující vzhledem k možnému riziku nekvalitního výběru členů orgánů SVP a následného nekvalitního vedení SVP.

### 3.3 Zhodnocení vládního návrhu zákona ze dne 24. 8. 2012 o pravidlech pro výběr expertů do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků

Vládní návrh zákona o pravidlech pro výběr expertů do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků (dále jen „vládní návrh“)<sup>27</sup> nenaplnuje deklarovaný cíl, kterým bylo stanovit transparentní pravidla pro výběr expertů, kteří jako zástupci státu mají vykonávat funkce ve státních podnicích a v obchodních společnostech ovládaných státem.<sup>28</sup> Vládní návrh totiž směřuje toliko k vytvoření právního rámce, v němž si budou jednotlivá ministerstva sama nastavovat podrobná pravidla nominačního procesu a kvalifikační kritéria.

Ve vládním návrhu tudíž nejsou definovány ani základní požadavky na odbornost, bezúhonnost, časové kapacity pro výkon funkce a požadavek zamezující možnému střetu zájmů aktivních politiků, které by měly splňovat všechny osoby nominované za stát do dozorčích rad státních podniků a obchodních společností ovládaných státem. Vládní návrh nehovoří o zřízení nominačních komisí, ani s tím, jak budou tyto utvářeny.<sup>29</sup> Vládní návrh tak nemůže zajistit, aby alespoň 1/3 členů dozorčí rady byla tvořena apolitickými experty a rovněž negarantuje, že i politici nominovaní na členy orgánů SVP budou muset splňovat určité základní kvalifikační předpoklady. Přitom lze uvedené nedostatky napravit poměrně snadno jejich doplněním do vládního návrhu. Toto doplnění lze učinit na základě doporučení OECD a dobré praxe.

## 4. Varianty právní úpravy

Přehled tří variant právní úpravy spolu s jejich silnými a slabými stránkami:

- nulová varianta – nebude přijat ani vládní návrh, ani zde předložený návrh zákona o nominacích a věc bude řešena nanejvýš podzákonými předpisy (usnesení vlády, úpravy stanov a zakládacích listin SVP například) – rizika uvedená výše zůstanou zachována, systém nominací bude i nadále netransparentní.
- varianta 1 – přijetí vládního návrhu ve znění, které nedoporučila Legislativní rada vlády – tedy přijetí rámcového zákona s tím, že jádro právní úpravy nominací bude ponecháno na úvaze jednotlivých ministerstev.

Návrh neobsahoval jasný mechanismus, který by zaručil jmenování expertů do dozorčích rad a který by odpovídal doporučením OECD (např. vytvoření nominačních komisí, provádění výběrových řízení, průběžné informování veřejnosti o průběhu nominačního procesu) – tedy každé ministerstvo bude muset vytvořit vlastní transparentní systém výběru členů orgánů SVP. Varianta 1 proto nesplňuje účel právní regulace – zavedení nominačního procesu, který by zaručil expertní řízení SVP.

- varianta 2 – přijetí návrhu zákona o nominacích, který bude vycházet z varianty 1 (tedy z vládního návrhu), avšak bude jej doplňovat o výše uvedené prvky. Varianta 2 bude obsahovat právní úpravu přijetí, změn a kontroly dodržování státní vlastnické politiky. Státní vlastnická politika by byla vytvářena pouze pro SVP (a jejich dceřiné společnosti), které mají minimálně 100 zaměstnanců pracujících na plný pracovní úvazek anebo

<sup>26</sup> V akciové společnosti České dráhy je situace netypická tím, že je zde řídicí výbor, jehož obsazení určuje přímo ZOD v § 12 odst. 1: „...tvoří tři vládou písemně pověřeni zaměstnanci ministerstva a po jednom vládou písemně pověřeném zaměstnanci Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva pro místní rozvoj.“ Představenstvo pak podle § 13 odst. 1 ZOD volí dozorčí rada Českých drah (první členové představenstva byli jmenováni vládou na návrh ministerstva dopravy podle § 13 odst. 2 ZOD). Prvotní obsazení dozorčí rady je podrobně řešeno v § 15 ZOD. Právní úprava obsazování orgánů Českých drah je ve zbytku stejná, jako v případě „standardní“ akciové společnosti, neboť § 1 odst. 2 ZOD odkazuje na příslušná ustanovení ObZ.

