

D ů v o d o v á z p r á v a

k návrhu zákona o výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu a o změně zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (nominální zákon)

Obecná část

Předkládaný návrh zákona o výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu byl zpracován na základě věcného záměru zákona o výběru odborníků do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu. Tento věcný záměr vláda schválila dne 22. června 2016 a svým usnesením č. 559/16 uložila 1. místopředsedovi vlády a ministru financí zpracovat a vládě předložit návrh zákona o výběru odborníků do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu.

1. Zhodnocení platného právního stavu

V současné době je problematika výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu upravena v některých svých aspektech v občanském zákoníku, v zákoně o obchodních korporacích, zákoně č. 77/1997 Sb., o státním podniku, v živnostenském zákoně, v zákoně o střetu zájmů a v některých dalších zákonech. Jde však o úpravu roztržštěnou, dotýkající se dané oblasti pouze z dílčích aspektů, a tedy aplikačně hůře uchopitelnou. Daná situace nevytváří předpoklady pro jednotnou objektivní personální politiku státu v této oblasti, což vyvolává určité pochybnosti u veřejnosti. Jde zejména o zákulisní dohody, politické tlaky, udělování těchto míst politikům jako určité formy odměny za loajalitu, které může být vnímáno jako určitý specifický druh korupce, a podobné nezdravé jevy.

Podrobněji je platný právní stav popsán v kapitole III Závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace (RIA).

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Principem navrhované právní úpravy je transparentní výběr osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu na základě objektivních kritérií a pod veřejnou kontrolou. Jde zejména o pravidla spočívající zejména v nastavení výběrových 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.

Navrhovaný zákon respektuje zákaz diskriminace a rovnost mužů a žen v přístupu k funkcím v právnických osobách s majetkovou účastí státu.

Bližší vymezení problému a vymezení cíle, kterého má být dosaženo, je uvedeno v kapitole II Závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace (RIA).

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Jak ukazují zkušenosti, exekutivní řešení otázky výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu, představované usnesením vlády č. 177 ze dne 17. března 2014, kterým byl zřízen Vládní výbor pro personální nominace a současně byl vládou schválen jeho Statut a Jednací řád, není zcela dostatečné především pro absenci veřejné kontroly celého procesu, i když toto usnesení vlády vytváří východisko právní úpravy. To je důvod pro přetrvávání určitých pochybností, že i nadále dochází k negativním jevům, uvedeným výše, na něž poukazuje již od roku 2010 i Bezpečnostní informační služba ve svých výročních zprávách. Uvedení celé problematiky na úroveň zákona povede k závaznosti formulovaných pravidel a k posílení důvěry veřejnosti v politiku státu v dané oblasti.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná úprava není v rozporu s ústavním pořádkem. Jde 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.

Předmětná navrhovaná právní úprava nesměruje do soukromoprávních předpisů a nezpůsobuje neplatnost volby nebo právních jednání podle soukromoprávních předpisů (např. ustanovení § 155 zákona č. 89/2012 Sb.); soukromoprávní předpisy zůstávají nedotčeny.

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 (např. ve smyslu nálezu 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.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

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

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a další oblasti

Navrhovaná právní úprava nebude mít výrazný dopad na státní rozpočet (odhad činí 700.000 až 1 000 000 Kč ročně), ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, k jehož zlepšení by měla naopak přispět. Nebude mít ani žádné negativní sociální dopady včetně dopadů na rodiny nebo specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, ani dopad na životní prostředí nebo ochranu soukromí a osobních údajů. Případné zvýšené výdaje budou uhrazeny v rámci limitů, které stanoví Úřadu vlády příslušné rozpočtové dokumenty.

Pokud se týče korupčních rizik, je veřejná kontrola nad výběrem osob do funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu cestou, která by měla eliminovat obsazování funkcí v těchto právnických osobách na základě osobních vztahů nebo součástí výměnného obchodu v rámci politických jednání. To by pak mělo přispět k omezení korupčních rizik a k vytváření protikorupčního prostředí.

Pokud se týče dopadů na bezpečnost nebo obranu státu, v rámci výběrového řízení budou v případě potřeby nastaveny požadavky na potenciální kandidáty, např. na stupeň prověřenosti v zájmu ochrany utajovaných informací ve vztahu k právníkům osobám s majetkovou účastí státu, jejichž činnost se dotýká oblasti bezpečnosti nebo obrany státu. Jiný vliv na obranu nebo bezpečnost státu navrhovaná úprava nemá.

