

Věcný záměr zákona o výběru osob do řídicích a dozorčích (kontrolních) orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu

- **Název**

Předkládá se návrh věcného záměru zákona o výběru osob do řídicích a dozorčích (kontrolních) orgánů, tj. funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků (národní podniky, státní organizace) a členů orgánů obchodních společností ovládaných státem.

- **Definice problému a identifikace cíle, kterého má být dosaženo**

Česká republika participuje ve 102 státních a národních podnicích a obchodních společností s majetkovou účastí státu s 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 nepodléhá režimu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů).

V posledních letech je z různých stran poukazováno na fakt, 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 společností ve prospěch soukromých subjektů, je považována nedůsledná role státu, jako vlastníka předmětných společností a podniků, a neexistence pravidel, podle kterých by byly vybírány osoby do řídicích a dozorčích (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 jako „kořist“ či udělování politikům jako „trafiky“. Takový postup při obsazování funkcí v orgánech obchodních společností s majetkovou účastí státu a podnicích pak může negativně ovlivňovat podnikatelskou činnost těchto subjektů, vést k přijímání nesprávných nebo nekompetentních rozhodnutí, k nevhodnému nakládání s majetkem nebo s finančními prostředky a v krajních případech i ke vzniku škod na majetku, se kterým tyto obchodní společnosti 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 účast státu v obchodních společnostech staví do popředí veřejný zájem na regulaci řídicích a dozorčích (kontrolních) orgánů, resp. zajištění odborného zázemí v uvedených orgánech. Pro státní a národní podniky a společnosti, 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 podniky a společnosti dosahovaly zamýšlených výsledků. Za jeden ze způsobů jak tohoto cíle dosáhnout lze považovat takovou úpravu výběru odborných osob do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a do funkcí členů orgánů obchodních společností, která bude prováděna transparentně a systémově a bude pod veřejnou kontrolou. Tato úprava by měla směřovat k tomu, aby do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností byli vybíráni vždy ti, kdo nejlépe splňují tyto kvalifikační a osobnostní předpoklady s přihlédnutím k velikosti a významu konkrétního státního podniku nebo obchodní společnosti, 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 vlastnické politiky státu. V této souvislosti uvádíme, že v rámci Plánu nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí 2015 bude připraven materiál „Strategie vlastnické politiky státu“ s termínem předložení listopad 2015.

- **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 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. 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“*.

Další úpravou, která se rámcově dotýká výkonu vlastnických práv státu, je i 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), a dále pak obecně ustanovení § 14 až 16, která upravují povinnosti při hospodaření s majetkem státu. Problematiku nominace osob do orgánů právnických osob, v nichž má stát účast, však ZMS výslovně neřeší.

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 stanovuje pravidla pro účast státních zaměstnanců v obchodních společnostech. Ustanovení § 81 zákona o státní službě stanovuje 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, a zákaz pobírání odměny trvá i v době po skončení služebního poměru. Zákon o státní službě v této souvislosti zabraňuje tzv. trafikám na úrovni výkonu státní služby, a to prostřednictvím neodměňování státních zaměstnanců.

Zákoník práce stanovuje, 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.

Zákon o střetu zájmů zavádí omezení některých činností a neslučitelnost výkonu funkcí veřejných funkcionářů. Obecně platí, že zákonem určení veřejní funkcionáři nemohou podle § 4 zákona o střetu zájmů být statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak. Zákon o střetu zájmů v této souvislosti následně dovoluje zastupovat stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má stát, jím ovládané právnické osoby, Česká národní banka, nebo všechny tyto osoby společně, podíl nebo hlasovací práva, avšak stanovuje, že za tuto činnost zákonem určeným veřejným funkcionářům nenáleží odměna.

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).

- **Dosavadní kroky při řešení uvedené problematiky**

Otázka řešení výběru osob do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností 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 fakt, že tento návrh se týkal i společností s majetkovou účastí územních samosprávných celků), který 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 věci 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 tělesům 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 tělesa, 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 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. 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.

- **Zahraniční právní úprava**

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

Evropská unie je na základě článku 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU oprávněna prostřednictvím Komise určit minimální úroveň předpisů pro boj proti korupci. 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 státu do orgánů společností s majetkovou účastí státu 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 „Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption“ a „Úmluvu OSN proti korupci“.

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 osob do funkcí členů orgánů obchodních společností ovládaných státem a jejich odměňování řešena usnesením vlády z r. 2011. Z poslanecké iniciativy vznikl na počátku tohoto roku návrh zákona o výběru zástupců státu do orgánů společností s majetkovou účastí státu, o jejich odměňování a zodpovědnosti 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. Tyto 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.

