

V.

Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu a o změně zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (nominační zákon)

I. Název

Předkládá se návrh zákona o výběru odborníků do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu a o změně zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů ve znění pozdějších předpisů, (nominační zákon).

II. Definice problému a identifikace cíle, kterého má být dosaženo

Česká republika participuje ve státních podnicích, národních podnicích a obchodních společnostech s majetkovou účastí státu (viz také Příloha č.1 – Majetkové účasti ministerstev) s odhadovaným ročním obratem přes 563 miliard Kč.

Tyto podnikající právnické osoby jsou také významnými zadavateli veřejných zakázek, kdy za rok 2013 zadaly státní a národní podniky a obchodní společnosti s majetkovou účastí státu veřejné zakázky v hodnotě přesahující 80 miliard Kč (přičemž část nákupů a služeb těchto právnických osob nepodléhala režimu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů).

Tabulka 1: Počet obchodních společností a podniků vykonávajících podnikatelskou činnost v členění podle resortu

	AS	SRO	KS	SP	Ostatní	Celkem
MD	1	0	0	8	1	10
MF	51	0	1	2	0	54
MK	1	0	0	0	0	1
MO	0	0	0	9	0	9
MPSV	1	0	0	0	0	1
MMR	1	0	0	0	0	1
MPO	6	0	0	9	0	15
MSp	0	0	0	0	0	0
MŠMT	0	0	0	0	0	0
MV	0	0	0	1	0	1
MZV	2	0	0	0	0	2
MZ	1	2	0	4	0	7
MZe	7	0	0	9	1	17
MŽP	0	0	0	0	0	0

Celkem	71	2	1	42	2	118
---------------	-----------	----------	----------	-----------	----------	------------

Zdroj: MF na základě dat poskytnutých jednotlivými ministerstvy

V rámci celkové demokratizace života společnosti byl v roce 1991 přijat zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, který stanovil obecná pravidla procesu privatizace včetně privatizace kupónové, a zákon č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, kterým byl založen Fond národního majetku jako nejvýznamnější transformační instituce. Na základě uvedených zákonů proběhly v devadesátých letech dvě masivní vlny velké privatizace, v rámci kterých došlo k transferu rozhodujícího objemu majetku státu na jiné osoby.

Výsledkem procesu transformace vlastnických vztahů je, že stát si jistý objem majetku v určité účelové struktuře ponechal a zůstává nadále jeho vlastníkem. Stát je, a nepochybně i do budoucna zůstane, vlastníkem majetku, který nezbytně potřebuje k plnění svých úkolů a k zabezpečování svých funkcí a s nímž organizační složky státu a vybrané státní organizace hospodaří. V některých těchto obchodních společnostech, které mají pro stát strategický význam, si stát až do současné doby ponechal buď 100%, nebo alespoň majoritní majetkovou účast. Jedná se o takové obchodní společnosti, jako je ČEZ a.s., ČEPS a.s., MERO ČR, a.s., České dráhy, a.s., Český Aeroholding, a.s. apod.

Stát však v minulosti určitý objem majetku v podobě majetkových účastí v obchodních společnostech i nově nabyt, ať již formou založení několika významných finančních institucí (Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s., České exportní banka, a.s. a Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.) nebo po zrušení další významné transformační instituce, kterou byla Česká konsolidační agentura – mezi nejvýznamnější tímto způsobem získané majetkové účasti patří slovinská papírna VIPAP Videm Krško nebo podíl ve společnosti Korado, a.s.

Pokud jde o státní podniky, na příkladu podniku Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p., který byl založen v roce 2015, lze ilustrovat, že stát zakládá nové státní podniky i v současnosti, když vyhodnotí, že je důležité a prospěšné, aby některé činnosti vykonával prostřednictvím státního podniku. O záměru založit nový státní podnik, příp. využít jinou formu právnické osoby, uvažuje například i Ministerstvo vnitra. Dále si stát ponechal ve svém vlastnictví majetek, ke kterému vykonávají právo hospodařit některé významné a ekonomicky silné státní podniky, které jsou svým předmětem činnosti určeny k uspokojování celospolečenských potřeb. Jde o takové podniky, jako je Česká pošta, s. p., Lesy České republiky s. p., Státní tiskárna cenin, s. p., apod. Zvláštní místo mezi těmito podniky zaujímá Budějovický Budvar, národní podnik, jehož mimořádná hodnota je dána značnou hodnotou historických ochranných známek, a jediná státní organizace Správa železniční dopravní cesty vzniknuvší na základě zákona č. 77/2002 Sb., o akciové

společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska současného uspořádání vlastnických vztahů vycházejícího ze zásady rovnosti všech forem vlastnického práva a z hlediska organizační struktury, jejímž prostřednictvím vykonává vlastnické právo stát, lze nepochybně za nejvýznamnější subjekty považovat obchodní společnosti se 100% nebo rozhodující majetkovou účastí státu a významné státní podniky. Jedná se zejména o ekonomicky silné obchodní společnosti a státní podniky, převážně s celostátní působností, které s ohledem na předmět své činnosti slouží k uspokojování celospolečenských zájmů. Stát musí těmto obchodním společnostem a státním podnikům věnovat vysokou pozornost, zejména musí dbát a dohlížet na to, aby byly dobře spravovány a řízeny a aby svoji podnikatelskou činnost vykonávaly v souladu s hospodářskou politikou státu. Na druhé straně nesmí stát svými opatřeními nebo intervencemi tyto obchodní společnosti oproti dalším podnikatelům a soutěžitelům na trhu ani zvýhodňovat a ani znevýhodňovat. Stát musí respektovat, že základní rámec pro postavení a činnost těchto subjektů je dán zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy a že právní normy platí pro všechny stejně. Cílem státu a jeho orgánů musí tedy být, aby se jejich činnost co nejvíce přiblížila standardům demokratických tržních ekonomik, které jsou vyjádřeny v Doporučeních OECD upravujících vztahy mezi státem a společnostmi s jeho majetkovou účastí a podniky.

Role státu jako vlastníka se liší s ohledem na typ a účel existence jednotlivých společností, podniků a organizací. Společným jmenovatelem by měla být efektivita, zajištění strategických oblastí státu, zvyšování hodnoty majetku státu, stejně jako společenský užitek. Konečným cílem by měla být maximalizace hodnoty pro společnost skrze efektivní alokaci zdrojů. Stát by měl jednat jako informovaný a aktivní vlastník, měl by zajistit, aby byla správa vlastnických účastí státu prováděna transparentně a odpovědně s vysokým stupněm profesionality a efektivity. Za tímto účelem je velice významné, aby funkce v právnických osobách s majetkovou účastí státu zastávaly odborně zdatné osoby.

V posledních letech je z různých stran poukazováno na skutečnost, že ve velkých společnostech ovládaných státem může docházet k manipulaci a nadhodnocování obchodů a různých druhů transakcí. Za rozhodující faktor, který dává relativně široký prostor pro možné poškozování státem ovládaných právnických osob ve prospěch soukromých subjektů, je považována nedůsledná role státu při výkonu akcionářských práv, hospodaření a řízení právnických osob s majetkovou účastí státu a neexistence pravidel, podle kterých by byly vybírány osoby do řídicích a kontrolních orgánů. Na uvedené problémy opakovaně poukazuje i Bezpečnostní a informační služba ve svých výročních zprávách od roku 2010, přičemž hovoří např. o zkráceném a neúplném informování dozorčí rady, osobních vazbách mezi

managementem a představiteli kontrolních a regulačních orgánů či o často pouze formálním výkonu funkce dozorčích rad.

Tento stav může nahrávat zákulisním dohodám a politickým tlakům na obsazování daných míst, jejich rozdělování mezi politickými stranami na základě politických dohod či udělování těchto míst politikům jako určité formy odměny za loajalitu. Takový postup při obsazování funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu pak může negativně ovlivňovat podnikatelskou činnost těchto subjektů, vést k přijímání nesprávných nebo nekompetentních rozhodnutí, k nehospodárnému nakládání s majetkem nebo s finančními prostředky a v krajních případech i ke vzniku škod na majetku, se kterým tyto právnické osoby hospodaří. Neodbornost a nekompetentnost členů orgánů v předmětných společnostech a podnicích se velmi často stává předmětem kritiky ze strany odborníků, ale i široké veřejnosti a vede také mnohdy k podezření, že se může jednat o určitou formu korupce.

Právě role státu v právnických osobách s majetkovou účastí státu staví do popředí veřejný zájem na regulaci řídicích a kontrolních orgánů, resp. zajištění odborného zázemí v uvedených orgánech. Pro právnické osoby, v nichž má stát majetkovou účast, je stejně jako pro všechny společnosti žádoucí, aby hospodaření kontrolovali odborníci v dané oblasti, neboť právě odborné řízení bude směřovat k tomu, aby uvedené právnické osoby dosahovaly zamýšlených výsledků. Za jeden ze způsobů jak tohoto cíle dosáhnout, lze považovat takovou úpravu výběru odborníků do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a do funkcí členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu, která bude prováděna transparentně a systémově a bude pod veřejnou kontrolou. Tato úprava by měla směřovat k tomu, aby do těchto funkcí byli vybíráni vždy ti, kdo nejlépe splňují kvalifikační a osobnostní předpoklady s přihlédnutím k velikosti a významu konkrétní právnické osoby, v níž má stát majetkovou účast.

Současné pojetí věcného záměru se vztahuje pouze k personální problematice, tj. nevztahuje se na otázky vlastnické politiky státu, které budou řešeny samostatně. K tomuto kroku vede předkladatele zejména skutečnost, že dochází k výrazné aktivitě na straně OECD (např. v otázce úpravy Kodexu dobré správy společností, odměňování). Tyto otázky zasluhují podrobnou analýzu a širší diskuzi nad koncepcí a pojetím vlastnické politiky státu jako celku. V této souvislosti uvádíme, že Ministerstvo financí připravuje materiál „Strategie vlastnické politiky státu“, který by měl být vládě předložen v průběhu letošního roku.

III. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

V nejobecnější rovině je úprava orgánů právnických osob a postavení jejich členů obsažena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“). Orgány právnických osob, jejich pojetí a obecná úprava vztahující se k členům těchto orgánů

je obsažena v ustanovení § 151 a násl. OZ. Předmětná úprava je dále podrobněji obsažena v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), (dále jen „ZOK“). ZOK upravuje problematiku orgánů obchodních korporací v ustanoveních § 44 a následujících. Z uvedené úpravy vyplývá, že členem orgánu obchodní korporace nemůže být ten, kdo není bezúhonný ve smyslu živnostenského zákona, ten, u koho nastala skutečnost, která je překážkou k provozování živnosti (§ 46), a rovněž ten, u koho bylo rozhodnuto v průběhu insolvenčního řízení o tom, že nesmí vykonávat po dobu 3 let funkci člena statutárního orgánu jakékoliv obchodní korporace (§ 63 a násl.).

Postavení ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků upravuje zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku (dále jen „ZOSP“). ZOSP upravuje postavení a působnost ředitelů a dozorčích rad státních podniků (§ 11 až 14). Pro jmenování do funkce ředitele nejsou stanovena žádná zákonná kritéria. Ředitele státního podniku jmenuje a odvolává příslušný ministr nebo vláda v těch případech, kdy si toto právo vyhradí (§ 12 odst. 2). Pokud jde o členy dozorčích rad, tak ZOSP kromě předpokladu svéprávnosti ještě uvádí v § 13 odst. 3, že členové dozorčí rady „jsou jmenováni a voleni z řad nezávislých odborníků, ekonomů, vědecko-technických pracovníků, pracovníků bankovního sektoru a zástupců zaměstnanců podniku“.

Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že stát vykonává práva akcionáře v akciové společnosti České dráhy prostřednictvím řídicího výboru. Řídicí výbor tvoří tři vládou písemně pověřenými zaměstnanci Ministerstva dopravy a po jednom vládou písemně pověřenými zaměstnanci Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva pro místní rozvoj. Orgánem společnosti České dráhy a.s. je představenstvo, které volí a odvolává její dozorčí rada (další orgán společnosti). Zákon obsahuje úpravu spojenou s dozorčí radou a.s. České dráhy v § 15 a 16 (řeší pouze jmenování první dozorčí rady a dále její kompetence) a úpravu týkající se správní rady státní organizace Správa železniční a dopravní cesty v § 27 až 30.

Další úpravou, která se rámcově dotýká výkonu vlastnických práv státu, je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „ZMS“). Uvedené problematiky se dotýká částečně § 28, který upravuje účast státu v jiných právnických osobách (včetně vybraných podmínek spojených s výkonem práv akcionáře v případě založení nebo spoluzaložení akciové společnosti státem podle uvedeného ustanovení). Výkon akcionářských práv (a zejména pověření příslušné osoby k tomuto výkonu) se řídí obecnou úpravou právního jednání státu, tedy § 7 ZMS, především jeho odstavcem 2. Navrhovaná úprava nedopadá na situace podle § 28 ZMS, neboť toto ustanovení nesměřuje na orgány právnických osob, ale na výkon akcionářských práv v postavení zakladatele

(např. hlasování na valných hromadách). Navrhovaný zákon a ZMS vzájemně nekolidují.

Rámcově se postavení osob v orgánech právnických osob dotýká zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 159/2006, o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o státní službě stanoví pravidla pro účast státních zaměstnanců v obchodních společnostech. Ustanovení § 81 zákona o státní službě stanoví obecné pravidlo, že státní zaměstnanec nesmí být členem řídicích nebo kontrolních orgánů obchodních korporací provozujících podnikatelskou činnost s výjimkou případů, kdy byl do těchto orgánů vyslán služebním orgánem. Pokud byl státní zaměstnanec takto vyslán, jedná v těchto orgánech jako zástupce státu, přičemž je povinen prosazovat jeho zájmy. Státní zaměstnanec nesmí od příslušné obchodní společnosti pobírat odměnu, nestanoví-li zákon jinak; zákaz pobírání odměny trvá i v době po skončení služebního poměru. Zákon o státní službě tak v této souvislosti zabraňuje prostřednictvím neodměňování státních zaměstnanců tomu, aby navrhování do funkcí v dozorčích nebo kontrolních orgánech bylo formou odměny státního zaměstnance.

Zákoník práce stanoví, že zákonem určení zaměstnanci (mj. ve správních úřadech) nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Uvedené neplatí, pokud do takového orgánu byli vysláni zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, a v souvislosti s tímto členstvím nepobírají odměnu od příslušné právnické osoby provozující podnikatelskou činnost.

Na exekutivní úrovni se pak této problematice týká usnesení vlády č. 177 ze dne 17. března 2014, kterým vláda jako svůj poradní orgán zřídila Vládní výbor pro personální nominace a přijala jeho Statut a Jednací řád. Posláním Vládního výboru pro personální nominace je posoudit návrh na personální nominace osob, které mají zastupovat stát v dozorčích radách obchodních společností s majetkovou účastí státu, státních podniků nebo národního podniku, předložený obligatorně členem vlády, a zaujmout k němu do 14 dnů od předložení návrhu na základě hodnotících kritérií souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko. Člen vlády může i přes nesouhlasné stanovisko Výboru personální nominaci provést; musí však o tom Výbor informovat (článek 8 Jednacího řádu Výboru).