Některé další podrobnosti o dopadu navrhované úpravy jsou obsaženy v Závěrečné zprávě o hodnocení dopadů regulace (RIA) – v kapitolách VIII až X.

8. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Řešená problematika se dotýká postavení fyzických osob. Po vyhodnocení stávající úpravy, která je dílčím způsobem upravena v některých zákonech a dále pak na exekutivní úrovni usnesením vlády, je možné konstatovat, že tato úprava není úpravou, která by zvýhodňovala některou skupinu osob, ať již se jedná o muže či ženy nebo o některou specifickou skupinu (rodiče s dětmi, zdravotně postižení).

Navrhovaná úprava si neklade za cíl tuto situaci změnit. Přijetím navrhovaného zákona nedojde ke zhoršení postavení žen nebo mužů, popř. některé ze specifických skupin.

Zákon si současně neklade za cíl přinést úpravu, která by některou ze specifických skupin zvýhodňovala. Jeho cílem je vytvoření podmínky pro transparentní nastavení procesu výběru osob do řídicích a kontrolních orgánů v právnických osobách s majetkovou účastí státu, které umožní v této oblasti rovné výchozí podmínky pro uplatnění všech osob, které budou mít pro uvedené funkce rovné předpoklady.

Zvláštní část

K části první

K § 1:

Tento zákon upravuje z obecného hlediska oblast personálních nominací ve státní správě. První oblastí je oblast institucionální, tj. zřízení Výboru pro personální nominace (dále jen „Výbor“), který bude posuzovat návrhy na nominaci konkrétní osoby do řídicího nebo dozorčího orgánu právnické osoby s majetkovou účastí státu, a stanoví působnost a pravomoc tohoto Výboru, které jsou blíže uvedeny v jednotlivých ustanoveních.

Druhou oblastí, kterou zákon upravuje, je samotný nominační postup ministerstev, tj. postup při výběru osoby, která má stát zastupovat v řídicích a dozorčích orgánech právnických osob s majetkovou účastí státu. Zákon se bude vztahovat na postup ministerstev v oblasti personálních nominací do řídicích a kontrolních orgánů, a to jak monistické, tak i dualistické koncepce, tj. bude dopadat na jednatele, statutární ředitele nebo ředitele, členy představenstva, členy správní rady a členy dozorčí rady. Orgán společnosti, na který se zákon nebude vztahovat, je výbor pro audit, a to vzhledem k jeho povaze jako specializovaného orgánu a speciální zákonné úpravě, včetně náležitostí pro výkon auditní činnosti.

Systém by měl dopadat na nominace osob ze strany ministerstev (nikoliv případně ze strany jiných společníků nebo akcionářů od státu odlišných).

Zákon bude dopadat na personální nominace v těch případech, kdy je dána přímá personální nominační pravomoc příslušného ministerstva, tj. tam, kde je dána pravomoc přímo jmenovat konkrétní osobu. Pokud tedy příslušné ministerstvo přímo jmenuje osobu do některého z orgánů, pak se v plné míře uplatní navrhovaná úprava (např. ministerstvo jmenuje z postavení akcionáře člena dozorčí rady = uplatní se zákonný postup). Pokud není dána přímá personální nominační pravomoc příslušného ministerstva, např. představenstvo volí dozorčí rada, pak již nelze zákonnou úpravu personální nominace aplikovat (naráželo by na mantinely soukromoprávní úpravy).

Předmětná úprava se nebude vztahovat na specifickou povahu opatření k řešení krize podle zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, který upravuje proces řešení krize bank. Proces zavedení režimu překlenovací instituce nebo osoby pro správu aktiv je specifický svou časovou náročností, jelikož může nastat situace, že bude nutné ve velice krátké době (zpravidla přes víkend) vyměnit vedoucí orgán překlenovací instituce či osoby pro správu aktiv. Navíc je v souladu s § 103 a 114 zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, nutné zapojit do tohoto procesu Českou národní banku.

K § 2:

Stěžejní je vymezení pojmu právnická osoba s majetkovou účastí státu, kterou se pro účely tohoto zákona považuje obchodní společnost, v níž má stát majetkovou účast, státní podnik, národní podnik a Správa železniční dopravní cesty.