- **Návrh variant řešení**

Varianta 1 – tzv. nulová varianta

Tato varianta předpokládá, že bude zachován stávající stav – nebude přijata žádná úprava problematiky výběru osob do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních a národních podniků a členů orgánů obchodních společností ovládaných státem.

Rizikem této varianty je možný negativní dopad na podnikatelskou činnost dotčených subjektů v případech, kdy funkce v jejich řídicích a kontrolních orgánech budou obsazeny na základě politických vlivů osobami bez dostatečné kvalifikace. Přetrvává rovněž vnímání obsazování orgánů státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu jako oblasti zatížené nekompetentností, netransparentností a rizikem korupce. Navíc nedojde k naplnění jednoho z bodů koaliční smlouvy.

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 Jednací řádu Vládního výboru pro personální nominace
- doplnění o Zásady pro personální nominace, které by byly schváleny rovněž usnesením vlády.

Tato varianta vychází z faktu, že pokud budou stanovena pravidla výběru osob do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních a národních podniků a do funkcí

členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu, půjde o pravidla, která budou zavazovat pouze jednotlivá ministerstva (resorty), do jejichž působnosti spadá konkrétní státní podnik či výkon majetkových práv v konkrétní obchodní společnosti. Vzhledem k okruhu adresátů takovéto úpravy by se jako nejvhodnější způsob k dosažení závaznosti takovýchto pravidel pro jednotlivé členy vlády jevílo 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. Navíc je třeba konstatovat, že usnesení vlády má mnohem jednodušší proces přípravy i schvalování a bylo by tedy možné flexibilněji reagovat na případné problémy a nové skutečnosti, které v budoucnu přinese praxe.

Přijetím této varianty dojde k naplnění úkolu 9.7 Koaliční smlouvy, který předpokládá vytvoření závazných standardů pro nominace zástupců státu do obchodních společností a státních (národních) podniků, nestanoví však, že by k tomu muselo nutně dojít formou zákona.

Varianta 3 – tzv. zákonná varianta

Tato varianta předpokládá přijetí zákona, který upraví problematiku výběru osob do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních (národních) podniků a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu. Toto řešení by znamenalo naplnění veřejného zájmu na obsazování řídicích nebo dozorčích (kontrolních) orgánů subjektů s majetkovou účastí státu (projevovaného ze strany veřejnosti a nevládních organizací). Současně by tato varianta přispěla k odstranění negativních faktorů z praktické roviny (například tzv. trafik). Za negativní rys této varianty lze považovat zatížení právního řádu České republiky zákonnou úpravou, kde by výsledku mohlo být dosaženo i nelegislativním opatřením. V této souvislosti je však nutné přihlížet k rozhodnutí o přístupu k dané problematice opřené o nastavení jednotlivých mechanismů, jenž mohou vést v případě k zákonné variantě k vyšší míře právní jistoty a dodržování nastavených pravidel.

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

Subvarianta 3a

Tato varianta by znamenala připravit nový zákon, který by komplexně upravil postup při výběru a nominacích osob do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a do funkcí členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu.

Za problematický rys této subvarianty je třeba považovat skutečnost, že při nastavení jednotlivých institutů by při nedodržení náležité opatrnosti touto úpravou mohlo dojít ke střetu soukromoprávní úpravy (nejvýznamněji právní úprava obchodních společností v ZOK) a úpravy veřejnoprávní. Potencionální střet by bylo možné shledávat v pojetí jmenování osob do řídicích nebo dozorčích (kontrolních) 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.

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.

Po vyhodnocení všech uvedených variant byla k realizaci nakonec vybrána varianta 3a jako varianta k dalšímu rozpracování, a to z následujících důvodů:

- nejvýraznější způsob naplnění veřejného zájmu na obsazování řídicích, kontrolních nebo dozorčích orgánů subjektů ovládaných státem;
- při nastavení jednoznačných pravidel povede k odstranění všech zmíněných negativních rysů a nastolení závazného jednotného postupu jednotlivých ministerstev
- 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.“

- **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.

- **Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí**

Varianta navrhovaná k realizaci nebude mít výrazný dopad na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky a nebude mít ani žádné negativní sociální dopady. Navrhovaná úprava by měla přispět ke zlepšení podnikatelského prostředí. Lze očekávat, že transparentní

a nediskriminační výběr vrcholových řídicích představitelů státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu přispěje ke zkvalitnění a upevnění postavení těchto podnikatelských subjektů na trhu, k celkovému zlepšení jejich hospodářských výsledků a ke zvýšení profesionalizace a kultury podnikání. Pozitivní sociální dopady navrhované právní úpravy lze očekávat v tom, že veřejná kontrola nad výběrem osob do funkcí ve státních podnicích a v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu a nad vlastním nominačním procesem umožní přístup k těmto funkcím širokému okruhu osob, které mohou prokázat, že splňují požadované kvalifikační a další osobností předpoklady.