IV. Dosavadní kroky při řešení uvedené problematiky

Otázka řešení výběru odborníků do funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu byla již v minulosti zahrnuta do Strategie vlády v boji

s korupcí na období let 2011 a 2012. Tehdejší vládě byla předložena analýza současného stavu v oblasti výběru a nominace odborníků včetně návrhu legislativních, organizačních a systémových opatření ke zlepšení současného stavu k odstranění negativních jevů a k zamezení korupce v této oblasti. Na základě této analýzy zpracovalo Ministerstvo financí návrh zákona upravujícího výběr osob do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a do funkcí členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu a s majetkovou účastí územních samosprávných celků (návrh byl zpracován ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, a to s ohledem na skutečnost, že tento návrh se týkal i společností s majetkovou účastí územních samosprávných celků). Tento návrh byl vládě předložen na konci roku 2012. Na začátku roku 2013 jej pak projednala Legislativní rada vlády, která se v obecné rozpravě na základě vyjádření zpravodajů (JUDr. Svejkský, doc. JUDr. Havel, Ph.D) i vyjádření prof. JUDr. Dědiče shodla na tom, že vládě nedoporučí přijetí předloženého zákona, a to zejména z důvodu jeho nepotřebnosti. Členové Legislativní rady vlády konstatovali, že navrhovaná úprava nejenže nepřináší nic nového, ale zejména se nástroji sui generis snaží řešit danou problematiku způsobem rozporným se samotnou podstatou dobré správy. Členové orgánů právnických osob vždy musí jednat s určitou péčí, zpravidla odbornou nebo péčí řádného hospodáře. Jejich volba náleží zákonem vymezeným orgánům a vždy s sebou nese také odpovědnost za řádnou volbu. Jmenování se děje ve prospěch správy a řízení konkrétní právnické osoby, nikoliv ve prospěch toho, kdo konkrétní osobu nominoval. Ostatně nominace sama je často jen doporučením. Je věcí oprávněného orgánu, koho do konkrétní funkce zvolí, a platí dále, že zvolený člen ji musí od okamžiku, kdy ji přijme, vykonávat s potřebnou péčí a nezávisle na tom, kdo ho navrhl či jmenoval. Další návrh předmětné úpravy již nebyl zpracován.

Do Koaliční smlouvy podepsané zástupci současné vládní koalice byl zařazen závazek „*zasadíme se o vytvoření závazných standardů pro nominaci zástupců státu do obchodních společností a státních podniků včetně stanovení zásad pro odměňování jejich managementu*“.

Na základě usnesení vlády č. 177 ze dne 17. března 2014 byl zřízen Vládní výbor pro personální nominace; současně byl vládou schválen i Statut a Jednací řád Vládního výboru pro personální nominace. Vládní výbor pro personální nominace je zřízen jako tříčlenný orgán, jeho jednotliví členové byli nominováni předsedou vlády a oběma místopředsedy vlády. Tento výbor projednává návrhy jednotlivých ministrů na nominace osob do dozorčích orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu, státních podniků nebo národního podniku. V současné době je Vládní výbor tvořen 3 členy a administrativním aparátem. Členové Vládního výboru s navrženým kandidátem vedou osobní pohovor, jehož součástí je prezentace nominanta a zjištění, zda nominant je dostatečnou zárukou pro řádný výkon člena dozorčí rady – tj. zda se jedná o osobu mající odborné znalosti, splňující kvalifikační a osobnostní předpoklady. Vládní výbor následně vyhotovuje záznam z jednání, v jehož rámci

dochází k přijetí závěru spočívajícího v doporučujícím nebo nedoporučujícím stanovisku. Tento záznam z jednání se uveřejňuje na webových stránkách Úřadu vlády ČR. Administrativní činnost Vládního výboru pro personální nominace zajišťuje Kabinet vedoucího Úřadu vlády (kde je zřízena funkce sekretáře Vládního výboru pro personální nominace).

Ze Zprávy o činnosti Vládního výboru pro personální nominace, která byla zpracována na základě čl. 4 odst. 2 písm. e) Statutu Vládního výboru pro personální nominace a kterou vládě předložil vedoucí Úřadu vlády, vyplývá, že Vládní výbor pro personální nominace se v průběhu r. 2014 sešel celkem na 22 jednáních a projednal celkem 111 nominací (přičemž v případě 9 osob šlo o nominaci opakovanou), v 5 případech nebyla nominace doporučena (ve všech těchto případech bylo negativní stanovisko Vládního výboru pro personální nominace respektováno). Údaje o činnosti Vládního výboru pro personální nominace za r. 2015 nejsou zatím k dispozici.

V. Zahraniční právní úprava

Předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie nebo obecné právní zásady práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují.

