Petr Bouda, Martin Fadrný

Správa a řízení státem vlastněných podniků ve Velké Británii a v České republice

Inspirace pro změnu

Frank Bold

Petr Bouda, Martin Fadrný

Správa a řízení státem vlastněných podniků ve Velké Británii a v České republice

Inspirace pro změnu

Frank Bold

Brno, 2015

Správa a řízení státem vlastněných podniků ve Velké Británii a v České republice
Inspirace pro změnu

Petr Bouda (kapitoly 2, 3, 4 a 5)
Martin Fadrný (kapitoly 1 a 6)

Frank Bold

Duben 2015
Brno, Česká republika

Jazyková korektura: Kateřina Hošková

Grafická úprava: Vojtěch Lunga

Vytisklo Studio STKI

Poděkování:

Chtěli bychom poděkovat všem, kteří se na tvorbě této analýzy podíleli, jmenovitě Alexandře Trochtové z britského velvyslanectví v Praze za pomoc s oslovením britských partnerů a s uspořádáním odborného kulatého stolu, a Miku Penrymu z britského úřadu Shareholder Executive za konzultace obsahu analýzy a sdílení britské zkušenosti.

British Embassy Prague

Publikace vznikla v rámci projektu podpořeného britským velvyslanectvím v Praze.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Podpořeno z grantu Open Society Foundations v rámci programu Think Tank Fund.

Obsah

English summary 5

1 Úvod 7

1.1 Definice pojmů použitých v analýze 9

1.2 Vymezení pojmu „státem vlastněný podnik“ v britské a české právní úpravě 10

1.3 Rozdíly ve struktuře orgánů britské a české obchodní společnosti 12

1.4 Jaké státní orgány vykonávají vlastnická práva za stát ve státem vlastněných podnicích? 13

2 Státní vlastnická politika 14

2.1 Existence státní vlastnické politiky coby závazného právního dokumentu 15

2.2 Jak je státní vlastnická politika vytvářena, měněna a rušena? 18

2.3 Jaké cíle stanovuje státní vlastnická politika státem vlastněným podnikům? 19

2.4 Jak je plnění státní vlastnické politiky vyhodnocováno? 21

2.5 Existují nějaké kodexy dobré správy a řízení společností, které by dodržovaly státem vlastněné podniky? 24

3 Nominační proces 25

3.1 Právní úprava obsazování pozic v orgánech státem vlastněných podniků 25

3.2 Jaké jsou kladeny požadavky na členy orgánů státem vlastněných podniků? 29

3.3 Mohou být členy orgánů státem vlastněných podniků aktivní či bývalí politici? 31

3.4 Jak je při obsazování orgánů státem vlastněných podniků zohledněno riziko střetu zájmů? 32

4 Přístup veřejnosti k informacím 33

4.1 Jsou státem vlastněné podniky povinným subjektem podle právní úpravy garantující svobodný přístup k informacím? 33

5 Nezávislá kontrola hospodaření státem vlastněných podniků 34

6 Závěrečná doporučení pro českou právní úpravu a praxi 35

6.1 Doporučení k české státní vlastnické politice 35

6.2 Doporučení k českému nominačnímu procesu 36

6.3 Doporučení k poskytování informací o státem vlastněných podnicích 37

6.4 Doporučení ke kontrole hospodaření státem vlastněných podniků nezávislou auditní institucí 38

Příloha: Vyhodnocení žádostí o informace týkajících se existence státní vlastnické politiky a nominačního procesu do orgánů státem vlastněných podniků 39

English summary

This analysis aims to offer readers a comparison of the key institutions under the legislation on corporate governance of state-owned enterprises in the United Kingdom and the Czech Republic. The analysis focuses specifically on: the legislation on the creation, adjustment, and evaluation of state ownership policy, including its structure and contents; the legislation on how positions are filled in the various bodies within state-owned enterprises, including the nomination committee and evaluation criteria for this process; and oversight of state-owned enterprises by the public and by independent auditing bodies. This is the very first publication of its kind in the Czech Republic that addresses the topic in question.

This analysis arrives at a time when new legislation for the ownership policy and nomination process is under consideration, and in the context of the Czech Republic's years of failure to meet most OECD recommendations regarding good governance for state-owned enterprises. Because of this, we approached this publication as a contribution to a continuing debate on the shape of the update to the legal framework for corporate governance of state-owned enterprises in the Czech Republic. We're aware that the British legal system differs from ours, and that British practice thus cannot be adopted wholesale. But it can be taken in many respects as an inspiration for the ongoing work on Czech legislation.

Thus the recommendations in our analysis are inspired by British experience. Among them is e.g. an obligation for ministries to create ownership policies for individual state-owned enterprises, in cooperation with those enterprises' leadership. This corresponds with the British practice of "Framework Agreements." These documents could (and in our opinion should) have their key contents defined by law; the specific purpose of a document, definitions of the goals for a particular state-owned enterprise, and evaluations of their fulfilment would then be a matter for the individual ministries. Another recommendation is to introduce the principle of "comply or explain", under which state-owned enterprises would have to report how and to what extent they comply with existing codes of corporate governance. The nomination process for the bodies within state-owned enterprises should be regulated on at least a general level in a special law. Meanwhile the legislation should, just as in the UK, cover the filling of positions not only in supervisory bodies, but also in their executive bodies. The nomination process should have the form of an open selection process; the minister would then only choose among candidates on a shortlist submitted to him by the Government Committee for Staff Nominations. The nomination committee's role should again have a firm anchoring in law, and the majority of its members should be independent experts, as in British practice. The law would also need to define basic evaluation criteria demanded unwaveringly of all candidates; these would then be made concrete by the appropriate ministry in cooperation with the nomination committee and representatives of the given enterprise. One output of this would be published profiles of the candidates for specific positions, on the order of the British "candidate's brief." From the oversight standpoint we find it essential that state-owned enterprises be mentioned by name as obligated entities in the Freedom of Information Act. We also recommend extending the powers of the Czech Supreme Audit Office so as to enable independent, expert oversight of the management of state-owned enterprises and municipality-owned companies.

We are convinced that this moment is an opportunity for the Czech Republic to make the needed legislative changes in this area. Accepting a state ownership policy and creating firm standards for nominating state representatives in state-owned enterprises, including the defining of the principles for management's renumeration, is a part of the Government Anti-Corruption Strategy for the years 2015–2017, as well as the related Action Plan for Fighting Corruption for 2015. The government also pledged to tackle these issues in its February 2014 Policy Statement. In the time when this analysis was being completed, the Ministry of Finance presented for external comment the draft of the law on selecting experts for managerial, inspection, and supervisory bodies of state-owned enterprises.

1 Úvod

Cílem této analýzy je nabídnout čtenáři srovnání klíčových institutů právní úpravy správy a řízení (corporate governance) státem vlastněných podniků ve Velké Británii a v České republice. Analýza se zaměřuje konkrétně na právní úpravu vytváření, změn a vyhodnocování státní vlastnické politiky včetně její struktury a obsahu, na právní úpravu obsazování pozic v orgánech státem vlastněných podniků včetně nominačního výboru a hodnotících kritérií, a dále na kontrolu státem vlastněných podniků ze strany veřejnosti a nezávislého kontrolního orgánu. Jde o vůbec první publikaci tohoto typu v ČR, která se uvedeným tématem zabývá. Obsah analýzy byl díky podpoře britského velvyslanectví v Praze konzultován s Michaelem Penrym z britského úřadu Shareholder Executive, expertem na správu a řízení obchodních společností.[1]

Analýza je předkládána v době, kdy je v České republice zvažována nová právní úprava státní vlastnické politiky a nominačního procesu, a v situaci, kdy Česká republika dlouhodobě nedodržuje většinu z doporučení OECD,[2] týkajících se dobré správy tzv. státem vlastněných podniků.[3] Po řešení tohoto problému přitom existuje poptávka ze strany veřejnosti, resp. nevládních organizací: přijetí právní úpravy nominačního procesu osob do orgánů státem vlastněných podniků je mezi devíti klíčovými opatřeními prosazovanými v rámci společného projektu protikorupčních organizací Rekonstrukce státu.[4] K řešení uvedených problémů se přihlásila i stávající vláda ve svém programovém prohlášení z února 2014.[5] **Relevantní pro českou debatu je i probíhající vyhodnocování směrnic a doporučení OECD z roku 2005, týkajících se správy a řízení státem vlastněných podniků (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) a přijímání jejich nového znění.**[6]

Publikaci jsme proto koncipovali jako příspěvek do probíhající debaty o tom, jak má novelizace právního rámce správy a řízení státem vlastněných podniků v České republice vypadat. Stávající absenci právní úpravy správy a řízení státem vlastněných podniků v České republice považujeme za zásadní problém, a to ze dvou důvodů:

1. Česká republika vlastní 102 státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu (dále jen „státem vlastněných podniků“) s ročním obratem přes 563 miliard Kč. Tento majetek je spravován bez odpovídající veřejné kontroly, mnohdy bez jasné perspektivy vlastníka, tj. definování, čeho chce stát jako vlastník jejich prostřednictvím dosáhnout.

2. Nedodržování doporučení OECD má negativní dopad na výkon vlastnických práv ve státem vlastněných podnicích, na což již od roku 2010 upozorňuje Bezpečnostní a informační služba ve svých výročních zprávách, když hovoří o slabé pozici státu coby vlastníka[7] a o často formálním výkonu funkce dozorčí rady.[8] Stejně důležitý, byť ne tak nápadný, je problém systémového střetu zájmů státu jako vlastníka a obchodní společnosti jako soukromoprávní entity, v jejíchž orgánech se mnohdy pohybují představitelé státu (viz níže debata o vlastnické politice).

Věříme, že právě nyní má Česká republika příležitost dospět k žádoucím legislativním změnám, jejichž výsledkem bude upřesnění právního rámce správy a řízení státem vlastněných podniků. Přijetí státní vlastnické politiky a vytvoření závazných standardů pro nominace zástupců státu do státem vlastněných podniků včetně stanovení

[1] http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9382-kulaty-stul-k-nominacim-do-dozorcich-rad-otevrel-verejnou-diskusi

[2] Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, dostupný z: http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/corporategovernanceofstate-ownedenterprisesasurveyofoecdcountries.htm a jeho aktualizace pod názvem State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change, dostupná z: http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/state-ownedenterprisegovernancereformaninventoryofrecentchange.htm.

[3] Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, dostupné z: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/board-of-directors-of-state-owned-enterprises_9789264200425-en.

[4] http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odborne-nominace-do-dozorcich-rad

[5] http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf, bod č. 9.7, str. 46.

[6] http://www.oecd.org/daf/ca/revisionoftheoecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm

[7] Výroční zpráva BIS za rok 2010, dostupná z: http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocni-zprava-2010.html.

[8] Výroční zpráva BIS za rok 2013, dostupná z: http://www.bis.cz/n/2014-10-27-vyrocni-zprava-2013.html.

zásad pro odměňování jejich managementu je zahrnuto do Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017,[9] jejíž obsah má představovat *„nepřekročitelné obsahové minimum budoucích akčních plánů na jednotlivé roky"* a která odpovídá i navazujícímu Akčnímu plánu boje s korupcí na rok 2015.[10] Právě v době dokončování této analýzy navíc Ministerstvo financí předložilo do vnějšího připomínkového řízení „Návrh věcného záměru zákona o výběru odborníků do řídících, kontrolních a dozorčích orgánů, tj. funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností ovládaných státem".

Pro úplnost dodáváme, že s typově stejnými problémy (absence vlastnické politiky, nedostatečně upravený nominační proces) se můžeme setkat také u obchodních společností ovládaných územními samosprávnými celky, především obcemi.[11] Doporučení, uvedená v kapitole 6. této analýzy a adresovaná zákonodárcům, ministerstvům a státem vlastněným podnikům, jsou tak analogicky aplikovatelná i na úrovni obcí a krajů, pro které mohou sloužit jako zdroj inspirace při tvorbě obecní vlastnické politiky a při obsazování orgánů obchodních společností (akciových společností či společností s ručením omezeným) ovládaných obcemi. Územní samosprávné celky by musely volit odpovídající právní formu implementace takových doporučení, konkrétně ve formě změn jednacích řádů zastupitelstev (a dalších vnitřních předpisů územního samosprávného celku) a navazujících změn stanov a vnitřních předpisů příslušných obchodních společností ovládaných obcemi. Proto tam, kde je to možné, uvádíme možnou aplikaci navržených doporučení i pro obce (vzhledem ke značné podobnosti právní úpravy obcí a krajů jsou uvedená doporučení analogicky aplikovatelná i kraji).[12]

Základním východiskem analýzy jsou doporučení a dobrá praxe uvedené v dokumentech OECD týkajících se správy a řízení státem vlastněných podniků. Na základě těchto doporučení následně srovnáváme právní úpravu a praxi ve Velké Británii, která implementovala doporučení OECD, a v České republice, která implementovala jen minimum z nich. Důraz přitom klademe na britskou právní úpravu a praxi, neboť česká právní úprava je již dostatečně popsána v předchozích publikacích.[13] Na závěr každé subkapitoly, zabývající se určitým aspektem správy a řízení státem vlastněných podniků, je uvedeno doporučení, čím by se mohla česká právní úprava inspirovat z té britské. Jsme si přitom vědomi toho, že britská právní úprava představuje odlišný právní systém a nelze ji tedy „bez dalšího" převzít. Lze se jí však inspirovat při tvorbě české právní úpravy.

Důvod, proč se zaměřujeme nejen na britskou právní úpravu, ale také na britskou praxi, spočívá v tom, že Velká Británie nemá (na rozdíl od České republiky) psanou ústavu, a práva a povinnosti jsou tak upraveny v primární a sekundární legislativě, jednacím řádu parlamentu,[14] povinnostech ministrů a dalšími dlouhodobě zachovávanými zvyky (long-standing practices).[15] Úprava správy a řízení britských státem vlastněných podniků je kromě zákonů založena převážně na podzákonných právních předpisech (vnitřních předpisech státních orgánů) a na „soft law" ve formě kodexů dobré správy.[16] Podotýkáme, že v případě britského soft law týkajícího se správy a řízení státem vlastněných podniků se jedná o „soft law with an edge", neboť jeho nedodržování musí být vždy odůvodněno (aplikace principu „dodržuj nebo vysvětli")[17] a hrozí závažnými politickými následky. Dodržování soft law samo o sobě nedokáže zajistit dobrou správu a řízení, ale činí je více pravděpodobnými.[18] V případě, že se normy soft law stanou součástí např. stanov státem vlastněné společnosti, pak za jejich nedodržování hrozí též právní postih.

[9] Viz bod č. 2.1.2 „Transparentnost a otevřený přístup k informacím", str. 6. Dostupné z: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf.

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

[11] Příkladem mohou být např. obchodní společnosti ovládané hl. m. Prahou nebo dopravní podniky statutárních měst (http://oziveni.blog.idnes.cz/c/451276/rizeni-nejvetsich-dopravnich-podniku-je-v-rezii-politickych-stran.html).

[12] Srov. znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, zejm. orgány a jejich kompetence.

[13] Např. Česko, země trafik, dostupné z: http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/analyza_cesko_zeme_trafik.pdf a Public money and corruption risks, dostupné z: http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/public_money_and_corruption_risks.pdf.

[14] Systém regulace obchodních společností je ve Velké Británii založen na principech spíše než na pravidlech. Tomu pak odpovídá úvod příručky Managing Public Money na str. 7: *„There is a lot of common sense, with a little protocol about how to respect parliament's requirements."* a na str. 9: *„Above all, nothing in this document should discourage the application of sheer common sense."*

[15] Viz Managing Public Money, str. 9.

[16] Přístup britských zákonodárců k právní úpravě obchodních společností a jejich správě a řízení je podrobně popsán zde: https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/The-UK-Approach-to-Corporate-Governance.pdf.

[17] Princip „dodržuj nebo vysvětli" (comply or explain) je založen na tom, že adresáti nějakého kodexu dobré správy buď dodržují všechna jeho ustanovení, anebo se od nich odchylují. Odchylky však musejí být odůvodněny potřebou ministerstva (anebo jiného odboru vlády) zajistit dobrou správu.

[18] Code 2011, str. 10: *„Compliance with this Code cannot guarantee good performance but it does make it more likely."*

1.1 Definice pojmů použitých v analýze

Britská právní úprava státních orgánů a veřejných institucí pracuje s poněkud odlišnými pojmy než česká právní úprava. Další komplikaci představuje fakt, že britská terminologie není jednotná a pro srovnatelnou pozici existuje v některých případech více názvů, mnohdy výrazně odlišných. Je proto vhodné pokusit se o uvedení českých ekvivalentů anglických pojmů, byť s výhradou „přibližně", neboť účelem této analýzy není podrobná komparace britské a české vlády, resp. právní úpravy státních úředníků. Stejné problémy se týkají i dalších anglických pojmů vztahujících se ke správě a řízení SVP. Za účelem dosažení větší přesnosti a srozumitelnosti jsou proto v textu u některých českých pojmů uvedeny v závorkách jejich anglické ekvivalenty, usnadňující případné studium britské právní úpravy a praxe z dalších zdrojů.

Secretary of State = ministr pověřený řízením ministerstva, člen britské vlády. Odpovídá českému pojmu „ministr".

Senior Civil Servant = obecně jakýkoli vedoucí úředník státního orgánu, který odpovídá českému pojmu „představený" ve smyslu § 9 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Permanent Secretary = nepolitický náměstek ministra, představený (a současně „accounting officer") anebo vrchní ředitel odboru vlády („chief executive of government department"), pověřený každodenním řízením ministerstva, který na ministerstvu zastává svou funkci po určitý počet let (proto „permanentně") na rozdíl od ministrů, jejichž setrvání ve funkci je politickou záležitostí. Funkce „permanent secretary" byla popularizována díky postavě Sira Humphreyho v seriálu „Yes minister" (Jistě, pane ministře). Pozice velmi přibližně odpovídá českému „státnímu tajemníkovi" ve smyslu § 15 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Permanent Under-secretary of State = synonymum pro „permanent secretary".

Principal Private Secretary = úředník pověřený řízením kabinetu ministra. Pozice přibližně odpovídá českému „řediteli kabinetu ministra", případně „řediteli kanceláře ministra".

Accounting Officer (AO) = osoba, která je odpovědná britskému parlamentu za hospodářské správcovství (dozor) nad hospodařením tzv. „arm's length bodies", včetně státem vlastněných podniků. Nemá český ekvivalent, a proto bude v analýze uváděn anglický termín.

Chief Executive Officer (CEO) = ředitel společnosti nebo generální ředitel. Nejvýše postavený manažer v obchodní společnosti odpovědný za její organizaci, fungování, strategii a postavení na trhu. Synonymum pro „managing director", pojem používaný britskou angličtinou (zatímco „CEO" užívá americká angličtina).

Government Department = dosl. odbor vlády. Člení se na „ministerial departments", v jejichž čele stojí Secretary of State (a které tedy odpovídají českému pojmu „ministerstvo" v § 1 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenčního zákona), a na „non-ministerial departments" (tato kategorie zahrnuje široký okruh jiných ústředních orgánů státní správy,[19] u kterých se politický dozor chápe jako zbytečný nebo nevhodný), v jejichž čele stojí „senior civil servant" (který v této pozici přibližně odpovídá českému „vedoucímu služebního úřadu" anebo „předsedovi úřadu").

HM Treasury = Ministerstvo financí, řízeno formálně ministerským předsedou, avšak ve skutečnosti řízeno „Chancellor of the Exchequer" (dosl. kancléřem státní pokladny), který odpovídá českému „ministrovi financí".

Arm's length bodies = pojem, který nemá přesný český ekvivalent (a proto je v této analýze používán anglický pojem),[20] zahrnuje řadu britských veřejných institucí. Kromě státem vlastněných podniků zahrnuje i celou řadu subjektů, fungujících relativně nezávisle na vládě: výkonné agentury (executive agencies), jiné ústřední orgány státní správy (non-ministerial departments), ne-vládní veřejné subjekty (non-departmental public bodies), obchodní společnosti a další.