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 2 hodiny a za předpokladu, že odměňování by se vztahovalo k 7 členům, bylo by třeba uzavřít dohody na cca 1400 hodin práce. Při současných nákladech 300 až 400 Kč by šlo o částku pohybující se okolo 500 tis. Kč, včetně nákladů spojených se zajištěním jednotlivých zasedání. Náklady na cestovné by zřejmě nepřesáhly 30 až 50 tis. Kč. 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). Současně je nutné doplnit, že věcný záměr oproti současnému pojetí předpokládá rozšíření posuzování nominací, a to na řídicí orgány. S touto skutečností lze předpokládat také zvýšení administrativní náročnosti, která by však na rozpočet měla mít minimální dopad. Celkové náklady jsou odhadovány na 650 tis. Kč ročně.

- **Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace**

Navrhovaná úprava bude umožňovat rovný přístup mužů a žen k funkcím v orgánech státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu. Nebude mít v tomto směru žádný negativní vliv na postavení mužů a žen, naopak nastavení systémových a transparentních pravidel výběru ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu může vést k posílení úlohy žen v konkurenci na pracovním trhu.

- **Zhodnocení korupčních rizik**

Veřejná kontrola nad výběrem osob do funkcí ve státních (národních) podnicích a v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu by měla eliminovat obsazování funkcí v těchto podnicích a společnostech na základě osobních vztahů nebo 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, zejména spočívající 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.

Návrh věcného řešení podle zvolené varianty **Věcný záměr zákona o výběru osob do řídicích a dozorčích (kontrolních) orgánů s majetkovou účastí státu**

A. Předmět úpravy

Předmětem úpravy bude nastavení procesu a pravidel pro oblast personálních nominací osob, které mají zastupovat stát v řídicích a kontrolních orgánech:

- státních podniků, národních podniků a státních organizacích (dále jen „státní podniky“)
- v obchodních společnostech 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. Jedná se o následující orgány:

- jednatel
- statutární ředitel nebo ředitel
- představenstvo
- správní rada
- dozorčí rada

Zákon upraví zřízení a postavení Vládního výboru pro personální nominace.

Cílem zákona je zavést jednotný a transparentní systém pro oblast personálních nominací, tj. v oblasti procesu nominace osob do funkcí ve státních podnicích a společnostech s majetkovou účastí státu a prokazování jejich odbornosti. Takto nastavený systém by měl dopadat na nominace osob ze strany ministerstev, nikoliv případně jiných společníků nebo akcionářů od státu odlišných, do státních podniků a obchodní společnosti s majetkovou účastí státu bez rozdílu, tj. například bez ohledu na podíl v dané obchodní společnosti. V případech státních podniků je situace jednoznačná, neboť funkci zakladatele vždy vykonává příslušné ministerstvo.

System by měl dopadat na veškeré orgány společnosti, a to jak v pojetí monistickém, tak i v pojetí dualistickém, a rovněž bez ohledu na právní formu společnosti, neboť není vyloučena účast státu v žádné obchodní společnosti (např. tak může nastat situace nabytí podílu v rámci odúmrťi). Orgán společnosti, na který se zákon nebude vztahovat, je výbor pro audit, a to vzhledem k jeho povaze jako specializovaného orgánu a zákonné úpravě, včetně náležitostí pro výkon auditní činnosti.

B. Vládní výbor pro personální nominace

Vládní výbor pro personální nominace (dále jen „Výbor“) bude ustaven jako poradní orgán vlády. Jeho výstup v rámci nominačního procesu bude mít doporučující charakter, neboť za státní podniky a výkon vlastnických práv v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu vždy odpovídá příslušné ministerstvo.

Zákon bude nastavovat pravidla pro členy Výboru, zejména požadavky na výkon funkce, funkční období, odvolání z funkce člena Výboru, odměňování.

