

## Připomínky k návrhu věcného záměru zákona o výběru odborníků do řídicích, kontrolních a dozorčích orgánů

Pracovní skupina Rekonstrukce státu vítá věcný záměr zákona o výběru odborníků do orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu, národních a státních podniků, předložený Ministerstvem financí. Vytvoření legislativy navrhované ve Věcném záměru by znamenalo splnění doporučení OECD, zakotvená v OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, konkrétně Guideline II. A, doporučující zavedení státní vlastnické politiky, a Guideline II. F. 2, doporučující zavedení dobře strukturovaného a transparentního nominačního procesu. Současně tím budou splněny některé cíle, zakotvené v programovém prohlášení vlády z února 2014,<sup>1</sup> a některé úkoly, zakotvené ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017<sup>2</sup> a v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015.<sup>3</sup>

Pracovní skupina Rekonstrukce státu podává k návrhu věcného záměru zákona o výběru odborníků do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností podle zvolené varianty (tzn. varianta 3a), č.j. MF-9171/2015/2901-7 (dále jen „Věcný záměr“), následující připomínky:

### 1. Ke zhodnocení dopadů Věcného záměru

#### 1.1 Nedochází ke střetu soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy

Na str. 8 se v odůvodnění věcného záměru uvádí, že: „*Za problematický rys této subvarianty je třeba považovat skutečnost, že by touto úpravou zřejmě mohlo dojít ke střetu soukromoprávní úpravy (právní úprava obchodních společností v zákoně o obchodních korporacích) a úpravy veřejnoprávní.*“ S tímto zněním nesouhlasíme.

Podle našeho názoru ke střetu Věcného záměru se soukromoprávní úpravou, obsaženou např. v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“), nedojde. Důvodem je skutečnost, že nominační proces je plně v gesci příslušných ministerstev, které již dnes nominují, resp. jmenují či volí, členy dozorčích rad na základě doporučení Vládního výboru pro personální nominace, aniž by docházelo ke střetu právních úprav. Ani zavedení státní vlastnické politiky nemusí vést ke střetu soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy, neboť zákon může ukládat příslušným ministerstvům, vykonávajícím práva společníka či zakladatele státem vlastněného podniku, povinnost působit na změnu stanov, zakládacích listin či statutů obchodních společností s majetkovou účastí státu, státních a národních podniků (dále jen „státem vlastněné podniky“).

**Řešení: navrhuje se uveřejnit větu vypustit z odůvodnění věcného záměru.**

#### 1.2 Příklady zahraniční právní úpravy

Věcný záměr na str. 6 neobsahuje úplný popis slovenské právní úpravy, když hovoří pouze o záměru slovenského zákonodárce upravit výběr zástupců do orgánů společností se 100% majetkovou účastí státu, avšak neuvádí zákon č. 111/1990 Z. z., o štátnom podniku, který v § 19a upravuje nominační proces do orgánů slovenských státních podniků.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove\\_prohlaseni\\_unor\\_2014.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf), bod č. 9.7, str. 46.

<sup>2</sup> Viz bod č. 2.1.2 „Transparentnost a otevřený přístup k informacím“, str. 6. Dostupné z:

<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepcie-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>, str. 10 a 14.

<sup>4</sup> <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-111>

**Řešení: doplnit do odůvodnění Věcného záměru větu v následujícím znění: „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.“**

### **1.3 Nutnost alokovat rozpočet na fungování Vládního výboru pro personální nominace – zásadní připomínka**

Věcný záměr na str. 9 uvádí, že „...varianta navrhovaná k realizaci nebude mít zásadní dopad na státní rozpočet, ostatní rozpočty.“ S tímto tvrzením nesouhlasíme.

Domníváme se, že Vládní výbor pro personální nominace (dále jen „Výbor“) by měl mít alokovaný malý rozpočet, který by mu umožnil reálně plnit jeho funkce. Rozpočet by se měl odvíjet od úkolů Výboru, uložených mu zákonem, a od odhadovaného počtu osob, které Výbor bude posuzovat. Rozšíření úkolů a působnosti Výboru oproti praxi stávajícího Výboru pro vládní nominace, jakož i zvýšení počtu členů a zapojení nezávislých expertů do tohoto orgánu, se podle našeho názoru nezbytně promítne do provozních nákladů Výboru. Navíc dojde k zásadnímu navýšení počtu Výborem projednávaných osob. Stávající Vládní výbor pro nominace za rok své činnosti (17.4.2014-15.4.2015) projednal 113 osob nominovaných do 135 dozorčích rad a vyjma 8 zamítnutých nominací na každou funkci posuzoval vždy jediného kandidáta. Za stejné období by tak nově Výbor musel řešit více než 220 nominací a to s ohledem na povinnost ministerstva nominovat na jednu funkci v dozorčí radě minimálně 2 kandidáty.