[19] K tomu srov. ustanovení § 2 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenčního zákona, který definuje „další ústřední orgány státní správy".

[20] Nejbližší je velmi obecný pojem veřejnoprávní korporace, britské arm's length bodies však zahrnují i veřejné ústavy a veřejné podniky, které nelze označit za veřejnoprávní korporace ve smyslu české právní teorie.

Quoted company (listed company) = kótovaná obchodní společnost. Termín „quoted company" je definován v § 385 CA06.[21] Pojem „listed company" je synonymem.

Shareholder (member of the company) = společník (akcionář), osoba mající podíl v obchodní společnosti. V rámci této analýzy používáme zjednodušené označení „vlastník", byť jsme si vědomi toho, že tento pojem může být zavádějící. Pojem „member of the company" je definovaný v § 112 CA06, přičemž rozdíly mezi pojmy „member" a „shareholder" jsou pro účely této analýzy zanedbatelné.[22]

Framework Agreement = rámcová dohoda. Pojem je podrobně vymezen ve druhé kapitole této analýzy.

Corporate Governance = správa a řízení obchodních společností. Pojem „corporate governance" je definován např. v UK Corporate Governance Code 2014.[23] Corporate governance není synonymem pro obchodní vedení společnosti.

Articles of association (articles) = stanovy obchodní společnosti, definované v § 18 CA06. Prováděcí právní předpis Companies (Model Articles) Regulation 2008[24] vymezuje tzv. modelové stanovy (model articles), jejichž obsah odpovídá požadavkům CA06 a které mohou britské obchodní společnosti převzít (obvykle v modifikované podobě).[25]

Company's constitution = „konstituce" společnosti. Jedná se o pojem zahrnující jednak stanovy (articles of association), jednak hlasování (resolutions ve smyslu § 281 an. CA06) a dohody vlastníků (members' agreements). Pojem nemá český ekvivalent a není synonymem zakládací listiny (memorandum of association), definované v § 8 CA06.

1.2 Vymezení pojmu „státem vlastněný podnik" v britské a české právní úpravě

Státem vlastněné podniky jsou ústředním tématem této komparativní analýzy, proto je nutné určit, o jaké právnické osoby se jedná v České republice a o jaké ve Velké Británii, aby bylo možné následně provést analýzu právních předpisů a praxe jejich správy a řízení státními orgány. Za státem vlastněné podniky považujeme i ty, které nejsou výlučně vlastněné státem. Podotýkáme, že předmětem analýzy nejsou dceřiné společnosti státem vlastněných podniků ani obchodní společnosti s majetkovou účastí územních samosprávných celků. Za státem vlastněné podniky nepovažujeme české státní fondy, upravené zvláštními zákony, ani britské Trading Funds,[26] upravené Government Trading Funds Act 1973, neboť se jedná spíše o zvláštní druh státního orgánu než o státem vlastněný podnik.[27] Některé britské Trading Funds, jako byl např. Ordnance Survey,[28] rovněž změnily právní formu na „standardní" obchodní společnosti.[29]

[21] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/part/15/chapter/1/crossheading/quoted-and-unquoted-companies

[22] Hlavní rozdíl mezi pojmy „member" a „shareholder" spočívá v typu obchodní společnosti. „Shareholder" je fyzická či právnická osoba, která vlastní podíl na společnosti, nemusí se však podílet přímo na řízení (obchodním vedení) společnosti, neboť obchodní korporace jednají prostřednictvím správní rady. „Member" je pojem používaný pro označení osoby, která má vlastní podíl na společnosti a současně se podílí na řízení (obchodním vedení) společnosti. Jak „member", tak „shareholder" jsou vedeni v registru členů obchodní společnosti jako osoby mající právní nárok na podíl (což nutně neznamená, že jsou konečnými vlastníky společnosti). Vzhledem k tomu, že „vlastníkem" SVP je stát, který je aktivním „shareholderem" (to plyne z právní úpravy britských SVP), nečiníme mezi uvedenými pojmy rozdíl.

[23] Systém, kterým jsou obchodní společnosti řízeny a kontrolovány. Členové správní rady jsou odpovědní za vedení „své" obchodní společnosti. Rolí vlastníka (shareholder) v tomto systému je dosazovat ředitele a auditory a zajistit uspokojivou organizační strukturu obchodní společnosti. Odpovědnost správní rady zahrnuje nastavení strategických cílů společnosti, zajištění obchodního vedení k jejich implementaci, dohled nad managementem a reportování vlastníkovi ohledně svého správcovství. Činnost správní rady je regulována právními předpisy, nařízeními a vlastníkem prostřednictvím valné hromady. UK Corporate Governance Code 2014, str. 1.

[24] http://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/3229/pdfs/uksi_20083229_en.pdf

[25] Podle § 20 CA06 je možné převzít i kompletní znění modelových stanov. Tuto možnost však mají jen určité (malé) společnosti (private limited companies), jejichž založení je tak usnadněno.

[26] Jejich seznam je dostupný zde: http://en.wikipedia.org/wiki/Trading_fund.

[27] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/63/contents

[28] http://www.ordnancesurvey.co.uk/about/index.html

[29] http://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2015-01-22/HCWS215/

Velká Británie: Britská právní úprava rozlišuje několik druhů státem vlastněných podniků, které lze podřadit pod nadřazený právní pojem „arm's length bodies".[30] Většina státem vlastněných podniků má právní formu obchodní společnosti, zřízené na základě Companies Act 2006 (dále jen „CA06"),[31] přičemž právní úprava státem vlastněných obchodních společností je podle tohoto zákona shodná s právní úpravou soukromých obchodních společností registrovaných v britském obchodním rejstříku (Companies House).[32] Pouze dva Velkou Británií vlastněné podniky jsou kótovány na burze (QinetiQ Plc and British Energy Plc). Je obvyklé, že v těchto obchodních společnostech má příslušné ministerstvo výlučnou (100%) majetkovou účast.

Kromě obchodních společností lze za státem vlastněné podniky považovat tzv. „zákonné korporace" (statutory corporations), právnické osoby zřízené na základě zvláštních zákonů (např. Crown Estate, zvláštní holdingová společnost zřízená Crown Estate Act 1961,[33] nebo Oil and Pipes Agency, zřízená Oil and Pipelines Act 1985 a Energy Act 2013, nebo Channel Four Television Corporation, která se stala zákonnou korporací v roce 1993). Tato forma státem vlastněných podniků je však ve Velké Británii poměrně vzácná.

Za relikt minulosti pak lze považovat několik státem vlastněných podniků zřízených namísto zákona královskou zakládací listinou (Royal Charter), jako je například britská BBC (British Broadcasting Corporation). Za normálních okolností již nejsou zakládány další takové státem vlastněné podniky (důvodem je, že nepodléhají parlamentní kontrole nakládání se státním majetkem).[34]

Česká republika: Rovněž česká právní úprava rozlišuje několik druhů „státem vlastněných podniků". Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSP"), upravuje zakládání, správu a řízení státních podniků.

Na obchodní společnosti s majetkovou účastí státu (kterými mohou být většinou pouze akciové společnosti)[35] dopadá obecná regulace v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „ZOK"), vztahující se na všechny soukromé obchodní společnosti (přičemž akciové společnosti ovládané státem jsou de iure soukromými společnostmi). Pouze jediná státem ovládaná akciová společnost je kótována na burze cenných papírů (ČEZ, a. s.) a dopadá na ni proto ještě zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu. Zvláštní postavení má akciová společnost České dráhy, a. s., na jejíž správu a řízení dopadá zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a o státní organizaci Správa železniční dopravní cesty.

Zvláštní postavení má rovněž Budějovický Budvar, který má formu národního podniku z důvodů právní kontinuity, a Žatecký chmel, národní podnik.[36]

Lze konstatovat, že pojem „státem vlastněné podniky" tak zahrnuje v obou státech srovnatelné právnické osoby.

[30] Pojem zahrnuje kromě státem vlastněných podniků i celou řadu subjektů, fungujících relativně nezávisle na vládě: výkonné agentury (executive agencies), jiné ústřední orgány státní správy (non-ministerial departments), ne-vládní veřejné subjekty (non-departmental public bodies), obchodní společnosti a další.

[31] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents

[32] https://www.gov.uk/government/organisations/companies-house

[33] http://www.thecrownestate.co.uk/media/300059/annual-report-and-accounts-2014.pdf, str. 54.

[34] Managing public money, část 2.5.1, str. 15. Dostupné z: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/212123/Managing_Public_Money_AA_v2_-_chapters_annex_web.pdf.

[35] Podle § 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, může stát založit nebo se zúčastnit založení pouze akciové společnosti. Tím však není vyloučeno, že může stát nabýt majetkovou účast v jiných typech obchodních společností.

[36] Zvláštní zákon, který měl upravit správu a řízení národních podniků, však nikdy nebyl vydán, proto se národní podniky řídí vybranými ustanoveními ZSP na základě odkazu v § 46 již neúčinného zákona č. 109/1964 Sb., hospodářského zákoníku.

1.3 Rozdíly ve struktuře orgánů britské a české obchodní společnosti

Důležitou odlišností britské a české právní úpravy státem vlastněných podniků je jejich samotná vnitřní struktura. Tyto rozdíly však nemají vliv na použitelnost v analýze navrhovaných řešení, týkajících se právní úpravy státní vlastnické politiky či nominačního procesu, neboť obojí spadá do působnosti vlastníka jak ve Velké Británii, tak v České republice. Právní úprava řešení státní vlastnické politiky i nominačního procesu je tak plně komparovatelná. Samotná vnitřní struktura by hrála roli až v případě podrobného zkoumání rozložení pravomocí jednotlivých orgánů obchodní společnosti, které však není předmětem této analýzy.

Velká Británie: Zjednodušeně se dá říci, že britské SVP uplatňují tzv. monistický systém vnitřní struktury (správní rada). Britská správní rada obchodní společnosti je složená z předsedy (chairman), z tzv. výkonných ředitelů (executive directors neboli executive members), kteří tvoří management obchodní společnosti a podílí se na jejím obchodním vedení, a z tzv. ne-výkonných ředitelů (non-executive directors neboli non-executive members), kteří plní obdobnou roli, jakou plní v české právní úpravě členové dozorčí rady akciové společnosti: dohlíží na výkon obchodního vedení společnosti, kontrolují, zda je dosahováno cílů schválených na valné hromadě, a informují o svých zjištěních vlastníka.[37] Britská právní úprava navíc vyžaduje, aby funkce předsedy správní rady (chairman) a ředitele (CEO) byly odděleny (výjimečně je kumulace obou pozic přípustná, viz subkapitola 3.4 této analýzy).

Česká republika: Česká právní úprava připouští existenci dvou modelů vnitřní struktury (monistický a dualistický), avšak v zásadě všechny české SVP dnes uplatňují dualistický systém vnitřní struktury.

Monistický systém vnitřní struktury, možný v případě akciových společností s majetkovou účastí státu (správní rada a statutární ředitel), není totožný s britským, neboť rozložení kompetencí v britské správní radě je zásadně odlišné od české úpravy správní rady akciové společnosti. Zaprvé, česká právní úprava nerozlišuje výkonné a ne-výkonné členy správní rady (všichni členové správní rady mají totožnou roli). Samotná správní rada pak plní roli dozorčí rady (§ 456 odst. 2 ZOK), která však (na rozdíl od dozorčí rady v dualistickém systému) určuje základní zaměření obchodního vedení společnosti a do její působnosti náleží jakákoli věc týkající se společnosti, ledaže ji zákon svěřuje valné hromadě (§ 460 ZOK). Zadruhé, statutárním orgánem vykonávajícím obchodní vedení společnosti je statutární ředitel, volený (a odvolávaný) správní radou, přičemž jeho působnost odpovídá působnosti představenstva v dualistickém systému (§ 456 odst. 1 ZOK). Česká právní úprava přitom nevylučuje kumulaci funkcí předsedy správní rady a statutárního ředitele.

Dualistický systém vnitřní struktury (statutární orgán pověřený obchodním vedením a dozorčí rada pověřená kontrolou statutárního orgánu) je přípustný v případě akciových společností s majetkovou účastí státu a využívají jej také státní a národní podniky (zákon jim předepisuje dualistický systém). V případě akciových společností zákon umožňuje i tzv. německý model řízení, kdy členy představenstva volí a odvolává namísto valné hromady dozorčí rada, která má díky tomu významnější postavení (včetně práva schvalovat některá rozhodnutí představenstva).

[37] Toto shrnutí potvrzuje popis UK Corporate Governance Code: http://www.out-law.com/page-8215.

1.4 Jaké státní orgány vykonávají vlastnická práva za stát ve státem vlastněných podnicích?

Velká Británie: Výkon vlastnických práv ve státem vlastněných podnicích je ve Velké Británii rozdělen mezi devět ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů: Ministerstvo kultury, médií a sportu, Ministerstvo pro mezinárodní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí, potravin a zemědělství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra (Home Office), Ministerstvo práce a penzí, Úřad zástupce ministerského předsedy (the Office of the Deputy Prime Minister) a Úřad pro Severní Irsko (Northern Ireland Office). Jednotlivá ministerstva vykonávají svá vlastnická práva v SVP prostřednictvím svých zvláštních „vlastnických týmů" (departmental shareholding team).

Částečné sjednocování výkonu vlastnických práv státu v SVP zajišťuje zvláštní odbor Ministerstva průmyslu, inovací a dovedností s názvem „Shareholder Executive", který sám vykonává vlastnická práva v 8 SVP (ačkoli podíly v těchto SVP jsou ve vlastnictví příslušných ministerstev) a v dalších 9 ve spolupráci s ministerským „vlastnickým týmem".[38] Kromě toho Shareholder Executive (dále jen „ShEx") radí jednotlivým ministerstvům při výkonu jejich vlastnických práv v dalších 10 SVP,[39] asistuje při implementaci jednotných směrnic týkajících se nominačního procesu do orgánů SVP, zveřejňování informací či odměňování členů orgánů SVP, a jeho zástupci jsou členy správních rad SVP. Pozitivní roli ShEx při sjednocování výkonu vlastnických práv v SVP potvrdila i zpráva britského National Audit Office (obdoba českého Nejvyššího kontrolního úřadu).[40] Role ShEx je však přesto limitována, neboť britská právní úprava neukládá ministerstvům povinnost obracet se na ShEx v záležitostech výkonu správy a řízení státem vlastněných podniků (ShEx nemůže např. přimět ministerstva, aby mu svěřila výkon vlastnických práv ve svých SVP anebo aby s ním konzultovala své jednání při správě a řízení SVP). ShEx je odpovědný jednotlivým ministerstvům, za něž vykonává vlastnická práva v jimi vlastněných SVP.

Nad rámec této analýzy podotýkáme, že specifikem britské právní úpravy správy a řízení SVP je role britského Ministerstva financí, které schvaluje výdaje státního rozpočtu, včetně výše dotací, příspěvků a půjček jednotlivým SVP, jejichž činnost je obvykle závislá na množství poskytnutých veřejných prostředků.[41]

Česká republika: Ani v České republice neexistuje jediná „vlastnická entita", která by vykonávala vlastnická práva za stát ve všech státem vlastněných podnicích. Namísto toho je výkon vlastnických práv rozdělen mezi jednotlivá ministerstva, která vykonávají vlastnická práva za stát samostatně. Koordinace je dosaženo nanejvýš ad hoc na úrovni vlády formou usnesení týkajícího se dílčího problému (např. nominačního procesu nebo odměňování členů orgánů SVP). Nejvýznamnější vlastnickou entitou je Ministerstvo financí, vykonávající za stát práva akcionáře v akciových společnostech s majetkovou účastí státu.[42] Celkem 7 dalších ministerstev (Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo obrany, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo pro místní rozvoj) vykonává za stát práva akcionáře,[43] případně práva zakladatele státního podniku[44] v celkem 50 přímo ovládaných SVP (které jsou mateřskými společnostmi dalších celkem 50 dceřiných společností).[45]

[38] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/377465/shareholder-executive-portfolio-businesses-r1.pdf

[39] Kompletní seznam SVP, v nichž působí ShEx, je k dispozici zde: http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/02/0607255.pdf, str. 11.

[40] http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/02/0607255.pdf

[41] Skutečnost, že tuto „páku" nemůže vůči SVP používat samotný ShEx, byla v minulosti kritizována britským National Audit Office. Viz http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/02/0607255.pdf, str. 13.

[42] Podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (Ministerstvo financí je ústřední orgán státní správy pro hospodaření se státním majetkem) a podle § 28 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

[43] Podle ustanovení § 28 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích vykonává jménem státu funkci zakladatele akciové společnosti a majetek do takové společnosti vkládá ministerstvo. Práva akcionáře v založené akciové společnosti jménem státu vykonává vládou písemně pověřený zaměstnanec zakládajícího ministerstva. Postupuje přitom v souladu s právními předpisy a podle písemných pokynů ministra, jemuž o své činnosti podává v jím určených pravidelných intervalech písemné zprávy.

[44] Podle § 3 odst. 1 ZSP je zakladatelem státního podniku stát, jeho jménem vykonává funkci zakladatele příslušné ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání státního podniku, pokud zákon nestanoví jinak.

[45] Zdroj: Centrum aplikované ekonomie, 2015.

2 Státní vlastnická politika

Podle doporučení OECD obsaženého v OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (dále jen „OECD Guidelines“)[46] by stát měl jednat jako informovaný a aktivní vlastník a měl by zavést jasnou a konzistentní vlastnickou politiku státu zajišťující, že správa a řízení SVP bude vykonáváno transparentním a odpovědným způsobem, s potřebnou úrovní profesionality a efektivity.

Vlastnická politika státu by měla definovat celkové cíle státního vlastnictví, roli státu ve správě a řízení SVP a také, jakým způsobem bude tato politika zaváděna do praxe.[47] Doporučení OECD dále uvádí, že mnohost cílů a protichůdných zájmů často vede k pasivnímu výkonu vlastnických práv, nebo naopak k excesivním zásahům do věcí, které by měly být ponechány na rozhodnutí SVP a jeho orgánům.[48] Proto je nutné, aby stát jasně vymezil svoji „vlastnickou politiku“ (resp. svou pozici vlastníka) a určil prioritu cílů, kterých má být prostřednictvím SVP dosaženo, přičemž při vymezování cílů[49] bude docházet k situaci „něco za něco“, protože nemusí být možné dosažení všech cílů současně (zhodnocení akcií, poskytování veřejných služeb a dosažení vysoké zaměstnanosti). Z toho důvodu nestačí pouhé vymezení hlavních cílů státu jako vlastníka, ale je potřeba také určit, čemu bude v případě protichůdných zájmů, resp. navzájem se vylučujících cílů, dána přednost.

Z komentáře k OECD Guidelines plyne, že právě konflikt jednotlivých cílů státu, kterých má být dosaženo prostřednictvím SVP, vede buď k velmi pasivnímu, nebo naopak excesivnímu výkonu vlastnických práv.[50] Obojímu by se měl stát samozřejmě vyhnout. Vlastnická politika by pak neměla být příliš často měněna, alespoň co se týká celkových cílů státního vlastnictví. Důležité je také doporučení, aby vlastnická politika státu a související cíle jednotlivých SVP byly veřejně dostupné.[51]

Podotýkáme, že státní vlastnickou politiku nelze zaměňovat za pouhý obchodní plán (business plan) SVP. Státní vlastnická politika je zásadně veřejný dokument vyšší úrovně, vytvářený samotným vlastníkem, který vymezuje správu a řízení SVP a stanoví základní střednědobé a dlouhodobé cíle, jakých mají SVP dosáhnout. Zavedení státní vlastnické politiky jednak poskytuje vlastníkovi i veřejnosti kritéria, jimiž mohou poměřovat výkony jednotlivých SVP, jednak zajišťuje orgánům SVP potřebnou autonomii a nezávislost v rozhodování ve věcech, v nichž dochází ke střetu mezi zájmy samotného podniku na straně jedné a zájmy státu jako vlastníka na straně druhé.[52]

Obchodní plány jsou vytvářeny statutárním orgánem SVP pověřeným obchodním vedením. Nezabývají se správou a řízením SVP, musejí být v souladu se státní vlastnickou politikou a obsahují podrobný popis způsobu, jakým chce SVP dosáhnout ve vlastnické politice uvedených cílů. Obchodní plány nemusejí být nutně veřejně dostupné.

