

# Peněženkou nikoho je obecní rozpočet

Počátkem března zveřejnilo sdružení Oživení výsledky svého průzkumu, jak obce a města vymáhají pokuty, které jim v letech 2005–2007 udělil Úřad na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) a které musely zaplatit. Udělených 77 pokut představuje škodu za 6,6 milionu korun. Podle průzkumu, který sdružení uskutečnilo, pouze v šesti případech zaplatily městům pokutu odpovědné osoby, na zbylých téměř 90 % pokut se složili občané poškozených měst a viníci vyvázli zcela bez trestu. Co s daným stavem lze dělat, na to jsme se zeptali předsedy sdružení Oživení Tomáše Kramára.

■ Jak jste došli k výše zmíněným údajům?

Výzkum vycházel z analýz všech důležitých rozhodnutí ÚOHS a z doplňkových informací, o které jsme žádali dotyčná města. Pouze asi 10 % odmítlo odpovědět na naše otázky týkající se jejich postupu řešení způsobené škody nezákonným zadáním zakázky. Výzkum je tedy postaven na dostatečně reprezentativním vzorku.

■ Zajímala by nás reakce oslovených představitelů samospráv...

Po ukončení výzkumu jsme oslovili představitelů několika vybraných měst s upozorněním, že je jejich povinností podle zákona o obcích včas uplatňovat právo na náhradu škody a že za nesplnění této povinnosti mohou nést osobní odpovědnost. Nejčastější reakcí bylo mlčení neboli ignorování výzvy. Objevily se však i pseudovýmluvy a rádobý právní názory, že například rada města za své nezákonné rozhodnutí nemůže nést žádnou odpovědnost. Naším cílem je nyní nalézt odpověď na otázku, co mohou dělat občané, jejichž starosta odmítá vymáhat osobní odpovědnost po svých podřízených, případně po svých souputnících ze zastupitelstva a rady anebo sám po sobě. Podali jsme zatím jedno trestní oznámení za to, že město nechalo promlčet právo na náhradu škody. Opomíjením povinnosti vymáhat škodu je totiž porušení zákona, jehož důsledkem je majetková újma jdoucí k tíži rozpočtu města.

■ Mají vůbec občané zájem podílet se na tom, aby se v této oblasti něco pohnulo?

Odezva od občanů je dobrá a potvrzuje, že jsme uhadli hřebíček na hlavíčku. Je hodně lidí, kteří se zajímají o hospodaření svých měst, podávají podněty k prošetření, vedou spory o informace a podobně. Nejvíce frustrující je pro ně situace, kdy se podaří prokázat nezákonné jednání úřadu, nebo dokonce konkrétní osoby, která však vyvázne bez trestu. Pokuty, sankce, prohrané soudy, to vše platí města ze svých rozpočtů bez toho, aby škodu vymáhala po odpovědných osobách. Pokuty vůbec nejsou motivačním faktorem

k tomu, aby se situace znovu neopakovala, i když by měly být. To ale může fungovat pouze za předpokladu, že pokuty zaplatí skuteční viníci. Současná praxe, kdy se pokuta uhradí z městského rozpočtu, a tím se věc považuje za vyřízenou, ukazuje na značnou neefektivitu státního dohledu vykonávaného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Jedním z možných řešení je, aby tento úřad byl ve svých šetřeních důslednější a u každé nezákonnosti též označil funkci či pozici odpovědnou za tuto nezákonnost.

■ Čím si vysvětlujete skutečnost, že tomu tak není?

Opravdu i na základě minima informací, které jsme měli k dispozici, jsme byli ve většině případů schopni identifikovat odpovědnou pozici. Existuje termín »institucionální neodpovědnost«, který je odpovědí na vaši otázku a který je podstatným charakterovým rysem českých úřadů. Zjednodušeně řečeno znamená, že v rámci instituce nenesou odpovědnost nikdo: Nositelem odpovědnosti je instituce jako taková, což je nikdo. Ovšem peněženkou tohoto nikoho je obecní rozpočet. Nejzajímavějším zjištěním našeho výzkumu je fakt, že nositeli odpovědnosti za způsobené škody jsou nejčastěji kolektivní, vesměs politické orgány, jako rada, zastupitelstvo nebo hodnotící komise.

■ Jakým způsobem lze daný stav napravit?

Začínáme vymýšlet systém, který by mohl fungovat. Zatím se nám zdá jako nejvhodnější řešení, že by určitá kvalifikovaná skupina členů obecního zastupitelstva, řekněme minimálně tři, dostala oprávnění, aby způsobenou škodu jménem města vymáhala.

■ A není to politicky zneužitelné?

Ano je, jako každý mechanismus v politice. Ale nemyslím si, že by se to zneužívalo, až na výjimky potvrzující pravidlo. Rozhodně by to nenapáchalo víc škody než užitek. Ani opozice si nechce zbytečně pálit prsty a ztrapňovat se prohranými žalobami. Ten systém by zejména motivoval vedení radnic ke skuteč-



Tomáš Kramář: »Nejzajímavějším zjištěním našeho výzkumu je fakt, že nositeli odpovědnosti za způsobené škody jsou nejčastěji kolektivní, vesměs politické orgány... «

nému vymáhání osobní odpovědnosti, a to i po sobě.

