



OSOBNÍ ODPOVĚDNOST VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ

(VÝZKUM VYMÁHÁNÍ ŠKODY NA PŘÍKLADU POKUT UDĚLENÝCH ÚOHS)

zpracoval: Mgr. Martin Kameník
Oživení o. s.
březen 2009

Za grantové podpory:



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

Nadace
OPEN SOCIETY FUND PRAHA

www.bezkorupce.cz

Cílem výzkumu bylo zjistit:

1. zda samosprávy řeší způsobené škody (naplnění povinností ze zákona o obcích)
2. do jaké míry jsou při zjišťování osobního pochybení samosprávy úspěšné
3. zda a nakolik samosprávy vymáhají osobní odpovědnost za způsobené škody

Zkoumaný vzorek:

Pokuty udělené ÚOHS samosprávám za porušení zákona o veřejných zakázkách za léta 2005 – 2007. Celkem 77 pokut, analyzováno 71 případů.

Důvody výběru:

- pokuta od ÚOHS je jasně vyjádřenou škodou vzniklou chybným postupem samosprávy
- rozhodnutí ÚOHS jsou veřejně přístupné na internetu

Zdroje dat:

- sbírky rozhodnutí ÚOHS o udělení pokuty
- odpovědi samospráv na žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Graf 1



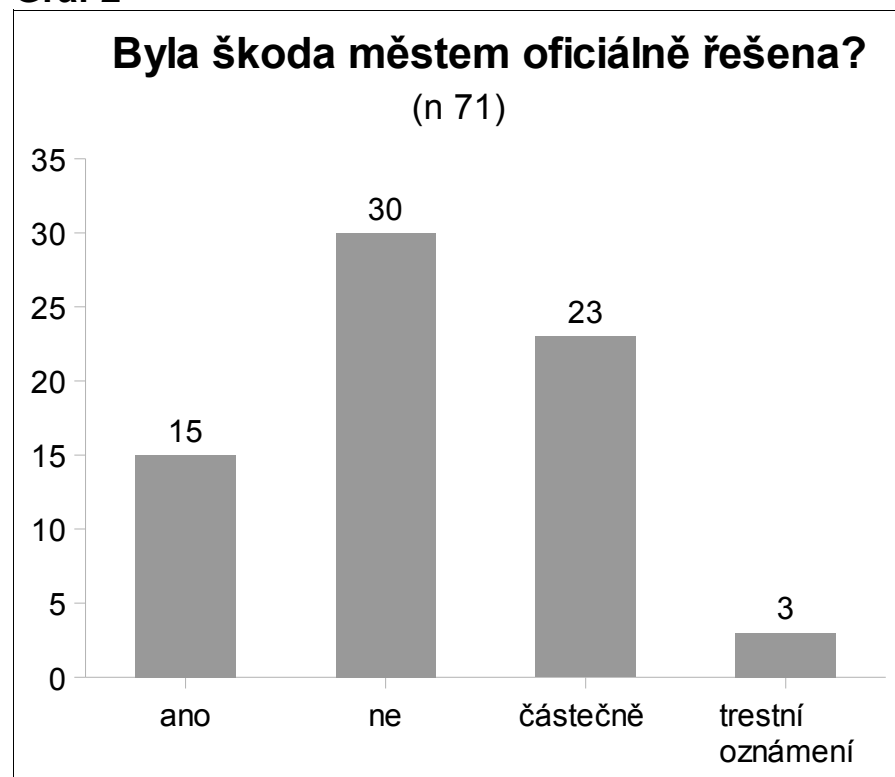
Hlavní zjištění:

- většina samospráv (76%) si uvědomuje, že udělením pokuty jí byla způsobena škoda. Výjimku ve skupině s odpovědí "ano" tvoří 5 případů, kdy byla města zastoupena při zadávání VZ mandatářem a způsobenou škodu – pokutu hradil mandatář. *(Způsobená škoda byla uznána ve všech případech pouze do výše udělené pokuty. V případech špatně zadaných zakázek však může být **skutečná škoda daleko vyšší, obtížně se však prokazuje.**)*
- ve 12 případech (17%) byla uznána škoda z části. Samospráva nesouhlasí s rozhodnutím ÚOHS o výši udělené pokuty a o část pokuty se soudí¹.
- v 5 případech samosprávy nesouhlasily s výši částky a soudí se o celou výši pokuty.