Činnost Vládního výboru pro personální nominace má být podle našeho názoru hrazena ze samostatného rozpočtu samotného výboru (jako činnost kterékoli jiné organizační složky státu) a výkon funkce jednotlivých členů má být zásadně placený. Pouze dostatečné finanční ohodnocení dokáže podle našeho názoru zajistit členství kvalifikovaných nezávislých odborníků a kvalitní výkon funkce (členové výboru musí mít na výkon funkce dostatek času). Věcný záměr počítá s tím, že Výbor bude hodnotit nejen nominace osob na pozice v dozorčích radách, ale i dalších orgánech státem vlastněných podniků, a že bude mít i další pravomoci (např. tvorbu kodexu zásad dobrého vedení společnosti).

Pro ilustraci - Shareholder Executive, tedy obdobný britský orgán dozorující podniky o srovnatelném celkovém obratu jako v ČR, disponuje 192 zaměstnanci<sup>5</sup>. Mimo jejich vyzžití si běžně najímá služby headhunterů a poradenských společností. Nenavrhujeme zavádět agendy podobného rozsahu, dokládáme pouze, že dozor nad nominacemi rad spravujících podniky o obratu cca 500 mld. Kč by neměl být pouze čestnou funkcí, ale substantivní a zodpovědnou agendou, která vyžaduje patřičné prostředky.

**Řešení: Věcný záměr stanoví, že činnost Vládního výboru pro personální nominace je hrazena ze samostatné kapitoly ve státním rozpočtu. Výkon funkce člena výboru je placený. Tato připomínka je zásadní.**

## **2. K samotnému obsahu Věcného záměru a státní vlastnické politice**

### **2.1 Vymezení, co bude upraveno přímo v zákoně a co bude upraveno v prováděcích předpisech, případně tzv. soft law**

Věcný záměr pouze obecně hovoří o obsahu právní úpravy, týkající se státní vlastnické politiky a nominačního postupu osob, které mají být členy orgánů státem vlastněných podniků (dále jen „nominační proces“), nerozlišuje však, co má být upraveno přímo v zákoně (zda ve zvláštním zákoně, který má být teprve přijat, či v novele již existujícího zákona) a co má být upraveno prováděcími předpisy, případně interními předpisy a tzv. soft law (jakým je např. Kodex správy a řízení společností založený na Principech OECD (2004)).

<sup>5</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/211086/bis-13-p102-bis-annual-report-and-accounts-2012-2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211086/bis-13-p102-bis-annual-report-and-accounts-2012-2013.pdf) str. 141

Zdaleka ne vše musí být upraveno přímo zákonem, na druhou stranu se domníváme, že pouze zakotvení právního rámce státní vlastnické politiky a nominačního procesu přímo v zákoně zajistí, že přijaté řešení přetrvá konec tohoto volebního období. Zakotvení základního právního rámce právní úpravy správy a řízení (corporate governance) státem vlastněných podniků přímo v zákonech je dobrou praxí řady členských států OECD, např. nominační proces je zakotven v zákonech Slovenska (pouze pro státní podniky), Polska, Španělska, Portugalska,<sup>6</sup> Izraele,<sup>7</sup> Norska, Finska, Kanady či Austrálie.<sup>8</sup>

Preferujeme variantu stručné právní úpravy ve zvláštním zákoně, která zavede právní rámec pro vlastnickou politiku a nominační proces, a na ni navazující podzákonné právní předpisy a interní normativní akty ministerstev a státem vlastněných podniků, které budou zevrubně řešit podrobnosti. Podle našeho návrhu jsou možné v zásadě dvě varianty právní úpravy:

1. varianta stručné právní úpravy vlastnické politiky a nominačního procesu (včetně zřízení Výboru) v jednom zvláštním zákoně a jeho konkretizace prováděcím předpisy ministerstev a vnitřními předpisy státem vlastněných podniků;
2. varianta dílčích novelizací již existujících právních předpisů: zakotvení státní vlastnické politiky a nominačního procesu v § 28 an. zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zajištění depolitizace a prevence střetu zájmů u členů orgánů státem vlastněných podniků novelizací § 4 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, dílčí novelizace zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku a v další konkretizaci prováděcími předpisy ministerstev a vnitřními předpisy státem vlastněných podniků.

Podle našeho názoru jsou obě varianty právní úpravy rovnocenné a níže uvedené připomínky, podle nichž má zákon zřídit Výbor a vymezit jeho pravomoc a působnost, zavést povinnost příslušných ministerstev vytvářet státní vlastnickou politiku, vymezit základní právní úpravu nominačního procesu osob do orgánů státem vlastněných podniků a zabránit střetu zájmů, platí v obou variantách.

