

Transparency International - Česká republika |
**PRÁVNÍ PROTİKORUPČNÍ PORADENSKÉ
STŘEDISKO TIC V ROCE JEDNA
STATISTICKÝ ROZBOR PŘÍPADŮ
A DOPORUČENÍ PRO ZLEPŠENÍ PRÁVNÍCH
NÁSTROJŮ BOJE PROTI KORUPCI** | *2006 Praha*



Právní protikorupční poradenské středisko TIC v roce 1 |
**STATISTICKÝ ROZBOR PŘÍPADŮ
A DOPORUČENÍ PRO ZLEPŠENÍ PRÁVNÍCH
NÁSTROJŮ BOJE PROTI KORUPCI** | *podzim 2006*

Zpracoval: Michal Štíčka, email: sticka@transparency.cz, telefon: +420 224 240 895
Obálka, grafická úprava a sazba: Michal Hořava pro WMC/Grey
© 2006 Transparency International - Česká republika, www.transparency.cz

OBSAH

Úvod	3
Statistický rozbor případů	5
Skutečné versus domnělé případy korupčního jednání	5
Úroveň výskytu korupčního jednání	5
Oblast výskytu korupčního jednání	6
Reakce orgánů státu na oznámená korupční jednání	7
Doporučení ke zlepšení právních nástrojů boje proti korupci	8
Svobodný přístup k informacím	8
Úvod	8
Obstrukční chování povinného subjektu při získávání informací	9
Doporučení	10
Nakládání s majetkem územních samosprávných celků	12
Úvod	12
Nedostatečné zveřejnění záměru o prodeji obecní nemovitosti	12
Nedostatečné sledování výhodnosti dlouhodobě uzavřených (nájemních) smluv	13
Nedostatečné nástroje občanské kontroly	14
Doporučení	14
Územní plánování	15
Úvod	15
Obtíže při zrušení územního povolení, které se opírá o nezákonně provedenou změnu územního plánu obce	16
Doporučení	17
Vymáhání regresní náhrady škody na osobách, které nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobily vznik škody na straně adresátů veřejné správy	18
Úvod	18
Nedostatečné vymáhání škody, kterou svému zaměstnavateli (orgánu veřejné moci) způsobil jeho zaměstnanec	18
Doporučení	20

Závěr	22
Shrnutí zjištění	22
Shrnutí doporučení	22
Přílohy	24
Postup vyřizování případu	24
Zjednodušený procesní diagram postupu vyřízení případu	24
Postup vyřizování případu	24
Dotazník pro žadatele o právní pomoc	25
Zásady jednání vztahující se na zaměstnance a spolupracovníky TIC, kteří poskytují právní pomoc obětem korupce (etický kodex)	26
Účel zásad	26
Odborná zdatnost, píle, svědomitost a spolehlivost	26
Rovnost, nestrannost	27
Slušnost, trpělivost, otevřenost	27
Korektnost	28

ÚVOD

Transparency International - Česká republika, o.p.s. (dále jen „TIC“) realizuje od října 2005 program, jehož konkrétními cíli je, za prvé, poskytovat bezplatnou právní pomoc osobám přímo či nepřímo dotčeným korupčním jednáním a, za druhé, zpracovávat doporučení sledující zlepšení právních nástrojů boje proti korupci. Tímto programem chce TIC bojovat „právem proti korupci“ (obecný cíl programu).

V rámci tohoto programu TIC provozuje Právní protikorupční poradenské středisko (dále jen „středisko“, nebo „centrum“).¹ To žadatelům poskytuje bezplatně jednak základní právní pomoc, spočívající ve sdělení, jaké prostředky právní ochrany může žadatel v daném případě využít, jednak rozšířenou právní pomoc, která spočívá ve zpracování podání pro klienty, nebo zpracování podání a jeho zaslání jménem TIC (v případě, že se klient obává represálií nebo tehdy, přispěje-li to dle názoru TIC k úspěchu ve věci).

