

**ZADSTŘENO NA : KORUPCI**

**PŘÍPADOVÁ STUDIE KAUZY OPENCARD**  
(Podkladový materiál pro veřejnou debatu)

## Obsah

Úvod .....	3
Základní chronologie a pozadí kauzy .....	5
Aktéři kauzy Opencard .....	7
Problém jménem Opencard.....	8
Příčiny problémů .....	10
Návrh řešení k diskusi.....	15
Odkazy .....	20
Zaostřeno na korupci.....	20

## Úvod

V posledních letech se v médiích objevují takřka neustále nové zprávy a dohady o korupci na různých úrovních politiky a veřejné správy. Většina těchto kauz přitom po pár týdnech v médiích utichá, zanoří se kamsi do společenského podvědomí, a ve vzduchu zůstává pachuč nedořešeného. Jako by se vše jen zametlo pod koberec a jelo se dál. (Ne vždy je to nezbytně pravda, ale obvykle tento dojem vzniká.) Občané potom ztrácejí důvěru v to, že se kauzy pochybného rozhodování volených zástupců a státních úředníků někdy vyřeší – jako by šlo z pozice občana pramálo ovlivnit a „ti tam nahoře“ se o sebe navzájem vždycky dobře postarali. Frustrovaní občané pak často mají menší zájem a snahu tlačit na řešení tím, že by se aktivně angažovali. Menší zájem a participace občanů na věcech veřejných ovšem jen vytváří o to pohodlnější prostředí pro korupci. Kruh se uzavírá a další negativní zprávy o korupci mohou následovat.

Respekt institut, obecně prospěšná společnost volně působící při týdeníku Respekt, se snaží ukázat z tohoto kruhu možnou cestu ven. S podporou Nadace Open Society Fund Praha spouštíme projekt Zaostřeno na korupci, který má dlouhodobě sledovat pět kauz a snažit se je navzájem provázanými aktivitami vést k řešení. Ukázat, že občanský zájem o tyto kauzy má smysl – tam, kde již občanské aktivity fungují, tyto snahy zviditelnit, a tam, kde se to ještě nedaří, pomoci vytvořit pro ně podporu.

Každá z oněch pěti kauz, které se budeme věnovat, má přitom ukázat nějaký obecnější problém – a z logiky věci si tedy zaslouží systémové řešení. Nepůjde nám primárně o to, aby „viník“ kauzy odstoupil nebo byl ze svého místa vyhozen, nebo aby byl obviněn. Nejsme státní zastupitelství ani policejní útvar. Ty jistě mají konat své povinnosti a občanský tlak jim doufejme v podložených případech dodá potřebnou dávku sebedůvěry. Ostatně nejde ani tak o jednotlivce – to, že se jednoho zbavíme, neznamená, že se situace nemůže opakovat. Jde nám tedy hlavně o to ukázat, že na problémy je možno hledat systémová řešení, aby tak k podobným situacím nedocházelo do budoucna – a do maximální rozumně možné míry se pokusit tato systémová řešení tlačit k realizaci.

Dokument, který právě držíte v ruce, je případovou studií ke kauze pražské Opencard. Na přelomu let 2009 a 2010 se kolem „karty Pražana“ rozhořel velký mediální skandál, padaly informace o desítkách až stovkách milionů neefektivně či přímo pochybně vydaných korun. Prozatím došlo v podstatě jen k tomu, že byl odstraněn ředitel odboru informatiky magistrátu, změněna odpovědnost náměstků primátora a s firmou realizující projekt Opencard podepsána upravená smlouva. Opoziční zastupitelka podala několik trestních oznámení, které momentálně šetří orgány činné v trestním řízení.

Myslíme si, že případ Opencard nabízí cenný vhled do problematiky veřejných zakázek na municipální úrovni – nejen v hlavním městě Praze, ale i v mnoha dalších městech České republiky. Ukazuje několik provázaných problémů – účast poradenských

firem při zpracování zadávací dokumentace, nefungující odpovědnost volených zástupců a úředníků veřejné správy, a někdy zcela otevřené střety zájmů, které dohromady vedou k podivným rozhodnutím a neefektivnímu nakládání s finančními prostředky občanů.

Tento dokument má tedy sloužit jako podklad pro diskusi. Proto nejdříve shrnuje veřejně známá fakta z kauzy. Pak se na jejich základě a na základě výpovědí několika aktérů kauzy a několika nezávislých protikorupčních expertů snaží ukázat klíčové systémové problémy. Aktéři kauzy odpovídali na veřejnou výzvu, kterou jsme je oslovili na konci března 2010, a nezávislí experti odpovídali na podobné otázky. Kromě toho jsme pro potřeby této studie použili audit zpracovaný firmou Nexia AP, hodnotící zprávu škod souvisejících s projektem Opencard, připravenou občanským sdružením Oživení, a Mapu korupčních rizik, zpracovanou pro pražský magistrát poradenskou firmou Ernst & Young. Na základě těchto podkladů na závěr tato studie nabízí možná řešení těchto problémů pro veřejnou diskusi a možnost implementace.

