

# ČESKO, ZEMĚ TRAFIK

PROBLÉMY SPRÁVY A ŘÍZENÍ STÁTNÍCH A OBEČNÍCH  
PODNIKŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ

/// Petr Bouda, Martin Fadrný



# Česko, země trafik



Petr Bouda, Martin Fadrný. Frank Bold, 2014. [www.frankbold.org](http://www.frankbold.org)

Frank Bold mění svět. Právem. Budoucnost potřebuje svobodnou společnost a odpovědné firmy.

Frank Bold Society (dříve Ekologický právní servis) je tým právníků, kteří podporují vizi svobodné a odpovědné společnosti a zapojují se do řešení aktuálních společenských výzev v oblastech, jako je odpovědnost firem, systémová korupce nebo degradace životního prostředí.



Za finanční podpory z programu Prevence a boj proti trestné činnosti

Evropská komise – Generální ředitelství vnitřních věcí

Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie. Za obsah publikace odpovídá výlučně autor. Publikace nereprezentuje názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou jejím obsahem.



Podpořeno z grantu Open Society Foundations



Tato publikace vznikla v rámci realizace projektu „Involving European civil society players into detection and prevention of political corruption and public money fraud: coalitions and capacity building in Czech Rep., Poland and Slovakia”. Partneři projektu jsou Frank Bold (ČR, Polsko), Naši politici (ČR), Centrum aplikované ekonomie / zIndex (ČR), KohoVolit.eu (ČR, Slovensko), Centrum Cyfrowe Projekt: Polska (Polsko) a Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (Slovensko).

Naši **politici** o.s.  
občanské sdružení [www.nasipolitici.cz](http://www.nasipolitici.cz)

 [kohovolit.eu](http://kohovolit.eu)

 **zIndex**

 **SGI**  
Slovak Governance Institute  
inštitút pre dobré spravovanú spoločnosť

 **CENTRUM  
CYFROWE**  
projekt:polaka

# OBSAH

1	ČESKO, ZEMĚ TRAFIK	5
1.1.	Proč se zabývat otázkou správy a řízení státních a obecních podniků?	6
1.2.	Kauza Nagyová: Aktuálnost problému správy a řízení státních a obecních podniků	7
2	ŠPATNÁ SPRÁVA A ŘÍZENÍ ČESKÝCH STÁTNÍCH A OBECNÍCH PODNIKŮ	9
2.1.	Problém oddělení vlastnictví od řízení a kontroly	9
2.2.	Správa a řízení státních a obecních podniků v České republice	10
3	STÁTNÍ VLASTNICKÁ POLITIKA	12
3.1.	Nekoncepční správa a řízení státních a obecních podniků	13
3.2.	Pasivita státu coby vlastníka státem vlastněných podniků	16
3.3.	Odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků v návaznosti na plnění státní vlastnické politiky	17
4	NOMINAČNÍ PROCES	19
4.1.	Analýzy dokládající nutnost právní úpravy nominačního procesu	20
5	NÁVRH ŘEŠENÍ	23
5.1.	Přijetí státní vlastnické politiky	23
5.2.	Odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků za výkon funkce	25
5.3.	Právní úprava nominačního procesu do orgánů státem vlastněných podniků	25
6	ZÁVĚR	30



Publikace se zabývá otázkou správy státních a obecních podniků v České republice – tématem, které je v době jejího vydání v polovině roku 2014 stále mediálně, politicky i legislativně aktuální. V Senátu leží (už podruhé) novela Ústavy rozšiřující pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu mimo jiné na státem vlastněné podniky. Poslaneckou sněmovnu čeká v brzké době hlasování o návrhu zákona o registru smluv, podle nějž by státní firmy měly až na výjimky zveřejňovat všechny smlouvy, které uzavírají. Nedávno také uběhly tři měsíce od zřízení vládního výboru pro personální nominace do dozorčích a správních rad státních firem, který zatím nenaplnil očekávání do něj vkládaná. To vše v situaci, kdy právě politické dohody ohledně obsazování míst v orgánech státních firem přispěly k pádu minulé vlády.

” Trafiky v dozorčích radách státních podniků byly jednou z hlavních příčin pádu předchozí vlády Petra Nečase. Podle zpráv tajné služby BIS je politický vliv v těchto dozorčích radách hlavní příčinou neprůhledného rozhazování státních peněz skrze předražené zakázky. Navíc je tu dlouholeté podezření, že státní firmy – jejichž celkový roční obrat dosahuje šesti set miliard korun – jsou penězovodem korupčních financí do stranických pokladen. Vláda Bohuslava Sobotky deklaruje, že bude dozorčí rady obsazovat tak, aby se podezření omezila na minimum. Zatím se jí to nedaří.“ — Respekt, 31/2014<sup>1</sup>

Předkládaná publikace dává do vzájemných souvislostí data a kauzy dokládající existenci systémové politické korupce v českých státních firmách s právním rámcem, ve kterém a díky kterému se tyto kauzy odehrávají. Obsah publikace vychází z dat a zkušeností čtyř českých nevládních organizací – Frank Bold (dříve Ekologický právní servis), Naši politici, Kohovolit.eu a Centrum aplikované ekonomie – které se dlouhodobě věnují dobré státní správě (*good governance*) a boji proti korupci. Na základě kauz, které tyto organizace monitorují, a na základě analýzy dalších dat identifikujeme nejprve klíčové mezery v právním rámci správy a řízení státem vlastněných podniků, a poté navrhneme jejich řešení.

V textu se primárně zabýváme tzv. **státem vlastněnými podniky**, mezi které zahrnujeme obchodní korporace s majetkovou účastí státu ve smyslu zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích,

a státní podniky ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku<sup>2</sup>. Mezi státem vlastněné podniky pak řadíme i zbývající národní podniky, které jsou řízeny stejně, jako je tomu u státních podniků. Podobným problémům jako státem vlastněné podniky jsou vystaveny i obchodní korporace s majetkovou účastí územních samosprávných celků, takže i na jejich správu a řízení lze analogicky aplikovat většinu doporučení adresovaných vládě a státem vlastněným podnikům. Jako obecné označení pro korporace, v nichž má stát či municipalita nadpoloviční podíl – a tedy je fakticky kontrolují – používáme v textu také pojem **veřejně vlastněné (či pouze veřejné) podniky**. Ve stejném významu používáme, s jistou dávkou nepřesnosti, také spojení státem a obcemi vlastněné (či pouze státní a obecní) podniky.

Hlavní sdělení publikace, kterým odpovídá i struktura textu, se dají shrnout následovně:

- **Státem a územními samosprávnými celky vlastněné podniky představují z ekonomického hlediska významný sektor.** Jejich celkový roční obrat tvoří 680 miliard Kč, což jsou pro srovnání přibližně dvě třetiny státního rozpočtu. **Státní i obecní podniky jsou přitom pod silným politickým vlivem**, jak dokazují data i mediálně známé kauzy, a často slouží jako nástroj zneužívání veřejných prostředků pro soukromé, případně politické, zájmy. Obě tvrzení – o ekonomickém významu a silném politickém vlivu – jsou podrobněji rozebrána v první úvodní kapitole (a v souvislosti s nominačními procesy také v kapitole 4).
- **Stávající systém správy a řízení veřejných podniků v České republice není funkční.** Nedokáže mimo jiné zajistit hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, ani zabránit tzv. trafikám – politickým dohodám o obsazování správních a dozorčích rad státem vlastněných podniků. Otázkou správy a řízení (*corporate governance*) státem vlastněných podniků se v obecné rovině zabýváme ve druhé kapitole, která pojednává o tzv. problému

<sup>2</sup> Pojem „státem vlastněné podniky“ je vybrán jako nadřazený pojem pro obě formy „podnikání“ státu, tedy pro státní podniky i pro akciové společnosti s majetkovou účastí státu. Důvodem je, že forma státního podniku a forma akciové společnosti s vylučnou majetkovou účastí státu mohou být v některých případech zaměnitelné, což dokazuje například změna státního podniku České dráhy na akciovou společnost České dráhy zákonem č. 77/2002 Sb. (ZOD) nebo změna akciových společností Povodí Labe, Vltavy, Moravy, Odry a Ohře na státní podniky zákonem č. 305/2000 Sb., o povodích, ve znění pozdějších předpisů. Způsob fungování těchto podniků se po uvedených změnách prakticky neliší oproti původní právní formě – pozice a vliv státu se nezměnily. Jsme si vědomi toho, že samotné slovo „vlastnictví“ je zavádějící, správně by se mělo hovořit o majetkové účasti státu, případně o roli státu coby zakladatele státního podniku.

<sup>1</sup> Jaroslav Spurný, Jakub Hein. „Rady za půl bilionu“. *Respekt* 31/2014. Dostupné z: <http://respekt.ihted.cz/c1-62561740-rady-za-pul-bilionu>.

„pána a správce“, tedy o oddělení vlastnictví státních (a obecních) podniků od jejich řízení a kontroly.

- V České republice chybí vlastnická politika státu, která by jasně definovala cíle státem vlastněných podniků, způsoby jejich dosahování a sledování jejich naplňování. Důsledkem je mimo jiné nekoncepční správa a řízení veřejně vlastněných podniků a zvýšené riziko jejich zneužívání ve prospěch soukromých a politických zájmů. Otázce vlastnické politiky a důsledkům její absence v České republice se věnuje třetí kapitola.
- Druhým závažným problémem ve správě a řízení českých státem vlastněných podniků je nedostatečná právní úprava a špatná praxe nominačních procesů do orgánů těchto podniků, zejména do dozorčích rad. Ve čtvrté kapitole představujeme stávající českou právní úpravu nominačních procesů včetně nedávno zřízeného vládního výboru pro personální nominace a jeho kritiky. Potřebu lepší právní úpravy, která by zajistila skutečné odpolitizování nominačního procesu, dokládáme také konkrétními daty o složení dozorčích rad veřejně vlastněných podniků.
- Neuspokojivá situace v oblasti správy českých státních a obecních podniků je řešitelná, pokud se změní závazná pravidla pro nakládání s tímto typem veřejného majetku. K tomu lze využít jak doporučení OECD, tak zkušeností a dobré praxe ze zahraničí. Navrhujeme přitom, aby klíčové otázky správy a řízení státních podniků byly upraveny zákonem. Přehled rele-

vantních doporučení, která by do takového zákona měla být zahrnuta, je obsahem páté kapitoly.

## 1.1. Proč se zabývat otázkou správy a řízení státních a obecních podniků?

Závažnost problému špatné správy a řízení veřejně vlastněných podniků dobře ilustrují data o jejich ekonomickém významu. Celkový počet státních podniků, obchodních korporací s majetkovou účastí státu a obchodních korporací s majetkovou účastí územních samosprávných celků, které jsou ekonomicky aktivní a jejichž výše ročního obrátu přesahuje 1 milion Kč, je 1015 (údaj z roku 2013). Z toho 913 je obchodních společností s majetkovou účastí územních samosprávných celků, zbylých 102 tvoří státem vlastněné podniky. Co se týče právní formy, ve 30 případech jde o státní podniky (mezi něž řadíme i národní podnik Budvar), 296 podniků jsou akciové společnosti a 689 společnosti s ručením omezeným. Podle studie Centra aplikované ekonomie tvoří celkový roční obrát všech těchto subjektů přes 680 mld. Kč. Největší podíl z tohoto objemu připadá na ČEZ (110 mld. Kč), ČEPRO (78 mld. Kč) a České dráhy (21 mld. Kč). Významný je ale i sektor městských a krajských podniků, které dohromady tvoří roční obrát 117 mld. Kč.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Centrum aplikované ekonomie. 2013. *Politická kontrola a korupční potenciál veřejně vlastněných podniků*. Dostupné z: <http://zindex.cz/data/2013-09-10-SOEs-studie.pdf>.

CELKOVÝ ROČNÍ OBRÁT VŠECH  
STÁTEM A OBCEMI VLASTNĚNÝCH  
PODNIKŮ  
680 mld.

ČEZ  
110 mld.

ČD, 21 mld.

ČEPRO  
78 mld.

MĚSTSKÉ A KRAJSKÉ  
FIRMY  
117 mld.



Veřejně vlastněné podniky jsou také významnými zadavateli veřejných zakázek. V České republice ročně zadají veřejné zakázky v celkové hodnotě 77 miliard Kč (průměr z let 2006–2013). Podle citované studie Centra aplikované ekonomie lze přitom na základě dostupných dat odhadovat, že podle zákona o veřejných zakázkách vysoutěží veřejné podniky pouze třetinu až polovinu nákupů, které by dle zákona musely soutěžit jejich mateřské instituce. O významu veřejně vlastněných podniků vypovídá i následující tabulka deseti největších zadavatelů veřejných zakázek v období let 2007–2013. Osm z nich jsou státem vlastněné podniky, zbylé dvě pak obchodní korporace ověřované územním samosprávným celkem:

ZADAVATEL	SUMA (MIL. Kč)	POČET ZAKÁZEK
ČEPRO, A.S.	132 195	176
ČESKÉ DRÁHY, A.S.	76 023	224
ČEZ, A. S.	58 127	440
LESY ČESKÉ REPUBLIKY, S.P.	39 883	6 169
DOPRAVNÍ PODNIK HL.M. PRAHY, AKCIOVÁ SPOLEČNOST	36 493	158
ČESKÁ POŠTA, S.P.	23 857	526
PLZENSKÉ MĚSTSKÉ DOPRAVNÍ PODNIKY, A.S.	16 010	43
ČEPS, A.S.	13 754	156
DIAMO, STÁTNÍ PODNIK	11 990	366
ČD CARGO, A.S.	11 724	73

Za pozornost stojí v souvislosti s ekonomickým významem veřejných podniků i další zjištění Centra aplikované ekonomie, podle něhož v letech 2007–2011 vzrostla podle dat Českého statistického úřadu aktiva státem vlastněných podniků a obchodních korporací územních samosprávných celků o 17,7 %, zatímco ekonomika ČR rostla ve stejném období o přibližně 8,8 %. Sektor veřejných podniků tak ve sledovaném období rostl dvojnásobným tempem oproti v té době stagnující ekonomice. Jak uvádí autoři studie, vzhledem k tomu, že pro tento růst neexistuje jasné ekonomické zdůvodnění, je na místě se ptát, zda navyšování aktiv veřejně vlastněných podniků nebylo způsobeno politickými rozhodnutími, spíše než tržními důvody.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Viz Centrum aplikované ekonomie. 2013. *Politická kontrola a korupční potenciál veřejně vlastněných podniků*. Dostupné z: <http://zindex.cz/data/2013-09-10-SOEs-studie.pdf>.

## 1.2. Kauza Nagyová: Aktuálnost problému správy a řízení státních a obecních podniků

Aktuálnost a závažnost problému správy a řízení veřejně vlastněných podniků lze dále přiblížit na kauze bývalé ředitelky sekce kabinetu předsedy vlády Jany Nagyové, která vedla až k pádu vlády Petra Nečase v roce 2013.<sup>5</sup> Tato kauza mimo jiné zřetelně ilustruje potřebnost zavedení jasných a průhledných pravidel pro regulaci toho, jak politická reprezentace nakládá s tímto typem (de facto veřejného) majetku. Kauza podle orgánů činných v trestním řízení

ukazuje způsob fungování klientelistické skupiny složené z lobbistů, soukromých podnikatelů, veřejných funkcionářů a politiků<sup>6</sup> a vliv této skupiny na výkon veřejné moci, včetně ovlivňování obsazování míst ve státní správě a v orgánech státních podniků a obchodních korporací s majetkovou účastí státu nebo územních samosprávných celků. Na fungování klientelistických skupin upozorňuje od roku 2010 ve svých výročních zprávách opakovaně také Bezpečnostní a informační služba (BIS):

„Český organizovaný zločin nejvyšší úrovně má podobu vlivových (klientelistických) sítí a podnikatelsko-mocenských struktur. Prostřednictvím legálních ekonomických subjektů profituje zejména systematickým obohacováním se na veřejných rozpočtech a firmách se státní majetkovou účastí.“ – BIS, výroční zpráva 2010<sup>7</sup>

Součástí kauzy Nagyová je (krom jiného) i kauza tří poslanců ODS – Marka Šnajdra, Ivana Fuksy a Petra

<sup>5</sup> Viz např. Naši politici: <http://www.nasipolitici.cz/cs/tag/47-necas-nagyova>; nebo viz „Jana Nečasová (Nagyová)“ *Aktualne.cz*, 13. 6. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1rFdXQa>.

<sup>6</sup> Viz např. článek „V kauze Nagygate padají nová jména – zákulisních hráčů, žalobců i policistů.“ *Týdeník Euro*, 22. 12. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1lVyVGM>; nebo Radek Nohl, Karel Hrubeš, Jiří Kropáček. „Kauza Nagyová přehledně: Co odhalily nové spisy žalobců?“ *Aktualne.cz*. Dostupné z: <http://bit.ly/1rOpWQa>.

<sup>7</sup> Výroční zpráva BIS za rok 2010, str. 10. Dostupná z: [www.bis.cz/n/2011-09-07-vz2010roz.pdf](http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vz2010roz.pdf).

Tluchoře (tzv. rebelů)<sup>8</sup> – kteří si údajně nechali od tehdejšího předsedy vlády Petra Nečase prostřednictvím Jany Nagyové<sup>9</sup> slíbit úplatek ve formě členství v orgánech veřejné správy nebo v orgánech státem vlastněných podniků, pokud se vzdají svých poslaneckých mandátů,<sup>10</sup> čímž reálně umožní, aby na jejich místa nastoupili náhradníci, kteří následně odhlasují návrh zákona, se kterým vláda spojila hlasování o důvěře, a tedy o své další existenci. Výše jmenovaní poslanci totiž návrh zákona podpořit odmítli. Zatímco první dva údajně přijali úplatek ve formě členství v orgánech státem vlastněných podniků,<sup>11</sup> Petr Tluchoř úplatek přijal pro jinou osobu. Důvodem přitom bylo, že poté, co první dva jmenovaní poslanci skutečně získali funkce (přičemž to bylo veřejností jednoznačně dávano do souvislosti s jejich vzdáním se mandátu)<sup>12</sup>, bylo společensky neúnosné, aby slíbenou funkci přijal rovněž on sám, proto tuto funkci dostal Libor Antoš.<sup>13</sup> V rámci kauzy Nagyové se šetří rovněž další případy obsazování míst v orgánech státem vlastněných podniků, konkrétně jde o účast Jany Nagyové při výběru osob do orgánů Lesů ČR, s.p. nebo členů představenstva Českých drah, a.s. a jiných státem vlastněných podniků.<sup>14</sup>

Kauza Nagyová tak potvrzuje problémy týkající se ochrany významných ekonomických zájmů v podobě správy státního majetku a hospodaření významných společností se státní účastí. Blíže o těchto problémech pojednávají následující tři kapitoly, v závěrečné části pak navrhuje jejich možná řešení změnou stávající právní úpravy správy a řízení státem vlastněných společností.

8 Viz např. Tomáš Syrovátka, Antonín Viktora. „Končíme, nejsme bílí koně, zamávali rebelové. ODS je za to nepotopí.“ *iDNES.cz*, 8. 11. 2012. Dostupné z: <http://bit.ly/UAV7Pn>.

9 Marek Příbil. „PŘEHLEDNĚ: Kauza Nagyová-Nečas krok za krokem.“ *Týden.cz*, 18. 6. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1AxKCNr>.

