



TRANSPARENTNOST MĚSTSKÝCH SPOLEČNOSTÍ:

příklad 5 dopravních podniků v ČR



bez **X** korupce

TRANSPARENTNOST MĚSTSKÝCH SPOLEČNOSTÍ: příklad 5 dopravních podniků v ČR

Martin Kameník
Vedoucí projektu:

Steffi Černá, Andrea Kohoutková
Autoři:

Oživení, o. s., leden 2015

www.oziveni.cz
www.bezkorupce.cz

Projekt vznikl za finanční podpory Fondu Otakara Motejla
www.motejl.cz

**FOND
OTAKARA
MOTEJLA**

OBSAH

1.	Základní fakta a zjištění	4
2.	Cíle a východiska studie	5
3.	Předpoklady správného fungování municipálních obchodních společností (MOS) podle doporučení OECD	7
4.	Personální politika MOS	10
4.1	Jmenování členů dozorčí rady, představenstva a managementu	10
4.2	Politická kontrola	13
5.	Transparentnost a veřejná kontrola	18
5.1.	Etický kodex	18
5.2.	Interní audit	19
5.3.	Transparentnost veřejných zakázek a problematika sektorového zadavatele	20
5.4.	Stanovy	22
5.5.	Zveřejňování	24
6.	Vlastnická politika MOS	27

Seznam zkratk

MOS – Municipální obchodní společnost

ÚSC – Územní samosprávný celek

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)

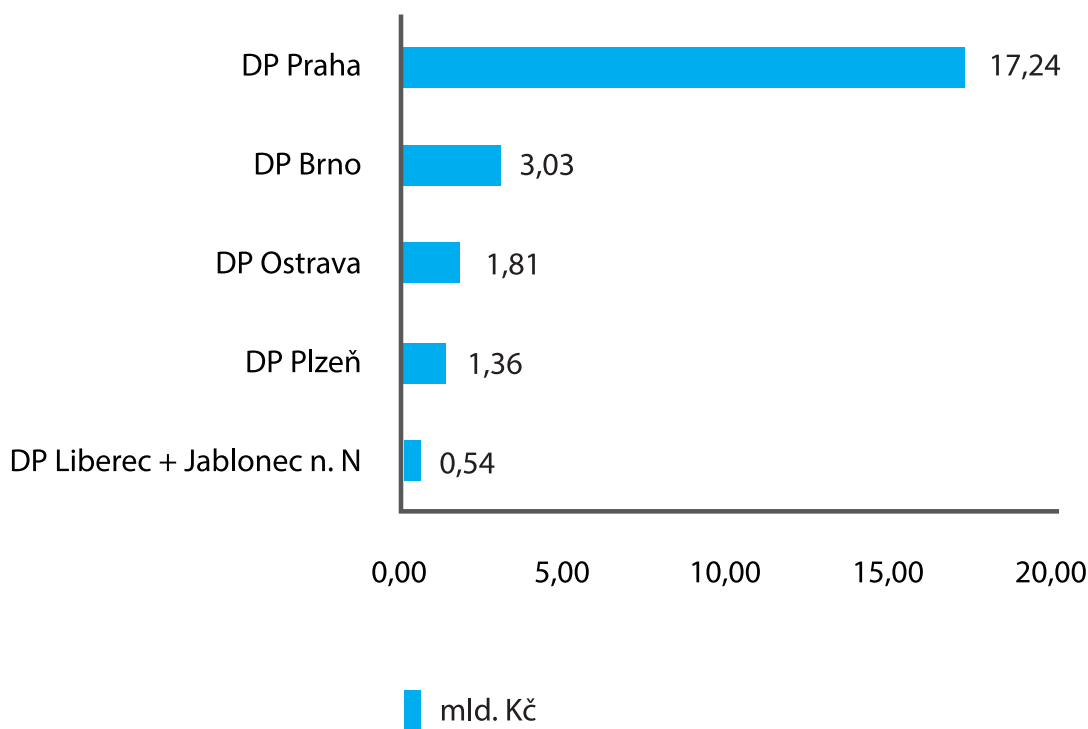
DP – Dopravní podnik

1. Základní fakta a zjištění

Tato analýza vznikla v rámci projektu Transparentnost městských společností, jehož cílem je podpořit implementaci principů odpovědné, transparentní a hospodárné správy obchodních společností ve vlastnictví územně samosprávných celků v ČR. Cílem analýzy samotné je popsat a vyhodnotit stávající praxi v řízení městských společností na příkladu 5 největších městských dopravních podniků. Zjištěné výsledky jsou základem pro návrh doporučení pro místní samosprávy. Tedy jak implementovat nástroje pro lepší správu svých společností a snížit rizika nehospodárnosti a korupce při jejich řízení. Je třeba zdůraznit, že municipální obchodní společnosti¹, stejně jako společnosti ovládané státními institucemi, představují velmi specifickou formu správy veřejného majetku, která je vzhledem k nedokonalé regulaci a vlastnické politice v ČR otevřena korupčním rizikům.

- bylo analyzováno 5 největších městských dopravních podniků v ČR, které dohromady dosahují ročního obrátu ve výši 24 mld. Kč.

Graf 1: Vybrané dopravní podniky podle výše ročního obrátu za rok 2013



Ve všech případech se jedná o akciové společnosti, které jsou 100 % vlastněné městy.

¹ Municipální obchodní společnosti (MOS) pro účely této studie myslíme akciovou společností nebo společností s ručením omezeným, kterou majoritně vlastní jeden nebo více územně samosprávných celků - ÚSC (kraj nebo obec). Jde tedy o ekonomické subjekty ovládané místní samosprávou, které mají formu obchodní společnosti a nejsou tak součástí správního aparátu.

- Hodnocené DP vykazují znaky silné politické kontroly při obsazování a odměňování orgánů společností (představenstva, dozorčí rady) bez jasnějších pravidel nominace a výběru členů. Personál orgánů společností podléhá vysoké fluktuaci svých členů po každých komunálních volbách a většina členů je dosazována na základě politického klíče. U představenstev DP bylo po volbách v r. 2010 obměněno průměrně 70 % členů, u dozorčích rad pak 44 % členů, v případě členů dozorčích rad volených valnou hromadou však dosáhla fluktuace 67%. Za poslední funkční období (2010 – 2014) dosahovalo průměrné zastoupení zastupitelů v dozorčích radách 49 %. Mimo DP Prahy a Ostravy, které neměly v představenstvech zastoupeny žádné zastupitele, činil průměrný počet zastupitelů v představenstvech zbylých dopravních společností 61 %.
- Ani jedna samospráva (vlastník) neuplatňuje vůči svým dopravním podnikům komplexní vlastnickou politiku. DP nedisponují obchodními strategiemi, prioritami nebo cíli společnosti vyjádřené konkrétními indikátory. Vzhledem ke značnému ekonomickému významu DP je absence vlastnické politiky významným systémovým nedostatkem pro odpovědné a racionální řízení DP a kontrolu jejich výkonnosti.
- V praxi jsou nastaveny nedostatečné kontrolní mechanismy pro dohled nad společnostmi mimo orgány společností. Stanovy společností ani smlouvy o výkonu funkce neobsahují žádná zvláštní ustanovení o způsobech reportování výsledků zastupitelům samospráv, kteří přitom mají vrcholnou odpovědnost za správu ÚSC a výkon jeho vlastnických práv. Taktéž úroveň interní etické politiky je nedostatečná, pokud už etický kodex existuje, vztahuje se pouze na zaměstnance společností, nikoli na členy představenstev a dozorčích rad.

2. Cíle a východiska studie

Municipální obchodní společnosti představují významnou část oblasti nakládání s veřejnými prostředky. Celkový roční obrat těchto subjektů dosahuje částky 117 mld. Kč². Je proto žádoucí, aby jejich hospodaření bylo pod náležitým veřejným dohledem, čehož nemůže být docíleno bez náležité transparentnosti jejich fungování. V praxi se však objevuje celá řada systémových problémů, které značně ztěžují jejich veřejnou kontrolu a činí z nich korupčně rizikovou oblast veřejného sektoru. To také dokládá mnoho veřejně známých kauz o nevýhodných kontraktech s cílem vyvádět prostředky z těchto společností do soukromých rukou.

Mezi hlavní problémy MOS můžeme zařadit:

- (i) obecně nízkou transparentnost v řízení a hospodaření společností,
- (ii) silný politický vliv na řízení společností,
- (iii) absenci efektivnějších kontrolních mechanismů.

Tyto problémy přitom mají řadu různých příčin. Z části pramení z nedostatečné legislativy, např. omezené kontrolní možnosti NKÚ, slabé vymahatelnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Problémy způsobuje také samotná povaha obchodních společností, které jsou sice součástí veřejného sektoru, ale nespádají do obvyklého správního aparátu. Zároveň se nejedná o klasické obchodní subjekty, jejichž výkonnost je každodenně konfrontována s tržním prostředím. MOS se často zřizují pro zajištění služeb ve veřejném zájmu (hromadná doprava, technické služby, dodávka energií, správa nemovitostí, rozvoj regionů atp.). Svůj podíl na problémech nesou i samotné místní samosprávy, které nejsou mnohdy schopny formulovat a implementovat racionální vlastnickou politiku vůči svým společnostem, což se neblaze projevuje na personální politice společností a kontrole jejich výkonnosti ze strany místních samospráv.

² <http://zindex.cz/data/2013-09-10-SOEs-studie.pdf>

Cílem naší studie je identifikovat nedostatky ve fungování MOS na příkladu pěti největších městských dopravních podniků v ČR s využitím doporučení OECD pro správu společností ovládaných orgány veřejné správy. Zároveň s tím se snažíme najít schůdné řešení pro stávající problémy, které mohou místní samosprávy uplatňovat v praxi, aniž by byly odkázány na žádoucí, ale nejisté a zdlouhavé legislativní změny v této oblasti.

Fungování obchodních společností je v současnosti regulováno zákonem o obchodních korporacích, ale po stránce kontroly hospodaření je legislativa nedostatečná. Stejně tak i odborná veřejnost se ve vztahu k otázce městem vlastněných společností soustředí pouze na ekonomickou stránku problematiky a to bez přihlédnutí k faktu, že je zde nakládáno s veřejným majetkem, který by měl být pod dostatečnou veřejnou kontrolou. Stávající vládní politika v této oblasti se zatím soustřeďuje pouze na státem vlastněné společnosti. Výjimkou jsou snahy řešit problematiku veřejných společností jako takových, které samozřejmě zahrnují i municipální úroveň. Příkladem může být návrh na rozšíření pravomocí NKÚ, jehož kontrolní pravomoc by se při prosazení legislativní úpravy měla vztahovat i na hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územně samosprávný celek alespoň 50% majetkovou účast. Ten je v době vzniku studie stále v legislativním procesu.