# Základní chronologie a pozadí kauzy

## **květen 2006**

zastupitelstvem schválen projekt zavedení elektronické karty Pražana

## **léto 2006**

na základě kritérií (včetně kalkulací „byznys plánu“ připravených firmou Allshare Finance) uskutečněno výběrové řízení, kterého se zúčastnila jediná firma – Haguess, provázaná s firmou Allshare Finance

## **26. 9. 2006**

Rada hlavního města Prahy schvaluje vítěze a pověřuje odbor informatiky uzavřením smlouvy

## **10. 2006**

firma Haguess se mění ze společnosti s ručením omezeným na akciovou společnost s anonymními akciemi na majitele

## **27. 10. 2006**

magistrát podepisuje smlouvu s firmou Haguess

## **od 1. 1. 2007**

je za odbor informatiky na magistrátu zodpovědný náměstek primátora Rudolf Blažek

## **březen 2007**

zprovoznění Opencard, ale velmi pomalá penetrace karet mezi občany a velmi omezené funkce karty

## **28. 8. 2007**

schválen příspěvek pro Dopravní podnik a jeho pověření realizací projektu DOS

## **konec roku 2007 – srpen 2008**

příprava a realizace projektu DOS v Dopravním podniku

## **4. 8. 2008**

zahájen výdej elektronických jízdních kupónů

## **6. 8. 2008**

schválen bonus na jízdné 475 Kč pro občany při včasném nákupu Opencard

## **od srpna do konce roku 2008**

tzv. „velká emise“, vydáno asi 300 000 karet

## **začátek roku 2009**

DP předložil magistrátu vyúčtování za tuto fázi projektu, v němž se objevil velký schodek, který se měl nadále zvyšovat

## **léto 2009**

Rudolf Blažek zadal 1. audit, který provedlo konsorcium Nexia AP, A. T. Kearney; tento audit vyčíslil celkové náklady projektu na 888 miliónů a označil smlouvu magistrátu s firmou Haguess jako velmi nevýhodnou

## **listopad 2009**

zveřejnění výsledků 1. auditu, otevření kauzy Opencard

**prosinec 2009**

hlasování o odvolání dvou opozičních radních Markéty Reedové (SNK-ED) a Petra Štěpánka (Strana zelených), Reedová a Štěpánek předcházejí odvolání vlastním odstoupením; Rada hlavního města Prahy je tedy již čistě v obsazení ODS

**prosinec 2009**

opoziční zastupitelka Jana Ryšlinková (EDS) podala trestní oznámení ve věci Opencard s podezřením na spáchání sedmi trestných činů

**leden 2010**

primátor Bém veřejně vyzývá firmu Haguess, aby zveřejnila vlastníka; firma oznámila, že majitele zveřejní až 17. 2. 2010

**1. 2. 2010**

projekt Opencard přebírá po náměstkovi Rudolfovi náměstek Milan Richter

**17. 2. 2010**

Haguess uvedla jako majitele Jaroslava Turka a zároveň na valné hromadě změnila svou vlastnickou strukturu z akcií na majitele na akcie na jméno, následně Magistrát podepsal s Haguess dodatek ke smlouvě, který podle primátora Béma zaručí ekonomickou výhodnost karty

# Aktéři kauzy Opencard

## **Rada hlavního města Prahy**

skládá se z primátora, jeho náměstků a dalších radních zvolených zastupitelstvem. Podle zákona o hlavním městě Praze je „výkonným orgánem hlavního města Prahy v oblasti samostatné působnosti odpovědným ze své činnosti zastupitelstvu hlavního města Prahy. Rada hlavního města Prahy připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva hlavního města Prahy a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.“

V roce 2006, kdy došlo ke schválení projektu Opencard, Radu ovládala koalice ODS a ČSSD – jejími členy byli například Pavel Bém, Rudolf Blažek a Petr Hulinský. Po volbách na podzim roku 2006 vládla koalice ODS, SNK-ED a SZ. V radě měla převahu ODS, náměstkyní primátora zodpovědnou za boj proti korupci byla až do začátku roku 2010 Markéta Reedová (SNK-ED, nyní VV). Od února 2010 je Rada plně pod kontrolou ODS.

## **Primátor hlavního města Prahy Pavel Bém (ODS)**

primátorem od roku 2002

## **Náměstek primátora Rudolf Blažek (ODS)**

za projekt Opencard odpovídal do konce ledna 2010

## **Náměstkyně primátora Markéta Reedová (SNK-ED/VV)**

do prosince 2009 odpovídala za boj proti korupci na pražském magistrátu

## **Náměstek primátora Milan Richter (ODS)**

od prosince 2009 odpovídá za boj proti korupci, od února 2010 za projekt Opencard

## **Kontrolní výbor zastupitelstva**

předsedou ve volebním období 2006-2010 je **František Hoffman (KSČM)**

## **Finanční výbor zastupitelstva**

předsedou ve volebním období 2006-2010 je **Petr Hulinský (ČSSD)**

## Problém jménem Opencard

Proč se vlastně zrovna projektem Opencard máme zabývat? Odpovědět je možno v zásadě třemi důvody: Za prvé, na samém povrchu, Opencard se na přelomu let 2009 a 2010 stala v českých médiích žhavým příkladem pochybení v české politice a veřejné správě, a stala se také tématem občanských aktivit. Za druhé, v objektivní rovině, jak ukázaly provedené audity, projekt se vyznačoval výraznou ekonomickou neefektivitou. A za třetí (a zde už se pomalu přesouváme směrem k příčinám problémů, které budeme rozebírat v následné části), v médiích se objevovala i podezření o personálním propojení zadavatele (pracovníků a poradců magistrátu), poradenské firmy pro přípravu projektu, a vítěze tendru.