10 Teze o nevýhodnosti takového „úplatku“ narušuje podezření, že součástí této výměny poslaneckých mandátů za členství v orgánech státem vlastněných podniků byla také peněžní částka, viz např. článek „Exposlanci ODS prý byli v kauze Nagyová uplacení penězi od Rittiga.“ *Novinky.cz*, 16. 5. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1zCMp2B>.

11 Marek Šnajdr se stal dne 20. 12. 2012 předsedou dozorčí rady společnosti ČEPRO, a.s., v níž je jediným akcionářem stát, Ivan Fuksa se stal dne 11. 1. 2013 členem představenstva a současně vrchním ředitelem pro strategii a rozvoj společnosti Český aeroholding, a.s., jejímž jediným akcionářem je stát.

12 Viz zpráva týkající se Ivana Fuksy: „Fuksa bude ředitelem v Aeroholdingu, zařídí privatizaci ČSA.“ *Lidovky.cz*, 22. 11. 2012. Dostupné z: <http://bit.ly/1zCIUsU>; a zpráva týkající se Marka Šnajdra: „Další „rebel“ z ODS se dočkal trafiky: Šnajdr jde do Čep-ra.“ *Lidovky.cz*, 20. 12. 2012. Dostupné z: <http://bit.ly/1rQPLKQ>.

13 Libor Antoš se stal dne 26. 1. 2013 členem dozorčí rady společnosti Český dráhový, a.s., jejímž jediným akcionářem je stát.

14 Viz „Jana Nečasová (Nagyová).“ *Aktuálně.cz*, 13. 6. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1rFdXQa>; Marek Příbil. „PŘEHLEDNĚ: Kauza Nagyová-Nečas krok za krokem.“ *Týden.cz*, 18. 6. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1AxKCNr>; a „Exposlanci ODS prý byli v kauze Nagyová uplacení penězi od Rittiga.“ *Novinky.cz*, 16. 5. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1zCMp2B>.

# ŠPATNÁ SPRÁVA A ŘÍZENÍ ČESKÝCH STÁTNÍCH A OBEČNÍCH PODNIKŮ

Podle našeho názoru nejsou výše uvedené kauzy pouze ojedinělými excesy jedinců, kteří se ocitli ve střetu zájmů nebo nepostupovali při výkonu své funkce transparentně, a dokázali tak zneužít výkonu své funkce k nezákonnému osobnímu prospěchu. Tyto kauzy, jichž je kauza Nagyové zatím posledním zdokumentovaným příkladem, dokládají spíše principiální nefunkčnost stávajícího systému správy a řízení státem vlastněných podniků.

Pro účely této analýzy označuje pojem „správa a řízení“ (anglicky *corporate governance*) systém jasně vymezených vztahů mezi jednotlivými orgány státem vlastněného podniku (ředitelem anebo představenstvem a dozorčí radou) a jeho vlastníky (valnou hromadou, zřizovatelem či zakladatelem). Tento systém vztahů vytváří rámec pro stanovování cílů podniku, pro výběr prostředků, jakými má být těchto cílů dosahováno, a pro výkon kontroly plnění těchto cílů – tedy rámec pro hospodaření veřejně vlastněného podniku. Toto vymezení vychází z definice anglického pojmu *corporate governance* podle Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD).<sup>15</sup>

## 2.1. Problém oddělení vlastnictví od řízení a kontroly

Základním problémem, který je třeba v souvislosti se správou a řízením veřejně vlastněných podniků vyřešit, je tzv. problém „pána a správce“,<sup>16</sup> tedy oddělení vlastnictví od řízení a kontroly. Důsledkem tohoto oddělení je relativní nezávislost statutárního orgánu (resp. managementu) na vlastnících, která s sebou nese riziko zneužití – např. zneužití pravomoci, nedodržení povinné péče, střet zájmů, insider trading apod. Vlastník má totiž jen omezené možnosti, jak dění a výkon funkce členů orgánů veřejného podniku kontrolovat. Vychází se přitom z předpokladu, že členové orgánů jsou zpravidla lépe informováni než vlastní-

ci.<sup>17</sup> Vlastník tak nemá úplnou jistotu, zda představenstvo řídí podnik hospodárně a v souladu s jeho zájmy (namísto s vlastními zájmy členů představenstva). Cílem dobré správy a řízení je proto zajistit soulad zájmů vlastníků a členů orgánů podniku.<sup>18</sup> Jinými slovy, z hlediska kvality hospodaření veřejného podniku je rozhodující míra souladu zájmů vlastníků se zájmy členů představenstva a otázka, jak tohoto souladu dosáhnout, tedy co bude motivovat členy představenstva, aby řídili podnik v souladu se zájmy jeho vlastníků.

Odpověď na tuto otázku je podstatně jednodušší v případě soukromých obchodních korporací. U těchto subjektů – typicky akciových společností – je rozhodující, že se obvykle nachází na tzv. trhu vlastnických práv (kapitálovém trhu, pokud se jedná o kótované obchodní korporace).<sup>19</sup> Podobně členové představenstva, resp. managementu, se nachází na tzv. trhu manažerů.<sup>20</sup> Pokud oba tyto trhy fungují, pak jsou soukromé obchodní korporace řízeny v souladu se zájmy jejich vlastníků, protože špatné řízení korporace jejími manažery se zpětně projeví na hodnotě akcií (a naopak).

Problém státem vlastněných podniků spočívá v tom, že se na uvedených trzích obvykle nepohybují a žádnou zpětnou vazbu svým vlastníků – státu a v konečném důsledku tedy všem občanům – neposkytují. Státní podniky ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb. se nepohybují na trhu vlastnických práv. Akciové společnosti ovládané státem obvykle nemají volně obchodovatelné akcie (stát s těmito akciemi neobchoduje na burze cenných papírů) a jejich pozice se proto prakticky neliší od státních podniků. Tam, kde tomu tak není – například u společnosti ČEZ, a.s. nebo ČSA, a.s. – se zase jedná o podnikání ve vysoce regulovaném odvětví. Nadto je třeba uvést, že část státem vlastněných podniků<sup>21</sup> je veřejnou správou považována za „společnosti strategi-

<sup>17</sup> Tamtéž, str. 17.

<sup>18</sup> Tamtéž, str. 8 a 19.

<sup>19</sup> Trh vlastnických práv je v případě akciové společnosti kapitálový trh ve smyslu zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, tedy burza cenných papírů, na níž jsou akcie volně obchodovány (podotýkáme, že zákon neobsahuje legální definici tohoto pojmu). Akcie samotná představuje určitý majetkový podíl na společnosti, akcionáři vlastníci akcie tak de facto vlastní rovněž samotnou společnost (viz § 256 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích).

<sup>20</sup> Trhem manažerů se rozumí konkurenční prostředí, ve kterém se manažeři obchodních korporací pohybují. Jednotliví manažeři uvnitř korporace spolu soutěží svými výkony a zvyšují svou tržní hodnotu u možných budoucích zaměstnavatelů, kteří budou hledat zkušené a odborně zdatné manažery pro své obchodní korporace.

<sup>21</sup> Ministerstvo financí uvádí, že vykonává vlastnická práva v celkem sedmi společnostech strategického významu: ČEZ, a.s., ČEPRO, a.s., Český Aeroholding, a.s., MERO ČR, a.s., Výzkumný a zkušební letecký ústav, a.s., Centrum-F, a.s. a Thermal-F, a.s.

<sup>15</sup> OECD. 2004. *OECD Principles of Corporate Governance*. Preamble, str. 11. Dostupné z: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>.

<sup>16</sup> Z anglického „principal – agent problem“. Také „vlastníků a manažerů“, viz například Klusoň, V. 2009. *K teorii správy a řízení korporací. Working paper č. 02/2009*. Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky. Dostupné z: <http://bit.ly/ztZyRuL>.

ckého významu“<sup>22</sup> u nichž je nepravděpodobné, že by je stát v dohledné době privatizoval.

Zatímco v případě soukromé akciové společnosti se jednotliví vlastníci (akcionáři) mohou svých akcií prodejem zbavit, pokud nejsou s výsledky hospodaření akciové společnosti spokojeni, v případě státem vlastněného podniku se jednotliví vlastníci (občané) svého vlastnictví jednoduše zbavit nemohou, leda by se přestěhovali do jiného státu. Analogicky stejný problém nastává i u obchodních korporací s majetkovou účastí územních samosprávných celků.

V případě státem vlastněných podniků navíc problém „pána a správce“ nastává hned dvakrát: jednak je třeba tento problém vyřešit ve vztahu členů orgánů podniků (ředitelů, členů představenstva, členů dozorčí rady) a osob vykonávajících vlastnická práva<sup>23</sup> v těchto podnicích za stát (příslušných ministerstev), jednak je třeba vyřešit de facto stejný problém ve vztahu státu vůči svým občanům. Ve druhém případě vystupuje stát v roli „správce“. Má své vlastní zájmy, které se promítají do způsobu, jakým vykonává vlastnická práva v jednotlivých podnicích, a které nutně nemusí být souladné se zájmy občanů, které stát „zastupuje“. Občané v této situaci vystupují v roli „pánů“, přičemž jejich postavení je podobné, jako je tomu u drobných akcionářů soukromých společností.

Správa a řízení veřejných podniků tak musí obsahovat mechanismy, které sblíží zájmy členů orgánů těchto podniků a občanů. Tyto mechanismy jsou popsány v doporučeních OECD,<sup>24</sup> přičemž většina těchto doporučení směřuje k transparentnímu výkonu vlastnických práv státu ve státem vlastněných podnicích, což umožňuje veřejnosti kontrolovat výkon funkce členů orgánů těchto podniků a hospodaření jednotlivých podniků s ohledem na to, zda plní státem uložené cíle. Občané tedy musí mít možnost kontrolovat hospodaření veřejně vlastněných podniků a kontrolovat výkon funkce jednotlivých členů orgánů těchto podniků.

## 2.2. Správa a řízení státních a obecních podniků v České republice

Jeden z hlavních problémů stávající správy a řízení českých veřejně vlastněných podniků spočívá v tom, že správa těchto podniků je de facto v rukou politických stran. Kauza Dopravního podniku hl. m. Prahy, a.s. přitom ukazuje, že kontrola správy a řízení nefunguje ani ve vztahu koalice – opozice. Naopak, tento vztah často funguje v duchu „opoziční smlouvy“ a účinnou kontrolu tedy nezajišťuje. Za

praktické absence účinných a transparentních kontrolních mechanismů nezávislých na politické reprezentaci<sup>25</sup> se jedná o zásadní riziko systémové politické korupce v České republice.

Kauza Dopravního podniku hl. m. Prahy odhaluje politizaci orgánů dopravního podniku a fungování klientelistických skupin, které ve formě netransparentních či manipulovaných veřejných zakázek a jednostranně nevýhodných smluv vyváděly majetek z veřejného podniku. V případě pražského dopravního podniku jde přitom o největší komunální společnost v České republice, jejíž roční obrat se pohybuje kolem 17 miliard korun. Celková výše škody, která působením klientelistických skupin uvnitř dopravního podniku vznikla, se odhaduje na půl miliardy korun. Z této mediálně dobře pokryté kauzy je mimo jiné zřejmé, že v pražském dopravním podniku dlouhodobě nefungovaly vnitřní kontrolní mechanismy a dozor nad činností managementu odpovídajícím způsobem nevykonávaly ani statutární orgány reprezentující zájmy vlastníka. Celá kauza by přitom nebyla možná bez přispění a přinejmenším tiché tolerance ze strany části politiků zastupujících zájmy hlavního města Prahy v orgánech dopravního podniku.<sup>26</sup>

Stávající právní rámec správy a řízení veřejně vlastněných podniků v České republice je dán v prvé řadě zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, který od 1. 1. 2014 nahradil zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a který obsahuje obecnou právní úpravu obchodních korporací, včetně akciových společností. Státní podniky jsou obecně upraveny zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Výkon vlastnických práv státu ve státem vlastněných podnicích je upraven pouze v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Pro účely výkonu vlastnických práv státu ve státem vlastněných podnicích se však jedná o právní úpravu zcela nedostatečnou: ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. pouze uvádí, že majetek státu využívá stát zejména k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s tím, dále k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání. Ustanovení § 14 zákona č. 219/2000 Sb. sice vymezuje základní povinnosti státu při hospodaření se státním majetkem, toto ustanovení však nedopadá na hospodaření státem vlastněných podniků.

Samotný výkon vlastnických práv ve státem vlastněných podnicích je roztržštěn mezi jednotlivá ministerstva, přičemž ústředním orgánem státní správy odpovědným za hospodaření se státním majetkem (včetně akcií) je Minis-

22 Viz zprávy Ministerstva financí předkládané každoročně Poslanecké sněmovně podle § 8 zákona č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku. Dostupné z: [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=98539](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=98539).

23 Pod pojmem „vlastnická práva státu“ rozumíme v tomto kontextu práva státu plynoucí z jeho pozice zakladatele (u státních podniků) nebo akcionáře, resp. společníka obchodní společnosti ovládané státem.

24 OECD. 2005. *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (dále jen „OECD Guidelines“); a dále OECD. 2013. *OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises*.

25 Vyjma státních podniků nemohou být obchodní korporace s majetkovou účastí státu nebo územních samosprávných celků kontrolovány Nejvyšším kontrolním úřadem. Chybí tedy politicky nezávislá kontrola hospodaření těchto podniků. Kontrola veřejnosti formou zákona o svobodném přístupu k informacím o státem či územním samosprávným celkem vlastněných podnicích je neefektivní, neboť tyto podniky, ač povinné subjekty, mnohdy neoprávněně odmítají tyto informace poskytnout. Kontrolu státem či územními samosprávnými celky vlastněných podniků vykonávanou veřejností dále omezuje nedodržování zákona o obchodních korporacích, kdy v obchodním rejstříku řada obchodních korporací neuvádí všechny údaje či listiny.

26 Naši politici, o.s., Transparency International Česká republika. 2013. (Nepublikováno.) *Analýza fungování klientelistické skupiny napojené na politické strany v Dopravním podniku hlavního města Prahy – Dopravní podnik jako model systémové korupce ve veřejně vlastněných firmách v ČR*. Informace ke kauze dostupné například z: <http://bit.ly/1sHVeUL>.

terstvo financí.<sup>27</sup> V případě státních podniků však mají rozhodující vliv ta ministerstva, která jsou jejich zakladateli.<sup>28</sup>

Podzákoné právní předpisy upravují už jen některé dílčí problémy správy a řízení státem vlastněných podniků. Konkrétně se jedná o Zásady odměňování vedoucích zaměstnanců a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu nad 33 %, včetně státních podniků a jiných státních organizací zřízených zákonem nebo ministerstvem.<sup>29</sup> Ministerstvo financí však nemá možnost dodržování těchto zásad kontrolovat.<sup>30</sup>

Dalším podzákoným právním předpisem je nedávno přijaté usnesení vlády č. 177 ze dne 17. 3. 2014, kterým se zřizuje vládní výbor pro personální nominace, jehož statut<sup>31</sup> a jednací řád<sup>32</sup> poskytují základní právní úpravu nominačního procesu do orgánů státem vlastněných podniků do doby, než bude nominační proces zakotven zákonem.<sup>33</sup> Jedná se nepochybně o významný pokrok oproti předcházející situaci, kdy nominační proces nebyl upraven vůbec.<sup>34</sup> Z naší analýzy dosavadního fungování nominačního výboru, která reaguje na Čtvrtletní zprávu o činnosti Vládního výboru pro personální nominace, však vyplývá, že tato úprava nominačního procesu do dozorčích rad státem vlastněných podniků stále vykazuje řadu nedostatků<sup>35</sup>. Podrobněji se nominačnímu procesu věnujeme v kapitole 4.

Ze srovnání stávajícího právního rámce správy a řízení státem vlastněných podniků s doporučeními OECD vyplývá, že v České republice chybí dva základní prvky správy a řízení státních (a obecních) podniků: státní vlastnická politika (popisovaná dále v kapitole 3) a odpovídající právní úprava nominačního procesu (popisovaná v kapitole 4). Občané tak nemají možnost kontrolovat ani kvalitu hospodaření státem vlastněných podniků (protože není jasné, jaké cíle mají tyto podniky plnit), ani způsob výkonu funkce jednotlivých členů orgánů těchto podniků, zejména členů dozorčích rad, kteří tak nenesou politickou odpovědnost (a lze dodat, že fakticky mnohdy nenesou

ani odpovědnost právní). Veřejnou kontrolu státem vlastněných podniků dále ztěžuje nedodržování zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to navzdory tomu, že státem vlastněné podniky jsou povinným subjektem podle § 2 odst. 1 tohoto zákona (veřejné instituce). Překážkou účinné veřejné kontroly je také omezená působnost Nejvyššího kontrolního úřadu, který může dle stávající právní úpravy (čl. 97 Ústavy a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu) kontrolovat pouze státní podniky, nikoli už obchodní korporace s majetkovou účastí státu či územních samosprávných celků. To v praxi znamená, že stovky miliard korun ročně (viz úvodní kapitola této publikace) se nachází mimo dosah kontroly jak veřejnosti, tak politicky nezávislého auditního orgánu. Lze se přitom domnívat, že pokud by uvedená doporučení OECD týkající se správy a řízení státem vlastněných podniků byla implementována do české právní úpravy, k výše uvedené kauze Nagyová, resp. k netransparentnímu výběru osob na funkce členů orgánů státem vlastněných podniků, by nemohlo dojít.

V následujících dvou kapitolách se věnujeme dvěma podle nás nejzásadnějším problémům ve správě českých státních (a obecních) podniků: chybějící státní vlastnické politice a nedostatečné právní úpravě a z ní vyplývající špatné praxi nominačních procesů do správních a dozorčích rad státem vlastněných podniků.

27 Podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v kombinaci s § 28 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

28 Podle § 3 a § 15 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

29 Zásady odměňování jsou přílohou usnesení vlády č. 159 ze dne 22. 2. 2010 a jejich plnění je každoročně vyhodnocováno Ministerstvem financí.

30 Viz „MF požaduje lepší informace o odměňování ve státních firmách“, *epravo.cz*, 8. 6. 2014. Dostupné například z: <http://bit.ly/iobBCnk>.

31 Statut vládního výboru pro personální nominace, schválený usnesením vlády ze dne 17. března 2014 č. 177. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/1359\\_2014\\_usnpril\\_1\\_STATUT\\_FINAL\\_po-vlade\\_pro-web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/1359_2014_usnpril_1_STATUT_FINAL_po-vlade_pro-web.pdf).

32 Jednací řád vládního výboru pro personální nominace, schválený usnesením vlády ze dne 17. března 2014 č. 177. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/1359\\_2014\\_usnpril\\_2\\_JR\\_FINAL\\_po-vlade\\_pro-web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/1359_2014_usnpril_2_JR_FINAL_po-vlade_pro-web.pdf).

33 To vyplývá z vyjádření předsedy vlády Bohuslava Sobotky, viz např. „Vláda zřídila výbor pro nominace zástupců státu do orgánů státních podniků“, *Český rozhlas*, 17. 3. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/tuowOqc>.

34 Viz také např. Matěj Smlsal. „Jak se nově vybírá do dozorčích rad: Musíte umět říkat nepříjemné věci a vychválit se.“ *IHNED.cz*, 10. 6. 2014. Dostupné z: <http://zpravy.ihted.cz/cr-62324370-vladni-vybor-pro-personalni-nominace-jak-se-vybiradozorci-rada>.