[46] OECD Guidelines jsou dostupné zde: http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/soe/guidelines.

[47] OECD Guidelines, Guideline II. A, str. 13.

[48] OECD Guidelines, str. 24.

[49] Cíle mohou obsahovat vyhýbání se poruchám trhu, dosahování zisku prostřednictvím specifických cílů, např. prostřednictvím návratnosti a dividend.

[50] OECD Guidelines, str. 23.

[51] OECD Guidelines, str. 24.

[52] Důsledkem absence státní vlastnické politiky je pak situace, kdy dochází ke střetu zájmů vlastníka a samotného SVP, přičemž může dojít k politizaci správy a řízení SVP a v jejím důsledku k uzavírání pro SVP nevýhodných smluv, k zadávání veřejných zakázek anonymním obchodním společnostem, k obsazování orgánů SVP nekompetentními osobami a k řadě dalších negativních jevů.

2.1 Existence státní vlastnické politiky coby závazného právního dokumentu

Velká Británie: Státní vlastnická politika nemusí mít formu jediného koncepčního dokumentu, který se vztahuje na všechny státem vlastněné podniky, jenž by určoval smysl existence jednotlivých SVP a určoval jejich střednědobé a dlouhodobé cíle. Takto je tomu např. v Norsku, které ve své vládní vlastnické politice rozděluje norské SVP do několika skupin podle toho, zda mají plnit komerční cíle či zda jejich prostřednictvím stát realizuje určitou politiku[53] a následně stanovuje základní účel a rámcové cíle, jakých mají jednotlivé SVP dosáhnout.[54] Naproti tomu Velká Británie využívá namísto jedné státní vlastnické politiky schvalované vládou tzv. rámcové dohody (Framework Agreement), uzavírané mezi státními orgány vykonávajícími práva vlastníka a státem vlastněným podnikem, přičemž každý SVP[55] má vlastní rámcovou dohodu. V případech, kdy je státem vlastněný podnik mateřskou společností (např. British Business Bank),[56] dopadá rámcová dohoda také na dceřiné společnosti.[57]

Rámcové dohody nejsou totožné s obchodními strategiemi či business plány SVP, se stanovami státem vlastněných podniků ani s vnitřními předpisy ministerstev. Můžeme je považovat za závazky sui generis, které jsou vykládány ve světle stanov SVP a britské právní úpravy obchodních společností s tím, že nemají vliv na jiná zákonná či jiná práva a povinnosti ministerstva, SVP nebo dceřiných společností. Některá ustanovení rámcových dohod však tvoří součást tzv. konstituce státem vlastněného podniku ve smyslu CA06.[58] Například v případě British Business Bank jsou součástí její konstituce principy řízení, zakotvené v čl. 8 rámcové dohody, čl. 12.1 rámcové dohody (týkající se správy a řízení v užším slova smyslu) a čl. 12.12 písm. c) rámcové dohody, týkající se reportování ministerstvu.

Co se týká obsahu a struktury rámcových dohod, je základem právní úpravy kodex dobré správy „Corporate governance in central government departments: Code of good practice 2011“ (dále jen „Code 2011“). Tento kodex nemění existující odpovědnost ministrů a odpovědných úředníků (accounting officers) vůči parlamentu. Jednotlivá ministerstva musejí být pragmatická při aplikaci tohoto kodexu, případné odchylky od něj však musejí odůvodnit dle principu „dodržuj nebo vysvětli“.[59] Code 2011 představuje primární zdroj a „kodifikovaný“ přehled dobré praxe správy a řízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (central government departments) a je doplněn řadou dalších publikací, včetně „Managing public money“, vydané britským Ministerstvem financí, „Ministerial Code“, „Civil Service Code“ a dalších, včetně směrnice zajišťující jeho správnou implementaci v praxi s názvem „Corporate governance in central government departments: Code of good practice – Guidance“.

Ačkoli je Code 2011 zaměřený primárně na fungování samotných ministerstev a vedení jiných ústředních orgánů státní správy,[60] šestá část kodexu se zabývá správou a řízením „arm's length bodies“, tedy i státem vlastněných podniků. Základním principem správy a řízení SVP je vytvoření robustní písemné rámcové dohody s každou správní radou státem vlastněného podniku. Tato rámcová dohoda má podle čl. 6.1 kodexu nastavit podmínky vzájemného vztahu (mezi ministerstvem coby vlastníkem a orgány SVP) a zajistit, že její implementace podpoří vysoké (hospodářské) výkony a zabezpečení majetku. Samotná rámcová dohoda (Framework Agreement) musí být dle čl. 6.5 kodexu v souladu se sedmou kapitolou dokumentu Managing Public Money. Čl. 6.7 kodexu pak aspoň rámcově specifikuje její obsah. Rámcová dohoda by měla obsahovat:

53 http://ownershippolicy.net/index.gan?id=17508&subid=0

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

55 Rámcové dohody musejí mít nejen SVP mající právní formu obchodních společností podle CA06, ale i „zákonné korporace“ typu Oil and Pipelines Agency (viz https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263992/0391.pdf, str. 11).

56 http://british-business-bank.co.uk/what-the-british-business-bank-does/

57 K tomu srov. čl. 1.1 rámcové dohody British Business Bank.

58 Konstituce obchodní společnosti je definována v § 17 CA06 tak, že zahrnuje jednak stanovy společnosti (articles of association), definované v § 18 an. zákona, a jakékoli rezoluce nebo dohody vlastníků, na které dopadá § 29 an. zákona. Domníváme se, že pod § 29 zákona lze podřadit rámcové dohody (Framework Agreements), pokud mají vliv na konstituci SVP. Pokud tomu tak je, pak by tyto dohody měly být uveřejněny v britské obdobě obchodního rejstříku podle § 30 a § 36 CA06.

59 Code 2011, str. 9.

60 Samotný kodex hovoří o ministerských radách, kterým přibližně odpovídá české kolegium ministra.

- (ministerstvem a SVP sdílené) cíle a společnou odpovědnost, včetně rámcové úpravy managementu (Management Framework), odměn a sankcí za plnění či neplnění výkonnostních kritérií (performance targets) v rámci dohodnuté tolerance;
- úpravu reportování a konzultování ministerstva státem vlastněným podnikem, včetně mechanismu poskytujícího záruku týkající se informací poskytovaných státem vlastněným podnikem. Podle čl. 6.10 kodexu mohou být úředníci ministerstva členy správní rady SVP (a vice versa);
- roli a povinnosti ministerstva i státem vlastněného podniku;
- nominační proces.

Rámcovými dohodami se podrobněji zabývá již zmíněná příručka „Managing Public Money", která pomáhá britské vládě zachovat si důvěru veřejnosti při správě veřejných prostředků a je komplementární k výše uvedenému kodexu (Code 2011).

Rámcová dohoda by podle příručky měla stanovit:

- **základní kapitál**, svěřený majetek, pravidelné granty apod., **kapitálovou strukturu** včetně pobídek (incentives). V případě British Business Bank jsou uvedené aspekty součástí stanov, pobídky jsou upraveny spolu s odměňováním v čl. 12.3 an. rámcové dohody;
- **standardy, klíčové úkoly a cíle, které má SVP splnit nebo dosáhnout** (viz níže subkapitola 2.3 této analýzy);
- **právní vztah mezi SVP a ministerstvem**, včetně možných finančních či jiných omezení. V případě British Business Bank jsou v čl. 13 rámcové dohody řešeny podmínky poskytování státní podpory (state aid) a další finanční regulace;
- **způsob přijímání strategických rozhodnutí, tj. jak jsou vytvářeny obchodní plány a stanovovány roční cíle.** V případě British Business Bank jsou tyto aspekty správy a řízení SVP popsány v čl. 8 a čl. 11 rámcové dohody, přičemž čl. 8 obsahuje principy řízení British Business Bank (operating principles) a čl. 11 podrobně popisuje tvorbu obchodních plánů (dohodou ministerstva a British Business Bank), včetně jejich rámcového obsahu a vyhodnocování (obchodní plán musí obsahovat vyhodnocení výkonu za předcházející účetní rok, celkový výtěžek za předchozí dva roky a odhad výkonu v aktuálním roce spolu se sestavou finančních předpovědí a vyhodnocení rizik). Podotýkáme přitom, že British Business Bank vytváří dva obchodní plány, jeden komerční a druhý nekomerční. Oba jsou každoročně vyhodnocovány;
- **podmínky nutné intervence do chodu SVP ze strany ministerstva;**
- **systém vnitřní struktury společnosti (orgány) a nominační proces do těchto orgánů.** V případě British Business Bank je systém vnitřní struktury popsán v jejích stanovách a doplněn o výbory správní rady v čl. 12.10 a čl. 12.11 rámcové dohody. Nominační proces je uveden v čl. 12.2 rámcové dohody (viz kapitola 3. této analýzy);
- **pravidelné reportování o výkonech veřejnosti a parlamentu.** V případě British Business Bank je čl. 15 rámcové dohody věnován způsobu revize jejího obsahu, čl. 16 rámcové dohody pak vyžaduje publikaci rámcové dohody včetně všech jejích změn na webových stránkách British Business Bank (viz subkapitola 2.4 této analýzy);
- **monitorování, reportování finančních výkazů.** V případě British Business Bank je toto monitorování a audit (vnitřní i vnější) podrobněji řešeno v čl. 12.14 an. (viz subkapitola 2.4 této analýzy);
- vnitřní a nezávislý vnější (externí) audit (kterým se však v této analýze nebudeme zabývat);
- **rozdělení zisku** (tedy podmínky vyplácení dividend);
- **další podrobnosti**, např. jak budou stanovovány poplatky účtované zákazníkům nebo uživatelům.

Podrobnosti obsahu rámcových dohod včetně vzorové úpravy detailně popisuje Managing Public Money v příloze A.7.2. V případě státem vlastněných podniků bude řada těchto věcí řešena v obecné rovině zákony (v případě obchodních společností v CA06, v případě tzv. zákonných korporací ve zvláštních zákonech).

Co se týká zveřejnění obsahu rámcové dohody British Business Bank, ty části, které jsou podle čl. 17 rámcové dohody součástí konstituce British Business Bank,[61] podléhají povinnému uveřejnění v britském obchodním rejstříku (Companies House). Tyto dokumenty si pak mohou vyžádat jednotliví vlastníci spolu s dalšími dokumenty tvořícími obsah konstituce obchodní společnosti ve smyslu § 32 CA06. Britský obchodní rejstřík je ze zásady veřejný, podle § 1086 CA06 může kdokoli obdržet kopii jakéhokoli materiálu z registru, pokud se nejedná o materiál, který nepodléhá kontrole veřejnosti (poměrně široký výčet takových materiálů je uveden v § 1087 CA06).[62]

Z dosud uvedeného vyplývá, že správa a řízení (corporate governance) britských SVP je (kromě zákona) zakotvena ve dvou typech dokumentů, jejichž obsah odpovídá doporučení OECD: prvním typem jsou kodexy správy a řízení, soft law, které stanoví rámcová pravidla výkonu vlastnických práv státu v SVP; druhým typem jsou rámcové dohody (Framework Agreements), které se soustředí na konkrétní cíle a které podrobně (a někdy odchylně od kodexů) upravují správu a řízení konkrétního SVP.

Česká republika: Jak již bylo řečeno v úvodu, státní vlastnická politika ve smyslu doporučení OECD,[63] tedy jeden koncepční dokument, který by se vztahoval na všechny státem vlastněné podniky, který by určoval alespoň smysl existence jednotlivých SVP a určoval jejich střednědobé a dlouhodobé cíle, neexistuje. Česká právní úprava nevyžaduje, ale ani nezakazuje existenci jednoho koncepčního dokumentu, který by upravoval správu a řízení SVP (srov. zákon č. 219/2000 Sb.), např. ve formě usnesení vlády.

Co se týká vytváření dílčích státních vlastnických politik pro správu a řízení jednotlivých SVP, obsahem nejbližší jsou jim statuty některých státních podniků, povinně vydávané ministerstvy z pozice zakladatele těchto SVP podle § 15 písm. f) zákona č. 77/1997 Sb. Jejich obsah však nemusí splňovat doporučení OECD a zákon jej téměř nekonkretizuje (pouze uvádí, že statut státního podniku obsahuje například zásady hospodaření podniku či rámcové vymezení spolupráce s regionálními orgány státní správy).

V případě SVP majících právní formu obchodních společností právní úprava neukládá ministerstvům vykonávajícím práva akcionáře za stát povinnost vydávat statuty akciových společností či obdobné dokumenty. Možnost zásahů státu do činnosti obchodních společností je navíc limitována zákazem ukládat pokyny týkající se obchodního vedení a pokyny týkající se zákonné povinnosti dozorčí rady kontrolovat představenstvo akciové společnosti.[64]

Lze konstatovat, že pouze některé české státem vlastněné podniky mají dokumenty, které lze do jisté míry považovat za vlastnickou politiku (státní vlastnickou politiku nelze zaměňovat za obchodní plány jednotlivých SVP, viz výše), například tzv. Dřevěná kniha (Koncepce Ministerstva zemědělství k hospodářské politice státního podniku Lesy České republiky od roku 2012).[65]

Pro českou právní úpravu a praxi může být použitelný koncept rámcových dohod podle britské právní úpravy a praxe. Jednotlivá ministerstva coby zakladatelé, resp. zástupci vlastníka mohou již dnes, bez nutnosti změny právní úpravy českých SVP, ve spolupráci (konzultaci) s jednotlivými SVP, vytvořit dokumenty, v nichž vymezí jednak správu a řízení daného SVP, jednak stanoví účel, kterého hodlají prostřednictvím SVP dosáhnout, a jednotlivé střednědobé a dlouhodobé cíle, jakých má dosáhnout samotný SVP, přičemž způsob, jakým SVP stanovených cílů dosáhne, již ponechají na managementu daného SVP (a jeho obchodním plánu).

[61] Jedná se o její principy řízení (operating principles), strategický rámec (strategic framework), finanční cíle a principy (financial targets and principles) a dále o ustanovení obsahující požadavek na dodržování nebo vysvětlení (comply or explain) a ustanovení čl. 12.12 písm. c) rámcové dohody vyžadující reportovat vlastníkovi.

[62] Pokud jsou však informace z materiálů, které se neposkytují veřejnosti, obsaženy také v materiálu, který je veřejně dostupný, nic nebrání veřejnosti získat takové informce z dokumentů, na něž omezení v § 1087 CA06 nedopadá.

[63] OECD Guidelines, Guideline II. A, str. 13 a str. 23 a 24.

[64] Srov. § 435 odst. 3 a § 446 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Tento zákaz se vztahuje na všechny akciové společnosti bez ohledu na vnitřní strukturu jejich orgánů, viz § 456 téhož zákona.

[65] http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/lesnictvi/koncepce-a-strategie/koncepce-mze-k-hospodarske-politice.html

2.2 Jak je státní vlastnická politika vytvářena, měněna a rušena?

Velká Británie: Jednotlivé rámcové dohody jsou uzavírány ministerstvy, která jsou vlastníky příslušných státem vlastněných podniků, a samotnými státem vlastněnými podniky. Stejně tak jsou měněny a rušeny. **Změny rámcových dohod jsou obvykle výsledkem předchozího vyhodnocení jejich obsahu** (viz níže subkapitola 2.4 této analýzy). **Co se týká změn rámcové dohody, příručka Managing Public Money podrobnější popis procesu změn rámcové politiky neobsahuje. Jako příklad podrobnější úpravy lze však uvést čl. 15 rámcové dohody British Business Bank,** která rozlišuje dva druhy změn rámcové politiky: změny navržené ministerstvem a změny navržené správní radou British Business Bank. Platí přitom, že změny rámcové dohody nelze provést bez souhlasu ministerstva.

Co se týká změn navržených ministerstvem, rozlišuje rámcová dohoda dva druhy těchto změn: změny strategického rámce společnosti a jakékoli jiné změny rámcové dohody. Podle čl. 15.4 rámcové dohody musí ministerstvo v případě, že navrhuje změny, doplnění nebo aktualizace strategického rámce společnosti (Company Strategic Framework), finančního cíle a principů hospodaření (čl. 9 rámcové dohody) anebo strategického rámce finanční, mandátní a servisní činnosti (jedná se o dílčí strategické dokumenty), konzultovat a dohodnout se se správní radou British Business Bank předtím, než přistoupí ke změnám rámcové dohody podle čl. 15.1 rámcové dohody. Jakékoli jiné změny, doplnění nebo aktualizace rámcové dohody jsou účinné od okamžiku, kdy je ministerstvo oznámí British Business Bank (čl. 15.1 A rámcové dohody). Tyto změny však musejí být v souladu s cíli společnosti uvedenými v jejích stanovách, s požadavky státní podpory (state aid requirements) a s požadavky dozorových orgánů (jedná se o požadavky Financial Conduct Authority[66] a Prudential Regulation Authority[67]).[68] Článek 15.2 rámcové dohody pak ukládá ministerstvu nejpozději po uplynutí 5 let od okamžiku, kdy se část rámcové dohody stala součástí konstituce British Business Bank, přezkoumat a případně změnit, doplnit nebo aktualizovat finanční cíle a principy hospodaření.

Změny navržené správní radou jsou popsány v čl. 15.3 rámcové dohody, přičemž platí, že správní rada může ministerstvu navrhovat vlastní změny, doplnění nebo aktualizace strategického rámce společnosti anebo dílčích strategických dokumentů buď v případě, že správní rada zvažuje ministerstvem navržené změny a domnívá se, že její vlastní návrh podstatně zlepší dosažení celkového účelu British Business Bank, anebo pokud se domnívá, že není vhodné nebo možné pro některé členy skupiny British Business Bank postupovat podle uvedených dokumentů.

Česká republika: Jak již bylo uvedeno, Česká republika nemá státní vlastnickou politiku coby jeden vládní koncepční dokument naplňující parametry OECD, srovnatelný s jinými vládními strategiemi, schvalovanými ve formě usnesení vlády. Ministerstvo financí však vytvoření takového dokumentu zvažuje coby vnitřního předpisu.

Výkon vlastnických či zakladatelských práv vůči SVP pouze některá ministerstva upravují na úrovni jednotlivých resortů svými vnitřními předpisy,[69] které se zabývají také hospodářským směřováním SVP (koncepce rozvoje SVP, roční plány, výroční zprávy a účetní závěrky, rozhodování o rozdělení zisku či úhradě ztráty). Ani tvorba těchto dokumentů částečně nahrazujících svým obsahem vlastnickou politiku v jednotlivých SVP však není upravena jednotně. Jiná ministerstva se spokojí s využíváním stávající právní úpravy řízení státních podniků v § 15 písm. f) až i) ZSP a vlastnickou politiku tak částečně nahrazují vydáváním statutů státních podniků,[70] ze zákona však nevyplývá povinnost ministerstva stanovovat státnímu podniku dosažení (plnění) hospodářských plánů, pouze § 13 odst. 1 ZSP ukládá dozorčí radě povinnost schvalovat v rozsahu určeném zakladatelem: *„zásadní otázky koncepce rozvoje*

[66] Financial Conduct Authority je obchodní společností (company limited by guarantee) a současně dozorovým orgánem finančního trhu, který je nezávislý na britské vládě (a to i po finanční stránce, je financován z poplatků osob poskytujících finanční služby). Viz http://www.fca.org.uk/about.