K tématu za poslední dobu vzniklo v ČR několik analýz, které pod různým úhlem pohledu problematiku zpracovávají. Větší pozornost dosud byla věnována obchodním společnostem, jejichž společníkem je stát. Za zmínku stojí studie Centra aplikované ekonomie z roku 2013, která se zabývala plošnou ekonomickou analýzou všech veřejných společností, městským společnostem se věnovala okrajově. Dále to byla společná studie Ekologického právního servisu a Centra aplikované ekonomie z roku 2010 nebo analýza občanského sdružení Naši politici, které se zaměřily na personální politiku v obchodních společnostech. Zjištěné závěry upozorňují na zásadní problémy nedostatečné kontroly v kontrastu s velkými objemy veřejného majetku, který tyto společnosti spravují. Autoři upozorňují především na silnou politizaci personální politiky, omezenou pravomoc NKÚ, popřípadě snahu vyhnout se povinností vyplývajícím ze zákona č. 106/1999 Sb., tím že se takové společnosti nepovažují za povinný subjekt.

Cílem naší studie je identifikovat nejzávažnější problémy v oblasti personální politiky, kontroly a transparentnosti společností vlastněných ÚSC. Za tímto účelem jsme zpracovali případové studie dopravních podniků pěti největších měst České republiky, které poslouží pro demonstraci klíčových problémů v otázce transparentnosti a správy MOS. Podle výše obratu byly vybrány tyto městské společnosti:

Základem pro vytvoření analytického rámce se staly studie OECD, které, i když se zabývají především problematikou státem vlastněných společností, lze obdobně aplikovat také na společnosti vlastněné územně samosprávnými celky.

Za kritické problémy, které si zasluhují pozornost, lze v prostředí českých městských firem považovat především silný politický vliv na personální politiku obsazování výkonných a dozorových orgánů společností, jejich závislost na politickém cyklu, existence/neexistence etického kodexu, problematika auditu, veřejných zakázek a strategických dokumentů a úroveň aktivního uveřejňování informací o činnosti společnosti.

³ <http://zindex.cz/data/2013-09-10-SOEs-studie.pdf>

⁴ http://statnifirmy.cz/sites/default/files/soe_konference_informacni_podklad.pdf

⁵ <http://www.nasipolitici.cz/cs/kauzu/detail/103-stat-chce-vylepsovat-sve-dozorci-rady-jaka-je-soucasna-praxe/download/34-np-personalni-politika-statu-ve-strategickych-soe-2006-2013-pdf>

⁶ Studie OECD se také zaměřují na státem vlastněné společnosti, výstupy je však možné použít i na námi zkoumané městské společnosti.

Na základě našich zjištění bude vytvořen praktický návod na snížení potenciálu nehospodárnosti a korupce v působnosti samospráv, na který naváže dialog s hlavními aktéry této problematiky, jako jsou představitelé samospráv a členové orgánů municipálních obchodních společností. Jsme si vědomi, že analyzované dopravní společnosti mohou mít specifické podmínky a výstupy z této studie nelze univerzálně uplatnit na všechny společnosti vlastněné územně samosprávnými celky.

Tabulka 1: Hodnotící kritéria

Hodnotící kritéria	indikátory			
Obsazování orgánů a managementu MOS	Existence nominačního procesu	Podmínky nominačního procesu	Nutnost prokázat kvalifikaci u kandidátů na funkci	
Personální závislost na politice	Podíl zastupitelů v orgánech MOS	Míra závislosti personální fluktuace na politickém cyklu		
Nástroje snižující riziko korupčního a nehospodárného jednání	Existence etického kodexu	Kvalita etického kodexu	Existence interního auditu	Kvalita stanov
Zveřejňování informací	Míra zveřejněných informací	Dodržení povinné publikační činnosti	Přístup k poskytování informací na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	

3. Předpoklady správného fungování municipálních obchodních společností (MOS) podle doporučení OECD⁷

Personální politika:

Personální obsazování orgánů společnosti by se mělo řídit podle jasně daných a formálně zakotvených pravidel. Rada města si jako klíčový hospodář a exekutivní orgán municipality musí být jistá, že společnost disponuje dobře fungujícími a profesionálními orgány, které jsou složeny z osob s požadovanými odbornými schopnostmi, jež jsou klíčové pro plnění jejich povinností, a činí je tak způsobilými k dané funkci. Nominace by zároveň měla být transparentní, založená na schopnostech, kompetencích a zkušenostech, které jsou pro danou oblast požadovány. Stejně jako u vedení soukromé firmy by měl být kladen důraz na profesionální kvality kandidátů. Obecně je potřeba najít vhodný mix mezi dovednostmi, zkušenostmi a charakterem kandidáta. To může být definováno například minimálními požadavky na vzdělání (jako je dosažený stupeň vzdělání) a pracovními zkušenostmi z oboru nebo pozice. Příkladem může být Izrael, kde je zavedena povinná kvalifikace pro členy orgánů státem vlastněných společností, jako je vysoká úroveň vzdělání a minimálně pět let vedoucích zkušeností (OECD 2013: 55).

Pro výběr správných kandidátů je doporučeno například zřízení speciálního tělesa pro nominaci kandidátů či využití externího poradce nebo zapojení současných orgánů do výběrového řízení, které mají detailnější informace o potřebách společnosti. Klíčová je neutrálnost a integrita člena, jenž je chráněn před zbytečně velkými přímými politickými zásahy a tlaky. Členství v orgánech je přípustné pouze na základě kvalifikačních schopností kandidáta. Úkolem člena orgánu společnosti vlastněného municipalitou je především jednat v zájmu společnosti/akcionáře (tj. obce, města, kraje) a efektivně a objektivně dohlížet na vedení společnosti (OECD 2005: 47, 49).

⁷ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/board-of-directors-of-state-owned-enterprises_9789264200425-en#page1

Podle doporučení OECD by se členové orgánů měli skládat ze zástupců společníka/akcionáře, dalších osob sledujících veřejný zájem a tzv. „nezávislých ředitelů“. Přitom by se měl, podle současného trendu, zvyšovat podíl právě těchto „nezávislých ředitelů“ a osob, které mají zkušenosti zejména z komerční sféry (OECD 2013: 14). Stejně žádoucí je stanovení limitů na počet členství v dalších orgánech tak aby bylo zřetelné, že je člen schopný plnit všechny své závazky a nevykonává své funkce pouze formálně. Toto obecné doporučení není přesněji vymezeno a závisí vždy na konkrétním společníkovi/akcionáři společnosti, jak takový limit stanoví. Některá doporučení uvádějí možnost maximálně čtyř dalších členství v obdobných orgánech, někde je povoleno členství až v deseti dalších orgánech. Bez ohledu na stanovení konkrétního limitu je jednoznačně žádoucí, aby pravidlo na omezení počtu funkcí bylo v praxi implementováno (OECD 2013: 57).

Stejně tak je důležité, aby všichni členové orgánů MOS měli zákonnou povinnost chovat se v nejlepším zájmu společnosti, proto je žádoucí, aby byly individuální a kolektivní povinnosti srozumitelné a jasně vymezené v souladu s právním řádem pro fungování takového typu společností. Z toho důvodu by bylo vhodné vytvořit a implementovat vlastní etický kodex, který by fungoval jako průvodce pro chování zaměstnanců společnosti, ale také jako formální rámec pro členy statutárních orgánů prosazujících odpovědné, transparentní a hospodárné řízení MOS. Neméně podstatné je, aby byl vyvinut specifický mechanismus pro podporu a ochranu zaměstnanců nebo akcionářů, kteří by chtěli nahlásit nelegální nebo neetické chování v souvislosti s fungováním společnosti. Zde je důležitá i informovanost samotných členů statutárních orgánů, kteří by měli být jasně obeznámeni o své zodpovědnosti a povinnostech. Také by měli mít potřebné kompetence pro kontrolu senior managementu a být zároveň dostatečně informováni o strategických rozhodnutích managementu (OECD 2005: 39, 48 - 50). Nakonec je stěžejní existence efektivního vnitřního auditního mechanismu, který by měl být doprovázen také externím nezávislým auditem podle mezinárodně uznávaných standardů (OECD 2005: 42).

Vlastnická politika:

Podstatným prvkem dobrého řízení MOS je stanovení a prosazování očekávaných přínosů, priorit a cílů MOS, tedy vlastnické politiky, která slouží nejen k rozvoji, ale také ke kontrole výkonnosti MOS.

Vlastnická politika by měla zahrnovat:

- popis obchodní strategie a mise
- prohlášení o odpovědnosti managementu vůči společníkovi/akcionáři
- očekávané výkony (finanční i nefinanční povahy), včetně definování relevantních indikátorů pro hodnocení výkonnosti MOS
 - finanční cíle – měří ziskovost, efektivitu a rizika hospodaření společnosti
 - nefinanční cíle – výkonnostní indikátory pro nefinanční a politické cíle
 - strukturální cíle – kvalita a efektivita ve statutárních orgánech MOS, efektivní práce auditu a kontroly ze strany společníka/akcionáře, kvalita personální politiky MOS
- formalizovaný postup stanovení cílů a očekávání MOS

Pro kontrolu výkonnosti by měla vlastnická politika obsahovat takové indikátory, které jsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné, orientované na výsledky a časově ohraničené. Pouze za těchto předpokladů lze očekávat, že vlastnická politika bude splňovat svůj účel. Bude tedy sloužit jako základní strategické vodítko pro kroky managementu a výkonných orgánů společnosti k dalšímu rozvoji obchodní činnosti, a jako ukazatel kvality výkonu pro dozorčí orgány a další aktéry veřejné kontroly, kteří mohou lépe posoudit, zda vedení společnosti naplňuje očekávání vlastníka a účely, pro které byla společnost založena.

Transparentnost a veřejná kontrola:

Nezbytnou součástí dobré a odpovědné správy MOS je informování relevantních aktérů veřejné kontroly o cílech společnosti a jejich naplňování a s tím spojené veškeré ekonomické aktivitě. Stejně tak je žádoucí seznamovat je s vlastnickou a řídicí strukturou včetně osob odpovědných za hospodaření společnosti. Dále by měl být stanoven mechanismus pro reportování výsledků představitelům místní samosprávy jako společníka/akcionáře společnosti a dalším relevantním cílovým skupinám. Tyto reporty by měly obsahovat způsob a míru naplňování cílů vlastnické politiky. Podle doporučení OECD by MOS měly zajišťovat poskytování nezbytných informací 1) výkonným orgánům samosprávy, aby ty byly schopny efektivně vykonávat svá vlastnická práva, 2) zastupitelstvu, aby mohlo kontrolovat a přezkoumávat výkon samosprávy vůči svým společnostem, 3) médiím pro zvýšení jejich povědomí o záležitostech společností, 4) občanům, aby měli jasný přehled o správě veřejného majetku. Tyto informace o správě společností by měly být všem skupinám co nejnáze přístupné.

