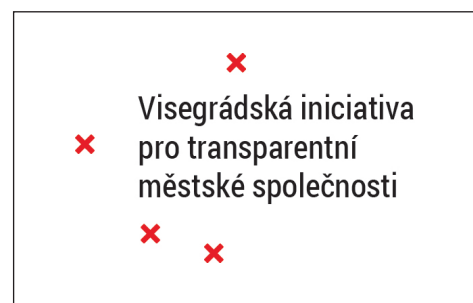




Jak zvýšit úroveň transparentnosti městských společností v zemích Visegrádské čtyřky



Andrea Kohoutková, Petra Edina Reszkető, Michal Piško,
Katarzyna Batko-Tołuć, Dorota Markiewicz



Obsah

1. Úvod	3
2. Pozadí a klíčová zjištění	4
3. Kontext v jednotlivých zemích V4	6
» Česká republika	6
» Slovensko	8
» Maďarsko	9
» Polsko	10
4. Dobrá praxe v jednotlivých zemích V4	11
» Česká republika	11
» Slovensko	11
» Maďarsko	12
» Polsko	12
5. Hlavní doporučení	13
6. Reference	15
7. Související literatura	17

1. Úvod

Transparentní nakládání s veřejnými prostředky je jednou z nejzásadnějších podmínek ekonomického růstu. Mezinárodní studie zdůrazňují, že transparentní a odpovědné vedení veřejných podniků zvyšuje efektivitu, a tím zvyšuje příjmovou složku společností ve vlastnictví státu nebo územních samosprávných celků. Městské obchodní společnosti (MOS) hrají důležitou úlohu v místních rozpočtech a jejich transparentní a odpovědné vedení může vést ke zvýšení kvality poskytovaných služeb a efektivnějšímu nakládání s veřejnými prostředky na místní úrovni.

K zajištění transparentnosti a odpovědného vedení je nezbytná otevřenost a svobodný přístup k informacím týkajících se řízení veřejných podniků. Jedině na základě odpovídající míry otevřenosti a kvality poskytovaných informací lze kontrolovat a hodnotit efektivitu a výsledky hospodářské činnosti městských společností. Zákonná úprava povinnosti poskytovat informace o městské společnosti a jejím řízení je základním kamenem ke zvýšení odpovědnosti vedení. V mnoha případech ovšem právní předpisy nestačí, pokud nejsou doprovázeny efektivní monitorovací činností a vynutitelností ze strany veřejných vlastníků a vůbec širší veřejnosti. Národní právní úpravy většinou obsahují postupy v poskytování informací a z nich vyplývajících povinností veřejných subjektů (včetně MOS). Avšak vzhledem k nedostatečnému dohledu nebo vynutitelnosti této právní úpravy, ovšem právní úpravy zaostávají v naplnění svého účelu.

Naše studie si dala za cíl prezentovat nový pohled na přístup městských společností k poskytování informací a transparentnosti vedení v zemích Visegrádské čtyřky. Předmětem studie bylo 36 městských společností reprezentující oblasti Evropské unie s různým stupněm rozvoje. Analýzou webových stránek a profilů společností a interview s vedoucím managementem městských společností, jsme poodhalili jak základní hnací síly, tak překážky vyšší míry transparentnosti na místní úrovni.

Výsledky našeho žebříčku ukazují významné odchylky v přístupu k poskytování informací mezi městskými společnostmi Visegrádské čtyřky a tím, odhalují velký potenciál ke zlepšení, například výměnou dobré praxe.

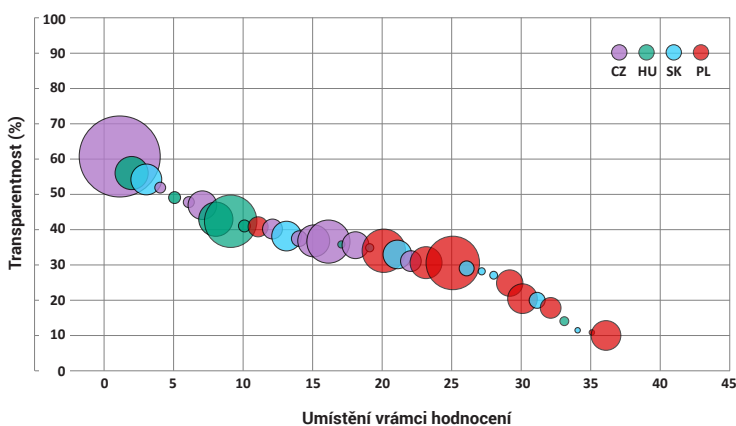
Obecně lze konstatovat, že se městské společnosti nezdají, že by významným způsobem přispívaly k větší transparentnosti a obchodní etické integritě. Z tohoto důvodu zdůrazňujeme především potřebu pro větší angažovanost vlastníků a spolupráci v dohledové činnosti a vynutitelnosti mezi orgány veřejné správy a občanskými nevládními organizacemi. Například pravidelné vyhotovování podobných žebříčků transparentnosti a jejich publikace ve sdělovacích prostředcích by mohlo být efektivním nástrojem ke zvýšení transparentnosti městských společností a rovněž vést ke stimulující výměně dobré praxe.

2. Pozadí a klíčová zjištění

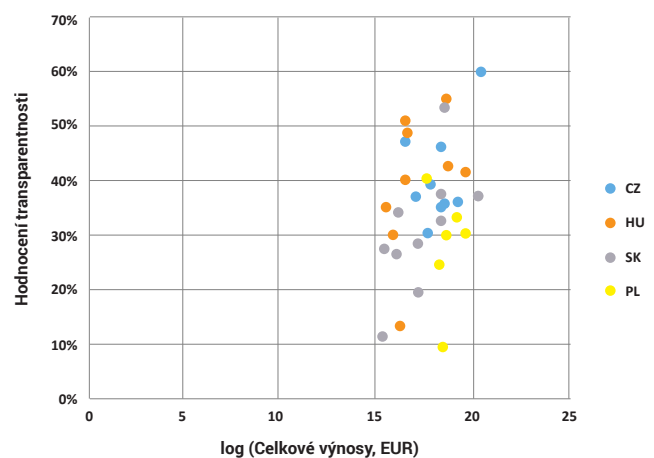
Jeden z nejspolehlivějších způsobů jak porovnat úroveň transparentnosti městských společností a zároveň přispět k jejich větší otevřenosti jsou žebříčky transparentnosti. Na základě TIS metodologie a doporučení **Světové banky, OECD, Evropské komise a relevantních nevládních organizací** jsme proto jeden vytvořili. Předmětem porovnání bylo **36 významných městských společností se 100% vlastnickou účastí obcí a měst ze čtyř zemí Visegrádské skupiny**. Devět společností z každé země byly vybrány na základě různých kritérií jako celkový roční příjem, úroveň regionální vyspělosti nebo předmět podnikání.

Žebříček transparentnosti městských společností byl nadále rozdělen na deset klíčových kategorií pro výkon veřejné kontroly. Samotný proces hodnocení společností byl prováděn stejným způsobem ve všech čtyřech zemích. Informace byly čerpány z oficiálních webových stránek městských společností od listopadu do prosince roku 2016. Většina kategorií obsahovala několik dílčích indikátorů, celkově však mohla společnost obdržet maximálně 10% z celového skóre za každou kategorii.

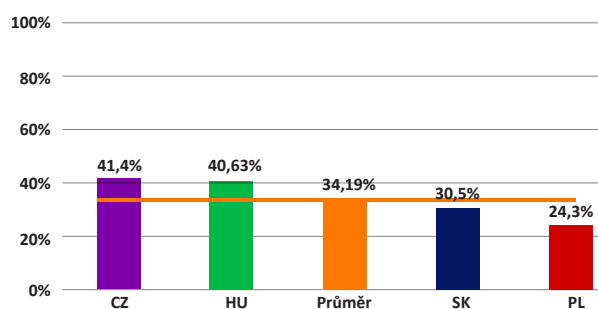
Vztah mezi hodnocením transparentnosti a příjmy



Vztah mezi hodnocením transparentnosti a výnosy



Průměrné hodnocení transparentnosti MOS v zemích V4



Zdroj: výpočty na základě výsledků hodnocení jednotlivých městských společností ze zemí V4

Průměrné skóre všech 36 společností činilo 34,19%. Jako průměrně nejtransparentnější vyšly české společnosti se skóre přesahující 41%, hned za nimi skončily společnosti maďarské s výsledkem přesahujícím 40%. Naopak nejhůře dopadly polské společnosti, které dosáhly v průměru pouhých 24,3%.

Nejtransparentnější městskou společností je [Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s.](#) (60,42%), následován maďarskou společností na svoz odpadu hl. m. Budapešti [FKF Zrt.](#) (59%). Na třetím místě skončil [Dopravný podnik Bratislava, a.s.](#) (54,17%).

Ze zkušeností s předcházejícími žebříčky transparentnosti jsme vyzorovali určitou spojitost mezi velikostí společnosti a její úrovní transparentnosti. Tato hypotéza byla částečně potvrzena i v tomto žebříčku, kdy nejotevřenější městskou společností dopadl Dopravní podnik hl. m. Prahy, společnost s nejvyššími celkovými příjmy z hodnoceného vzorku.

Nicméně, v mezinárodním porovnání není spojitost mezi velikostí společnosti a úrovní transparentnosti až tak významná kvůli řadě důvodů jakými jsou rozdíly v právní úpravě, praxi nebo zapojení veřejnosti. Například čtvrtá nejtransparentnější společnost - Dopravní podnik města Miskolce má 49krát menší celkové příjmy než Dopravní podnik hl. m. Prahy. Naopak druhá největší společnost z hodnoceného vzorku – Vodovody a kanalizace hl. m. Varšavy skončila až na 25. místě.

Na základě výsledků žebříčku lze dojít k závěru, že vztah mezi otevřeností společnosti a úrovní rozvoje v regionu, v kterém podniká, není rozhodující. Například slovenské městské společnosti z méně rozvinutých krajů (Prešov, Košice) se umístily v hodnocení lépe než společnosti ze středně vyspělých oblastí Slovenska (Žilina, Nitra). Podobná situace je v Maďarsku, kde dvě společnosti z méně rozvinutých regionů (severní Maďarsko) se umístily v první desítce nejtransparentnějších společností.

Předmět činnosti městské společnosti také není významným faktorem v míře její otevřenosti. Tuto skutečnost dokládají tři slovenské společnosti spravující vodovody a kanalizace, které se umístily na 13., 21. a 31. místě.

Na druhou stranu nejvýznamnější vliv na otevřenost městské společnosti se zdá být přístup výkonného managementu a zástupců vlastníka (starosty a členů městské rady) k principům transparentnosti.

Z žebříčku také vyplývá, že hrubý nedostatek v transparentnosti výběrových řízení pracovníků městských společností a oblasti etiky a protikorupčních politik je společný pro všechny země V4. Na druhou stranu se všechny hodnocené městské společnosti z V4 zdají být více transparentní v oblasti vlastnické struktury a externích příjmů, ekonomických indikátorů a veřejných zakázek.

Studie taky ukazuje, že v těch hodnocených oblastech, které jsou součástí povinností stanovených příslušnými zákonnými úpravami jednotlivých zemí V4, si městské společnosti vedou lépe (přístup k informacím, vlastnická struktura, ekonomické indikátory).

Kategorie	SK	CZ	PL	HU	Průměr	Max.
Přístup k informacím	3,44%	5,33%	5,33%	6,56%	5,17%	10%
Ekonomické indikátory	5,74%	6,67%	3,33%	5,19%	5,23%	10%
Výkonnostní kritéria	2,41%	6,11%	1,67%	2,78%	3,24%	10%
Informace o řízení společnosti	1,57%	2,50%	0,74%	5,37%	2,55%	10%
Vlastnická struktura a externí příjmy	5,56%	7,22%	5,83%	8,61%	6,81%	10%
Veřejně zakázky	3,70%	5,74%	5,19%	6,30%	5,23%	10%
Etika a protikorupční politika	1,94%	1,11%	0,00%	0,28%	0,83%	10%
Výběrová řízení	0,00%	0,00%	0,00%	0,56%	0,14%	10%
Granty a sponorské dary	2,78%	4,44%	0,56%	2,78%	2,64%	10%
Prodej a pronájem nemovitého majetku	3,33%	2,22%	1,67%	2,22%	2,36%	10%

Barevná škála je odstupňována vertikálně v souladu s výsledky jednotlivých zemí V4.

3. Kontext v jednotlivých zemích V4

» Česká republika

České MOS dopadly v hodnocení transparentnosti na základě zvolené metodiky ze všech zemí nejlépe, když získaly v průměru 41,35%. V těsném závěsu pak skončily maďarské MOS se 40,63%, následovány slovenskými MOS se 30,47%. Nejhůře si stály polské MOS se 24,31%.

V žebříčku českých MOS nejlépe obstál Dopravní podnik hl.m. Prahy se 60,42%. V první desítce pak z celkem 36 hodnocených MOS skončila společnost Kolektory Praha, a.s. se 47,67% (na 6. místě) následována společností Teplárny Brno, a.s. se 46,83% (7. místo). Nejhůře pak dopadla společnost Vodárna Plzeň, a.s., která skončila na 22. místě s dosaženými 31%.

V hodnocené oblasti svobodného přístupu k informacím uspěly nejlépe maďarské MOS, přičemž české a polské MOS se dělí o druhé místo. Zde je namístě zmínit, že maďarská legislativa má oproti české legislativě jinak koncipován zákon o svobodném přístupu k informacím, který MOS společně s dalším maďarským zákonem 122/2009 Sb., o obchodních jednání veřejných podniků ukládá povinnost zveřejnit explicitně stanovené údaje o MOS.

Městské obchodní společnosti jsou, pokud splňují podmínku, že předmětem jejich činnosti je naplňování veřejného zájmu, považovány v ČR za povinný subjekt dle zákona č. 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfoZ“). I přes bohatou judikaturu k otázce MOS jako povinných subjektů se však některé z MOS dosud necítí být povinným subjektem dle InfoZ, což prokazuje i skutečnost, že více než polovina hodnocených MOS v ČR v této hodnocené oblasti neuspěla, či uspěla pouze částečně.

České MOS naopak oproti MOS z jiných zemí uspěly v následujících oblastech: zveřejňování ekonomických údajů v podobě výročních zpráv včetně účetní uzávěrky, údajů o zisku a ztrátě na webových stránkách MOS (povinnost zveřejňovat výroční zprávu včetně účetní uzávěrky je v ČR stanovena zákonem ve sbírce listin).

Dále ČR vychází o něco lépe ve srovnání s ostatními zeměmi V4, co se týče zveřejňování údajů o výkonnostních kritériích (tržby, zisk, ukazatele výkonu předmětu podnikání) údajů o vlastnické struktuře, poskytnutých grantech a sponzorských darech, kdy tyto ukazatele byly obsaženy ve zveřejněných výročních zprávách. V oblasti veřejných zakázek, zde české MOS splnily zákonem stanovené povinnosti, nicméně žádná ze zkoumaných MOS nezveřejňuje roční plán veřejných zakázek, což je z hlediska předvídatelnosti a transparentnosti velmi důležitý dokument. Povinnost zveřejnění plánu veřejných zakázek na dané období je legislativou zakotvena v Maďarsku, zatímco obdobné ustanovení absentuje v právních rádech zbývajících tří zemí V4.

Za kritickou oblast lze naopak vnímat zveřejňování informací o odměnách členů představenstva, dozorčích rad a platech zaměstnanců výkonného managementu, kdy žádná z hodnocených českých MOS nezveřejňuje údaje o odměnách členů představenstva a platech výkonného managementu a dvě z hodnocených společností včetně vítězné DP Praha zveřejňují údaje jen o výši odměn členů dozorčí rady.

Co se týče zveřejňování životopisů managementu, nečiní tak žádná z českých MOS (toto kritérium zcela nesplnila žádná z 36 zkoumaných MOS). Shodně lze za slabé místo českých MOS označit také otázku směřující na zveřejňování výsledků již konaných výběrových řízení na zaměstnanecké pozice, kdy české MOS získaly 0% (shodná situace v ostatních zemích V4, pouze v Maďarsku bylo dosaženo 0,56%). Co se týče protikorupční politiky, DP Praha jako jediná z českých MOS zveřejňuje tento dokument, byť v podobě, která nesplňuje požadavky stanovené nevládní organizací Eiris (Ethical Investment Research Services). O něco lépe je na tom Slovensko, kde toto kritérium splnily úplně, či částečně tři MOS. Situace také není uspokojivá v oblasti zveřejňování záměrů dispozic s majetkem MOS (nájmu, prodeje) a výsledcích takových nabídek. Obecně vzato lze pak za slabý bod české legislativy vnímat skutečnost, že úprava MOS není nijak explicitně stanovena a české MOS se pohybují v právním vakuu stojícím na pomezí veřejnoprávní a soukromoprávní úpravy.

Související právní předpisy

- **Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek** (shodnou povinnost stanovil i předchozí zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách) stanovuje povinnost zřídit zadavateli veřejných zakázek tzv. profil zadavatele, což je elektronický nástroj, který umožňuje neomezený dálkový přístup a na kterém zadavatel uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám (např. zadávací dokumentace, písemná zpráva zadavatele obsahující např. vybraný druh zadávacího řízení, počet účastníků, počet vyloučených účastníků, vítězného uchazeče, uzavřenou smlouvu, výši skutečně uhrazené ceny aj.) Veřejnost má tak dle informací zveřejněných na profilu zadavatele podrobné informace o realizaci celého zadávacího procesu.

- **Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu**, upravuje povinnost povinných subjektů (mezi které ve valné většině spadají i MOS) poskytovat občanům na jejich žádost informace. Poskytnutí informací může být zpoplatněno, oproti tomu zastupitel územního samosprávného celku může dle zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (potažmo zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze) žádat o informace týkající se územního samosprávného celku, tzn. i MOS daného územního samosprávného celku, a tyto mu musí být do 30 dnů poskytnuty zdarma.

- **Zákon č. 340/2015 Sb. o registru smluv** (účinnost od 1.7.2016), stanovující povinnost veřejnoprávním subjektům včetně MOS zveřejnit v registru smluv provozovaném Ministerstvem vnitra ČR zveřejnit uzavřenou smlouvu. Od 1.7.2017 nabyde účinnosti donucování ustanovení zákona, že smlouva nabývá účinnosti až zveřejněním v registru smluv.

» Slovensko

Celkové průměrné hodnocení úrovně transparentnosti městských společností na Slovensku je bohužel nízké (30,5%), na druhou stranu je pouze lehce pod společným průměrem Visegrádské čtyřky (34,1%). Nadále ale přetrvávají významné překážky otevřenosti a veřejné kontrole. Například slovenské městské společnosti veřejně nevyhodnocují, a to ani retroaktivně, plnění výkonnostních kritérií týkajících se předmětu činnosti společnosti. Rovněž nezveřejňují průběh a výsledky výběrových řízení na svých webových stránkách. K dispozici také nejsou skoro žádné informace o platech, odměnách a jiných výhodách, které pobírají členové managementu.

V porovnání se zbývajících zeměmi V4 mají slovenské společnosti nedostatky obzvláště v přístupu k informacím a v oblasti veřejných zakázek. Praxe ve zveřejňování přehledných seznamů klíčových dokumentů společnosti stejně jako podrobných informací k procesu poskytování informací podle zákona je mnohem rozvinutější u českých a maďarských společností. U těchto společností je rovněž častější zveřejňovat roční plán veřejných zakázek na svých webových stránkách.

Na druhou stranu slovenské městské společnosti zde zdají otevřenější v oblasti prodeje a pronájmu nemovitého majetku a etiky. Bohužel i tak jsou výsledky v těchto oblastech nízké. V porovnání s Maďarskem nebo Polskem lze pozitivně vnímat povinnost slovenských společností zveřejňovat podrobné informace týkajících se všech uzavřených smluv.

Nejtransparentnější slovenskou městskou společností se stal Dopravný podnik Bratislava, a.s. Zároveň je také největší společností ze slovenského vzorku. Nejhůře dopadly Nitrianske komunálne služby s.r.o. s nejnižšími celkovými příjmy (více než čtyři miliony eur). Nicméně, její celkové skóre 11,17% je výrazně nižší než skóre jiných srovnatelně velkých společností. Například Technické Služby Mesta Prešov, a.s. s celkovými příjmy 4,8 milionu eur obdrželo v hodnocení 28%.

Související právní předpisy

- **Klíčová právní úprava postavení městských společností je obsažena v několika zákonech Slovenské republiky: zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení; zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave; zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí; zákon č. 343/2015 Zb., o verejnom obstarávaní; zákon č. 552/2003 Zb., o výkone práce ve verejnom záujme; zákon č. 211/2000 o slobode informácií a zákon č. 307/2014 Zb. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti.**

According to Freedom of Information act companies owned by public sector are obligated to inform about administration of public resources and state, county or municipality assets. Lots of public business companies persistently take advantage of this exception (their management claims that public resources are only the firsthand subsidies from the state budget or from EU funding) and misuse it for some other data. In contrast to Ministries, offices or municipalities they are also obligated to publish full contracts only for transactions which are not connected to their core business.

The reason of these exceptions is to protect them against their competitors who could easily access to the delicate information. This reason is unquestionably legitimate, but plenty of companies owned by public sector in Slovakia interpret the exception so broadly, that they barely disclose anything about their administration. Therefore, there is a lively discussion about necessity to amend Freedom of Information act in Slovakia.

» Maďarsko

Podle výsledků našeho hodnocení se maďarské městské společnosti umístily lépe než celkový průměr ve všech čtyřech zemích Visegrádské skupiny (34,19%). Průměrně dosáhly maďarské společnosti 40,63%, druhého nejlepšího výsledku po společnostech z České republiky (41,35%). Je třeba ovšem zmínit, že i takový výsledek je stále velice neuspokojivý.

Nejtransparentnější maďarskou městskou společností se stala společnost na svoz komunálního odpadu **Fővárosi Közterület Fenntartó Nonprofit Zrt.** Za ní se na druhém místě těsně umístil dopravní podnik města Miskolc **Miskolc Városi Közlekedési Zrt.** Nejhůře z hodnocení vyšla společnost na svoz komunálního odpadu města Szeged **Szegedi Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft.**

Maďarské společnosti z vybraného vzorku zveřejňují nejdůležitější informace o vlastnické struktuře, jsou transparentnější než jejich Visegrádští protějšci v oblasti veřejných zakázek, informací o řízení společnosti a poskytují základní informace většinou skrze dedikovanou stránku na svých oficiálních webových stránkách. Všechny až na jednu společnost zveřejňují své ekonomické ukazatele (účetní závěrky, rozvahy a výkazy zisku a ztrát).

V regionálním porovnání nicméně zaostávají ve zveřejňování plánů a naplňování výkonnostních kritérií jakými jsou například předpokládané příjmy a cíle. Obecně neexistuje případ, ve kterém by společnost zveřejňovala své hospodářské záměry, či jakékoliv strategické cíle. Konečně také maďarské společnosti nezveřejňují informace o proběhlých výběrových řízeních, o transakcích týkajících se nemovitého majetku společnosti (prodej a pronájem) a pouze několik z nich poskytuje informace o příjemcích a množství sponorských darů (jeden případ s podrobnými informacemi, viz FKF Nonprofit Zrt.) Pouze jedna maďarská společnost (Miskolci Vízmű Kft.) umožňuje na svých stránkách stáhnout etický kodex společnosti a žádná ze společností neposkytuje jakékoliv informace ohledně protikorupčních politik, či jiných funkčních opatření, byť na základě našich osobních zjištění některé z nich určité vnitřní protikorupční iniciativy mají.

Související právní předpisy

- **Maďarský zákon o svobodném přístupu k informacím** definuje veřejně přístupné informace a data a upravuje obecná pravidla jejich poskytování. Příloha č. 1 tohoto zákona pak podrobně uvádí všechny informace a data, na které se vztahuje povinnost je poskytovat (základní informace o společnosti, informace o organizaci a financích, informace o veřejných zakázkách). Zákon také upravuje, jak má povinný subjekt postupovat při poskytování formou veřejných seznamů.
- Další specifický **zákon o ekonomických operacích veřejných podniků (122/2009 Sb.)** ukládá povinnost zveřejnit informace ohledně platů a odměn členů výkonného představenstva a dozorčí rady městských společností.
- **Maďarský zákon o veřejných zakázkách (čl. 31 109/2011 Sb.)** zase upravuje povinnosti poskytovat informace týkajících se postupu zadavatele v zadávacím řízení.

• Co se týče hlavního města Budapešti, zde jsou městské společnosti nad rámec zákona povinny zveřejňovat **informace ohledně prodeje nemovitého majetku na základě platného nařízení Rady hl. m. Budapešti č. 134/2015 (I.28).**

» Polsko

Bohužel obraz Polska ve vztahu k transparentnosti, odpovědnosti a prevenci korupce v porovnání s ostatními zeměmi ve výsledném hodnocení je nezáviděníhodný. Zatímco průměrný výsledek všech 36 společností činil 34,19%, polské městské společnosti skončily v průměru s 24,3% jako poslední ještě hluboko pod touto hodnotou.

Polské společnosti dopadly dobře v oblasti poskytování a přístupu k informacím a zveřejňování informací o vlastnické struktuře. Tato skutečnost je odůvodněna povinností městských společností spravovat na svých stránkách **Buletin povinně zveřejňovaných informací (Biuletyn informacji publicznej)** na základě zákona. Aby buletin byl v souladu se zákonem, musí obsahovat informace týkající se právní formy společnosti, způsobu organizace, předmětu podnikání, složení statutárních orgánů, vlastnické struktury, majetku, základních provozních principů, proběhlých auditů, vedení registrů, záznamů a archívů a způsobu poskytování informací v nich obsažených. Ačkoliv většina těchto informací byla k dispozici, často v buletinech chybí výsledky proběhlých auditů. Ve třech případech chyběly také účetní závěrky.