[67] Prudential Regulation Authority je obchodní společností (limited company) výlučně vlastněnou Anglickou bankou (Bank of England) a současně dozorovým orgánem nad bankami a nad dodržováním pravidel obezřetného chování bank. Viz http://www.bankofengland.co.uk/pra/Pages/about/default.aspx.

[68] Podle čl. 13.7 rámcové dohody si je vlastník vědom toho, že British Business Bank může podléhat právní úpravě regulující finanční trhy (přičemž taková právní úprava má přednost před obsahem rámcové dohody). Jedním z těchto předpisů je Financial Service and Market Act 2000, dostupný zde: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents. Tento předpis se pochopitelně týká pouze SVP poskytujících finanční služby, neřídí se jím tedy všechny britské státem vlastněné podniky.

[69] Směrnice č. 3/2015 ministra financí, o pravidlech pro výkon vlastnických práv státu v obchodních korporacích strategického významu s majetkovou účastí České republiky – Ministerstva financí, podrobně upravuje správu a řízení SVP. Příkaz ministra zemědělství č. 5/2011, č. j. 1722/2011-MZE-12142, jehož provádění upravuje metodický pokyn, ve znění změn provedených pod č. j. 45389/2013-MZE-12142.

[70] Statuty mohou obsahovat zásady hospodaření státních podniků a dále mohou upravovat například vyžadování a poskytování informací o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku, upravovat kontrolu účelnosti a hospodárnosti zabezpečování potřeb státu podnikatelskou činností státního podniku (což presumuje vymezení takových potřeb ve statutu) či stanovovat způsob schvalování výroční zprávy a účetní závěrky a rozhodování o rozdělení zisku či vypořádání ztráty.

podniku (zejména strategii rozvoje výroby a služeb, investiční a vědecko-technické programy, využití know-how podniku, programy společného podnikání s tuzemskými a zahraničními subjekty atd.) a nakládání s majetkem státu svěřeným podniku k podnikatelské činnosti." Statuty státních podniků obvykle neobsahují měřitelné střednědobé a dlouhodobé cíle, jakých mají státní podniky dosahovat, a např. Ministerstvo vnitra se domnívá, že by stanovení takových cílů ve statutu bylo překročením pravomoci zakladatele.[71]

V případě obchodních společností s majetkovou účastí státu není vytváření dlouhodobých koncepčních či strategických plánů výslovně upraveno v ZOK, pokud pomineme obecné ustanovení § 460 odst. 1 ZOK, podle něhož v případě akciové společnosti s monistickou strukturou určuje základní zaměření obchodního vedení společnosti správní rada.

Stanovení ročních a víceletých cílů akciových společností je následně zakotveno ve stanovách některých SVP coby součást působnosti valné hromady. Je však třeba podotknout, že např. ve společnosti ČEZ, a. s. podle čl. 14 odst. 10 písm. e) až g) stanov[72] návrh podnikatelského plánu, návrh koncepce podnikatelské činnosti či návrh koncepční strategie vytváří představenstvo, přičemž valná hromada společnosti ČEZ, a. s. rozhoduje podle čl. 8 písm. p) stanov pouze o koncepci podnikatelské činnosti a o jejích změnách, ostatní uvedené dokumenty pouze schvaluje (nepodílí se na jejich tvorbě). Koncepce podnikatelské činnosti společnosti ČEZ, a. s. však neobsahuje žádné střednědobé či dlouhodobé měřitelné cíle,[73] nelze ji tak považovat za náhradu státní vlastnické politiky. V případě společnosti Český aeroholding, a. s. je rozložení působnosti představenstva a valné hromady při vytváření koncepčních a strategických dokumentů obdobné, na rozdíl od společnosti ČEZ, a. s. však koncepce podnikatelské činnosti Českého aeroholdingu, a. s. není ani veřejně dostupná.

> **Pro českou právní úpravu a praxi může být inspirativní stanovení způsobu, jakým je státní vlastnická politika měněna:** změny v kompetencích jednotlivých orgánů SVP, změny účelu a střednědobých a dlouhodobých cílů, jakých má SVP dosáhnout (a případné další otázky spadající do koncepce rozvoje SVP), by měly podléhat předchozímu projednání s orgány daného SVP na valné hromadě (v případě státních podniků na setkání zástupců ministerstva a orgánů daného státního podniku), a to i v případě, že změny státní vlastnické politiky nevyžadují změnu stanov či statutu SVP. Podotýkáme, že uvedený obsah státní vlastnické politiky spadá do kompetence jednotlivých ministerstev a nebude se tedy jednat o překročení jejich působnosti.

2.3 Jaké cíle stanovuje státní vlastnická politika státem vlastněným podnikům?

Velká Británie: Právní úprava je při vymezení cíle (účelu) SVP poměrně strohá. Ustanovení § 31 CA06 uvádí, že pokud samotné stanovy nespecifikují, resp. neomezují cíle obchodní společnosti, platí, že obchodní společnost může mít libovolný cíl (neodporující právu). Stanovy přitom podléhají uveřejnění v britském obchodním rejstříku a s cíli obchodních společností, včetně SVP, pokud jsou ve stanovách uvedeny, se tak může seznámit každý, včetně změn těchto cílů (jejich změna podléhá zápisu do britského obchodního rejstříku). V případě „zákonných korporací" (statutory corporations) by základní účel měl být zakotven přímo ve zvláštních zákonech: např. Oil and Pipelines Agency Act 1985, podle něhož je úkolem Oil and Pipelines Agency bezpečný, účinný, účelný a ekonomický management „Government Pipeline and Storage System" (účel je tedy podobný např. českému Čepru, a. s.), přičemž konkrétní cíle jsou (stejně jako v případě SVP majících právní formu obchodní společnosti) vymezeny v rámcové dohodě.[74]

Podle bodu 7.2.2 příručky Managing Public Money má každý státem vlastněný podnik plnit specifický účel odlišný od účelu samotného ministerstva. Rámcová dohoda by proto měla obsahovat strategickou vizi ministerstva coby vlastníka SVP, čeho chce prostřednictvím SVP dosáhnout. Například čl. 2.1 rámcové dohody British Business Bank vymezuje celkový účel tak, že British Business Bank má působit na finanční trhy Velké Británie s cílem zajistit jejich efektivní fungování vůči malým a středním podnikatelům a umožnit jim prosperovat. Dále musí British Business

[71] Odpověď Ministerstva vnitra na žádost o informace ze dne 9. 3. 2015, č. j. MV-36776-3/NV-2015, str. 2.

[72] http://www.cez.cz/edee/content/file-s/pro-investory/informacni-povinnost-emitenta/2014-06/vnitrni-informace-cez-022-2014_50ycjzno3t41di66.pdf

[73] Viz https://www.cez.cz/edee/content/file-s/pro-investory/investor-relations/vh2014_sal68b4s3j3fv8nl/vh_2014_08a_aktualizace_koncepce_podnikatelske_cinnosti_cz.pdf.

[74] Viz https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263992/0391.pdf, str. 11.

Bank zvýšit přísun finančních prostředků poskytovaných malým a středním podnikatelům tam, kde finanční trhy nefungují efektivně, pomoci vytvořit více diverzifikovaný finanční trh pro malé a střední podnikatele a konečně šířit informace o trzích ve Velké Británii a posilovat důvěru malých a středních podnikatelů v možnost získat finanční prostředky.[75]

Dále musí rámcová dohoda stanovit klíčové úkoly a cíle, které má SVP splnit nebo kterých má dosáhnout. Rámcová dohoda přitom musí vyvažovat politiky ministerstva, zájmy vlastníka (resp. vlastníků, pokud se nejedná o SVP výlučně vlastněné ministerstvem) a zájmy zákazníků. V případě British Business Bank jsou **cíle, jakých má dosáhnout, zakotveny v článku 3 jejích stanov** (na které odkazuje čl. 3.1 rámcové dohody).[76] **Další úkoly jsou obsaženy v čl. 3.2 rámcové dohody,** přičemž British Business Bank musí provádět svou obchodní činnost takovým způsobem, který jí umožní nebo může umožnit dosažení cílů a celkového účelu. Současně s tím musí British Business Bank dodržovat obecný strategický rámec (Common Strategic Framework), definovaný v čl. 7 rámcové dohody.[77] Další cíle zahrnují povinnost British Business Bank podporovat vládu Velké Británie ve vývoji celkové politiky a koordinovat své úsilí tak, aby byl maximalizován pozitivní dopad a účinnost financování malých a středních podniků, jednat jako mateřská společnost, radit vládě, poskytovat ministerstvu informace na vyžádání, sledovat dodržování rámcové dohody dceřinými společnostmi atd. Obecný strategický rámec tvoří spolu s uvedenými úkoly strategický rámec společnosti (Company Strategic Framework), v souladu s nímž musí British Business Bank jednat. Články 4 až 6 pak stanovují dílčí cíle jednotlivým částem skupiny British Business Bank (tj. včetně dceřiných společností).[78]

Rámcová dohoda má také obsahovat jakékoli finanční cíle, např. návratnost investovaného kapitálu (return on capital employed, ROCE),[79] jejichž dosažení je po SVP vyžadováno. V případě British Business Bank jsou finanční cíle podrobněji vymezeny v čl. 9.2 rámcové dohody a zahrnují míru střednědobé (tedy 3–4leté) návratnosti investic (medium term return target) včetně způsobu jejího výpočtu (definovaného v příloze č. II rámcové dohody).

Konečně podle čl. 11 rámcové dohody, který se zabývá tvorbou, obsahem a vyhodnocováním obchodních plánů British Business Bank, musejí být střednědobé obchodní plány v souladu s rámcovou dohodou a cíli v ní obsaženými. Tím je zajištěna implementace rámcového dokumentu do praxe.[80]

Česká republika: Jak již bylo uvedeno v subkapitole 2.1 výše, pouze některé SVP disponují dokumenty, jejichž obsah definuje účel existence a obecně popisuje cíle činnosti SVP ve střednědobém horizontu, neobsahují však měřitelné cíle a kritéria. Výjimkou je státní podnik Lesy České republiky, s. p., jehož veřejně dostupná „Koncepce strategického rozvoje podniku Lesy České republiky, s. p., pro období let 2015–2019“ obsahuje jasně kvantifikované střednědobé cíle státního podniku.[81]

> **Pro českou právní úpravu a praxi tak může být inspirativní zejména stanovení účelu a měřitelných cílů,** jakých mají jednotlivé SVP dosáhnout z pozice vlastníka (státu).

[75] Z takto vymezeného základních účelu British Business Bank je zřejmé, že ve Velké Británii plní podobný základní účel, jako plní Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s. v České republice, která byla založena k podpoře malého a středního podnikání (viz http://www.cmzrb.cz/o-bance/kdo-jsme). S tím rozdílem, že British Business Bank neposkytuje úvěry podnikatelům přímo.

[76] Cíle uvedené v čl. 3 stanov British Business Bank se do značné míry překrývají s obsahem rámcové dohody, a je tudíž nadbytečné je zde replikovat.

[77] Tento obecný strategický rámec podrobněji popisuje činnost British Business Bank směřující k podpoře malých a středních podnikatelů.

[78] Podle čl. 1.1 a čl. 1.2 rámcové dohody se aktivity skupiny British Business Bank dělí do tří skupin: na finanční, mandátní a servisní („commercially funded“ arm, „mandated“ arm and „entrusted“ arm).

[79] http://www.investopedia.com/terms/r/roce.asp

[80] Strategický plán British Business Bank, který je v souladu s obsahem rámcové dohody, je k dispozici zde: http://british-business-bank.co.uk/wp-content/uploads/2014/06/British-Business-Bank-Strategic-Plan.pdf.

[81] https://www.lesycr.cz/o-nas/dokumenty-ke-stazeni/Documents/Koncepce_LCR_2015-2019.pdf

2.4 Jak je plnění státní vlastnické politiky vyhodnocováno?

Velká Británie: Vyhodnocování plnění cílů státní vlastnické politiky úzce souvisí s vyhodnocováním výkonů jak samotných státem vlastněných podniků, tak ministerstva. Jednotlivé rámcové dohody mají být podle čl. 6.6 kodexu pravidelně vyhodnocovány a aktualizovány, přičemž určité právní skutečnosti by měly (automaticky) spustit jejich vyhodnocování (např. změna předsedy správní rady nebo ředitele SVP, výrazná změna v politice ministerstva týkající se podnikání SVP). Code 2011 vyžaduje formální vyhodnocení jednotlivých rámcových dohod alespoň jednou za tři roky. Lze rozlišit následující procesy:

- vyhodnocování výkonů SVP ministerstvem. Tento proces je popsán níže;
- vyhodnocování výkonů ministerstva parlamentem, včetně reportování prostřednictvím accounting officer. Tento proces je popsán níže;
- vyhodnocování výkonů SVP auditorem. Tento proces se týká primárně dodržování účetních standardů spíše než plnění cílů stanovených rámcovou politikou, a proto se jím dále nezabýváme.

Co se týká vyhodnocování výkonů SVP ministerstvem, podle čl. 6.2 a čl. 6.13 Code 2011 musí být součástí agendy ministerstva vyhodnocování výkonů právnických osob finančně podporovaných (sponsored) ministerstvem, minimálně co do plnění politiky ministerstva, ekonomické efektivity a co do smyslu jejich existence (tj. zda má ministerstvo implementovat cíle své politiky prostřednictvím SVP a ne jiným způsobem).[82]

Hodnocení výkonů a činnosti SVP je upraveno v prvé řadě v právních předpisech dopadajících na příslušné SVP (přičemž „zákonné korporace" jsou upraveny ve zvláštních zákonech). SVP, na které dopadá CA06, musejí dodržet požadavky zákona týkající se obsahu strategické zprávy (strategic report), která musí být součástí výroční zprávy. Ostatní SVP musejí dodržet požadavky kladené na ně zvláštními zákony a podzákonnými předpisy, např. Oil and Pipelines Agency podléhají směrnicím Ministerstva financí a úřadu vlády a ve zbytku dodržují UK CGC. Podle § 414C odst. 1 zákona je smyslem strategické zprávy informovat vlastníky a pomoci jim vyhodnotit, zda ředitelé vykonávají své povinnosti v souladu s § 172 zákona. Strategická zpráva musí obsahovat úplný přehled obchodní činnosti společnosti a také soupis zásadních rizik a nejistot, kterým společnost čelí (§ 414C odst. 2 písm. a) a b) zákona). Přehled obchodní činnosti musí podle § 414C odst. 4 písm. a) a b) zákona obsahovat analýzu využívající klíčové finanční indikátory výkonu a jiné indikátory výkonu (včetně indikátorů týkajících se zaměstnanců a vlivu na životní prostředí). V případě kótovaných společností jsou vyžadovány podrobnější informace.[83] Na druhou stranu je třeba zmínit, že strategická zpráva nemusí (a zákon podle § 414C odst. 14 nevyžaduje) uveřejnit nic, co by mohlo pro společnost nepříznivě ovlivnit rozvoj či průběh vyjednávání. Strategická zpráva musí být dle § 414D odst. 1 zákona schválena správní radou.

Reportování výsledků SVP je zakotveno také v rámci úpravy odpovědnosti v UK Corporate Governance Code 2014 (dále jen „UK CGC"). Část C.1 kodexu obsahuje hlavní princip, podle něhož musí správní rada předložit úplné, vyvážené a pochopitelné vyhodnocení situace, v níž se obchodní společnost nachází, a její vyhlídky. Podle doplňujících principů toto vyhodnocení sahá až k mezitímním a cenově citlivým (price-sensitive) veřejným zprávám, samozřejmě včetně informací vyžadovaných právními předpisy. Tyto obecné principy jsou pak rozvedeny v ustanoveních C.1.1 až C.1.3. kodexu, podle nichž je odpovědností ředitelů zajistit, aby výroční zpráva odpovídala uvedenému principu a aby obsahovala vysvětlení business modelu obchodní společnosti a strategii vedoucí ke splnění cílů společnosti.[84]

Povinnost SVP reportovat o své činnosti je obsažena také v rámcové dohodě. Podle bodu 3.8.2 Managing Public Money totiž poskytuje rámcový dokument ministerstvu možnost vykonávat smysluplný dohled nad (obchodní) strategií a výkonem státem vlastněných podniků nebo nad důležitými finančními transakcemi (například sledováním měsíčních výkazů a hlášením neobvyklostí). Dohled ministerstev nad výkony SVP přitom není v rozporu s funkční

[82] Podle čl. 6.3 kodexu jsou všechny arm's length bodies včetně státem vlastněných podniků veřejně odpovědné (public accountable) za hospodaření se svým majetkem, a to bez ohledu na to, zda jsou financovány přímo vládou, ministerstvem nebo prostřednictvím vládou finančně podporované komerční struktury, která jim umožňuje vytvářet zisk.

[83] Podle § 414C odst. 7 písm. a) zákona musejí být součástí strategické zprávy společnosti také hlavní trendy a faktory ovlivňující její budoucí rozvoj, výkony a pozici; strategická zpráva musí obsahovat popis strategie společnosti a její business model (§ 414C odst. 8 písm. a) a b) zákona); strategická zpráva musí informovat také o politikách společnosti týkajících se životního prostředí, zaměstnanců a dodržování lidských práv (přičemž se sleduje zastoupení pohlaví členů orgánů a zaměstnanců společnosti).

[84] Podrobnější informace o strategické zprávě jsou k dispozici zde: https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Accounting-and-Reporting-Policy/Guidance-on-the-Strategic-Report.pdf.

nezávislostí samotných SVP,[85] což je v souladu s celkovým britským přístupem ke správě a řízení již od doby vydání tzv. Cadbury Report.[86]

Typickým příkladem je British Business Bank. Podle čl. 12.12 rámcové dohody musí vlastník, kterým je Ministerstvo obchodu, inovací a dovedností, pravidelně monitorovat výkony British Business Bank vzhledem k cílům uvedeným v rámcové dohodě (viz výše subkapitola 2.1 této analýzy). Ministerstvo má podle rámcové dohody povinnost:

- setkávat se v půlročních intervalech s předsedou správní rady British Business Bank a diskutovat s ním výkon podnikatelské činnosti a plnění cílů stanovených v rámcové dohodě;
- setkávat se ve čtrnáctidenních intervalech s ředitelem (CEO) British Business Bank a diskutovat s ním výkon podnikatelské činnosti a plnění cílů stanovených v rámcové dohodě;
- setkávat se v měsíčních intervalech s finančním týmem British Business Bank a hodnotit aktivity celé skupiny British Business Bank vzhledem k cílům zakotveným v rámcové dohodě, výdaje nebo plánované výdaje nad rámec limitů zakotvených v obchodním plánu (business plan) anebo v rámcové dohodě;[87]
- nad rámec pravidelných setkání vlastníka se členy správní rady British Business Bank (regular shareholder meetings) může ministerstvo vyzvat ředitele a diskutovat s ním (libovolnou) záležitost týkající se skupiny British Business Bank;
- ministerstvo může, po předchozím důvodném oznámení bance, nahlížet do dokumentů British Business Bank v souladu s jejími stanovami.[88] Právo nahlížet do záznamů je v čl. 114 stanov banky dosti omezeno: vlastník (ministerstvo) není oprávněn nahlížet ani do knih, ani do účetních záznamů či jiných dokumentů, pokud jej k tomu neopravňuje přímo právní úprava (zákon) anebo rozhodnutí soudu, nebo pokud mu k tomu nedají souhlas ředitelé British Business Bank, anebo pokud mu k tomu nedají souhlas ostatní vlastníci (což vzhledem k tomu, že jediným vlastníkem British Business Bank je Ministerstvo obchodu, inovací a dovedností, znamená, že vlastník dává souhlas sám sobě).

Samotná British Business Bank má povinnost informovat ministerstvo prostřednictvím zpráv o své činnosti. Podle čl. 12.15 rámcové dohody musí při svém reportování dodržet ustanovení CA06 pro kótované obchodní společnosti.