Pojem obchodní společnosti byl převzat ze zákona upravujícího obchodní korporace a vztahuje se na obchodní společnosti bez ohledu na výši majetkové účasti. Tento přístup byl zvolen v zájmu zachování rovnosti. V praxi totiž nelze odlišit situace, kdy existuje ještě

veřejný zájem na jmenování osob do orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu (např. rozdělení právnických společností podle strategické významnosti). Tímto řešením dochází rovněž k řešení situací existence akcionářských dohod (není vyloučeno, že i při malém podílu v obchodní společnosti může být dána v rámci akcionářské dohody možnost nominovat zástupce do volených orgánů; případně může být situace opačná – i při větším vlivu bude akcionářská dohoda omezovat/určovat možnost nominovat zástupce). Tento zákon nikterak nenarušuje vymezení orgánů a nezasahuje do jmenování orgánů podle soukromoprávních předpisů, zejména zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

V případech státních podniků je situace jednoznačná, neboť funkci zakladatele vždy vykonává příslušné ministerstvo a hovoříme o tzv. 100% majetkové účasti státu. Tento zákon nikterak nenarušuje vymezení orgánů a nezasahuje do jmenování orgánů podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Státní podniky „v režimu zákona č. 111/1990 Sb.“ jsou (včetně těch v likvidaci) ty, které podle § 20 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb. nezačaly být v důsledku nepřizpůsobení zakládací listiny považovány za vzniklé podle zákona č. 77/1997 Sb. a které se podle § 20 odst. 1, 2 a 3 od účinnosti zákona č. 77/1997 Sb., tj. od 1. 7. 1997, řídí výhradně „dosavadními předpisy“, tedy zejména právě zákonem č. 111/1990 Sb. Ust. § 20 zákona č. 77/1997 Sb. je přechodné ustanovení, které cíleně upravilo právní poměry pro vybranou skupinu státních podniků, jež se novému zákonu č. 77/1997 Sb. nepřizpůsobily. Tj. tato skupina státních podniků se zákonem č. 77/1997 Sb. neřídí a z toho důvodu také není vyňata z působnosti zákona č. 219/2000 Sb. (srov. § 54 odst. 1 věta čtvrtá a pátá cit. zákona). Tento stav se nezměnil ani novelizací zákona č. 77/1997 Sb. provedenou zákonem č. 253/2016 Sb. Přechodné ustanovení ke změnám provedeným tímto zákonem v zákoně č. 77/1997 Sb., které je obsaženo v čl. II bodu 1 zákona č. 253/2016 Sb., se týká pouze těch státních podniků, které se zákonem č. 77/1997 Sb. ke dni zabytí účinnosti čl. II bodu 1 zákona č. 253/2016 Sb. řídily, a nikoli těch, které se již od 1. 7. 1997 Sb. řídí (nadále) právními předpisy platnými a účinnými před uvedeným datem, tedy především zmíněným dřívějším zákonem č. 111/1990 Sb. Jde o „státní organizace“, které již nejsou hospodářsky aktivní, protože jsou v likvidaci, v konkursu a nebo případně existují jako „zbytkové“ pouze pro dořešení např. restitučních sporů, dokončení privatizace, apod.

Specifické postavení má Správa železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC“) jako státní organizace. Právní úprava SŽDC je obsažena v zákoně 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. Tento zákon nikterak nenarušuje vymezení orgánů a nezasahuje do jmenování orgánů podle zákona č. 77/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

K § 3:

Zákonem se stanovuje, že vláda zřizuje Výbor. Úprava je obdobná jako tomu bylo doposud prostřednictvím úpravy na exekutivní úrovni, tj. prostřednictvím usnesení vlády. Výbor má postavení poradního orgánu vlády České republiky a jeho činností je posuzovat návrhy na nominace konkrétních osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu, které budou předkládat jednotlivá ministerstva. Z postavení poradního orgánu vyplývá, že se nejedná o orgán, jehož posouzení by mělo zavazující charakter, ale jeho posouzení bude mít povahu doporučení.

Výbor je pojímán jako organizační jednotka Úřadu vlády České republiky, která bude zajišťovat jeho organizační, finanční, odborné a materiální zabezpečení. Činnost Výboru

vzhledem k jeho povaze poradního orgánu nebude podléhat zákonu upravujícímu odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci.

K § 4:

Zákon stanovuje minimální hranici počtu členů, a to 5 členů. Konstrukce Výboru byla inspirována úpravou rozkladových komisí ve správním řádu. Určení minimální hranice má ponechat možnost úvahy volby počtu členů s ohledem na skutečnost, že Výbor má být složen na odborné bázi, přičemž uzavřít výčet odborností by nepředstavovalo nejvhodnější řešení a současně bude možné při stanovení počtu členů přihlížet k praktické rovině, kdy například oblast v praxi řízení právnických osob může být z hlediska osob rozmanitá.

