



V Praze dne 23. 10. 2015
Čj.: 1164/15

Stanovisko

k
návrhu věcného záměru věcného záměru zákona o výběru osob do řídicích a dozorčích
(kontrolních) orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu

I. Úvod:

Předlohu předkládá Ministerstvo financí ve formě návrhu věcného záměru nového zákona – předmětem stanoviska komise RIA tedy není pouze zpráva RIA, ale sám věcný záměr, který má vedle rámcového návrhu regulatorních opatření obsahovat i analýzu jejich očekávaných dopadů.

Oblast, kterou předloha hodlá regulovat zákonem, je doposud regulována exekutivním opatřením vlády (usnesení vlády č. 177 ze dne 17. března 2014), jímž byl zřízen Vládní výbor pro personální nominace. Předkladatel vychází z dosavadních zkušeností s fungováním tohoto výboru a navrhuje transformovat jeho dosavadní institucionální rámec do rámce zákonného.

II. Připomínky a návrhy změn:

Komise RIA má k předloze následující připomínky.

2.1 Z formálního hlediska by předloze velmi prospělo číslování článků a odstavců – orientace v dokumentu a odkazy na něj by se tím zjednodušily.

2.2 **Definice problému** – na s. 1 nahoře uvádí předkladatel stručná kvantitativní data ohledně státních a národních podniků a státem ovládaných obchodních korporací (dále společně jen "**státní korporace**") – je jich 102, jejich celkový roční obrat činí cca 563 mld Kč, a zadávají cca za 80 mld Kč veřejných zakázek ročně.

Tato data by bylo vhodné rozvést. Absolutní údaje uvedené výše by bylo vhodné vztáhnout k relevantním celkům (v případě obratu asi k výši státního rozpočtu / HDP; v případě veřejných zakázek k jejich celkové výši) – v této podobě si uživatel předlohy není schopen o relativní důležitosti regulované oblasti udělat názor, aniž by další data sám dohledával. Ještě podstatnější může být chybějící informace o výši odměn, které 102 státní korporace ročně vyplácí členům svých orgánů, jakož i jejich srovnání s výší odměn vyplácených privátními společnostmi v relevantních sektorech. Chybí také údaje o celkovém počtu členů orgánů těchto státních korporací a o obvyklé frekvenci jejich obměny – tedy údaje podstatné pro úvahy o praktickém fungování celého navrhovaného systému nominací. Nic se neuvádí ani o relativní výnosnosti podnikání státních



korporací ve srovnání s privátními subjekty podnikajícími v relevantních sektorech ani o tom, zda mezi nimi jsou korporace, u nichž tvorba zisku není pro stát jako jejich akcionáře prioritní. Konečně, zcela chybí analýza ohledně sektorů, v nichž státní korporace působí, a informace o tom, nakolik jsou v daných sektorech dominantní. Předloha mlčí také o příspěvcích k financování politických stran a hnutí, placených těmito státními korporacemi.

Informace tohoto typu by uživatelům předlohy nepochybně pomohly porozumět relativní důležitosti státních korporací v ekonomice, ukazatelům, z nichž lze usuzovat na efektivnost jejich podnikání, důležitosti jejich nepodnikatelských činností a cílů, jakož i parametrům podstatným pro posouzení praktické proveditelnosti navrhovaného řešení.

2.3 Dosavadní kroky při řešení uvedené problematiky – na s. 4 je stručně popsána dosavadní činnost Vládního výboru pro personální nominace. Uvádí se zde, že výbor je v současnosti tříčlenný, přičemž v průběhu r. 2014 (tedy od poloviny března, kdy byl zřízen) se sešel celkem na 22 jednáních a projednal celkem 111 nominací (přičemž v případě 9 osob šlo o nominaci opakovanou), v 5 případech nebyla nominace doporučena. Z jiné části předlohy (s. 8 uprostřed) lze usuzovat, že členové výboru jsou odměňováni sazbou 300 až 400 Kč za hodinu.

Z toho plynou důležité závěry pro posouzení navrhovaného řešení, jímž je v principu transformace stávajícího systému do zákonem upraveného systému (s. 8 nahoře).

