

V Praze dne 1. června 2015
Č.j.: 559/15

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k
návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku,
ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem navrhované právní úpravy je přesné vymezení postavení, kompetencí a odpovědnosti ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a vztahů orgánů podniků k jejich zakladatelům. Dále je cílem stanovit základní soubor práv a povinností podniku představující obsah práva hospodařit s majetkem státu.

Jak uvádějí autoři, uvedení zásad dobré správy a péče řádného hospodáře do praxe, přesné vymezení povinností a odpovědnosti orgánů podniků a stanovení regulace pro dispozice s majetkem podniků by mělo vést nejen k celkovému zvýšení kvality výkonu práva hospodařit s majetkem státu v transparentním prostředí, ale i ke zlepšení hospodářských výsledků jednotlivých podniků, posilování jejich postavení na trhu a tím i ke zvýšení příjmů státního rozpočtu. Kromě obecného přínosu navrhované právní úpravy spočívajícího v celkovém zkvalitnění správy majetku státu by měla být jejím přínosem identifikace a urychlené dokončení likvidace státních podniků a zejména převod jejich likvidačních zůstatků do aktiv státního rozpočtu.

Analýza postavení a činnosti státních podniků zpracovaná Ministerstvem průmyslu a obchodu ukázala, že zákon č. 77/1997 Sb. sice splnil svoji úlohu v oblasti právní regulace činnosti státních podniků, ale že současně existuje řada vážných problémů a nedostatků, které postavení státních podniků oslabují a vedou k nevhodnému nebo neúčelnému nebo neefektivnímu využívání jejich majetku nebo k nesprávnému nakládání s majetkem podniku a jeho finančními prostředky. Dnes platná právní úprava postavení a činnosti státních podniků přináší určitá rizika státu v postavení vlastníka majetku, který svěřuje státním podnikům do práva hospodařit. Stát svěřuje majetek státním podnikům k provozování podnikatelské činnosti v zájmu úspěšné realizace svojí hospodářské politiky. Předpokládá a spoléhá na to, že podniky budou majetek státu spravovat s péčí řádného hospodáře, že majetek podniků bude účelně a efektivně využíván a že bude všemi právními a věcnými prostředky chráněn před zničením, poškozením, ztrátou, odcizením, zneužitím a dalšími negativními jevy. Tato očekávání státu však nejsou vždy naplněna, což potvrzují výsledky kontrolní činnosti prováděné jak orgány vnitřní kontroly, tak i orgány vnější kontroly shrnuté ve Zprávě.

II. Připomínky a návrhy změn

Předložená Závěrečná zpráva RIA je na většině míst poměrně slušně zpracována a dobře popisuje problém, přímo po resortech přehledně vyjmenovává desítky dotčených státních podniků i s ohledem, zda nejsou v likvidaci či v konkursu.

A teď se zastavme ke vznesení a zvážení připomínek ke zprávě, kde lze mnohdy postrádat byť kvalitativní vyhodnocení variant řešení problémů identifikovaných v úvodu závěrečné zprávy.

S ohledem na dopady úpravy v běžném chodu podniku a efektivnost rozhodování by bylo vhodné důkladněji zvážit dopady návrhu v tom, že vedení podniku v některých bodech až příliš omezuje. Jako nadbytečné se např. jeví některé samozřejmé požadavky (např. že musí podnik sledovat, jestli mu platí dlužníci - §17b, odst. (4)) – jakoby se stát snažil legislativou ošetřovat to, že nedokáže najmenovat do pozice ředitelů kvalitní kandidáty.

S ohledem na povahu věci by však bylo vhodné zvážit (zpravodajovi se zdá dokonce vhodnější) variantu **explicitního vyloučení určeného majetku z konkursní podstaty**, oproti variantě tvrdící, že určeným majetkem neodpovídá za dluhy, což se jeví jako laická formulace. Výsledná varianta by pak zněla:

- Určeným majetkem nemůže státní podnik ručit a určený majetek nemůže být zahrnut do konkursní podstaty.