Článek 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy zakotvuje oprávnění Evropského parlamentu a Rady stanovit minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti, mezi kterou je zahrnována i korupce. V této souvislosti byl v roce 2011 spuštěn monitorovací systém, jenž vyústil v r. 2014 do evropské protikorupční zprávy („EU Anti - Corruption Report“). Tato zpráva se však otázek nominací zástupců států do orgánů právnických osob s majetkovou účastí států zásadněji nedotýká - řeší však zejména problematiku veřejných zakázek a dále pak represe v oblasti korupce. Kapitola věnovaná České republice pak jako nejproblematictější okruhy uvádí oblast služebního zákona, zadávání veřejných zakázek a financování politických stran.

Na mezinárodní úrovni pak připadají v úvahu dvě existující konvence, které předvídají opatření proti korupci v širokém slova smyslu a zahrnují i korupci na úrovni nositelů politických mandátů. Jedná se o Trestněprávní úmluvu o korupci publikovanou sdělením MZV č. 70/2002 Sb.m.s. („Council of Europe’s Criminal Law Convention on Corruption“) a Úmluvu Organizace spojených národů proti korupci publikovanou sdělením MZV č. 105/2013 Sb. m. s. („UNO Convention against Corruption“).

Některé země mimo EU - např. **Norsko** mají vypracované vlastní standardy pro správu majetku ve vlastnictví státu. Vlastnická politika Norského království má

v zemi dlouhou tradici, je dobře nastavená, definovaná a je vykonávána aktivně. Obsahuje určení cílů státního vlastnictví, očekávání a požadavky na výkonnost a přínos jednotlivých typů vlastnictví státu, vládní politiku odměňování členů orgánů vedení těchto podniků. Norsko rozlišuje jednotlivé typy podniků podle toho, jaké výsledky od nich očekává. Stát uplatňuje rozdílná vlastnická práva na podniky, které mají primárně tvořit zisk, a na podniky, jejichž cílem je udržet strategické sektorové zájmy v určitém odvětví (např. pošta nebo rozhlas). Role ministerstva je vedoucí, nikoli přímo řídicí – nedává přesné instrukce, ale aktivně se zajímá o dění v podniku a má vliv na jeho směřování a rozhodnutí.

Na **Slovensku** je dosud problematika výběru odborníků do funkcí členů orgánů obchodních společností ovládaných státem a jejich odměňování řešena usnesením vlády z r. 2011. Z poslanecké iniciativy vznikl návrh zákona o výběru zástupců státu do orgánů společností s majetkovou účastí státu, o jejich odměňování a odpovědnosti za škodu. Úprava se měla vztahovat pouze na obchodní společnosti se 100% majetkovou účastí státu. Návrh však nakonec vzali předkladatelé zpět a tato oblast tedy i nadále zůstává upravena usnesením vlády. Kromě uvedené snahy upravit výběr odborníků do funkcí členů orgánů obchodních společností ovládaných státem je výběr členů orgánů státních podniků upraven v zákoně č. 111/1990 Z.z., o štátnom podniku.

Ve **Spolkové republice Německo** právní úprava pro majetkovou účast státu na soukromoprávních podnicích vychází z § 65 zákona o státním rozpočtu. Z tohoto zákona však nevyplývají žádná pravidla pro obsazování pozic ve společnostech, ve kterých má stát ať již minoritní nebo majoritní účast. Jediná úprava, která má v rámci zákona o státním rozpočtu implikaci na personální rozhodnutí, stanoví, že Spolková republika Německo musí mít v podniku, ve kterém má majetkovou účast, *„přiměřený vliv, a to zejména v dozorčí radě nebo odpovídajícím kontrolním orgánu“*.

Bližší pravidla vztahující se k obsazování pozic ve společnostech s majetkovou účastí státu lze najít v Pokynech pro správu majetkových účastí SRN, které byly vydány usnesením vlády. Tyto Pokyny mají pouze interní charakter v rámci správy ministerstev a nemají sílu zákona. Pokyny jsou součástí tzv. Zásad dobrého vedení společností, které dále tvoří Public Corporate Governance Kodex (dále jen „PCGK“) a Směrnice o jmenování.

PCGK má zajistit řádné a transparentní řízení společností a primárně stanoví, jakým způsobem má obchodní vedení a kontrolní orgán vykonávat svoji činnost. Konstatuje, že SRN jako společník vykonává svoji účast prostřednictvím valné hromady, tzn. v rámci běžné úpravy platné pro vedení obchodních společností. Obsah a rozsah aplikace spolkového PCGK podléhají pravidelné revizi ze strany spolkového ministerstva financí. Spolkové ministerstvo odpovědné za majetkovou

účast v obchodní společnosti má za úkol zajistit dodržování PCGK v této společnosti a případné odůvodnění odchylek od těchto doporučení ze strany orgánů společnosti.

VI. Zvažované varianty řešení

Varianta 1 – tzv. nulová varianta

Tato varianta předpokládá, že bude zachován stávající stav. Zůstane zachována existence Vládního výboru pro personální nominace ve stávající úpravě založeného usnesením vlády č. 177 ze dne 17. března 2014. Nebude přijata žádná forma zákonné úpravy problematiky výběru odborníků do funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu, ani nedojde k žádným změnám ve fungování Vládního výboru pro personální nominace.

Tato varianta znamená rezignaci na další zlepšování činnosti Vládního výboru pro personální nominace a zkvalitňování výběru osob do funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu.