Většina samospráv (76%) souhlasila s udělenou pokutou a považuje ji za skutečnou výši škody. Zbytek (24%), v plné/částečné výši, podal žalobu u správního soudu.

¹ Město Zlín uznalo pokutu ve výši 442.000. Kč, o zbytek ve výši 3.025.000 Kč je vedeno řízení u správního soudu.

Graf 2

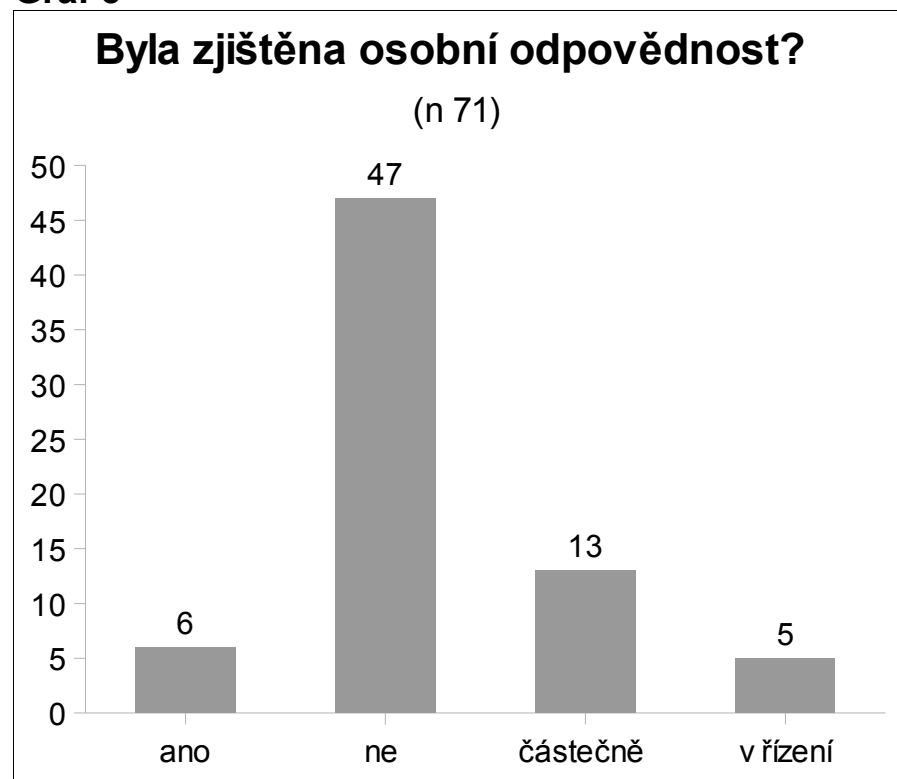


Hlavní zjištění:

- pouze v 15 případech (21%) samosprávy řešily škodu oficiální cestou – jednání a verdikt škodní komise, rady nebo zastupitelstva
- ve 30 případech (42%) se škodou samosprávy vůbec nezabývaly – porušili zákon o obcích²
- u 23 případů (32%) bylo zřejmé, že škodu nějakým způsobem řešili, není však jasné jakým (žádné oficiální rozhodnutí orgánů města)
- výjimečně ve 3 případech zvolily města řešení škody formou trestního oznámení – přesunuly primární odpovědnost samosprávy za řešení škody na policejní orgány

² ustanovení § 38 odst. 1, 6 a 7 zákona č. 128/2000Sb. o obcích

Graf 3



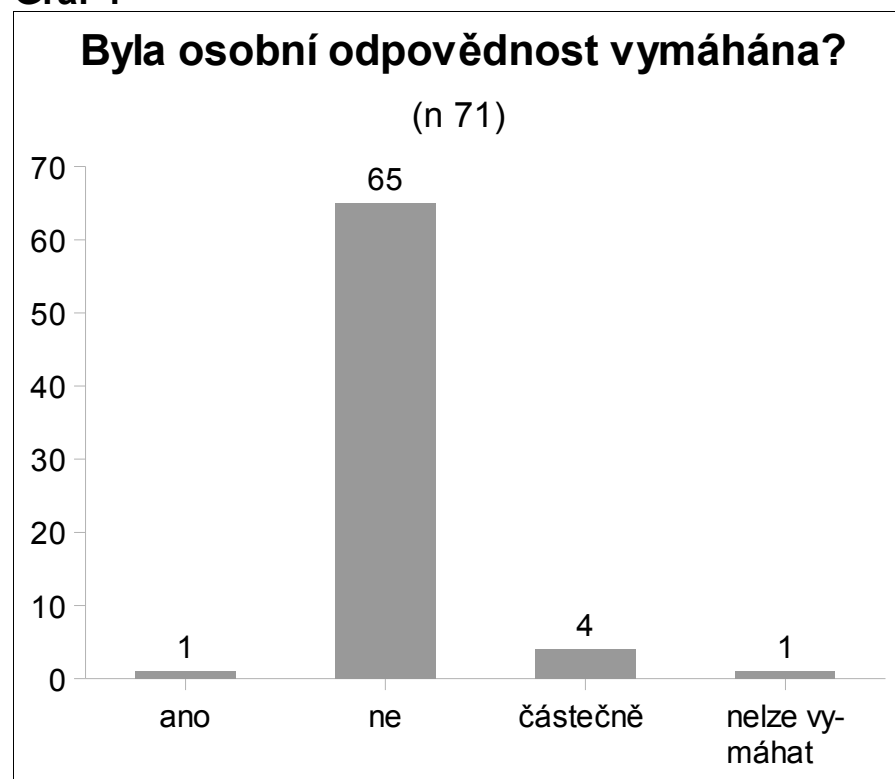
Hlavní zjištění:

- ve většině případů (66%) samosprávy nebyly schopny zjistit osobní odpovědnost za škodu. Jde o jasný důkaz selhávání samospráv v řešení způsobené škody
- v případech, kdy byla zjištěna osobní odpovědnost se ve dvou případech jednalo o pochybení bývalých starostů a ve čtyřech případech o zaměstnance úřadu
- ve 13 případech zjistily částečnou odpovědnost za škodu³
- v 5 případech dosud probíhá zjišťování odpovědnosti (trestní řízení, forenzní audit) – vzhledem k dlouhému trvání se snižuje šance odhalit pochybení a případně napravit personální a systémovou chybu.

Samosprávy ve většině případů selhávají při zjišťování osobní odpovědnosti za způsobenou škodu, což v praxi potvrzuje teorii o rozšířené institucionální neodpovědnosti a posiluje atmosféru beztrestnosti při výkonu veřejné funkce.