## 2.2 K písmeni A – předmět úpravy – zásadní připomínka: úprava vlastnické politiky musí být součástí návrhu řešení

Věcný záměr v písmeni A na str. 12 uvádí, že: „Zákon upraví...otázky vlastnické politiky státu.“ a dále, že: „Cílem zákona je zprůhlednit a sjednotit výkon vlastnické politiky státu...dále by měl zákon vytvořit určitou platformu pro formulování základů vlastnické politiky státu a pravidel jejího výkonu“ Věcný záměr se však již dále vlastnickou politikou, jejím obsahem a úpravou, nezabývá.

**Považujeme za nezbytné, aby vlastnická politika, tzn. dokument nebo dokumenty, jejichž obsah odpovídá doporučení OECD,<sup>9</sup> respektive právní rámec pro vytvoření státní vlastnické politiky, byla buď rozpracována jako zásadní součást navrženého řešení ve Věcném záměru, anebo aby byla vyčleněna do samostatného zákona, např. coby novela § 28 zákona č. 219/2000 Sb. (a z návrhu Věcného záměru vypuštěna).**

**Podotýkáme, že státní vlastnickou politiku nelze zaměňovat za pouhý obchodní plán (či obdobný dokument) státem vlastněného podniku.** Státní vlastnická politika je zásadně veřejný dokument vyšší úrovně, vytvářený samotným vlastníkem, která vymezuje správu a řízení státem vlastněného podniku a stanoví základní střednědobé a dlouhodobé cíle, jakých mají státem vlastněné podniky dosáhnout. Zavedení státní vlastnické politiky jednak poskytuje vlastníkovu i veřejnosti kritéria, jimiž mohou poměřovat výkony jednotlivých státem vlastněných podniků, jednak zajišťují

<sup>6</sup> <http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/o-que-e-o-sector-empresarial-do-estado-see->

<sup>7</sup> [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/corporate-governance-in-israel-2011\\_9789264097698-en#page11](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/corporate-governance-in-israel-2011_9789264097698-en#page11)

<sup>8</sup> Zdroj: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/board-of-directors-of-state-owned-enterprises\\_9789264200425-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/board-of-directors-of-state-owned-enterprises_9789264200425-en), Chapter 2: Board nomination frameworks and practices, pages 29 to 46.

<sup>9</sup> Vlastnická politika státu, veřejně dostupný strategický dokument, by podle doporučení OECD měla definovat celkový účel státního vlastnictví obchodních společností, měřitelné střednědobé a dlouhodobé cíle, stanovené jednotlivým státem vlastněným podnikům, roli státu ve správě a řízení státem vlastněných podniků a také, jakým způsobem bude tato politika zaváděna do praxe.

orgánům státem vlastněného podniku potřebnou autonomii nezávislost v rozhodování ve věcech, v nichž dochází ke střetu mezi zájmy samotného podniku na straně jedné a zájmy státu jako vlastníka na straně druhé. Příkladem je **Koncepce strategického rozvoje podniku Lesy České republiky, s.p., pro období let 2015 – 2019**. Obchodní plány jsou vytvářeny statutárním orgánem státem vlastněného podniku pověřeným obchodním vedením, nezabývají se správou a řízením takového podniku, musí být v souladu se státní vlastnickou politikou a obsahují podrobný popis způsobu, jakým chce státem vlastněný podnik dosáhnout ve vlastnické politice uvedené cíle, přičemž nemusí být veřejně dostupné.

**Řešení: Věcný záměr má zákonem upravovat základní parametry vlastnické politiky a její obsah. Věcný záměr, resp. návrh zákona by měl konkrétně:**

1. **definovat pojem „státní vlastnická politika“** a odlišit jej od obchodních strategií, koncepcí rozvoje podniku, statutů státních podniků či obdobných dokumentů. Podotýkáme přitom, že do vnějšího připomínkového řízení předložené znění Věcného záměru tento pojem nedefinuje.

Samotná státní vlastnická politika může mít dvě základní formy: formu jednoho rámcového dokumentu pro všechny státem vlastněné podniky, anebo formu jednotlivých vlastnických politik (obdoba britských „Framework Agreements“), vytvářených pro každý státem vlastněný podnik samostatně.

Příkladem jediného koncepčního dokumentu, který se vztahuje na všechny státem vlastněné podniky, který by určoval smysl existence jednotlivých státem vlastněných podniků a určoval jejich střednědobé a dlouhodobé cíle, je Norská vlastnická politika, která rozděluje norské státem vlastněné podniky do několika skupin podle toho, zda mají plnit komerční cíle či zda jejich prostřednictvím stát realizuje určitou politiku<sup>10</sup> a následně stanovuje základní účel a rámcové cíle, jakých mají jednotlivé státem vlastněné podniky dosáhnout.<sup>11</sup> Opačným příkladem je Velká Británie, která namísto jedné státní vlastnické politiky schvalované vládou využívá rámcové dohody (Framework Agreement), uzavírané mezi státními orgány vykonávajícími práva vlastníka a státem vlastněným podnikem, přičemž každý státem vlastněný podnik má vlastní rámcovou dohodu.