K jednotlivým ustanovením:

- nejsou vyhodnoceny dopady sporného §12a o pozici ředitele (zejména odst. (2)), v tomto lze podpořit MF, že ředitel by měl být na roveň statutárního orgánu v obchodní korporaci – ostatně i §12 uvádí, že ředitel je statutárním orgánem, nikoliv zaměstnancem podniku. Z toho mají vyplývat jeho kompetence a odpovědnost. Ručení v podobě 4,5násobku platu u šéfa firmy s majetkem v miliardách korun je implicitním morálním hazardem,
- z hlediska vyhodnocení řádné „corporate governance“ §12a, odst. (1) nepostihuje ambivalentnost role „agenta“ - ředitele ve státním podniku, kdy jeho „principál“ je stát řízený politiky s politickými cíli – ředitel má jednat s péčí řádného hospodáře vždy, porušení nenastává pouze tehdy, když z toho získá majetkový prospěch. Měla by tam být proto také definována věta, že „ředitel má povinnost počínat si s péčí řádného hospodáře vzhledem k účelu činnosti státního podniku“ – někdy totiž péče řádného hospodáře a nedefinovaný účel podniku mohou být v rozporu,
- problematická je v obdobné souvislosti také věta „Pečlivě a s potřebnými znalostmi jedná ten, kdo mohl při podnikatelském rozhodování v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu podniku; to neplatí, pokud takové rozhodování nebylo učiněno s nezbytnou loajalitou“, zde není zřejmé s loajalitou ke komu/čemu – zakladateli/státu/státnímu podniku/účelu existence podniku?,
- ostatně zmíněný účel podniku by měl být obsažen v každém statutu – proto navrhuje vložit do §15, odst. (1), písm. f),
- při hodnocení sociálních dopadů §12a, odst. (3) by mělo být vyargumentován fakt varianty, že důkazní břemeno při řízení před soudem má ředitel, což se může jevit jako narušení presumpce nevinny.

- opět z hlediska vyhodnocení řádné „corporate governance“ §13 – bylo by vhodné posoudit varianty – vedle navrhovaných pravomocí DR by bylo vhodné zvážit variantu vztahenou k pravomocem člena dozorčí rady – v případě státních podniků by byla vazba na zakladatele daleko přímější,
- §13a lze interpretovat tak, že při hlasování dozorčí rady existuje pouze jedna možnost, která je s péčí řádného hospodáře, a kdo hlasuje pro druhou variantu, tak hned platí škodu – ad a) kdo škodu vyčíslí, ad b) pokud něco potřebuje souhlas dozorčí rady, tak to přece automaticky znamená, že to podléhá posouzení a není zřejmé, která varianta je lepší. Pokud má být ten odstavec jen o odpovědnosti členů dozorčí rady, tak ať to není spojováno s tím, jestli hlasují pro něco, s čím je nutný jejich souhlas,
- členové DR také odpovídají jen 4,5násobkem platu (v podniku/zakladateli/odměny), takže kdo nedostává odměnu, nic mu nehrozí – nebylo by vhodné zvážit také jiné varianty?
- ředitel a členové DR ručí solidárně (pokud porušili péči řádného hospodáře spolu), to není vyhodnoceno – varianta větší odpovědnosti na straně ředitele by měla být také posouzena
- §13a, odst. (2) se také v textu odkazuje na §12a odst. (2), který ale mluví jen o řediteli, to je možná špatný odkaz (?)
- §19, odst. (4) – fond zakladatele – není novinkou. Ale striktně vzato u tohoto ustanovení nebyly ani v minulosti zváženy varianty: nulová - kdy toto ustanovení umožňuje využít stažené zisky ze státního podniku na překročení výdajů rozpočtové kapitoly zakladatele; konkurenční varianta – kdy stažené zisky ze státního podniku by procházely jako rozpočtové opatření ve výboru Sněmovny, což by posílilo význam limitu výdajů ve státním rozpočtu?

Technická připomínka k §20, odst. (3) – je zde odkaz na okresní úřady, které ale již neexistují, není třeba toto ustanovení odstranit?

III. Závěr

Komise RIA je připravena předloženou závěrečnou zprávu RIA po vypořádání a předložení dopracování připomínek uvedených v bodě II. stanoviska doporučit ke schválení.

Vypracovali: prof. Michal Mejstřík
PhDr. Zdeněk Kudrna, Ph.D

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
místopředsedkyně komise