

# DŮVODOVÁ ZPRÁVA

## I. Obecná část

### a) Zhodnocení platného právního stavu

Zákon č. 77/1997 Sb. o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů ani jiné právní předpisy neupravují kvalifikační kritéria pro členy dozorčích ani statutárních orgánů státních podniků nebo veřejnou správou ovládaných korporací. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 54 odst. 1 dokonce vyjímá z působnosti této normy státní podniky. Zásady pro odměňování členů orgánů obchodních korporací (viz usnesení vlády č. 159 ze dne 22.2.2010) jsou natolik „gumové“, že umožňují např. to, aby předseda představenstva státem ovládané finanční instituce s bilanční sumou cca 40-ti násobně nižší, než má ČNB, pobíral roční odměny zhruba 2násobně vyšší než guvernér ČNB.

Důvody pro přijetí právní úpravy, která by stanovila pravidla vlastnické politiky veřejnou správou řízených státních podniků a korporací jsou uvedeny v protikorupční strategii na období let 2013 a 2014 a podrobně jsou rozpracovány např. v analýze Public money and corruption risks.<sup>1</sup> Stanovení pravidel pro nominační procesy do dozorčích rad a pravidel pro odměňování bylo předmětem doporučení Rekonstrukce státu, které se staly i součástí programového prohlášení vlády. Ministr financí původně nehodlal řešit problematiku zákonnou úpravou, dle posledních vyjádření ale má MF návrh legislativního řešení připravit. V současnosti nicméně nejsou známy teze případného vládního návrhu.

Ve stručnosti lze důvody pro legislativní změny v této oblasti shrnout následovně:

1. **Výroční zprávy BIS z let 2010 až 2012 opakovaně upozorňují na nedostatky ve správě a řízení státem vlastněných podniků:** „*Dlouhodobým jevem, který negativně ovlivňuje tyto společnosti, je relativně slabá pozice vlastníka usnadňující nehospodárné chování managementu. Vedení některých společností cíleně omezovalo kontrolní a řídicí roli státu.*“<sup>2</sup>
2. **Audit devíti státem vlastněných podniků, provedený společností Industrial Advisors v roce 2010 na základě pověření Ministerstva financí, upozornil na celou řadu nedostatků** jak ve výkonných orgánech, tak v dozorčích radách.<sup>3</sup> Na politizaci a na nedostatečnou kvalifikaci členů dozorčích rad SVP upozornila také analýza provedená občanským sdružením Naši politici.<sup>4</sup>
3. **Ačkoli došlo ke zřízení vládního nominačního výboru,**<sup>5</sup> tento orgán fakticky ověřuje pouze formální splnění požadavků kandidáta navrženého příslušným

<sup>1</sup> Dostupná zde: [http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/public\\_money\\_and\\_corruption\\_risks.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/public_money_and_corruption_risks.pdf)

<sup>2</sup> Výroční zpráva BIS za rok 2010, dostupná z: <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html>

<sup>3</sup> Závěry auditu jsou dostupné zde: <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/informacni-kancelar/seznam-podanych-zadosti/2011/zadost-o-poskytnuti-informaci-podle-zako-9199> Na výsledky auditu reagovalo Ministerstvo financí mimo jiné změnami stanov některých podniků: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/1306941](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/1306941)

<sup>4</sup> Analýza byla provedena na vzorku pěti strategických státních podniků, a to konkrétně: Lesy České republiky, s. p., Letiště Praha, a. s., MERO ČR, a. s., ČEPRO, a. s. a DIAMO, státní podnik. Hodnocení personálních předpokladů pro výkon funkce bylo provedeno u členů dozorčích rad sledovaných společností a u osob zastávajících funkci generálního ředitele, zástupce statutárního orgánu a u členů představenstva v období 2006–2013. Do vzorku bylo zahrnuto celkem 177 osob, z nichž 122 bylo členy dozorčích rad. Celý text studie je dostupný z: <http://www.nasipolitici.cz/cs/kauzy/detail/103-stat-chce-vylepsovat-sve-dozorci-rady-jaka-je-soucasna-praxe>

<sup>5</sup> Usnesením vlády č. 177 ze dne 17. 3. 2014, o zřízení Vládního výboru pro personální nominace, jeho členové pak byli jmenováni vládou na základě jejího usnesení č. 191 ze dne 24. 3. 2014.

ministrem. **Analýza fungování tohoto výboru poukazuje na řadu nedostatků stávající úpravy** nominačního procesu.<sup>6</sup> Z dozorčích rad se i nadále stávají politické trafiky, do nichž jsou „za odměnu“ dosazováni současní či bývalí politici, často bez ohledu na jejich kvalifikaci či předchozí zkušenosti.<sup>7</sup>

4. **Problémem správy a řízení státem vlastněných podniků je nestabilita jejich orgánů a absence střednědobých a dlouhodobých cílů**, resp. koncepcí, které by státem vlastněné podniky měly naplňovat.
5. **Špatná správa a řízení státem vlastněných podniků ohrožuje nezanedbatelné množství finančních prostředků**. Celkový roční obrat těchto subjektů se pohybuje v řádu několika stovek miliard korun.

## **b) Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy**

Hlavní princip navrhované právní úpravy spočívá v tom, že kandidáti na obsazení míst v dozorčích a statutárních orgánech státních podniků a státem ovládaných společností budou výběrovou komisí vybíráni z více uchazečů, kteří musí splňovat určitá kvalifikační kritéria.

Výběrová komise by měla být odpolitizována tím, že většina jejích členů bude určena losem z nezávislých akademických pracovníků a personálních specialistů. Každý člen nominační komise navíc bude povinen přidělené bodové hodnocení uchazeče písemně zdůvodnit.

Stanovují se rovněž pravidla pro odměňování členů statutárních a dozorčích orgánů, a to tak, že základní mzda (odměna) je vázána na průměrnou mzdu v podnikatelském sektoru. Dnešní praxe, kdy odměna může přesáhnout i 30-ti násobek průměrné mzdy se limituje.

Navrhovaná právní úprava předpokládá, že budou písemně stanovené střednědobé a dlouhodobé cíle vlastnické politiky státu. Odměňování pak bude navázané na plnění stanovených ukazatelů.

## **c) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky.**

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

## **d) Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie.**

Právo Evropské unie se na problematiku upravenou předloženým návrhem nevztahuje.

## **e) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.**

<sup>6</sup> Viz <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-62543790-vlada-nepni-sve-sliby-do-dozorcich-rad-dal-miri-politici-i-lide-s-pochybnou-minulosti>

<sup>7</sup> Posty v dozorčích radách se rozdělovaly podle stranických kvót. Šlo o nepsané dohody, jejichž existenci sice politici vždy popírali, ale praxe ukazovala, že tyto dohody jsou pevně dodržovány. „V éře vlády Petra Nečase u státních podniků a státem vlastněných akciových společností platilo, že v dozorčích radách, které bývají dvanáctičlenné, tři místa obsadí ODS, tři TOP09, jedno Věci veřejné (podějí LIDEM) a jedno opoziční ČSSD. (Zbytek tvoří členové volení zaměstnanci).“ Viz <http://www.ceskapozice.cz/byznys/personalie/stare-dohody-jsou-mrtve-chysta-se-tornado-ve-statnich-firmach>

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jakož i s obecně uznávanými a dodržovanými zásadami mezinárodního práva.

**f) 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.**

Navržená právní úprava nemá přímý vliv na veřejné rozpočty vyjma odměňování členů výběrové komise.

Navržená právní úprava by měla vést k účelnějšímu a hospodárnějšímu hospodaření státních podniků a veřejnou správou ovládaných akciových společností.

Navrhovaná právní úprava nemá žádné sociální dopady ani dopady na životní prostředí.

**g) Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.**

Úprava nemá dopadů ve vztahu k ochraně soukromí či osobních údajů. Návrh žádným způsobem nemění dosavadní praxi v oblasti ochrany soukromí či osobních údajů.

**h) Zhodnocení korupčních rizik.**

Tato úprava předpokládá významné snížení korupčních rizik při obsazování členů dozorčích orgánů a odměňování členů statutárních orgánů.

**Zvláštní část**

**K čl. I**

K bodu 1

Ředitele státního podniku může ministr dle stávající právní úpravy v § 12 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku odvolat bez udání důvodů. S cílem předejít svévolnému postupu se doporučuje tento krok podmínit doporučením dozorčí rady.

K bodu 2

S cílem odpolitizovat jmenování členů dozorčí rady se navrhuje, aby jmenování členů dozorčí rady záviselo na výsledcích hodnocení výběrové komise. V případě, že více kandidátů nejvyššího bodového hodnocení, je na uvážení zakladatele, který z těchto kandidátů bude jmenován předsedou dozorčí rady.

K bodu 3

V tomto bodě se stanovují podmínky pro odvolání členů dozorčí rady před uplynutím doby, na kterou byli jmenováni. Pro zajištění přezkoumatelnosti odvolání se navrhuje tento proces realizovat v rámci správního řízení.

#### K bodu 4

§ 13a se zabývá procesním postupem při vyhlášení výběrového řízení na obsazení místa ředitele státního podniku a člena dozorčí rady státního podniku. Procesní postup je analogický jako v případě zákona o úřednicích územně samosprávných celků nebo v případě služebního zákona.