Bezprostředním důvodem, proč si Opencard zaslouží přezkoumání, je sama velká pozornost, jaké se kauze dostávalo v českých médiích a v občanské společnosti na konci roku 2009 a v prvních měsících roku 2010. Opencard byla podle všeho **vnímána jako příklad neefektivního až korupčního jednání politiků a veřejné správy**. Kromě zpráv a dohadů ve všech klíčových médiích tak na tento problém zareagovaly i občanské aktivity, ať už etablované, tak ustavené ad hoc. 18. února se před pražským magistrátem konala „Čtvrtá pražská defenestrace“, demonstrace stovek Pražanů svolaná neorganizovanou skupinou občanů prostřednictvím sociálních médií. Z etablovaných organizací se občanské sdružení Oživení, které se korupcí na pražském magistrátu a v české veřejné správě všeobecně zabývá již mnoho let, se obrátilo na čelné pražské představitele s výzvou, v níž volá po vymáhání škod vzniknuvších při realizaci projektu, a po přijetí politické odpovědnosti klíčových politických představitelů města. Dosud se tak nestalo.

Přesuneme-li se k objektivně měřitelným problémům samotného projektu, pozornost na sebe přitáhla už **ztrátovost, ekonomická neefektivita projektu**. Jak shledal audit společností Nexia AP a A.T. Kearney, celkové náklady projektu (včetně nevyfakturovaných) dosáhly k 30.6. 2009 celkem 888 milionů korun. Cena na jednu kartu tedy dosáhla Kč 2 382, tedy více než dvojnásobek ceny srovnatelné Plzeňské karty, kterou auditoři používali pro srovnání (viz tabulka). Z toho můžeme dovodit, že cena projektu byla předražena minimálně dvojnásobně. Dá se tedy hrubě odhadnout, že projekt vykazuje neefektivitu v řádu stamilionů. Projekt zároveň nedosahoval pro Prahu původně odhadovaných výnosů. Každopádně došlo k prokazatelným škodám při řízení projektu ve výši Kč 43 milionů (Oživení).

	Opencard	Plzeňská karta
Celkové náklady (provozní i investiční v tis. Kč)	888 060	250 000
Počet karet	372 745	240 000
Celkové náklady na 1 kartu v Kč	2 382	1 042

Zdroj: Nexia AP, strana 106

Přinejmenším tedy docházelo k neefektivnímu řízení projektu; je ovšem dosti možné, že nešlo jen o pouhou neefektivitu. Opoziční zastupitelka Jana Ryšlinková je toho názoru, že jde o aktivitu organizované skupiny, která z tohoto projektu benefitovala a která zahrnuje kromě přímo zúčastněných firem i úředníky a politiky.<sup>1</sup> Do značné míry tedy projekt vzbudil takovou pozornost proto, že je pravděpodobně typický i pro další kauzy: Je důvodné se domnívat, že byl **ušit na míru jedné firmě**. Jak to bylo možné? S přípravou podstatné části zadání projektu, konkrétně s kalkulacemi pro „byznys plán“, radila magistrátu poradenská firma, Allshare Finance Central Europe (dále jen „Allshare Finance“). Firma celkem malá a neznámá – běžné hledání na internetu neposkytne více informací než odkaz na obchodní rejstřík. Co ovšem postupně vešlo ve známost, je její personální provázanost s pozdějším vítězem soutěže, firmou Haguess. Třetím projevem pochybné roviny projektu tedy je fungování firem navázaných na projekt Opencard a jejich osobní vazby.

Abychom se ovšem dobrali možných řešení problémů projektu Opencard a obecně veřejných zakázek na úrovni města, je třeba rozklíčovat možné příčiny, které k němu vedly.

---

<sup>1</sup> <http://www.novinky.cz/krimi/189125-ztratovy-projekt-opencard-uz-ma-na-stole-policie.html>

## Příčiny problémů

Jaké důvody přispěly k tomu, že se z kauzy Opencard stal symbol korupčních problémů české politiky a veřejné správy? Co vedlo k problémům nastíněným výše? Je jistě možné a potřebné stanovit co nejkonkrétnější jednotlivé příčiny prokazatelné neefektivity i korupčních podezření. Důležité je ovšem také zdůraznit, že k nim pravděpodobně vedla souhra jednotlivých příčin. Každý z bodů uvedených níže mohl do určité míry přispět k neuspokojivým výsledkům projektu (jeho neefektivnímu a pravděpodobně korupčnímu průběhu) – byl rizikovým faktorem. Ve hře jich pravděpodobně bylo více a navzájem se posilovaly. Bylo by jistě možno říci, že v průběhu realizace projektu Opencard „selhal lidský faktor“, nicméně úkolem této studie je pokusit se ukázat na možné systémové příčiny a jejich řešení.

Zjednodušeně řečeno, jádrem problému se zdá být situace, kdy personální propojení mezi pracovníky zadavatele (magistrátu hlavního města Prahy), poradenské firmy (firmy Allshare Finance) a vítěze soutěže (firmy Haguess) vedlo k neefektivnímu (pro občany a jejich peníze nevýhodnému) průběhu výběrového řízení, a následně i neefektivnímu řízení projektu. K tomu, aby toto vůbec bylo možné, vedlo několik kroků, které stojí za to zhodnotit.

Jako jednotlivé kritické momenty a možné příčiny je možno identifikovat zejména:

1. Účast poradenské firmy při přípravě podoby projektu
2. Realizace projektu externí firmou
3. Právní forma externích firem – společnosti s anonymními akciemi na doručitele
4. Nedostatečné ošetření střetu zájmů
5. Systémové chyby: nastavení procesů a kontrolních mechanismů
6. Odpovědnost Rady hlavního města Prahy – politického vedení

1. Účast poradenské firmy při přípravě podoby projektu

Mediální pozornost se do značné míry soustřeďovala na fungování poradenských firem (zejména Allshare Finance) na přípravě projektu. Jedním z kritických bodů a možných příčin problémů tedy mohlo být **najmutí poradenských firem** pro vypracování ekonomického modelu („byznys plánu“) pro projekt. Jak ovšem upozorňují oslovení experti, samo o sobě by to nemusel být problém – najímání firem je celkem běžnou praxí pro aktivity, které nejsou pravidelnou činností veřejné instituce a na které tato instituce nemá patřičné know-how.