Za prvé, činnost členů výboru byla dosud v principu honorární – náklady ušlých příležitostí jsou u osob, kvalifikovaných k výkonu činnosti člena výboru, logicky mnohonásobné. Za druhé, frekvence schůzek výboru byla mimořádně vysoká (22 schůzek za 8,5 měsíce), přičemž na každé schůzi bylo v průměru projednáno (ve třech členech výboru) přes 5 nominací. Za třetí, podíl nedoporučených nominací byl minimální (činil 4,5 % z celku), což naznačuje buďto mimořádnou kvalitu nominovaných osob, nebo zcela formální fungování výboru. Předloha neobsahuje údaje, z nichž by bylo možno spolehlivě usuzovat na to, o který případ se jedná. To může být důsledkem toho, že předloha klady a zápory současného, exekutivního řešení ve skutečnosti nijak nevyhodnocuje – a to ani pokud jde o fungování výboru jako takové, ani pokud jde o jeho dopady na kvalitu správy státních korporací.

2.4 Zahraniční právní úprava – tam, kde předloha cituje zahraniční právní předpisy v českých překladech (s. 4, 5) je třeba zařadit i originály jejich názvů v angličtině (u konvencí OSN) resp. němčině (u citovaných předpisů SRN) tak, aby si uživatel předlohy mohl originály dohledat, aniž by musel zpětným překladem odhadovat jejich původní názvy.

Seznam diskutovaných jurisdikcí je velmi stručný – zahrnuje pouze Norsko, Slovensko a Německo. Bude vhodné, aby předkladatel uvedl, zda v ostatních relevantních jurisdikcích (např. mezi členy OECD či EU) regulatorní úpravy neexistují, nebo zda s nimi jen není seznámen.

2.5 Návrh variant řešení – předkladatel zvažuje (a) nulovou variantu, (b) exekutivní variantu a (c) zákonnou variantu, přičemž preferuje variantu (c) v podobě samostatného zákona.

Ad (a) – nulová varianta není popsána přesně. Nešlo by o "zachování stávajícího stavu", ale o degradaci ke stavu před zavedením Vládního výboru exekutivním opatřením.

Ad (b) – varianta exekutivního řešení by byla zachováním současného stavu, s drobnými parametrickými změnami, zmíněnými na s. 5 dole a s. 6 nahoře. Její předností by nepochybně bylo zachování flexibility. Odvrácenou stranou této mince je zjevný nedostatek stability (riziko, že celý systém bude kdykoli podstatně změněn či zrušen) a absence parlamentní debaty a kontroly nad nastavením systému. Předloha k těmto přínosům a rizikům nic neuvádí.

Ad (c) – varianta zákonného řešení naopak hrozí ztrátou flexibility a v horším případě petrifikací nevhodně zvoleného řešení, což předloha také nijak nereflektuje.

Není proto zřejmé, na základě jakých kritérií došel předkladatel k závěru, že varianta regulací v novém samostatném zákoně (v předloze varianta 3a) představuje *"nejvýraznější způsob naplnění veřejného zájmu na obsazování řídicích, kontrolních nebo dozorčích orgánů subjektů ovládaných státem"*.

Skutečným přínosem zákonného řešení, které předkladatel navrhuje jako řešení preferované, by byla stabilizace vhodně navrženého systému. Zda navrhované řešení skutečně přinese tento výsledek, by bylo možno posoudit pouze na základě posouzení obsahu navrhovaného zákona. Bohužel, předloha neposkytuje dostatečně podrobný a srozumitelný popis klíčových pravidel předpokládaného nového zákona, ani jasnou delineaci pravidel, jež mají být obsažena v zákoně samotném od pravidel, která mají být ponechána na různé podzákoně úrovni regulace. Stabilitu regulatorní úpravy přitom evidentně přinesou pouze ta pravidla, která budou obsažena v zákoně samotném.

2.6 Návrh věcného řešení podle zvolené varianty – cílem navrhované zákonné úpravy je *"zavést jednotný a transparentní systém pro oblast personálních nominací, tj. v oblasti procesu nominace osob do funkcí ve státních podnicích a společnostech s majetkovou účastí státu a prokazování jejich odbornosti. Takto nastavený systém by měl dopadat na nominace osob ze strany ministerstev, nikoliv případně jiných společníků nebo akcionářů od státu odlišných, do státních podniků a obchodní společnosti s majetkovou účastí státu bez rozdílu, tj. například bez ohledu na podíl v dané obchodní společnosti."* (s. 9).

Má-li uvažovaný zákon dosáhnout tohoto cíle, je zjevné, že klíčovými body designu systému jsou kompetentnost a integrita (a) vládního výboru pro nominace, (b) nominačního procesu v jednotlivých resortech. Předloha na s. 9 až 12 neuvádí dostatečné podrobnosti, z nichž by bylo možno usuzovat na to, zda navrhované zákonné řešení bude dostatečně odolné vůči rizikům, ohrožujícím kompetentnost a integritu obou klíčových parametrů.