Preferujeme přitom, aby Věcný záměr zvolil formu jednotlivých dílčích vlastnických politik po vzoru Velké Británie.

2. **ukládat ministerstvu, které vykonává práva zakladatele nebo společníka ve státem vlastněném podniku vytvořit a zveřejnit vlastnickou politiku pro jednotlivé státem vlastněné podniky, a to podniky od určité, v zákoně uvedené velikosti** (ve smyslu ekonomických a dalších kritérií, jako je celková výše ročního obrátu, celková výše aktiv anebo počet zaměstnanců). Tím dojde k vyloučení tzv. zbytkových státních podniků a státem vlastněných podniků v likvidaci, stejně jako marginálních státem vlastněných podniků. Vlastnická politika by ovšem měla dopadat i na dceřiné společnosti státem vlastněných podniků.

Např. při platnosti pro podniky s obrátem vyšším než 100 mil. Kč by se zákon podle našeho odhadu vztahoval na 35 přímo vlastněných společností a státních podniků, a dalších 44 nepřímo vlastněných společností na území ČR.

3. **vymežit základní obsah státní vlastnické politiky**, kterým by podle našeho názoru mělo být:
  - a. vymezení základního účelu existence státem vlastněného podniku (např. účelem Lesů ČR, s.p., je příkladné hospodaření s majetkem státu na principech trvale udržitelných

<sup>10</sup> <http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17508&subid=0>

<sup>11</sup> Např. zde <http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17521&subid=0>, zde: <http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17522&subid=0>, zde: <http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17523&subid=0> a zde: <http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17524&subid=0>

zásad hospodaření a správy lesa s ohledem na ekonomické, environmentální, sociální a právní souvislosti)<sup>12</sup>;

- b. seznam měřitelných střednědobých (3-5 let) a dlouhodobých cílů, kterých má státem vlastněný podnik dosáhnout, včetně stanovení priorit jednotlivých cílů v případě, že je nelze současně splnit všechny (v případě Lesů ČR, s.p. jsou základní cíle stanoveny v koncepci rozvoje na str. 9).
4. **vymežit způsob tvorby státní vlastnické politiky s tím, že podrobnosti by měly být stanoveny prováděcím právním předpisem.** Konkrétní obsah státní vlastnické politiky by měla vytvářet příslušná ministerstva ve spolupráci s orgány státem vlastněných podniků a ve spolupráci s odbornou veřejností. Proces tvorby je popsán v dokumentu OECD Accountability and Transparency: a guide for state ownership,<sup>13</sup> pro inspiraci lze vyjít též z britské či norské právní úpravy a praxe.
- V principu by ministr měl uložit interním předpisem příslušným odborům ministerstva vykonávajícím práva zakladatele či společníka vůči státem vlastněným podnikům povinnost ve spolupráci se statutárními orgány státem vlastněných podniků v určité lhůtě vytvořit návrh státní vlastnické politiky pro příslušný státem vlastněný podnik. Tento dokument by byl konzultován s odbornou veřejností, následně schvalován ministrem a jeho znění by bylo předkládáno pro informaci nebo ke schválení vládě. Ministerstva by následně musela např. změnou stanov, zakládacích listin či statutů státem vlastněných podniků uložit statutárnímu orgánu řídit konkrétní státem vlastněný podnik způsobem, který zajistí plnění základního účelu a příslušných střednědobých a dlouhodobých cílů.
5. **způsob zveřejnění státní vlastnické politiky.** Státní vlastnická politika by neměla obsahovat informace, které nelze poskytnout podle právních předpisů upravujících svobodný přístup k informacím a měla by být proto uveřejňována zásadně v plném znění způsobem umožňujícím dálkový přístup, např. na internetových stránkách příslušného ministerstva a rovněž příslušného státem vlastněného podniku.
  6. **způsob pravidelného vyhodnocování naplňování státní vlastnické politiky, podrobnosti by měl stanovit prováděcí právní předpis,** například na základě dokumentu OECD Accountability and Transparency: a Guide for State Ownership, který v kapitole 2 hovoří o průběžném hodnocení výkonů, o ročním vyhodnocování výkonů a o využití benchmarkingu (tedy srovnávání hospodářských výkonů státem vlastněných podniků s obdobnými soukromými společnostmi či jinými státem vlastněnými podniky). **Vlastní vyhodnocování plnění státní vlastnické politiky může provádět buď samotný státem vlastněný podnik, anebo příslušné ministerstvo.**

**Uvedenou připomínku považujeme za zásadní a navrhuje proto konkretizaci obsahu pojmu „státní vlastnická politika“ a doplnění návrhu právní úpravy tvorby, obsahu, zveřejňování a vyhodnocování státní vlastnické politiky do Věcného záměru v souladu s touto připomínkou.**

### 3. Ke zřízení Vládního výboru pro personální nominace

#### 3.1 K písmeni B odstavci 1 – zřízení vládního výboru – zásadní připomínka: zákon má zřídit Vládní výbor pro personální nominace a vymežit jeho pravomoc a působnost

Věcný záměr by měl jasně vymežit základní pravomoc, působnost, organizační strukturu a některé další otázky (včetně navrhování doporučení týkajících se státní vlastnické politiky) a konstatovat, že mají být upraveny přímo v zákoně. **Zřídit Vládní výbor pro personální nominace jakožto poradní orgán vlády, je přitom možné např. v § 28b an. zákona č. 2/1969 Sb., kompetenčního zákona, nebo**

<sup>12</sup> Koncepce strategického rozvoje podniku Lesy České republiky, s.p., pro období let 2015 – 2019.