„Poradenství nelze vyloučit, vždy existují oblasti, v nichž se personál veřejné instituce nevyzná. Neměl by se z toho ale stávat zvyk, zejména tam, kde jde o typickou a pravidelně se opakující činnost veřejné instituce,“ řekl k tomu například expert obecně prospěšné společnosti Otevřená společnost Oldřich Kužílek. Ctibor Košťál ze slovenského Institutu pro dobře spravovanou společnost (SGI) na toto téma napsal:

„Zadavatel veřejné zakázky nemůže mít všechny odborné znalosti na všechny typy služeb a zboží, které se pořizují. Míra specifikace může být velmi vysoká a myslím, že v případě Opencard tomu tak i bylo. Z tohoto důvodu se využívají služby konzultantů, kteří by měli mít mezinárodní zkušenosti (v případě Opencard) při výběru dodavatele služby. Nevidím proto problém v najímání externích expertů. Problematickým může být kdo, jak a jakou konzultantskou firmu vybírá.“

Dalo by se tedy připustit, že zavedení systému služeb navázaných na elektronické karty pro občany je takovou novou, neobvyklou aktivitou, na niž je vhodné najmout si poradenskou firmu. Podezření ovšem budí expertíza konkrétních firem a absence efektivního přezkoumání jejich doporučení. „Při zpracování zadávací dokumentace na realizaci (projektu) zadavatel vycházel ... pouze z jednoho odborného zdroje informací, konkrétně studie firmy Soluzia“ (Oživení, str. 4). Podle auditu projektu od Nexia AP pak byznys plán, „který byl 25.5.2006 předložen Zastupitelstvu hl.m. Prahy, je identický s materiálem, který na základě smlouvy uzavřené dne 2.6.2006 zpracovala společnost Allshare Finance“ (Nexia AP, str. 18).

## 2. Realizace projektu externí firmou

Druhou otázkou je, zda měl být samotný provoz centra kartových služeb **realizován externí firmou** (tuto zakázku získal později ve výběrovém řízení Haguess). Jedná se přece o veřejnou službu, kterou se město chystalo poskytovat dlouhodobě, a jako zcela opodstatněná se tedy jeví možnost vytvořit veřejnou instituci. „Pokud šlo o projekt, v němž samospráva uměla zajistit část služeb, tak tyto neměly být pořizovány externě. To je opět odpovědnost nejvyšších manažerů na magistrátu,“ vyjádřil se k účasti externích firem na projektu Ctibor Košťál.

Stejně legitimní ovšem je realizace této služby za pomoci externího soukromého subjektu (outsourcing), kdyby výsledkem bylo poskytování kvalitních služeb efektivnějším způsobem. To se ovšem nestalo, jak ukazují čísla uvedená výše. Zjevným selháním byla nevýhodnost nastavené smlouvy pro HMP – zaplatilo za software, k němuž prakticky nemá licenční práva k užívání. Tím pádem se zcela HMP dostalo do područí Haguess. Tato fakta jsou přinejmenším indicií toho, že v projektu Opencard něco bylo špatně od samého počátku, a budí podezření záměrného pochybení – buď s výběrovým řízením, nebo s řízením projektu, nebo obojím.

## 3. Právní forma externích firem – akcie na doručitele

Velká pozornost médií se soustřeďovala na **vlastnickou strukturu** firmy Haguess. Oprávněně: velmi podezřelou je skutečnost, že firma změnila právní formu ze společnosti s ručením omezeným (jejíž vlastníci jsou dohledatelní přes obchodní rejstřík) na akciovou společnost s anonymními akciemi na doručitele, a to v období mezi tím, kdy vyhrála tendr, a tím, kdy podepsala smlouvu s magistrátem. Je tedy možno spekulovat, jestli se mezitím mezi majiteli neskryl (a z výnosů firmy

nebenefitoval) někdo z magistrátních úředníků, či dokonce pražských politiků či jejich přátel. Potvrdit či naopak vyvrátit toto podezření by bylo velmi obtížné (a není úkolem tohoto dokumentu).

Každopádně ale přináší tato právní forma sama o sobě sníženou odpovědnost majitelů, upozorňuje Oldřich Kužílek. „Tělesnost fyzických osob je totiž jedinou cestou k fungování odpovědnosti. Proto musejí být právnické osoby vždy nějakou formou „zakotveny“ ke konkrétním fyzickým osobám. Protože jde o odpovědnost, musejí být zakotveny k těm osobám, které v posledku o právnické osobě rozhodují, tedy k vlastníkům (viz Čl.11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod: „Vlastnictví zavazuje“).“

Ze snížené odpovědnosti takovýchto právnických osob tedy vyplývá přinejmenším riziko nižší efektivity pro partnera – zde magistrát. Tento typ vlastnické struktury (akciová společnost s akciemi na doručitele) také každopádně komplikuje prověřování možných střetů zájmů (dokazování střetů zájmů ex-post, provázání poradenských firem, realizátora a pracovníků zadavatele).

Problémem zároveň rozhodně je, že tato poradenská firma (Allshare Finance) byla podle dostupných informací **provázána** s pozdějším vítězem tendru, firmou Haguess, a dokonce se zadavatelem. Jak upozorňuje audit Nexia AP (str. 18) Allshare Finance zastupoval Ing. Jaroslav Turek, „který byl zároveň historicky jednatelem společnosti Haguess ... před změnou její právní formy“ (na akciovou společnost) – a který zůstává nadále většinovým majitelem akcií i dnes.