Členové ze svého středu zvolí předsedu a místopředsedu, jejichž pravomoci bude stanovovat Statut Výboru a Jednací řád Výboru. Jedná se o běžné pojetí hierarchizace, které má sloužit k řádnému zajištění chodu činnosti Výboru.

K § 5:

Členy Výboru bude jmenovat vláda jako celek. Navrhovat člena Výboru může kterýkoliv člen vlády, což odpovídá povaze poradního orgánu. Tento institut je běžně využívaný a uplatňovaný. Ve vztahu k odvolání bude vláda odvolávat pouze v případech stanovených zákonem, nikoliv v případech uplynutí funkčního období, vzdáním se funkce, přestane-li člen Výboru splňovat podmínku bezúhonnosti, smrti nebo prohlášení za mrtvého. Odvolat člena Výboru je opět možné na základě návrhu kteréhokoliv člena vlády, avšak jak již bylo uvedeno, tento návrh na odvolání může být podán pouze z důvodů stanovených zákonem.

Zákon stanovuje pevné funkční období členů Výboru na 5 let. Jedná se o zesílení prvku apolitičnosti, tj. Výbor by neměl podléhat politickým změnám, čemuž odpovídá i zvolená doba funkčního období. Připouští se opakované zvolení členem Výboru, které se nikterak neomezuje.

K § 6:

Zákon stanovuje podmínky na člena Výboru. Členem Výboru může být pouze fyzická osoba, která se svým jmenováním do funkce souhlasí (prvek dobrovolnosti) a která ke dni jmenování, tj. schválení vládou, dosáhla věku 30 let. Podmínka věku 30 let se odvíjí od obecného požadavku na odbornost tohoto poradního orgánu, přičemž se předpokládá, že určitá odbornost a především životní zkušenost je spojována mimo jiné i s věkem. Na druhé straně věková hranice nemůže být absolutně přísná, neboť již dnes lze pozorovat generaci osob, která svých úspěchů a odbornosti nabývá v dřívějších letech.

Dalšími obecnými požadavky je plná svéprávnost, bezúhonnost a bezdlužnost. Tyto požadavky mají zajistit určitý stupeň důvěryhodnosti člena Výboru, tj. mají přispět k eliminaci negativních externalit.

Praxe v oboru auditní činnosti je odvozována od činností definovaných v zákoně upravujícím auditory (aktuálně zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů).

Za specifické požadavky můžeme označit požadavek praxe a tzv. požadavek apolitičnosti člena Výboru, tj. není členem žádné politické strany nebo hnutí, čímž se eliminuje riziko, rozhodování člena Výboru nebude ovlivněno jeho stranickou příslušností a politickým tlakem. Pojetí odbornosti Výboru také odpovídá požadavek praxe v některém v zákoně uvedených oborů. Zákon obsahuje výčet oborů, které jsou strategické a jsou nejvýznamněji spojovány s corporate governance. Stejně jako v případě stanovení věkové hranice, je i doba praxe stanovena s přihlédnutím na praktickou zkušenost, uplatnění odbornosti v praxi a s tím spojené zkušenosti.

K § 7:

Za účelem posílení postavení Výboru zákon stanovuje zánik funkce člena Výboru. Těmito způsoby jsou uplynutí funkčního období (s ohledem na pevně stanovené funkční období), odvolání, písemné vzdání se funkce, přestane-li člen Výboru splňovat podmínku bezúhonnosti podle tohoto zákona, smrtí nebo prohlášením za mrtvého.

Zákon stanovuje podmínku, za níž je možné odvolat člena Výboru, a to nevykonává-li svou funkci ze zdravotních nebo jiných důvodů po dobu 6 po sobě následujících měsíců. Důvody budou posuzovány individuálně, a to jak zdravotní, tak i jiné důvody. Obecně se má jednat o praktické důvody, jež jsou spojeny s dlouhodobou neúčastí člena na jednáních Výboru nebo vedoucích k tomu, že dlouhodobě neplní své povinnosti. V takovém případě nedochází k automatickému zániku funkce, ale kterémukoliv členu vlády vzniká oprávnění podat návrh na odvolání takového člena Výboru. Teprve vláda jako celek může o odvolání člena rozhodnout, a to pouze ze zákonem stanoveného důvodu.