Způsob reportování o správě společností cílovým skupinám může mít mnoho forem, které se odvíjejí od míry detailu a informačních potřeb jednotlivých skupin. V prostředí místních samospráv je klíčovým a mnohdy opomíjeným aktérem zastupitelstvo, které je přitom vrcholným orgánem samosprávy. Proto by měla být reportování zastupitelům věnována zvláštní pozornost.

Reportování může zahrnovat:

- Pravidelný report, který je připravován například jednou za tři měsíce. Může sloužit jako doplněk k rozpočtovým jednáním nebo k poskytnutí informací o výkonnosti MOS.
- Ad-hoc report, ten slouží při naléhavých nebo důležitých událostech. Zahrnuje otázky, které jsou pro samosprávu klíčové, jako je například privatizace, fúze, významné propouštění, odměňování atp.
- Report pro schválení určitého postupu v případě prodeje či jiného nakládání s majetkovou účastí municipality ve společnosti nebo v případě návrhu členů do představenstva či předložení podnikatelského plánu ke schválení atp.

Pro informovanost veřejnosti je důležité zveřejňování minimálně těchto údajů:

- Životopisy členů dozorčí rady, představenstva a top managementu.
- Výše jejich platů, odměn nebo jejich druhu spolu s výší odstupného.
- Cíle společnosti a jejich naplňování.
- Ekonomické ukazatele společnosti.

4. Personální politika MOS

4.1 Jmenování členů dozorčí rady, představenstva a managementu

Právní a teoretická východiska:

V personální politice je zásadní obsazování dozorčích rad, představenstva a managementu společností. Dále pak je důležité, jak jsou vymezeny vztahy mezi nimi, míra vzájemné závislosti a kontroly.

Pro uchopení problému je nejdříve nutné seznámit se s pravomocemi orgánů místních samospráv ve vztahu k MOS ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obdobně zákona o krajích a hl. m. Praze).

Pravomoci zastupitelstva:

- Pravomoc založení nebo rušení právnické osoby.
- Schvaluje zakladatelské listiny.
- Schvaluje společenské smlouvy.
- Schvaluje zakládající smlouvy.
- Schvaluje stanovy.
- Rozhoduje o účasti v již založených právních osobách.
- Má pravomoc delegovat zástupce obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast.
- Navrhne zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhnout jejich odvolání.
- Rozhoduje o uzavření smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti, jejíž je obec společníkem.
- Rozhoduje o peněžitých i nepeněžitých vkladech do právnických osob.

Pravomoci rady:

- Rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka.
- Plní vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce⁸.

V případě společností, které byly vybrány k analýze, se jedná o stoprocentně vlastněné společnosti, až na Dopravní podnik měst Liberce a Jablonce nad Nisou, kde je podíl rozdělen právě mezi tato dvě města⁹, jejichž zastupitelé delegují zástupce na valnou hromadu společnosti.

⁸ V praxi existují rozdílné názory na to, zda je ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) ZOZ aplikovatelné na vztah obce a municipální obchodní společnosti, neboť zákon zde hovoří o pravomoci rady vůči právnickým osobám a nikoli explicitně vůči municipálním obchodním společnostem, POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 121 s.

⁹ Majetková účast Statutárního města Liberec je 99,61% a majetková účast Statutárního města Jablonec nad Nisou 0,39% (Zdroj Magnusweb.cz)

Definování vztahů mezi jednotlivými orgány a společníkem/akcionářem společnosti jsou závislá na modelech řízení, které se v praxi mohou lišit. V našem případě se objevuje především klasický dvouúrovňový systém, který se však modifikoval na „český“ způsob. Klasický dvouúrovňový model zvaný také „německý“ je charakteristický existencí dozorčí rady, jež se skládá ze zástupců akcionáře, externích osob, ale i zástupců zaměstnanců. Orgánem druhé úrovně je představenstvo, které je výkonným orgánem společnosti, a je voleno a odvoláváno dozorčí radou. Je zvykem, že členové představenstva jsou vrcholoví manažeři společnosti a předsedá jim generální ředitel. Česká unikátní verze tohoto systému se vyznačuje právem valné hromady volit členy obou orgánů společnosti, což v podmínkách českých ÚSC vytváří větší prostor pro ryze politickou nominaci osob a uplatňování přímého politického vlivu na členy těchto orgánů.

Je typické, že v představenstvu sedí zástupci zainteresovaných skupin, to však zákonitě vytváří situaci, kdy členové nejsou schopni věnovat své funkci dostatek času, který je potřebný pro pochopení všech problémů společnosti, a následně nemusí být vždy s to přijímat důležitá strategická rozhodnutí. To může negativně ovlivnit celkovou kvalitu rozhodování představenstva¹⁰. Problematická může být i zdánlivě pozitivní situace, kdy jsou členové představenstva voleni z řad top managementu (generální ředitel má většinou funkci předsedy představenstva). Dostáváme se zde do situace, kdy členové rozhodují o své budoucnosti a podmínkách vztahu ke společnosti, čímž mohou být ve výkonu své funkce podjati. Důležitým úkolem představenstva společnosti je totiž dohled nad managementem a pravomoc jmenovat a odvolávat generálního ředitele (OECD 2005: 48). V situaci, kdy se zaměstnanec společnosti stane členem jejího představenstva, je pracovněprávní vztah suspendován. Tedy souběh funkcí předsedy představenstva a generálního ředitele je možný, pouze pokud není funkce ředitele vykonávána v rámci pracovněprávního vztahu (Řeháček 2010:124, 125)¹¹.

Výjimečným příkladem je Dopravní podnik Ostrava, a. s., který tyto dvě varianty dále modifikoval a spojil. Výsledkem je volení obou orgánů valnou hromadou, kde však představenstvo zcela nahradilo top management společnosti.

Při analýze personální politiky je nutno přihlédnout k novince, kterou přinesl zákon o obchodních korporacích, kde již není definovaná povinnost, kdy: „dvě třetiny členů dozorčí rady volí valná hromada a jednu třetinu zaměstnanci společnosti, má-li společnost více než 50 zaměstnanců v pracovním poměru na pracovní dobu přesahující polovinu týdenní pracovní doby stanovené zvláštním právním předpisem v první den účetního období, v němž se koná valná hromada, která volí členy dozorčí rady.“ Je tedy otázkou, nakolik tato změna může v budoucnu ovlivnit způsob obsazování dozorčích rad z hlediska požadavků na odbornost jejich členů.

Analýza jmenování členů dozorčí rady, představenstva a managementu:

Tabulka 2: Modely řízení společnosti

Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.	Dopravní podnik města Brna, a. s.	Dopravní podnik Ostrava, a. s.	Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.	Dopravní podnik měst Liberce a Jablonce n. Nisou, a. s.
Německý model	Česká varianta dvouúrovňového modelu	„Smíšený“	Česká varianta dvouúrovňového modelu	Česká varianta dvouúrovňového modelu

¹⁰ [Zhttp://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=eam&pdf=3.pdf](http://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=eam&pdf=3.pdf)

¹¹ ŘEHÁČEK, O. *Představenstvo akciové společnosti a postavení jeho členů* (Vol. 66). Havlíčkův Brod, Nakladatelství CH Beck, 2010.

Tabulka 3: Personalistika

Otázka	Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.	Dopravní podnik města Brna, a. s.	Dopravní podnik Ostrava, a. s.	Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.	Dopravní podnik měst Liberce a Jablonce n. Nisou, a. s.
Existuje omezení míry celkového počtu orgánů v jakýchkoli společnostech, které může jednotlivec obsadit?	NE	NE	NE	NE	NE
Jsou kvalifikační požadavky na členy orgánů zakotveny ve stanovách či jiném formálním dokumentu?	NE	NE	NE	NE	NE
Existují konkrétní kritéria, podle kterých byli vybráni generální ředitel a další členové top managementu?	ANO – přesně formulované požadavky, vítězný kandidát vybrán devítičlennou komisí ve třech kolech	ANO – 3 kola + přesně formulované požadavky	NE – výběr provádí magistrát města Ostrava (obchodní vedení zajišťuje představenstvo)	X	ANO – na základě odborných a kvalitativních předpokladů

Výsledky námi provedené analýzy ukazují jasné nedostatky v procesu jmenování členů orgánů MOS. Ani jedna z námi analyzovaných společností nedisponuje zakotvenými pravidly a kvalifikačními podmínkami, které musí kandidát splňovat. Absence pravidel dává místním zastupitelům téměř neomezenou možnost výběru kandidáta, který nemusí vůbec dosahovat nutné kvalifikace. Za těchto podmínek je přirozeně mnohem snazší ovládnutí společnosti skupinami sledujícími pouze svůj zájem či výsledná dehonestace členství v klíčových řídicích a kontrolních orgánech jako tzv. „trafik“. V případě obsazení orgánů nedostatečně kvalifikovanými členy pak samozřejmě nemusí být garantováno hospodárné řízení ani kontrola společnosti. V následující tabulce uvedená data dále ilustrují silnou politickou provázanost a závislost obsazování orgánů společností na politickém cyklu. Tento fakt podporuje naši hypotézu, že volení členové nejsou nezávislí na těch, kdo je do funkce dosadili, a je v rozporu s doporučeními OECD. V tomto případě může docházet k situacím, kdy se městská společnost stane nástrojem k prosazování partikulárních osobních či skupinových zájmů, jejichž primárním cílem nemusí být dobrá správa společnosti a veřejného majetku, nýbrž uspokojování vlastních potřeb. (např. zajištění profitu pro určitou skupinu soukromých firem, financování politických stran, osobní obohacení).

Trochu lepší situace panuje v případě výběru vhodných osob na post generálního ředitele či dalších osob top managementu společností. V případě dopravních podniků hl. m. Prahy, Ostravy a Liberce a Jablonce n. Nisou byly předem stanoveny určité předpoklady pro výkon těchto funkcí.

4.2 Politická kontrola

Silná provázanost personální politiky MOS s politickou situací a rozložením sil v zastupitelstvu s sebou nese několik systémových problémů. V první řadě rozhodování o personálních otázkách podléhá motivům a záměrům jednotlivých politických stran, které preferují své zájmy a nemusí reflektovat skutečné potřeby MOS a veřejnosti. Dalším problémem je hrozba cyklické a rozsáhlé fluktuace členů orgánů společnosti po každých volbách, což může narušit akceschopnost orgánů. Tyto problémy mohou být řešeny omezením vlivu politických uskupení na výhradně „politickou nominaci“ kandidátů do orgánů MOS a preferencí výběru osob na základě odborných dovedností a zkušeností.

Z námi zjištěných výsledků vyšlo najevo, že členové orgánů společností jsou silně závislí na politickém cyklu, a k obměně členů dochází takřka v polovině případů bezprostředně po volbách (nebo po změně koalice). **To narušuje kontinuitu a akceschopnost dozorčích rad i představenstev a může mít vliv na kvalitativní výkvy v řízení a kontrole společnosti.** Pokud by při obsazování dozorčích rad bylo kombinováno více způsobů pro nominaci kandidátů do funkce, mohlo by se lépe předcházet selháním spojeným s výhradně politickou nominací členů dozorčích rad. Zde máme na mysli zejména možnosti nominovat členy také z řad externích odborníků nebo zkušených zaměstnanců společnosti. Tím však nepopíráme fakt, že by municipalita měla mít v dozorčích radách své zástupce. Pro ideální složení členů dozorčích rad nelze nikdy uplatnit žádné obecné pravidlo, vždy bude záležet na specifických odborných potřebách na funkci vzhledem k charakteru obchodní činnosti dané společnosti. Nicméně společník/akcionář společnosti by měl při personálním obsazování vždy preferovat odbornost kandidátů, a v zájmu zachování kontinuity fungování dozorčích rad společností by měl více kandidátů vybírat z pestřejších personálních zdrojů, než jen z řad místních zastupitelů.

Podle již zmíněné studie Centra aplikované ekonomie z r. 2013 došlo k personální výměně min. 80 % předsedů dozorčích rad městských společností s obratem nad 100 mil. v období kolem voleb v rozmezí let 2006 – 2010.

Je nutné zdůraznit fakt, že jakékoliv personální obměny ve vedení společnosti by přitom měly být činěny na základě analýz a informací o stavu a hospodaření dotyčných firem, nikoliv v souvislosti s volebním cyklem a nástupem nové politické garnitury. Klíčové je v tomto ohledu nalezení rovnováhy mezi politickým vlivem, efektivitou a ekonomickým úspěchem. (OECD 2005: 29; OECD 2010: 52; zIndex 2013: 3).

Tabulka 4: Personalistika

Společnost	Volební období	Podíl politiků			Podíl zastupitelů			Podíl radních			Podíl opozice			Fluktuace po volbách			Podíl členů, kteří sedí v orgánech dvou a více společností		
		Př	DR - celkem	DR - volení VH	Př	DR - celkem	DR - volení VH	Př	DR - celkem	DR - volení VH	Př	DR - celkem	DR - volení VH	Př	DR - celkem	DR - volení VH	Př	DR - celkem	DR - volení VH
DP hl.m. Prahy	06 - 10	89%	67%	100%	67%	55%	83%	22%	11%	17%	11%	22%	33%	56%	33%	50%	55%	44%	67%
	10 - 14	0%	60%	90%	0%	40%	60%	0%	13%	20%	0%	7%	10%	80%	55%	83%	0%	40%	60%
DP města Brna	06 - 10	86%	67%	100%	86%	67%	100%	29%	0%	0%	0%	33%	50%	71%	67%	100%	86%	67%	100%
	10 - 14	86%	67%	100%	86%	67%	100%	43%	0%	0%	0%	22%	33%	43%	33%	50%	86%	67%	100%
DP Ostrava	06 - 10	0%	67%	100%	0%	67%	100%	0%	33%	50%	0%	11%	17%	0%	33%	50%	0%	11%	17%
	10 - 14	0%	55%	83%	0%	55%	83%	0%	11%	17%	0%	0%	0%	67%	55%	83%	0%	55%	83%
Plzeňské městské DP	06 - 10	80%	55%	83%	20%	22%	33%	0%	11%	17%	0%	11%	17%	60%	44%	67%	60%	11%	17%
	10 - 14	80%	55%	83%	40%	33%	50%	0%	0%	0%	0%	22%	33%	80%	44%	67%	20%	33%	50%
DP měst Liberec a Jablonce n. N.	06 - 10	89%	50%	75%	67%	50%	75%	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	71%	67%	100%	44%	17%	25%
	10 - 14	89%	67%	100%	56%	50%	75%	33%	0%	0%	11%	17%	25%	78%	33%	50%	44%	33%	50%
Průměr	06 - 10	69%	61%	92%	48%	52%	78%	13%	14%	21%	3%	19%	29%	52%	49%	73%	49%	30%	45%
	10 - 14	51%	61%	91%	36%	49%	74%	15%	5%	7%	2%	14%	20%	70%	44%	67%	30%	46%	69%

Pozn.:

Př. – představenstvo společnosti.

DR - celkem: celkové složení dozorčí rady včetně 1/3 členů, kteří byli voleni zaměstnanci na základě ustanovení § 200 zákona č. č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 2013.

DR - volení VH: pouze členové dozorčí rady, kteří byli jmenováni valnou hromadou. Zde nejsou zahrnuti členové, kteří byli voleni zaměstnanci společnosti.

Podíl politiků znamená podíl osob, které jsou aktivními členy určité politické strany, nemusí však být nutně volenými zastupiteli za svoji stranu.

Podíl zastupitelů je podíl osob, které jsou členy v dozorčí radě nebo představenstvu a současně jsou zastupiteli města, která je společníkem/akcionářem společnosti.

Podílem radních je myšlen podíl osob, které jsou členy rady města, jež přebírá funkci valné hromady.

Podíl opozice znamená podíl členů z podílu zastupitelů, kteří jsou členy politické strany (uskupení), jež nemá své zástupce v radě města.

Obměna po volbách znázorňuje, jaká část členů orgánů byla obměněna v následujícím období po komunálních volbách v r. 2006 a 2010.

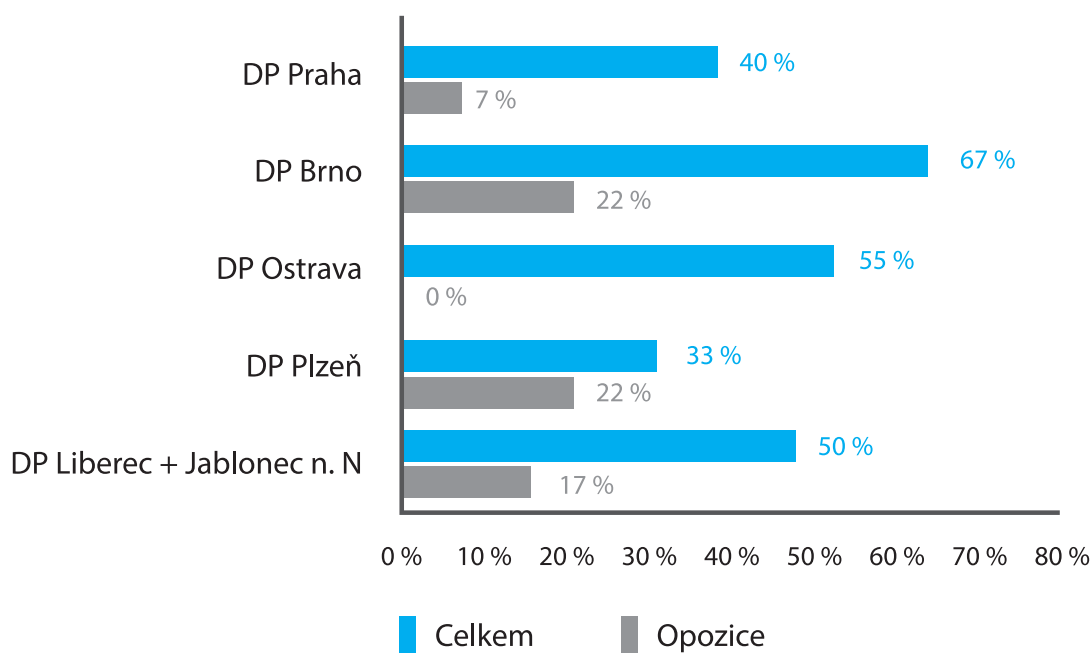
Výsledky naší studie se veskrze shodují s výše uvedenými nedostatky personální politiky, přináší však více detailní vhled do politického vlivu na personální politiku, řízení a kontrolu sledovaných dopravních podniků.

Z výsledků je patrné, že **obecně mají na personální obsazování orgánů podniků dominantní vliv politické strany**, nejen skrze své volené zastupitele, ale také skrze osoby, které nejsou zastupiteli, ale jsou členy politické strany. **Průměrné zastoupení členů politických stran v orgánech společností bylo větší než 50 %**. Za poslední volební období jejich zastoupení mírně kleslo. **Existují také podniky, které neměly za sledované období žádné takové osoby v představenstvu – DP Ostrava, nebo došlo k jejich redukci – DP Praha (z 89 % straníků na 0 %)**. V případě dozorčích rad bylo zastoupení členů politických stran také velmi silné, v průměru tvořili 61 % členů, v případě členů volených valnou hromadou dokonce přes 90 %.

Obdobná situace panuje u **podílu zastupitelů města v orgánech společností** (Graf 2). I zde platí, že valná hromada vybírá členy dozorčích rad především z řad zastupitelů (74 %). Tento trend se od voleb v r. 2006 mírně snížil. **V období 2010 – 2014 měla největší podíl zastupitelů dozorčí rada DP města Brna.**

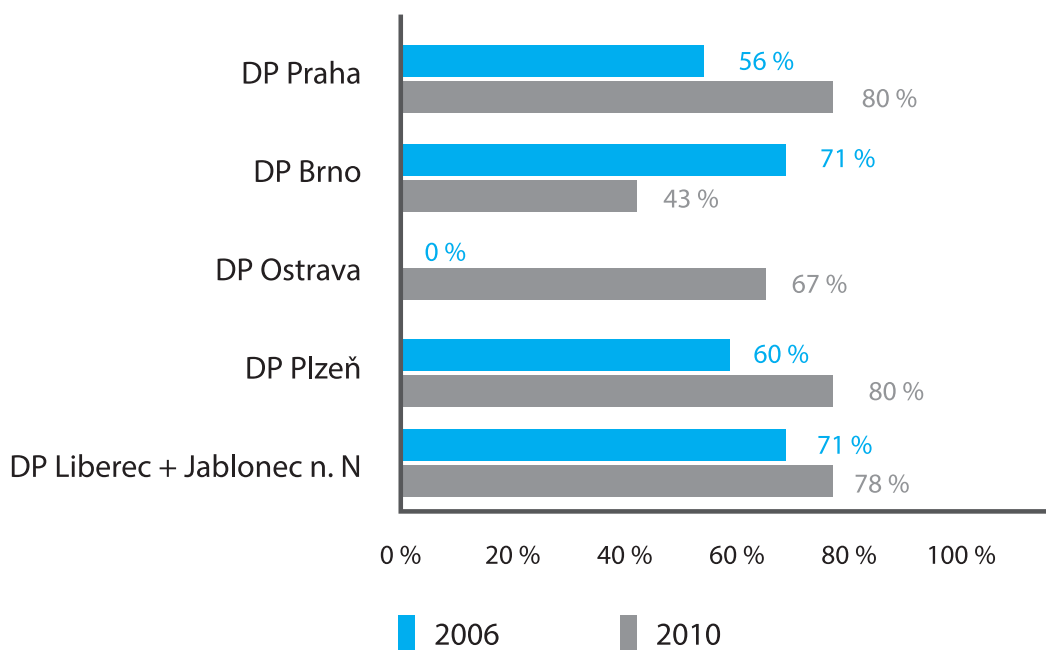
Podíl opozice vyjadřuje, nakolik je do kontroly správy veřejného majetku vtažena také opozice, což je v místní demokracii její přirozená funkce (Graf 2). Její zastoupení vypovídá mnohé o úrovni místní politické kultury. **Slabé zastoupení opozice v dozorčích radách vykazují DP Praha (z 22 % v období 2006 až 2010 na 7 % v období 2010 – 2014) a DP Ostrava (0 %).** **Naopak nejsilněji je zastoupena opozice v Plzeňských městských DP (z původních 11 % na současných 22%).** Z podílu opozice nelze jednoznačně odvozovat kvalitu práce dozorčí rady, její větší podíl však zaručuje, že správa společnosti nepodlehne případné „politické privatizaci“ místní koalici.

Graf 2: Podíl zastupitelů v dozorčích radách DP (2010-2014)



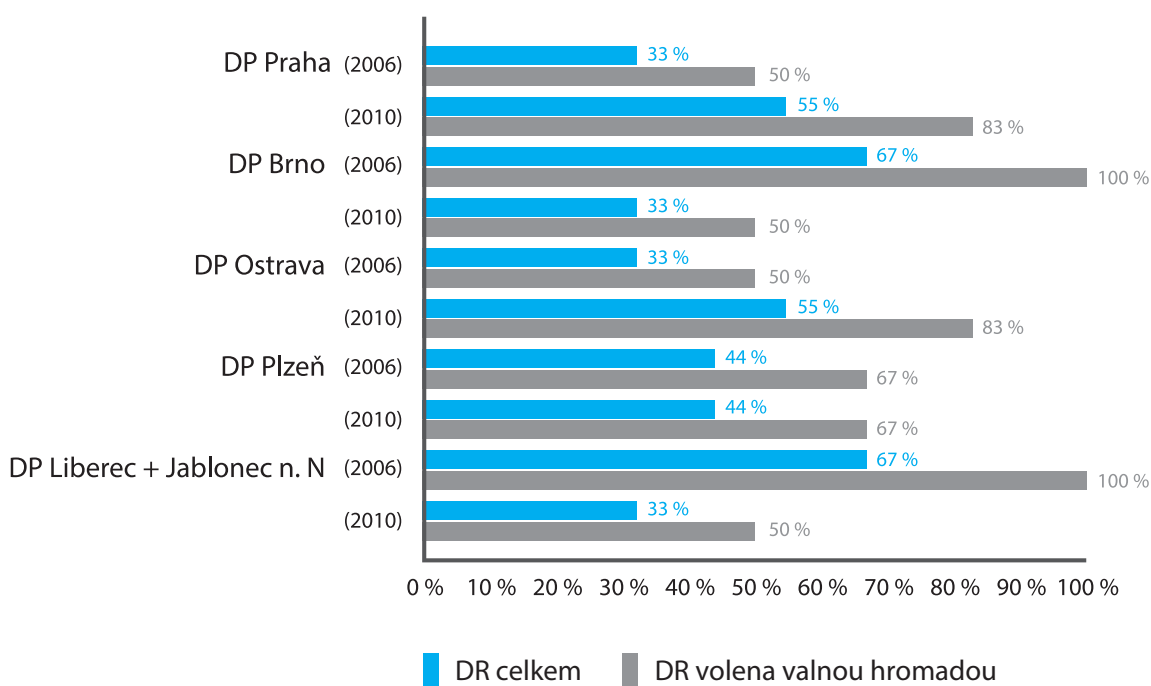
Velmi významným indikátorem síly politické kontroly nad sledovanými dopravními podniky je fluktuace orgánů společností po komunálních volbách. V případě představenstev (Graf 3) se průměrná fluktuace mezi dvěma volebními obdobími nápadně zvýšila – z 52 % na 70 %. **Největších změn po volbách v r. 2010 doznalo představenstvo DP Praha a Plzeňských městských DP – 80 %.** Nejmenší obměna členů představenstva byla u DP města Brna po volbách v r. 2010, i tak se však týkala 43 % členů.

Graf 3: Obměna představenstev DP po volbách



Podobná situace panuje v případě obsazování dozorčích rad. Zde byla markantní obměna u členů, kteří jsou voleni valnou hromadou, tedy radou města vzešlou z volebních výsledků. Největší fluktuace proběhla u dozorčích rad DP města Brna a DP měst Liberec a Jablonec n. N. po volbách v r. 2006, kdy valná hromada plně využila svého práva volit 2/3 členů. Po volbách 2010 největší obměny doznaly dozorčí rady DP hl. m. Prahy a DP Ostrava. Je logické, že když dojde k obměně větší části výkonného orgánu společnosti, mohou být její funkčnost a výkon ochromeny seznamováním se nových členů s danou agendou. Zásadním zjištěním analýzy je také fakt, že pokud člen statutárního orgánu končil ve funkci mimo období těsně po volbách, je v 62,5 % případů nahrazen osobou se stejnou stranickou příslušností. To ukazuje na silný vliv politických stran na obsazování a řízení dopravních podniků, které se řídí podle politického klíče, nikoli na základě skutečné odbornosti kandidátů.

Graf 4: Obměna členů dozorčích rad po volbách



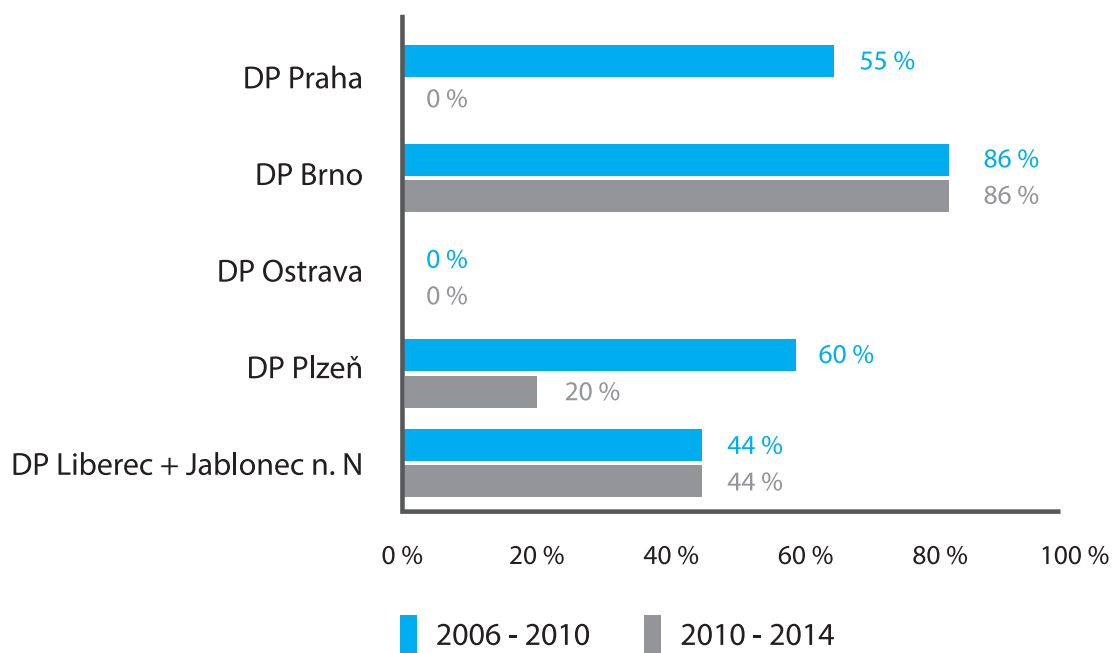
U prezentovaných dat je důležité zmínit význam ustanovení § 200 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, stanovující povinnost volby 1/3 členů dozorčích rad zaměstnanci společnosti¹², která byla účinná do 31. 12. 2013. Podle uvedených dat tato povinnost měla v minulosti jednoznačně stabilizující efekt na fluktuaci členů dozorčích rad. Zůstává otázkou, nakolik se zrušení povinnosti projeví personálních obměn následujících po volbách v r. 2014. U sledovaných dopravních podniků proběhla personální změna zatím jen u DP města Brna, kde byli zvoleni všichni noví členové představenstva a více než polovina členů dozorčí rady. Z dat dále vyplývá, že za období 2010 - 2014 v průměru **30 % členů představenstev dopravních podniků mělo i další funkci ve společnostech s majetkovou účastí města, kraje nebo státu, u dozorčích rad to bylo 46 % jejich členů.** Oproti předchozímu období se průměrně snížil výskyt těchto osob v představenstvech společností (- 19 %), naopak se zvýšil jejich výskyt v dozorčích radách (+ 16 %). Výsledky u jednotlivých společností se však velmi různí (Graf 5 a 6).

¹² má-li společnost více než 50 zaměstnanců v pracovním poměru na pracovní dobu přesahující polovinu týdenní pracovní doby

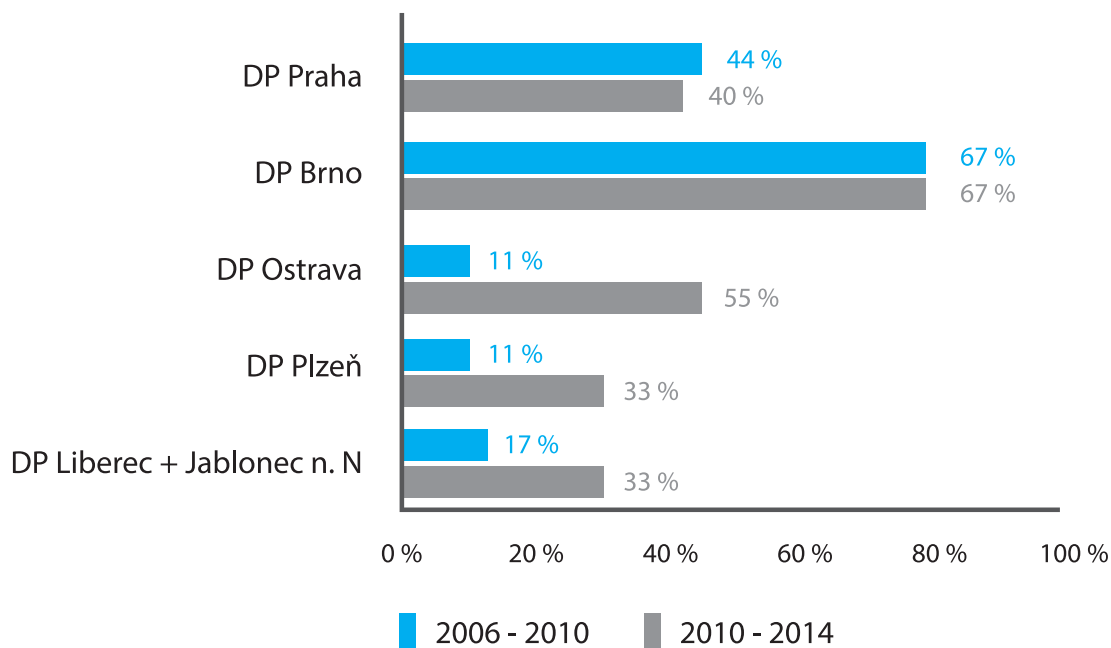
Nejhůře v tomto případě dopadl DP města Brna, kde 86 % členů představenstva vykonávalo funkce v minimálně ve dvou dalších veřejných společnostech, u dozorčí rady to byly dvě třetiny členů. Mezi brněnské příklady kumulace funkcí patřil zastupitel za ODS JUDr. Michal Chládek, který působil jako statutární orgán v celkem osmi společnostech, z nichž pět bylo s majetkovou účastí města. Obdobně byl na tom i Petr Kratochvíl, rovněž z ODS, který byl členem představenstva nebo jednatelem v devíti firmách, přičemž čtyři jsou municipálními obchodními společnostmi. Členy v pěti municipálních obchodních společnostech byli i místopředsedkyně organizační komise Rady města Brna Marie Paděrová z ODS a Jiří Novotný z ČSSD. **V Jablonci nad Nisou** patří mezi rekordmany sběru funkcí zastupitel za KSČM František Pešek, jenž je také členem orgánů v pěti obchodních společnostech s majetkovou účastí města nebo kraje. Znáмым jabloneckým zastupitelem a „kumulátorem postů“ je také předseda Fotbalové asociace České republiky a předseda představenstva Dopravního podniku měst Liberce a Jablonce n. Nisou Miroslav Pelta, který je mimo jiné „statutárem“ v dalších 14 společnostech, ty však nejsou městské.

V případě „kumulace postů“ je logickou otázkou, zdali je při takové vytíženosti vůbec možné odpovědně vykonávat své funkce. Obdobně jako v případě fluktuace byla i zde určitým stabilizačním prvkem povinnost volby 1/3 členů dozorčích rad zaměstnanci společnosti. **Pokud šlo o členy volené valnou hromadou, zde kumulace postů mezi členy dosáhla průměrné hodnoty 69 % za období 2010 – 2014, což je o 24 % více než v letech 2006 – 2010.**

Graf 5: „Kumulace postů“ u členů představenstev DP



Graf 6: „Kumulace postů“ u členů dozorčích rad DP



5. Transparentnost a veřejná kontrola

5.1. Etický kodex

Municipální obchodní společnosti by měly prosazovat základní etické principy v podnikání a disponovat potřebným nástrojem pro jejich prosazování, tedy etickým kodexem a doprovodnými nástroji na jeho prosazování. Zde máme na mysli zejména etický kodex. Z analýzy pěti dopravních podniků vyplývá, že etickým kodexem vůbec nedisponují Plzeňské městské dopravní podniky, a.s. a Dopravní podnik hl.m. Prahy, kde jsou však etická pravidla součástí pracovního řádu, přičemž na základě vzneseného dotazu jsme byli ujištěni, že se připravuje jeho revize, která počítá s přítomností etického kodexu. Analýza poskytnutých etických kodexů u zbylých společností ukázala jejich nedostačující úroveň.

Podle metodiky nevládní organizace Eiris (Ethical Investment Research Services) byly sledovány základní charakteristiky, které by etický kodex měl pokrývat:

- dodržování zákonnosti/obecné principy,
- střet zájmů, úplatky,
- dary a sponzoring, dary politickým stranám
- další (zveřejňování smluv, etické a úplné informace o službách a výrobcích, neuzavírání jednostranně výhodných smluv – odpovědnost vůči smluvním partnerům).

Tabulka 5: Etický kodex

Otázka	DPP	DPMB	DPO	PMDP	DPMLJ
Má společnost etický kodex zaměstnance?	NE – pouze pracovní řád	ANO	ANO	NE	ANO
Úroveň etického kodexu 1-5	3 – pracovní řád pokrývá pouze problematiku úplatků	3 – etický kodex pokrývá pouze problematiku úplatků	3 – etický kodex pokrývá pouze problematiku úplatků	5 – etický kodex neexistuje	3 – etický kodex pokrývá pouze problematiku úplatků

Etické kodexy, které nám byly poskytnuty, tedy kodex Dopravního podniku města Brna, Dopravního podniku Ostrava a Dopravního podniku měst Liberce a Jablonce nad Nisou včetně části pracovního řádu Dopravního podniku hl.m. Prahy, dosahují hodnocení 3, které odpovídá faktu, že kodex existuje, ale obsahuje pouze jednu ze sledovaných charakteristik, a tím je problematika úplatků. Zcela jsou však opomíjeny další kritické oblasti jako střet zájmů, poskytování sponzoringu a darů, zásady transparentnosti navenek. Etické kodexy se navíc vesměs věnovaly spíše problematice chování zaměstnance ve vztahu ke společnosti (tedy starost o její dobré jméno) a vůbec se nevztahovaly na chování členů statutárních orgánů.

5.2. Interní audit

Tabulka 6: Interní audit

Otázka	Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.	DP Brno, a. s.	DP Ostrava, a. s.	Plzeňské městské DP, a. s.	DP měst Liberce a Jablonce n. Nisou, a. s.
Jaké místo zaujímá interní audit v organizační struktuře	Odbor Interní audit	Odbor kontrol	Odbor Vnitřní kontrola v rámci úseku administrativního a správního	X	X (interní audit ošetřen v dokumentu systému jakosti)
Činnost a kompetence	-soustavně provádí analýzy činnosti DPP včetně účinnosti uplatňovaných metod, postupů a efektivnosti využívání prostředků a zdrojů -zkoumá úroveň plnění vnějších i vnitřních norem a postupů platných pro činnost DPP -ověřuje existenci a stav aktiv a prověřuje opatření nezbytná k zajištění jejich celistvosti - informuje vedení DPP o všech svých podstatných zjištěních v rámci prováděných šetření spolu s návrhem příslušných opatření ke zlepšení stavu, případně na modifikace nebo úpravy používaných systémů a postupů -navrhuje vedení DPP nejvhodnější opatření k dosažení předem stanovených cílů a formuluje vhodná doporučení -spolupracuje s externími auditorskými společnostmi v době jejich působení v DPP -prověřuje dodržování a finanční plnění smluvních podmínek, zejména z hlediska DPP jako odběratele služeb a materiálů od externích dodavatelů -vyhodnocuje fungování a výsledky manažerské činnosti, vnitřního kontrolního systému a navrhuje dozorčí radě, představenstvu a vedení DPP doporučení k jejich zefektivnění, případně modifikace nebo úpravy používaných systémů a postupů	Podrobnější informace nebyly poskytnuty	-zpracování plánu kontrolní činnosti, -kontrola dodržování vnitřních předpisů společnosti, -kontrola dodržování obecně závazných právních předpisů, -kontrola dodržování efektivitu při zajišťování procesů společnosti, -zjišťuje, zda jsou včas rozpoznávána rizika vztahující se k činnosti organizace a přijímána odpovídající opatření, -zjišťuje, zda jsou stanovena a plněna kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výkonu zabezpečovaných procesů a činností organizace, -kontroluje hospodaření s prostředky EU, -provádí mimořádné kontroly dle požadavků vedení společnosti. -přezkoumává a vyhodnocuje všechny vykonávané činnosti a požaduje všechny podklady, které vedou ke zjištění skutečného stavu -přezkoumává, zda je vnitřní kontrolní systém organizačně zajištěný, je přiměřený a účinný; -předkládá vedoucím zaměstnancům organizace doporučení k nápravě nedostatků a ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, -poskytuje vedoucím zaměstnancům organizace metodickou a konzultační pomoc v oblasti finanční kontroly, -sleduje, zda na základě provedené kontroly byla přijata a implementována příslušná nápravná opatření.	X	X
Odpovědnost	Podřízen generálnímu řediteli	Podřízen generálnímu řediteli	Úsek řídí předseda představenstva ¹³	X	X
Byly provedeny další audity mimo povinné účetní uzávěrky?	ANO – interní audit	ANO – systém řízení kvality	ANO – byl proveden ministerstvem financí	X	ANO – systému jakosti

¹³ Ten v Dopravním podniku Ostrava, a. s. zastává funkci generálního ředitele - viz. Personalistika

Dopravní podnik hl. m. Prahy má ve své organizační struktuře začleněn odbor Interní audit, podobně je tomu i v Ostravě kde je zřízen odbor Vnitřní kontrola v rámci úseku administrativního a správního, který je řízen předsedou představenstva. Brněnský dopravní podnik má, dle jeho odpovědi, postavení interního auditora ošetřeno v organizačním řádu¹⁴, kde interní audit zabezpečuje Odbor kontrol, který je podřízen generálnímu řediteli. Tuto informaci však nelze ověřit, jelikož nám organizační řád nebyl poskytnut. Plzeňský dopravní podnik se k dotazu interního auditu nevyjádřil a v Liberci a Jablonci n. Nisou jakýkoli útvar vnitřního auditu zcela absentuje. Zde je důležité zmínit, že z hodnocených společností je Dopravní podnik hl. m. Prahy jedinou společností, která je dle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, povinna vytvořit výbor pro audit. Členové výboru jsou voleni valnou hromadou. V současnosti se skládá ze tří nezávislých odborníků.

5.3. Transparentnost veřejných zakázek a problematika sektorového zadavatele

Dopravní podniky se při zadávání zakázek řídí zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (ZVZ), ve smyslu ustanovení § 2, odst. 6 ZVZ jsou považovány za tzv. sektorové zadavatele, jelikož vykonávají tzv. relevantní činnost související s poskytováním či provozováním dopravních sítí poskytujících službu veřejnosti v oblasti drážní, tramvajové, trolejbusové nebo lanové dopravy dle § 4, písm. f) ZVZ.

V praxi to znamená, že dopravní podniky postupují podle povinností pro sektorové zadavatele, které jsou z hlediska transparentnosti zadávacích řízení mnohem benevolentnější než u zakázek zadávaných veřejnými zadavateli (typicky orgány veřejné správy).

1) Tyto společnosti mají povinnost soutěžit podle ZVZ pouze nadlimitní veřejné zakázky, tedy zakázky **na dodávky a služby** s hodnotou převyšující 10 489 000 Kč bez DPH, a zakázky **na stavební práce** převyšující hodnotu 131 402 000 Kč bez DPH.

2) Nevztahuje se na ně většina publikačních povinností zakotvených novelou ZVZ, která je účinná od 1. 4. 2012. Dopravní podniky jsou proto povinny publikovat základní informace o zadávacích řízeních na nadlimitní zakázky ve Věstníku veřejných zakázek (a paralelně v Evropském věstníku) a dále publikovat zadávací dokumentaci minimálně po dobu lhůty pro podání nabídek na tzv. profilu zadavatele.

Dopravní podniky proto nejsou povinny soutěžit podlimitní zakázky ani zakázky malého rozsahu a stejně tak nemusí o těchto zakázkách publikovat jakékoli informace. To přirozeně otevírá větší prostor pro rizika manipulace, klientelismu nebo korupce při rozdělování zakázek mimo zakázky nadlimitní. Proto je žádoucí, aby tyto druhy zakázek byly pod zvláštní kontrolou a regulací, zejména s přihlédnutím k faktu, že analyzované dopravní podniky nepůsobí v tržním prostředí, jelikož mají monopol na zajišťování hromadné dopravy v daných městech.

Tabulka 7: přehled zadaných veřejných zakázek podle zákona

Společnosti	Dopravní podnik hl.m. Prahy, a.s.	Dopravní podnik města Brna, a.s.	Dopravní podnik Ostrava, a.s.	Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.	Dopravní podnik měst Liberce a Jablonce n. Nisou, a.s.
Celkový objem zadaných VZ 2014 (bez DPH)	9 830 097 883 Kč	1 986 691 142 Kč	1 250 056 257 Kč	117 954 488 Kč	236 027 622 Kč
podlimitní VZ na stavební práce	35 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Podlimitní VZ na dodávky a služby	0,7 %	0 %	0,16 %	0 %	0 %

Zdroj: údaje z Věstníku VZ o zadaných zakázkách za rok 2014 prostřednictvím portálu www.vsechnyzakazky.cz

¹⁴ Organizační řád Dopravního podniku města Brna, a. s. nám byl odmítnut poskytnout s odůvodněním, že se jedná o informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům.

Z údajů je patrné, že až na výjimku u podlimitních zakázek na stavební práce zadaných Dopravním podnikem hl. m. Prahy sledovaná pětice dopravních podniků nezadává své zakázky nad rámec minimálních povinností plynoucích ze ZVZ a uveřejňuje ve Věstníku veřejných zakázek pouze nadlimitní veřejné zakázky. DP zveřejňují na svém profilu zadavatele i informace o zakázkách podlimitních a malého rozsahu vyjma DP Prahy a Brna. Na druhou stranu pouze Dopravní podnik hl. m. Prahy uveřejňuje na svých webových stránkách uzavřené smlouvy¹⁵. Obdobné plány má také Dopravní podnik Ostrava, na jehož webových stránkách je připravena databáze pro uveřejňování smluv¹⁶ uzavřených po 1. 1. 2015 v hodnotě vyšší než 2 mil. Kč bez DPH. Zatím tam nejsou dostupné žádné smlouvy.

Z výše uvedených tedy plyne, že v případě dopravních podniků s monopolním postavením při zajišťování hromadné dopravy je žádoucí, aby takové společnosti:

- preferovaly otevřenou soutěž i pro výběr dodavatelů podlimitních zakázek a zakázek malého rozsahu,
- zajistily dostatečnou transparentnost všech svých veřejných zakázek nad rámec povinností pro sektorové zadavatele (informace o vyhlášených soutěžích, jejich průběhu a výsledcích řízení včetně informací o realizaci kontraktu),
- disponovaly interními pravidly pro organizační zajištění zadávání a realizaci všech veřejných zakázek a pravidly pro zadávání zakázek nad rámec povinností pro sektorové zadavatele dle účinného ZVZ.

¹⁵ <http://www.dpp.cz/zverejnovani-smluv/>

¹⁶ <http://www.dpo.cz/o-spolecnosti/smlouvy.html>

5.4. Stanovy

Stanovy jsou základním statutem společnosti, kde jsou vymezeny pravomoci jednotlivých orgánů společnosti a jejich vzájemné vztahy. Ustanovení stanov musí být v souladu se zákonem o obchodních korporacích. Jednotlivým orgánům jsou tak stanovami svěřeny pravomoci předvídané zákonem, společnost se však může od některých dispozitivních norem zákona úpravou ve stanovách odchýlit (typickým příkladem je ustanovení ve stanovách omezující rozhodovací pravomoc představenstva ve prospěch valné hromady, kdy si valná hromada vyhradí pravomoc rozhodovat o určitých právních jednáních) a nastavit tak specifické mechanismy pro rozhodovací proces. Kvalita stanov s obsahem reflektujícím zvláštní režim městských společností je proto stěžejní pro efektivní řízení a kontrolu společnosti.

Tabulka 8: Stanovy

Otázka	DPP	DPMB	DPO	PMDP	DPMLJ
Jaká je pozice dozorčí rady?	+ posílení kontrolní pozice dozorčí rady V čl. 12.5 g) stanov jsou explicitně stanovena právní jednání, ke kterým je zapotřebí předchozího souhlasu dozorčí rady, za pozornost stojí: • uzavírání smluv, jejichž předmětem jsou investiční projekty, pokud výše investičních nákladů přesahuje 50 mil. Kč • uzavírání smluv o prodeji nemovitých věcí společností, pokud jejich hodnota v jednotlivém případě přesahuje 5 mil. Kč • nájem nemovitých věcí ve vlastnictví společnosti na dobu určitou	- slabá pozice dozorčí rady, u žádných právních jednání není vyžadován její předchozí souhlas	+ silná pozice dozorčí rady • dozorčí rada dává představenstvu předchozí souhlas k uzavření smlouvy, pokud finanční výnos či náklad přesahuje v jednotlivém případě 10 mil. Kč bez DPH • dozorčí rada dává představenstvu předchozí souhlas k zahájení zadávacího řízení veřejné zakázky, u které předpokládané náklady přesahnou 10 mil. Kč • předchozí souhlas dozorčí rady je vyžadován i u jiných právních jednání	absentují jakákoli ustanovení o potřebě předchozího souhlasu dozorčí rady ke stanovami určeným právním jednáním	absentují jakákoli ustanovení o potřebě předchozího souhlasu dozorčí rady ke stanovami určeným právním jednáním
Kdo má pravomoc jmenovat a odvolávat členy představenstva a rozhodovat o odměnách členů?	Dozorčí rada	Valná hromada	Valná hromada	Valná hromada	Valná hromada
Existuje předchozí požadavek souhlasu valné hromady?	• s právním jednáním, na jehož základě společnost nakupuje, směňuje majetek za protihodnotu alespoň ve výši 20 % základního kapitálu společnosti • k založení nebo zrušení dceřiné obchodní společnosti a rozhodnutí o účasti společnosti v jiných obchodních společnostech	X (pozn.: valná hromada rozhoduje o explicitně stanovených právních jednáních sama - viz níže)	X pozn.: Valná hromada rozhoduje o explicitně stanovených právních jednáních sama - viz níže)	Zcela absentuje jakékoli ustanovení o potřebě předchozího souhlasu valné hromady ke stanovami určeným právním jednáním	Zcela absentuje jakékoli ustanovení o potřebě předchozího souhlasu valné hromady ke stanovami určeným právním jednáním
V jakém případě přímo rozhoduje valná hromada?	X	• rozhodování o uzavírání smluv o prodeji nemovitého majetku nad částku 10 mil. Kč dle znaleckého posudku pro každý jednotlivý případ • zakládání dceřiných společností a rozhodování o majetkové účasti společnosti v již existujících společnostech	• nabytí či převod majetkové účasti společnosti na jiné právnické osoby (pozn. není explicitně uvedeno zakládání dceřiných společností, tzn. že může dojít k výkladové nejasnosti)	X	X
Jaký je způsob vyřizování dotazů ze strany zastupitelstva?	X	X	v čl. 10 stanov jsou explicitně obsažena práva jediného akcionáře na informace	X	X
Obsahují stanovy speciální požadavky na kvalifikaci členů představenstva či členů dozorčí rady?	NE	NE	NE	NE	NE
Obsahují stanovy limitaci odměn nebo způsob možného výpočtu jednotlivých složek odměn?	NE	NE	NE	NE	NE
Zahrnuje smlouva o výkonu funkce ustanovení o odměňování ve smyslu § 60 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích?	NE	smlouvy neposkytnuty	ve smlouvách byla explicitně obsažena ustanovení o odměňování ve smyslu § 60 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, přílohou smluv je směrnice obsahující pravidla pro vyplácení odměn	smlouvy neposkytnuty	NE
Jsou ve stanovách zakotveny způsoby aktivního reportování zastupitelům o činnosti společnosti?	NE	NE	NE	NE	NE

V případě hodnocení stanov vybraných dopravních podniků můžeme kladně hodnotit zakotvený požadavek předchozího souhlasu valné hromady k založení dceřiné společnosti nebo prodeji majetku nad určitou hodnotu. **Takové pravomoci jsou zakotveny ve stanovách dopravního podniku v Praze.** Ještě lepší variantou je, když valná hromada přímo rozhoduje o takovém právním jednání, jak to je ustanoveno ve stanovách Dopravního podniku města Brna a ve stanovách Dopravního podniku Ostrava. Naopak stanovy dopravních podniků v Liberci a Jablonci nad Nisou a Plzni zcela postrádají jakékoli takové ustanovení. Díky potřebnému schválení určitých právních jednání je zajištěna vyšší kontrola rozhodování o majetku společnosti. Představenstvo nemůže například svévolně bez jakékoli ingerence jediného akcionáře rozhodovat o zakládání dceřiných společností, ovšem ještě lepší varianta by byla, kdyby nebylo zapotřebí předchozího souhlasu, nýbrž by toto právní jednání přímo spadalo do pravomoci valné hromady.

Komunikace mezi MOS a zastupiteli

Způsob reportování hospodářských výsledků společníkovi/akcionáři je uvedeno ve stanovách podle zákona. Zákon však nemyslí na formy municipálních obchodních společností, kdy je tato základní forma kontroly nedostatečná. Z povahy řízení MOS je žádoucí, aby zastupitelstvo jako vrcholný orgán dané samosprávy, bylo informováno o hospodaření společnosti a všech plánovaných strategických rozhodnutích. Z výsledků vyplývá, že žádné stanovy neobsahují jakékoli mechanismy aktivního reportování o činnostech a rozhodnutích směrem k zastupitelstvu. Legitimní zástupci společníka/akcionáře by se neměli spokojit pouze se seznámením výsledků činnosti dozorčí rady na zasedání valné hromady. Mnohem účelnější je, aby zastupitelé byli pravidelně informováni o dosahovaných výsledcích městských společností a zároveň byli dostatečně předem informováni o plánovaných strategických krocích, které podstatně ovlivní další vývoj MOS (např. plánované fúze, transformace, strategické investice, prodeje). Pouze v takových případech mohou zastupitelé odpovědně a plnohodnotně vykonávat svůj mandát vůči správě obecního majetku.

5.5. Zveřejňování

Transparentnost je základní podmínkou efektivní vnější veřejné kontroly nad hospodařením MOS, tedy dohled občanů, zastupitelů, médií, expertů atp. Tito aktéři by měli mít k dispozici informace o operacích týkajících se veřejného majetku v dostatečném množství a v reálném čase. Čím více klíčových informací je veřejně dostupných, tím obtížněji se maskují případná selhání nebo nevýhodné transakce. Transparentnost v podobě aktivně uveřejňovaných informací tak snižuje rizika neohospodárnosti nebo korupce.

Tabulka 9: Zveřejňování

Otázka	DP hl.m. Prahy, a.s.	DP města Brna, a.s.	DP Ostrava, a.s.	Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.	DP měst Liberce a Jablonce n. Nisou, a.s.
Přizpůsobily DP stanovy právní úpravě dle ZOK?	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO
Zveřejňují na svých webových stránkách zakládající dokumentaci a listiny?	NE	NE	NE	NE	NE
Jsou na webových stránkách prohlášení rady města o principech výkonu vlastnické politiky?	NE	NE	NE	NE	NE
Je na webových stránkách organizační struktura výkonu vlastnické politiky včetně systému odpovědností v rámci samosprávy?	Pouze organizační struktura	Pouze organizační struktura	Pouze organizační struktura	Pouze organizační struktura	Pouze organizační struktura
Mají na profilu zadavatele jen nadlimitní, nebo i podlimitní zakázky či dokonce zakázky malého rozsahu?	Sporadicky i zakázky malého rozsahu	NE	Sporadicky i zakázky malého rozsahu	I zakázky malého rozsahu	NE
Zveřejňují výroční zprávy?	ANO	ANO	ANO – avšak bez účetní závěrky	ANO	ANO
Zveřejňuje ekonomické ukazatele?	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO
Zveřejňují DP na webových stránkách prodej nemovitostí?	NE	ANO	NE	X	NE ¹⁷
Zveřejňuje výroční zprávu podle 106?	ANO	NE	ANO	ANO	ANO
Jsou na internetových stránkách informace o složení statutárních orgánů?	ANO	NE	ANO	NE	ANO
Jsou na internetových stránkách zveřejněny životopisy členů orgánů?	NE	NE	NE	NE	NE
Jsou na internetových stránkách informace o dceřiných firmách?	nerelevantní	nerelevantní	ANO	nerelevantní	nerelevantní
Jsou na internetových stránkách informace o majetkové účasti v jiných firmách vč. výše podílu?	ANO	nerelevantní	ANO	nerelevantní	nerelevantní
Jsou na internetových stránkách zveřejněny odměny členů orgánů?	Částečně ano	NE	NE	Pouze souhrnné info	Pouze souhrnné info
Zveřejňuje dopravní podnik informace o poskytování sponzoringu?	NE	NE	NE	NE	NE

¹⁷ Sdělení DPMLJ: Neprodává nemovitosti a pronajímá pouze účelově, pro zabezpečení veřejné služby – není tedy třeba zveřejňovat.

Všechny DP, kromě brněnského dopravního podniku, zveřejňují všechny informace, které jim nařizuje zákon. Dopravní podnik města Brna nezveřejňuje Výroční zprávu podle zákona č. 106/1999 Sb.

Se zveřejňováním nad rámec zákonných povinností však DP zaostávají, jak lze nejlépe vidět u informací z oblasti personální politiky, kde chybí podstatné údaje např. o systému odpovědností v klíčových řídicích a dozorčích orgánech MOS, výši odměn jejich členů nebo o jejich profesním profilu a historii.

V otázce uveřejňování odměn lze zmínit zejména Dopravní podnik hl. m. Prahy, který uveřejňuje schválenou výši odměn pro členy dozorčích rad a výboru pro audit, kteří v společnostech s majetkovou účastí hl. m. Prahy zastupují zájmy města. Chybí však odměny členů představenstva.¹⁸ Kromě Dopravního podniku Ostrava lze získat z výročních zpráv pouze informace o celkových ročních nákladech na odměny orgánů společnosti. Ty však nevyplývají nic o konkrétních platových poměrech vzhledem k vykonávaným funkcím.

Tabulka 10: Průměrná výše odměn členů orgánů dopravních podniků (2013)

Dopravní podnik hl.m. Prahy, a.s.	8 710 Kč
Dopravní podnik města Brna, a.s.	11 818 Kč
Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.	12 446 Kč
Dopravní podnik měst Liberce a Jablonce n. Nisou, a.s.	7 017 Kč
Dopravní podnik Ostrava, a.s.	n/a

Zdroj: výkaz zisků a ztrát k 31. 12. 2013, výroční zprávy DP za rok 2013, přepočítáno na počet členů orgánů společnosti

Významným nedostatkem v otevřenosti společností je také absence zakládacích a strategických dokumentů (viz také kap. 6). Veřejnosti tak chybí jakékoli jasně definované cíle společníka/akcionáře a principy výkonu vlastnické politiky či prohlášení o cílech samospráv jako společníků/akcionářů společností. Díky tomu se hůře dohlíží na celkovou úroveň řízení městských společností, jelikož odpovědné osoby nemusí dostatečně skládat účty za svoje působení.

Vzhledem ke svému hospodářskému významu v místní lokalitě mohou dopravní podniky také působit na poli společenské odpovědnosti v podobě sponzoringu různých akcí, projektů, organizací atp. Přitom je sponzoring další z oblastí, které mohou být zneužity pro osobní či skupinový prospěch. Sponzoring může v praxi nabývat různých forem, nemusí nutně zahrnovat jen poskytnutí finančních prostředků, ale také např. poskytnutí reklamní plochy ve vozech MHD, zastávkách, vestibulech atp. za zvýhodněných podmínek.

Pro prevenci zneužívání těchto různých forem sponzoringu je proto žádoucí, aby městské společnosti deklarovaly jasný postoj k podpoře různých aktivit v dané lokalitě a stanovily, zda a jaké druhy podpory jsou v souladu s celkovým strategickým rozvojem společnosti. Zároveň s tím by měly kontinuálně uveřejňovat formu (výši) podpory a seznam podporovaných subjektů. Žádný ze sledovaných DP veřejně nestanovil postoj k podpoře veřejně prospěšných, sportovních či kulturních akcí. Žádný z DP zároveň neuvedl, že by v současné době sponzoroval (podporoval) určité subjekty, projekty nebo akce.

¹⁸ <http://www.dpp.cz/vyse-odmen-clenu-organu-keri-byli-zvoleni-jmenovani-za-hl-m-prahu/>

Výsledky odpovědí dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Tabulka 11: Odpovědi podle zákona č. 106/1999 Sb.,

Otázka	DP hl.m. Prahy, a.s.	DP města Brna, a.s.	DP Ostrava, a.s.	Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.	DPměst Liberce a Jablonce n. Nisou, a.s.
Odpověděl DP na otázky dle zákona 106?	Vyměřena úhrada – k získání informací došlo osobní dohodou	ANO	ANO	Vyměřena úhrada	ANO
Odpovědělo město, které je společníkem/akcionářem daného dopravního podniku na otázky dle zákona 106?	ANO	ANO	ANO	ANO	NE
Poskytl DP informaci o výši odměny jednotlivých členů představenstva a dozorčí rady?	Částečně	Částečně	NE	NE	X
Poskytl DP kopie smluv o výkonu funkce uzavřených se členy představenstva a členy dozorčí rady?	ANO	NE	ANO (bez osobních údajů)	X	ANO
Poskytl DP organizační řád?	ANO	NE	ANO	X	ANO
Poskytl DP svůj etický kodex?	Nemá	ANO	nemá	X	ANO

Přístupy jednotlivých DP a měst k poskytnutí informací na naše dotazy, prostřednictvím žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, byly velmi rozdílné. Například vstřícně poskytlo informace město Plzeň na rozdíl od svého dopravního podniku. Naopak Dopravní podnik měst Liberce a Jablonce n. Nisou reagoval velmi otevřeně, ale samotní vlastníci – města Liberec a Jablonec n. Nisou se necítili být v této věci dle zákona povinnými subjekty. Nejvíce odmítavý přístup ze strany všech subjektů se týkal žádostí o poskytnutí informací o odměnách členů představenstev a dozorčí rady, a to i přes to, že tyto informace by měly být poskytovány ve smyslu dosavadní judikatury¹⁹. Podrobnější informace o odměnách členů dozorčích rad s majetkovou účastí města dodalo pouze hl. m. Praha.

¹⁹ Rozhodnutí NSS 5 As 57/2010 ze dne 27. 5. 2011 a 8 As 55/2012-62 ze dne 22. 10. 2014

6. Vlastnická politika MOS

Základní parametry vlastnické politiky ÚSC uplatňované vůči své společnosti by měly být formulovány ve strategických dokumentech, které by měly vyjadřovat cíle a očekávání, kvůli kterým byla společnost samosprávou založena.

Takové **strategické dokumenty bohužel chybí u všech hodnocených dopravních podniků. Jejich management nemá od vlastníků/akcionářů jasně stanovené cíle rozvoje dopravních společností a požadavky na jejich výkonnost. Zároveň aktéři veřejné kontroly (zastupitelé, média, občané atp.) nemohou efektivně kontrolovat, nakolik je společnost dobře spravována.**

Určité pokusy o formulaci strategických cílů a poslání společností jsme zaznamenali u Dopravního podniku města Brna, a.s. (na dotaz poskytl Hlavní úkoly strategie DPMB, a. s. na r. 2012 – 2015) a Plzeňských městských dopravních podniků (strategie veřejně přístupná na webu²⁰). V obou případech však nemůžeme hovořit o strategiích v pravém slova smyslu. Jde spíše o formální přijetí určitých stanovisek, než o skutečný nástroj pro dobré řízení a kontrolu. Oba dokumenty totiž obsahují velmi obecné a vágní cíle a úkoly, bez konkrétních, měřitelných, dosažitelných výsledků v určitém čase. Např. „*Špičkové procesy a řízení – lépe než druzí zvládnout organizaci a řízení procesů potřebných pro spolehlivé zajištění MHD v nákladech nižších než konkurence, schopnost budovat a udržet vztahy s městem Plzní, vytvářet společné projekty na podporu pozice PMDP, a. s a podpořit exkluzivitu v MHD*“ nebo „*Zvyšování efektivnosti procesů a produktivity práce, realizace úsporných opatření*“.

²⁰ <http://www.pmdp.cz/o-nas/strategie-spolecnosti/>