Ministerstva jsou pak podle čl. 6.4 kodexu prostřednictvím svých ministrů odpovědná za výkony arm's length bodies parlamentu. Podle čl. 6.12 kodexu má ministerstvo britskému parlamentu každoročně reportovat ohledně opatření, která zajišťují jeho fungující vztah se státem vlastněnými podniky, v nichž má majetkovou účast. Kodex hovoří i o možnosti externího přezkumu uvedených opatření. To odpovídá povinnosti ministerstev informovat Ministerstvo financí, uvedené v bodě 4.2.3 příručky Managing Public Money.[89]

Součástí tohoto dohledu je také tzv. činnost accounting officers (odpovědných úředníků). Podle britské právní úpravy musí mít každé arm's length body (včetně SVP) určeného jednoho „odpovědného úředníka", který je odpovědný britskému parlamentu. V případě SVP je to určený člen správní rady (obvykle její předseda). Současně je určen „odpovědný úředník" na ministerstvu vykonávajícím vlastnická práva daného SVP (případně jde o člena ShEx), který je rovněž odpovědný parlamentu (obvykle se jedná o úředníka, na nějž ministr delegoval výkon vlastnických práv státu v daném SVP). Specifikem britské správy a řízení SVP je závislost těchto SVP na financování ze strany státu. Odpovědní úředníci ministerstva proto parlamentu musí odůvodnit odhady příjmů a výdajů rozpočtu příslušného ministerstva, včetně využití finančních prostředků příslušnými SVP. Jakékoli odchylky či nepravidelnosti od schváleného rozpočtu, vyplývající např. z výroční zprávy SVP, jsou přitom sledovány parlamentem, který může po „odpovědném úředníkovi" vyžadovat jejich odůvodnění na veřejném slyšení. Tato veřejná slyšení jsou velmi náročná.[90] Odpovědní úředníci jsou odpovědní nejen za financování SVP a nakládání s veřejným majetkem, ale též

[85] Managing Public Money, bod č. 7.1.3, str. 51.

[86] Podle čl. 1.1 Cadbury Report: *„They (company boards) must be free to drive their companies forward, but exercise that freedom within a framework of effective accountability. This is the essence of any system of good corporate governance."* Viz http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf.

[87] Viz čl. 9.3 rámcové dohody, vyžadující souhlas ministerstva s výdajem (ať už se jedná o jednorázový výdaj nebo celkové či částečné výdaje na projekt), jehož hodnota přesahuje 75 milionů GBP (přibližně 2,835 miliardy Kč).

[88] Toto oprávnění svým rozsahem odpovídá oprávnění dozorčí rady akciové společnosti podle české právní úpravy.

[89] Podle příručky mají během roku ministerstva poskytovat Ministerstvu financí přesné a včasné informace o svých výdajích, plnění cílů a vývoji rizik. Stejné informace mají ministerstvům poskytovat arm's length bodies, tedy i státem vlastněné podniky.

[90] Viz Managing Public Money, část 3., str. 19 an.

za celkovou správu a řízení daného SVP. Podrobný popis funkce „odpovědného úředníka“ však přesahuje rámec této analýzy a dále se jím proto nebudeme zabývat.

Česká republika: Již z předchozích podkapitol této analýzy je zřejmé, že ani vyhodnocování dokumentů, které lze považovat za státní vlastnickou politiku, není upraveno jednotně, pokud je vůbec nějak upraveno. V obecné rovině platí, že vyhodnocování koncepčních dokumentů (které mohou být považovány za státní vlastnickou politiku) je záležitostí statutárního orgánu SVP, který musí vlastníkovi předkládat alespoň výroční zprávy a účetní závěrky (v případě SVP, které jsou kótovanými obchodními společnostmi, je pak informační povinnost SVP vůči vlastníkovi podrobnější), přičemž důležitou roli v ověřování plnění vytýčených cílů managementem SVP hraje dozorčí rada.

V případě státních podniků podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSP dozorčí rada projednává roční finanční plán, pololetní výsledky hospodaření a přezkoumává roční účetní závěrku podniku a návrh na rozdělení zisku (či vypořádání ztráty). Své stanovisko předkládá dozorčí rada státního podniku řediteli a zakladateli (tedy příslušnému ministerstvu). Podle § 13 odst. 1 písm. d) ZSP dozorčí rada dohlíží na výkon působnosti ředitele a uskutečňování podnikatelské činnosti podniku, přičemž k tomuto dohledu je vybavena právem nahlížet do všech dokumentů státního podniku podle § 13 odst. 1 písm. f) ZSP. Zakladatel může dozorčí radě nařídit poskytnutí informací o určité záležitosti či provedení šetření ve stanovené lhůtě (to koresponduje s právem zakladatele podle § 15 písm. g) ZSP). ZSP však již podrobně neupravuje způsob a proces hodnocení koncepčních dokumentů, to by mělo být záležitostí vnitřních předpisů daného státního podniku, případně ministerstva vykonávajícího roli zakladatele. Poměrně robustně je hodnocení plnění cílů zakotvených v koncepčních dokumentech upraveno v rámci vnitřního předpisu Ministerstva zemědělství.[91] Naopak vnitřní pokyn Ministerstva financí se hodnocením plnění cílů zakotvených v koncepčních dokumentech nezabývá.

V případě obchodních společností s majetkovou účastí státu (akciových společností) není hodnocení koncepčních dokumentů výslovně stanoveno v zákoně (§ 421 odst. 2 ZOK, vymezující působnost valné hromady, nehovoří v žádném písmeni o obchodních plánech, strategiích apod.), byť ZOK nebrání zakotvit hodnocení plnění koncepčních dokumentů valnou hromadou do stanov (§ 421 odst. 2 písm. p) ZOK). Pouze z povinností představenstva akciové společnosti v § 435 odst. 4 ZOK v kombinaci s § 436 odst. 2 ZOK plyne, že spolu s účetní závěrkou musí předkládat valné hromadě ke schválení zprávu o podnikatelské činnosti společnosti a o stavu jejího majetku, přičemž tato zpráva je součástí výroční zprávy. Kontrolu představenstva pak provádí dozorčí rada (§ 446 a § 447 odst. 1 a 3 ZOK), která na valné hromadě seznamuje akcionáře s výsledky své činnosti (tedy i včetně toho, zda představenstvo plní cíle, zakotvené ve vnitřních předpisech akciové společnosti). Konkrétní kritéria ani způsob hodnocení však zákon neobsahuje.

V případě SVP kótovaných na burze (takovým je pouze společnost ČEZ, a. s.) zakotvují § 118 až 119a zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, podrobnější informační povinnost SVP vůči akcionáři prostřednictvím výročních a pololetních zpráv s jasně a podrobně vymezeným obsahem, včetně hodnocení podnikatelské činnosti.

> **Z britské právní úpravy a praxe může být pro Českou republiku užitečné zavedení rámcové úpravy vyhodnocování obchodní činnosti jednotlivých SVP prostřednictvím pravidelných setkání** zástupců ministerstev a členů orgánů SVP ve stanovách jednotlivých SVP či v jejich vnitřních předpisech a předpisech ministerstva. To umožní řešit případné střety zájmů samotného podniku se zájmy státu a současně zajistí dostatečnou informovanost vlastníka o dění v SVP. Vzorem může být již zmíněný vnitřní předpis Ministerstva zemědělství.
>
> **Dále se lze inspirovat parlamentní kontrolou činnosti jednotlivých SVP,** která dnes v ČR prakticky absentuje (pokud abstrahujeme od zpráv z kontrolní činnosti NKÚ týkajících se kontrol jednotlivých SVP a ad hoc interpelací jednotlivých ministrů poslanci). Zavedení parlamentní kontroly by mohlo mít podobu například povinného předkládání a projednání výročních zpráv SVP v gesci jednotlivých ministerstev vládou anebo Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, nebo by mohlo jít o změnu zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, která by hospodářskému výboru dala pravomoc projednávat výroční zprávy a případně vyžadovat po ministrech či statutárním orgánu vysvětlení.

[91] Příkaz ministra zemědělství č. 5/2011, č. j. 1722/2011-MZE-12142, jehož provádění upravuje metodický pokyn, ve znění změn provedených pod č. j. 45389/2013-MZE-12142. Podle čl. 4 metodického pokynu je hodnocení SVP prováděno pomocí ukazatelů, které zohledňují střednědobé i dlouhodobé parametry a které zahrnují kromě jiného také koncepční dokumenty. Metodický pokyn v čl. 5 upravuje též změnu hodnotících kritérií a způsob nastavení hodnocení pro jednotlivé SVP.

2.5 Existují nějaké kodexy dobré správy a řízení společností, které by dodržovaly státem vlastněné podniky?

Velká Británie: Pokud abstrahujeme od výše uvedených kodexů dobré správy a řízení určených státním orgánům („Corporate governance in central government departments: Code of good practice 2011", Managing Public Money, „Ministerial Code", „Civil Service Code" a další), pak základním kodexem, který podrobněji upravuje správu a řízení obchodních společností obecně (nejen státem vlastněných podniků), je „UK Corporate Governance Code",[92] vytvořený nezávislou obchodní společností „Financial Reporting Council Limited",[93] na kterou byly delegovány některé pravomoci ministerstva[94] podle § 1252 CA06. Kodex UK CGC obsahuje standardy dobré praxe týkající se obchodního vedení společnosti, odměňování, odpovědnosti a vztahu mezi společností a vlastníkem. Kodex samotný obsahuje obecné principy, doplněné o podrobnější ustanovení. Kodex doplňuje řada dalších dokumentů zabývajících se některými aspekty správy a řízení obchodních společností, např. dokument popisující přístup Velké Británie ke správě a řízení „The UK Approach to Corporate Governance",[95] nebo dokument s názvem „What constitutes an explanation under ‚Comply or Explain'?",[96] podrobně popisující aplikaci principu „dodržuj nebo vysvětli", včetně parametrů smysluplného vysvětlení odchylek od kodexů správy a řízení.

Státem vlastněné podniky aplikují UK CGC jako jakákoli jiná britská soukromá obchodní společnost, avšak v některých případech jsou k jeho aplikaci zavázány prostřednictvím rámcových dohod. Tak je tomu v případě rámcové dohody British Business Bank, jejíž čl. 12.1 výslovně vyžaduje po tomto státem vlastněném podniku uplatňovat nejlepší možnou praxi správy a řízení formou dodržování UK CGC (vyjma jeho části E, týkající se vztahu s vlastníkem), přičemž jakékoli odchylky musí British Business Bank specifikovat a následně vysvětlit ve své výroční zprávě.

Česká republika: Základ správy a řízení SVP v České republice tvoří obecně závazné právní předpisy a je rozvíjející vnitřní dokumenty SVP (stanovy, pokyny apod.). Soft law ve formě kodexů správy a řízení se nevyžaduje, česká právní úprava neobsahuje ani princip „dodržuj nebo vysvětli", a tak je používání kodexů jen okrajovou záležitostí některých SVP.

> **Z britské právní úpravy a praxe může být pro Českou republiku inspirativní alespoň zavedení požadavku „dodržuj nebo vysvětli",** díky kterému budou muset jednotlivé SVP smysluplným způsobem uvádět, zda a do jaké míry dodržují existující (či nově vytvořené) kodexy dobré správy a řízení, jako je např. Kodex správy a řízení společností založený na principech OECD z roku 2004.[97] Zejména v případě, kdy správa a řízení SVP (či některé její aspekty) nebudou zakotveny v obecně závazných právních předpisech, je požadavek na „dodržování či vysvětlení" soft law kodexů (či jiných, pro orgány SVP právně nezávazných dokumentů týkajících se správy a řízení SVP),[98] včetně požadavků na formu a obsah takového vysvětlení, klíčový.

[92] https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/UK-Corporate-Governance-Code-2014.pdf

[93] Posláním Finance Reporting Council Limited je podporovat a prosazovat vysoce kvalitní správu a řízení obchodních společností a reportování k podpoře investic. Kromě kodexů dobré správy a řízení vydává Financial Reporting Council také etické standardy pro auditory, účetní a auditní standardy, standardy finančního výkaznictví podnikatelů apod. Více informací zde: https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/FRC-Board/Who-we-are-What-we-do.pdf a zde: https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/FRC-Board/FRC-Annual-Report-and-Accounts-2013-14-print-versi.pdf.

[94] Tímto ministerstvem je patrně Ministerstvo obchodu, inovací a dovedností (Secretary of State for Business, Innovation and Skills), kterému je Financial Reporting Council Limited povinno každoročně reportovat o své činnosti. Viz https://www.frc.org.uk/About-the-FRC/Reports-Plans-and-Budgets/Reports-to-the-Secretary-of-State.aspx.

[95] https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/The-UK-Approach-to-Corporate-Governance.pdf

[96] https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/What-constitutes-an-explanation-under-comply-or-ex.pdf

[97] http://www.pmi.com/cs_cz/about_us/philip_morris_cr_shareholder_information/documents/kodex%20spravy%20a%20rizeni%20spolecnosti%20zalozeny%20na%20principech%20oecd%20%282004%29.pdf

[98] Příklady existujících soft law úpravy správy a řízení českých obchodních společností jsou k dispozici např. zde: http://www.mfcr.cz/cs/archiv/agenda-byvaleho-fnm/sprava-majetku/kodex-spravy-a-rizeni-spolecnosti-corpor.

3 Nominační proces

Podle OECD Guidelines má stát ustanovit dobře strukturovaný a transparentní systém nominace v podnicích s výlučnou nebo většinovou majetkovou účastí státu a aktivně se účastnit nominací do všech orgánů SVP.[99] Orgány SVP mají mít nezbytné schopnosti a objektivitu k výkonu svých funkcí strategického řízení a kontroly managementu. Měly by být bezúhonné a být odpovědné za své jednání.[100] Komentář OECD Guidelines[101] uvádí, že vlastnická entita (v našem případě stát nebo statutární město) by měla zajistit, aby měl SVP schopné a dobře fungující orgány (tj. představenstvo, resp. ředitele a dozorčí radu), které jsou obsazeny s ohledem na různé kompetence.[102] Vlastnická entita musí mít výlučnou odpovědnost za organizování účasti státu na nominačním procesu.

Samotná nominace orgánů SVP by měla být transparentní, jasně strukturovaná a založená na posouzení různorodých dovedností, kompetencí a zkušeností, vyžadovaných ke správě a řízení SVP. Požadavky na zkušenosti a kompetence by měly být odvozeny z vyhodnocení „úřadujících" orgánů SVP a požadavků odpovídajících dlouhodobé strategii podniku. Užitečné může být dle doporučení OECD rovněž ustanovení nominačního výboru.[103]

3.1 Právní úprava obsazování pozic v orgánech státem vlastněných podniků

Velká Británie: Právní úprava nominace osob do orgánů britských státem vlastněných podniků je roztříštěna do celé řady právních předpisů, prováděcích předpisů, kodexů dobré správy a ustálené praxe. V případě obchodních společností, na které dopadá Companies Act 2006, je v samotném zákoně upraveno jmenování a odvolávání členů statutárního orgánu – ředitelů (directors) obchodní společnosti (viz § 154 až 169 CA06) spolu se základními požadavky, které musí osoba vykonávající funkci ředitele splňovat.[104] Správní rada není v CA06 ani v modelových stanovách obchodních společností upravena vůbec[105] a stejně tak není upravena ani ve zvláštních zákonech týkajících se „zákonných korporací".[106] Nominační proces do správní rady britské obchodní společnosti je obecně popsán až v UK CGC v části B. Základním principem je podle UK CGC existence výslovného, přesného a transparentního nominačního procesu. Samotný nominační proces osob do funkcí ve správní radě pak kodex popisuje v ustanoveních B.2.1. až B.2.4.

Vzhledem k tomu, že úprava nominačního procesu do SVP se od obecné úpravy v kodexu UK CGC liší, bude dále popsána úprava nominačního procesu členů správní rady SVP podle dokumentu „Managing Public Money", na který odkazuje dokument „Corporate governance in central governmental departments: Code of good practice 2011".[107] „Managing Public Money" v části 7. (tabulka 7.2) vyžaduje, aby rámcové dohody mezi ministerstvy a SVP upravovaly

[99] OECD Guidelines, Guideline II. F bod 2., str. 13.

[100] OECD Guidelines, Guideline VI., str. 17.

[101] OECD Guidelines, str. 29 a 30.

[102] Rovněž „Zelená kniha: Rámec EU pro správu a řízení společností" doporučuje rozmanitost členů dozorčí rady SVP z hlediska profesních kompetencí. Podle zjištění Komise je důležité při výběru členů orgánů SVP najít osoby s vzájemně se doplňujícími profily, přičemž *„... precizní posouzení kompetencí a odborných znalostí je tím nejdůležitějším faktorem při výběru nových nevýkonných členů rady* (tj. při výběru členů dozorčí rady – pozn. autora)" Zelená kniha: Rámec EU pro správu a řízení společností je k dispozici z: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_cs.pdf.

[103] OECD Guidelines, Guideline VI. E, str. 52.

[104] Ustanovení § 157 CA06 vyžaduje minimální věk 16 let (prováděcí předpisy umožňují výjimku), další požadavky na osobu ředitele jsou nepřímo obsaženy ve výčtu jeho povinností, které musí plnit (např. § 174 CA06 vyžadující výkon práv ředitele s náležitou péčí, dovedností a opatrností, § 175 CA06 vyžadující vyhýbání se střetu zájmů apod.).

[105] Je překvapivé, že samotný zákon nijak neupravuje ani obsazování správní rady (board) obchodní společnosti, ani její vytvoření, ani existenci „non-executive directors" a existenci kolektivního statutárního orgánu (board of directors) předpokládá implicitně v jiných ustanoveních. Rozložení pravomocí ve správní radě obchodní společnosti a existenci „non-executive directors" upravuje až UK CGC.

[106] Např. Oil and Pipelines Act 1985 hovoří v § 1 odst. 2 a v příloze č. 1 pouze o předsedovi agentury a o dalších členech agentury, přičemž tyto osoby jmenuje do funkcí příslušné ministerstvo, zákon však již neupravuje vnitřní organizaci Oil and Pipelines Agency.

[107] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220645/corporate_governance_good_practice_july2011.pdf

(kromě jiného) strukturu správní rady SVP, způsob, jakým jsou členové správní rady dosazováni a sesazováni. Tento požadavek je podrobněji rozveden v příloze č. A.7.2., v bodě č. 12, podle něhož je:

- upravena struktura správní rady, která se skládá z předsedy (chairman) a z výkonných ředitelů, kteří mají odpovídající dovednosti a zkušenosti potřebné k obchodnímu vedení SVP. Tito členové by měli mít zkušenosti s podnikáním daného SVP, s jeho fungováním, s řízením lidských zdrojů, s technologiemi, se správou majetku, s komunikací a s výkonnostním managementem. Kromě toho by měli být členy správní rady také nezávislí ne-výkonní ředitelé, dohlížející na činnost managementu SVP;
- předseda správní rady (chairman) a členové správní rady jsou jmenováni příslušným ministrem na dobu (tří) let. Jmenování musí být v souladu s kodexem „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies“,[108] vydaným Komisařem pro veřejná jmenování (Commissioner for Public Appointments),[109] do jehož působnosti spadá také obsazování pozic ve státem vlastněných podnicích;[110]
- ředitel SVP je buď jmenován příslušným ministrem po konzultaci (souhlasu) předsedy správní rady, nebo je jmenován správní radou po konzultaci příslušného ministra a ředitele (CEO) SVP.

Nominační proces do správní rady SVP musí být kromě již uvedeného v souladu také s dokumentem „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies“. Je to přitom příslušné ministerstvo, které nese odpovědnost za výběr osob do orgánů SVP a které musí dodržovat uvedený kodex a jeho principy při jmenování osob do orgánů SVP.[111] Základními principy jsou podle kodexu:

- zásluhovost (merit). Jedná se o rozhodující princip kodexu. Jeho účelem je poskytnout ministrovi možnost vybírat z kvalitních kandidátů navržených z dostatečně širokého a odlišného okruhu kandidátů, jejichž dovednosti, zkušenosti a kvality byly posouzeny jako nejlépe vyhovující požadavkům na pozici v daném orgánu SVP. Tento princip doplňují další dva – nestrannost a otevřenost;
- nestrannost (fairness). To znamená, že proces výběru musí být objektivní, nestranný a aplikovaný konzistentně na všechny kandidáty. Všichni kandidáti mají být hodnoceni na základě stejných kritérií. Tento princip je podložen také § 50 a § 51 „Equality Act 2010“,[112] který zakazuje diskriminaci kandidátů o veřejnou funkci;
- otevřenost (openness). Týká se zejména informací o požadavcích kladených na danou pozici v SVP.