Žadatelé přitom musí splňovat následující požadavky:

- jedná se o osobu, která byla přímo nebo nepřímo dotčena korupčním jednáním;
- daná osoba má zájem aktivně v případě vystupovat (v odůvodněných případech poskytuje TIC rozšířenou právní pomoc i žadatelům, kteří tento předpoklad nesplňují zejména z důvodu obav z represálií).

Případy středisko klasifikuje do čtyř kategorií podle závažnosti. Případy zařazené do prvních dvou kategorií jsou charakterizovány vysokou společenskou nebezpečností a zpravidla celostátním, respektive regionálním dopadem. Případy zařazené do dalších dvou kategorií pak charakterizuje místní dopad, případně ohrožení či poškození práv a zákonem chráněných zájmů jednotlivých osob. K případům z jednotlivých kategorií přistupuje TIC z důvodu rovnoměrného využití lidských zdrojů diferencovaně.

Na úrovni jednotlivých případů sleduje TIC především vyvození osobní (především trestní) odpovědnosti na straně osob, které se dopustily korupčního jednání, a nápravu stavu vyvolaného korupčním jednáním. K tomu jí slouží jednotlivé instituty platného práva.

¹ Středisko bylo oficiálně otevřeno 9. prosince 2005. V roce 2006 v něm byly zaměstnány 4 osoby (kromě projektového vedoucího, který na projektu pracuje na poloviční úvazek, 2 právníci a asistentka).

Nezanedbatelná je rovněž preventivní role poradny – právní problémy stojící v pozadí jednotlivých případů jsou zobecnovány pro potřeby veřejné správy. Veřejnosti jsou pak poskytovány obecné informace o tom, jak se lze bránit jednotlivým projevům korupčního jednání.

Všechny tyto charakteristiky odlišují středisko od protikorupčních linek, které provozují jednotlivá ministerstva. Činnost střediska je naopak velmi podobná činnosti organizací, které právními prostředky prosazují veřejný zájem (např. na poli lidských práv nebo životního prostředí).

Cílem této publikace je shrnout činnost centra v prvním roce jeho činnosti, a to jednak z kvantitativního hlediska (statistický rozbor případů obsažený v první části publikace), jednak z kvalitativního hlediska (analýza typických případů a z ní plynoucí doporučení pro protikorupční politiku státu nacházející se ve druhé části publikace). Přílohou tohoto materiálu jsou pak i některé interní dokumenty střediska (etický kodex, dotazník pro žadatele, procesní diagram), které dle přesvědčení autorů mohou sloužit jako inspirace pro praxi obdobných zařízení ve vládním i mimovládním sektoru.

STATISTICKÝ ROZBOR PŘÍPADŮ

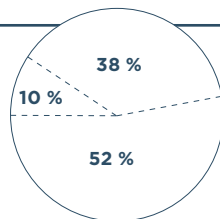
SKUTEČNÉ VERSUS DOMNĚLÉ PŘÍPADY KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ

Do konce září 2006 řešila TIC 154 případů domnělého, nebo skutečného korupčního jednání. V 74 případech (tedy v přibližně 48 % případů) byl korupční prvek natolik přítomný, že TIC poskytla žadateli buď základní, nebo rozšířenou právní pomoc spočívající ve zpracování podání. V ostatních případech byl klient poučen o tom, na koho se v dané věci může obrátit.

Je třeba na tomto místě říct, že tento poměr odpovídá zkušenostem, které získaly při provozování obdobných středisek sesterské pobočky TIC. I zde byl poměr odmítnutých klientů vůči klientům, kterým byla poskytnuta právní pomoc, přibližně jedna ku jedné.

POČET PŘÍPADŮ PODLE POSKYTNUTÉ PRÁVNÍ POMOCI

10 % - rozšířená právní pomoc
38 % - základní právní pomoc
52 % - poučení (případ nespadá do působnosti centra)



ÚROVEŇ VÝSKYTU KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ

Většina klientů (konkrétně 62 %), kteří se obrátili na středisko, poukazovala na případy korupčního jednání zasahující místní (komunální) úroveň veřejné správy. Možná vysvětlení této skutečnosti jsou následující:

- zvýšený výskyt korupce na místní úrovni (zvláště v rámci samosprávy), daný nedostatečně fungujícími kontrolními mechanismy (k této otázce viz dále);
- rostoucí zájem angažované veřejnosti o záležitosti správy vlastní obce či vlastního města. Často jedinou skutečnou opozicí vůči představitelům místní samosprávy jsou místní aktivisté rekrutující se z již existujících, nebo za účelem kontroly radnice nově založených místních spolků. Logickým vyústěním angažmá těchto aktivistů na místní úrovni pak bývá účast v komunálních volbách. Přestože se nejedná o masový jev, potěšující je zjištění, že podobných „ostrůvků občanské resistance“ vůči korupci přibývá;

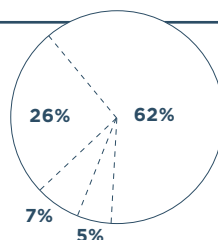
- nezáměrem občanů o dění na regionální a celostátní úrovni. Již dění v rámci krajské správy může být občanům poměrně vzdálené, nehledě na dění na celostátní úrovni. Zde může mezi občany logicky převažovat mínění, že jakákoliv individuální snaha po změně je víceméně marná (to také opakovaně potvrzují výzkumy veřejného mínění).

Naopak nejméně případů, které v současnosti středisko řeší, se dotýká celostátní či regionální úroveň (26 %, respektive 7 %). Jejich společenská nebezpečnost bývá nicméně zpravidla vysoká.

Konečně středisko řešilo i případy dotýkající se soukromého sektoru. Zde stojí za zmínku především tzv. bytové samosprávy (ať už družstva, nebo společenství vlastníků jednotek), které skutečně mohou být z hlediska výskytu korupce (tedy zneužívání svěřených funkcí představiteli těchto samospráv) vnímány jako rizikové.

POČET PŘÍPADŮ PODLE ÚROVNĚ VÝSKYTU KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ

5% - soukromý sektor
7% - regionální
26% - národní
62% - místní



OBLAST VÝSKYTU KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ

Nejvíce střediskem řešených případů spadá do oblasti zadávání veřejných zakázek. Potvrzuje se tak (i přes relativně nízký počet případů řešených centrem) problém, na nějž TIC upozorňuje již delší dobu. Mezi další oblasti, na které upozornila činnost střediska v prvním roce fungování, patří oblast nakládání s majetkem územních samosprávných celků a územního plánování a stavebního řízení. Doporučení na změnu právních úprav v těchto oblastech přináší kvalitativní část této zprávy.

Tyto oblasti zůstanou ve středu zájmu střediska i v následujícím období.

POČET PŘÍPADŮ PODLE OBLASTI, JÍŽ SE KORUPCE DOTÝKÁ

OBLAST	% Z CELKOVÉHO POČTU
Veřejné zakázky	19
Dispozice s majetkem (prodeje, nájmy)	18
Stavební věci (územní plánování, stavební řízení)	18
Správní řízení (povolení - nestavební)	7
Správní dozor	5
Projekty financované EU	3
Veřejné podniky	3
Školství	1
Policie	1
Justice	1
Jiné	11
Neznámé	14
Celkem:	100

REAKCE ORGÁNŮ STÁTU NA OZNÁMENÁ KORUPČNÍ JEDNÁNÍ

Jak bylo uvedeno výše, v 10 % případů, které řešilo středisko, byla zpracována podání, jejichž cílem bylo jednak vyvodit osobní odpovědnost na straně osob podezřelých z korupčního jednání, jednak napravit stav navozený korupčním jednáním. Právními nástroji tu byla především trestní oznámení, podněty k nápravě směřované příslušným orgánům státu a v ojedinělých případech i odvolání proti správním rozhodnutím a správní žaloby.

Pouze ve velmi omezeném rozsahu (řádově jednotlivé případy) pak podání přineslo kýžený efekt (vyvození osobní odpovědnosti nebo náprava stavu). V ostatních případech středisko buď na odpověď čeká, nebo byla odpověď neuspokojivá (v tomto případě se pak středisko snažilo využít opravných prostředků proti takové odezvě).

Vedle relativně krátké doby, během níž středisko fungovalo, lze příčiny tohoto stavu především spatřovat v nedostatečně fungujících kontrolních mechanismech veřejné správy, a to jak vnitřních, tak vnějších.

DOPORUČENÍ KE ZLEPŠENÍ PRÁVNÍCH NÁSTROJŮ BOJE PROTI KORUPCI

SVOBODNÝ PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Úvod

Zákon o svobodném přístupu k informacím (informační zákon) je jeden z nejdůležitějších nástrojů soukromoprávní kontroly² orgánů veřejné moci. Dostatečné množství konkrétních informací je totiž základním předpokladem pro kvalifikované přezkoumání případu s možným korupčním pozadím.

Po úvodním seznámení s případem se proto středisko většinou soustředí v první fázi na získání dalších (doplňujících) informací. Takto získané informace jsou následně podkladem pro komplexní právní analýzu, jejímž cílem je identifikovat případné prvky korupčního jednání.

Střediskem vyžadované informace se zpravidla týkají činnosti orgánů státní správy a samosprávy. Ve smyslu informačního zákona se jedná o povinné subjekty, které jsou povinny požadované informace v poměrně krátké lhůtě žadateli poskytnout. Ve sledovaném období se středisko častokrát domáhalo poskytnutí informací podle informačního zákona, takže disponuje dostatečně reprezentativním přehledem reakcí povinných subjektů.

Primárně lze říci, že obvykle nečiní obtíže získat informace, které jsou obecně známé či nejsou nijak kontroverzní (např. počet zaměstnanců povinného subjektu). V těchto případech orgány státní správy i samosprávy reagují vesměs pozitivně a informace poskytují řádně a včas.

Zcela opačná je však situace v případech, kdy středisko požaduje informace, které jsou zřejmě ze strany povinného subjektu vyhodnoceny jako rizikové (např. pokud středisko požaduje zaslání kopie smlouvy) či jinak kontroverzní. V takovém případě lze vysledovat snahu o diskrétní (kabinetní) výkon státní správy a samosprávy. Povinný subjekt v takovém případě postupuje obstrukčně, aby středisku znemožnil získat požadované informace.

Nástrojem k takovému obstrukčnímu chování povinných subjektů je zejména (i) ignorování žádosti, (ii) požadavek na úhradu (zjevně nepřiměřených) nákladů nebo (iii) přímé odepření informace, které je popřípadě alibisticky „zdůvodněno“ odkazem na údajné zákonné překážky. Samostatným případem pak jsou ty povinné subjekty, které tvrdí, že nejsou

² Tj. kontrola, kterou vykonávají subjekty soukromého práva, a to za pomoci nástrojů veřejného i soukromého práva.

povinnými subjekty a odmítají se podřídit režimu informačního zákona (zpravidla se jedná o nejrůznější veřejnoprávní subjekty, které hospodaří s veřejnými zdroji).

Obstrukční chování povinného subjektu při získávání informací

V následujícím případě je zdokumentováno obstrukční chování povinného subjektu při získávání informací. Jedná se o tzv. kauzu dálničních billboardů. V tomto případě středisko přezkoumávalo výrazně nestandardní chování Ředitelství silnic a dálnic ČR (ŘSD). Tento veřejnoprávní subjekt uzavřel se soukromou společností smlouvu, na jejímž základě byly této společnosti pronajaty pozemky státu v blízkosti dálnice za účelem umístění reklamních zařízení (billboardů).