35 Martina Součková. „Vláda neplní své sliby. Do dozorčích rad dál míří politici i lidé s „pochybnou“ minulostí.“ *IHNED.cz*, 22. 7. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1kWSQup>. Kriticky se k činnosti vládního nominačního výboru staví i někteří novináři, např. David Klimeš. „Loutkové nominační divadlo ve Strakovce.“ *Hospodářské noviny*, 7. 7. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/VcSzoM>; nebo Vratislav Dostál. „Vládní výbor pro nominace dozorčích rad problém trafik nevyřešil, tvrdí analýza.“ *Deník Referendum*, 21. 7. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1oXLOog>.



Podle doporučení OECD obsaženého v *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (dále jen „OECD Guidelines“) by stát měl jednat jako informovaný a aktivní vlastník a měl by zavést jasnou a konzistentní vlastnickou politiku státu zajišťující, že správa a řízení státem vlastněných podniků bude vykonávána transparentním a odpovědným způsobem, s potřebnou úrovní profesionality a efektivity.

**Vlastnická politika** je typem veřejné politiky, jejímž cílem je aktivně řídit společnosti, které daný subjekt (stát či obec) ovládá. Aktivní řízení spočívá v definování jasných cílů (dlouhodobých, střednědobých i krátkodobých), které má daný subjekt plnit, v monitorování jejich naplňování (včetně sankcí v případě neplnění) a v případné reformulaci cílů, pakliže se změni veřejná potřeba či okolní podmínky. Vlastník pověřuje plněním cílů management, na jehož práci dohlíží dozorčí rada složená z odborníků. Vlastnická politika státu by měla definovat celkové cíle státního vlastnictví, roli státu ve správě a řízení státem vlastněných podniků, a také jakým způsobem bude tato politika zaváděna do praxe.<sup>36</sup>

Státní vlastnická politika tak u státem vlastněných podniků plní podobnou funkci, jakou u soukromých společností zaručuje trh vlastnických práv (jak bylo popsáno výše v podkapitole 2.1). Zajišťuje totiž mimo jiné takovou správu a řízení těchto podniků, které je v souladu se zájmy jejich vlastníků, tj. státu a jeho občanů.

Příkladem dobré praxe může být Norská vlastnická politika,<sup>37</sup> která definuje:

- **cíle státního vlastnictví**, kterými je udržení kontroly nad nerostnými surovinami, zajištění, že státem vlastněné podniky budou mít hlavní sídlo v Norsku a budou zde také provádět výzkum a vývoj, zvýšení tržní hodnoty těchto podniků, zejména v oblasti energetiky, a tím i zajištění příjmů do státního rozpočtu a plnění dalších důležitých politických cílů.
- **obecná očekávání státu ohledně přínosů státem vlastněných podniků** bez ohledu na jejich předmět podnikání. Tato očekávání státu musí orgány těchto podniků zohlednit při správě a řízení. Jedná se o prefe-

renci dosahování dlouhodobých cílů před krátkodobými cíli, podporu výzkumu a vývoje, podnikání způsobem co nejméně zatěžujícím životní prostředí,<sup>38</sup> implementaci etických kodexů a dodržování doporučení OECD (zejména OECD Guidelines), boj proti korupci, genderovou vyváženost a další očekávání.

- **požadavky na výkonnost jednotlivých kategorií státem vlastněných podniků.** Norská vlastnická politika dělí státem vlastněné podniky do čtyř kategorií podle primárních cílů, jakých mají dosahovat: státní podniky s komerčními cíli; s komerčními cíli a s udržením hlavního sídla v Norsku; s komerčními cíli a jinými zvláštními cíli; a podniky plnící cíle dle jednotlivých resortů. Rozdělení není samoučelné, neboť v případě rozhodování orgánů státem vlastněných podniků mezi jednotlivými, vzájemně se vylučujícími cíli musí být dána přednost primárnímu cíli daného podniku. Z tohoto rozdělení je také patrné, že všechny státem vlastněné podniky mají komerční cíle (tedy dosahování zisku a zvyšování jejich tržní hodnoty), ovšem míra důrazu na komerční cíle je u jednotlivých státem vlastněných podniků značně odlišná. Požadavky na výkonnost jednotlivých kategorií tvoří dále základ pro jejich hodnocení – u státních firem s komerčními cíli se jedná o vyžadovanou míru návratnosti investic, u podniků plnících cíle dle jednotlivých resortů není stanovena žádná míra návratnosti investice a je u nich vyžadován „pouze“ efektivní provoz.
- **vymezení cílů pro jednotlivé státem vlastněné podniky.** Norská vlastnická politika stanovuje obecně formulované cíle konkrétních podniků v souladu s jejich kategorizací.
- **vládní politiku odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků a managementu**, která vychází z OECD Guidelines, a která mimo jiné požaduje zavedení horní hranice u variabilní složky odměňování a dále ruší odměňování založené na hodnotě podílu (*share-based remuneration*), včetně opčních akciových programů. Důvodem k tomu je, že ve státem vlastněných podnicích není podle výzkumu tento způsob odměňování opodstatněný.
- **vymezení působnosti jednotlivých státních orgánů.**
- **rámec výkonu vlastnických práv státu.** Podle OECD Guidelines by měl být výkon vlastnických práv státu

36 OECD Guidelines, Guideline II. A, str. 13.

37 Norskou vlastnickou politiku uvádí jako ukázkou dobré správy také dokument OECD s názvem *Accountability and Transparency: a Guide for State Ownership* na str. 15. Plné znění Norské vlastnické politiky je dostupné z: <http://www.ownershippolicy.net/index.gan?id=17407>.

38 V rámci státem vlastněných podniků mají být vytvořeny kontrolní mechanismy ověřující plnění tohoto požadavku. Norsko po státem vlastněných podnicích vyžaduje, aby šly příkladem ekologicky odpovědného chování.

jasně definován v rámci státní správy. OECD doporučuje buď centralizaci výkonu funkce vlastníka (jediná ústřední vlastnická entita), nebo vytvoření koordinátora výkonu vlastnických práv v jednotlivých státem vlastněných podnicích (koordinační entita). V Norsku funguje jako koordinační entita norská vláda, která dohlíží na jednotlivá ministerstva vykonávající vlastnická práva státu ve státem vlastněných podnicích.

- **vymezení vztahů mezi jednotlivými orgány státem vlastněných podniků**, tj. představenstvem, dozorčí radou a valnou hromadou.

Česká republika nemá veřejně dostupný koncepční dokument, který by jednoznačně upravoval obecné podmínky výkonu vlastnických práv státu ve státem vlastněných podnicích, který by stanovil pravidla pro výběr členů řídicích a kontrolních orgánů těchto podniků, a který by zajistil zpřístupnění relevantních informací veřejnosti – tj. státní vlastnickou politiku. Z vyhodnocení odpovědí na naše žádosti o informace zaslané v roce 2011<sup>39</sup> (a znovu v roce 2013) jednotlivým ministerstvům i vybraným státem vlastněným podnikům vyplývá, že neexistuje žádná vlastnická politika státu, a že obdobný dokument odpovídající doporučením OECD nemají ani jednotlivá ministerstva vykonávající v těchto podnicích vlastnická práva za stát.

Veřejnost ani samotní politici tudíž dnes nemohou kontrolovat, zda státem vlastněné podniky naplňují nebo nenaplňují očekávání vlastníka, neboť tato očekávání nebyla nikde závazně formulována. Ze stejného důvodu nelze ověřit, jestli jsou kroky orgánů státních podniků vhodné vzhledem k daným cílům a dlouhodobé strategii a jestli jsou členové orgánů těchto podniků dosazováni, odměňováni a případně odvoláváni s ohledem na své výkony, profesionalitu a efektivitu nebo pouze s ohledem na změny ve složení vlády či Poslanecké sněmovny. Absence vlastnické politiky a z ní plynoucí obtížnost kontroly veřejných podniků tak zvyšuje riziko korupce, střetu zájmů<sup>40</sup> a preference krátkodobých cílů před dlouhodobými výsledky dosahovanými těmito podniky.

Kromě nemožnosti veřejnosti kontrolovat podnikatelskou činnost státních a obecních podniků má neexistence státní vlastnické politiky dva další negativní důsledky. Prvním je nekoncepčnost správy a řízení veřejně vlastněných podniků projevující se častými změnami cílů, jakých mají tyto podniky dosahovat. Druhým je pasivita (nebo naopak přehnaný aktivismus) státu při výkonu vlastnických práv.

39 Viz Ekologický právní servis a Centrum aplikované ekonomie, 2011. *Potřebují státní a obecní firmy přísnější pravidla?* Informační poklad ke konferenci, str. 2. Dostupné z: [http://www.statnifirmy.cz/sites/default/files/soe\\_konference\\_informacni\\_poklad.pdf](http://www.statnifirmy.cz/sites/default/files/soe_konference_informacni_poklad.pdf).

40 Problematika střetu zájmů ve správě a řízení státem vlastněných podniků má přitom dvě roviny: jednak se zde střetávají odlišné zájmy státu coby vlastníka a samotného státního podniku, jednak se zde střetávají zájmy zástupců státu v orgánech státem vlastněných podniků a vlastní zájmy těchto zástupců coby podnikajících osob. V obou případech mohou vést tyto střety zájmů k politizaci správy a řízení státem vlastněných podniků a v jejím důsledku k uzavírání nevýhodných smluv, k zadávání veřejných zakázek anonymním obchodním společnostem, k obsazování orgánů státem vlastněných podniků nekompetentními osobami a k řadě dalších negativních jevů. První riziko střetu zájmů lze přitom řešit přijetím vlastnické politiky, druhé riziko střetu zájmů lze výrazně omezit zavedením jasných pravidel pro nominační procesy.

### 3.1. Nekoncepční správa a řízení státních a obecních podniků

Absence vlastnické politiky se projevuje častými (a mnohdy výraznými) změnami v cílech, kterých mají jednotlivé veřejně vlastněné podniky dosáhnout, přičemž tyto změny v podnikatelské činnosti jsou obvykle důsledkem změn ve složení orgánů veřejných podniků (představenstev, ředitelů). Ty jsou pak často důsledkem změn na jednotlivých ministerstvech vykonávajících vlastnická práva za stát – resp. jsou důsledkem změn ve složení vlády – neboť jednotliví ministři mají o cílech, jakých by měly státem vlastněné podniky dosahovat, odlišné představy.

Stát vyhodnocuje hospodaření jednotlivých státem vlastněných podniků ad hoc na úrovni jednotlivých ministerstev vykonávajících práva vlastníka v příslušných podnicích. Pouze Lesy České republiky, s.p. mají vymezeny dlouhodobé cíle a plány v tzv. Dřevěné knize,<sup>41</sup> přičemž Ministerstvo zemědělství coby zástupce vlastníka musí vždy do 1. března kalendářního roku informovat o zakázkách vyhlášených podle této koncepce.<sup>42</sup> To je však výjimka a většina státem vlastněných podniků takové dlouhodobé plány nemá. Naopak, BIS ve svých výročních zprávách upozorňuje na odkládání řešení problémů v hospodaření státem vlastněných podniků, zejména v případě dopravních a energetických společností, které čelily obtížným vnějším podmínkám a byly nuceny zvažovat významné restrukuralizační a divestiční programy:

„Managementem odkládané (a krátkodobým zachováním vlastních pozic motivované) přijímání náročných, nepopulárních, avšak nutných rozhodnutí vedlo v několika případech k nesystémovému řešení, která způsobila kumulaci ekonomických škod s rizikem jejich dalšího prohlubování.“  
– BIS, výroční zpráva 2012<sup>43</sup>

Tezi o nekoncepční správě a řízení státem a obcemi vlastněných podniků lze demonstrovat na několika příkladech:

#### ČESKÉ AEROLINIE, A.S.

Státem vlastněné České aerolinie, a.s. (dále jen „ČSA“), prošly řadou změn, které ilustrují absenci dlouhodobé koncepce, jakých cílů chce stát prostřednictvím ČSA dosáhnout, a s tím související důsledky. ČSA měly být coby

41 Koncepce Ministerstva zemědělství k hospodářské politice státního podniku Lesy České republiky od roku 2012 (stav k 19. 1. 2011). Dostupné z: [http://www.silvrium.cz/sklad/Drevena\\_kniha\\_19012011.pdf](http://www.silvrium.cz/sklad/Drevena_kniha_19012011.pdf).

42 Usnesení vlády České republiky ze dne 2. 2. 2011 č. 84 ke Koncepci Ministerstva zemědělství k hospodářské politice podniku Lesy České republiky, s.p. od roku 2012. Dostupné z: [http://eagri.cz/public/web/file/104336/usneseni\\_vlady\\_110202\\_0084\\_DK.doc](http://eagri.cz/public/web/file/104336/usneseni_vlady_110202_0084_DK.doc).

43 Výroční zpráva BIS za rok 2012, 3.1 Ochrana významných ekonomických zájmů. Dostupné z: <http://bit.ly/Vg3lXB>.

státem vlastněný podnik privatizovaný,<sup>44</sup> avšak první pokus najít nového vlastníka v roce 1994 nebyl úspěšný.<sup>45</sup> Stát však dlouhodobě počítal s privatizací Českých aerolinií, a.s., které byly relativně dobře fungujícím státním podnikem.<sup>46</sup> Obrat nastal v roce 2003 poté, kdy se novým generálním ředitelem (a současně předsedou představenstva) Českých aerolinií stal bývalý ministr obrany Jaroslav Tvrdík. Podle jeho nové desetileté strategie mělo dojít k vnitřní optimalizaci společnosti, vnější expanzi a modernizaci leteckého parku tak, aby ČSA byly do roku 2007 připraveny k privatizaci. Tato strategie se však již v roce 2005 ukázala jako nereálná.<sup>47</sup>

Hlavním problémem byla modernizace leteckého parku ČSA, kdy byl navýšen počet letadel na krátké a střední tratě a tím i sedačková kapacita. Pro tuto zvýšenou kapacitu však neexistovala poptávka ze strany cestujících a provoz nových letadel se tak stal nerentabilním. Problém byl řešen zaváděním nových linek, ovšem mnohdy bez předchozího průzkumu trhu a bez patřičné přípravy, takže tyto linky byly opět rušeny poté, kdy se ukázala jejich nerentabilita. Naopak modernizaci neprošla dálková flotila letadel. ČSA začaly namísto zisku generovat ztrátu, jejíž výše začala ohrožovat samotnou existenci společnosti. Tato nová podniková strategie byla doprovázena změnami managementu ČSA, kdy byly na manažerské pozice dosazené osoby bez odpovídajících znalostí a zkušeností, zatímco řada odborníků byla propuštěna a současně došlo v důsledku organizačních změn k oddělení managementu od zbytku společnosti. Odměny managementu pak nereflektovaly situaci, v jaké se ČSA nacházely.

Nový ředitel ČSA Radomír Lašák řešil v roce 2006 nepříznivou situaci prodejem majetku ČSA a snížením kvality nabízených služeb. Toto řešení však bylo v rozporu se zájmem státu ČSA privatizovat, což se projevilo při dalším neúspěšném pokusu o privatizaci ČSA v roce 2009.<sup>48</sup> Stát nakonec situaci vyřešil poskytnutím úvěru ve výši 2,5 miliardy Kč od státem vlastněného podniku Osinek, a.s., tou dobou již v likvidaci,<sup>49</sup> a v roce 2011 založením Českého aeroholdingu, a.s., který v sobě zahrnul (stále ziskovou) společnost Letiště Praha, a.s. a ztrátové ČSA a jejich dceřiné společnosti.<sup>50</sup> Teprve poté se v roce 2013 povedlo ČSA privatizovat.<sup>51</sup> V srpnu 2014 se objevují zprávy, že ČSA se chystá k prodeji airbusů, které jsou pozůstatkem

opční smlouvy uzavřené Jaroslavem Tvrdíkem, a pro které společnost dlouhodobě nemá využití.<sup>52</sup>

## ČEZ, a.s.

Společnost ČEZ, a.s., jejímž majoritním akcionářem je stát, měla jako jeden ze svých nejvýznamnějších dlouhodobých cílů (vyjma expanze do zemí jihovýchodní Evropy) dostavbu 3. a 4. bloku jaderné elektrárny Temelín. Se čtyřmi bloky počítal už původní projekt z roku 1985, v roce 1987 byla zahájena vlastní stavba provozních objektů, v lednu 1990 však došlo k pozastavení prací na 3. a 4. bloku. Vláda rozhodla v roce 1990 a znovu v roce 1993 o dostavbě jaderné elektrárny Temelín v rozsahu dvou bloků,<sup>53</sup> toto rozhodnutí bylo potvrzeno znovu v roce 1999.<sup>54</sup> Samotná elektrárna byla uvedena do zkušebního provozu v roce 2002,<sup>55</sup> 3. a 4. blok byly zakonzervovány v rozsahu kompletně dokončených zemních prací na základové spáře.

Nejpozději od roku 2006 začíná stát<sup>56</sup> uvažovat o dostavbě dvou zbývajících bloků. Programová prohlášení vlád Mirka Topolánka z roku 2006 a 2007 obsahují tezi, podle níž vláda nebude prosazovat výstavbu nových jaderných bloků a zřídí nezávislou odbornou komisi k posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém horizontu.<sup>57</sup> Tzv. Pačesova komise pak v roce 2008 nepřímou<sup>58</sup> dospěla k závěru, podle něhož okolo let 2020 až 2030 bude nutné dostavět nové jaderné elektrárny.<sup>59</sup> Prakticky vzápětí oznámila společnost ČEZ, a.s. záměr výstavby nového jaderného zdroje v lokalitě Temelín.<sup>60</sup> Jako hlavní důvod dostavby Temelína uvádí ČEZ, a.s. nedostatek elektrické energie po roce 2020 a předpoklad nedostatku elektřiny na zahraničních trzích po roce 2030.<sup>61</sup> Lze konstatovat, že od roku 2008 společnost ČEZ, a.s. činí kroky směřující k dostavbě 3. a 4. bloku, samotná výstavba by měla být zahájena v roce 2016 a do provozu by měly být tyto bloky uvedeny v roce 2025. Rovněž veřejní funkcionáři opakovaně deklarují nutnost dostavět 3. a 4. blok jaderné elektrárny Temelín.

52 Jan Sůra. „ČSA utahují opasky. Na podzim zredukují letku a prodají šest airbusů.“ *iDNES.cz*, 3. 8. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/UWhXkc>.

53 Viz usnesení vlády ČR č. 109 ze dne 10. 3. 1993. Dostupné z: <http://bit.ly/topCif4>.

54 Vláda usnesením č. 472 ze dne 12. 5. 1999 odsouhlasila dostavbu dvou bloků jaderné elektrárny Temelín. Viz <http://bit.ly/1sOcXvm>.

55 Zkušební provoz 1. bloku jaderné elektrárny Temelín byl zahájen io. 6. 2002.

56 K tomu srov. <http://www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/2006-10-24-ods-priprave-dostavbu-temelina-pdf/>.

57 Viz <http://bit.ly/tuGUqR3>, str. 13; a <http://bit.ly/1ynFJTv>, str. 9.

58 Viz „Pačesova komise dnes vládě doporučí energetickou politiku, Bursík už protestuje“. *ČT24*, 4. 7. 2008. Dostupné z: <http://bit.ly/1ogv1r0>; a dále „Pačesova komise: Jádro bude patřit k možným zdrojům energie“. *ČT24*, 4. 7. 2008. Dostupné z: <http://bit.ly/1rQZINO>.

59 Viz Zpráva Nezávislé odborné komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu. Verze k oponentuře, 30. 9. 2008. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Pracovni-verze-k-oponentuře.pdf>, str. 161 an.