■ Zřejmě by se měla změnit legislativa?

V rámci protikorupčního programu vlády byla připravována i protikorupční novela zákonů upravujících fungování územních samospráv. Jenže ze strany vedení měst se na její adresu vznesla taková vlna kritiky, že ministerstvo vnitřní novely raději uložilo do šuplíku a vláda tento bod vyškrtla ze svého protikorupčního programu. Naším cílem je tuto novelu znovu otevřít, přepracovat, nalézt nějaký kompromis. Také státem garantované kontrolní mechanismy jsou slabé. Kontrola zákonnosti ze strany ministerstva vnitřní se sice v posledních letech výrazně zlepšila, stále ale není dostatečná. Účinnost a efektivnost vynakládání prostředků samospráv nekontroluje už vůbec nikdo, protože interní kontrolní mechanismy na obcích nefungují. Podle mě je to úkol pro Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ), tak jak je to na Slovensku nebo v Německu.

■ Sdružení Oživení se projekty s protikorupční tematikou zabývá už od roku 1999. Co vás motivovalo k tomu posledního výzkumu?

Projekt Vymahatelnost osobní odpovědnosti, jehož součástí byl i tento výzkum, je dvouletý grantový projekt, jehož výsledkem by měl být návrh opatření, jak zlepšit současnou situaci. Výzkumy transparentnosti nejsou ojedinělé, ale na toto téma je to první šetření svého druhu. Zcela náhodou se ve stejnou dobu uskutečnil i na Slovensku v režii tamní sekce Transparency International. Slovenské výsledky jsou stejně nepříznivé jako naše.

EVA VÍTKOVÁ

# Potrestat lze pouze zadavatele

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) se dohledem nad dodržováním právních předpisů upravujících zadávání veřejných zakázek zabývá od roku 1995. Od této doby platí již třetí norma – zákon č. 137/22006 Sb., o veřejných zakázkách. Úřad přezkoumává postupy zadavatelů při zadávání veřejných zakázek a sleduje, zda se dodržují zásady transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení.

Správní řízení o přezkoumání úkonů zadavatele může ÚOHS zahájit buď z vlastního podnětu, většinou však na písemný návrh stěžovatele. Aby se zabránilo podávání nedůvodných návrhů, je stěžovatel povinen složit s podáním návrhu kauci, která obvykle činí jedno procento z nabídkové ceny stěžovatele. Jestliže se zjistí, že zadavatel nedodržel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky, přičemž tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nevhodnější nabídky, a dosud nedošlo k uzavření smlouvy, uloží nápravné opatření a zruší zadání veřejné zakázky nebo jen jednotlivý úkon zadavatele. Kauci vrátí zpět stěžovateli. Pokud neshledá porušení zákona, správní řízení se zastaví a kauce je příjmem státního rozpočtu. V roce 2008 činila výše složených kaucí více než 22 milionů korun, z toho 16 milionů šlo do státního rozpočtu.

CO SE SLEDUJE

Úřad zjišťuje v postupu zadavatelů porušení zákona, která ovlivnila nebo mohla podstatně ovlivnit výběr nevhodnější nabídky. Pokud již byla uzavřena smlouva s vybraným uchazečem, je uložena pokuta. Ta plní vedle funkce represivní také funkci preventivní. Obecně platí, že ÚOHS dbá zejména na prevenci, jejíž součástí je i ukládání pokut.

»Většina správních řízení se zahajuje na návrh uchazečů o zakázku, ostatní z podnětu našeho úřadu. Výsledkem správního říze-

ní je rozhodnutí. Jestliže zadavatel nepochybil, řízení zastavíme. Najdeme-li chyby, dáme opatření k nápravě. Když je již zakázka realizována, teprve tehdy sankcionujeme. Samostatnou kontrolní činnost uskutečňujeme jen několikrát do roka,« vysvětluje Filip Vrána z tiskového odboru ÚOHS.

ROZMEZÍ UDĚLENÝCH POKUT

Výše pokut se pohybuje od tisíce po několik milionů korun. Nejvyšší finanční sankce udělená městu činila 3 miliony korun. V letech 1996–2006 bylo městům dáno 187 pokut, obcím 86 a městským čtyři. Městské části hl. města Prahy obdržely 14 pokut, obvody města Ostravy tři. Z celkového počtu zhruba 630 udělených pokut jich bylo asi 173 ve výši 10 tisíc Kč, okolo 90 ve výši 20–25 tisíc Kč a zhruba 65 ve výši 30–35 tisíc Kč, asi 45 ve výši 50 tisíc Kč a 27 ve výši 100 tisíc Kč. »Pokuty v oblasti veřejných zakázek rozdělujeme na dvě kategorie. Na ty, kde se pochybení dopustil úředník, tj. došlo k formálnímu pochybení. V tomto případě dáváme takovou pokutu, aby obec po něm její výši mohla vymáhat. Pokud se například obec dohodla nepsat výběrové řízení nebo došlo třeba k pochybné manipulaci v průběhu losování, potom pokutu udělujeme nikoliv symbolickou ve výši několika desítek tisíc korun, ale ve vyšší sazbě,« uvedl Martin Pecina, předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Ze statistiky ÚOHS vyplývá, že počet pokut udělených městům a obcím je více méně podobný s mírně klesající tendencí. Udělování finančních sankcí i jejich výše se vždy pečlivě zvažují. A jak je to s vymáháním pokuty po viníkovi? »Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je správní orgán, který vede správní řízení s právníkou osobou, pokutu může dát pouze zadavateli. Nemůže rozlišovat, zda se pochybení dopustil úředník nebo staros-