Podrobná právní úprava nominačního procesu konkrétního SVP je pak závislá na vnitřních předpisech příslušného ministerstva (vlastníka) a na konkrétním obsahu rámcové dohody. Neexistuje „jediný správný“ nominační proces, aplikovaný všemi ministerstvy, avšak všechna ministerstva[113] musejí dodržet „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies“, který kromě zmíněných principů podrobněji popisuje průběh nominačního procesu a roli jednotlivých osob a orgánů účastnících se výběru kandidátů o funkce ve správní radě SVP, čímž sjednocuje průběh nominačního procesu. Komisař pro veřejná jmenování však může udělit výjimku z nutnosti dodržet některá pravidla obsažená v kodexu.

Kodex vyžaduje vytvoření nominačního panelu (nomination panel), který nestranně vyhodnocuje kandidáty na základě hodnotících kritérií. Kodex výslovně vyžaduje, aby jeden člen panelu byl osobou nezávislou jak na ministerstvu vykonávajícím vlastnická práva, tak na samotném SVP. Předsedou nominačního panelu musí být buď nezávislý hodnotitel (assessor)[114] jmenovaný Komisařem pro veřejná jmenování (pokud jde o jmenování předsedy správní

[108] http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/Code-of-Practice-20121.pdf

[109] http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/Regulated-Public-Appointments-What-you-need-to-know.pdf

[110] Viz http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/what-we-do/the-commissioners-remit/ a výčet všech veřejnoprávních subjektů (včetně SVP), které spadají do působnosti Komisaře pro veřejná jmenování: http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/Order-in-Council-for-Privy-Council-2014.pdf.

[111] Povinnost dodržovat „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies“ plyne též z „Ministerial code“, závazného pro členy britské vlády. Viz https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf, str. 6.

[112] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents

[113] V případě, že výkon vlastnických práv zajišťuje Shareholder Executive (ShEx), platí pro něj to samé, co pro ministerstva.

[114] Nezávislý hodnotitel se plně účastní nominačního procesu a sleduje, zda probíhá v souladu s právními požadavky. Pouze se neúčastní závěrečného hodnocení kandidátů (nehlasuje).

rady), anebo zástupcem ministerstva nebo předsedou správní rady daného SVP (pokud s tím souhlasí příslušné ministerstvo) v případě ostatních členů správní rady.

Co se týká samotného nominačního panelu, kodex neuvádí, zda se jedná o orgán ministerstva či o nominační výbor samotného SVP, ani to, zda se jedná o stálý či ad hoc vytvářený orgán. Ustálenou praxí řady SVP je však zřízení nominačního výboru coby poradního orgánu správní rady daného SVP, což odpovídá ustanovení B.2.1. UK CGC. Podle tohoto ustanovení mají většinu členů nominačního výboru tvořit nezávislí ne-výkonní členové správní rady daného SVP s tím, že předsedou nominačního výboru má být buď předseda správní rady (chairman), anebo nezávislý ne-výkonný člen správní rady, s výjimkou případů, kdy se rozhoduje o jmenování nového předsedy správní rady daného SVP (což je v souladu s „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies").

Samotný nominační proces, hodnotící kritéria a strategie zveřejňování musejí být prodiskutovány a schváleny ministrem, a to na samém počátku nominačního procesu. Transparentnost nominačního procesu plyne rovněž z ustanovení B.2.1. UK CGC, podle něhož nominační výbor správní rady SVP musí zpřístupnit (uveřejněním na webových stránkách daného SVP) soupis svých podkladů, vysvětlit svou roli a autoritu delegovanou správní radou SVP. Nominační proces je otevřen veřejnosti, o funkci ve správní radě SVP se může ucházet každý.[115] Informace o volných pozicích jsou zveřejněny jednotlivými ministerstvy na webových stránkách vlády.[116] Ministr rovněž může aktivně zvát možné kandidáty. Ustanovení B.2.4 UK CGC dokonce vyžaduje po nominačním výboru SVP, aby odůvodnil, proč v případě nominace na pozici předsedy či nezávislého ne-výkonného člena správní rady SVP nevyužil ani inzerci (open advertising), ani služby externích personálních agentur.[117]

Na konci nominačního procesu pak ministr buď vybírá z několika nominačním panelem doporučených kandidátů (tzv. shortlist),[118] anebo je mu předložen ke schválení pouze jeden kandidát. Konečné rozhodnutí, zda kandidáta jmenuje či nikoli členem správní rady SVP, závisí na ministrovi. Na závěr každého nominačního procesu musí být vytvořena zpráva popisující jeho průběh, podepsaná předsedou nominačního panelu. Zveřejněna musí být také informace o jmenování konkrétní osoby členem správní rady SVP. Podle ustanovení B.2.4. UK CGC musí být součástí výroční zprávy SVP zvláštní část popisující činnost nominačního výboru za uplynulé období.

Zbývající podrobnosti týkající se nominačního procesu jsou upraveny v rámcové dohodě příslušného SVP a v dalších vnitřních předpisech. Typickým příkladem je British Business Bank, která v čl. 12.1 rámcové dohody odkazuje na dodržování UK CGC a která dále upravuje svůj nominační proces v čl. 12.2 rámcové dohody. Podle rámcové dohody má správní rada British Business Bank minimálně osm členů, z toho 6 jsou ne-výkonní členové správní rady. Spolu s předsedou správní rady musejí mít tito ne-výkonní členové většinu ve správní radě,[119] což znamená, že správní rada British Business Bank může mít nanejvýše 13 členů (v současnosti jich má 9).[120] Nominace do správní rady se pak liší v závislosti na tom, o jakou konkrétní pozici se jedná:

- nominační proces předsedy správní rady a tzv. „senior independent director"[121] je veden samotným ministerstvem v souladu s „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies". To znamená, že je vytvořen nominační panel coby orgán ministerstva. Pokud se jedná o obsazení funkce předsedy správní rady, předsedou nominačního panelu je nezávislý hodnotitel (assessor) jmenovaný Komisařem pro veřejná jmenování (v případě obsazení funkce tzv. senior independent director je předsedou nominačního panelu shareholder representative director). Nominační panel se dohodne na hodnotících kritériích a na profilu pozice, která má být obsazena (tzv.

[115] Osoby, které se rozhodnou ucházet o pozici ve správní radě SVP, musejí odeslat svůj životopis spolu s motivačním dopisem prokazujícím zájem o danou pozici, vhodnost kandidáta a to, jak splňuje hodnotící kritéria. Viz http://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/about-appointments/.

[116] http://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/

[117] Např. http://www.odgersberndtson.co.uk/gb/ je britská personální agentura, která vyhledávala vhodné kandidáty na pozici předsedy British Business Bank v červenci 2013.

[118] V případě obsazování některých vrcholných pozic může ministr sám vést pohovory s kandidáty předloženými nominačním výborem a na jejich základě se rozhodnout.

[119] Viz čl. 12.2 písm. a) a b) rámcové smlouvy British Business Bank.

[120] http://british-business-bank.co.uk/british-business-bank-plc/

[121] Senior independent director je pozice vyhrazená pro nezávislého ne-výkonného člena správní rady, která slouží coby alternativní zdroj informací pro vlastníky obchodní společnosti a jako prostředník mezi předsedou správní rady a dalšími členy. Podrobně je jeho role popsána zde: http://www.iod.com/guidance/briefings/cgbis-role-of-the-senior-independent-director-sid nebo zde: http://www.odgersberndtson.co.uk/fileadmin/uploads/united-kingdom/Documents/K_I/the_senior_independent_director_board_paper_clear_header.pdf.

candidate's brief)[122] a tato jsou následně schválena ministrem. Nominační panel následně sestaví seznam (tzv. shortlist) vhodných kandidátů, o nichž poskytne ministrovi veškeré relevantní informace a ministr následně vybere konkrétní osobu (anebo nevybere nikoho, pak se musí celý nominační proces zopakovat);

- obsazení pozice tzv. shareholder representative director provádí ministerstvo přímo jmenováním konkrétní osoby (nominační proces vůbec neprobíhá);
- nominace všech ostatních členů správní rady zajišťuje a provádí nominační výbor British Business Bank. Nominační výbor se dohodne na hodnotících kritériích a profilu pozice, která má být obsazena (candidate's brief), přičemž souhlas ministra není nutný (ale může být vyžadován coby nezbytná formalita). Nominační výbor sám sestaví tzv. shortlist kandidátů a s nimi následně provede pohovor. Vybraného kandidáta pak předloží ministrovi ke jmenování.

Konečné rozhodnutí o tom, kdo bude členem správní rady British Business Bank, náleží ve všech uvedených případech ministrovi, který schvaluje všechny kandidáty předtím, než jsou jmenováni do funkcí.

Česká republika: Nominační proces členů dozorčích rad (nikoli členů představenstev či ředitelů) je pro všechny státem vlastněné podniky upraven jednotně usnesením vlády č. 177 ze dne 17. 3. 2014, kterým byl zřízen Vládní výbor pro personální nominace (dále též „Výbor"), poradní orgán vlády.[123] Navazující právní úprava obsazování pozic v orgánech státem vlastněných podniků je v České republice odlišná podle toho, zda se jedná o státní podniky či akciové společnosti. Odpovědnost za provedení nominačního procesu v souladu s tímto usnesením tudíž nesou také příslušná ministerstva (usnesení vlády je závazné pro jednotlivé členy vlády, tedy pro jednotlivá ministerstva).[124] Jednotlivá ministerstva jsou odpovědná za (právně neupravené) nominace členů představenstev akciových společností s majetkovou účastí státu či ředitelů státních podniků.

Podle čl. 2 odst. 1 Statutu vládního výboru pro personální nominace (dále jen „Statutu") je každý člen vlády povinen neprodleně předložit návrh personální nominace osob, které mají zastupovat stát v dozorčích radách státem vlastněných podniků k posouzení Výboru. K samotnému návrhu musí být předložena řada dokumentů, uvedených výčtem v čl. 2 odst. 1 Statutu. Výbor posuzuje navržené osoby na základě řady hodnotících kritérií, k návrhu personální nominace zaujme stanovisko do 14 dní. Protože Výbor je pouze poradním orgánem vlády, záleží vždy na konkrétním ministrovi, zda bude stanovisko Výboru respektovat, nebo nebude. I v případě nesouhlasu s negativním stanoviskem Výboru může ministr danou osobu jmenovat v souladu s čl. 7 Jednacího řádu Vládního výboru pro personální nominace.[125]

V případě státních podniků jmenuje ředitele a členy dozorčí rady podle § 15 písm. b) ZSP zakladatel (tedy stát, respektive příslušné ministerstvo, které jménem státu vykonává funkci zakladatele podle § 3 odst. 1 ZSP). Dozorčí rada musí být minimálně tříčlenná[126], přičemž dvě třetiny členů dozorčí rady do funkce jmenuje zakladatel, třetinu členů dozorčí rady tvoří samotní zaměstnanci státního podniku, zvolení podle volebního řádu dle § 13 odst. 5 ZSP. Maximální počet členů dozorčí rady ZSP nestanovuje. Členové dozorčí rady jsou podle § 13 odst. 3 ZSP jmenováni a voleni z řad nezávislých odborníků, ekonomů, vědecko-technických pracovníků, pracovníků bankovního sektoru a zástupců zaměstnanců státního podniku. V případě ředitelů státních podniků není nominace takových osob Vládním výborem pro personální nominace vůbec posuzována. Lze uzavřít, že ve státních podnicích se stát jako zakladatel aktivně účastní jmenování orgánů SVP.

V případě akciových společností s majetkovou účastí státu s dualistickým systémem je statutárním orgánem představenstvo a kontrolním orgánem dozorčí rada. Podle § 438 odst. 1 ZOK **členy představenstva volí a odvolává**

[122] Candidate's brief obsahuje vymezení konkrétní pozice ve správní radě, která má být obsazena prostřednictvím nominačního procesu, popis náplně činnosti, místo výkonu funkce, výše odměny za výkon funkce, požadavky na kandidáta, rámcový popis průběhu nominačního procesu, požadavky na dokumenty předkládané kandidátem, kontaktní informace.

[123] Struktura Výboru je upravena v čl. 3 Statutu. Výbor se skládá ze tří členů, které jmenuje a odvolává vláda na návrh určených členů vlády: 1 člena (který je současně předsedou výboru) navrhuje předseda vlády, 1 člena ministr financí a 1 člena místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace. Členství je nezastupitelné.

[124] https://help.odok.cz/vykladovy-slovnik/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/Usnesen%C3%AD%20vl%C3%A1dy

[125] Nesouhlasí-li předkladatel se stanoviskem Vládního výboru, že s předloženým návrhem personální nominace nedoporučuje vyslovit souhlas, může navrženou osobu jmenovat zástupcem státu v dozorčí radě orgánu podle čl. 1 Statutu Vládního výboru a informovat o tom písemně Vládní výbor.

[126] Dle § 13 odst. 2 ZSP. Zakladatel (stát) však může stanovit vyšší počet členů dozorčí rady dle § 15 písm. c) ZSP.

valná hromada, ledaže stanovy určí, že tato působnost náleží dozorčí radě. Představenstvo si pak samo volí předsedu představenstva (§ 439 odst. 2 ZOK). Jak již bylo uvedeno výše, nominační proces členů představenstva není upraven právními předpisy. To nahrává zákulisním dohodám a politickým tlakům na obsazování představenstev.

V případě dozorčí rady její členy podle § 448 odst. 2 ZOK volí a odvolává valná hromada (což je změna oproti § 200 zákona č. 513/1991 Sb., který stanovil, že třetinu členů dozorčí rady si volí zaměstnanci společnosti), neplatí však, že by stanovy společnosti nemohly zakotvit možnost volby některých členů dozorčí rady jiným orgánem či osobami (viz § 421 odst. 2 písm. f) ZOK). Předsedu dozorčí rady si volí členové dozorčí rady sami ze svého středu podle § 448 odst. 3 ZOK.

Pro úplnost dodáváme, že stanovy či statuty SVP mohou upravovat nominační proces statutárních orgánů.

> **Pro českou právní úpravu a praxi může být z britské právní úpravy a praxe využitelná skutečnost, že britská právní úprava nominačního procesu dopadá na všechny členy orgánů daného SVP,** zatímco aktuálně působící Vládní výbor pro personální nominace hodnotí pouze kandidáty na funkce členů dozorčí rady, nikoli statutárních orgánů. Zajímavé je také rozlišování nominačního procesu podle funkcí v orgánu SVP a jejich odlišná právní úprava (předsedu dozorčí rady či ředitele jmenuje ministr na základě hodnocení vládního výboru, jiné členy jmenuje ministr na základě hodnocení nominačního výboru daného SVP), zejména v případě, kdy je obsazení statutárního orgánu delegováno na dozorčí radu SVP. I v takovém případě by měl být výběr vhodných kandidátů právně upraven.
>
> **Do české právní úpravy nominačního procesu by bylo možné převzít také britský systém, který vyžaduje buď otevřený nominační proces** (ve formě výběrového řízení), **anebo výběr vhodných kandidátů prostřednictvím personální agentury.** Přímé nominace osob navržených ministrem jsou ve Velké Británii vždy odůvodněny.

3.2 Jaké jsou kladeny požadavky na členy orgánů státem vlastněných podniků?

Velká Británie: Základním principem podle UK CGC je zajistit, že členové správní rady a jejích výborů (committees) mají náležité dovednosti, zkušenosti, nezávislost a znalosti obchodní společnosti, které jim umožní efektivně a odpovědně vykonávat své povinnosti. Doplňujícím principem je pak zajištění příhodné kombinace výkonných ředitelů (executive directors) a ne-výkonných členů správní rady (non-executive directors), zejména nezávislých ne-výkonných členů správní rady. Ustanovení B.1.1. kodexu klade velký důraz na nezávislost ne-výkonných členů správní rady (podle ustanovení B.1.2. kodexu musí být alespoň polovina členů správní rady tvořená nezávislými ne-výkonnými řediteli), přičemž nezávislostí se rozumí nezávislost takového člena správní rady jak na samotné obchodní společnosti, tak ve vztahu ke členům jejích orgánů a ve vztahu k významným vlastníkům obchodní společnosti.[127] Vzhledem k tomu, že úprava nominačního procesu do SVP se od obecné úpravy v kodexu UK CGC liší, bude dále popsána úprava nominačního procesu členů správní rady SVP.

Jak již bylo uvedeno výše v subkapitole 3.1 této analýzy, kodexy vyžadují v obecné rovině po všech členech správní rady praxi (zkušenosti v oboru, který se týká předmětu podnikání SVP) a příslušné vzdělání, přičemž záleží na samotných nominačních orgánech, jaké konkrétní zkušenosti a vzdělání budou vyžadovat. Dalším požadavkem, který plyne z ustanovení B.3.1. UK CGC, je omezení počtu souběžně zastávaných, časově náročných funkcí. Nominační výbor by měl při stanovení požadavků na pozici předsedy správní rady (chairman) také vymezit časovou náročnost výkonu této funkce a zohlednit přitom dosažitelnost předsedy správní rady SVP v případě krizové události. Kandidáti na tuto pozici tak musejí uvést všechny své významné závazky (tedy časově náročné funkce). Ustanovení B.3.3. UK CGC nominačnímu výboru výslovně zakazuje, aby byla na pozici výkonného ředitele jmenována osoba, která je současně ne-výkonným členem správní rady či předsedou správní rady v obchodní společnosti uvedené ve výčtu

[127] Z hlediska UK CGC je klíčové zajištění nezávislého úsudku ne-výkonných členů správní rady. Proto kodex doporučuje při posuzování, zda je člen správní rady schopen nezávislého úsudku, zohlednit např. to, zda byl v posledních 5 letech zaměstnancem obchodní společnosti, v níž má nyní působit jako člen správní rady, zda s touto společností obchodoval, zda od ní pobíral finanční plnění, zda má blízké rodinné vztahy ke členům orgánů společnosti či zda je zástupcem významného vlastníka společnosti apod. Požadavek nezávislosti tak dalece přesahuje definici nezávislých ne-výkonných ředitelů podle CA06, podle něhož je nezávislým ne-výkonným ředitelem osoba, která nemá v dané obchodní společnosti svůj podíl.

FTSE 100.[128] Dostatek času na výkon funkce člena správní rady se dle ustanovení B.3.2. UK CGC předpokládá též u ne-výkonných členů správní rady, byť zde kodex neukládá taková omezení jako v případě jiných členů správní rady.