S výjimkou vzdání se funkce dochází k zániku členství ve Výboru dnem bezprostředně následujícím po dni, v němž nastala rozhodná skutečnost. Určení počátku rozhodné skutečnosti by v praxi nemělo činit problém, konkrétně by se mělo jednat o den následující po uplynutí 5 let (zde se uplatní počítání lhůt dle občanského zákoníku), dnem následujícím po rozhodnutí vlády o odvolání z funkce člena Výboru, dnem následujícím po nabytí právní moci rozhodnutí, na jehož základě člen Výboru přestane splňovat podmínku bezúhonnosti, bezdlužnosti nebo plné svéprávnosti (omezení svéprávnosti soudem). Výjimku tvoří vzdání se funkce člena Výboru, které musí mít písemnou formu a musí být oznámeno předsedovi vlády jako představiteli vlády, o jehož poradní orgán se jedná. V případě písemného vzdání se funkce dochází k zániku členství třicátým dnem po jeho oznámení (doručení), není-li v písemném vzdání se funkce stanoveno pozdější datum, tj. datum po uplynutí třicátého dne.

Ve vztahu k bezúhonnosti, bezdlužnosti a členství v politické straně nebo hnutí zákon upravuje informační povinnost člena Výboru ve vztahu k vládě jako orgánu, který jej do funkce jmenoval (v praxi se předpokládá informování předsedy vlády jako vrcholového představitele vlády). Informační povinnost je nutné splnit bezodkladně poté, co se člen Výboru o změně dozvěděl. Za změnu lze považovat situaci, kdy člen Výboru již nadále nebude bezúhonný, bezdlužný nebo se stane členem politické strany nebo hnutí.

K § 8:

Členství ve Výboru je pojímáno jako veřejná funkce. Nejedná se o pracovní poměr podle zákoníku práce, ani služební poměr podle zákona o státní službě. Předpokládá se však, že výkon této veřejné funkce bude vykonáván na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr nebo na základě smluvního vztahu podle občanského zákoníku. Jedná se o veřejnou funkci, za kterou bude příslušet odměna. Výše odměny bude stanovena vládou. Při stanovení této výše by mělo být přihlédnuto k povaze, významnosti a charakteru funkce.

S výkonem funkce člena Výboru jsou nepochybně spojeny cestovní náhrady, jež budou poskytovány ve výši a za podmínek stanovených zákoníkem práce. Finanční prostředky v souladu s ustanovením § 3 odst. 3 zajišťuje Úřad vlády, jako je tomu např. v případě činnosti Legislativní rady vlády a jejich pracovních komisí.

K § 9:

V rámci posílení důvěry v členy Výboru a zvýšení transparentního přístupu bude seznam členů Výboru, včetně jejich profesního životopisu, zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup (předpokládá se na webových stránkách Úřadu vlády).

Veškeré podrobnosti, jako například způsob volby předsedy a místopředsedy, stanovení jejich činnosti, průběh jednání, způsob rozhodování a jiné otázky procesního charakteru (např. hlasování per rollam) stanoví Statut Výboru a Jednací řád Výboru. Základními zásadami, kterými se Výbor musí řídit, jsou zejména objektivita, profesionální přístup a diskretnost.

K § 10:

Samotný nominační postup, tj. postup při výběru osob, které mají zastupovat stát v řídicích a dozorčích orgánech právnických osob s majetkovou účastí státu, se vztahuje pouze na postup ministerstev (viz kompetenční zákon), nikoliv subjektů od ministerstev odlišných (tj. nikoliv případně ze strany jiných společníků nebo akcionářů od státu odlišných). Nominační postup se uplatní pouze v případech tzv. přímé nominace neboli možnosti přímého obsazení funkce v právnické osobě. Zákon bude dopadat na personální nominace v těch případech, kdy je dána přímá nominační personální pravomoc příslušného ministerstva, tj. tam, kde je dána pravomoc přímo jmenovat konkrétní osobu. Pokud tedy příslušné ministerstvo přímo jmenuje osobu do některého z orgánů, pak se v plné míře uplatní navrhovaná úprava (např. ministerstvo jmenuje z postavení akcionáře člena dozorčí rady; situace, kdy členy představenstva volí dozorčí rada, která je vybírá z uchazečů navržených valnou hromadou/akcionářem = uplatní se zákonný postup). Pokud není dána personální pravomoc příslušného ministerstva, např. členy představenstva volí dozorčí rada, pak již nelze zákonnou úpravu personální nominace aplikovat (naráželo by na mantinely soukromoprávní úpravy).

V případě, že ministerstvo hodlá uplatnit svou přímou jmenovací pravomoc, zakládá ustanovení povinnost ministerstvu, do jehož působnosti daná právnická osoba s majetkovou účastí spadá, předložit Výboru k posouzení návrh konkrétní osoby, která má danou funkci zastávat. Tuto povinnost nemusí ministerstvo splnit pouze v případech stanovených zákonem. Smyslem povinnosti předložit návrh personální nominace k posouzení Výboru je zakotvit tuto povinnost jako pravidlo, čímž má obecně dojít k eliminaci libovůle ministerstev.

K § 11:

Za účelem zajištění vyšší míry transparentnosti ukládá zákon ministerstvům povinnost konat před předložením nominace konkrétní osoby Výboru výběrové řízení. Toto výběrové řízení je v působnosti každého ministerstva a zákon stanovuje pouze jeho minimální náležitosti. Jednou z náležitostí je oznámení výběrového řízení a uvedení podmínek pro výkon funkce, přičemž výběrové řízení musí být zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup (předpokládá se, že ministerstvo vždy zveřejní výběrové řízení nejméně na svých webových stránkách). Zákon stanovuje minimální lhůtu pro zveřejnění, a to 10 pracovních dnů.

Vyloučení povinnosti neprovádět výběrové řízení je ze zákona upravena jako výjimečná možnost, která musí být případně řádně zdůvodněna a takovéto zdůvodnění musí být v rámci transparentnosti zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tím by mělo být obecně zabráněno zneužívání tohoto institutu. Jakýkoliv výklad tohoto institutu musí být zcela restriktivní.

Úprava tohoto výjimečného institutu je inspirována úpravou obsaženou zákonem upravujícím veřejné zakázky, tj. musí se buď jednat o krajně naléhavý důvod, nebo časový důvod, který si ministerstvo nezpůsobilo samo svým jednáním (např. hromadné úmrtí, nemožnost dosavadního kandidáta nastoupit do příslušného orgánu právnické osoby a vzhledem k nemožnosti konání valné hromady, např. se koná z důvodu velkého počtu akcionářů a s tím spojené hospodárnosti pouze jednou za rok, bude nutné okamžitě nominovat jinou osobu).

K § 12:

Ministerstvům se ukládá, aby pro každou konkrétní funkci v právnické osobě, pro níž se bude konat výběrové řízení, stanovila podmínky pro výkon funkce, jejichž splnění bude po uchazečích vyžadováno. Jelikož každá právnická osoba je jiná, nelze podmínky pro výkon funkce nastavit zákonem, tyto lze nastavit pouze v obecném rámci. Podmínky pro výkon funkce musí být nastaveny tak, aby odrážely význam, charakter, cíl a velikost právnické osoby s majetkovou účastí státu. Ustanovení obsahuje demonstrativní výčet, co se rozumí podmínkami pro výkon funkce, které by měly být vyžadovány. Demonstrativní výčet zakládá možnost přihlédnout i ke specifickým požadavkům na výkon funkce (např. požadavek bezpečnostní prověrky).

Stanoveny jsou podmínky obecnějšího charakteru, které musí být splněny vždy bez ohledu na to, o jakou právnickou osobu s majetkovou účastí státu se jedná. Předně se musí z povahy věci jednat o fyzickou osobu a v zájmu zajištění určitého stupně odbornosti a zkušeností byla zvolena věková hranice 28 let v době podání přihlášky do výběrového řízení. Vedle podmínky plné svéprávnosti, bezúhonnosti a bezdlužnosti se požaduje, aby uchazeč předložil čestné prohlášení, že ve vztahu k funkci, o kterou se uchází, se nenachází ve střetu zájmu (např. není v soudním sporu s předmětnou právnickou osobou). Praxe v oboru auditní činnosti je odvozována od činností definovaných v zákoně upravujícím auditory (aktuálně zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů). Důraz by měl být kladen i na subjektivní stránku uchazeče, resp. jeho důvěryhodnost. Posouzení důvěryhodnosti představuje subjektivní posouzení, které je odvislé od různých informací (např. vychází se z informací předložených uchazečem, z informací z pohovoru, apod.).

K § 13:

Průběh a hodnocení výběrového řízení probíhá na příslušném ministerstvu, do jehož působnosti právnická osoba s majetkovou účastí státu spadá. Za účelem řádného zajištění výběrového řízení a s tím spojené vyšší míry transparentnosti má ministerstvo povinnost ustanovit výběrovou komisi. Tato komise musí mít nejméně 3 členy, kteří jsou jmenováni příslušným ministrem. Je pouze na úvaze příslušného ministerstva, jakým způsobem bude výběrová komise zasedat a jednat. Výběrová komise má povinnost zkontrolovat všechny příchozí přihlášky a vyloučit ty, které nesplňují podmínky uvedené v oznámení o výběrovém řízení, tímto zákonem nebo jiným právním předpisem. Zbylé přihlášky a uchazeče posoudí, vyberou nejvhodnějšího uchazeče a navrhnou pořadí zbylých uchazečů. Celý proces musí být zadokumentován nejméně ve formě písemného záznamu.