Varianta 2 - tzv. exekutivní

Tato varianta by znamenala, že úprava personálních nominací by byla ponechána na úpravě založené usnesením vlády. Jako základ takové úpravy by byl využit současný stav, tj. stávající Vládní výbor pro personální nominace s tím, že by byly provedeny některé dílčí úpravy v jeho fungování a případně doplněny zásady pro jeho činnost. V rámci této varianty by dílčí úpravy směřovaly k úpravě

- obsazení Vládního výboru pro personální nominace – v otázce počtu členů a jejich jmenování,
- Statutu a Jednacího řádu Vládního výboru pro personální nominace,
- doplnění o Zásady pro personální nominace, které by byly schváleny rovněž usnesením vlády.

Tato varianta vychází ze skutečnosti, že pokud budou stanovena pravidla výběru osob do funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu, půjde o pravidla, která budou zavazovat pouze jednotlivá ministerstva (resorty), do jejichž působnosti spadá konkrétní právní osoba. Vzhledem k okruhu adresátů takovéto úpravy by bylo jako způsob k dosažení závaznosti takovýchto pravidel pro jednotlivé členy vlády zvoleno usnesení vlády, neboť podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů, se ministerstva řídí při své činnosti mj. i usneseními vlády.

Tato varianta respektuje princip, že právní předpis by měl být přijímán pouze v případě, že otázky, které by měl upravit, není možné řešit jinou cestou. Pokud tedy existuje způsob, jak zavázat okruh adresátů jiným způsobem, než zákonnou úpravou, měl by být zvolen tento způsob, což je v tomto případě usnesení vlády. Usnesení vlády má jednodušší proces přípravy i schvalování a bylo by tedy možné flexibilněji reagovat na případné problémy a nové skutečnosti, které v budoucnu přinese praxe. Zmíněnou jednoduchost je nutno vnímat rovněž jako negativum, neboť stejně jako je prezentován jednodušší proces přípravy a schvalování, je stejně jednoduchý proces zrušení nebo změny nastaveného systému.

Přijetí této varianty představuje jeden z možných způsobů naplnění bodu 9.7 Koaliční smlouvy, který předpokládá vytvoření závazných standardů pro nominace zástupců státu do obchodních společností a státních (národních) podniků.

Varianta 3 – tzv. zákonná varianta

Tato varianta předpokládá úpravu problematiky personálních nominací formou zákonné úpravy, která upraví problematiku výběru osob do funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu. Toto řešení představuje nejtransparentnější a nejstabilnější naplnění veřejného zájmu (projevovaného ze strany veřejnosti a nevládních organizací) na obsazování řídicích, kontrolních nebo dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu.

Za negativní rys této varianty lze považovat zatížení právního řádu České republiky zákonnou úpravou v oblasti, kde by výsledku mohlo být dosaženo i nelegislativním opatřením. Je však nutné konstatovat, že zákonná úprava představuje stabilnější řešení uvedené problematiky a nastavení zákonných pravidel by znamenalo rovněž dosažení nejvyššího stupně právní jistoty pro danou oblast (obdobný „systém/způsob“ je obsažen například v případě střetu zájmu, rozpočtových pravidel aj.). To lze považovat na jedné straně za pozitivní rys, neboť nebude zcela snadné uvedené nastavení měnit v závislosti na politických změnách a zájmech a v této souvislosti by tak zákonné řešení mělo představovat vyšší míru právní jistoty a dodržování nastavených pravidel. Na druhé straně ovšem bude v případě zákonné varianty složitější reagovat na případné problémy a nové skutečnosti, které vyplynou z praxe.

Přijetí této varianty představuje jeden z možných způsobů naplnění bodu 9.7 Koaliční smlouvy, který předpokládá vytvoření závazných standardů pro nominace zástupců státu do obchodních společností a státních (národních) podniků.

V rámci zákonné varianty lze pak uvažovat o subvariantách 3a a 3b.

Subvarianta 3a

Tato varianta by znamenala připravit nový zákon, který by komplexním způsobem upravil problematiku personálních nominací, tj. postup a pravidla při výběru a nominacích osob do funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu.

Za problematický rys této subvarianty je třeba považovat skutečnost, že při nevhodném nastavení jednotlivých institutů, zejména v následném legislativním procesu v Parlamentu ČR, by touto úpravou mohlo dojít ke střetu soukromoprávní úpravy (nejvýznamněji právní úpravy obchodních společností v ZOK) a úpravy veřejnoprávní. Potencionální střet by bylo možné shledávat v pojetí jmenování osob do řídicích, kontrolních nebo dozorčích orgánů u obchodních společností, pojetí principu loajality (výrazně především u osob v řídicích orgánech), ochrany minoritních vlastníků. Tento problematický rys je možné odstranit nastavením jasných a nepřekročitelných mantinelů úpravy veřejnoprávní a soukromoprávní.

Příloha č. 2 obsahuje nejzásadnější okruhy srovnání současného a navrhovaného stavu.

Subvarianta 3b

Tato varianta by byla pojata jako minimalistická. Upravila by zákonný podklad pro fungování Vládního výboru pro personální nominace, zbývající úpravu (Statut a Jednací řád Vládního výboru pro personální nominace, zásady pro personální nominace, popř. další dílčí úpravy) by nadále ponechala na úpravě usnesením vlády. Jako nejvhodnější se v tomto směru jeví zařazení zákonného ukotvení Vládního výboru pro personální nominace do zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a to obdobným způsobem, jakým je v tomto zákoně zakotvena Legislativní rada vlády, neboť v tomto případě jde o model, který se v praxi osvědčil (uvedená úprava je v zákoně č. 2/1969 Sb. již od r. 1992, Legislativní rada vlády dlouhodobě funguje bez jakýchkoliv problémů). Úpravu omezení dílčích institutů by pak bylo možné řešit novelizacemi příslušných zákonů podle zvoleného přístupu, např. novelou zákona o střetu zájmů, novelou ZOSP či ZMS.

Výběr varianty

V rámci zpracování věcného záměru byly vládě předloženy všechny čtyři varianty s tím, že jako varianta k dalšímu rozpracování byla vládě navržena **varianta 3a**, a to z následujících důvodů:

- nejvýraznější způsob naplnění veřejného zájmu na obsazování řídicích, kontrolních nebo dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu;
- nastolení nejvyššího stupně právní jistoty při nastavení jednoznačných pravidel, přičemž toto povede k odstranění všech zmíněných negativních rysů a nastolení závazného jednotného postupu jednotlivých ministerstev;
- závazně prosazuje principy dobré správy v případě státu;
- závazně zavedení posílení transparentnosti skrze povinné zveřejňovací mechanismy (povinně zveřejňované výběrové řízení, zákonem stanovená minimální lhůta pro zveřejnění výběrového řízení, zveřejňovací povinnost nominanta již ve fázi postoupení Výboru);
- nejčitelněji naplní závazek obsažený v Koaliční smlouvě, která ve svém bodě 9.7 uvádí: „*Zasadíme se o vytvoření závazných standardů pro nominaci zástupců státu do obchodních společností a státních podniků včetně stanovení zásad pro odměňování jejich managementu.*“.

Vláda svým usnesením č. 559/16 tento návrh schválila a nyní předkládaný návrh tak vychází z varianty 3a, která předpokládá zpracování zákona, který komplexním způsobem upravuje problematiku personálních nominací.

VII. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii

Předložená varianta věcného řešení není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie nebo obecné právní zásady práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují.

Navrhované řešení není v rozporu s ústavním pořádkem. Stát v případech výběru osob do orgánů právnických osob, ve kterých má majetkovou účast, funguje stejně jako jakýkoliv jiný nestátní (soukromý) vlastník, neboť nelze na výkon funkcí v řídicích a kontrolních orgánech právnických osob s majetkovou účastí státu pohlížet jednoznačně jako na výkon suverénní veřejné moci, nýbrž je nutné pohlížet na tento výkon optikou výkonu práv vlastníka na soukromoprávní bázi. Pokud bude tato v zásadě soukromoprávní aktivita státu regulována právním předpisem, půjde o úpravu zavazující pouze stát při výkonu jeho vlastnických práv. V této souvislosti se nedotkne práv garantovaných Listinou základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku.

Pokud jde o úpravu zakazující, aby poslanci a senátoři po zániku svého mandátu zastupovali stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech právnických osob s majetkovou účastí státu, je třeba ji posoudit z hlediska Listiny základních práv a svobod, která ve svém čl. 26 odst. 1 každému zaručuje „*právo na svobodnou volbu povolání ..., jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.*“. To je konkretizace ústavní maximy „všichni lidé jsou si rovni“, tedy právní zásady, že před zákonem jsou si všichni rovni. Samotný ústavní pořádek však připouští v jednotlivých případech z této ústavní zásady výjimky. Listina základních práv a svobod ve svém čl. 26 odst. 2 takovou výjimku upravuje takto: „*Zákon může stanovit podmínky a omezení určitých povolání nebo činností.*“ Pokud je taková odchylka stanovena zákonem, nejedná se o diskriminaci.

Omezení pro bývalé senátory a poslance při výkonu řídicích funkcí ve státem vlastněných podnikatelských subjektech, bude-li stanoveno zákonem, by proto nebylo protiústavní. Zájem na transparentnosti výběru osob do orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu je zcela legitimní a stanoveného cíle se dosahuje ústavně konformním způsobem a přiměřenými prostředky. Navrhovatel zde postupuje obdobně jako zákonodárce v případě zákona č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon. Zamýšlený rozsah tohoto omezení respektuje i zásadu proporcionality a šetření podstaty a smyslu tohoto ústavního práva (ve smyslu např. nálezů Ústavního soudu Pl. US 35/08), neboť tento zákaz by měl být časově omezen na dobu 4 let. V tomto rozsahu lze považovat omezení za přiměřené zájmu na vytváření transparentního a nekorupčního prostředí.