<sup>13</sup> <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/1a---Guide-OECD-for-state-ownership.pdf>

ve zvláštním zákoně. Podrobná pravidla jednání uvedeného výboru by měla být upravena v jednacím řádu samotného Výboru. Tuto připomínku považujeme za zásadní.

### 3.2 K písmeni B odstavci 1 – právo Vládního výboru pro personální nominace zřizovat pracovní komise

Věcný záměr o pravomoci Vládního výboru pro personální nominace zřizovat pracovní komise přímo nehovoří, doporučujeme proto, aby bylo právo uvedeného výboru zřizovat pracovní komise jako své orgány, na které může přenést některé pravomoci (konkrétně provádění vyhodnocování jednotlivých kandidátů, včetně vedení pohovorů s nimi, vyjma zaujetí doporučujícího či nedoporučujícího stanoviska výboru k dané osobě), zakotvit přímo v zákoně.

### 3.3 K písmeni B odstavci 2 – personální obsazení Vládního výboru pro personální nominace – zásadní připomínka: vymezení pojmu „odborník stojící mimo státní správu“

Věcný záměr na str. 12 uvádí, že: „Zákon stanoví počet členů (předpokládá se cca 5 až 9) a požadavky na ně (bezúhonnost, praxe v řízení společností). Další podrobnosti upraví statut Výboru.“ Na str. 13 pak Věcný záměr doplňuje, že: „Členy Výboru by měli být jmenováni především odborníci se zkušenostmi zejména v oblasti řízení obchodních společností, v oblasti účetnictví, auditu, personalistiky...Většina členů Výboru by měla být jmenována z řad odborníků stojících mimo státní správu.“ Samotný Věcný záměr však již blíže nedefinuje pojem „odborník stojící mimo státní správu“ ani nevyžaduje jiné kritérium nezávislosti takových osob.

**Řešení:** Věcný záměr definuje pojem „odborník stojící mimo státní správu“ pomocí odkazů na stávající právní předpisy tak, že za takového odborníka by měla být považována osoba, která není členem politické strany nebo hnutí ve smyslu zákona č. 424/1991 Sb., která není veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., a která není státním zaměstnancem ve smyslu § 6 zákona č. 234/2014 Sb., přímo podřízeným ministerstvu vykonávajícímu funkci zakladatele státního podniku nebo národního podniku nebo práva akcionáře či společníka. Domníváme se, že by tato definice měla být provedena přímo v zákoně.

### 3.4 K písmeni B odstavci 2 – určení předsedy Vládního výboru pro personální nominace – zásadní připomínka: předsedou Výboru má být odborník stojící mimo státní správu

Věcný záměr nijak nspecifikuje, kdo má být předsedou výboru a jak má být takový předseda určen.

**Řešení:** Věcný záměr by měl výslovně uvést, že předsedu výboru jmenuje a odvolává samotný výbor, přičemž předsedou vládního výboru by mohl být pouze člen výboru, který je odborníkem stojícím mimo státní správu. Tato připomínka je zásadní.

### 3.5 K písmeni B odstavci 3 – zveřejnění informací týkajících se Vládního výboru pro personální nominace

Základní rozsah povinnosti Výboru poskytovat informace o své činnosti by měla být stanovena zákonem, další podrobnosti týkající se zveřejňování informací budou upraveny v jednacím řádu Výboru.

### 3.6 K písmeni B odstavci 4 – vymezení pravomoci Vládního výboru pro personální nominace – zásadní připomínka: vymezení pravomoci a působnosti Výboru

Vzhledem k dalším níže navrženým změnám doporučujeme odpovídajícím způsobem upravit Věcný záměr i v odstavci na str. 13, popisujícím pravomoc Vládního výboru pro personální nominace. Výbor by se měl podílet na tvorbě požadavků na kvalifikaci osob, které mají být nominovány do orgánů státem vlastněných podniků, neměl by však být jediným státním orgánem, který tyto kvalifikační požadavky navrhuje. Doporučujeme alespoň, aby byl konzultován orgán státem vlastněného podniku, na jehož pozici má být nominována vhodná osoba. Ohledně tvorby kodexu zásad dobrého vedení společnosti navrhuje, aby Věcný záměr počítal namísto se spoluprací s přízvanými

odborníky s vytvořením zvláštní pracovní skupiny v rámci samotného výboru. Výbor se rovněž může podílet na navrhování vhodných osob do orgánů státem vlastněných podniků a podle Věcného záměru má dávat doporučení týkající se státní vlastnické politiky.