K § 14:

Po provedení výběrového řízení na ministerstvu se předává návrh na nominaci konkrétní osoby do funkce v právnické osobě s majetkovou účastí státu na posouzení Výboru. Ministerstvo má možnost výboru předložit neomezený počet návrhů na nominaci na tutéž funkci za podmínky, že se jedná o uchazeče, který absolvoval výběrové řízení, nejedná-li se o situaci, kdy výběrové řízení nebylo ze zákonných důvodů konáno. Návrh na nominaci konkrétní osoby musí společně s jejím postoupením Výboru zveřejnit ministerstvo způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tento proces má vést k zajištění větší transparentnosti a posílení kontroly za účelem naplnění veřejného zájmu na obsazování funkcí v právnických osobách s majetkovou účastí státu. S ohledem na skutečnost, že se jedná o obsazení funkce právě v právnické osobě s majetkovou účastí státu, kde převládá zvýšený veřejný zájem, dojde ze zákona ke zveřejnění základních údajů o uchazeči, jehož nominace se Výboru předkládá. Údaje, které se zveřejňují, jsou obdobné jako u zákona upravujícího svobodný přístup k informacím.

K § 15:

Výboru se ze strany ministerstva předkládá profesní životopis, kopie všech podkladů, které uchazeč předložil ve výběrovém řízení a záznam o výběrovém řízení a jeho průběhu. Pro posouzení Výborem budou dostačující podklady z výběrového řízení, čímž má být zamezeno přílišné byrokracii a administrativě zejména na straně uchazečů, kteří by jinak museli doklady o bezúhonnosti a bezdlužnosti dokládat dvakrát, kdyby se nominační postup časově protáhnul.

Výbor má na posouzení předložené nominace stanovenou lhůtu 10 pracovních dnů ode dne obdržení návrhu na posouzení. Výbor si může za účelem řádného posouzení vyžádat další doplňující podklady a informace od ministerstva, přičemž musí stanovit přiměřenou lhůtu pro doplnění. Po dobu stanovenou k doplnění podkladů a informací, neběží lhůta pro posouzení návrhu nominace konkrétní osoby.

Výbor posuzuje návrh nominace a konkrétní osobu s přihlédnutím k podmínkám stanoveným zákonem nebo zvláštním předpisem, jsou-li vyžadovány, a zejména k odborným a osobnostním předpokladům nominanta pro výkon funkce. Výbor by měl v této souvislosti přihlížet k významu, charakteru, cílům a velikosti právnické osoby s majetkovou účastí státu, do jejíhož orgánu je konkrétní osoba nominována. Další požadavky na členy orgánů však mohou být obsaženy také v tzv. zakladatelských právních jednáních ve smyslu § 123 zákona č. 89/2012 Sb. (např. společenské smlouvě v případě vícečlenné společnosti s ručením omezeným, anebo zakladací listině státního podniku ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb.), případně také ve stanovách akciové společnosti (které doplňují zakladatelskou listinu společnosti), přičemž i k těmto požadavkům by měl Výbor přihlížet.

Výbor povinně provede s uchazečem osobní pohovor. K posouzení konkrétní nominace si Výbor může také přizvat třetí nezávislou osobu, na níž se Výbor usnese, a která posoudí konkrétní specializaci vzhledem ke své odbornosti (např. energetika). Právo přizvat si odborníka na danou specializaci by měl Výbor využívat v případech, kdy je vzhledem k charakteru a předmětu činnosti právnické osoby požadována určitá specializace, kterou neovládá žádný člen Výboru.

O celém průběhu nominačního postupu, který je v kompetenci Výboru, se pořizuje nejméně písemný záznam. Tento záznam musí vždy obsahovat alespoň datum a místo konání pohovoru, identifikaci uchazeče, funkce a právnické osoby s majetkovou účastí státu, do které je uchazeč nominován, průběh pohovoru a zdůvodnění doporučení Výboru. Tento záznam musí být neprodleně, nejpozději však do 5 dnů, postoupen ministerstvu a zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.