#### 4. Nedostatečné ošetření střetu zájmů

Příčinou problémů mohla být také absence účinné zákonné úpravy **střetu zájmů**. Nejspíše tak lze vysvětlit fakt, že bylo přípustné, aby s přípravou projektu radila firma (Allshare Finance) provázaná s pozdějším vítězem tendru (Haguess) a aby pracovník Haguess připravoval jakožto poradce magistrátního odboru informatiky odpovědi pro další zájemce o účast na projektu<sup>2</sup>.

Jak upozorňuje sdružení Oživení, současné znění zákona o střetu zájmů je neefektivní proto, že vůbec neobsahuje definici střetu zájmů.<sup>3</sup> Kromě toho zákon nezahrnuje externí poradce veřejných institucí.

„Střety zájmů sice nejsou a priori korupčním jednáním, ale vytváří pro ně živnou půdu. ... Osobní vazby nelze vyloučit nikde. Ale právě proto, že víme, že všude v nějaké míře jsou, lze je řídit a tím prostor, v němž se rozhoduje o veřejných zdrojích, kultivovat,“ vyjádřila se v anketě k tématu Adriana Krnáčová, bývalá ředitelka Transparency International v České republice.

Najímání externích firem s nejasnou majetkovou strukturou (jak se zde stalo při poradenství s „byznys plánem“ i s realizací projektu) za absence efektivních definic střetu zájmů tedy vytváří příležitosti pro korupční průběh veřejných projektů. Zároveň

---

<sup>2</sup> <http://www.novinky.cz/domaci/192123-stransky-z-firmy-haguess-spolupracoval-s-prahou-na-projektu-opencard.html>

<sup>3</sup> <http://www.bezkorupce.cz/stret-zajmu/definice/>

vede k určitému rozpouštění (vnímané) odpovědnosti úředníků i politiků – jako by se odvoláním na externí „experty“ snižovalo jejich možné pochybení. Nicméně ve skutečnosti to nesnímá odpovědnost z pracovníků magistrátu a politicky odpovědných volených zástupců. Pro vynucování jejich odpovědnosti – kromě apelů na etické kvality – je zapotřebí kvalitních kontrolních mechanismů.

#### 5. Systémové chyby: nastavení procesů a kontrolních mechanismů

„V této kauze šlo dle mého soudu hlavně o podcenění rozsahu zakázky a z toho vyplývající potřeby širšího zabezpečení její realizace z hlediska řízení průběhu a kontroingu. To opět vyvolává podezření, že od počátku šlo o klientelistický odklon od postupu 'řádného hospodáře,' říká ke kauze Opencard Oldřich Kužílek.

Jinými slovy, v případě Opencard se projevil problém nedostatečně nastavených procesů řízení a kontrolních mechanismů při uzavírání smluv a řízení projektů. I sdružení Oživení říká, že **kontrolní mechanismy** na pražském magistrátu nejsou dostatečně efektivní. „V rámci HMP neexistuje dostatečná kontrola uzavírání smluvních vztahů, což zvyšuje riziko nevýhodnosti uzavřených smluvních vztahů HMP a nesouladu podmínek výběrových řízení s následně uzavřenými smlouvami.“ (Oživení, str. 2)

Mapa korupčních rizik, vypracovaná na zakázku magistrátu poradenskou a auditorskou firmou Ernst & Young, ukazuje na nejvýznamnější korupční rizika na pražské radnici. Tři z nich, která se ukázala jako nejvýznamnější (významem se přitom rozumí koeficient pravděpodobnosti a možného dopadu rizika, posuzovaného na základě dotazování mezi pracovníky magistrátu, viz tabulka), mají přitom možný dopad na průběh projektu Opencard. To zejména platí o riziku celkově vyhodnoceném jako vůbec nejpravděpodobnějším, tedy riziku „přizpůsobení zadávací dokumentace“.

Nejvýznamnější korupční rizika (EY, str. 27)

Riziko	Pravděpodobnost	Dopad	Význam (PxD)
Únik informací nebo jejich neoprávněné poskytnutí	2,4	3,2	7,7
Nevýhodné podmínky uzavírané smlouvy	2,1	3,5	7,4
Přizpůsobení obsahu zadávací dokumentace („ušítí na míru“)	2,5	2,9	7,3

Ernst & Young ve své analýze uvádí jako problematické jak nastavení procesů na magistrátu, tak kontrolní mechanismy. „Pracovní postupy pro jednotlivé procesy (respektive činnosti) nejsou vždy v rámci odborů Magistrátu přesně a srozumitelně specifikovány ve vnitřním řídicím dokumentu. Absencí formálně definovaných postupů a odpovědnosti se může rozšiřovat prostor pro případné korupční jednání.“ A dále: „Současné nastavení kontroly ředitelů odborů nemusí vždy dostatečným způsobem eliminovat případná korupční rizika, a to zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek, uzavírání smluv a udělování sankcí.“ (oba citáty EY, str. 22)

## 6. Selhání politického vedení (Rady, zastupitelů)

Mediální pozornost vztahující se k pochybnému průběhu projektu se pochopitelně zaměřila zejména na politické vedení hlavního města Prahy, tedy zejména na primátora Pavla Béma a další členy Rady. Odpovědnost volených zástupců za škody při schvalování a řízení projektu Opencard ovšem jako jeden z klíčových problémů vidí i protikorupční sdružení Oživení. Problém spatřuje v nevyvození osobní odpovědnosti za selhání HMP v projektu.

„Vrcholnou odpovědnost za výběr společnosti Haguess a podepsání předmětné smlouvy o dílo nese tehdejší Rada. (...) Usnesením ze dne 26.9.2006 vědomě schválila výdaje vyšší o cca. 65 mil. Kč a je svým rozhodnutím plně odpovědná za vysokou pořizovací cenu SKC a dominantní postavení společnosti Haguess a.s. v realizaci projektu Opencard.“ (Oživení, str. 3). A dále: „V rámci hierarchického řízení HMP je za manažerské selhání realizace projektu Opencard a z toho plynoucí škody vrcholně odpovědný první náměstek primátora Mgr. Rudolf Blažek ... a ředitel MHMP Ing. Martin Trnka, který je dle Organizačního řádu MHMP nadřízeným všem ředitelům odborů MHMP.“ (Oživení, str. 6)

Přístup Respekt institutu k problematice korupce a transparentnosti politiky a veřejné správy je přísně nestranný. Diskuse se ovšem samozřejmě ve věcné rovině nemůže vyhýbat ani odpovědnosti politických činitelů.

Je tedy zjevné, že k tomu, aby se z Opencard stal veřejně diskutovaný problém neefektivního a dost možná korupčního nakládání s veřejnými prostředky vedlo několik provázaných faktorů. Podobně i řešení si zaslouží holistický přístup, který bude omezovat prostor pro korupci různými, navzájem se doplňujícími nástroji.

## Návrh řešení k diskusi

Vyvrcholením této studie je tedy pokus poskytnout základní návrhy pro řešení systémových problémů, které kauza Opencard naznačila. Jejich řešení může být jak na úrovni hlavního města Prahy, tak na úrovni celostátní. Vzhledem k výše identifikovaným problémům by veřejná debata měla odpovědět na tyto základní otázky:

1. Jakým způsobem (pokud vůbec) regulovat přístup akciových společností s anonymními vlastníky k veřejným zakázkám?
  2. Jakým způsobem zlepšit přínos z najímání poradenských firem?
  3. Jakým způsobem (pokud vůbec) dále regulovat střety zájmů?
  4. Jakými způsoby posilovat formální odpovědnost pracovníků veřejné správy a politických činitelů?
- 
1. Jakým způsobem (pokud vůbec) regulovat přístup akciových společností s anonymními vlastníky k veřejným zakázkám?

Jedním z klíčových problémů se tedy zdá být účast tajemných firem s anonymními **akciemi na doručitele** na veřejných zakázkách. Jak jsme zmínili výše, existence této právní formy sama o sobě není v evropském kontextu úplně neobvyklá. Mnozí oslovení ovšem v účasti takovýchto firem na veřejných zakázkách spatřují rizika, a navrhují tedy i různá opatření. Zjednodušeně je možno identifikovat tato možná opatření (řazeno od nejrestriktivnějších k nejliberálnějším):

- naprosté zrušení této právní formy v obchodním zákoníku
- omezení možnosti vydávat anonymní akcie jen na veřejně obchodovatelné společnosti (zjednodušeně řečeno, jen velké společnosti s akciemi obchodovanými na burze)
- omezení procentního podílu anonymních akcií v rámci společnosti
- vyloučení takovýchto společností z výběrových řízení veřejného sektoru celostátní zákonnou úpravou
- vyloučení takovýchto společností z výběrových řízení na úrovni města, respektive přinucení těchto společností k odtajnění vlastnické struktury jako podmínce účasti

Naprosté zrušení této právní formy je v současnosti diskutováno v médiích (a aktuálně diskutováno v Poslanecké sněmovně), ale jak upozorňují mnozí oslovení, tato právní forma sama o sobě není v rámci EU naprostou zvláštností a má i svá legitimní pozitiva.

Druhou možností tedy je omezit vydávání anonymních akcií jen pro veřejně obchodovatelné společnosti, případně přímo s možností omezit velikost anonymních podílů ve společnostech. Na tuto možnost ve stylu právních úprav v několika

evropských zemích upozorňuje Oldřich Kužílek: „Například v Dánsku mohou akcie na doručitele vydávat jen veřejně obchodovatelné společnosti, anonymní vlastníci nesmí ovládat v takové firmě více než 5 procent hlasovacích práv. Také v Irsku lze držet anonymní akcie jen do pěti procent akcií. Holandsko loni limit snížilo na pouhá tři procenta.“

Adriana Krnáčová argumentuje ve prospěch omezení přístupu anonymních společností do veřejných zakázek: „Obecně by mělo platit, že ten, kdo chce soutěžit o veřejné zdroje, musí zveřejnit vlastnickou strukturu, jinak nemůže být připuštěn do veřejné soutěže. (...) Možná by úplně stačilo, kdyby tuto podmínku stanovili zadavatelé jako závaznou podmínku pro vstup do soutěže a nemuseli bychom schvalovat žádný dodatek zákona.“

Na vyloučení těchto společností z výběrových řízení na úrovni hlavního města Prahy se shodne i náměstek Richter se svou předchůdkyní Reedovou: „V rámci Protikorupční strategie jsem navrhovala, aby zadavatel (tzn. pražská radnice) ve svých podmínkách u prioritních investic požadoval od zájemců odkrytí vlastnické struktury,“ vyjádřila se Reedová. Tento princip se objevuje i v aktuálně schválené Protikorupční strategii, kterou na základě předchozích materiálů Ernst & Young a Markéty Reedové připravil náměstek Milan Richter – podle jeho vyjádření z dubna 2010 v ní je „zpracována podmínka pro účast na veřejných zakázkách vyhlášených MHMP, že subjekt s touto formou vlastnictví se nebude moci zúčastnit těchto veřejných zakázek“.