60 [http://portal.cenia.cz/eiasa/detail/EIA\\_MZP230](http://portal.cenia.cz/eiasa/detail/EIA_MZP230) a Robert Zelenka. „ČEZ odevzdal studii EIA k dostavbě Temelína.“ *E15.cz*, 31. 5. 2010. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/prumysl-a-energetika/cez-odevzdal-studii-eia-k-dostavbe-temelina>.

61 ČEZ. „Důvody pro dostavbu Elektrárny Temelín.“ Dostupné z: <http://bit.ly/1pn7f2x>.

44 Původně Československé aerolinie, státní podnik, byly v roce 1992 v rámci privatizačního projektu změněny na Československé aerolinie, a.s., tedy na akciovou společnost. Jejím jediným zakladatelem byl stát prostřednictvím Fondu národního majetku, na který přešel majetek státního podniku Československé aerolinie.

45 Letecká společnost Air France prodala v roce 1994 svůj podíl v Československých aeroliniích, a.s. Konsolidační bance.

46 ČSA od roku 1995 generovaly zisk, s výjimkou roku 2001, kdy došlo k celosvětovému poklesu přepravy a kdy ČSA vykazaly ztrátu cca 900 milionů Kč.

47 Na zhoršující se situaci v ČSA upozornily odbory tohoto státem vlastněného podniku tehdejšího předsedu vlády Jiřího Paroubka. Text dopisu je dostupný zde: <http://finexpert.e15.cz/csa-leti-k-zemi/ch-6334>.

48 V roce 2009 má o ČSA zájem jediná společnost, a to Travel Service Unimex. Viz <http://bit.ly/1ynFoS9>.

49 Tuto de facto státní podporu prošetřovala Evropská komise, viz <http://bit.ly/XdaYp6>.

50 Viz <http://www.finance.cz/zpravy/finance/289593-aeroholding-proc-branimpadu-csa/>.

51 Akcionářem se stala letecká společnost Korean Air se 44 % akcií ČSA. Další 34 % akcií ČSA poté nabyla letecká společnost Travel Service, zbylých 19,74 % akcií drží Český aeroholding a 2,26 % Česká pojišťovna, a.s.



Jiné kroky společnosti ČEZ, a.s. a státu coby jejího majoritního vlastníka přitom nejsou s dostavbou jaderné elektrárny v souladu:

- Společnost ČEZ, a.s. realizuje řadu kapitálových investic, které se svými termíny kryjí se zahájením dostavby Temelína (elektárna Počeradý, modernizace elektrárny Pruněřov, větrné parky v Německu, Polsku a Rumunsku atd.), což odčerpává disponibilní zdroje finančních prostředků na dostavbu Temelína (celková hodnota souběžných projektů je cca 10 miliard eur).<sup>62</sup> Pomineme přitom fakt, že se v některých případech jedná o pochybné prodělečné investice.<sup>63</sup>
- Zadlužení společnosti ČEZ, a.s., kdy do roku 2025 musí být splaceny dluhopisy v celkové hodnotě 5,59 miliard eur. Do roku 2016 přitom musí být splaceno 2,99 miliard eur z této částky.<sup>64</sup>
- Vyplácení dividend akcionářům společnosti ČEZ, a.s. na základě rozhodnutí valné hromady, tedy státu, neumožňuje společnosti ČEZ, a.s. investovat všechen svůj zisk do vlastních projektů, včetně dostavby jaderné elektrárny Temelín.<sup>65</sup> ČEZ, a.s. zůstává po vyplacení dividend 40–45 % zisku.<sup>66</sup>
- ČEZ, a.s. vypsal výběrové řízení na dodavatele dostavby jaderné elektrárny Temelín v roce 2011, v roce 2014 ukončila toto výběrové řízení bez oznámení vítěze. Nové výběrové řízení vypíše patrně v roce 2015. Samotné výběrové řízení se zdrželo v důsledku neexistence aktuální verze Státní energetické koncepce, s níž by měl být záměr dostavby Temelína v souladu.<sup>67</sup> Nová Státní energetická koncepce by měla být přijata do konce roku 2014.<sup>68</sup> K opakování výběrového řízení by nedošlo, pokud by existovala dlouhodobá koncepce stanovující cíle společnosti ČEZ, a.s. na základě aktuální Státní energetické koncepce.
- Dostavba jaderné elektrárny nemusí být efektivní z ekonomického hlediska<sup>69</sup> vzhledem k aktuální situaci na energetickém trhu.<sup>70</sup> Není ale jisté, zda nebude dána přednost jiným faktorům (např. energetické bezpečnosti).

62 Viz Ivan Kotev. 2012. *Temelínomika. Proč si ČEZ nemůže dovolit vybudovat Temelín 3 a 4*. Candole partners, překlad z anglického originálu *Temelinomics* str. 18. Dostupné z: <http://www.candole.com/files/Temelínomika%2020120421%20CZ.pdf>.

63 Např. komplexní obnova hnědoudelné elektrárny Pruněřov II., přičemž návratnost této investice je zpočtybněna nedostatkem uhlí v dané lokalitě.

64 *Temelínomika*, str. 19.

65 Viz <http://www.cez.cz/cs/pro-investory/akcie/dividendy.html>.

66 Viz „Celý loňský zisk ČEZu akcionářům, volá šéf státní kasy.“ *ČT24*, 24. 3. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1ogx9Qd>.

67 Filip Horáček. „ČEZ o Temelínu rozhodne možná až v roce 2015, za pololetí vydělal 29 miliard.“ *iDNES.cz*, 13. 8. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1ogxnqz>.

68 Viz „ČEZ zvažuje, že nový tendr na dostavbu Temelína vypíše už příští rok.“ *iDNES.cz*, 8. 6. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1zCUh3T>.

69 Viz Georgi Vukov. 2013. *Temelínomika 2*. Candole partners, překlad z anglického originálu *Temelinomics 2*. Dostupné z: <http://www.candole.com/files/Temel%C3%ADnomika%202.pdf>.

70 Viz „Kalousek pochybuje o dostavbě Temelína. Efektivita není jistá, řekl.“ *iDNES.cz*, 24. 5. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1kq5SAC>. Tehdejší premiér Petr Nečas však měl na dostavbu jaderné elektrárny Temelín odlišný názor: „Jaderné zdroje jsou pro průmysl naprosto zásadní, brání Nečas Temelín.“ *iDNES.cz*, 24. 5. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1tCosbc>.

- Stát odmítl 9. 4. 2014 slovy ministra financí poskytnout společnosti ČEZ, a.s. záruky na výkupní cenu elektřiny z jaderné elektrárny Temelín s tím, že si podobnou podporu nemůže dovolit.<sup>71</sup> Bez podpory státu přitom nelze dostavbu elektrárny realizovat<sup>72</sup>, předseda představenstva a generální ředitel společnosti ČEZ, a.s. uvedl, že bez státní podpory k dostavbě Temelína nedojde.<sup>73</sup>
- Stát i společnost ČEZ, a.s. nyní zvažují přednostní dostavbu dalšího bloku jaderné elektrárny Dukovany za současného omezení dostavby Temelína (měl by být dostavěn pouze jeden blok).<sup>74</sup>
- Společnost ČEZ, a.s. již deklarovala zásadní změnu své strategie, ve které se chce orientovat spíše na malé projekty a vývoj nových technologií.<sup>75</sup>

Je zřejmé, že ani společnost ČEZ, a.s., ani stát jako její majoritní akcionář, nečiní své kroky v souladu s deklarovaným dlouhodobým cílem, kterým – přinejmenším pro vlády v letech 2006–2013 – byla dostavba jaderné elektrárny Temelín. Naopak činí kroky, které dosažení tohoto cíle problematizují. V případě, že by existovala státní vlastnická politika, která by společnosti ČEZ, a.s. jasně stanovila dosažení cíle, a stát by vyhodnocoval, zda jsou kroky managementu společnosti v souladu s tímto cílem (za předpokladu, že by rovněž stát důsledně usiloval o splnění tohoto cíle), k řadě z výše uvedených problémů a protichůdných kroků by nemuselo dojít.

## PRAŽSKÁ PLYNÁRENSKÁ

Ačkoli se jedná o obchodní korporaci s majetkovou účastí hl. m. Prahy, nikoli státu, její deprivatizace ilustruje důsledky absence dlouhodobé koncepce rozvoje této společnosti.

Ve společnosti Pražská plynárenská, a.s., mělo hl. m. Praha dlouhodobě (od r. 2001) nadpoloviční majetkovou účast (50,2 %) prostřednictvím společnosti Pražská plynárenská holding<sup>76</sup>, společnost E.ON měla 49,35% účast<sup>77</sup> a zbytek tvořili minoritní akcionáři. V roce 2012 nabídlo hl. m. Praha společnosti E.ON odkup jeho čtvrtinového podílu v Pražské plynárenské, a.s., E.ON však nabídku odmítl jako příliš nízkou a naopak nabídl hl. m. Praze odkup

71 Josef Kopecký. „Rána pro ČEZ i Temelín. Nemůžeme garantovat cenu elektřiny, řekl Babiš.“ *iDNES.cz*, 9. 4. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1sbpTeK>.

72 Ještě v roce 2011 uváděl finanční ředitel společnosti ČEZ, a.s. Martin Novák, že společnost ČEZ, a.s. nebude potřebovat půjčku, neboť bude mezi roky 2015 a 2020 generovat takový zisk, který tyto náklady na výstavbu pokryje.

73 Viz „Šéf ČEZ: Do června chceme garance cen, jinak tendr na Temelín stopneme.“ *iDNES.cz*, 7. 4. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1qPyaqr>.

74 Jan Brož. „Mládek: V Temelíně bude jen jeden nový blok, rozšíříme však Dukovany.“ *iDNES.cz*, 16. 7. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1o5ygyV>.

75 Václav Dolejší, Zuzana Kabátová. „MF DNES: ČEZ teď změní strategii, říká ředitel Beneš.“ *iDNES.cz*, 13. 4. 2014. Dostupné z: [http://ekonomika.idnes.cz/rozhovor-s-reditelem-cez-benesem-d40-/ekonomika.aspx?c=A140412\\_170458\\_ekonomika\\_js](http://ekonomika.idnes.cz/rozhovor-s-reditelem-cez-benesem-d40-/ekonomika.aspx?c=A140412_170458_ekonomika_js).

76 Jejímiž akcionáři bylo rovněž hl. m. Praha s 51% podílem a společnost E.ON Czech Holding AG (dále jen „E.ON“) se 49% podílem.

77 Tento podíl původně spravoval až do roku 2002 stát prostřednictvím Fondu národního majetku. Následně došlo k privatizaci, tedy k odkupu tohoto podílu společností RWE, která jej následně roku 2006 prodala společnosti E.ON.

celého jeho podílu.<sup>78</sup> Následně došlo 13. 8. 2013 k uzavření dohody mezi hl. m. Prahou a společností E.ON o odkupu 49% podílu společnosti E.ON v mateřské společnosti Pražská plynárenská holding, a.s. a o následném odkupu 49,35% podílu společnosti E.ON v dceřiné společnosti Pražská plynárenská, a.s. Obě transakce byly provázány.<sup>79</sup> Současně se objevily úvahy o dalším využití společnosti Pražská plynárenská holding, a.s., neboť jak uvedl náměstek primátora, byl by „nesmysl, abychom měli dvě společnosti, kdy jedna je stoprocentním vlastníkem té druhé. Budeme tedy rozvažovat její využití, rozšíření, případně začlenění některých dalších společností do tohoto holdingu.“<sup>80</sup>

Hl. m. Praha následně 15. 11. 2013 ustoupilo od záměru nabýt podíl ve společnosti Pražská plynárenská holding, a.s. s tím, že nabyde pouze podíl ve společnosti Pražská plynárenská, a.s.<sup>81</sup> Město tedy upustilo od původního záměru regulovat ceny energií s tím, že je pro něj klíčové vlastnictví distribuční sítě jako takové, a že hl. m. Praha ceny energií neovlivní a samotný obchod ponechá nadále na vlastníkově 49% podílu v mateřské společnosti Pražská plynárenská holding, a.s.<sup>82</sup> Dne 19. 12. 2013 však na jednání valné hromady společnosti Pražská plynárenská holding, a.s. hlasovala pro odkup podílu 49,35% společnosti E.ON ve společnosti Pražská plynárenská, a.s. s tím, že tento podíl následně prodá jinému soukromému subjektu. Hl. m. Praha však nemělo vymyšlený způsob, jak a komu tento podíl prodá. Na jednání zastupitelstva hl. m. Prahy byla zpochybnována jak cena, za jakou budou podíly společnosti E.ON odkoupeny, tak smysl celé transakce.

Nakonec došlo 31. 12. 2013 k podpisu smlouvy, podle které společnost Pražská plynárenská holding, a.s. odkoupila podíl společnosti E.ON v Pražské plynárenské, a.s. a následně hl. m. Praha odkoupilo podíl E.ONu v Pražské plynárenské holding, a.s., jejímž se stala výlučným akcionářem (tedy došlo k naplnění původního scénáře).<sup>83</sup> Hl. m. Praha mělo poté hledat strategického partnera, který by nabyl podíl ve společnosti Pražská plynárenská holding, a.s., neboť město chtělo spravovat pouze distribuci, nikoli obchod.<sup>84</sup> Došlo tak k tomu, že hl. m. Praha nabylo podíl ve společnosti Pražská plynárenská, a.s., aby jej následně prodalo,<sup>85</sup> tedy již jednou privatizovaný majetek znovu nabývá veřejnoprávní subjekt, ale pouze dočasně, aby jej následně prodal jiné soukromé osobě.

78 Viz „E.ON si brousí zuby na Pražskou plynárenskou.“ *ČT24*, 26. 7. 2012. Dostupné z: <http://bit.ly/1qxDB8K>.

79 István Léko. „Šestmiliardová akvizice Pražské plynárenské vyvolá válku politiků.“ *Česká pozice*, 25. 11. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1s9Ihkh>.

80 Viz „Pražská plynárenská bude městská, radní schválili odkoupení.“ *ČT24*, 13. 8. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1u6MecG>.

81 Viz „Pražská plynárenská nebude celá pražská, 49 procent město neodkoupí.“ *ČT24*, 15. 11. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/WRe3uI>.

82 Viz „Praha dá za podíl v Pražské plynárenské 2,1 miliardy. A pak ho hned prodá.“ *E15.cz*, 11. 12. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1uOJZid>.

83 Viz „Praha ovládla skupinu Pražská plynárenská. Hledá strategického partnera.“ *E15.cz*, 3. 1. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1IjaGCc>.

84 Tato akvizice byla schválena Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže: „Praha může ovládnout Pražskou plynárenskou Holding. ÚOHS akvizici schválil.“ *E15.cz*, 25. 3. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1nS3zmZ>.

85 Jan Stuchlík. „Praha při ovládnutí Pražské plynárenské riskuje.“ *E15.cz*, 18. 12. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/1pLR76W>.

Dne 17. 6. 2014 však valná hromada Pražské plynárenské holding, a.s. rozhodla, že se část společnosti zabývající se obchodem s plynem soukromé osobě prodávat nebude.<sup>86</sup> Celý prodej podílů ve společnosti Pražská plynárenská, a.s. a Pražská plynárenská holding, a.s. dokládá absenci dlouhodobé koncepce rozvoje této společnosti, která by dávala odpověď na otázku, zda a proč by mělo hl. m. Praha nabýt nebo naopak pozbyt podíl v uvedených společnostech.

### 3.2. Pasivita státu coby vlastníka státem vlastněných podniků

Před praktickými důsledky absence státní vlastnické politiky, mezi které patří rovněž pasivita státu coby vlastníka veřejných podniků, opakovaně varovala česká Bezpečnostní a informační služba (BIS) ve svých výročních zprávách:

„Nedůsledná role státu jako vlastníka je [pak] rozhodujícím faktorem, který dává relativně široký prostor pro možné poškozování státem ovládaných společností ve prospěch soukromých subjektů prostřednictvím zmanipulovaných veřejných zakázek, obcházení zákona o veřejných zakázkách, nadhodnocování akvizic, nevýhodného prodeje majetku nebo nákupu nepotřebných marketingových, poradenských a právních služeb. Další rizika představovaly nevýhodně nastavené smlouvy o poskytování služeb nebo majetku jiným soukromým subjektům pro jejich vlastní podnikatelskou činnost.“ – BIS, výroční zpráva 2010<sup>87</sup>

Stát neřídí chod státem vlastněných podniků přímo (podle doporučení OECD by stát do jejich každodenního chodu zasahovat vůbec neměl), ale prostřednictvím svých zástupců v řídicích a kontrolních orgánech, zejména ve správních či dozorčích radách. Pokud nominační proces výběru kandidátů na členy orgánů státem vlastněných podniků negarantuje alespoň výběr kvalitních, zájmy státu hájících osob do správních a dozorčích rad, narůstají výše uvedená rizika, neboť stát se de facto vzdává kontroly nad děním v těchto podnicích a ponechává je samy sobě (k nominačnímu procesu viz dále kapitola 4).

„Stát se také trvale potýká s **nesprávným, neúplným a zavádějícím informováním dozorčích rad managementem ve státem ovládaných společnostech**. BIS zaznamenala tento jev zejména v souvislosti s tlakem na hospodářské výsledky některých státem ovládaných společností, což se projevilo vzrůstajícím počtem případů, kdy jejich management ve snaze zakrýt některé

86 Viz Vratislav Ludvík. „Pražská plynárenská: Vstup „obchodního“ investora by byl nevratnou destrukcí.“ *Česká pozice*, 20. 1. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1s9JYRI>; a Vratislav Ludvík. „Čas trhl oponou a... část Pražské plynárenské se prodávat nebude.“ *Česká pozice*, 19. 6. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1IgmzA>.

87 Výroční zpráva BIS za rok 2010, str. 4. Dostupná z: [www.bis.cz/n/2011-09-07-vz20rozc.pdf](http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vz20rozc.pdf).

nepříznivé skutečnosti manipuloval s informacemi předkládanými odpovědným zástupcům státu. BIS informovala zákonné adresáty o konkrétních případech, ve kterých výkonná část vedení společnosti informovala dozorčí radu neúplně či zkresleně, snažila se ji vyřadit z rozhodovacích postupů účelovými změnami vnitřních pravidel nebo ovlivňovala vyznění poskytovaných podkladů ve svůj prospěch. Motivací takového jednání byla obvykle snaha zakrýt skutečný stav hospodaření, pokus zabránit odhalení chybných rozhodnutí nebo obejít předpokládaný nesouhlas dozorčí rady u kontroverzních návrhů. Takové praktiky členů vedení státem ovládaných společností vytvářely situace, kdy zástupci státu mohli některá klíčová ekonomická rozhodnutí činit na základě nekompletních či zavádějících informací, nebo reagovat na přicházející hospodářské hrozby se zpožděním. Popsaná rizika se objevovala zejména v sektoru dopravy a energetiky.“ – BIS, výroční zpráva 2012<sup>88</sup>

V souvislosti s varováním BIS lze poukázat také na aktuální dění v dozorčí radě společnosti ČEZ, a.s. Ministr financí prosadil skrze zástupce státu na jednání valné hromady dne 27. 6. 2014 proti vůli manažerů změnu stanov, která má členům dozorčí rady zlepšit přístup k informacím o společnosti ČEZ, a.s. Podle této změny může o informace žádat individuálně každý člen dozorčí rady, není k tomu nutný souhlas dozorčí rady.<sup>89</sup> Současně došlo ke změně složení dozorčí rady společnosti ČEZ, a.s. Na to ovšem reagovali členové původní dozorčí rady dvěma schůzemi ještě v průběhu jednání valné hromady, přičemž na druhé schůzi schválili nový jednací řád. Ten neguje změny stanov, prosazené ministrem financí na valné hromadě. Podle nového jednacího řádu dozorčí rady společnosti ČEZ, a.s. totiž mohou jednotliví členové zažádat o informace až poté, co o svém záměru informují ostatní členy dozorčí rady. Dotazy a žádosti o informace pak nemohou jednotliví členové dozorčí rady klást přímo členům managementu společnosti, ale musí je klást prostřednictvím tajemníka dozorčí rady nebo přes kontaktní osobu, kterou je členka představenstva JUDr. Michaela Chaloupková, MBA, ředitelka divízi správa a nákup. Dokumenty společnosti je možné studovat pouze ve vyhrazených prostorách. Snahu omezit přístup členů dozorčí rady k informacím o dění ve společnosti ČEZ, a.s. pak dovršuje zákaz přímého informování dozorčí rady jednotlivými manažery a členy představenstva. Jedná se o exemplární příklad problému „pána a správce“ v praxi, kdy management společnosti ČEZ, a.s. omezuje dozorčí radě (a tedy i státu coby vlastníkovi, kterého má dozorčí rada informovat) přístup k informacím.

### 3.3. Odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků v návaznosti na plnění státní vlastnické politiky

Problematika odměňování členů orgánů veřejných podniků v sobě – kromě permanentního problému, jak nastavit systém odměňování tak, aby se zabránilo případnému zkreslování hospodářských výsledků podniku ve snaze dosáhnout na odpovídající ohodnocení a aby byli členové orgánů veřejných podniků motivováni k plnění dlouhodobých cílů<sup>90</sup> – zahrnuje také nalezení způsobu, jak nastavit systém odměňování tak, aby výše odměn odpovídaly výkonům členů orgánů, tj. jaká kritéria mají být brána v potaz při hodnocení výkonů členů orgánů. Dalším problémem spojeným s odměňováním jsou tzv. zlaté padáky – extrémně vysoké odstupné, vyplácené bývalým členům orgánů státem vlastněných podniků, a to bez ohledu na skutečný přínos těchto členů pro dané podniky.<sup>91</sup> Problematická je také celková netransparentnost systému odměňování ve veřejných podnicích. Veřejnost mnohdy nemá přístup k informacím, jak jsou členové orgánů těchto podniků odměňováni (tj. výše odměn), podle jakých kritérií jsou jejich výkony hodnoceny a jak byly vyhodnoceny výkony konkrétních členů.

Naše vlastní analýza z roku 2011 ukázala, že odměny členů dozorčí rady České pošty, s. p. a Letiště Praha, a.s. nebyly přímo úměrné zisku těchto společností. Naopak došlo k tomu, že zatímco zisk těchto podniků klesal, odměny členů dozorčí rady naopak stouply. Rovněž není souvislost mezi obratem společností a výší odměny členů dozorčí rady (viz grafy na následující straně).<sup>92</sup>

Právní úprava odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků byla zavedena usnesením vlády č. 159 ze dne 22. 2. 2010,<sup>93</sup> jehož přílohu tvořily již dříve zmiňované „Zásady odměňování vedoucích zaměstnanců a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu nad 33 %, včetně státních podniků a jiných státních organizací zřízených zákonem nebo ministerstvem“ (dále jen „zásady“).<sup>94</sup> Tento právní předpis ukládá jednotlivým ministerstvům učinit kroky k včlenění zásad informační povinnosti vůči ministerstvům ohledně struktury příjmů spojených se zastáváním manažerských funkcí, členství v představenstvu a dozorčí radě a výkonu funkce jednatele a dále ohledně dalších finančních podmínek do stanov

90 Tedy aby se členové orgánů nesnažili pouze o dosažení krátkodobých výsledků, které jsou pro podniky nevýhodné z dlouhodobé perspektivy (na tento problém upozornila BIS ve svých výročních zprávách zmiňovaných výše).

91 Aktuálním příkladem je konkurenční doložka pro bývalé manažery společnosti České dráhy, a.s., viz „Zlatý padák pro šéfa ČD je ještě větší, přišel si na 6 milionů.“ *ČT24*, 3. 4. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1naSQ3X>; dále „Žaluda dostane zlatý padák 12 milionů.“ *Novinky.cz*, 31. 7. 2013. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/309234-zaluda-dostane-zlaty-padak-12-milionu.html>; anebo „zlaté padáky“ pro členy vedení Dopravního podniku hl. m. Prahy, a.s., viz Sabina Slonková, Lucie Kudláčková, „Podepsal obří odměny a pak sám zkasíroval zlatý padák.“ *Aktuálně.cz*, 14. 5. 2012. Dostupné z: <http://bit.ly/1pn7J91>.

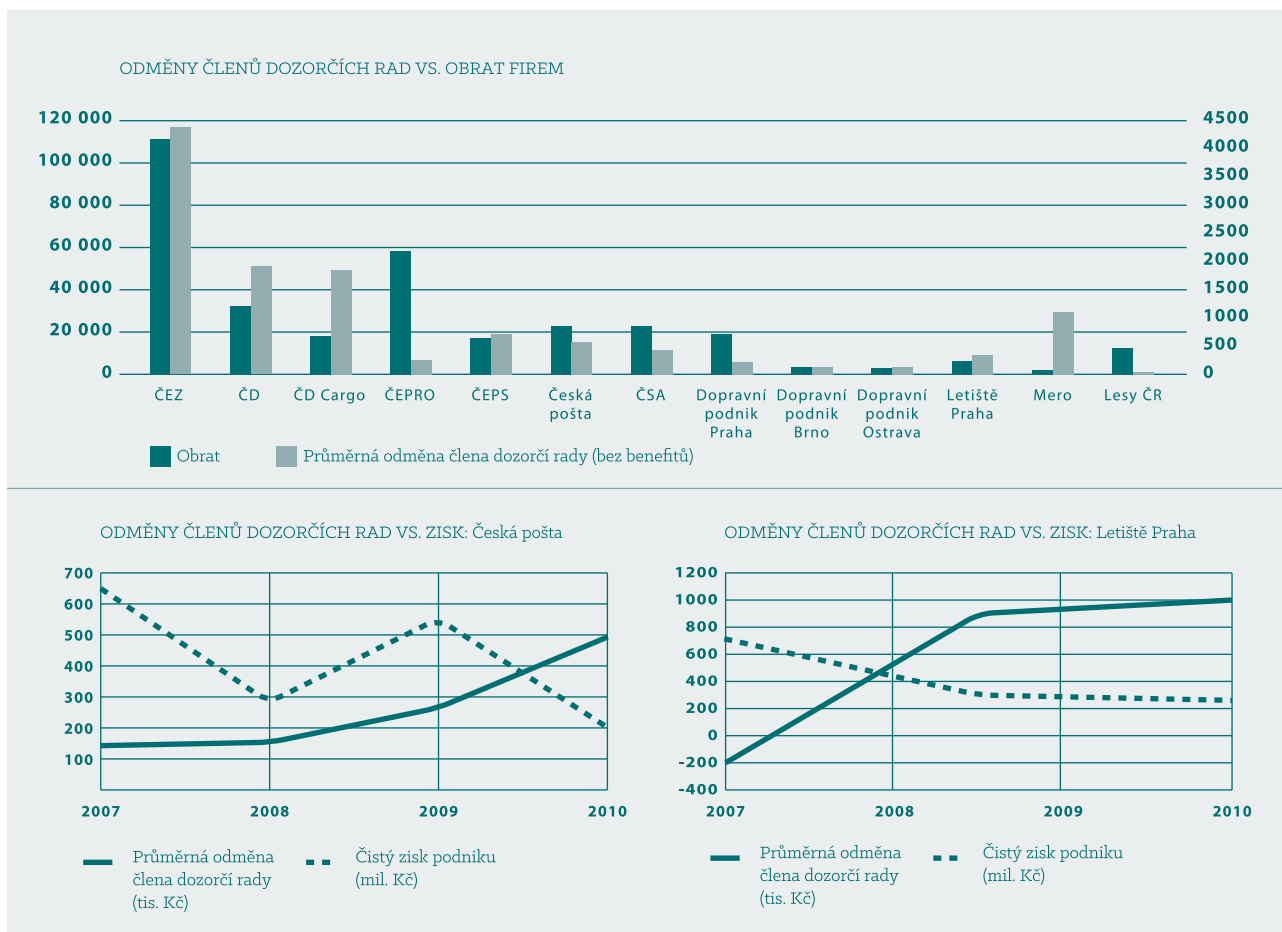
92 Viz Ekologický právní servis a Centrum aplikované ekonomie. 2011. *Potřebují státní a obecní firmy přísnější pravidla?* Informační poklad ke konferenci, str. 4. Dostupné z: [http://www.statnifirmy.cz/sites/default/files/soe\\_konference\\_informacni\\_podklad.pdf](http://www.statnifirmy.cz/sites/default/files/soe_konference_informacni_podklad.pdf).

93 Viz [http://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/o/FAC24A-4D710B2F6FC12576CF003F696C/\\$FILE/159%20uv100222.0159.pdf](http://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/o/FAC24A-4D710B2F6FC12576CF003F696C/$FILE/159%20uv100222.0159.pdf).

94 Viz <http://bit.ly/1rijHdn>.

88 Výroční zpráva BIS za rok 2012, str. 6. Dostupná z: <http://www.bis.cz/n/2013-11-07-v22012.pdf>.

89 Viz čl. 18 odst. 2 Stanov společnosti ČEZ, a.s., ve znění ze dne 27. 6. 2014. Dostupné zde: <http://bit.ly/1ls8mZV>.



obchodních korporací, statutů státních podniků či do obdobných dokumentů.<sup>95</sup> Ministerstva mají povinnost jednou ročně informovat prostřednictvím Ministerstva financí vládu ČR o dodržování těchto zásad a o stavu odměňování ve státem vlastněných podnicích (a dalších subjektech). Samotné zásady pak podrobně upravují limity pro výše odměn a příjmů členů orgánů státem vlastněných podniků.

Již první „Informace o stavu plnění zásad“ z roku 2011 nicméně popisuje problémy týkající se zavádění zásad odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků, například násobné překročení výše odměn některých osob (jednalo se o 20 pozic v orgánech státem vlastněných podniků, jejichž majetkové účasti spravuje Ministerstvo financí) nebo absence informací o výši odměn členů orgánů společnosti ČEZ, a.s.:

” Při implementaci Zásad se ukazuje významná komplikace při aplikaci Zásad u společnosti ČEZ, a.s., neboť v dozorčí radě této společnosti není členem žádný zaměstnanec ministerstva. Z tohoto důvodu nemá ministerstvo přístup k údajům o odměňování vedoucích zaměstnanců, včetně konstrukce těchto smluv.“ – Ministerstvo financí ČR, duben 2011<sup>96</sup>

Problémem stávající právní úpravy je, že tyto zásady nedopadají na členy dozorčích rad státem vlastněných podniků, neboť tito nesplňují podmínky uvedené v zásadách.<sup>97</sup> Druhým, ještě závažnějším problémem však je, že jednotlivá ministerstva nedodržují svoji informační povinnost vůči vládě a samotné Ministerstvo financí nemá právo dodržování těchto zásad jakkoli kontrolovat.<sup>98</sup> Pochybnosti o dodržování zásad o odměňování vyvolává i provedené prověření hospodaření státem vlastněných podniků.<sup>99</sup>

Jako řešení těchto problémů se jeví zavedení alespoň částečné závislosti odměňování členů orgánů veřejně vlastněných podniků na plnění cílů stanovených ve státní vlastnické politice.

95 Zásady kromě státem vlastněných podniků dopadají také na státní organizace zřízené zákonem nebo ministerstvem.

96 Viz [http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informace-zadost-106\\_2012-05-09\\_Material-informace-o-stavu-plneni-Zasad.pdf](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informace-zadost-106_2012-05-09_Material-informace-o-stavu-plneni-Zasad.pdf).

97 Viz <http://bit.ly/1r5Yii>.

98 Viz „Ministerstva Babišovi nedodala informace, jak platí manažery.“ *Echo24.cz*, 8. 6. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1nIXfLV>; a „Ministerstvo financí žádá lepší informace o odměňování ve státních firmách.“ *Deník.cz*, 8. 6. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/UFwdhn>.

99 Jitka Vlková. „Ukažte platy a smlouvy. Babiš si proklepe manažery státních firem.“ *iDNES.cz*, 22. 2. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1pSYGZC>.



Obsazování orgánů, zejména dozorčích rad, představuje po vlastnické politice druhý klíčový aspekt správy a řízení státem vlastněných podniků. Stát, ať už v pozici společníka (akcionáře) či zřizovatele, se řízení státem vlastněných podniků přímo aktivně neúčastní, neboť obchodní vedení společnosti náleží u akciových společností představenstvu, respektive statutárnímu řediteli.<sup>100</sup> U státních podniků má srovnatelné kompetence ředitel.<sup>101</sup> Jedině obsazení pozic v dozorčí radě (ev. správní radě) kvalitními kandidáty tak státu dokáže zajistit náležitý dohled nad výkonem představenstva, resp. ředitele, a tedy nad hospodařením podniku a dosahováním stanovených cílů (např. požadovaná míra ziskovosti, objem přepravy cestujících, stabilní cena poskytovaných služeb apod.).

OECD konstatuje, že kontrolovat nominační proces do správních či dozorčích rad státem vlastněných podniků je jednou z primárních funkcí státu coby vlastníka. Stát je také za nominační proces odpovědný.<sup>102</sup> Podle OECD Guidelines má stát ustanovit dobře strukturovaný a transparentní nominační proces v podnicích s výlučnou nebo většinou majetkovou účastí státu, pokud možno bez výjimek z tohoto nominačního procesu. Stát se má dále aktivně účastnit nominací do všech orgánů státem vlastněných podniků.<sup>103</sup> Takový formální nominační proces chrání členy správní či dozorčí rady před ad hoc politickými intervencemi, na jejichž negativní důsledky OECD upozorňuje – například časté střídání členů správní či dozorčí rady, nedostatek členů správních či dozorčích rad s potřebnými zkušenostmi či jinými potřebnými vlastnostmi.<sup>104</sup> Orgány státem vlastněných podniků mají mít podle OECD nezbytné schopnosti a objektivitu k výkonu svých funkcí strategického řízení a kontroly managementu, měly by být bezúhonné a být odpovědné za své jednání.<sup>105</sup>

Komentář k OECD Guidelines<sup>106</sup> dále uvádí, že vlastnická entita (příslušné ministerstvo) by měla zajistit, aby měl státem vlastněný podnik schopné a dobře fungující orgány (tj. představenstvo, resp. ředitele a správní či dozorčí radu),

kteří jsou obsazeny s ohledem na různé kompetence.<sup>107</sup> Vlastnická entita musí mít výlučnou odpovědnost za organizování účasti státu na nominačním procesu. Samotná nominace orgánů státem vlastněných podniků by měla být transparentní, jasně strukturovaná a založená na posouzení různorodých dovedností, kompetencí a zkušeností, vyžadovaných ke správě a řízení daného podniku. Požadavky na zkušenosti a kompetence by měly být odvozeny z vyhodnocení „úřadujících“ orgánů a požadavků odpovídajících dlouhodobé strategii podniku. Vyhodnocení by mělo vzít v úvahu také roli členů orgánů podniku zastupujících zájmy zaměstnanců. Založit nominace na takto jednoznačných požadavcích a vyhodnoceních povede podle OECD k větší profesionalitě, odpovědnosti a obchodní orientaci orgánů státem vlastněných podniků.

V některých státech OECD (např. ve Velké Británii,<sup>108</sup> v Austrálii či na Novém Zélandu) je za dobrou praxi považováno ustanovení zvláštního nominačního výboru, který by dohlížel na nominační proces do orgánů státem vlastněných podniků. Ačkoli tyto výbory mohou pouze vydávat doporučení a nemohou tedy samy autoritativně rozhodnout o konkrétních kandidátech (to přísluší vládě, resp. vlastnické entitě), mohou mít silný vliv v praxi a mohou přispět ke zvýšení nezávislosti a profesionality orgánů státem vlastněných společností. Za tímto účelem OECD Guidelines doporučuje, aby byly zveřejněny adekvátní informace o profesní a odborné způsobilosti jednotlivých kandidátů před konáním valné hromady, na níž jsou jednotliví kandidáti voleni.<sup>109</sup>

Stávající česká právní úprava sice jasně stanovuje systém volby, resp. jmenování členů orgánů státem vlastněných podniků, samotný výběr vhodných kandidátů do správních či dozorčích rad ze strany vlády (resp. příslušných ministerstev) však není náležitě upraven právními předpisy. Právní úprava zakotvená v zákonech nevyžaduje od členů orgánů státem vlastněných podniků konkrétní odborné znalosti nebo zkušenosti,<sup>110</sup> neobsahuje limit na počet souběžně

100 Viz § 435 odst. 2 a 3 zákona č. 90/2012 Sb., podle něhož náleží obchodní vedení akciové společnosti s dualistickou strukturou představenstvu a nikdo není oprávněn udělovat mu pokyny ohledně obchodního vedení (v tomto ohledu přebírá nová právní úprava původní ustanovení § 192 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb.). Podle § 463 zákona č. 90/2012 Sb. pak má obdobné postavení u akciové společnosti s monistickou strukturou statutární ředitel.

101 Viz § 12 odst. 1 v kombinaci s § 15 zákona č. 77/1997 Sb.

102 OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 32.

103 OECD Guidelines, Guideline II. F bod 2., str. 13.

104 OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 32.

105 OECD Guidelines, Guideline VI., str. 17.

106 OECD Guidelines, str. 29 a 30.

107 Rovněž Zelená kniha: Rámec EU pro správu a řízení společností doporučuje rozmanitost členů dozorčí rady státem vlastněných podniků z hlediska profesních kompetencí. Podle zjištění Komise je důležité při výběru členů orgánů státem vlastněných podniků najít osoby s vzájemně se doplňujícími profily, přičemž „precizní posouzení kompetencí a odborných znalostí je tím nejdůležitějším faktorem při výběru nových nevykonávaných členů rady“ (tj. při výběru členů dozorčí rady – pozn. autor). Dostupné z: <http://bit.ly/VcTPu4>.

108 Dobrou praxi ve Velké Británii popisuje *UK Corporate Governance Code* z roku 2010 (který nahradil předchozí verze *Combined Code*). Viz [http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/corporate\\_governance/uk%20corp%20gov%20code%20june%202010.pdf](http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/corporate_governance/uk%20corp%20gov%20code%20june%202010.pdf).

109 OECD Guidelines, Guideline II. F 2, komentář, str. 30.

110 Vyjma členů dozorčích rad státních podniků. Členové dozorčí rady jsou podle § 13 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb. jmenováni a voleni z řad nezávislých odborníků, ekonomů, vědecko-technických pracovníků, pracovníků bankovního sektoru a zástupců zaměstnanců státního podniku. Z právní úpravy však neplyne povinnost obsadit dozorčí radu odborníky.

vykonávaných (často časově náročných) funkcí jedním členem správní či dozorčí rady, také požadavek bezúhonnosti je nedostatečný.<sup>111</sup> Stávající právní úprava stanovuje pouze zcela elementární kvalifikační kritéria, která musí členové orgánů státem vlastněných podniků splňovat, jako je právní subjektivita a způsobilost k právním úkonům.<sup>112</sup>

Hlavním nedostatkem dosavadní praxe v oblasti správy a řízení státem vlastněných podniků je (kromě neexistence státní vlastnické politiky) netransparentní nominační proces členů orgánů těchto podniků.<sup>113</sup> Volba či jmenování konkrétních členů správní či dozorčí rady byla v minulosti upravena bez jejich předchozího výběru a nebylo ani jasné, jaký okruh osob fakticky spolurozhoduje o nominacích konkrétních kandidátů. To nahrávalo zákulisním dohodám a politickým tlakům na obsazování daných míst.<sup>114</sup> Za vyvrcholení dosavadní špatné praxe lze považovat výše zmíněnou kauzu Nagyová. Jen částečně vyřešilo tyto nedostatky zřízení již dříve zmiňovaného vládního nominačního výboru. Podle našeho rozboru dosavadního fungování výboru je však zřejmé, že stávající úprava nominačního procesu do dozorčích rad státem vlastněných podniků zůstává navzdory formální existenci výboru nedostatečná:

- Nominační výbor má pouze tři členy, jmenované a odvolávané vládou, přičemž osobu předsedy výboru navrhuje předseda vlády, dalšího člena výboru navrhuje 1. místopředseda vlády a ministr financí a posledního člena navrhuje místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace. To znamená, že nominační výbor de facto zastupuje vedení politických stran stávající vládní koalice, přičemž není prostor pro politicky nezávislé členy nominačního výboru.
- Požadavky na odbornost kandidátů nejsou stanoveny předem, není tedy s čím poměřovat výsledné doporu-

čení nominačního výboru na jmenování či zvolení konkrétního kandidáta.

- Samotné zápisy z jednání nominačního výboru mají malou vypovídací hodnotu a je z nich patrné, že se nezkoumá minulost kandidáta (například to, zda v minulosti působil v dozorčí radě obchodní korporace, ve které došlo k uzavírání smluv či selhání kontrolní funkce dozorčí rady), ani riziko možného střetu zájmů (kandidát pouze předkládá čestné prohlášení, že není ve střetu zájmů). Minimálně u 5 z celkem 36 dosud jmenovaných osob existují závažné problémy ohledně jejich předchozího působení.
- Do dozorčích rad státem vlastněných podniků se i nadále dostávají především členové politických stran. Předpoklad zastoupení většího množství nezávislých expertů se zatím nenaplnil.

Z dozorčích rad se tak i nadále stávají politické trafiky, do nichž jsou „za odměnu“ dosazováni současní či bývalí politici, často bez ohledu na jejich kvalifikaci či předchozí zkušenosti. Nominace, resp. členství politiků v dozorčích radách státem vlastněných podniků přitom – na rozdíl od členů vlády – zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ani jiný právní předpis nezakazuje, jak plyne z § 4 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Nominační výbor blíže nezkoumá ani minulost jednotlivých kandidátů: například kandidát na místo v dozorčí radě Českomoravské záruční a rozvojové banky, bývalý liberecký hejtman Stanislav Eichler (ČSSD), čelil obžalobě ze zneužití pravomoci a v minulosti byl členem představenstva ČSAD Liberec i přesto, že Liberecký kraj nebyl akcionářem společnosti (ČSAD Liberec ovšem dostávala od Libereckého kraje zakázky, na nichž byla závislá). Nominační výbor jej přesto doporučil, jak plyne ze zápisu z jednání.<sup>115</sup> Pro úplnost je třeba dodat, že nominace tohoto kandidáta byla poté stažena.

Lze tedy konstatovat, že dozorčí rady státem vlastněných podniků jsou i dnes často obsazovány osobami, jejichž jedinou kvalifikací je politická příslušnost a konexe. To vede jednak k riziku nedostatečné kontroly hospodaření státních firem (a tedy k popisovanému problému „pána a správce“), jednak se tím zvyšuje riziko možného střetu zájmů a korupce. Uvedené nedostatky a rizika jsou přitom podloženy řadou na sobě nezávislých analýz.

#### 4.1. Analýzy dokládající nutnost právní úpravy nominačního procesu

V prvé řadě je třeba uvést výroční zprávy Bezpečnostní a informační služby (BIS) za období let 2010–2012. BIS v těchto zprávách opakovaně upozorňovala na nedostatky ve správě a řízení státem vlastněných podniků včetně těch, které souvisí s nominačními procesy:

111 Viz ustanovení § 46 ZOK v kombinaci s § 6 odst. 2 až 4 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Požadavek bezúhonnosti zaprvé vůbec nedopadá na členy orgánů státního podniku ve smyslu ZSP. Zadruhé nezahrnuje celou řadu trestných činů, spadajících do kategorií trestné činy proti majetku a trestné činy hospodářské, jak je definuje zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „TrZ“). Do těchto dvou kategorií patří (a pro státem vlastněné podniky je relevantní) zpronevěra (§ 206 TrZ), podvod (§ 209 TrZ), pojišťný podvod (§ 210 TrZ), úvěrový podvod (§ 211 TrZ) a dotační podvod (§ 212 TrZ), porušování povinnosti při správě cizího majetku, včetně nedbalostního porušení této povinnosti (§ 220 TrZ a § 221 TrZ), poškozování nebo zvyhodňování věřitele (§ 222 a § 223 TrZ), způsobení úpadku (§ 224 TrZ), poškozování cizí věci (§ 228 TrZ), zneužívání vlastnictví (§ 229 TrZ), neoprávněný přístup k počítačovému systému a nosiči informací (§ 230 TrZ), opatření a přechovávání přístupového zařízení a hesla k počítačovému systému a jiných takových dat (§ 231 TrZ), poškozování záznamu v počítačovém systému a na nosiči informací a zásah do vybavení počítače z nedbalosti (§ 232 TrZ). V úvahu připadá také trestný čin porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku (§ 227 TrZ) a dále zkrácení daně nebo neodvedení daně (§ 240 TrZ a § 241 TrZ), nesplnění oznamovací povinnosti v daňovém řízení (§ 243 TrZ), zkrácení údajů o stavu hospodaření a jmění (§ 254 TrZ), zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255 TrZ), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky (§ 256 TrZ), případně pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 TrZ), v případě akciových společností s majetkovou účastí státu připadá v úvahu také trestný čin manipulace s kurzem investičních nástrojů (§ 250 TrZ). V některých případech bude relevantní též porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (§ 248 TrZ).

112 Viz § 46 ZOK a § 13 odst. 3 ZSP.

113 Tuto praxi ilustruje např. odvolání generálního ředitele a předsedy představenstva společnosti ČEZ, a.s. Martina Romana a jeho dosazení do pozice předsedy dozorčí rady téže společnosti, které nebylo zdůvodněno.

114 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 (poději LIDEM) a jedno opoziční ČSSD. (Zbytek tvoří členové volení saměstnanci).“ Viz Ištván Leko. „Staré dohody jsou mrtvé, chystá se tornádo ve státních firmách.“ *Česká pozice*, 1. 8. 2013. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/byznys/personalie/stare-dohody-jsou-mrtve-chysta-se-tornado-ve-statnich-firmach>.

115 Viz <http://www.vlada.cz/assets/ppov/personalni-nominace/zapisy-z-jednani-i-eichler.pdf>.

„Dlouhodobým jevem, který negativně ovlivňuje tyto společnosti, je relativně slabá pozice vlastníka usnadňující nevhodné chování managementu. Vedení některých společností cíleně omezovalo kontrolní a řídicí roli státu. Využívalo k tomu např. zkrácené a neúplné informování dozorčí rady, osobních vazeb mezi managementem a představiteli kontrolních a regulačních orgánů.“ – BIS, výroční zpráva 2010<sup>116</sup>

K podobným závěrům dospěla BIS i v následujících letech:

„U významných společností (České aerolinie, Česká pošta, České dráhy a ČD Cargo) docházelo k ovlivňování průběhu veřejných zakázek, přípravy strategických rozhodnutí a personálních otázek. Také v těchto případech využívaly podnikatelské a lobbistické subjekty při prosazování vlastních cílů osoby mající úzkou vazbu na vedení těchto společností. Některé prodeje majetku společností vzbuzovaly značné pochybnosti o jejich transparentnosti a výhodnosti pro stát. Management rovněž záměrně informoval kontrolní orgány společností neúplně nebo zkráceně.“ – BIS, výroční zpráva 2011<sup>117</sup>

BIS rovněž upozorňuje na organizovaný zločin, který je zaměřen na systematické obohacování se na státem vlastněných podnicích a uvádí konkrétní příklady tlaku lobbistických a podnikatelských skupin při zadávání veřejných zakázek konkrétními podniky. BIS v této souvislosti upozorňuje na to, že:

„Osoby ve státní správě, ve státem ovládaných podnicích nebo v jiných institucích veřejnoprávního charakteru, jejichž přinejmenším pasivní účast byla pro naplnění záměrů podnikatelských skupin nezbytná, byly cíleně ovlivňovány, aby záměrům nebránily. Častým přístupem bylo např. získávání vlivu na základě vztahů k předchozím zaměstnavatelům nebo prostřednictvím vazeb z dřívějšího působení v podnikatelské a neziskové sféře. K určité libovůli umožňující obhajobu některých kontroverzních kroků podstatnou měrou přispívaly také nejednoznačně nastavené cíle zástupců státu na klíčových pozicích.“ – BIS, výroční zpráva 2012<sup>118</sup>

Z dalších analýz lze zmínit audit devíti největších státem vlastněných společností provedený v roce 2010 společností Industrial Advisors na základě pověření Ministerstva financí. Audit se týkal společností ČEZ, a.s., České aerolinie, a.s., Letiště Praha, a.s., Lesy České republiky, s.p., MERO, a.s., ČEPRO, a.s., České dráhy, a.s., ČD Cargo, a.s. a ČEPS,

a.s. a upozornil na celou řadu nedostatků jak v jejich výkonných orgánech, tak v dozorčích radách.<sup>119</sup>

Na politizaci orgánů státem vlastněných podniků a na nedostatečnou kvalifikaci členů dozorčích rad upozornila také analýza personálního složení managementu a dozorčích rad pěti strategických státních společností v letech 2006–2013 provedená občanským sdružením Naši politici.<sup>120</sup> Více než třetinu (38 %) všech členů dozorčích rad tvořili ve sledovaném vzorku aktivní či bývalí politici.<sup>121</sup> Tři čtvrtiny z nich byly přítomny v době jmenování do funkce stále politicky aktivní. Oproti ostatním členům dozorčích rad politici typicky zaostávali v odborné kvalifikaci a předchozí praxi pro výkon takové funkce. Studie dále poukazuje na nedostatek osobní integrity konkrétních členů dozorčích rad analyzovaných podniků<sup>122</sup> a na uplatňování politického vlivu nejen co do výsledného složení dozorčích rad, ale rovněž co do četnosti a rozsahu obměn jejich členů.

V této souvislosti lze uvést příklad českého ministra financí Vlastimila Tlustého, který za necelé 4 měsíce ve funkci stihl vyměnit 8 členů dozorčí rady společnosti MERO, a.s. a 7 členů dozorčí rady společnosti ČEPRO, a.s. Výrazné obměny pokračovaly i za jeho nástupce ve funkci ministra financí Miroslava Kalouska, který za 15 měsíců ve funkci vyměnil 6 členů dozorčí rady MERO, a.s. a 2 členy dozorčí rady ČEPRO, a.s. V dalším funkčním období trvajícím 3 roky pak Miroslav Kalousek vyměnil dalších 7 členů dozorčí rady MERO, a.s. a 9 členů dozorčí rady ČEPRO, a.s.

Rovněž dříve citovaná studie Centra pro aplikovanou ekonomii z roku 2013<sup>123</sup> potvrdila korelaci mezi politickým cyklem a obměnami na pozicích členů orgánů dozorčích rad státních a obecních korporací. Podle výsledků studie dochází k největšímu počtu obměn členů orgánů veřejných podniků (typicky představenstev a dozorčích rad) do jednoho roku po volbách, jak ukazují následující grafy:

119 Závěry auditu jsou dostupné zde: <http://bit.ly/1vyqEIH>. Na výsledky auditu reagovalo Ministerstvo financí mimo jiné změnami stanov některých státem vlastněných podniků: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/1306941](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/1306941).

120 Analýza nazvaná „Personální složení managementu a dozorových orgánů státních společností“ byla provedena na vzorku pěti strategických státních podniků: 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://bit.ly/XXg1Dx>.

121 Za „politika“ byly pro účely analýzy považovány osoby, které před nebo v době nominace do dozorčí rady zastávaly veřejnou či politickou funkci (s výjimkou komunálních politiků).

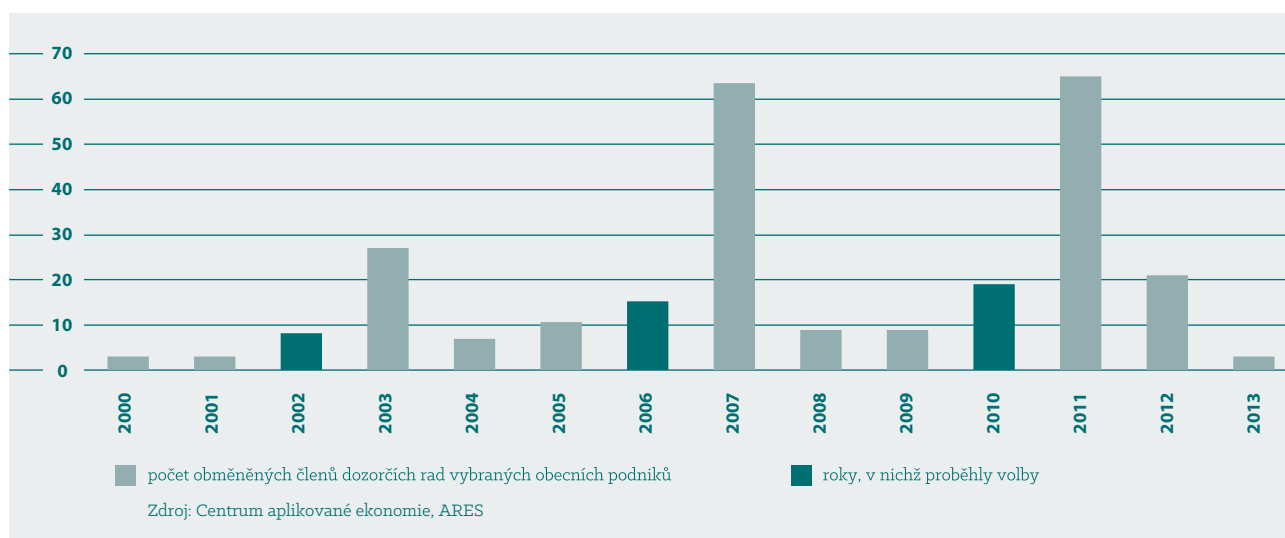
122 Do dozorčích rad jsou státem nezřídka nominováni lidé, kteří jsou spojeni s podezřelými kauzami hospodářského charakteru (např. ekonomické delikty, zneužívání výhod spojených s veřejnou funkcí, nepřiměřené odměny, podíl na nestandardních veřejných zakázkách, nevýhodných kontraktech apod.). V případě členů dozorčích rad byla přítomna většina těchto kauz (56 %) známa už v době před jejich jmenováním do funkce. To podle autorů studie naznačuje, že k otázce osobní integrity není při nominacích do dozorčích rad příliš přihlíženo.

123 Centrum aplikované ekonomie. 2013. *Politická kontrola a korupční potenciál veřejně vlastněných podniků*. Dostupné z: <http://zindex.cz/data/2013-09-10-SOEs-studie.pdf>.

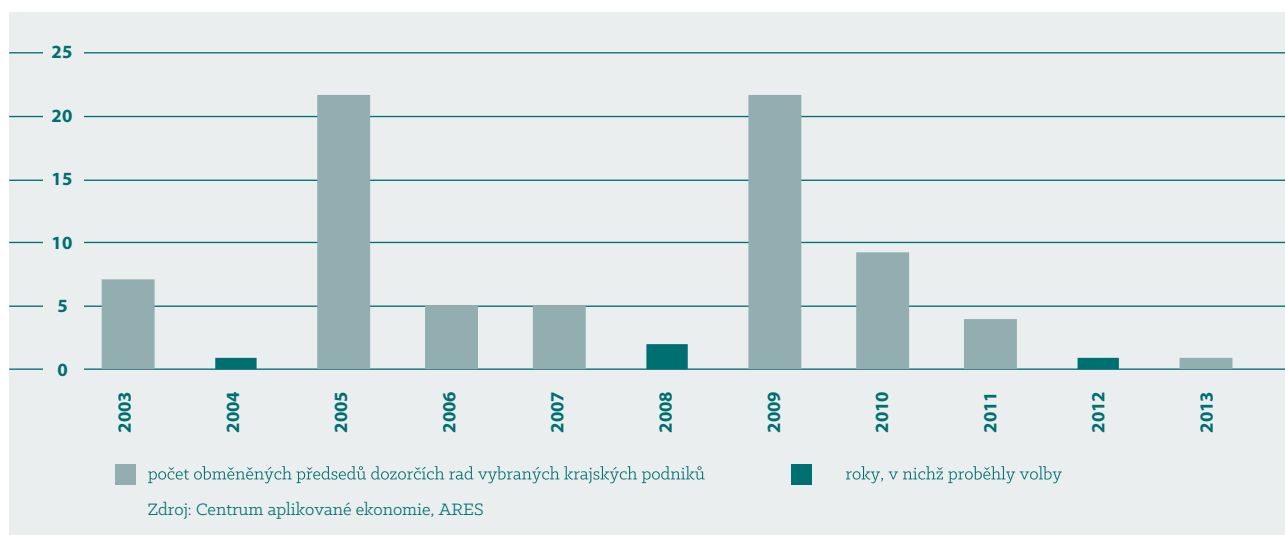
116 Výroční zpráva BIS za rok 2010, str. 4. Dostupná z: <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html>.

117 Výroční zpráva BIS za rok 2011, str. 4. Dostupná z: [www.bis.cz/n/2012-08-22-vz2011.pdf](http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vz2011.pdf).

118 Výroční zpráva BIS za rok 2012, str. 7. Dostupná z: <http://www.bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zprava-2012.html>.



Graf zobrazuje počty obměněných členů dozorčích rad u celkem 71 akciových společností kontrolovaných obcemi s obratem nad 100 milionů korun (údaje podle výročních zpráv z let 2011 a 2012). Data jasně ilustrují závislost obsazení dozorčích rad sledovaných podniků na politickém cyklu – v tomto případě reprezentovaném volbami, které proběhly na podzim 2002, 2006 a 2012.



Podobný výsledek najdeme i ve vzorku 32 akciových společností ovládaných kraji (opět šlo o společnosti s obratem nad 100 milionů korun). Také v tomto případě kopírovaly výměny na postech předsedů dozorčích rad volební roky (podzim 2004, 2008 a 2012). Výjimkou jsou roky 2012 a 2013, kdy po volbách k výraznějším změnám mezi předsedy dozorčích rad krajských podniků nedošlo. Autoři studie jako vysvětlení nabízejí skutečnost, že volby v roce 2012 dopadly stejně jako v roce 2008, nedošlo tedy k výrazné změně vládnoucích koalic. To dále potvrzuje hypotézu o citlivosti složení dozorčích rad na politické změny.



Domníváme se, že jak tvorba a kontrola dodržování státní vlastnické politiky, tak nominační proces by měly být výslovně zakotveny v právním rámci, aby byla zajištěna dobrá správa a řízení státem vlastněných podniků. To ostatně vyplývá již z Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci, ratifikované Českou republikou 29. 11. 2013.<sup>124</sup>

Účelem této úmluvy je (mimo jiné) podle jejího článku 1 písm. c) prosazovat integritu, odpovědnost, řádné spravování veřejných záležitostí a řádné zacházení s veřejným majetkem. Tento obecný požadavek pak úmluva rozvádí v řadě dalších ustanovení. Smluvní strany této úmluvy se podle nich zavazují mimo jiné k přijetí opatření k předcházení korupci, zahrnující veřejný i soukromý sektor (čl. 12 odst. 1), dále k prosazování tvorby standardů a pravidel chování v zájmu správného, čestného a náležitého výkonu obchodních aktivit (včetně předcházení střetu zájmů) a k podpoře používání správných obchodních praktik mezi podniky a ve smluvních vztazích podniků a státu (čl. 12 odst. 2 písm. b)). Každý smluvní stát se dále zavázal k přijetí opatření zvyšujících průhlednost rozhodovacích procesů a zajištění efektivního přístupu veřejnosti k informacím (čl. 13 odst. 1), což se vztahuje i na veřejnou správu (čl. 10). Každý stát má také přijmout odpovídající opatření na podporu transparentnosti a povinnosti skládat účty při spravování veřejných financí (čl. 9 odst. 2). Konečně každý stát má tam, kde je to vhodné, vytvořit systém nábory veřejných zaměstnanců a ostatních nevolených veřejných činitelů, který je založen na zásadě transparentnosti, výkonnosti a objektivních kritérií (čl. 7 odst. 1 písm. d).

Řešením problémů popsaných v předcházejících kapitolách je podle našeho názoru přijmout zákon, který by splňoval požadavky stanovené v Úmluvě OSN proti korupci, vycházel z dobré praxe identifikované v dokumentech OECD<sup>125</sup> a ze stávající úpravy nominačního procesu do orgánů státem vlastněných podniků, a který by vytvořil základní zákonné parametry v oblasti správy a řízení státem vlastněných podniků. Takový zákon by pak mohl být dále doplněn konkrétními podzákonnými předpisy. Předmětem zákona by měla být právní úprava státní vlastnické politiky, včetně návaznosti na odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků, a dále by měl takový zákon upravit nominační proces pro výběr osob do orgánů těchto podniků, alespoň co se týká obsazování dozorčích rad.

<sup>124</sup> Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci. 23. 12. 2013. Dostupné z: <http://bit.ly/XkpPxM>. Anglické znění Úmluvy a její překlad do českého jazyka dostupné například z: <http://bit.ly/109c1JJ>.

<sup>125</sup> *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* z roku 2005 a *OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises* z roku 2013.

Níže uvedené návrhy jak problémy plynoucí ze špatné správy a řízení státem vlastněných podniků řešit mohou být inspirací i pro územní samosprávné celky, které na místní úrovni řeší totožné problémy jako státem vlastněné podniky a mohou tedy využít podobná řešení (např. v podobě vytvoření vlastnické politiky obce).

## 5.1. Přijetí státní vlastnické politiky

Přijetí státní vlastnické politiky výslovně předpokládá Strategie vlády v boji s korupcí<sup>126</sup> na období let 2013 a 2014 v bodě 1.7 „Vlastnická politika státu“, která v souvislosti se Strategií vlastnické politiky státu bude řešit také nominační proces, odpovědnost členů orgánů podniků za výkon funkce, jejich odměňování a další aspekty správy a řízení státem vlastněných podniků. Vytvoření státní vlastnické politiky je rovněž jedním z bodů přílohy Programového prohlášení vlády – viz bod č. 9.7 Rekonstrukce státu a opatření proti korupci.

Navzdory původním termínům však (zejména kvůli pádu vlády premiéra Petra Nečase<sup>127</sup>) do dnešního dne nebyla tato Strategie vlastnické politiky státu přijata, ačkoli podklady nezbytné pro její vytvoření byly příslušnými ministerstvy dodány včas. Namísto toho došlo k posunutí původních termínů předložení komplexního materiálu obsahujícího obecná východiska vlastnické politiky státu na 30. 4. 2014 a předložení samotného návrhu Strategie vlastnické politiky státu na 31. 8. 2014, neboť se čekalo na vytvoření nové (neúřednické) vlády premiéra Bohuslava Sobotky, k jejímuž vzniku došlo až v lednu 2014.

Podle doporučení OECD by stát měl jednat jako informovaný a aktivní vlastník a měl by zavést jasnou a konzistentní vlastnickou politiku státu zajišťující, že správa a řízení státem vlastněných podniků bude vykonáváno transparentně, odpovědně, profesionálně a efektivně. Jak již bylo uvedeno v kapitole 2, vlastnická politika státu by měla definovat celkové cíle státního vlastnictví, roli státu ve správě a řízení

<sup>126</sup> Aktuální znění protikorupční strategie vlády na období let 2013 a 2014 je k dispozici zde: <http://bit.ly/1PjVq>. Usnesení vlády ze dne 4. 6. 2014 č. 418 k Základním směrům boje s korupcí na vládní úrovni neruší stávající protikorupční strategii na období let 2013 a 2014. Viz také „Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni“, které odkazují na Programové prohlášení vlády (zejm. na bod č. 9.7 Rekonstrukce státu a opatření proti korupci), dostupné zde: <http://bit.ly/tujbXBv>.

<sup>127</sup> K pádu vlády došlo demisí premiéra Petra Nečase dne 17. 6. 2013, ke jmenování nové vlády premiéra Jiřího Rusnoka došlo 10. 7. 2013. Ve stejné době, tedy do 30. 6. 2013, mělo přitom Ministerstvo financí předložit vládě komplexní materiál obsahující obecná východiska vlastnické politiky státu, dlouhodobou strategii výkonu vlastnických práv státu a základní cíle a roli státu ve správě a řízení státem vlastněných společností.

státem vlastněných podniků a také způsob, jakým bude tato politika zaváděna do praxe.<sup>128</sup> Česká republika žádný dokument, který by splňoval tato doporučení OECD, nemá, což se projevuje špatnou správou a řízením státem vlastněných podniků, zapříčiněným oddělením vlastnictví od řízení a kontroly (problém „pána a správce“). Navrhujeme, aby byl požadavek vytvoření státní vlastnické politiky a nastavení základního rámce pro její tvorbu a obsah zajištěn zvláštním zákonem.

Návrh takového zákona by měl obsahovat právní úpravu obsahu státní vlastnické politiky coby jediného koncepčního dokumentu, kterým by se stát řídil při výkonu vlastnických práv ve státem vlastněných podnicích. Vlastnická politika dodá objektivní rámec pro vyhodnocení výkonu těchto podniků a tím i pro následné vyhodnocení výkonu všech osob, které státem vlastněné podniky jménem státu řídí. Na základě vlastnické politiky lze přitom hodnotit jak členy orgánů státem vlastněných podniků (ředitelé, členy představenstva a dozorčí rady), tak i osoby, které vykonávají vlastnická práva za stát na příslušných ministerstvech (úředníky a ministry). Vlastnická politika tak představuje nejefektivnější řídicí a kontrolní mechanismus pro celé portfolio státem vlastněných podniků, neboť řeší oddělení vlastnictví od řízení a kontroly jak ve vztahu orgánů státem vlastněných podniků a státu, tak ve vztahu státu a jeho občanů. Státní vlastnickou politiku proto považujeme za základní prvek celé správy a řízení státem vlastněných podniků.

Návrh zákona by měl konkrétně upravit:

- **způsob tvorby státní vlastnické politiky a určení, která ministerstva se budou na přípravě státní vlastnické politiky podílet.** Tím bude jasně daná odpovědnost konkrétních resortů za výsledek.<sup>129</sup> Proces tvorby státní vlastnické politiky je podrobně popsán v dokumentu OECD *Accountability and Transparency – a guide for state ownership*.<sup>130</sup>
- **právní formu státní vlastnické politiky.** Například forma usnesení vlády by zajišťovala její závaznost pro jednotlivá ministerstva vykonávající práva vlastníka, resp. zřizovatele, za stát v jednotlivých státem vlastněných podnicích, nebyla by však závazná pro obchodní korporace vlastněné územními samosprávnými celky.
- **způsob pravidelného reportování a vyhodnocování obsahu státní vlastnické politiky.** Tím bude zajištěna informovanost vlády, parlamentu a hlavně veřejnosti a odborné veřejnosti o tom, jak jednotlivé státem vlastněné podniky plní cíle stanovené ve státní vlastnické politice. Dojde tak k řešení problému „pána a správce“ ve

vztahu mezi jednotlivými státem vlastněnými podniky a ministerstvy. Tím bude také konečně umožněna veřejná debata opírající se o fakta a čísla, jejímž tématem bude, zda stát v daném případě dosahuje nebo nedosahuje dobrých hospodářských výsledků a zda efektivně zajišťuje veřejnou službu, kterou zajistit chtěl. Současně tím bude zajištěna pravidelná revize obsahu státní vlastnické politiky – např. zda jsou cíle v ní stanovené realistické, zda jsou nutné její změny vzhledem k aktuálnímu vývoji atd. Platí ovšem, že státní vlastnická politika by se měla měnit minimálně.<sup>131</sup>

- **zveřejnění vlastnické politiky a dalších informací o státem vlastněných podnicích.** Tím bude řešen problém „pána a správce“ ve vztahu mezi vládou (jednotlivými ministerstvy) na straně jedné a mezi poslanci a širokou veřejností na straně druhé. V případě státem vlastněných podniků majících formu akciové společnosti budou mít relevantní informace týkající se daného podniku všichni akcionáři a nedojde tak k jejich diskriminaci.

Návrh zákona by měl dále alespoň rámcově vymezit samotný obsah státní vlastnické politiky. Ta by měla obsahovat následující:

- jakých střednědobých a dlouhodobých cílů mají jednotlivé státem vlastněné podniky dosahovat (včetně řešení možných konfliktů mezi jednotlivými konkurujícími si cíli),
- relevantní indikátory výkonu (kritéria), na jejichž základě lze hodnotit plnění střednědobých a dlouhodobých cílů stanovených pro jednotlivé státem vlastněné podniky ve státní vlastnické politice,
- jakým způsobem je plnění vlastnické politiky kontrolováno (plnění musí být reportováno a vyhodnocováno pravidelně a dostatečně často, alespoň jednou ročně), včetně kontroly veřejnosti, tedy stanovení způsobu zveřejňování informací o státem vlastněných podnicích (zveřejňování základních ekonomických ukazatelů, informace o odborných kritériích vyžadovaných po členech orgánů státních podniků, informace o jednotlivých nominacích apod.),
- základní vymezení odpovědnosti za vedení a řízení jednotlivých státem vlastněných podniků na úrovni vlády, resp. ministerstva, a správní či dozorčí rady (oprávnění a povinnosti podle stanov),
- úpravu odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků v závislosti na plnění cílů obsažených ve státní vlastnické politice a informace o odměnách jednotlivých členů.

128 OECD Guidelines, Guideline II. A, str. 13.

129 Pro úplnost je třeba zmínit aktuální návrh zákona o působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu při řízení společností ovládaných státem (sněmovní tisk č. 167/0), který by přenesl výkon funkce zakladatele (zřizovatele) a koordinační a metodickou funkci vůči státem vlastněným podnikům na jediný resort – Ministerstvo průmyslu a obchodu.

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

131 Podle doporučení OECD jsou sice změny státní vlastnické politiky vůči jednotlivým státem vlastněným podnikům nevyhnutelné (s ohledem na měnící se podmínky hospodářského, tržního a politického prostředí), avšak jádro státní vlastnické politiky by mělo zůstat stabilní a mělo by být měněno co nejméně. To vychází z OECD Guidelines, Guideline II. A, podle níž má stát vystupovat jako předvídatelný vlastník a má se vyhnout častým změnám celkových cílů státní vlastnické politiky.

Navržená právní úprava státní vlastnické politiky odpovídá doporučení OECD<sup>132</sup> a dobré praxi v Norsku,<sup>133</sup> jak bylo uvedeno výše v kapitole 3.

## 5.2. Odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků za výkon funkce

Doporučení OECD se problematice odměňování věnuje jen okrajově. Doporučuje vytvářet specializované výbory pro odměňování, které by podporovaly orgány státních firem (především dozorčí radu) při výkonu jejich funkcí.<sup>134</sup> Dále doporučuje přijmout takové schéma odměňování pro členy orgánů státem vlastněných podniků, které by podporovalo dosahování dlouhodobých cílů těchto podniků a dokázalo do jejich orgánů přilákat a motivovat kvalifikované profesionály.<sup>135</sup> To v praxi znamená navázat odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků na plnění střednědobých a dlouhodobých cílů stanovených pro jednotlivé podniky ve státní vlastnické politice, která je pravidelně vyhodnocována.

Problematikou odměňování členů orgánů obchodních společností se zabývá také EU, a to v doporučení Komise ze dne 14. 12. 2004, č. 913,<sup>136</sup> ve znění doporučení Komise ze dne 30. 4. 2009.<sup>137</sup> Ačkoli se jedná o doporučení upravující odměňování členů orgánů<sup>138</sup> kótovaných obchodních společností, lze je aplikovat i na ostatní obchodní společnosti včetně státem vlastněných podniků. Podle doporučení Komise by akcionářům měl být poskytnut jasný a podrobný přehled o politice odměňování společnosti, včetně položkové specifikace náhrad. Zavedení tohoto doporučení do praxe by přitom mělo umožňovat nezpřístupnit některé informace „obchodně citlivé povahy“, které by danou společnost mohly poškodit. Dále by měla být zajištěna transparentnost v oblasti politiky smluv se členy správních orgánů, včetně zpřístupnění informací o výpovědní lhůtě a výši odstupného. Akcionářům by rovněž měly být zpřístupněny informace, na jejichž základě mohou povolát jednotlivé členy orgánů společnosti k odpovědnosti za odměny, které vydělávají či vydělali. K větší transparentnosti by mělo přispět doporučení, aby společnost uveřejnila „prohlášení o politice odměňování“, které by mělo být zahrnuto ve výroční zprávě a roční účetní závěrce. Prohlášení by mělo obsahovat popis politiky odměňování členů orgánů společnosti.

132 OECD Guidelines, Guideline II. A.

133 Podrobnosti viz stránky norského Ministerstva průmyslu a obchodu: <http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17407>.

134 OECD Guidelines, Guideline VI. E, str. 17 a 51.

135 OECD Guidelines, Guideline II. F, bod č. 5, str. 13.

136 Doporučení Komise ze dne 14. 12. 2004 o podpoře vhodného systému odměňování členů správních orgánů společností kótovaných na burze (2004/913/ES). Dostupné z: <http://bit.ly/1oEoNzk>.

137 Doporučení Komise ze dne 30. 4. 2009, kterým se doplňují doporučení 2004/913/ES a 2005/162/ES, pokud jde o systém odměňování členů správních orgánů společností kótovaných na burze (2009/385/ES). Dostupné z: <http://bit.ly/1A87fHl>.

138 Konkrétně představenstev a dozorčích rad. Doporučení se navíc vztahuje i na odměňování generálních ředitelů v případech, že tito nejsou členy orgánů společnosti.

Na základě všech dosud uvedených informací a doporučení OECD a EU se domníváme, že je třeba nastavit zásady pro odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků zákonem, který zajistí návaznost na právní úpravu státní vlastnické politiky tak, aby alespoň část odměn byla závislá na plnění cílů stanovených ve státní vlastnické politice. Právní úpravu odměňování členů orgánů státních firem doporučuje v souvislosti se státní vlastnickou politikou zavést také aktuální znění Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.<sup>139</sup>

Právní úprava odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků za výkon funkce by měla vycházet ze Zásad odměňování vedoucích zaměstnanců a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu nad 33 %, včetně státních podniků a jiných státních organizací zřízených zákonem nebo ministerstvem. Zákonný rámec by měl přitom zajistit, aby byly zveřejňovány smlouvy o výkonu funkce uzavřené mezi státem vlastněným podnikem a jednotlivými členy orgánů podniku, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zveřejněna by měla být také mzdová politika státem vlastněných podniků, tj. mechanismus odměňování zaměstnanců (zveřejňovat konkrétní mzdy a odměny všech zaměstnanců není – už vzhledem k ochraně osobních údajů – vhodné). Zveřejňována by dále měla být rozhodnutí „vlastníka“ (valné hromady) o schválení výše odměn a tantiém. Tím by odpadly spekulace, za co konkrétně byly odměny jednotlivým členům orgánů státem vlastněných podniků vyplaceny. Ke všem takto zveřejňovaným informacím by měla mít veřejnost. Jak již bylo řečeno, odměňování členů orgánů státních firem za výkon funkce by přitom mělo být alespoň zčásti závislé na plnění cílů zakotvených ve státní vlastnické politice.

## 5.3. Právní úprava nominačního procesu do orgánů státem vlastněných podniků

Již původní Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 obsahovala jako jedno z legislativních opatření ve veřejné správě úpravu nominačního procesu do orgánů státem vlastněných podniků a obchodních korporací s majetkovou účastí územních samosprávných celků.<sup>140</sup> Smyslem bylo zajistit, aby:

„zástupci státu jmenovaní do orgánů společností s majetkovou účastí státu byli vybíráni podle odbornosti a současně, aby zástupci územních samospráv jmenovaní do orgánů společností s majetkovou účastí územních samosprávných celků byli vybíráni podle odbornosti, včetně zajištění zveřejňování jejich odměn za činnost v těchto orgánech“ – Strategie vlády v boji proti korupci, 2011

139 Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-le-ta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014--aktualni-verze.pdf>.

140 Viz bod č. 13 „Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřízovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu“, str. 18.

Tento úkol nebyl, vyjma části týkající se odměňování členů orgánů státem vlastněných podniků, do konce roku 2012 splněn. Proto jej (v modifikované podobě) obsahovala i navazující Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.<sup>141</sup> Tento dokument požaduje ve formě usnesení vlády zřídit v rámci vlády nominační výbor jakožto zvláštní orgán, který bude aktivně vyhledávat a doporučovat vhodné kandidáty na členy orgánů státem vlastněných podniků, dále se doporučuje stanovit limit délky funkčního období členů a zajistit jejich pravidelné obměňování. Ke zřízení nominačního výboru došlo 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.

Toto řešení však považujeme za dočasné, neboť nominační proces by měl být upraven přímo zákonem, nikoli snadno změnitelným usnesením vlády. Dosavadní praxe navíc ukazuje, že složení nominačního výboru neodpovídá doporučením OECD<sup>142</sup> (přestože původně měl být tento výbor devítičlenný a měli v něm být zastoupeni i nezávislí experti, v praxi je složen pouze ze tří zástupců vládních politických stran), a že samotná doporučení nominačního výboru nejsou respektována. Lze konstatovat, že praxe obsazování dozorčích rad státem vlastněných podniků primárně na základě politické příslušnosti zůstala navzdory zřízení nominačního výboru zachována, což ilustruje například již zmiňované obsazování dozorčí rady společnosti ČEZ, a.s.<sup>143</sup> Proto doporučujeme upravit nominační proces zákonem.

Zákon by měl upravovat celý nominační proces, přičemž by měl rámcově vycházet z výše uvedeného usnesení vlády č. 177 ze dne 17. 3. 2014. Právní úprava nominačního procesu by měla vycházet z deseti níže uvedených tezí, které jsou založeny na konkrétních doporučeních OECD. U každé teze je vysvětlen její smysl a uvedeny příklady dobré praxe ze zemí, které ve své právní úpravě tato doporučení zavedly.