VIII. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky a mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Navrhovaná úprava nebude mít výrazný dopad na státní rozpočet ani ostatní veřejné rozpočty. V co největší míře bude využito současných institutů (např. Vládního výboru pro personální nominace), a to včetně hrazení nákladů na jejich činnost (v současné době je činnost Vládního výboru pro personální nominace hrazena z rozpočtu Úřadu vlády). Dopad na veřejné rozpočty se předpokládá zcela minimální a byl by spojen zejména se zajištěním administrativního chodu a odměňování členů Výboru pro personální nominace. Pokud by byl rozšířen počet členů Vládního výboru pro personální nominace i o osoby, které by tuto činnost vykonávaly mimo pracovní poměr k České republice, resp. mimo služební poměr, došlo by zřejmě k navýšení nákladů na činnost Vládního výboru pro personální nominace (dosud jsou tvořeny pouze náklady spojené se zasedáním) o náklady spojené s odměňováním za účast ve Výboru pro personální nominace (tj. uzavřením dohod o provedení práce/činnosti s těmito členy) a případně o náklady spojené

s účastí na jednání (např. lze zvažovat cestovné). Pokud vyjdeme ze skutečnosti, že Vládní výbor pro personální nominace projednal v uplynulém roce zhruba 100 nominací, odhaduje se, že projednání jedné nominace, včetně prostudování podkladů, by činilo v průměru 3 hodiny a za předpokladu, že odměňování by se vztahovalo k 7 členům, bylo by třeba uzavřít dohody na cca 2000 hodin práce. Při současných nákladech 300 až 400 Kč na hodinu by šlo o částku pohybující se okolo 700 tis. Kč ročně, včetně nákladů spojených se zajištěním jednotlivých zasedání. Je však na úvaze, zda by v případě úpravy personální problematiky nemělo dojít k navýšení odměny členům Výboru pro personální nominace. Náklady na cestovné by zřejmě nepřesáhly 30 až 50 tis. Kč ročně. Předpokládá se, že i nadále by činnost Vládního výboru pro personální nominace zajišťoval Úřad vlády (obdobně jako je tomu u Legislativní rady vlády a některých dalších poradních orgánů vlády).

Veškeré výdaje vyvolané přijetím předloženého návrhu zákona budou pokryty v rámci narozpočtovaných prostředků kapitoly Úřadu vlády.

Navrhovaná úprava by měla přispět ke zlepšení podnikatelského prostředí. Lze očekávat, že transparentní a nediskriminační výběr obsazení vrcholových funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu přispěje ke zkvalitnění a upevnění postavení těchto subjektů na trhu, k celkovému zlepšení jejich hospodářských výsledků a ke zvýšení profesionalizace a kultury jejich řízení nebo podnikání. To by ve svých konečných důsledcích mohlo vést i k posílení jejich konkurenceschopnosti v mezinárodním měřítku.

IX. Dopady na územní samosprávné celky

Vzhledem k tomu, že úprava směřuje vůči právnickým osobám s majetkovou účastí státu, nebude mít žádný výraznější vliv ani na kraje ani na obce.

X. Předpokládané sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, dopady na spotřebitele a dopady na životní prostředí

Předkládaný návrh nebude mít dopady spotřebitele, na životní prostředí ani žádné sociální dopady, a to ani dopady na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

XI. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Navrhovaná úprava bude neutrální z hlediska diskriminace. Nebude obsahovat ustanovení zvýhodňující některou specifickou skupinu. Navrhovaná úprava naopak vytvoří systémové podmínky pro transparentní nastavení podmínek

pro výběr osob do řídicích a kontrolních orgánů v právnických osobách s majetkovou účastí státu.

Navrhovaná úprava bude rovněž umožňovat rovný přístup mužů a žen k funkcím v orgánech právnických osob s majetkovou účastí státu. Nebude mít v tomto směru žádný negativní vliv na postavení mužů a žen ani dalších specifických skupin obyvatelstva.

XII. Dopady na výkon státní statistické služby

Vzhledem k charakteru úpravy nelze předpokládat vytváření nových administrativních zdrojů dat ani měnit stávající.

XIII. Zhodnocení korupčních rizik

Úprava personální problematiky ve formě zákona a veřejná kontrola nad výběrem osob do funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu by měla směřovat k eliminaci obsazování funkcí v těchto právnických osobách na základě osobních vztahů nebo jako součásti výměnného obchodu v rámci politických jednání. To by pak mělo přispět k omezení korupčních rizik a k vytváření protikorupčního prostředí.

K eliminaci korupčních rizik by dále mělo přispět nastavení pravidel pro dosažení transparentnosti spočívající zejména pokud jde o výběrová řízení do předmětných orgánů, zveřejňovací povinnosti (zveřejňování nominantů, zápisů z jednání Výboru pro personální nominace atd.). K větší transparentnosti by měl přispět také institut povinného zdůvodnění odchýlení se od doporučení Výboru pro personální nominace.

XIV. Dopady na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná úprava umožní, aby v případě potřeby byly nastaveny požadavky na potenciální kandidáty, např. na stupeň prověření v zájmu ochrany utajovaných informací ve vztahu k právnickým osobám s majetkovou účastí státu, jejichž činnost se dotýká oblasti bezpečnosti nebo obrany státu. Jiný vliv na obranu nebo bezpečnost státu navrhovaná úprava nemá.