K § 16:

Hodnocení Výboru má pouze doporučující charakter, což je dáno jeho pojetím Výboru jako poradního orgánu vlády a skutečností, že veškerou odpovědnost za dosazení nominanta do orgánu právnické osoby s majetkovou účastí státu nese to ministerstvo, resp. ministr, do jehož působnosti daná právnická osoba spadá. Z tohoto důvodu je ministerstvu ponechána zákonná možnost se od stanoviska Výboru odchýlit, přičemž tento postup a důvody, pro které bylo k tomuto postupu přistoupeno, musí písemně zdůvodnit a neprodleně zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Odchýlení se od stanoviska Výboru znamená možnost navrhnout jmenovacímu orgánu do funkce nominanta, který prošel nominačním postupem před Výborem, avšak k němu bylo vydáno negativní stanovisko. Předmětné odchýlení není možné vykládat tak, že by příslušné ministerstvo, resp. ministr, měl volnou úvahu a navrhnul či jmenoval osobu, která neprošla výběrovým řízením a postupem před Výborem. Tento závěr vyplývá z pojetí navrhované právní úpravy.

K § 17:

V tomto ustanovení, které navazuje na požadavky na člena Výboru a osoby, které by měly být nominovány uvedené v § 9 a § 12, jsou stanoveny podmínky bezúhonnosti. Požadavek bezúhonnosti je koncipován tak, aby se nejednalo o absolutní bezúhonnost, ale o takovou bezúhonnost, která je relevantní z hlediska zákonem sledovaného účelu. Bezúhonnost bude Úřad vlády, (resp. ministerstvo) zjišťovat sám z výpisu z evidence Rejstříku trestů. Výjimkou jsou cizí státní příslušníci, kteří budou mít povinnost tuto podmínku prokázat sami, a to výpisem z evidence Rejstříku trestů nebo jiným obdobným dokladem vydaným jiným státem, včetně českého překladu. V této souvislosti bude postačovat překlad prostý, tzn. úředně neověřený, přičemž v případě pochybností bude povinnost předložit překlad s úředně ověřeným překladem.

K § 18 a 19:

V případě podmínky bezdlužnosti (navazuje rovněž na podmínky v § 6 a § 12) jde především o daňovou bezdlužnost, o potvrzení o neexistenci jiných závazků vůči státnímu rozpočtu, neexistenci nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále. Ustanovení vymezuje doklady, kterými bude bezdlužnost prokazována (potvrzení finančního úřadu, zdravotní pojišťovny atd.)

Ustanovení § 19 obsahuje, jakým způsobem má být doloženo splnění podmínek uvedených v § 6 a 12.

Předmětná navrhovaná právní úprava nesměřuje do soukromoprávních předpisů a nezpůsobuje neplatnost volby nebo právních jednání podle soukromoprávních předpisů (např. ustanovení § 155 zákona č. 89/2012 Sb.); soukromoprávní předpisy zůstávají nedotčeny.

K části druhé**K § 20**

Zamezení prosazování určitých zájmů (například záměrné dosazování do funkcí v návaznosti na politické dohody nebo osobní vazby) by mělo být dosaženo úpravou střetu zájmů u poslanců a senátorů. Navrhuje se proto rovněž změna spočívající v zákazu zastupovat stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech právnických osob s majetkovou účastí státu. Tato úprava by měla zabránit negativním externalitám spočívajících například v příslibu nominace politika do některého z orgánů společností ovládaných státem poté, co ukončí aktivní politickou činnost – taková nominace může být zneužita jako forma korupce svého druhu (např. výměnou za konkrétní hlasování ještě v době trvání mandátu). Uvedený zákaz by měl trvat 4 roky po skončení mandátu. Lhůta čtyř let se jeví jako nejvhodnější, neboť půjde (až na výjimky) o další volební období, kdy lze zneužití možnosti jmenování do řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu v návaznosti na ovlivnění výkonu mandátu považovat za nejvýraznější. S ohledem na sledovaný cíl se jedná o přijatelné prolomení principu nediskriminace.

K § 21

Ustanovení o zákazu zastupovat stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech právnických osob s majetkovou účastí státu se poprvé uplatní až na poslance nebo senátora, jehož mandát vznikl po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Důvodem je zachování principu legitimního očekávání, které stávající poslanci nebo senátoři měli při svém vstupu do politického života.

K § 22

Účinnost zákona se stanoví dělená, a to v zájmu jednoznačnosti v obou případech pevným datem. Dřívější účinnost změny v zákoně o střetu zájmů (od 1. října 2017) je zvolena proto, aby se navrhovaná právní úprava vztahovala již na poslance zvolené ve volbách na podzim r. 2017 (předpokládané konání voleb je říjen 2017).