ta. Právníká osoba ale může vymáhat náhradu škody na základě pracovněprávního vztahu se svým zaměstnancem, a to do výše čtyřnásobku jeho měsíční mzdy. K tomu však obecně příliš často nedochází, což je určitě škoda,« konstatoval Martin Pecina.

PŘÍPRAVA NOVELY

Uplynulý rok nepřinesl u veřejných zakázek žádné podstatné legislativní změny. Současný právní rámec odráží platné evropské směrnice, avšak tak jako u většiny poměrně nových právních úprav, i stávající zákon vyžaduje změny, které vyplývají z jeho praktické aplikace, píše se ve výroční zprávě ÚOHS za rok 2008. V současné době jsou již některé nejasnosti zákona vyřešeny výkladovými stanovisky ÚOHS v jeho pravomocných rozhodnutích. Nicméně stále existuje neprovozovaná jednotlivých ustanovení zákona nebo jejich logické nesrovnalosti. Úřad při své kontrolní činnosti sbírá zkušenosti, které jsou podkladem pro věcnou novelizaci zákona, na niž spolupracuje s Ministerstvem pro místní rozvoj ČR. Návrh novely sleduje zvýšení transparentnosti zadávacích řízení, zjednodušení postupu v některých druzích řízení; zpřesnění ustanovení upravujících prokazování kvalifikace, zmenšení formalistického přístupu zákona o veřejných zakázkách (například odstranění povinnosti podepisovat nabídku na dvou místech nebo větší důraz na skutečnou ekonomickou výhodnost použitých hodnotících kritérií) atd. Podstatné jsou rovněž změny týkající se zvýšení účinnosti přezkumného řízení, které vyplývají z transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/666/EE z prosince 2007, na základě které bude do zákona zavedena možnost, aby ÚOHS v závažných případech ukládal zákaz plnění ze smlouvy uzavřené na veřejnou zakázku.

/ev/

# Ministerstvo financí doporučuje obezřetnost

Za posledních jedenáct let se příjmy obcí ze sdílených daní zvýšily o 100 %. Zatímco v roce 1998 dosáhly zhruba 72 miliard korun, v roce 2008 již téměř 154,5 miliardy korun. Hospodaření obcí se v letech 2006–2008 vyvíjelo v černých číslech. Zadluženost samospráv prakticky stagnovala, na jejich účtech bylo loni zhruba 75 miliard korun. Kvůli hospodářské krizi nyní směřuje vývoj územních rozpočtů do minusu.

Ministerstvo financí ČR (MF ČR) odhaduje letošní propad daňových příjmů proti skutečnosti roku 2008 o 9 až 10 %. Pro obce nebudou snadné ani následující roky. »Podle našich současných odhadů bych

považoval za úspěch, kdybychom v roce 2011 dosáhli úrovně příjmů roku 2008,« konstatoval Jan Zikl, ředitel odboru financování územních rozpočtů a programového financování MF ČR na šestnáctém celostátním kongresu starostů a primátorů, který se uskutečnil 23. dubna na veletrhu URBIS INVEST v Brně.

Ministerstvo financí doporučuje představitelům obcí průběžně sledovat plnění daňových příjmů a srovnávat se stejným obdobím roku 2008. Rovněž by měli uvážlivě používat rezervy vytvořené v minulých letech a obezřetně zvažovat investice, které vyžadují další režijní výdaje.

»Stále častěji jsem konfrontován s tím, že některé obce se pouštějí do velkých projektů typu sportovních hal, na jejichž provoz jim pak budou chybět prostředky. Zastupitelstva by raději měla takové investice odložit až na dobu hospodářského oživení,« apeloval na starosty Jan Zikl.

Krise bude mít nepříznivý dopad i v dotacích. V roce 2008 obce obdržely ze státního rozpočtu dotace ve výši zhruba 70 miliard korun, z toho 50 miliard korun na investiční výdaje. Vláda deklarovala nekrátit pouze dotace určené na předfinancování a spolufinancování projektů z Evropské unie.

Aktuálním tématem fóra starostů a primátorů bylo i chystané zavedení datových schránek od letošního 1. července, kdy i menší obci vznikne povinnost zřídit si datovou schránku a jejím prostřednictvím komunikovat s ostatními subjekty.

/sk/