Členy Výboru bude jmenovat a odvolávat vláda na návrh členů vlády. Členové výboru budou jmenováni na pevně stanovené funkční období. Předpokládá se možnost opakovaného jmenování. Zákon stanoví počet členů minimální hranicí, předpokládá se nejméně 5 (obecně se předpokládá cca 5 až 9 členů), přičemž členové musí být osoby, které mají zkušenosti v oblasti řízení společností, práva obchodních společností, financí, personalistiky atd. Za účelem náležitého posouzení nominace bude mít Výbor možnost přizvat si ad hoc odborníky s ohledem na konkrétní předmět podnikání státního podniku nebo obchodní společnosti. V zájmu zajištění odpolitizování se navrhuje, aby byl pro členy Výboru zákonně ukotvena podmínka neslučitelnosti členství v politických stranách a hnutích.

Další podrobnosti upraví Statut a jednací řád Výboru (např. přesný počet členů, délku funkčního období, průběh jednání, usnášeníschopnost apod.), který bude muset schválit vláda.

Zákon dále zakotví povinnost zveřejnit seznam členů Výboru, údaj o jejich praxi, Statut a jednací řád Výboru způsobem umožňujícím dálkový přístup. Rovněž doporučení Výboru budou zveřejňována způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Výbor bude projednávat nominace osob do funkcí ve státních podnicích a společnostech ovládaných státem na základě níže uvedeného nominačního postupu.

Výbor by měl být poradním orgánem vlády, která ho také bude jmenovat. Návrhy na členy Výboru bude moct předložit kdokoliv. S ohledem na zajištění odbornosti poradního orgánu musí být tento tvořen odborníky, tj. osobami mající zkušenosti v oblasti řízení společností, personalistiky, práva (zejména obchodního), účetnictví atd., aby Výbor byl schopen objektivně posoudit, zda konkrétní osoba disponuje dostatečnými znalostmi, schopnostmi a odbornými zkušenostmi potřebnými pro řádné plnění úkolů spojených s funkcí, na kterou by měla být nominována, zda je dostatečně nezávislá a zda je vzhledem ke svému profesnímu vyčerpání schopna funkci vykonávat.

Za účelem zajištění konzistentnosti, transparentnosti a objektivitě zákon bude stanovovat pravidla výkonu členství, zejména pevné funkční období, pravidla pro střet zájmů, odvolání z funkce, a to po vzoru soukromoprávní úpravy (občanský zákoník, ZOK). V zájmu vyloučení nežádoucích politických vlivů bude stanovena neslučitelnost členství v politických stranách a hnutích s členstvím ve Výboru. Další podrobnosti vztahující se k činnosti Výboru budou stanoveny ve Statutu a Jednacím řádu.

C. Nominační postup

Návrhy na obsazování osob do orgánů státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu bude Výboru předkládat příslušný ministr, do působnosti daná společnost nebo státní podnik spadá.

Zákon stanoví povinnost provedení výběrového řízení na konkrétní pozici před předložením návrhu Výboru a další náležitosti. Mezi tyto náležitosti bude patřit:

- povinné zveřejnění vyhlášení výběrového řízení způsobem umožňujícím dálkový přístup
- povinná minimální lhůta zveřejnění (předpokládá se nejméně 10 pracovních dní)

Výjimku z výběrových řízení budou tvořit odůvodněné situace zapříčiněné krajně naléhavým důvodem nebo časovou nouzí. Může se jednat o situace, kdy se do výběrového řízení nepřihlásí žádná osoba nebo osoba na poslední chvíli, např. před konáním valné hromady, jejíž opětovné svolání by bylo objektivně náročné (zejména z hlediska hospodárnosti), oznámí, že nebude kandidovat do příslušného orgánu.

V rámci výběrového řízení provede příslušné ministerstvo posouzení přihlášek a vyloučí ty, které nebudou splňovat požadované předpoklady nebo náležitosti. Ostatní osoby, které nebudou vyloučeny, se podrobí výběrovému řízení na příslušném ministerstvu, do jehož působnosti daná společnost nebo státní podnik spadá, které následně předloží návrh na nominaci Výboru.

Zákon stanoví povinnost zveřejnit způsobem umožňující dálkový přístup informace (údaje) o osobách, které budou postoupeny k posouzení Výboru. Zveřejňovat se budou údaje v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má uchazeč trvalý pobyt (analogicky dle ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb.). V případě, že příslušná osoba k tomu dá souhlas, bude možné zveřejnit i další informace (údaje).

Zákonné zveřejňovací povinnosti bude podléhat zápis z jednání Výboru, který bude obsahovat záznam o průběhu jednání a doporučení Výboru na nominaci, včetně řádného odůvodnění (negativního i pozitivního).

Ministerstvo bude mít možnost se při nominaci osoby do orgánů státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu od doporučení Výboru odchýlit. V takovém případě však bude mít povinnost tento postup písemně zdůvodnit a toto zdůvodnění zveřejnit způsobem umožňující dálkový přístup.

Zákon fungování Výboru upraví v co nejširší možné míře, podrobnosti by však měly být upraveny Jednacím řádem, který bude schvalovat vláda. Předpokládá se

umožnit, aby návrhy na nominaci byly předkládány příslušným ministrem na základě vypsání výběrového řízení, nebo v odůvodněných případech přímo.

S ohledem na odpovědnost ministrů příslušných rezortů vykonávajících zakladatelskou činnost vůči státním podnikům nebo akcionářská práva ve společnostech, jež svým předmětem činnosti spadají do působnosti příslušného rezortu, i s ohledem na charakter Výboru jako poradního orgánu vlády se předpokládá připuštění možnosti, aby se příslušný ministr od doporučení Výboru odchýlil. Tento postup však bude muset zdůvodnit a zdůvodnění předepsaným způsobem zveřejnit.

Požadavek na zveřejňování údajů souvisejících s nominacemi způsobem umožňujícím dálkový přístup směřuje k tomu, aby celý proces byl maximálně průhledný a aby byla pokud možno eliminována podezření, že při nominacích převažují politické vlivy (včetně využívání nominací jako prostředku politické korupce) či osobní známosti.

D. Požadavky na osoby navrhované do funkcí řídicích a dozorčích (kontrolních) orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu Osoby navrhované do příslušných orgánů státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu musí splňovat dostatečné osobnostní a odborné předpoklady s přihlédnutím k velikosti, významu a charakteru konkrétního státního podniku nebo obchodní společnosti, a k jejich cílům. V zákoně budou stanoveny základní požadavky na osoby, které by měly být nominovány do orgánů státního podniku nebo obchodní společnosti s majetkovou účastí státu. Těmito požadavky by v obecné rovině měly být svéprávnost, bezúhonnost, bezdlužnost vůči státnímu rozpočtu, v rovině odborné pak dosažení vysokoškolského vzdělání (a to buď v oboru právo, ekonomie, účetnictví, řízení společnosti, audit nebo v oboru, souvisejícím s podnikatelskou činností konkrétní společnosti) a odpovídající praxe v oboru.

Vedle požadavků stanovených právními předpisy, zejména občanským zákoníkem, zákonem o obchodních korporacích, příp. živnostenským zákonem, bude velký důraz kladen na odbornost navrhovaných osob. Již v prvotní fázi by měly být nominovány osoby, které svým osobním a odborným zázemím představují záruku splnění uvedených předpokladů. Požadavky na osoby, které by měly být nominovány do orgánů předmětných státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu, budou uvedeny pouze základní – předpokládá se praxe v některé z následujících oblastí – právo, audit, účetnictví, řízení společnosti, obor, ve kterém působí právnická osoba s majetkovou účastí státu, do jejíhož orgánu má být osoba nominována. Nastavení bližších požadavků (může jít např. o stupeň bezpečnostní prověrky apod.) bude dále již otázkou konkrétního výběrového řízení.

Zákon nebude upravovat otázku kumulace funkcí, bude ovšem vycházet z předpokladu, že účast v orgánu společnosti s majetkovou účastí státu či státního podniku může být v konkrétních případech náročná, a to jak časově, tak odborně a otázka kumulace více funkcí by měla být předmětem zvažování Výboru při posuzování nominanta, a to z pohledu konkrétní osoby, již vykonávaných funkcí a funkce, do níž by měl být nominován.

Zákon se dále bude zabývat problematikou střetu zájmů. Jeho součástí bude i novela zákona o střetu zájmů, která vyloučí možnost, aby poslanci a senátoři zastupovali

stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech obchodních společností s majetkovou účastí státu, a to i po zániku mandátu.

Zamezení prosazování určitých zájmů (například záměrné dosazování do funkcí - tzv. trafiky), by mělo být dosaženo úpravou střetu zájmů u poslanců a senátorů. V této souvislosti se navrhuje rovněž změna zákonné úpravy u poslanců a senátorů spočívající v zákazu zastupovat stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech právnických osob, a to bez výjimky. Tento zákaz by měl trvat 4 roky po skončení mandátu. 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 úplatek svého druhu (např. výměnou za konkrétní hlasování ještě v době trvání mandátu).

E. Účinnost zákona

Předpokládá se nabytí účinnosti tak, aby byla zachována přiměřená legisvakanční lhůta (předpokládá se rok 2017). Bude zváženo odsunutí účinnosti v případě novely zákona o střetu zájmů. V rámci přechodných ustanovení bude výslovně upraveno, že právní poměry osob dosud státem nominovaných do předmětných orgánů zůstávají nedotčeny.