Ad (a) - vládní výbor pro nominace – předloha předpokládá, že bude mít 5 až 9 členů (s. 9), neuvádí však dostatečné informace, z nichž by bylo možno usuzovat, že tento počet je vhodný / dostatečný. Klíčem k úspěchu celého systému je vhodné personální složení výboru - jinými slovy řečeno, výbor by měl být institucionálně ukotven tak, aby zájem o členství v něm měly osoby, které by jinak mohly takovou činnost považovat za reputační riziko, či přinejmenším ztrátu času a úsilí. Předloha sice stanoví, že nový zákon bude *"za účelem zajištění konzistentnosti, transparentnosti a objektivity zákon bude stanovovat pravidla výkonu členství, zejména pevné funkční období, pravidla pro střet zájmů, odvolání z funkce, a to po vzoru soukromoprávní úpravy (občanský zákoník, ZOK). V zájmu vyloučení nežádoucích politických vlivů bude stanovena neslučitelnost členství v politických stranách a hnutích s členstvím ve Výboru"* (s. 10 uprostřed), neuvádí však podrobnosti, na základě kterých by bylo možno posoudit skutečný obsah těchto parametrů. Výbor má být jmenován vládou, přičemž nominační proces není nijak blíže popsán ani z hlediska tvorby nominací ani z hlediska veřejné diskuse o nominovaných členech. Pravidla o konfliktech zájmů, zcela klíčová pro fungování systému, jsou popsána zcela nedostatečně.

Má-li předloha fungovat jako "věcný záměr", je třeba, aby v tomto klíčovém parametru byla mnohem "věcnější", tedy aby předkladatel předložil na úrovni "term sheetu" právní pravidla, která hodlá do zákona včlenit.

Ad (b) – nominační proces v resortech – tato část navrhovaného řešení je pravděpodobně ještě podstatnější, než složení a fungování výboru, předloha ohledně ní přitom uvádí ještě méně konkrétních parametrů. Cílem navrhované regulace by zde mělo být ideálně dosáhnout stavu, v němž se o práci v orgánech státních korporací budou ucházet lidé, kteří jsou konkurenceschopní na privátním trhu a kteří by jinak mohli považovat vyjádření zájmu o práci pro státní korporaci za reputační riziko, či přinejmenším za ztrátu času a úsilí. Předloha neuvádí ohledně nominačního procesu mnoho, z čehož by bylo možno usuzovat, že nominace proběhnou na základě férového a transparentního výběrového procesu. S. 11 nahoře např. uvažuje se zveřejňováním trvalého pobytu uchazečů, ale nikoli jejich profesního životopisu. Ze s. 10 dole se zdá, že předkladatel uvažuje tak,

že příslušné resortní ministerstvo samo vyřadí uchazeče, kteří podle něj nesplňují požadované parametry a výboru předloží jen ty uchazeče, které ministerstvo preferuje. Takto nastavený systém bude ovšem logicky tendovat k tomu, že výbor (i kdyby disponoval vší možnou kompetentností, nezávislostí a integritou) nedostane informace o skutečném zájmu pracovního trhu o danou pozici, ale informace příslušně "přefiltrované" daným resortním ministerstvem. Chybí zde popis procesu oslovování pracovního trhu, jakož i proces zpracovávání a vyhodnocování vyjádření zájmu z něj, s posouzením jednotlivých variant, jež by měly mj. zohlednit dobrou praxi při obsazování obdobných pozic na privátním trhu. Lze rozumně očekávat, že příslušné resorty budou pod tlakem partikulárních zájmů nominační proces subvertovat podobně, jako tomu bylo a je u procesu zadávání veřejných zakázek, a to z podobných důvodů. Má-li mít zákonná varianta regulatorního řešení jakýkoli materiální přínos, je třeba, aby byla připravena s tímto vědomím a se zohledněním zkušeností s právní úpravou zadávání veřejných zakázek.

Podobně jako u složení výboru, i u kandidátů na nominace je klíčová otázka konfliktu zájmů zcela podceňena a o skutečném navrhovaném řešení nelze z příslušné pasáže (s. 12) zjistit dostatečně konkrétní informace.

III. Závěr:

Dle názoru Komise RIA předloha neobsahuje dostatečné informace o řešeném problému, ani dostatečné podrobnosti o jeho navrhovaných zákonných řešeních. Zpracované hodnocení dopadů Komise nepřijímá a požaduje jeho dopracování ve smyslu výše uvedených připomínek.

Vypracovali: JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D.

Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise