

Jak zabránit korupci v městských firmách aneb poučení z kauzy Dozimetr

Kauza Dozimetr potvrdila, že jedno z největších korupčních rizik v komunální politice a při správě města představují právě městské podniky. V této kauze došlo k tomu, že zločinecká skupina kolem radního skrze politické nominace do představenstva Dopravního podniku hl. města Prahy postupně městský podnik ovládla, což jim umožnilo následné zločinné jednání. Zároveň alespoň částečně zafungovala dozorčí rada, kdy její člen Michal Zdeněk komplikoval zločinné jednání, kvůli čemuž se ho pokusili následně uplatit. Ten pokus o úplatek nahlásil na policii a stal se z něj v kauze důležitý whistleblower. Právě na této kauze můžeme sledovat, jak zásadní je způsob výběru členů řídicích a kontrolních orgánů v městských podnicích, činnost dozorčí rady a funkční ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) korupce.

V současné době fungování městských podniků téměř není upraveno v legislativě, vyjma pár zmínek v zákoně o obcích, respektive zákoně o hl. m. Praze, krajích a v zákoně o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků. I tyto zákony v zásadě pouze svěřují pravomoci zastupitelstvu obce k rozhodnutí o zakládání či rušení právnických osob, delegování zástupců na valnou hromadu a jmenování osob do orgánů těchto právnických osob (§ 84 odst. 2 písm. e) až g) zákona o obcích).

Zákonná úprava městských podniků není příliš extenzivní, z toho důvodu je v současné době nastavení vlastnické politiky vůči městským podnikům v gesci jednotlivých obcí. Nová vedení obcí, která vzejdou z voleb do zastupitelstev obcí, tak budou mít možnost nastavit protikorupční mechanismy i bez předchozí změny legislativy.

Před nadcházejícími komunálními volbami by proto kandidující subjekty měly přijmout určité závazky, jak omezit korupční rizika v městských podnicích, jmenovitě:

1. Transparentní výběrová řízení pro členy řídicích orgánů

V současné době je způsob obsazování dozorčích rad a představenstev městských podniků často extrémně netransparentní. Není jasné, na základě jakého klíče a jakým způsobem jsou tyto osoby vybírány, ani jakým způsobem je vyhodnocena kvalita jejich práce. Nezřídka jsou tyto osoby politickými nominanty a k jejich obměně dochází po každých volbách.

Na řídicí funkce by proto měla obligatorně probíhat otevřená výběrová řízení. Veřejně by měla být známá kritéria výběrového řízení i členové výběrové komise. Taktéž by měl být jasně specifikován odvolací proces členů řídicích orgánů. Zároveň by nominace těchto osob měly probíhat transparentně, v tomto ohledu se lze inspirovat nominačním zákonem, který státu ukládá povinnost zveřejňovat informace o všech výběrových řízeních a nominovaných osobách osobách, včetně jejich životopisů.

2. Přijmout závaznou vlastnickou politiku města

Obce by měly mít uceleně sepsanou vlastnickou politiku města, které obsahuje zejména

- seznam městských podniků,
- účely, ke kterým byly jednotlivé podniky založeny,

- popis mechanismů a procesů, kterými jsou městské podniky řízeny a kontrolovány,
- zásady výběrů členů řídicích a kontrolních orgánů a jejich odměňování,
- postupy pro předcházení a řešení střetu zájmů,
- cíle, kterých mají městské podniky dosahovat a jejich prioritu (vč. střednědobých cílů, jejichž plnění lze průběžně sledovat a vyhodnocovat)
- ukazatele umožňující vyhodnotit plnění cílů managementem,

Zejména stanovení konkrétních a vyhodnotitelných cílů je poměrně zásadní pro vyhodnocování toho, jak si městský podnik vede a zda osoby v řídicích i dozorčích orgánech plní svoje úkoly. Kontrolou plnění cílů a naplňování vlastnické politiky lze včas odhalit neefektivitu či předražování služeb ze strany městského podniku, což může být klíčové při odhalování korupce. Vlastnická politika tak plní zásadní roli při prevenci korupce či hospodárném nakládání s finančními prostředky. Vhodné nastavení vlastnické politiky navíc může umožnit plnění i jiných než ekonomických cílů, např. environmentálních, sociálních či jinak veřejně prospěšných.

3. Formalizace veřejně prospěšných účelů ve stanovách městem ovládaných kapitálových společností

Zákon o obchodních korporacích připouští, aby kapitálové společnosti byly zakládány i k jiným než podnikatelským účelům. Stanovy kapitálových společností ve vlastnictví municipalit však obvykle vymezují toliko jejich podnikatelskou činnost a nezmiňují se o jejich často inherentně veřejně prospěšných účelech. To může mít v praxi problematické důsledky pro odpovědnost municipalit, pokud z pozice jediného akcionáře ukládají svým společnostem formální pokyny, zvláště jsou-li pochybnosti, nezasahují-li tím do jejich obchodního vedení. V praxi to vede k tomu, že tyto pokyny obvykle vydávány nejsou a političtí aktéři municipalit uplatňují svůj vliv neformálně, typicky skrze dozorčí radu či dosazování "svých lidí" do vedení společností.

Přesnější vymezení účelu municipálních společností v jejich stanovách, které by jasně deklarovaly sledované veřejné zájmy (typicky např. u dopravních podniků naplňování zásad dopravní politiky města, apod.), by mohlo umenšit riziko odpovědnosti municipalit i vedení společností při konfliktu mezi sledovaným veřejným zájmem a obchodním vedením směřujícím k zisku při výkonu podnikatelské činnosti. To by mohlo následně zvýšit ochotu municipalit udílet pokyny ve veřejném zájmu transparentně a nikoli neformálně skrze personální vliv, a tím i umenšit incentivu k dosazování "svých lidí" do vedení městských společností. Deklarování veřejných zájmů ve stanovách zároveň v některých případech postaví na jisto i další fakt, který bývá v praxi rozporován, a to že městská firma musí postupovat dle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Byla by tím jasně a transparentně oddělena rovina manažerského obchodního vedení, do níž nemá municipalita zasahovat, s rovinou nezbytně sledovaných veřejných zájmů - zájmů města, ergo vlastníka. Politické zásahy do manažerského obchodního vedení jsou nepřijatelné, ale je žádoucí, aby municipality měly transparentní a efektivní nástroje pro prosazování veřejného zájmu ve svých společnostech. Jinak může být dosazování politicky spřízněných osob do jejich vedení vnímáno jako do jisté míry nezbytné a legitimní. Obdobně je důležité, aby

vymezení těchto veřejných zájmů prošlo demokratickou deliberací a veřejnou kontrolou.

4. Posílení role kontrolních orgánů

Dozorčí rady mohou hrát klíčovou roli při vyhodnocování kvality řízení podniků a odhalování potenciálních problémů či korupce. Pokud budou vlastnickou politikou jasně stanoveny konkrétní cíle, tak by mělo být právě úkolem dozorčích rad posuzovat plnění těchto cílů.

Členové dozorčích orgánů by měli splňovat základní kvalifikační kritéria stanovená obcí.

Vhodné je rovněž zavedení jednoduchého nominačního postupu pro obsazování dozorčích rad, a to tak, aby bylo zřejmé a na webu městského podniku zřetelně uvedené, kdo člena dozorčí rady do funkce nominoval. I zde se lze inspirovat nominačním zákonem, který státu ukládá povinnost zveřejňovat informace o všech výběrových řízeních a nominovaných osobách osobách, včetně jejich životopisů.