## 2. Jakým způsobem zlepšit prospěšnost najímání poradenských firem?

Poradenské firmy tedy podle konsensu námi oslovených expertů mají legitimní místo při přípravě veřejných projektů. Jakým způsobem ale zlepšit prospěch z jejich služeb oproti zkušenosti případu Opencard a omezit tak rizika neefektivity projektů či dokonce „šití zakázek na míru“? Naši respondenti načrtli v zásadě dva způsoby lepšího nastavení spolupráce s poradenskými firmami:

- Vybírat konzultanty s mezinárodními zkušenostmi
- Zajistit oponentské posudky

Najímání poradenských firem s mezinárodní zkušeností prosazuje Ctibor Košťál (viz citát výše). Mezinárodní zkušenosti prosazuje i náměstek primátora Milan Richter, který hovoří o „renomovaných advokátních či auditních společnostech“ a podobnou poradenskou firmu hledá i pro subjekt, který by realizoval dohled nad implementací protikorupční strategie.

Sdružení Oživení ve své analýze kauzy Opencard (Oživení, str. 4) doporučuje „...pro zpracování zadávací dokumentace zajistit objektivní oponentský posudek ... projektového záměru. Současně by však měl zadavatel věnovat pozornost dostatečné odbornosti a nestrannosti oponentury.“

3. Jakým způsobem (pokud vůbec) dále regulovat střety zájmů a propojení subjektů?

Dalším způsobem prevence neefektivity či korupčního průběhu projektů podobných Opencard je nové **řešení problematiky střetů zájmů**. I zde je možno najít několik různých úprav:

- Přesnější ošetření střetů zájmů zákonnou úpravou
- Zakotvit střet zájmu jako důvod pro zrušení smlouvy do podmínek výběrového řízení
- Pakty integrity, kde se jednotlivé strany domluví na nezávislém monitoringu procesu výběrového řízení i realizace projektu

Sdružení Oživení kritizuje absenci jasné definice střetu zájmů v současném zákoně o střetu zájmů. Úprava zákona je tedy jednou z možností. Kromě toho, že by specifikovala definici střetu zájmů, mohla by působnost zákona rozšířit i na externí poradce a krátkodobé zaměstnance veřejných institucí.

Druhou možností je zakotvení střetu zájmů jako důvodu pro zrušení smlouvy. „Město Praha by mělo mít jasná pravidla zabraňující střetu zájmů, spolu s etickým kodexem představitelů samosprávy. Všichni účastníci výběrového procesu by měli být těmito pravidly vázáni, včetně soukromých firem přicházejících do interakce s veřejnou správou. Pokud se v průběhu výběru či později implementace zjistí, že existují propojení a dotyčné osoby takováto propojení nenahlásily, mělo by město mít možnost uplatňovat sankce až po možnost zrušit smlouvu,“ navrhuje Ctibor Košťál. Podobný recept navrhuje Oldřich Kužílek: „Jako opatření lze navrhnout prohlášení jak projektanta, tak soutěžitelů, že nejsou nijak spojeni. Vedle toho je možné též požadovat takové doložení vlastnické struktury, pomocí kterého lze případné propojení vyhledat. Porušení by též mělo být smluvně zakotveno jako důvod pro zrušení smlouvy a uplatnění sankcí.“

Podobnou, komplexnější možností na řešení této problematiky jsou „pakty integrity“, které nabízí Transparency International. Jedná se o protikorupční nástroj, jehož smyslem je řešit nejen střety zájmů, ale další možné etické problémy. Prostřednictvím paktů integrity se všichni účastníci procesu veřejné zakázky (zadavatel, poradci, potenciální dodavatelé) zavazují, že se budou vyhýbat nedovoleným a neoprávněným (korupčním) praktikám, které zkreslují volnou soutěž a ovlivňují racionální rozhodování veřejného zadavatele. Smluvně potvrdí, že se podrobí větší kontrole ze strany veřejnosti, zastoupené tzv. veřejným svědkem (anglicky public witness), jehož úkolem je celý proces veřejné zakázky monitorovat a upozorňovat na případné nesrovnalosti nebo podezřelá jednání. Strany se zároveň zavazují k postihům a sankcím při nedodržení podmínek stanovených v paktech integrity.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2949>

#### 4. Jakým způsobem posilovat formální odpovědnost pracovníků veřejné správy a politických činitelů?

Posledním možným souborem řešení jsou opatření na posílení odpovědnosti pracovníků veřejné správy a politických činitelů. Mezi ně patří jak nastavení procesů řízení a kontrolních mechanismů na úrovni samosprávy, tak další mechanismy posilování odpovědnosti pomocí politických a právních procesů. Možnými nástroji jsou:

- Stanovení procesních postupů a odpovědnosti
- Nastavení kontrolních mechanismů
- Vymáhání škod způsobených nesprávným hospodařením – žaloby ve veřejném zájmu
- Zprůhlednění hlasování členů Rady města

Sdružení Oživení (částečně inspirováno Mapou korupčních rizik od Ernst & Young) navrhuje řídit uzavírání smluv „interním dokumentem, který by jasně definoval způsob zapojení dohledových orgánů do přípravy a schvalování smluv... U významných kontraktů ... by měla být kontrola rozšířena o více orgánů MHMP“ (str. 3). Kromě toho je podle Oživení třeba „eliminovat rozhodovací monopol ředitelů odborů a Magistrátu“ pomocí nižších limitů pro pořizování dodávek v kompetenci jednoho zaměstnavatele a uzavírání smluv podle jednotného řídicího dokumentu (str. 5).