### 1. Dozorčí rada by měla být tvořena v maximální možné míře nezávislými experty.

Požadavek nezávislosti členů orgánů státem vlastněných podniků je součástí doporučení OECD a je dobrou praxí v řadě států: v Německu, Norsku, Rakousku, Nizozemí, na Novém Zélandu i v Brazílii.<sup>144</sup> V Německu, Norsku a na Novém Zélandu se členství aktivních politiků v orgánech státních firem považuje za zcela nepřijatelné s ohledem na možný střet zájmů.

Na základě dosavadní diskuze se zástupci relevantních politických stran takzvaně napříč politickým spektrem

jsme si vědomi toho, že podobné řešení nemá v případě českých státem vlastněných podniků velkou naději na úspěch. Česká republika nemá odpovídající politickou kulturu a požadavek na úplné vyloučení aktivních politiků ze správních a dozorčích rad státem vlastněných podniků nemá v současné chvíli reálnou šanci na to, aby byl přijat. Připravili jsme proto návrh, který reflektuje stávající realitu České republiky, a který i přesto představuje – podle nás zásadní – posun v obsazování správních a dozorčích rad státem vlastněných podniků.

Navrhujeme, aby u každého státem vlastněného podniku byly vymezeny pozice v orgánech podniku obsazované odborníky a politiky tak, aby alespoň jednu třetinu správní nebo dozorčí rady tvořili nezávislí experti, nanejvýš jednu třetinu politici a zbylou část zástupci zaměstnanců.<sup>145</sup> Předsedou správní či dozorčí rady by měl být vždy nezávislý expert. V případě představenstev, ředitelů a jednatelů by jejich členy měli být rovněž pouze nezávislí odborníci. Na rozdíl od zahraniční právní úpravy tedy nenavrhujeme úplné vyloučení politiků ze správní či dozorčí rady státem vlastněných podniků, navrhujeme však omezit jejich počet (nanejvýš jedna třetina členů správní či dozorčí rady) a vyžadovat po nich splnění základních kvalifikačních kritérií stanovených zákonem vyjma kritérií odbornosti a apolitičnosti.

Požadavek nezávislosti, resp. apolitičnosti, se týká pouze pozic obsazovaných experty. Do těchto pozic by podle zákona nesměli být jmenováni či navrhováni ke zvolení veřejní funkcionáři, uvedení v § 2 odst. 1 písm. a) až b) a l) až n) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Tím by byli vyloučeni aktivní politici. Zákon by rovněž mohl stanovit další požadavky na apolitičnost expertů (např. za nezávislé experty by nebyli považováni členové politického hnutí či politické strany).

### 2. Předseda správní či dozorčí rady je vybírán z řad expertů.

To vyplývá jednak z předchozí teze, jednak to doporučuje OECD. Obsazení pozice předsedy nezávislým expertem je také dobrou praxí v Austrálii, na Novém Zélandu, v Německu, Nizozemí, Norsku či Řecku.<sup>146</sup>

### 3. U odborných nominací příslušné ministerstvo určí specificky pro každý podnik, jaká odbornost a jaká kvalita praxe je předpokladem pro výkon funkce.

Zákon by měl vyžadovat po ministerstvu, aby ve spolupráci s nominační komisí stanovilo pro každou pozici v orgánu státem vlastněného podniku, která bude obsazována nezávislými experty, minimální dosažené vzdělání nebo počet let praxe získaný v posledních například pěti letech

141 Viz bod č. 1.7 „Vlastnická politika států“, str. 65.

142 OECD Guidelines, Guideline VI. E zmiňuje specializované výbory orgánů státem vlastněných podniků (dozorčí rady, představenstva), které by měly být obsazeny dostatečným počtem nezávislých členů (nezávislých na managementu podniku anebo na státu coby vlastníku). Lze vést analogii k požadavku na členství ve specializovaném orgánu veřejné správy, který by se podílel na nominacích konkrétních osob do orgánů státem vlastněných podniků, tedy lze vést analogii s nominačním výborem.

143 Viz David Klimeš, „Loutkové nominační divadlo ve Strakovce.“ *iHNED.cz*, 7. 2014. Dostupné z: <http://bit.ly/1pLTyWc>.

144 OECD Guidelines, Guideline VI. C a OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 53.

145 Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, již nevyžaduje povinné zastoupení zaměstnanců v dozorčí radě akciové společnosti (k tomu srov. § 200 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku), na druhé straně jejich zastoupení nijak neomezuje a záleží tak na stanovách jednotlivých akciových společností, kolik zástupců zaměstnanců ponechají v dozorčí radě. Zastoupení zaměstnanců v dozorčí radě státem vlastněných podniků však považujeme za žádoucí.

146 OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 52–53.



(případně kombinace obou těchto kritérií). Vzdělání i praxe se přitom musí týkat oboru, který je relevantní pro danou pozici. Vytvoření konkrétních profilů na pozice v orgánech státem vlastněných podniků je dobrou praxí v Kanadě, Velké Británii, v Norsku, Dánsku a v Estonsku.<sup>147</sup>

#### 4. Příslušné ministerstvo rovněž definuje a zveřejní požadavky na kapacity pro osoby nominované za stát do dozorčí rady.

Člen orgánu státem vlastněného podniku by měl smět vykonávat souběžně jen omezené množství časově náročných funkcí, aby tyto mohl vykonávat řádně. Současné by měla být sledována docházka a aktivní účast členů na schůzích. Zavedení těchto limitů na souběžně zastávaný počet funkcí považuje OECD za dobrou praxi.<sup>148</sup> Tyto limity jsou stanoveny v Itálii, Rakousku, Estonsku a v Řecku.

#### 5. Odborní i političtí nominanti musí být bezúhonní.

Požadavek bezúhonnosti by měl pokrývat 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 vlastněných podniků. Také OECD klade důraz na integritu či osobní čest kandidáta.<sup>149</sup>

#### 6. Odborní i političtí nominanti nesmí být ve střetu zájmů.

Členem orgánu státem vlastněného podniku by se nesměl stát kandidát, který je členem orgánu soukromé obchodní společnosti (např. člen představenstva či dozorčí rady) se stejným či podobným předmětem podnikání, jaké má daný stát vlastněný podnik. Tento požadavek doplňuje ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, který zakazuje např. členům vlády a dalším veřejným funkcionářům členství v orgánu jakékoli podnikající právnické osoby, nedopadá však ani na poslance, ani na senátory. Prevenci střetu zájmů vyžaduje také OECD a poukazuje na dobrou praxi v Norsku, Německu, Rakousku, Izraeli a na Novém Zélandu.<sup>150</sup>

#### 7. Kandidáti by měli být vybíráni v rámci průhledného výběrového řízení.

Informace o složení nominační komise, informace o kvalifikačních požadavcích na výkon funkce v orgánu státem vlastněného podniku, strukturovaný profesní životopis kandidáta, návrh nominační komise doporučující konkrétního kandidáta o členství v orgánu daného podniku a odůvodněné rozhodnutí o jmenování či navržení ke zvolení by měly být uveřejňovány. Tím by bylo dosaženo potřebné transparentnosti nominačního procesu. Trans-

parentní nominační proces pro výběr členů orgánů státem vlastněných podniků je jedním ze základních doporučení OECD<sup>151</sup>.

#### 8. Kandidáty ministři navrhne nominační komise.

Základní prvek tohoto řešení spočívá v tom, že ministr sice jmenuje či navrhne ke zvolení konkrétní kandidáty na členství v dozorčí radě, musí je ale vybírat pouze z kandidátů, které mu doporučí nominační komise. Nemůže tedy jmenovat či navrhnout někoho, kdo neprošel celým nominačním procesem a kdo nesplňuje základní kvalifikační kritéria, vylučující střet zájmů či problematické předchozí působení (tato základní kvalifikační kritéria by měla být shodná jak pro zástupce politické reprezentace, tak pro nezávislé experty) anebo kdo nesplňuje další kritéria stanovená v profilu pozice (pokud jde o nezávislé experty).

V případě zřízení nominační komise jsou možné dvě varianty řešení: buď zřídit zákonem jednu stálou nominační komisi coby součást Úřadu vlády (toto řešení vychází z usnesení vlády č. 177 ze dne 17. 3. 2014, kterým byl zřízen vládní výbor pro personální nominace), nebo umožnit zřízení nominačních komisí při jednotlivých ministerstvech, které by byly obdobou již dnes existujících rozkladových komisí ministerstev<sup>152</sup> (nominační komise by mohly být jak stálé, tak utvářené ad hoc orgány ministerstev). Preferovaným řešením je dle našeho názoru jedna centrální komise, která by ad hoc spolupracovala se zástupci příslušných ministerstev vykonávajících vlastnická práva ve státě vlastněných podnicích. Toto řešení se nám jeví jako vhodnější s ohledem na zajištění odbornosti a kontinuity této instituce a s ohledem na zajištění odborné reputace a odpovědnosti. Z toho důvodu je žádoucí její emancipace od politických tlaků.

V obou variantách nominační komise nebude správním orgánem s vrchnostenskou pravomocí,<sup>153</sup> její členové nebudou „oprávněnými úředními osobami“<sup>154</sup> a doporučení nominační komise budou mít pouze doporučující charakter. Vycházíme ze zásady, že konečné rozhodnutí o tom, který kandidát na pozici v orgánu státem vlastněného podniku bude jmenován či navržen ke zvolení, náleží příslušnému ministru či ministryni. Nominační komise by však měla zajišťovat výběrová řízení na pozice v orgánech státem vlastněných podniků a ministři by měli mít možnost nominovat pouze osoby, které jim předložila k výběru nominační komise.

Zákon by měl v obou variantách řešení upravit složení nominační komise i základní pravidla činnosti nominační komise. V podrobnostech lze vyjít ze statutu vládního výboru pro personální nominace a z jeho jednacího řádu,

151 OECD Guidelines, Guideline II. F.

152 Návrh zákona by v takovém případě obsahoval obdobnou právní úpravu, jaká je v § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

153 K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 As 22/2009-99.

154 K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 1 Afs 5/2010-163.

147 OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 40–42.

148 OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 57.

149 OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 48.

150 OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 51–52.

nelze je však bez dalšího převzít do paragrafovaného znění návrhu zákona.

Členy nominační komise jmenuje v případě první varianty vláda, v případě druhé varianty příslušný ministr či ministryně. V obou variantách platí, že nominační komise by měla mít minimálně šest členů,<sup>155</sup> celkový počet členů by měl být dělitelný třemi. Alespoň jedna třetina členů bude jmenována z řad nezávislých odborníků, ekonomů, vědecko-technických pracovníků, právníků nebo členů nevládních neziskových organizací (tito členové nominační komise nebudou moci být zaměstnanci ministerstva)<sup>156</sup> a alespoň jedna třetina bude jmenována z řad zaměstnanců ministerstva.<sup>157</sup> Členy nominační komise nebudou moci být členové dozorčí rady státního podniku, vůči němuž plní příslušné ministerstvo roli zakladatele, ani členové dozorčí rady obchodní korporace ovládané státem, pokud práva akcionáře za stát vykonává příslušné ministerstvo. Není vhodné, aby se na výběru kandidátů podíleli také stávající členové orgánů státem vlastněných podniků, kteří mohou být sami politiky – veřejnými funkcionáři uvedenými v § 2 odst. 1 písm. a) a b) a l) až n) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Nominační komise by měla být apolitickým orgánem, členství uvedených veřejných funkcionářů v těchto orgánech proto není vhodné. Nominační komise však bude moci konzultovat se členy orgánů státem vlastněných podniků některé další osobnostní předpoklady, které by měli kandidáti na funkci v orgánu daného podniku splňovat.

Informace o tom, koho a proč vláda (v případě první varianty), respektive ministři (v případě druhé varianty) jmenovali do nominační komise, bude muset být zveřejněna, včetně odůvodnění jednotlivých jmenování či návrhu na zvolení s ohledem na zveřejněné odborné předpoklady. OECD vyžaduje, aby byly do nominačního procesu zapojeny i nezávislé orgány odlišné od ministerstev. Příkladem dobré praxe je existence nominační komise či srovnatelného orgánu ve Velké Británii, Austrálii či na Novém Zélandu.<sup>158</sup>

Ve Velké Británii existuje tzv. „*Shareholder Executive*“,<sup>159</sup> zvláštní poradní orgán vlády vytvořený v roce 2003 za účelem zlepšení výkonu vlastnické politiky v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu jak co do využívání práv akcionáře, resp. společníka, tak co do transparentnosti a odpovědnosti orgánů obchodních společností.<sup>160</sup> *Shareholder Executive* se věnuje veškerým aspektům „státního vlastnictví“,<sup>161</sup> včetně stanovování cílů, jakých má

obchodní společnost dosáhnout, kontroly podnikatelských plánů, zprávy o podnikatelské činnosti a zprávy o stavu majetku společnosti včetně výročních zpráv (či obdobných koncepčních dokumentů vytvářených představenstvem společnosti), schvalování členů orgánů obchodní společnosti s majetkovou účastí státu (tedy účast na nominačním procesu) a také schvalování systémů odměňování členů orgánů obchodní společnosti.<sup>162</sup>

V Norsku neexistuje jeden ústřední orgán státní správy, který by vykonával vlastnickou politiku v jednotlivých obchodních společnostech s majetkovou účastí státu. Norská vláda působí pouze jako koordinační entita dohlížející na jednotlivá ministerstva, která vykonávají vlastnická práva státu. Nejvýznamnějším ministerstvem je norské Ministerstvo průmyslu a obchodu, které spravuje majetkové účasti v 21 obchodních společnostech.<sup>163</sup> V rámci tohoto ministerstva působí od roku 2002 „*Department of Ownership*“, relativně malé oddělení, které však využívá služeb externích konzultantů. Pro každou obchodní společnost spravovanou tímto oddělením je vytvořen zvláštní tým ekonomů a právníků. *Department of Ownership* navrhuje členy orgánů obchodních společností, včetně obsazení nominačních výborů, sleduje a vyhodnocuje hospodaření obchodních společností a vydává stanoviska k jakýmkoli rozhodnutím vlastníka, která se týkají obchodních společností.<sup>164</sup>

#### 9. Návrh komise a rozhodnutí ministra budou zveřejněny i s odůvodněním, jak daný kandidát naplňuje stanovené požadavky.

Jak již bylo uvedeno v tezi č. 7, kvalifikační kritéria požadovaná po kandidátech na konkrétní pozici ve správní či dozorčí radě státem vlastněných podniků musí být uveřejněna předem. Následně se uveřejní informace o zahájení výběrového řízení na konkrétní pozici (včetně informace dokdy je možné navrhopvat vhodné kandidáty). Teprve poté mohou být nominační komisi navrhováni kandidáti ke zhodnocení, a to buď vládou, nebo příslušnými ministerstvy podle toho, zda bude zřízena jedna nebo více nominačních komisí (viz teze č. 8).

Nominační komise následně uveřejní svůj návrh doporučující konkrétního kandidáta o členství v orgánu státem vlastněného podniku. V návrhu musí být odůvodněno, proč komise tohoto kandidáta doporučuje, nakolik kandidát splňuje základní kvalifikační kritéria i jak odpovídá profilu dané pozice (pokud jde o nezávislého experta). Dále musí být odůvodněna úvaha o neexistenci střetu zájmů či jiného rizika, které by zvolením či jmenováním konkrétního kandidáta mohlo nastat. Uveřejněna by měla být také informace o tom, jak se daná pozice ve správní či dozorčí radě inzerovala (resp. kdo byl nominační komisí aktivně osloven) a kolik se přihlásilo kandidátů.

155 Dosavadní počet pouhých tří členů vládního výboru pro personální nominace se ukázal jako nedostatečný, protože neposkytuje prostor pro nezávislé experty. Viz kapitola 4 této publikace.

156 Toto vymezení odpovídá § 13 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

157 Toto vymezení není v rozporu s obdobnou úpravou členů rozkladové komise. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004, sp. zn. 6 A 116/2001-20.

158 OECD Boards of Directors of State-Owned Enterprises, str. 34.

159 Viz <http://www.bis.gov.uk/policies/shareholderexecutive>.

160 Přitom se jednalo o poradní orgán vlády, tedy konečná rozhodnutí činili odpovědní ministři a členové orgánů obchodních společností. Teprve postupně (v roce 2004) získal *Shareholder Executive* i určitou pravomoc, viz: <http://bit.ly/1oXQzOz>.

161 Ve smyslu výkonu práv státu jako akcionáře, resp. podílníka či společníka v obchodní společnosti.

162 Viz *Corporate governance of State-Owned Enterprises: a Survey of OECD Countries*, str. 53. Další informace jsou dostupné zde: <http://www.bis.gov.uk/policies/shareholderexecutive/about-us>.

163 Viz <http://www.regjeringen.no/en/dep/nhd/selected-topics/ownership/administration-of-the-states-ownership-i.html?id=613430>.

164 Viz <http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17528&subid=0>.

Vláda, případně ministerstvo, bude muset buď respektovat doporučení nominační komise na jmenování či hlasování pro konkrétního kandidáta na členství v orgánech státem vlastněného podniku, nebo písemně zdůvodnit výběr jiného kandidáta, který se zúčastnil výběrového řízení. Zdůvodnění o výběru konkrétního kandidáta musí být v každém případě zveřejněno. To zcela odpovídá doporučení OECD a dobré praxi ve Velké Británii a v Norsku.

#### **10. Změny stanov dceřiných společností státem vlastněných podniků.**

Nominační proces by měl být zapracován také do stanov dceřiných společností obchodních společností s majetkovou účastí státu, neboť tyto dceřiné společnosti nemohou ministerstva ovládat přímo, ale prostřednictvím orgánů mateřských obchodních společností.

Publikace popisuje mnohdy problematický stav správy a řízení státem vlastněných podniků v České republice s důrazem na absenci vlastnické politiky státu a nedostatečnou právní úpravu nominačního procesu do dozorčích rad a dalších orgánů státních (a analogicky i dalších veřejně vlastněných) podniků. Cílem publikace není přitom pouze kritika současného stavu, ale zejména ukázat na příkladu členských států OECD, že uvedené problémy jsou řešitelné, pokud se změní, resp. pokud vůbec vzniknou závazná pravidla pro výkon vlastnických práv ve státem vlastněných podnicích.

V rámci iniciativy Rekonstrukce státu podepsalo v roce 2013 celkem 147 současných poslanců a poslankyň závazek podpořit zákon, který výše uvedeného cíle dosáhne, a který bude obsahovat některé základní parametry popsané v této publikaci (složení dozorčích rad, zastoupení nezávislých expertů, vznik nominační komise, stanovení základních předpokladů vyžadujících bezúhonnost a vylučujících střet zájmů).<sup>165</sup> Tento závazek byl následně v obecné podobě zakotven i v Programovém prohlášení vlády z února 2014:

„Předložíme legislativní návrhy k řešení témat iniciativy Rekonstrukce státu... Zasadíme se o vytvoření závazných standardů pro nominaci zástupců státu do obchodních společností a státních podniků včetně stanovení zásad pro odměňování jejich managementu.“ – Programové prohlášení vlády<sup>166</sup>

Věříme proto, že současná vláda dá tomuto úkolu prioritu, a že o konkrétním řešení se povede krátká a zacílená debata v odborných kruzích tak, aby vláda co nejdříve předložila návrh paragrafovaného znění zákona.

<sup>165</sup> Text závazku, k němuž se poslanci svým podpisem zavázali, je k dispozici zde: <http://bit.ly/tlPjVKJ>.

<sup>166</sup> Programové prohlášení vlády, příloha, 9.7 Rekonstrukce státu a opatření proti korupci, str. 46. Dostupné z: [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).









**ČESKO, ZEMĚ TRAFIK**  
Frank Bold, 2014