³ Ve 12 případech se přitom jedná pouze o město Zlín

Graf 4

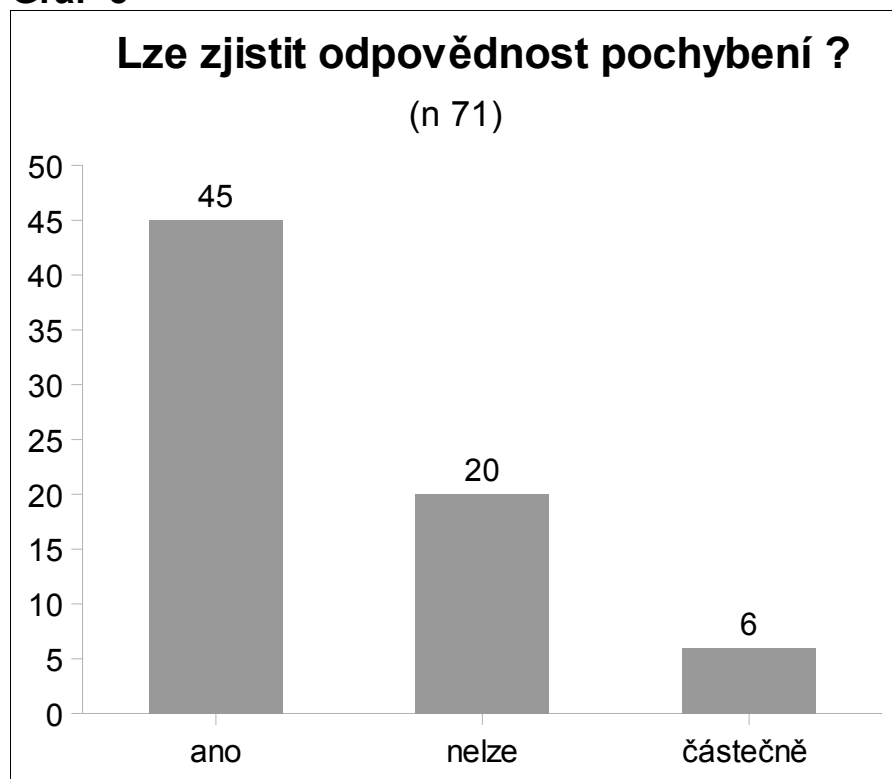


Hlavní zjištění:

- ve většině případů (90%) nebyla škoda samosprávami vymáhána, což koresponduje s hodnotami grafu 3, přičemž nebyla často vymáhána ani v případech, kdy bylo zjištěno osobní zavinění
- pouze v 1 případě byla škoda plně uhrazena (mimo výjimku 5 případů, kdy byla škoda přímo zaviněna a uhrazena mandatářem - viz. graf 1)
- ve 4 případech došlo k částečnému uhrazení škody, tzn. náhrada škody nepokryla konečnou výši škody

Samosprávy v drtivé většině případů nejsou ochotny a schopny vymáhat jasně vyjádřenou výši škody verdiktem ÚOHS, a to často ani v případech, kdy byly interním šetřením zjištěny konkrétní osoby odpovědné za pochybení.

Graf 5

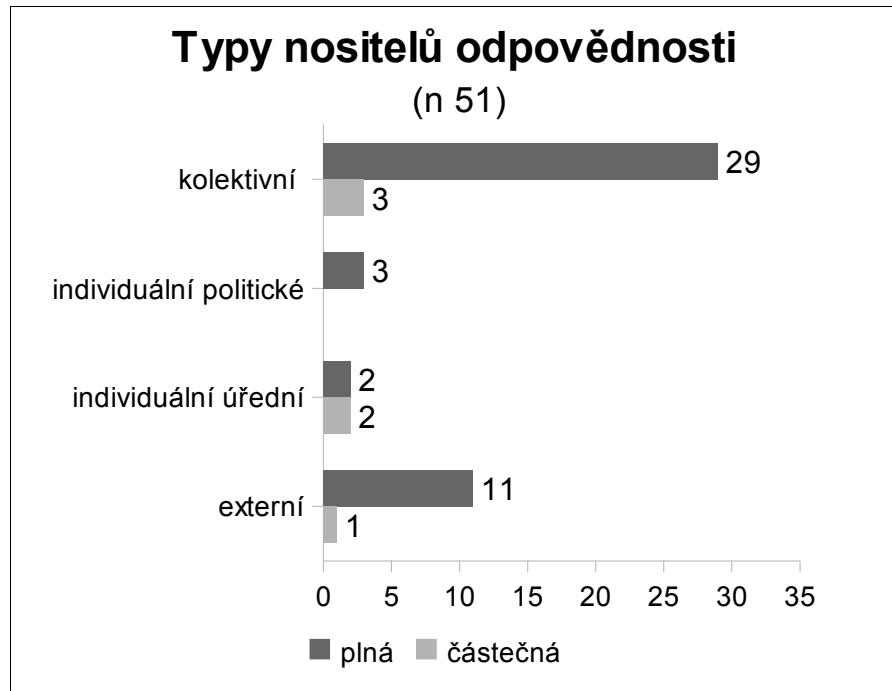


Hlavní zjištění:

- v 63% případů bylo možné na základě verdiktu ÚOHS a odpovědí samospráv určit odpovědnost za způsobenou škodu, tzn. určit, na jaké úrovni samosprávy k pochybení došlo
- v 6 případech to bylo možné pouze částečně (více viz. graf 6)
- ve 20 případech jsme neměli k dispozici dostatečné informace pro zjištění odpovědnosti

Obrovský rozdíl mezi počtem šesti případů skutečně zjištěné odpovědnosti a počtem 45 případů, kdy bylo možné tuto odpovědnost zjistit, zřetelně ilustruje neochotu a neschopnost samospráv domáhat se náhrady způsobené škody a tedy rozsáhlé porušování zákona o obcích.