**Předkladatel navrhuje, aby měl Výbor následující pravomoci:**

1. projednávat nominace osob do funkcí ve státních a národních podnicích a společnostech ovládaných státem;
2. podílet se na tvorbě požadavků na kvalifikaci osob, které mají být nominovány do orgánů státem vlastněných podniků;
3. navrhopvat doporučení k obsahu státní vlastnické politiky;
4. schvalovat kodex zásad dobrého vedení společnosti. Na tvorbě tohoto kodexu se budou podílet jak členové výboru, tak další přizvaní odborníci se znalostí potřebných oborů (např. účetnictví, corporate governance, management, audit, základy obchodního práva apod.), tvořící pracovní skupinu výboru.

Podle našeho názoru je třeba Výboru výslovně přinát další pravomoc, a to:

5. aktivně vyhledávat vhodné osoby do funkcí v orgánech státních a národních podniků a společnostech ovládaných státem.

Tato připomínka je zásadní.

### 3.7 K písmeni B odstavci 4 – k právní úpravě kodexu zásad dobrého vedení společnosti

Věcný záměr hovoří o vytvoření kodexu zásad dobrého vedení společnosti, neupravuje však již ani obsah samotného kodexu, ani jeho právní závaznost pro státem vlastněné podniky. Přitom „problém závaznosti nebo nezávaznosti pravidel je zvláště citelný v České republice s její novodobou tradicí právního pozitivismu, kde pravidlům, která nemají sílu zákona, hrozí, že je nebude nikdo respektovat.“<sup>14</sup>

Doporučujeme, aby Věcný záměr stanovil, že státem vlastněné podniky budou mít zákonem uloženou povinnost buď dodržovat uvedený kodex, vytvořený Vládním výborem pro personální nominace, anebo uveřejnit vysvětlení, z jakých důvodů státem vlastněný podnik určitá ustanovení kodexu nedodržuje. Jedná se o standardní aplikaci principu „comply or explain“, který je již déle než 20 let používán např. ve Velké Británii,<sup>15</sup> odkud tuto praxi převzaly další členské státy OECD, např. Německo a Francie.

## 4. K právní úpravě nominačního postupu

### 4.1 K písmeni C – úprava nominačního postupu – zásadní připomínka: vymezení vztahu Výboru a příslušného ministerstva v zákoně

Věcný záměr velmi stručně popisuje postup jednotlivých státních orgánů v rámci probíhajícího nominačního procesu osob do orgánů státem vlastněných podniků.

Věcný záměr však nestanoví, zda musí ministr jmenovat či navrhnout ke zvolení osobu, která byla doporučena Vládním výborem pro personální nominace nebo ne, nebo zda může ministr jmenovat či navrhnout ke zvolení osobu, která vůbec nebyla výborem hodnocena (vyloučení naposled uvedené možnosti lze pouze dovozovat z Věcného záměru, výslovně to ustanoveno není).

**Řešení: Věcný záměr by měl stanovit, aby zákon podrobně vymezil vztah Vládního výboru pro personální nominace a příslušného ministerstva resp. ministra tak, že:**

1. Vládní výbor pro personální nominace doporučí příslušnému ministrovi osobu či osoby, z nichž si ministr vybere konkrétní osobu, kterou následně jmenuje či prostřednictvím

<sup>14</sup>

[http://www.pmi.com/cs\\_cz/about\\_us/philip\\_morris\\_cr\\_shareholder\\_information/documents/kodex%20spravy%20a%20rizeni%20spolecnosti%20zalozeny%20na%20principech%20oecd%20%282004%29.pdf](http://www.pmi.com/cs_cz/about_us/philip_morris_cr_shareholder_information/documents/kodex%20spravy%20a%20rizeni%20spolecnosti%20zalozeny%20na%20principech%20oecd%20%282004%29.pdf), str. 6.

<sup>15</sup> <https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/Comply-or-Explain-20th-Anniversary-of-the-UK-Corpo.aspx>

zástupce na valné hromadě navrhne ke zvolení do příslušného orgánu státem vlastněného podniku. Ministr nebude vázán pořadím výborem doporučených osob ale bude muset vybrat z osob doporučených Výborem.

2. Ministr má možnost odmítnout všechny výborem doporučené osoby. V takovém případě musí být zahájen nový postup nominace na volnou pozici v daném orgánu státem vlastněného podniku.
3. Vládní výbor měl možnost vlastní iniciativy v procesu vyhledávání vhodných osob ať už z vlastní iniciativy nebo na žádost ministerstva.

Uvedená připomínka je zásadní.

**5 K požadavkům na osoby navrhované do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností ovládaných státem**

**5.1 K písmeni D odstavci 1 – požadavky na osoby navrhované do funkcí členů orgánů státem vlastněných podniků – zásadní připomínka: požadavky mají být konkretizovány zákonem a prováděcím právním předpisem**

Věcný záměr na str. 14 konstatuje, že zákon stanoví základní rámcové požadavky na osoby, které by měly být nominovány do orgánů společností s majetkovou účastí státu. Současně ale v písmeni B na str. 13 Věcný záměr stanoví, že požadavky na kvalifikaci osob, které mají být nominovány do orgánů společností s majetkovou účastí státu a státních podniků, má navrhovat Vládní výbor pro personální nominace.

**Navržené vymezení základních požadavků je třeba konkretizovat následujícím způsobem:**

1. **Věcný záměr vymezí základní požadavky uvedené v zákoně, které budou muset splňovat všechny osoby, které by měly být nominovány do orgánů státních a národních podniků a do orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu. Tyto základní požadavky by měly být následující:**
  - a. **vyločení střetu zájmů;**
  - b. **bezúhonnost** (požadavek bezúhonnosti by pokrýval jak trestné činy podle stávající právní úpravy v § 7 zákona č. 455/1991 Sb. živnostenského zákona, tak převážnou většinu trestných činů majetkových a hospodářských (které dle stávající právní úpravy nejsou překážkou členství v orgánech státem vlastněného podniku);
2. **Věcný záměr dále stanoví, že většina členů orgánů státem vlastněných podniků musí být (stejně jako je tomu v případě členů Vládního výboru pro personální nominace) tvořena odborníky stojícími mimo státní správu (viz bod 3.3 výše)**
3. **Zákon by měl zavést povinnost vytvoření tzv. profilů členů orgánu daného státem vlastněného podniku a to předem (tak, aby profily členů daného orgánu byly zveřejněny před započítáním nominačního procesu).** Povinnost vytvořit profil člena orgánu státem vlastněného podniku by dopadala na Výbor, který by musel konzultovat příslušné ministerstvo a příslušný orgán státem vlastněného podniku, do něhož má být nominována vhodná osoba. **V rámci požadavků na členy orgánů státem vlastněných podniků by profily mohly vymezovat např.:**
  - a. **minimální dosažené vzdělání relevantní pro danou pozici;**
  - b. **minimální počet let praxe relevantní pro danou pozici;**
  - c. **omezení souběhu výkonu časově náročných funkcí**

Uvedené připomínky jsou zásadní.

**5.2 K písmeni D odstavci 1 – rozlišení požadavků podle konkrétní pozice v orgánu státem vlastněného podniku**

Dáváme k úvaze, zda by Věcný záměr měl navrhovat nominační proces, který bude rozlišovat mezi požadavky na předsedy orgánů státem vlastněných podniků a mezi požadavky kladenými na osoby,



kteří mají být nominováni do pozic „řadových“ členů orgánu státem vlastněného podniku, přičemž pro prvně uvedenou skupinu by Věcný záměr stanovoval přísnější požadavky?

Toto řešení odpovídá závažnosti funkce předsedy statutárního orgánu či předsedy kontrolního orgánu. Toto řešení odpovídá také například britské praxi, podle níž je nominační proces předsedy správní rady a tzv. „senior independent director“<sup>16</sup> odlišná od nominace „řadových členů“ správní rady, které zajišťuje a provádí nominační výbor příslušného státem vlastněného podniku. V případě předsedy správní rady britské státem vlastněné společnosti je nominační proces veden samotným ministerstvem v souladu s „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies“. To znamená, že je vytvořen nominační panel coby orgán ministerstva, předsedou nominačního panelu je nezávislý hodnotitel, jmenovaný Komisařem pro veřejná jmenování ze členů jeho úřadu. Nominační panel se dohodne na hodnotících kritériích a na profilu pozice, která má být obsazena, a tato jsou následně schválena ministrem. Nominační panel následně sestaví tzv. shortlist vhodných kandidátů, o nichž poskytne ministrovi veškeré relevantní informace a ministr následně vybere konkrétní osobu (anebo nevybere nikoho, pak se musí celý nominační proces zopakovat).

### 5.3 K písmeni D odstavci 2 – střet zájmů

Věcný záměr uvádí, že se zákon bude zabývat problematikou střetu zájmů, přičemž jeho součástí bude i novela zákona o střetu zájmů, která vyloučí možnost, aby poslanci a senátoři zastupovali stát v řídicích, dozorcích nebo kontrolních orgánech společností s jeho majetkovou účastí.

**V případě právní úpravy střetu zájmů doporučujeme, aby Věcný záměr stanovil novelizaci zákona o střetu zájmů tak, aby:**

1. se členem orgánu státem vlastněného podniku se nebude moci stát osoba, který je členem orgánu soukromé obchodní společnosti se stejným či podobným předmětem podnikání, jaké má státem vlastněný podnik;
2. se výjimka, uvedená v § 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů vztahovala i na veřejné funkcionáře uvedené pod písm. a) a b), tedy na poslance a senátory.

### 5.4 K písmeni D odstavci 6 – doplnění právní úpravy odvolávání členů orgánů státem vlastněných podniků – zásadní připomínka

Věcný záměr se sice relativně podrobně zabývá problematikou postupu nominace konkrétní osoby do orgánu státem vlastněného podniku, avšak nijak se nezabývá odvoláváním členů orgánů státem vlastněných podniků, ani pro toto odvolávání nestanoví žádné překážky. To podle našeho názoru ohrožuje dosažení navrhovatelem předpokládaných pozitivních efektů Věcného záměru, neboť Věcný záměr neřeší dosud přetrvávající špatnou praxi rozsáhlých personálních obměn v orgánech státem vlastněných podniků do prvního roku po nových volbách do poslanecké sněmovny či pouhé změně složení vládní koalice. Odvolávání členů orgánů státem vlastněných podniků přitom není veřejně odůvodňováno.

**Řešení: Věcný záměr má navrhnout, aby zákon obsahoval ustanovení, podle něhož rozhodnutí ministra odvolat konkrétního člena orgánu státem vlastněného podniku musí být písemně odůvodněno a zveřejněno. Konkrétní požadavky na obsah odůvodnění může stanovit prováděcí právní předpis, odůvodnění by mělo reagovat na ne/naplňování cílů vlastnické politiky, pozbytí některého z kvalifikačních předpokladů (nezávislost, střet zájmů) nebo uvést konkrétní pochybení.**

Tato připomínka je zásadní.

### 5.5 K problému vymezení pravomocí statutárního orgánu a dozorčí rady státem vlastněného podniku – zásadní připomínka: Věcný záměr má zavést tzv. německý model správy a řízení dozorčích rad

<sup>16</sup> Senior independent director je pozice vyhrazené pro nezávislého ne-výkonného člena správní rady, která slouží coby alternativní zdroj informací pro vlastníky obchodní společnosti a jako prostředník mezi předsedou správní rady a dalšími členy.

Nad rámec Věcného záměru navrhujeme vyřešit problém slabých dozorčích rad (na který upozorňuje kromě jiného BIS): špatná praxe správy a řízení státem vlastněných podniků zapříčiněna tím, že statutární orgány jsou jmenovány (voleny) a odvolávány vlastníkem (příslušným ministerstvem) stejně jako orgány kontrolní. To oslabuje kontrolní roli dozorčích rad, které jednájí zpravidla v souladu s představenstvem a neposkytují vlastníkově (ani představenstvu) kritickou zpětnou vazbu (ačkoli představenstvo má hájit zájmy samotného státem vlastněného podniku, zatímco dozorčí rada má hájit zájmy vlastníka, tedy státu). Celý problém je dále umocněn vágním vymezením odpovědnosti členů dozorčí rady za řádný výkon své funkce, který může vést jednak k nízké míře odpovědnosti členů dozorčí rady za důslednou kontrolu činnosti statutárního orgánu státem vlastněného podniku, jednak ke snaze statutárního orgánu obejít kontrolu dozorčí rady (např. jejím neinformováním o některých skutečnostech).

**Řešením je podle našeho názoru doplnit Věcný záměr o důsledné zavedení tzv. německého modelu správy a řízení státem vlastněných podniků, spočívajícího v posílení role dozorčí rady státem vlastněného podniku:**

1. **členy představenstva jmenuje a odvolává dozorčí rada obchodní společnosti s majetkovou účastí státu, nikoli příslušné ministerstvo.** Samotný nominační proces členů představenstva takové obchodní společnosti s majetkovou účastí státu může být upraven obdobně, jako nominační proces členů dozorčí rady státem vlastněného podniku (viz výše);
2. **v případě státních podniků by musel Věcný záměr vyžadovat novelizaci zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku tak, aby tento zákon umožňoval zavedení tzv. německého modelu správy a řízení státem vlastněných podniků,** neboť podle dosavadní právní úpravy ředitele jmenuje odvolává příslušný ministr.

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

Pracovní skupina Rekonstrukce státu si závěrem tohoto dopisu dovoluje požádat o zaslání vypořádání výše uvedených připomínek osobě oprávněné k jejich vypořádání, kterou je: Mgr. Petr Bouda, tel. 731 527 654, [petr.bouda@frankbold.org](mailto:petr.bouda@frankbold.org)

Vypracoval: Petr Bouda (Frank Bold)

Pracovní skupina Rekonstrukce státu: Martin Fadrný (Frank Bold), Josef Karlický (Frank Bold), Jiří Skuhrovec (Centrum aplikované ekonomie), Michal Voda (Naši politici).