<sup>27</sup> Vládní návrh je dostupný zde: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN8XGLP5MX>, datum poslední úpravy je 20. 12. 2012.

<sup>28</sup> Viz důvodová zpráva vládního návrhu zákona, str. 9.

<sup>29</sup> Nominační komise by mohly být řešeny v souvislosti s přijetím vlastnické politiky státu.



roční obrat alespoň 50 milionů Kč. Tím budou vyloučeny tzv. zbytkové státní podniky, podniky v konkurzu či v likvidaci, s jejichž dalším provozováním stát dlouhodobě nepočítá.<sup>30</sup> Varianta 2 dále stanoví základní požadavky (tj. nezbytné minimum) na členy orgánů SVP, přičemž ministerstva budou moci vymezit další požadavky a který zavede jednotný rámec nominačního procesu, včetně zřízení nominačních komisí a způsob jejich utváření. Varianta 2 rovněž podmíní část odměn členů orgánů SVP plněním cílů obsažených ve státní vlastnické politice. Varianta 2 bude navržena ve dvou subvariantách:

- subvarianta 2.1 – na rozdíl od vládního návrhu zákona bude tato subvarianta upravovat pouze nominační proces do orgánů SVP
- subvarianta 2.2 – bude upravovat obdobně i nominační proces do orgánů obchodních společností s majetkovou účastí územních samosprávných celků

## 5. Jednotlivé prvky navržené právní úpravy

Popis klíčových institutů námi navržené právní úpravy (s tím, že část je převzata z vládního návrhu) v subvariantě 2.1:

### 5.1 Předmět zákona

Předmět zákona bude převzat z § 1 vládního návrhu, tedy:

1. komplexní úprava nominačního procesu pro výběr osob do orgánů SVP,
2. úprava systému odměňování členů orgánů SVP,
3. úprava se bude vztahovat i na dceřiné společnosti, avšak musí být zohledněno, že tyto mohou ministerstva ovládat jen nepřímo, prostřednictvím mateřských SVP. Státní vlastnická politika proto bude po orgánech mateřské SVP vyžadovat zavedení obdobné úpravy nominačního procesu ve stanovách dceřiných společností.
4. státní vlastnická politika by byla vytvářena pouze pro SVP (a jejich dceřiné společnosti), které mají minimálně 100 zaměstnanců pracujících na plný pracovní úvazek anebo roční obrat alespoň 50 milionů Kč.

### 5.2 Státní vlastnická politika

Státní vlastnická politika bude dle návrhu zákona jediným koncepčním dokumentem pro všechny SVP. Státní vlastnická politika by měla obsahovat následující:

1. jakých střednědobých a dlouhodobých cílů mají jednotlivé SVP dosahovat (včetně řešení možných konfliktů mezi jednotlivými konkurujícími si cíli, tedy určení priorit jednotlivých cílů),<sup>31</sup>
2. jaká jsou obecná očekávání státu coby vlastníka ohledně přínosů všech SVP,
3. relevantní indikátory výkonu (kritéria),<sup>32</sup> na jejichž základě lze hodnotit plnění střednědobých a dlouhodobých cílů,
4. jakým způsobem je plnění vlastnické politiky kontrolováno (plnění musí být vyhodnocováno pravidelně a dostatečně často, alespoň jednou ročně), včetně kontroly veřejnosti, tedy stanovení způsobu zveřejňování informací o SVP (zveřejňování základních ekonomických ukazatelů SVP, informace o odborných kritériích vyžadovaných po členech orgánů SVP, informace o jednotlivých nominacích apod.),
5. úpravu odměňování členů orgánů SVP v závislosti na plnění cílů obsažených ve státní vlastnické politice a informace o odměnách jednotlivých členů orgánů SVP.

Tento návrh vlastnické politiky odpovídá dobré praxi v Norsku.<sup>33</sup>

### 5.3 Kvalifikační a další osobnostní požadavky na členy orgánů SVP a obchodních společností s majetkovou účastí územního samosprávného celku

Je třeba rozlišit mezi kvalifikačními a dalšími osobnostními požadavky, které se vztahují na experty a mezi požadavky kladenými na politiky – veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. a) až b) a l) až n) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů – kteří rovněž budou moci být v orgánech SVP. Návrh zákona se soustředí primárně na členy dozorčích rad SVP, kteří jsou nominováni a následně jmenováni či voleni ministerstvy, neupravuje nominační proces těch členů dozorčích rad SVP, kteří jsou voleni zaměstnanci SVP podle stávající právní úpravy (viz

<sup>30</sup> <http://www.finance.cz/zpravy/finance/318257-pocet-zbytkovych-statnich-podniku-v-cesku-loni-klesl-na-deset/>

<sup>31</sup> Například upřednostnění častější dopravní obsluhy jednotlivých vlakových stanic za cenu nižšího zisku Českých drah, a.s.

<sup>32</sup> Viz např. Norská vlastnická politika: <http://www.ownershippolicy.net/index.gan?id=17485&subid=0>

<sup>33</sup> K tomu srov. Norská vlastnická politika: <http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17407>

výše část. 3.2). Platí přitom, že u každého SVP by měly být vymezeny pozice v orgánech SVP obsazované experty a výše uvedenými veřejnými funkcionáři tak, aby alespoň 1/3 dozorčí rady tvořili nezávislí odborníci, nanejvýš 1/3 dozorčí rady tvořili výše uvedení veřejní funkcionáři a zbylou část dozorčí rady dle stávající právní úpravy tvořili zástupci zaměstnanců. Předsedou dozorčí rady SVP může být pouze expert, nikoli výše uvedený veřejný funkcionář. Dle dobré praxe v Norsku<sup>34</sup>, v Německu<sup>35</sup> a ve Finsku,<sup>36</sup> by se členy představenstev (resp. ředitelů a jejich zástupců) nemohli stát veřejní funkcionáři, uvedení v § 2 odst. 1 písm. a) až b) a l) až n) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Tím by byla účast aktivních politiků ve výkonném (statutárním) orgánu SVP vyloučena. Smyslem tohoto omezení je vyloučit případný střet zájmů, kdy by členové výkonných orgánů SVP, ze zákona povinni hájit zájmy SVP, současně prosazovali zájmy státu. Již dnes je z téhož důvodu vyloučeno, aby členové vlády byli současně členy orgánů SVP, jak plyne z § 4 odst. 1 písm. b) v kombinaci s § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Ze stejného důvodu je žádoucí omezit i členství výše uvedených veřejných funkcionářů – tedy aktivních politiků – v dozorčích radách SVP, a to nanejvýše na 1/3 pozic. Na rozdíl od Norska či Německa nepožadujeme úplný zákaz účasti uvedených veřejných funkcionářů v orgánech SVP.

### 5.3.1 Požadavky na experty v orgánech SVP

**Odbornost** – minimální dosažené vzdělání nebo počet let praxe, získaný v posledních např. 5 letech (případně kombinace obou těchto kritérií), přičemž jak vzdělání, tak praxe se budou muset týkat oboru, který je relevantní pro danou pozici.<sup>37</sup>

### 5.3.2 Požadavky na politicky nominované členy dozorčích rad SVP

Na politicky nominované členy dozorčích rad SVP (obvykle veřejné funkcionáře ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) až b) a l) až n) zákona o střetu zájmů) nebude klást návrh zákona žádné zvláštní předpoklady, vyjma těch společných.

### 5.3.3 Požadavky kladené na experty i na politicky nominované členy

**Bezúhonnost** – požadavek bezúhonnosti by pokrýval jak trestné činy podle stávající právní úpravy v § 7 tzv. živnostenského zákona, tak převážnou většinu trestných činů majetkových a hospodářských (které dle stávající právní úpravy nejsou překážkou členství v orgánech SVP).

**Kapacity** – člen orgánu SVP bude moci vykonávat souběžně jen omezené množství časově náročných funkcí, aby tyto mohl řádně vykonávat. Současně bude sledována docházka a aktivní účast na schůzích orgánů SVP.

**Vyloučení následné sebekontroly** – jde o zákaz jmenování či volby člena představenstva bezprostředně po skončení jeho funkce do dozorčí rady toho samého SVP. Opačně zákon žádnou překážku nestanoví. Důvodem tohoto zákazu je vyvarovat se situace, kdy by bývalý člen představenstva kontroloval z pozice člena dozorčí rady důsledky svých předchozích rozhodnutí, je proto vhodné, aby mezi členstvím v představenstvu a následným členstvím v dozorčí radě uplynulo alespoň jedno funkční období.

**Reputační riziko** – členem orgánu SVP se nebude moci stát uchazeč, který v průběhu nominačního procesu čelí trestnímu stíhání. Důvodem je riziko poškození dobrého jména SVP, do jehož orgánu by takový uchazeč mohl nastoupit.

**Střet zájmů** – členem orgánu SVP se nebude moci stát uchazeč, který je členem orgánu soukromé obchodní společnosti (např. člen představenstva či dozorčí rady) se stejným či podobným předmětem podnikání, jaké má SVP. Tento požadavek doplňuje ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších

<sup>34</sup> Norská vlastnická politika zakazuje aktivním politikům (včetně členů norského parlamentu), jednotlivým ministrům a státním zaměstnancům, jejichž působnost zahrnuje také kontrolu nebo regulaci státních podniků, účast v orgánech státních podniků. Viz <http://www.ownershippolicy.net/index.gan?id=17547&subid=0>

<sup>35</sup> S výjimkou ministrů, kteří nejsou členy parlamentu, mají němečtí politici zakázané členství v orgánech německých státních podniků. Viz Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A survey of OECD countries, str. 131. Dostupné zde: <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/corporategovernanceofstate-ownedenterprisesasurveyofocedcountries.htm>

<sup>36</sup> Podle finské vlastnické politiky je nepřípustné, aby ten samý státní orgán vykonával práva akcionáře a rozhodoval o poskytování dotací a peněz z veřejných rozpočtů. Viz [http://valtioniomistus.fi/english/files/2012/01/Periaatepaaetoies03112011\\_eng.pdf](http://valtioniomistus.fi/english/files/2012/01/Periaatepaaetoies03112011_eng.pdf)

<sup>37</sup> Jako příklad „dobré praxe“ v souvislosti s kompetencemi uchazečů, resp. s jejich odbornými předpoklady, lze uvést polskou právní úpravu. Informace jsou dostupné (pouze v polštině) z: <http://www.msp.gov.pl/portal/pl>

předpisů, který zakazuje např. členům vlády a dalším veřejným funkcionářům členství v orgánu jakékoli podnikající právnické osoby, nedopadá však ani na poslance, ani na senátory.

#### 5.4 Nominační komise

Ministerstva budou mít **povinnost zřídit nominační komise** (jak to ostatně předpokládaly teze k vládnímu návrhu). Nominační komise budou obdobou rozkladových komisí jednotlivých ministerstev. Návrh zákona tedy bude obsahovat obdobnou právní úpravu, jaká je v § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. To znamená, že nominační komise budou moci být jak stálé (např. u ministerstva financí), tak ad hoc utvářené orgány ministerstev (u ministerstev, které vykonávají vlastnická práva za stát vůči několika málo SVP). Nominační komise (stejně jako rozkladové komise) nebudou správním orgánem s vrchnostenskou pravomocí,<sup>38</sup> její členové nebudou „oprávněnými úředními osobami“<sup>39</sup> a doporučení nominační komise budou mít pouze doporučující charakter.

V návrhu zákona bude **upraveno složení a alespoň základní pravidla činnosti** nominačních komisí pro ministerstva. Výběrová řízení na kandidáty na členy orgánů SVP by měly zajišťovat právě nominační komise.

Nominační komise by měla mít minimálně tři členy, celkový počet členů by měl být dělitelný třemi. Členy nominační komise jmenuje příslušný ministr, přičemž alespoň jedna třetina členů bude jmenována z řad nezávislých odborníků, ekonomů, vědecko-technických pracovníků, právníků nebo členů nevládních neziskových organizací (tito členové nominační komise nebudou moci být zaměstnanci ministerstva)<sup>40</sup> a alespoň jedna třetina bude jmenována z řad zaměstnanců ministerstva.<sup>41</sup> Informace o tom, koho a proč ministr jmenoval do nominační komise, bude muset být zveřejněna, včetně odůvodnění jednotlivých jmenování či návrhu na zvolení s ohledem na cíle stanovené vlastnickou politikou pro daný SVP a s ohledem na zveřejněné odborné předpoklady.

Členy nominační komise nebudou moci být členové dozorčí rady státního podniku, vůči němuž plní příslušné ministerstvo roli zakladatele, ani členové dozorčí rady obchodní společnosti ovládané státem, pokud práva akcionáře za stát vykonává příslušné ministerstvo (není vhodné, aby se na výběru uchazečů podíleli také stávající členové orgánů SVP, kteří mohou být sami politiky – veřejnými funkcionáři uvedenými v § 2 odst. 1 písm. a) a b) a l) až n) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů). Nominační komise by měly být apolitickým orgánem, členství uvedených veřejných funkcionářů v těchto orgánech není vhodné. Nominační komise však budou moci konzultovat se členy orgánů SVP některé další osobnostní předpoklady, které by měli uchazeči o funkci v orgánu SVP splňovat.

Tento návrh nominační komise odpovídá dobré praxi v Norsku<sup>42</sup> a ve Velké Británii.<sup>43</sup>

#### 5.5 Transparentní nominační proces

Informace o složení nominační komise, informace o kvalifikačních požadavcích na výkon funkce v orgánu SVP, strukturovaný profesní životopis uchazeče, návrh nominační komise doporučující konkrétního uchazeče o členství v orgánu SVP a odůvodněné rozhodnutí o jmenování budou muset být veřejné.

Ministerstvo bude muset buď respektovat doporučení nominační komise na jmenování či hlasování pro konkrétního uchazeče o členství v orgánech SVP, nebo písemně zdůvodnit výběr jiného uchazeče, který se zúčastnil výběrového řízení. Zdůvodnění o výběru konkrétního uchazeče musí být v každém případě zveřejněno.

Nominační komise bude v plném rozsahu posuzovat pouze uchazeče o funkce v orgánech SVP, které jsou vyhrazeny nezávislým expertům. U uchazečů, kteří jsou politiky, pouze nominační komise ověří splnění základních kvalifikačních předpokladů uvedených výše, tj. bezúhonnosti, kapacity a vyloučení sebekontroly. Nominační komise nebude u

<sup>38</sup> K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 As 22/2009-99

<sup>39</sup> K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 1 Afs 5/2010-163.

<sup>40</sup> Toto vymezení odpovídá § 13 odst. 3 ZSP.

<sup>41</sup> Toto vymezení není v rozporu s obdobnou úpravou členů rozkladové komise. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 07. 2004, sp. zn. 6 A 116/2001-120.