Všichni členové správní rady SVP by dále měli splňovat „Sedm principů veřejného života", vydaných Komisařem pro veřejná jmenování, které jsou součástí „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies". Tyto však nelze chápat jako dílčí kvalifikační kritéria, ale jako požadavek na žádoucí chování a osobní integritu (principy zahrnují otevřenost, výkon činnosti s ohledem na veřejný zájem, osobní odpovědnost apod.), které by měly vyloučit možný střet zájmů či jiné zpochybnění řádného výkonu funkce.[129]

Kodex „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies" přímo vyžaduje, aby byli vyhledáváni také kandidáti z nedostatečně zastoupených sociálních skupin (underrepresented groups).[130] Britská vláda usiluje o to, aby v roce 2015 polovinu nově jmenovaných členů správních rad SVP tvořily ženy.[131]

Česká republika: Požadavky na členy dozorčích rad a na členy představenstev jsou odlišné. Kritéria, na jejichž základě hodnotí Vládní výbor pro personální nominace osoby navržené ministry, jsou podle čl. 2 odst. 3 Statutu jednak zákonné požadavky na členy dozorčích rad státem vlastněných podniků, jednak jsou uvedená v demonstrativním výčtu čl. 2 odst. 3 Statutu (některá lze dovodit též z čl. 2 odst. 1 Statutu). Samotný Výbor přijme hodnotící kritéria podle čl. 2 odst. 4 Statutu a tato následně zveřejní na internetové stránce Úřadu vlády České republiky.[132] Jedná se o následující požadavky: hodnocení ukázkové prezentace; pracovní zkušenosti a vzdělání; řízení lidí; osobnostní předpoklady (např. morální a osobnostní integrita, asertivita, vize, schopnost činit rozhodnutí); týmová spolupráce a finanční gramotnost.[133]

V případě, že se jedná o členy dozorčích rad státních podniků, musí být navíc splněno ustanovení § 13 odst. 3 ZSP, podle něhož jsou tito členové jmenováni a voleni z řad nezávislých odborníků, ekonomů, vědecko-technických pracovníků, pracovníků bankovního sektoru a zástupců zaměstnanců státního podniku. Z právní úpravy neplyne povinnost obsadit dozorčí radu odborníky,[134] Vládní výbor pro personální nominace by však neměl doporučit osobu, která tento požadavek nesplňuje.

V případě, že se jedná o členy dozorčích rad akciových společností s majetkovou účastí státu v dualistickém systému, pak musejí být navíc plněny požadavky zakotvené v ZOK. Člen dozorčí rady nesmí být podle § 448 odst. 5 ZOK současně členem představenstva nebo jinou osobou oprávněnou podle zápisu v obchodním rejstříku jednat za společnost. Na členy dozorčí rady dopadá zákaz konkurence, stanovený v § 451 až 455 ZOK, který je srovnatelný se zákazem konkurence členů představenstva. Podle § 46 odst. 1 ZOK musí být každý člen bezúhonný ve smyslu § 6 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů[135] a nesmí být u něj dána překážka provozování živnosti ve smyslu § 8 zákona č. 455/1991 Sb.[136] Požadavky na odbornost členů orgánů akciových společností ZOK neobsahuje.[137]

[128] Financial Times Stock Exchange 100 (FTSE 100) zahrnuje prvních sto obchodních společností s nejvyšší tržní kapitalizací, které sídlí ve Velké Británii a jejichž akcie se obchodují na londýnské burze (London Stock Exchange). Pro představu, společnosti uvedené na FTSE 100 zahrnují asi 80 % celkové tržní kapitalizace obchodované na londýnské burze. Viz http://www.ftse.com/products/indices/uk.

[129] „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies", bod č. 4.1, str. 5.

[130] Komisař pro veřejná jmenování vede statistiky o jmenovaných osobách, z nichž je patrné například pohlaví či etnicita: http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/06/130624-Final-OCPA-Statistics-2012-13.pdf.

[131] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/268822/Public_appointments_diversity_plan.pdf

[132] http://www.vlada.cz/cz/ppov/vladni-vybor-pro-personalni-nominace-117326/

[133] http://www.vlada.cz/cz/ppov/vladni-vybor-pro-personalni-nominace-117326/

[134] Samozřejmě pokud odhlédneme od povinnosti počínat si při výkonu funkce s péčí řádného hospodáře, která v sobě obsahuje též profesionalitu, tedy vybavenost člověka odbornými znalostmi a dovednostmi. Poznámka směřuje spíše k tomu, že není nutné mít odpovídající vzdělání např. ekonomického směru. Dozorčí rada státního podniku může být také celá tvořena např. pouze zaměstnanci státního podniku, což ovšem vyvolává pochybnosti o nezávislosti takové dozorčí rady.

[135] Za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.

[136] Obvykle je takovou překážkou konkurz na majetek osoby ucházející se o funkci v orgánu akciové společnosti.

[137] Požadavky na odbornost členů orgánů akciových společností ZOK neobsahuje, avšak v § 51 ZOK předpokládá, že členové budou jednat s péčí řádného hospodáře, pečlivě a s potřebnými znalostmi. Vládní výbor pro personální nominace by neměl ke jmenování či navržení na zvolení členem dozorčí rady doporučit osobu, která tyto požadavky nesplňuje.

V případě ředitelů státních podniků a jejich zástupců není jejich výběr podmíněn ani odborností, ani apolitičností nebo něčím jiným (viz § 12 ZSP) a nominace takových osob není Vládním výborem pro personální nominace vůbec posuzována.

V případě členů představenstva akciových společností s majetkovou účastí státu v dualistickém systému musí být splněn zákaz konkurence podle § 441 až 445 ZOK. Podle těchto ustanovení nesmí kandidát na člena představenstva podnikat v předmětu činnosti akciové společnosti, a to ani ve prospěch jiných osob, ani zprostředkovávat obchody společnosti pro jinou osobu; nesmí být členem statutárního orgánu jiné právnické osoby se stejným nebo obdobným předmětem činnosti nebo osobou v obdobném postavení (jedinou výjimkou je koncern); nesmí se účastnit na podnikání jiné obchodní korporace jako společník s neomezeným ručením nebo jako ovládající osoba jiné osoby se stejným nebo obdobným předmětem činnosti.

> **Pro českou právní úpravu a praxi může být vhodné převzetí britské úpravy hodnotících kritérií a jejich důsledné uplatňování** při obsazování všech pozic v orgánech SVP, **včetně vytváření tzv. profilů kandidátů** na konkrétní funkci v orgánu určitého SVP (candidate's brief) a uveřejnění těchto profilů před zahájením nominačního procesu.

3.3 Mohou být členy orgánů státem vlastněných podniků aktivní či bývalí politici?

Velká Británie: Podle „Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies" není politická aktivita sama o sobě překážkou členství ve správní radě SVP. Kandidáti musejí oznámit nominačnímu panelu (resp. nominační komisi) jakoukoli svou významnou politickou aktivitu (výkon funkce v politické straně, veřejné projevy, významné dary politické straně, kandidatura ve volbách) za posledních 5 let. Oznámení o politických aktivitách, které má formu dotazníku, je však vyžadováno pouze po těch kandidátech, kteří jsou pozváni k pohovoru. Ministerstvo zveřejňuje pouze informace o politických aktivitách toho kandidáta, kterého nakonec jmenuje do funkce ve správní radě SVP.

Politické aktivity (jejich oznámení) přitom nemají vliv na samotný nominační proces (politicky aktivní kandidáti nejsou vyřazováni apod.). Je však třeba uvést, že nominace aktivních politiků (např. členů britského parlamentu) do správní rady SVP jsou ve Velké Británii něčím zcela výjimečným.[138] Tuto skutečnost nejlépe dokládá statistika samotného Komisaře pro veřejná jmenování: v období 2013–2014 pouze 5 % (v absolutních číslech 107 jmenovaných osob) ze všech nominací do veřejných institucí (tedy nejen do státem vlastněných podniků, ale i do jiných typů arm's length bodies, ministerstev atd.), které spadají do působnosti Komisaře pro veřejná jmenování, oznámilo nějakou formu politické aktivity, přičemž v období 2012–2013 deklarovalo politické aktivity 9 % všech jmenovaných osob.[139] Podle komisaře se jedná o nejnižší počet politicky aktivních nominantů za uplynulé desetiletí.[140]

Česká republika: Česká právní úprava nezakazuje aktivním ani bývalým politikům členství v orgánech státem vlastněných podniků. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, totiž sice zakazuje některým veřejným funkcionářům členství ve statutárním, řídicím, dozorčím nebo kontrolním orgánu podnikající právnické osoby (tedy i státem vlastněných podniků), pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, tento zákaz se však nevztahuje na poslance a senátory, ani na členy zastupitelstev územních samosprávných celků, ani na neaktivní (bývalé) veřejné funkcionáře.

> **Pro českou právní úpravu a praxi může být inspirativní praktické vyloučení politicky aktivních osob z členství v orgánech SVP,** které by šlo v českém právním rámci provést např. doplněním zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, o vyloučení poslanců a senátorů z možného členství v orgánech SVP, a povinností ostatních kandidátů hlásit nominačnímu výboru své politické aktivity v rozsahu odpovídajícímu britské úpravě.

[138] http://nazory.ihned.cz/c1-63830370-jde-o-zkroceni-bilionu-ne-o-trafiky

[139] http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/06/130624-Final-OCPA-Statistics-2012-13.pdf, str. 19.

[140] http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/11/OCPA-Annual-Report-2013-14.pdf, str. 19.

3.4 Jak je při obsazování orgánů státem vlastněných podniků zohledněno riziko střetu zájmů?

Velká Británie: Kandidáti na pozici ve správní radě SVP jsou povinni deklarovat jakýkoli střet zájmů. Případný střet zájmů je automaticky nevylučuje z nominačního procesu, musejí však být připraveni na to, že toto téma bude podrobněji řešeno během nominačního procesu,[141] konkrétně při posuzování dodržení „Sedmi principů veřejného života". Dalším omezením možného střetu zájmů je požadavek nezávislosti některých členů správní rady SVP (viz výše v subkapitole 3.2 této analýzy). Střetu zájmů brání i pravidlo A.2.1. UK CGC, podle něhož by pozice předsedy správní rady (chairman) a pozice ředitele (CEO) v konkrétním SVP neměla zastávat jedna a tatáž osoba. Pokud se má výjimečně ředitel SVP stát předsedou správní rady SVP, musejí být předem konzultováni hlavní vlastníci daného SVP a toto rozhodnutí musí být zdůvodněno jak při samotném jmenování, tak ve výroční zprávě.[142]

Pro úplnost dodáváme, že po jmenování do funkce musí ředitel správní rady SVP dodržet povinnost vyhnout se střetu zájmů, zakotvenou v § 175 CA06.

Česká republika: Vládní výbor pro personální nominace vyžaduje u osob navržených na členství v dozorčí radě státem vlastněného podniku podle čl. 2 odst. 1 písm. e) Statutu předložení čestného prohlášení o tom, že se zastupováním státu nedostane do střetu veřejného zájmu se zájmy osobními.

Základním právním předpisem je zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. V § 4 stanoví sice neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s členstvím v orgánu státem vlastněného podniku, avšak jak již bylo řečeno výše, neslučitelnost se nevztahuje na funkce poslance, senátora či zastupitele územního samosprávného celku. Na vyjmenované veřejné funkcionáře však dopadá povinnost podat čestné prohlášení podle § 7 an. zákona č. 159/2006 Sb., která vyžaduje přesně, úplně a pravdivě uvést své další činnosti podle § 8 téhož zákona: podnikání nebo provozování jiné výdělečné činnosti; členství v jiných orgánech obchodních společností; skutečnost, že je společníkem nebo členem právnické osoby provozující podnikatelskou činnost; výkon činnosti v pracovněprávním či obdobném vztahu či služebním poměru (pochopitelně vyjma toho, v němž působí jako veřejný funkcionář) a oznámení o majetku podle § 9 téhož zákona (cenné papíry či jiné obchodní podíly).

Pro úplnost dodáváme, že po jmenování či zvolení do funkce člena orgánu akciové společnosti s majetkovou účastí státu platí ustanovení § 54 an. ZOK o střetu zájmů v případě, že se člen orgánů akciové společnosti s majetkovou účastí státu dozví, že při výkonu funkce může dojít ke střetu jeho zájmů a zájmů akciové společnosti. V takovém případě musí informovat nejvyšší orgán akciové společnosti a v krajním případě mu může být dočasně pozastaveno členství.

> **Pro českou právní úpravu a praxi může být inspirativní ustanovení vylučující kumulaci funkce předsedy správní rady a současně ředitele (CEO) daného SVP.** V české právní úpravě by se jednalo jak o vyloučení souběžného výkonu těchto funkcí v obchodních společnostech s monistickým systémem vnitřní organizace, tak analogicky vyloučení souběhu funkce člena statutárního orgánu a zaměstnance (generálního ředitele) stejného SVP. Podotýkáme, že vyloučení posledně uvedeného souběhu neplyne výslovně z právní úpravy a názory odborné veřejnosti na přípustnost uvedeného souběhu se liší (ačkoli např. Ministerstvo spravedlnosti tento souběh vylučuje).

[141] http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/Regulated-Public-Appointments-What-you-need-to-know.pdf

[142] Souběh funkce předsedy správní rady a ředitele společnosti je naprosto výjimečný, jak dokládá případ obchodní společnosti Marks & Spencer, popsaný zde: http://www.out-law.com/page-8215.

4 Přístup veřejnosti k informacím

OECD Guidelines konstatují, že vlastnická entita by měla zajistit existenci adekvátního vnějšího kontrolního systému u všech státem vlastněných podniků. Takový systém by měl poskytovat vlastnické entitě pravý obraz o výkonu a finanční situaci SVP, aby tato mohla včas a pečlivě zvážit případný zásah do chodu SVP.[143] Ačkoli je doporučení OECD velmi vágní, můžeme konstatovat, že součástí tohoto vnějšího kontrolního systému by mohlo být krom jiného též povinné zveřejňování smluv, jejichž smluvní stranou je státem vlastněný podnik. Jako příklad dobré praxe zveřejňování smluv lze uvést slovenskou právní úpravu,[144] případně norskou právní úpravu.[145] V souladu s OECD Principles[146] se ovšem neočekává, že by obchodní společnosti byly nuceny sdělovat informace, které mohou ohrozit jejich pozici v hospodářské soutěži, ani se neočekává, že by obchodní společnosti musely dosahovat transparentnosti s vynaložením neúměrných nákladů.

4.1 Jsou státem vlastněné podniky povinným subjektem podle právní úpravy garantující svobodný přístup k informacím?

Velká Británie: Státem vlastněné podniky podléhají povinnosti poskytovat informace na žádost podle Freedom of Information Act 2000 (dále jen „FOIA"), jehož § 3 odst. 1 písm. b) považuje SVP za „veřejné autority" (public authorities) a tedy za povinné subjekty podle české právní úpravy. Státem vlastněné podniky jsou pro účely FOIA vymezeny v § 6 FOIA jako obchodní společnosti, které jsou výlučně vlastněné státem nebo jakoukoli veřejnou autoritou vyjma ministerstev, uvedenou v příloze č. 1 FOIA, a vyjma autorit tam uvedených pouze v souvislosti s poskytováním určitých informací. SVP je považován za zcela vlastněný státem v případě, že jeho vlastníky nejsou jiné osoby než stát, ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy anebo obchodní společnosti vlastněné těmito osobami a dále osoby jednající jménem těchto osob.

Česká republika: Státem vlastněné podniky jsou povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ"), pokud splňují většinu znaků tzv. veřejné instituce, které vymezil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 a na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu.[147] Pokud jsou státem vlastněné podniky veřejnými institucemi, musejí poskytovat informace komukoli, kdo o ně požádá postupem podle § 13 an. InfZ, včetně informací o smlouvách uzavřených takovými státem vlastněnými podniky.

Česká právní úprava a praxe by se tak mohla inspirovat co do zakotvení SVP coby povinného subjektu v samotném § 2 odst. 1 InfZ. Neměla by přitom dle našeho názoru přebírat omezení britské právní úpravy, která za povinné subjekty považuje toliko SVP se 100% majetkovou účastí státu, včetně dceřiných společností takových SVP.

[143] OECD Guidelines, Guideline II. F 3, str. 30.

[144] Viz zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o svobodě informací), který umožňuje zveřejňovat smlouvy, uzavřené jak státem, tak SVP a dalšími subjekty.

[145] Norská vlastnická politika (http://www.ownershippolicy.net/index.gan?id=17534&subid=0) odkazuje na zákon č. 16 o svobodném přístupu k informacím ze dne 19. 5. 2006 (Freedom of Information Act), jehož principem je poskytnutí co nejvíce informací. Norský zákon o svobodném přístupu k informacím se dle § 2 písm. c) a d) výslovně vztahuje také na právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek přímo nebo nepřímo majetkovou účast (equity share), která poskytuje více než polovinu hlasů v nejvyšším orgánu takové právnické osoby a na právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek právo volit více než polovinu volených členů v nejvyšším orgánu takové právnické osoby. Anglické znění zákona dostupné zde: http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-20060519-016-eng.pdf.

[146] OECD Principles, str. 49 a 50.

[147] Tyto znaky nepochybně splňují všechny státní podniky.

5 Nezávislá kontrola hospodaření státem vlastněných podniků

Pod pojmem „nezávislá vnější kontrola“ rozumíme v této analýze kontrolu SVP, prováděnou nejvyšší auditní institucí ve smyslu Limské deklarace,[148] dokumentu popisujícího dobrou praxi nezávislého auditu zacházení s veřejnými prostředky. Podle čl. 18 odst. 3 Limské deklarace mají auditu nejvyšší kontrolní instituce podléhat veškeré operace s veřejnými prostředky, bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním (státním) rozpočtu. Vyčlenění některých částí finančního řízení z národního rozpočtu nemá vést k vyloučení těchto oblastí z auditu nejvyšší auditní instituce. Podle čl. 23 odst. 1 Limské deklarace pak rozšiřování hospodářských aktivit vlády často vede ke zřizování podniků podle soukromého práva. Má-li vláda v těchto podnicích podstatnou účast anebo vykonává-li rozhodující vliv, mají takové SVP podléhat auditu nejvyšší auditní instituce.

Velká Británie: Nejvyšší auditní institucí ve Velké Británii je „National Audit Office“ (dále jen „NAO“), zřízený National Audit Act 1983.[149] NAO může podle § 7 odst. 1 uvedeného zákona kontrolovat jakýkoli subjekt, jehož příjem tvořily alespoň z 50 % celkových příjmů subjektu veřejné finanční prostředky. Ustanovení o kontrole dopadá podle § 7 odst. 4 na všechny subjekty, jejichž členy jmenuje (dosazuje) vláda (anebo orgán zastupující vládu), s výjimkou osob uvedených v příloze č. 4 tohoto zákona. To znamená, že NAO může kontrolovat všechny SVP, jejichž činnost je alespoň z 50 % financována z veřejných rozpočtů, vyjma některých zákonných korporací (statutory corporations) a státem vlastněných podniků zřízených namísto zákona královskou zakládací listinou, které jsou zmíněny v příloze č. 4 (např. British Broadcasting Corporation, Oil and Pipelines Agency, The Post Office).

Česká republika: Nejvyšší auditní institucí je Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“), zakotvený v čl. 97 Ústavy a v navazujícím zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Český NKÚ podle stávající právní úpravy nemůže kontrolovat všechny SVP. Důvodem je vymezení předmětu kontroly v čl. 97 odst. 1 Ústavy, podle něhož může NKÚ kontrolovat pouze hospodaření se státním majetkem, což znamená, že NKÚ může kontrolovat státní podniky, které dle § 2 odst. 1 ZSP provozují podnikatelskou činnost s majetkem státu, hospodaří s majetkem státu a nemají vlastní majetek. V případě akciových společností s majetkovou účastí státu se však nejedná o hospodaření s majetkem státu, ale o hospodaření se soukromým majetkem, samotný vklad státu se stává rovněž majetkem obchodní společnosti (byť státu náleží právo na likvidační zůstatek). Pouze v případě, že jsou akciové společnosti příjemcem veřejných prostředků (např. dotace či návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu), podléhají kontrole NKÚ, avšak pouze co se týká nakládání s těmito veřejnými prostředky. Česká republika tedy nesplňuje čl. 23 odst. 1 Limské deklarace.

[148] http://www.nku.cz/assets/urad/limska-deklarace.pdf

[149] Nejde o jediný zákon upravující činnost NAO, viz http://www.nao.org.uk/about-us/what-we-do/our-powers/. Další zákony, které vztahují působnost NAO na další subjekty (např. Government Resources and Accounts Act 2000), však o SVP nehovoří.