Graf 6



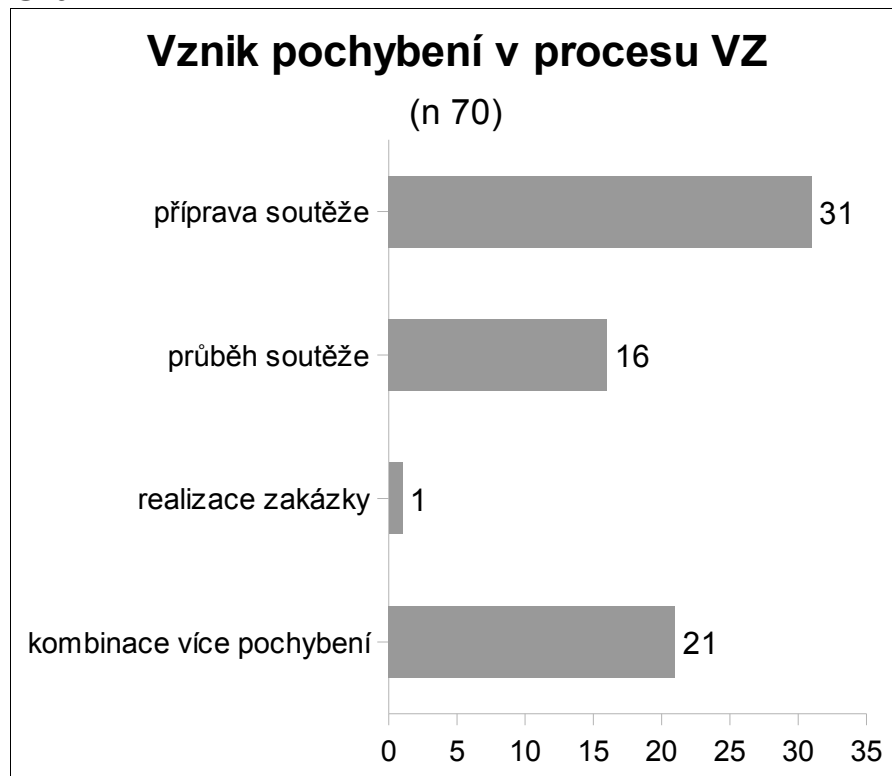
(vycházíme již jen z případů, kdy bylo možné zjistit původ odpovědnosti za škodu)

- ve většině případů odpovědnost ležela na kolektivních orgánech, tedy na radě, zastupitelstvu či hodnotící komisi (plně i částečně 62,7%)
- méně často odpovědnost spočívala na externích subjektech – mandatářích (plně i částečně 23,5%)
- pouze v několika případech bylo příčinou škody individuální politické či úřední rozhodnutí (plně i částečně 13,8%)

Zjištění, že nositeli odpovědnosti za způsobené škody jsou nejčastěji kolektivní, vesměs politické orgány, vysvětluje neochotu i neschopnost samospráv nacházet konkrétní viníky způsobených škod. Zaprvé se zde ukazuje neustálé lpění na mylném předpokladu, že kolektivní povaha rozhodnutí neumožňuje postih jednotlivých členů kolektivních orgánů, a zadruhé se odhaluje systémová chyba ve struktuře fungování samospráv, která předpokládá, že vládnoucí politici budou vymáhat způsobenou škodu sami po sobě. Nefunkčnost stávající praxe ukazuje nutnost změny současné legislativy.