Formalizaci postupů a nastavení kontrolních mechanismů doporučuje původně podrobně Ernst & Young: „Doporučujeme u základních činností ... formalizovat procesní postupy ve vnitřní řídicí dokumentaci na úrovni jednotlivých odborů, která by jednoznačně stanovila pravomoci, odpovědnosti, jednotlivé kroky a příslušné lhůty pro dané činnosti. Systém vnitřních řídicích dokumentů doporučujeme zpřehlednit a zjednodušit... Funkčnost a dodržování nastavených postupů doporučujeme pravidelně přezkoumávat oddělením interního auditu. Dále doporučujeme vytvořit postupy pro provádění pravidelné kontroly činnosti ředitelů odborů.“ (EY, str. 22-23) S nutností stanovení nových kontrolních mechanismů souhlasí i předseda kontrolního výboru František Hoffman: „Kontrola musí být maximálně nezávislá na subjektu, který kontroluje. Kontrola musí mít sankční možnosti. Interní audit nemůže řídit ten, kdo je kontrolován, tedy ředitel Magistrátu.“

Sdružení Oživení také upozorňuje, že škody způsobené městu nesprávným hospodařením je nutno dle zákona o hl. m. Praze řešit i zpětně. Kromě toho, že političtí představitelé mají přiznat osobní odpovědnost, sdružení Oživení ve své výzvě z 20. dubna 2010 vyzývá Radu hlavního města Prahy, aby po odpovědných aktérech vymáhala náhradu vzniklých škod dle povinností stanovených v zákoně o hl. m. Praze vzniknuvší škody právní cestou.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> <http://www.bezkorupce.cz/tiskove-zpravy/praha-musi-identifikovat-a-vymahat-skody-zpusobene-v-projektu-opencard/> - podle Oživení dosahují škody na projektu Kč 42,8 milionů

Na úrovni posilování odpovědnosti volených představitelů města, konkrétně členů Rady, dále sdružení Oživení doporučuje v rámci Protikorupční strategie HMP zahrnout povinné jmenovité zaznamenávání hlasování radních. Protikorupční koncepce prosazená náměstkem Richterem obsahuje pouze zaznamenávání dobrovolné, „což ovšem (podle názoru sdružení Oživení) není opatření směřující ke zvýšení vymahatelnosti osobní odpovědnosti za výkon této významné veřejné funkce“.<sup>6</sup>

Tak jako k pochybnému průběhu projektu Opencard přispěla podle všeho souhra několik faktorů, dá se říci, že ke snížení korupčního potenciálu dalších projektů povede kombinace různých přístupů uvedených výše. Měly by vhodným způsobem ošetřovat možné střety zájmů, omezovat přístup nečitelných subjektů k veřejným zakázkám, a posilovat kontrolu nad výběrovými řízeními a řízením projektů na magistrátu a odpovědnost klíčových úředníků a politických činitelů. Přesné nastavení těchto parametrů je tématem další diskuse.

---

<sup>6</sup> <http://www.bezkorupce.cz/tiskove-zpravy/praha-ma-novou-protikorupcni-strategii/>

# Odkazy

## Citovaná literatura:

Ernst & Young: Mapa korupčních rizik – závěrečná zpráva, 2009  
<http://korupce.praha-mesto.cz/Mapa-korupcnich-rizik>

Oživení: Škody způsobené při realizaci projektu Opencard a odpovědnost za jejich vznik – hodnotící zpráva, 2010  
<http://www.bezkorupce.cz/documents/hodnotici-zprava-oziveni-opencard.pdf>

Transparency International: Pakty integrity – protikorupční nástroj Transparency International v oblasti veřejných zakázek, 2007  
[http://www.transparency.cz/pdf/publikace/vz\\_paktyintegrity01.pdf](http://www.transparency.cz/pdf/publikace/vz_paktyintegrity01.pdf)

## Další zdroje a doporučené materiály:

(v zájmu ochrany životního prostředí netiskneme ve formě přílohy – k nalezení na webových stránkách projektu Zaostřeno na korupci)

## Veřejná výzva aktérům kauzy Opencard

<http://zaostrenonakorupci.cz/category/kauzy/opencard/verejna-vyzva/>

**Odpovědi na veřejnou výzvu** od náměstka primátora Milana Richtera, bývalé náměstkyně Markéty Reedové, předsedy kontrolního výboru zastupitelstva Františka Hoffmana a předsedy finančního výbor Petra Hulinského

<http://zaostrenonakorupci.cz/category/kauzy/opencard/verejna-debata/>

Primátor Pavel Bém a náměstek Rudolf Blažek neposlali odpovědi. Primátor Bém odkázal na náměstka Milana Richtera.

# Zaostřeno na korupci

Cílem projektu je **posílit transparentnost a etické jednání veřejné správy v České republice** tím, že bude navazovat na investigativní práci novinářů nejen z týdeníku Respekt. V rámci projektových aktivit bude přímo **zapojovat občany** do diskuse o problémech, následně na základě výstupů z diskuse a nezávislé analytické práce **navrhovat systémová řešení pro nápravu věcí**.

Projekt reaguje na **absenci efektivní možnosti občanů zapojit se do řešení kauz** korupčního a netransparentního rozhodování veřejné správy (na lokální, krajské či celostátní úrovni), na frustraci pramenící z nedořešování těchto kauz, a na následnou únavu a sníženou přímou angažovanost občanů. Projekt jako **řešení** navrhuje sérii propojených aktivit, které umožní jednak zapojení občanů do návrhu řešení, expertní analytický vstup do diskuse s návrhem řešení, poskytnutí nástrojů širší neorganizované veřejnosti pro efektivní tlak, a dlouhodobé sledování kauzy, které by mělo vést k její nápravě.

Web: [zaostrenonakorupci.cz](http://zaostrenonakorupci.cz)

Skupina na Facebooku: [Nechci korupci!](#)