6 Závěrečná doporučení pro českou právní úpravu a praxi

Tato část analýzy představuje shrnutí výše uvedených dílčích závěrů a doporučení, co by bylo vhodné či možné převzít z britské právní úpravy, soft law a dobré praxe do českého právního rámce správy a řízení státem vlastněných podniků. Podobně jako v úvodu podotýkáme, že uvedená doporučení jsou analogicky aplikovatelná i v případě správy a řízení obchodních společností ovládaných obcemi a dalšími územními samosprávnými celky.

6.1 Doporučení k české státní vlastnické politice

Z výše uvedeného popisu britské právní úpravy a praxe je patrné, že zavedení státní vlastnické politiky, tj. strategického dokumentu vlastníka SVP, obsahově odpovídajícího doporučením OECD, je možné nejen „norskou cestou" v podobě jednoho dokumentu dopadajícího na všechny SVP (např. ve formě usnesení vlády), ale také cestou dílčích „rámcových dohod", používaných ve Velké Británii.

Pro českou právní úpravu SVP by bylo vhodné jednotlivým ministerstvům vykonávajícím práva zakladatele či akcionáře za stát uložit zákonem150 a prováděcími předpisy povinnost vytvářet na základě konzultace s jednotlivými SVP rámcové dohody. Zákon by mohl **vymezit základní obsah rámcové dohody** (inspirovat se lze obsahem „Managing Public Money" v subkapitole 2.1 této analýzy) s tím, že konkrétní účel a stanovení cílů bude záležitostí jednotlivých ministerstev. Při stanovení měřitelných cílů se lze opět inspirovat obsahem britských rámcových dohod. Způsob, jakým budou rámcové dohody plněny jednotlivými SVP, by měl být stanoven v obchodních plánech, koncepcích rozvoje podniku a podobných dokumentech, vytvářených managementem SVP (tyto dokumenty by musely být v souladu s rámcovou dohodou). To by umožnilo ministerstvu kontrolovat plnění cílů v rámcové politice a managementu SVP by to současně poskytlo dostatečnou nezávislost v obchodním vedení SVP.

Analogicky by mohla postupovat při zavádění vlastnické politiky obec. Usnesení zastupitelstva obce by pověřilo radu obce vytvořením rámcových dohod s obchodními společnostmi ovládanými obcí. Způsob plnění rámcových dohod by byl zakotven ve vnitřních dokumentech takových obchodních společností, primárně v jejich stanovách či společenské smlouvě, jejichž upravené znění by schválilo zastupitelstvo obce.[151]

Dále by měl zákon stanovit **základní postup pro pravidelné vyhodnocování obsahu rámcové dohody** prostřednictvím **pravidelných setkání zástupců ministerstev a členů orgánů SVP** (podrobnosti by mohly být stanoveny ve stanovách jednotlivých SVP či v jeho vnitřních předpisech a předpisech ministerstva, přičemž vzorem může být výše uvedený popis vyhodnocování výkonů British Business Bank v subkapitole 2.4 této analýzy). Případné změny účelu a cílů, jaké má konkrétní SVP plnit, by měly podléhat předchozímu projednání s orgány daného SVP na valné hromadě (v případě státních podniků na setkání zástupců ministerstva a orgánů daného státního podniku), a to i v případě, že změny rámcové dohody nevyžadují změnu stanov či statutu SVP.

Analogicky by základní postup pro vyhodnocování obsahu rámcových dohod obsahoval jednací řád rady obce a zastupitelstva obce, podrobnosti by byly stanoveny ve stanovách obchodních společností ovládaných obcí. Namísto zástupců ministerstev by s orgány takových obchodních společností jednali zástupci obce.

[150] Jako vhodné se jeví novelizovat ustanovení § 28 an., a § 54 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, která se věnují účasti státu v jiných právnických osobách a sdruženích, včetně účasti ve státem vlastněných podnicích. Alternativně lze tuto povinnost uložit ministerstvům usnesením vlády.

[151] Viz § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon (alternativně usnesení vlády a na něj navazující změny statutu či stanov jednotlivých SVP) by měl také zakotvit povinnost **„dodržuj nebo vysvětli“**, díky které budou muset jednotlivé SVP smysluplným způsobem[152] uvádět, zda a do jaké míry dodržují existující (či nově vytvořené) kodexy dobré správy a řízení, zejména v případě, kdy správa a řízení SVP (či některé její aspekty) nebudou zakotveny v obecně závazných právních předpisech.

Podobným způsobem je opět možné zavést povinnost „dodržuj nebo vysvětli“ vůči obchodním společnostem ovládaným obcí prostřednictvím usnesení zastupitelstva obce (které by museli provést buď zástupci obce na valné hromadě nebo rada obce) a na něj navazujícími změnami stanov či společenských smluv, schválenými zastupitelstvem.

6.2 Doporučení k českému nominačnímu procesu

Právní úprava nominačního procesu do orgánů českých SVP by měla podle našeho názoru být alespoň rámcově upravena zvláštním zákonem. Důvodem pro zavedení v této analýze obsažených doporučení formou zákona je jednak stabilita zvoleného řešení (neboť změnit zákon je obtížnější než revokovat např. usnesení vlády),[153] jednak vytvoření jednotného právního rámce pro správu a řízení státem vlastněných podniků.[154] Právní úprava – včetně prováděcích právních předpisů – by měla po vzoru britské právní úpravy a praxe zahrnovat nejen obsazování pozic v dozorčích radách, ale též ve statutárních orgánech jednotlivých SVP, přičemž pravidla, upravující alespoň základní obsah nominačního procesu, by měla být dodržována i v případě, že členy statutárního orgánu jmenuje a odvolává správní či dozorčí rada SVP.

Podobně by bylo možné upravit nominační proces ve vnitřních předpisech obce (např. jednacím řádu zastupitelstva) a na ně navazujících změnách stanov a společenských smluv obchodních společností ovládaných obcí.

Není přitom nutné přebírat britský systém odlišného nominačního procesu podle toho, jaká konkrétní funkce v orgánu SVP má být obsazena. **Samotný nominační proces by měl mít buď formu otevřeného výběrového řízení** (kterého se může zúčastnit každý), anebo by příslušné ministerstvo či orgán musel pověřit vyhledáním vhodných kandidátů personální agenturu. Přímé nominace osob navržených ministrem by měly být výjimečné a měly by být vždy odůvodněny. Doporučujeme proto, **aby ministr vybíral ke jmenování či zvolení do orgánů SVP kandidáty pouze ze seznamu osob, které mu předloží Vládní výbor pro personální nominace** (tzn. ze shortlistu). Podotýkáme, že ministr nemusí jmenovat či navrhnout ke zvolení žádného z výborem doporučených kandidátů, v takovém případě však pozice v orgánu SVP zůstává neobsazena a je třeba nominační proces zopakovat.

Na úrovni obce by zastupitelstvo mohlo navrhovat pouze osoby ze seznamu osob, vytvořeném nominačním výborem, který by byl poradním orgánem obce. To by si vyžádalo jednak změnu jednacího řádu zastupitelstva obce, jednak usnesení zastupitelstva, kterým se zřizuje nominační výbor coby jeho poradní orgán.

Britská zkušenost ukazuje, že výbor pro personální nominace představuje standardní institucionální záruku průhlednosti a kvality nominačního procesu. V našich podmínkách je vhodné, aby zůstal zachován Vládní výbor pro personální nominace například coby poradní orgán vlády (resp. jednotlivých ministerstev), namísto statutu (schvalovaného usnesením vlády) **by jeho existence a základní úprava jeho role v nominačním procesu měly být zakotveny ve zvláštním zákoně.** Podrobnosti jeho činnosti by upravoval jednací řád, vytvářený samotným nominačním výborem. Přebírat britský systém, kdy má každý SVP vlastní nominační výbor coby poradní orgán správní rady, není dle našeho názoru vhodné. **V souladu s britskou praxí by ale většinu členů Vládního výboru pro personální nominace měli tvořit nezávislí experti** (viz subkapitola 3.1 této analýzy).

[152] Inspirovat se lze např. textem „What constitutes an explanation under „Comply or Explain“?“, vymezujícím, jak má vysvětlení dodržování (či odchylek) od kodexů dobré správy a řízení vypadat. Viz subkapitola 2.5 této analýzy.

[153] Smyslem je přijmout řešení, které přetrvá i po skončení funkčního období současné vlády.

[154] Forma zákona umožňuje upravit v analýze popsané aspekty správy a řízení státem vlastněných podniků komplexně, umožňuje stanovit sankce v případě nedodržování právní úpravy a současně poskytuje jednotlivým členům vlády, resp. ministerstvům zmocnění k vytvoření prováděcích právních předpisů (tedy rámcová právní úprava je stále flexibilní a může reflektovat případné odchylky). Forma usnesení vlády toto neumožňuje.

V případě obcí by musel být usnesením zastupitelstva obce zřízen nominační výbor coby poradní orgán zastupitelstva, který by plnil podobnou roli jako Vládní výbor pro personální nominace. Předsedou výboru by musel být člen zastupitelstva,[155] většinu členů výboru by však měli tvořit nezávislí experti.

Zákon upravující nominační proces by měl dále vymezit základní hodnotící kritéria, vyžadovaná po všech kandidátech na členství v orgánu SVP alespoň ve stejném rozsahu, jako je vyžaduje britská úprava (viz subkapitola 3.2 této analýzy). **Konkretizaci zákonem vymezených kritérií by již zajišťovalo samotné ministerstvo** ve spolupráci s Vládním výborem pro personální nominace na základě konzultace s příslušným orgánem SVP, jehož funkci je třeba obsadit. **Výsledkem by měl být tzv. profil kandidáta na konkrétní funkci v orgánu určitého SVP** (po vzoru britských candidate's brief), který by musel být uveřejněn hned na počátku nominačního procesu. Toto doporučení je podle našeho názoru zásadní, protože zavedení této praxe je předpokladem zvýšení odborné úrovně obsazovaných orgánů a nepřímo také preventivním opatřením proti politické korupci.

Analogicky k tomu by usnesení zastupitelstva, kterým se zřizuje nominační výbor, muselo rámcově upravit hodnotící kritéria, konkretizaci by pak provedl samotný nominační výbor, který by rovněž vytvářel profil kandidáta na konkrétní funkci.

Jak ukazuje britská praxe, vyloučení politicky aktivních osob **z členství v orgánech SVP je žádoucím a dosažitelným výsledným stavem.** V podmínkách české právní úpravy by bylo možné jej dosáhnout například doplněním § 4 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, o vyloučení poslanců a senátorů z možného členství v orgánech SVP, a zavedením povinnosti ostatních kandidátů hlásit nominačnímu výboru své politické aktivity v rozsahu odpovídajícím alespoň britské úpravě (viz subkapitola 3.3 této analýzy) s tím, že v rámci ochrany citlivých osobních údajů (§ 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů) by byla uveřejněna pouze informace o politické aktivitě kandidáta, který byl nakonec jmenován (či navržen ke zvolení) do orgánu SVP.

Zákon by měl dále vyloučit možnou kumulaci funkce člena statutárního orgánu a zaměstnance managementu SVP (tedy alespoň v rámci správy a řízení SVP vyloučit možnou kumulaci funkcí).

V případě obcí lze uvažovat o analogické novelizaci zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů tak, aby vylučovala kromě poslanců a senátorů též zastupitele obce, alespoň z členství ve statutárním orgánu obchodní společnosti ovládané obcí. Alternativou je vyloučit zastupitele obce z členství v orgánech obchodních společností ovládaných obcí v rámci kvalifikačních kritérií, schválených usnesením zastupitelstva.

6.3 Doporučení k poskytování informací o státem vlastněných podnicích

Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, by mělo výslovně uvádět coby povinný subjekt SVP. Státní vlastnická politika (ať už v podobě jednoho dokumentu či výše popsaných rámcových dohod s jednotlivými SVP) by měla být veřejně dostupná spolu s výročními zprávami jednotlivých SVP. Maximálně transparentní by měl být též nominační proces.

V případě obchodních společností ovládaných obcí lze poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. výslovně zakotvit ve stanovách či zakládací listině, včetně požadavku na obsah výroční zprávy takové obchodní společnosti, který by měl odpovídat § 18 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[155] To plyne z § 117 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

6.4 Doporučení ke kontrole hospodaření státem vlastněných podniků nezávislou auditní institucí

Doporučujeme schválit již navržené znění novely čl. 97 Ústavy a navazující novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění sněmovních tisků č. 43 a 44,[156] které umožňují NKÚ kontrolovat hospodaření státem vlastněných podniků a rovněž obchodních společností ovládaných obcí.

[156] http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=43 a http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=44

Příloha: Vyhodnocení žádostí o informace týkajících se existence státní vlastnické politiky a nominačního procesu do orgánů státem vlastněných podniků

Dne 25. 2. 2015 jsme rozeslali celkem 12 žádostí o informace, jejichž adresáty byla 4 ministerstva vykonávající práva akcionáře za stát v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu ve smyslu zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, a současně práva zakladatele vůči státním podnikům ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, a vůči národním podnikům, které jsou řízeny stejně jako státní podniky (viz statut Budějovického Budvaru, n. p.). Dále bylo obesláno 8 „státem vlastněných podniků“ (SVP), kterým byly položeny stejné otázky jako ministerstvům. Z toho odpovědi poskytlo 6 SVP, přičemž společnost České dráhy, a. s. žádost odložila s tím, že požadované informace nemá. ČEZ, a. s. a ČD Cargo, a. s. na žádosti o informace vůbec nereagovaly. Informace o těchto SVP byly poskytnuty ministerstvy.

Předložené srovnání navazuje na dříve provedené dotazování z roku 2011, jehož výsledkem bylo konstatování, že Česká republika nedodržuje většinu z doporučení OECD, týkajících se správy a řízení státem vlastněných podniků.[1]

Z poskytnutých odpovědí vyplývají následující informace:

	Ministerstvo financí	Ministerstvo zemědělství	Ministerstvo vnitra	Ministerstvo dopravy	České dráhy, a. s.	Český aeroholding, a. s.	Budějovický Budvar, n. p.	Lesy České republiky, s. p.	Řízení letového provozu, s. p.	Česká pošta, s. p.
Kdo vykonává vlastnická práva	×	×	×	×	Zakladatelem Ministerstvo dopravy,[2] výkon vlastnických práv skrze řídicí výbor[3]	Ministerstvo financí	Ministerstvo zemědělství	Ministerstvo zemědělství	Ministerstvo dopravy	Ministerstvo vnitra
Existence dokumentu popisujícího výkon práv zakladatele či akcionáře v SVP (vlastnická politika)	Ano[4]	Ano[5]	Ne, vyjma zákona	Ne, vyjma zákona	Ne, vyjma stanov a zákona	Ne, vyjma stanov a zákona	Ne, vyjma statutu a zákona	Ano,[6] vyjma statutu a zákona	Ne, vyjma statutu a zákona	Ne, vyjma statutu a zákona
Existence dokumentů, kterými ministerstvo stanovuje dosažení ročních, ev. víceletých cílů	Ne, ale zvažují jeho vytvoření	Ano[7]	Ne[8]	Ne[9]	Ne	Ne	Ne	Ano[10]	Národní výkonnostní cíle schvalované Evropskou komisí	Ne

	Ministerstvo financí	Ministerstvo zemědělství	Ministerstvo vnitra	Ministerstvo dopravy	České dráhy, a. s.	Český aeroholding, a. s.	Budějovický Budvar, n. p.	Lesy České republiky, s. p.	Řízení letového provozu, s. p.	Česká pošta, s. p.
Existence dokumentů popisujících nebo závazně stanovujících proces tvorby ročních, ev. víceletých hospodářských plánů	Ne, vyjma vnitřních předpisů SVP	Ano[11]	Ne[12]	Ne, vyjma vnitřních předpisů SVP	Ne	Ne	Ano[13]	Ano[14]	Ano[15]	Ne
Existence strategických plánů vytvořených managementem SVP	Ano	Ano	Ano	Ano	Roční plány vytvořené SVP	Roční plány vytvořené SVP	Roční plány vytvořené SVP	Roční plány vytvořené SVP	Roční plány vytvořené SVP	Roční plány vytvořené SVP
Dodržování kodexů správy a řízení	Ano, ČEZ, a. s.	Pokud nějaké mají	Pokud nějaké mají	Pokud nějaké mají	Vyžádaly zpřesnění žádosti o informace	Neodpověděl	Ne	Ano, protikorupční program	Neodpovědělo	Ne
Zvláštní dokumenty upravující postupy SVP v oblasti veřejných zakázek, poskytování informací, uzavírání smluv atd.[16]	Ne	Ne	Ano, ohledně veřejných zakázek	Ne	Ne	Ne	Ne	Ano, ohledně nakládání s nemovitostmi	Ne	Ne

Pro úplnost dodáváme, že stejní adresáti byli obesláni ještě další žádostí o informace, týkající se úpravy nominačního procesu před zřízením Vládního výboru pro personální nominace (zřízen usnesením vlády České republiky ze dne 17. března 2014 č. 177, o zřízení Vládního výboru pro personální nominace v aktuálním znění).[17] Odpovědi na položené otázky pouze potvrdily absenci formální úpravy nominačního procesu před zřízením vládního výboru a rovněž potvrdily praktickou neexistenci formální úpravy nominačního procesu uvnitř jednotlivých ministerstev, na jehož základě ministerstva navrhují vládnímu výboru konkrétní osoby k hodnocení.

[1] K výsledkům tohoto dotazování viz http://www.statnifirmy.cz/sites/default/files/soe_konference_informacni_podklad.pdf.

[2] Viz § 3 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.

[3] Podle § 12 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb.: „*Stát vykonává práva akcionáře v akciové společnosti České dráhy prostřednictvím řídícího výboru. Řídící výbor tvoří tři vládou písemně pověření zaměstnanci ministerstva a po jednom vládou písemně pověřeném zaměstnanci Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva pro místní rozvoj.*"

[4] Směrnice č. 3/2015 ministra financí, o pravidlech pro výkon vlastnických práv státu v obchodních korporacích strategického významu s majetkovou účastí České republiky – Ministerstva financí.

[5] Příkaz ministra zemědělství č. 5/2011, č. j. 1722/2011-MZE-12142, jehož provádění upravuje metodický pokyn, ve znění změn provedených pod č. j. 45389/2013-MZE-12142.

[6] Koncepce rozvoje podniku: http://www.lesycr.cz/o-nas/dokumenty-ke-stazeni/Documents/Koncepce_LCR_2015-2019.pdf.

[7] Metodický pokyn k příkazu ministra zemědělství č. 5/2011, k výkonu zakladatelských funkcí vůči státním organizacím typu státního podniku a vůči akciovým společnostem, č. j. 1722/2011-MZE-12142, jehož provádění upravuje metodický pokyn, ve znění změn provedených pod č. j. 45389/2013-MZE-12142.

[8] Stanovení obdobných ukazatelů by podle Ministerstva vnitra bylo překročením pravomoci zakladatele.

[9] Výjimkou je Řízení letového provozu, s. p., avšak předmětný dokument nebyl poskytnut a není patrně veřejně dostupný.

[10] Koncepce strategického rozvoje podniku Lesy České republiky, s. p. pro období let 2015–2019.

[11] Metodický pokyn k příkazu ministra zemědělství č. 5/2011, k výkonu zakladatelských funkcí vůči státním organizacím typu státního podniku a vůči akciovým společnostem.

[12] Stanovení obdobných ukazatelů by podle Ministerstva vnitra bylo překročením pravomoci zakladatele.

[13] Koncepce rozvoje podniku Budějovický Budvar, národní podnik, Budweiser Budvar, National Corporation, Budweiser Budvar, Entreprise Nationale na období 2014–2016.

[14] Koncepce strategického rozvoje podniku Lesy České republiky, s. p. pro období let 2015–2019.

[15] Právní předpisy Evropské unie.

[16] Za zvláštní dokumenty nepovažujeme právní předpisy ani statuty, zakládací listiny či stanovy SVP.

[17] http://www.vlada.cz/cz/ppov/vladni-vybor-pro-personalni-nominace-117326/

www.frankbold.org