V těchto hodnocených oblastech stejně jako u veřejných zakázek si všechny čtyři země vedly relativně dobře. Důvodem je především skutečnost, že tyto oblasti jsou ve všech zemích upraveny v zákoně. Všechna dobrovolně zveřejněná data byly ovšem jen informativní povahy a ve většině případů nebyly dostatečně podrobné, aby umožnily posoudit produktivitu společnosti nebo efektivitu výkonného managementu. Co se veřejných zakázek týče, webové stránky společností jsou v Polsku jedním z mediálních kanálů, jak informovat o rozsahu zadávacích řízení.

Pouze v oblasti svobodného přístupu k informacím si Polsko vedlo lépe než byl regionální průměr všech zemí V4. Ve zbylých oblastech dopadlo Polsko hůře a v pěti případech skončilo dokonce poslední. Nula bodů obdrželo v oblasti protikorupční politiky a transparentnosti výběrových řízení a nominačních procesů. Několik bodů (a vůbec nejlépe hodnocená společnost v této oblasti Varšavské městské dráhy – Szybka Kolej Miejska) se povedlo získat v oblasti poskytování informací o řízení společnosti a jejím managementu.

Varšavské městské dráhy dopadly v hodnocení ze všech polských společností nejlépe. Jejím výsledek – 40,50% byl sice vyšší než regionální průměr, v celkovém žebříčku ovšem stačil pouze na jedenáctou příčku. Bohužel z posledních deseti hodnocených společností je pět zástupců z Polska včetně dvou úplně posledních s 10,67% a 9,67%.

• **Jak je asi zřejmé, polské společnosti nerady zveřejňují informace nad rámec zákona. Zákonnou úpravu v Polsku v tomto ohledu zaujímá ovšem pouze Zákon o svobodném přístupu k informacím z 6. září 2001 a Zákon o veřejných zakázkách z 29. ledna 2004.**

4. Dobrá praxe v jednotlivých zemích V4

» Česká republika

• Přehledné získávání informací o veřejných zakázkách – profil zadavatele veřejných zakázek

Zadavatel (včetně MOS) má povinnost zřídit tzv. profil zadavatele, což je elektronický nástroj, který umožňuje neomezený dálkový přístup a na kterém zadavatel uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám. Veřejnost má tak dle informací zveřejněných na profilu zadavatele podrobné informace o realizaci celého zadávacího procesu.

Reference: Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek (totožnou povinnost stanovil i předchozí zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách)

• Přístup k uzavřeným smlouvám

Od července 2016 jsou veřejnoprávní subjekty včetně MOS zveřejňovat až na explicitně stanovené výjimky uzavřené smlouvy se třetími osobami v registru smluv zřízeném Ministerstvem vnitra ČR. Od 1. července 2017 bude navíc nezveřejnění smlouvy v registru smluv sankcionováno její neúčinností.

Reference: Zákon č. 340/2015 Sb. o registru smluv (účinnost od 1.7.2016)

• Protikorupční politika

Společnost Dopravní podnik hl.m. Prahy má jako jediná česká MOS vypracovanou protikorupční pravidla týkající se dodržování zákonnosti, zákazu přijímání či nabízení darů i úplatků. Byť i tento dokument vykazuje nedostatky (např. povinnosti v něm stanovené se explicitně nevztahují na členy orgánů MOS) lze jej jistě hodnotit jako příklad dobré praxe.

» Slovensko

• Od roku 2011 jsou všechny státní podniky i podniky územních samosprávných celků **povinny zveřejňovat podrobnosti o uzavřených smlouvách, objednávkách a fakturách na svých webových stránkách**. Pokud by tak podnik neučinil, smlouva, jíž by se informace týkaly, by byla neplatná. Takto stanovená zákonná povinnost se ukázala jako velice efektivní k zajištění veřejné kontroly. Bohužel, zákonná úprava má své výjimky. Jelikož jsou jednání veřejných podniků na hranici mezi právem veřejným a soukromým, jsou povinny poskytovat informace pouze o těch smlouvách, které nejsou spojeny s nejužším předmětem jejich činnosti. V ostatních případech musí zveřejnit informace jen v omezeném rozsahu jako jméno protistrany, předmět plnění, jeho hodnotu, datum uzavření smlouvy a cenu. Pokud by snad smlouva nebyla zveřejněna, je možné se jí domoci postupem podle slovenského zákona o svobodném přístupu k informacím.

• Některé městské společnosti jako Dopravný podnik Bratislava, a.s. si v tomto ohledu vedou nadprůměrně. **Zveřejňují všechny uzavřené smlouvy na proběhlé transakce a to v plném rozsahu.**

- V lednu 2015 vstoupil na Slovensku v platnost **Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti (neboli zákon o oznamovatelích)**. Všechny subjekty veřejné správy včetně státních a městských společností jsou povinny vypracovat vlastní nařízení upravující postup řízení o oznámení protispolečenské činnosti. Bohužel pouze dvě z devíti hodnocených slovenských společností toto nařízení zveřejňují na svých webových stránkách.
- Od února 2015 jsou všechny státní orgány, orgány územních samosprávných celků a jejich organizací včetně městských společností **povinny poptávat zboží, služby nebo stavební práce od určitých limitů přes elektronické tržiště**. Tento nástroj eliminuje potenciální korupční rizika veřejných tendrů.

» Maďarsko

• Zákonodárné iniciativy

Zřizování a definování povinných checklistů nejdůležitějších informací o veřejných podnicích na státní i místní úrovni. Tento nástroj samozřejmě není dostačující, avšak je nezbytným základem.

Zdroj: Příloha č. 2 maďarského zákona o svobodném přístupu k informacím, net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV

• Aplikace finanční stimulace

V případě městských společností navázání výše odměn jednotlivých členů představenstva na to, do jaké míry společnost plní své zákonné povinnosti v oblasti transparentnosti.

Zdroj: Místní právní úprava hl. m. Budapešti, pokud její společnosti neplní zákonné povinnosti v oblasti transparentnosti, dochází ke snížení odměn jejich vedení.

• Oddělení věnované poskytování informací

Oddělení společnosti, které poskytuje pomoc při komunikaci se společností a postupu vyřizování žádostí o informace.

Zdroj: společnost Miskolci Vízművek Zrt. (<http://www.miviz.hu/kozerdeku-adatok-0>)

» Polsko

Ačkoliv se Polsko nemůže chlubit významnou úrovní transparentnosti městských společností, stojí zato zmínit, že díky aktivnímu přístupu veřejnosti se podařilo nastartovat určité změny.

- Byť polské právo neupravuje v tomto ohledu žádné povinnosti, díky činnosti místních watchdogů, čím dál tím více obcí (a jejich obchodních společností) **začalo zveřejňovat smlouvy na svých webových stránkách**. Bohužel tyto "registry" jsou v mnoha případech neúplné (někdy chybí jména protistran nebo povaha plnění).

- Rovněž nátlakem místních obyvatel, začaly obce a jejich obchodní společnosti **zveřejňovat na webových stránkách informace proběhlých řízení o žádostech o informace a jejich poskytnutí.**
- **Na sociálních sítích také probíhají pravidelně organizované kampaně za zvýšení transparentnosti neziskovými organizacemi,** které motivují místní obyvatele k výkonu veřejné kontroly jak místních samospráv, tak státních orgánů. Rozšiřováním podvědomí veřejnosti dochází k pozitivnímu tlaku na státní orgány poskytovat informace.

5. Hlavní doporučení

V případě MOS je nakládáno s významnou částí veřejných prostředků, proto by měl být za účelem snížení korupčního rizika a klientelismu kladen důraz na maximální transparentnost těchto obchodních společností. Vyšší transparentnosti MOS lze dosáhnout aktivizací všech zúčastněných stran, a to jak ze strany obcí a měst vlastníci danou MOS, potažmo zastupitelů daného územního samosprávného celku, orgánů MOS a v neposlední řadě dohledem odborné i laické veřejnosti.

Doporučujeme přijetí následujících opatření majících dopad na zvýšení transparentnosti MOS:

- V praxi je velkým problémem nedostatečná informovanost vlastníka, resp. zastupitelů dané obce, či města o chodu MOS. Dostatečná informovanost je přitom předpokladem pro výkon jejich dohledu jakožto vlastníka nad danou MOS. Dle doporučení OECD by měly statutární orgány MOS pravidelně zpravovat vlastníka o činnosti MOS (kupříkladu kvartálně) a shodně tak podávat incidenční zprávy v případě učinění důležitých právních jednání, jež jsou dopředu explicitně stanoveny. S ohledem na specifické postavení MOS by měl být kladen ve stanovách společnosti důraz na zvýšení pravomocí valné hromady jako vlastníka MOS a posílení pravomocí dozorčí rady MOS.
- Základem pro dobré fungování MOS je personální obsazení orgánů společnosti. Především pak představenstvo MOS by mělo být vybíráno z řad odborníků. Obcí nebo městem mají být dopředu určeny kvalifikační předpoklady pro tyto osoby, stanoven nominační proces, na základě kterého členové orgánů MOS budou vybíráni v několika kolech výběrového řízení. Dále je vhodné upravit limitaci výše odměn členů orgánů MOS a zákaz, či alespoň početní omezení souběhu funkcí. Tak by bylo zamezeno tzv. politickým trafikám, kdy shodné osoby mají více funkcí ve více MOS a lze tak pochybovat o tom, že mají dostatečnou kapacitu tyto funkce vykonávat s náležitou péčí.
- MOS by měly mít vypracovanou protikorupční politiku, která by měla pokrývat dodržování zákonosti, střetu zájmů, úplatky, dary a sponzoring a další problematiku (zveřejňování smluv, neuzavírání jednostranně nevýhodných smluv aj.). V tomto ohledu se lze inspirovat slovenským zákonem na ochranu oznamovatelů. Zaměstnavatelé s více než 50 zaměstnanci jsou na Slovensku povinni vytvořit interní systém k přijímání zaměstnaneckých oznámení tzv. protispolečenských jednání.

Jakmile zaměstnanec učiní takové oznámení, veškerá právní jednání jsou v odůvodněných případech vůči jeho osobě ze strany zaměstnavatele suspendována Inspektorátem práce.

- MOS by měla mít vypracovanou vlastnickou politiku, která bude definovat ekonomické a výkonnostní cíle společnosti. Zároveň by společnost měla pravidelně provádět interní a externí audity.
- MOS by měly být s ohledem na výši veřejných prostředků, kterou disponují, pod drobnohledem nevládních organizací, investigativních novinářů a potažmo široké veřejnosti. V této souvislosti je žádoucí, aby MOS zveřejňovaly na svých webových stránkách co nejvíce informací týkajících se jejich činnosti, veřejných zakázek, konaných výběrových řízení na pracovní místa, informace týkající se nabídek pronájmů a prodeje majetku MOS, informace o sponzoringu aj. V tomto směru se lze inspirovat uzákoněnou povinností v Maďarsku zveřejňovat roční plán zadávání veřejných zakázek a tzv. checklistem zavedeným FOI v Maďarsku, shodně tak je namístě zmínit český zákon č. 314/2015 Sb., zákon o registru smluv, který od 1.7.2016 ukládá MOS povinnost zveřejňovat smlouvy v registru smluv zřízeném Ministerstvem vnitra ČR.
- Závěrem lze více než doporučit, aby ve všech zemích V4 došlo v rámci legislativního procesu k zohlednění specifického postavení MOS, kdy tyto se ve všech zemích pohybují do velké míry v rámci tzv. právního vakua.

5. Reference



[Citizens Network Watchdog Poland](#) pracuje v oblasti transparentnosti veřejného sektoru, dobré správy a politické odpovědnosti v Polsku od roku 2003. V rámci své činnosti brání právo na informace nejen jako předpoklad dobrého státu, ale především základního a nezrušitelného práva, které zajišťuje lidskou důstojnost, umožňuje svobodu projevu a brání zneužití veřejné moci. Umožňuje občanům kontrolovat vládu a státní instituce a podílet se nejen na správě věcí veřejných, ale také na transparentním nakládání s veřejnými prostředky. Naše organizace také poskytuje právní poradenství a workshopy, jak postupovat v situacích, kdy státní orgány nerespektují základní občanská práva. Oživení, o.s. je českou nevládní neziskovou organizací, která prosazuje principy odpovědnosti a transparentnosti ve veřejné správě a rozvoj aktivního občanství.



[Občanské sdružení Oživení](#) bylo založeno v roce 1997. Zaměřuje se na potírání systémové korupce a nehospodárného jednání ve veřejné správě a zvyšování transparentnosti veřejného sektoru. Její vizí je fungující a sebevědomá občanská společnost. Cílem aktivit sdružení je rozvoj občanské společnosti, demokracie a právního státu, podpora aktivní účasti občanů na správě věcí veřejných, prosazování principů odpovědnosti a transparentnosti ve veřejné správě, prosazování principu partnerství v neziskovém sektoru a mezi nevládními neziskovými organizacemi, veřejnou správou a komerčním sektorem. Mezi činnostmi Oživení patří poskytování právního a expertního poradenství, zpracování, vydávání a distribuce odborných analýz, pořádání seminářů, přednášek a konferencí, organizování kampaní, petičních aktivit a veřejných debat, praktické spolupráce s jinými subjekty na národní i mezinárodní úrovni, propagace aktivit Oživení, vzdělávání a osvěta v oblasti transparentní a odpovědné správy věcí veřejných.



Transparency International Slovakia (Transparency) je neziskovou, nestrannou a nevládní organizací se sídlem v Bratislavě. Jedná se o slovenskou odnož celosvětové nevládní organizace Transparency International. Na Slovensku operuje od roku 1998. Transparency se zaměřuje především na problematiku korupce ve veřejném prostoru jak na státní tak místní úrovni. Hlavním cílem organizace je zachovávat hodnoty transparentnosti, odpovědnosti, důvěry a integrity ve veřejném prostoru - hodnoty, které jsou významně ohroženy korupcí.

Podrobnější informace na www.transparency.sk.



The Budapest Institute (BI) (Institut) je nestranický think-tank založený roku 2008 v Budapešti, jehož cílem je přispívat k utváření veřejné politiky na základě výzkumem podložených zjištění ku prospěchu jak Maďarska, tak Evropy a podporovat veřejný diskurz vedený argumenty založenými na empiricky ověřených důkazech. Institut provádí nezávislý výzkum a analýzy k podpoře utváření veřejných politik monitorováním a hodnocením v Maďarsku i zbytku Evropy. Výzkumný profil Institutu zahrnuje různé oblasti veřejného prostoru (politika zaměstnanosti, sociální politika, vzdělávací politika, rozvoj malých a středních podniků) s důrazem na efektivitu a transparentnost. Institut nabízí služby veřejným činitelům, provádí nezávislý výzkum a účastní se regionálních a evropských projektů.

Podrobnější informace na www.budapestinstitute.eu.

Související literatura:

BI-TI 2016. Az önkormányzati vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata. Szeged.

Citizens Network Watchdog Poland, [Tool for Citizens on how to run a monitoring of municipal companies](#), 2016

European Commission, [State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context](#), 2016

OECD, [OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises](#), 2015

TI Slovakia, [Slovak companies owned by public sector remain nontransparent](#), 2015

TI Slovakia, [How to realize a selection procedure in self-governments](#), 2015

TI Hungary-CRCB, [Hungarian state-owned enterprises: their transparency, integrity and compliance with disclosure requirements](#), 2014

TI Norway, [Protect Your Business!](#), 2013

World Bank Group, [Corporate Governance of State-Owned Enterprises](#), 2014

POSPÍŠIL, P. a kol. Právnícké osoby obcí a krajů. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013

POSPÍŠIL, P. Zástupci krajů a obcí v orgánech obchodních společností 1-3, Moderní obec 2011, č. 2-4

Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář, 1.vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, 876 s.