#### K bodu 5

§ 13b stanovuje předpoklady a požadavky na žadatele o účast ve výběrovém řízení a dále také podklady, které je nezbytné k žádosti předložit. V odstavci 1 jde o společné předpoklady pro všechny žadatele podle tohoto návrhu zákona, v odstavci 2 se jedná o specifické požadavky stanovené zakladatelem. Následující odstavce obsahuje taxativní výčet náležitostí žádosti a další odstavce poskytují přehled, jakým způsobem se prokazuje splnění požadavků bezdlužnosti a důvěryhodnosti žadatele.

#### K bodu 6

§ 13c upravuje pravidla vedení seznamu osob, z nichž jsou vybíráni členové výběrové komise. Zatím se předpokládá účast akademických pracovníků a zaměstnanců personálních agentur splňujících určité podmínky na kvalifikaci a praxi. Bude-li návrh zákona postoupen do druhého čtení, lze diskutovat případně o rozšíření okruhu těchto osob.

#### K bodu 7

§ 13d specifikuje postupy při ustavení výběrové komise a při posuzování resp. hodnocení jednotlivých žadatelů. Předpokládá se nejprve dílčí hodnocení každého žadatele ve čtyřech oblastech a následně přidělování maximálně 10-ti bodů od každého člena výběrové komise. Hranice úspěšnosti se stanovuje na počtu 20 bodů s tím, že pokud nebude dostatek úspěšných kandidátů, výběrové řízení se vyhlásí na neobsazené pozice opětovně. V neposlední řadě řeší § 13d některé otázky zabezpečení chodu výběrové komise.

#### K bodu 8

§ 13e řeší odměňování ředitele státního podniku i členů dozorčí rady. Při odměňování se klade důraz na plnění předem stanovených měřitelných cílů. Vychází se z předpokladu, že střednědobé a dlouhodobé cíle budou stanoveny vládou a zakladatel v závislosti na těchto cílech stanoví krátkodobé ukazatele pro odměňování. Navrhuje se, aby základní mzda vycházela z velikosti podniku (aktiva, obrat, vlastní kapitál) a činila 3 až 9násobek průměrné nominální mzdy v podnikatelské sféře. V příloze číslo 1 je uveden přehled dosavadního způsobu odměňování, kdy např. v gesci Ministerstva financí dosáhnul průměrný roční příjem vybraných státních manažerů částky 5,5 mil. Kč. Předložený návrh zákona vychází z toho, že uvedená částka bude maximálním možným ročním příjmem při splnění všech předem stanovených měřitelných ukazatelů. V příloze č. 2 je potom v posledních dvou sloupcích uveden odhad stávajících a budoucích příjmů při přijetí právní úpravy. Odhadovaná úspora činí minimálně 120 miliónů korun.

## **K čl. II**

### K bodu 1

§ 28 odst. 4 stanovuje pravidla postupu před volbou statutárních nebo dozorčích orgánů státem ovládané akciové společnosti za předpokladu, že je volba v působnosti valné hromady. Návrh ustanovení zakládá povinnost ministerstvu, které má u dané akciové společnosti největší podíl na hlasovacích právech.

### K bodu 2 a 3

§ 28 odst. 5 a 6 upravuje procesní postup při vyhlášení výběrového řízení, předkládání žádosti i posuzování žadatele jako navrhovaná ustanovení § 13a až 13d.

### K bodu 4

§ 28 odst. 7 řeší specifický postup v případech, kdy více ministerstev drží akcie dané státem ovládané společnosti. Terminologicky se státním zaměstnancem, který je k výkonu hlasovacích práv pověřen, rozumí osoba uvedená v § 28 odst. 2 věta třetí platného znění zákona o majetku ČR.

### K bodu 5

§ 28 odst. 8 si klade za cíl sjednotit postup státních zaměstnanců, které stát na valné hromadě zastupují, výsledky hodnocení výběrové komise. Pro případ, že nebude dostatečný počet úspěšných žadatelů, rozhodne o obsazení pozic vláda.

### K bodu 6

Rovněž v případě statutárních a dozorčích orgánů státem ovládaných společností se předpokládá odměňování v relacích jako u státních podniků. Výjimkou jsou případy, kdy se uplatní § 5 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

### K bodu 7 a 8

§ 28 odst. 10 a 11 stanovuje jednak pravidla pro úpravu smluv, které zakládají nároky na vyšší než zákonem stanovené limitní příjmy a dále pak výjimky stanovené pro případnou výplatu tantiém, odstupného nebo nároků vyplývajících z konkurenčních doložek. Navrhuje se, aby jiná majetková práva (např. na získání opcí na nákup akcií apod.) byly do nově uzavíraných smluv o výkonu funkce zakotveny jen po předchozím souhlasu vlády.

## **K čl. III**

Navrhuje se stanovit účinnost 15. dnem po vyhlášení ve Sbírce zákonů.

V Praze dne 6.3. 2015

## Příloha č. 1

### Výtah z informace o odměňování v roce 2013

#### Ministerstva celkem

#### **27 společností, 77 funkčních míst (pozic) bez ČEZ, a.s.**

Maximální roční průměrný příjem u mužů cca 4,55 mil. korun, u žen cca 4,60 mil. korun, tj. že tento poměr je prakticky shodný (bez ČEZ, a.s.)

#### Ministerstvo financí

8 společností, 34 pozic

Průměrný maximální roční příjem u 23 pozic (bez 7 pozic ČEZ, a.s.) obsazených muži je ca 5,5 mil. korun, u 3 pozic obsazených ženami je tento příjem ve výši cca 4,3 mil korun.

#### Ministerstvo dopravy

4 společnosti, 18 pozic

Průměrný maximální roční příjem u 17 pozic obsazených muži je 4,4 mil. korun, u 1 pozice obsazené ženou je tento příjem ve výši cca 4 mil. korun.

#### Ministerstvo zemědělství

7 společností, 7 pozic

Průměrný maximální roční příjem u 7 pozic obsazených muži je cca 3,7 mil. korun.

#### Ministerstvo obrany

5 společností, 5 pozic

Průměrný maximální roční příjem u těchto 5 sledovaných pozic obsazených muži je ca 2,7 mil. korun.

#### Ministerstvo průmyslu a obchodu

2 společnosti, 8 pozic

Průměrný maximální roční příjem u 7 pozic obsazených muži je cca 4, 958 mil. korun a u pozice obsazené ženou je roční příjem cca 5,520 mil. korun.

#### Ministerstvo vnitra

1 společnost, 5 pozic

Průměrný maximální roční příjem u těchto pozic obsazených muži je cca 4,7 mil. korun.

Příloha č. 2

Srovnání aktuálních (průměrných) a navrhovaných (maximálních) ročních příjmů členů statutárních orgánů státních podniků a státem ovládaných společností

(výběr firem, kde roční příjmy „státních“ manažerů přesahují 6násobek průměrných mezd v podnikatelské sféře)

	Aktiva	Kapitál	Obrat	Základní	Základní	Max. příjmy	Odhad
	mld. Kč	mld. Kč	mld. Kč	ukazatel	násobek	(mil. Kč/p.a.)	Aktuál
ČEZ, a.s.	550	205	90	282	9,0	8,1	14,4
Lesy ČR, s.p.	81	77	11	56	8,1	4,9	8,1
České dráhy a.s.	74	38	32	48	7,3	6,6	6,1
SŽDC, s.o.	77	58	7	47	7,2	4,3	4,4
ČMZRB, a.s.	98	4	4	35	6,0	5,4	5,5
ČEB, a.s.	95	4	3	34	5,9	5,2	5,5
ČEPRO, a.s.	19	10	69	33	5,8	5,2	5,5
Český aeroholding, a.s.	46	34	3	28	5,3	4,8	5,5
OTE, a.s.	12	1	59	24	4,9	4,3	5,1
Česká pošta, s.p.	27	10	19	19	4,4	2,6	4,7
EGAP, a.s.	28	12	2	14	3,9	3,4	5,5
ČD Cargo, a.s.	15	6	13	11	3,6	3,3	4,4
MERO ČR, a.s.	11	10	2	8	3,3	2,9	5,5
Povodí Vltavy, s.p.	8	8	1	6	3,1	1,9	3,7
Vojenské lesy a statky, s.p.	8	7	2	6	3,1	1,9	2,7
Řízení letového provozu ČR, s.p.	6	5	3	5	3	1,8	4,4
Budějovický Budvar	6	5	2	4	3	1,8	3,7
Povodí Moravy, s.p.	6	5	1	4	3	1,8	3,7
Povodí Ohře, s.p.	5	5	1	4	3	1,8	3,7
Povodí Odry, s.p.	5	4	1	3	3	1,8	3,7
Povodí Labe, s.p.	5	4	1	3	3	1,8	3,7
Státní tiskárna cenin, s.p.	3	3	2	3	3	1,8	2,7
Kongresové centrum, a.s.	5	3	0	3	3	1,8	2,7
LOM Praha, s.p.	2	1	1	1	3	1,8	2,7
VOP CZ, s.p.	2	1	1	1	3	1,8	2,7