Hlavní zjištění:

Graf 7



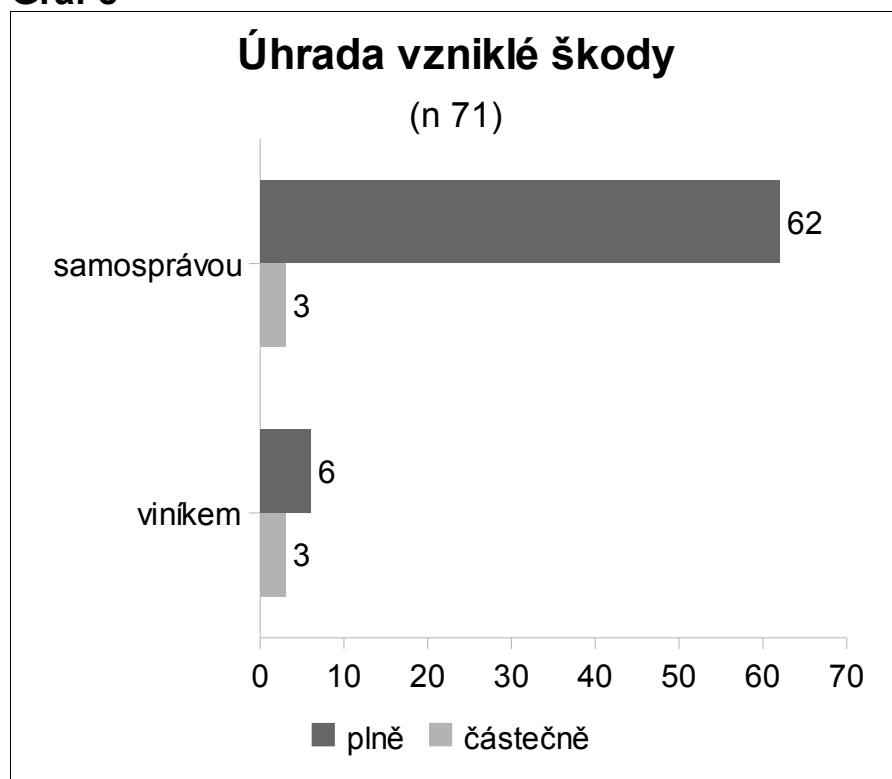
Hlavní zjištění:

pouze v případech, kdy bylo z dokumentů možno zjistit, kde v procesu zadávání VZ došlo k pochybení:

- nejčastěji měli zadavatelé (samosprávy) problémy s přípravou soutěže (45%), a to zejména s nastavením kritérií pro hodnocení nabídek
- často zadavatelé chybovali ve více fázích zadávání VZ najednou (30,4%). V přípravě a průběhu soutěže ve 13 případech, v průběhu soutěže a realizaci zakázky v 7 a v jednom při přípravě soutěže a realizaci zakázky
- méně často chybovaly samosprávy pouze v průběhu soutěže (23%) , a to zejména kvůli chybnému hodnocení nabídek

V této souvislosti je vhodné uvést, že z celkového množství 71 hodnocených případů pochybení při zadávání VZ u **28 zakázek (39%) ÚOHS konstatoval, že postup zadavatele mohl podstatně ovlivnit pořadí nabídek** (tzn. nemusel být vybrán nejvhodnější dodavatel) - **způsobená škoda pak může být v těchto případech mnohem vyšší než jen škoda vyjádřená udělenou pokutou.**

Graf 8



Hlavní zjištění:

- v absolutní většině případů (87%) způsobenou škodu plně hradila poškozená samospráva bez získání jakýchkoli náhrad od odpovědných osob (cca. 5,96 mil. Kč)
- pouze v 6 případech byla plně hrazena subjektem, který škodu způsobil. Do této skupiny patří navíc zmíněné 4 výjimečné případy, kdy byla samospráva zastupována mandatářem

Analýza dospěla k výsledku, že škody způsobené nezákonnými postupy úředníků a politiků, které je možné ve většině případů identifikovat, hradí obvykle všichni občané samospráv prostřednictvím obecního rozpočtu. Vládnoucí politici na úrovni samospráv tak běžně porušují svou zákonnou povinnost domáhat se navrácení způsobené škody a okrádají tím své občany.