<sup>42</sup> Norská vlastnická politika, str. 66. Dostupná z: [http://ownershippolicy.net/gfx/2006/ownership\\_policy\\_2006.pdf](http://ownershippolicy.net/gfx/2006/ownership_policy_2006.pdf)

<sup>43</sup> K tomu viz Combined Code z roku 2000, jehož ustanovení A.5.1, týkající se dosazování členů orgánů obchodních společností, uvádí jako dobrou praxi zavedení výboru pro jmenování (s výjimkou obchodních společností s malým počtem členů orgánů). Combined Code je dostupný z: [http://www.ecgi.org/codes/documents/combined\\_code.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/combined_code.pdf). Rovněž UK Corporate Governance Code z roku 2010 (který nahradil předchozí verze Combined Code) potvrzuje zavedení výboru pro jmenování jako dobrou praxi. Viz [http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/corporate\\_governance/uk%20corp%20gov%20code%20june%202010.pdf](http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/corporate_governance/uk%20corp%20gov%20code%20june%202010.pdf)



politiků ucházejících se o funkce v orgánech stanovovat jejich pořadí a bude záležet pouze na ministerstvu, jaké politiky nakonec jmenuje či navrhne ke zvolení.

Nominační proces by měl být zapracován také do stanov jednotlivých SVP, resp. do organizačního řádu státního podniku. Hlavním důvodem je potřeba zajistit možnou účast zaměstnanců a minoritních akcionářů nebo společníků na nominačním procesu (včetně možnosti, že i jejich kandidáti budou muset splňovat podmínky zakotvené v Pravidlech).

## 5.6 Odměňování členů orgánů SVP

Odměňování členů orgánů SVP je vyřešeno v příloze k usnesení vlády ze dne 22. února 2010 č. 159, v návrhu zákona budou tato pravidla výslovně uvedena (tedy obsah výše uvedeného usnesení vlády se stane součástí zákona) a budou doplněna o požadavek, aby část odměn byla závislá na plnění cílů, uvedených ve státní vlastnické politice.

Návrh zákona bude požadovat **transparentní odměňování pod kontrolou veřejnosti** – orgánům SVP bude uložena povinnost zveřejnit smlouvy o výkonu funkce, uzavřené mezi SVP a jednotlivými členy orgánů SVP, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zveřejněna bude také mzdová politika SVP (tedy mechanismus odměňování zaměstnanců, zveřejňovat konkrétní mzdy a odměny všech zaměstnanců SVP není – už vzhledem k ochraně osobních údajů – vhodné), zveřejňována budou také rozhodnutí „vlastníka“ (valné hromady SVP) o schválení výše odměn a tantiém. Tím odpadnou spekulace, za co konkrétně byly odměny jednotlivým členům orgánů SVP vyplaceny. Ke všem takto zveřejňovaným informacím bude mít přístup veřejnost.

Tento návrh týkající se odměňování odpovídá dobré praxi v Norsku<sup>44</sup> a Švédsku.<sup>45</sup>

## 5.7 Dopad navrhované právní úpravy na rovnost mužů a žen, resp. na zákaz diskriminace

Navrhovaná právní úprava nemá žádný diskriminační dopad, naopak zprůhlednění nominačního procesu přispěje ke snížení rizika vzniku diskriminace uchazečů o členství v orgánech SVP, a to na základě politického přesvědčení či osobních vazeb.

Požadavky na kvalifikaci uchazečů jsou legitimní, včetně požadavku bezúhonnosti, pokud je omezen na trestné činy související s činností, kterou by uchazeč mohl vykonávat v orgánech SVP (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Thlimmenos proti Řecku).<sup>46</sup> V opačném případě by se mohlo jednat o diskriminaci.

<sup>44</sup> Norská vlastnická politika, str. 56 an.

<sup>45</sup> Guidelines for external reporting by state-owned companies, dostupná z: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/94125>.

<sup>46</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58561>