Předmětná smlouva byla přitom podle informací od klienta uzavřena (i) krátce před přijetím právní úpravy, která umísťování billboardů v blízkosti dálnic znemožnila a (ii) za podmínek, které byly jednostranně výhodné výhradně pro soukromou společnost. Středisko se proto zaměřilo na získání kopie předmětné smlouvy. Jedná se o jeden z nejdůležitějších případů, které středisko řešilo, a to s ohledem na skutečnost, že billboardy představují značné bezpečnostní riziko v případě dálniční havárie a zvyšují pravděpodobnost smrtelného úrazu.

ŘSD umožnilo jedině soukromé společnosti exkluzivně využívat pozemky státu za účelem provozování reklamních zařízení, a to bez adekvátního protiplnění. Okolnosti případu mají typický charakter korupčního chování (nakládání s veřejným majetkem, absence přiměřeného protiplnění, nedostatek rozumných důvodů k podobnému jednání a dovolení společensky nežádoucího chování).

Středisko si tudíž vyžádalo u ŘSD dopisem ze dne 9. června 2006 kopii nájemních smluv na umístění reklamních zařízení (billboardů) na dálnicích a rychlostních silnicích. Smyslem této žádosti bylo ověřit informace klienta střediska, podle kterého ŘSD odmítá plně informovat o celém obsahu těchto nájemních smluv.

Reakce povinného subjektu (ŘSD) byla příkladem typického obstrukčního přístupu k poskytování informací. Místo poskytnutí příslušných kopií se povinný subjekt zcela svévolně a zejména nezákonně odvolal na údajný „smysl zákona“, který prý „není o smlouvách, ale o informacích“. Zákon přitom vymezuje pojem informace zejména jako „obsah písemného záznamu na listině“, čímž je zjevně i kopie smlouvy či samotná smlouva.

Středisko v tomto případě postupovalo v souladu s informačním

zákonem a podalo proti takovému svévolnému odepření požadovaných informací odvolání. O takovém odvolání však rozhoduje opět ŘSD (jeho vedoucí), takže lze očekávat, že odvolání nebude vyhověno. V takovém případě se středisko bude domáhat práva na poskytnutí informací prostřednictvím správní žaloby. Zde je ovšem nutno zdůraznit, že v takovém případě se bude jednat o poměrně zdoluhavý proces.

Tento příklad je ilustrativním příkladem skutečnosti, že navzdory zákonné úpravě se nelze vždy snadno domoci požadované informace. Přitom se v daném případě jednalo o informaci, na kterou má žadatel zcela zřejmý právní nárok. Rovněž se jedná o typickou ukázkou chování některých veřejnoprávních subjektů, které se zarputile brání kontrole své činnosti ze strany veřejnosti.

Popsaný případ zároveň ukazuje na jeden z hlavních problémů přístupu k informacím. Tímto problémem je absence jakéhokoli citelného sankčního nástroje, který by motivoval příslušné zaměstnance povinných subjektů k právně žádoucímu chování (tj. bezodkladnému poskytování informací). Svévolné odepření informací není totiž de facto spojeno se vznikem osobní odpovědnosti konkrétního zaměstnance za svévolné nerespektování informačního zákona. Teoreticky se lze sice domáhat náhrady škody, ovšem jedná se o značně náročný proces, přičemž odepření informace není zpravidla spojeno se vznikem konkrétní majetkové újmy.

Doporučení

Zjednodušeně řečeno lze poznatky střediska zobecnit do závěru, že povinné subjekty nemají žádnou motivaci k řádnému poskytování informací. Většinu zájemců o „nepříjemné“ informace lze totiž efektivně odradit obstrukčním chováním. S ohledem na odbornou náročnost odvolacího procesu lze předpokládat, že žadatel rezignuje na uspokojení své žádosti o informace. A pokud se snad žadatel o informace odhodlá podstoupit náročné odvolací a soudní řízení, které potvrdí oprávněnost jeho žádosti, není stejně za svévolné odepření informace sankcionována žádná konkrétní osoba.

Eliminaci těchto nežádoucích obstrukcí ze strany povinných subjektů by bylo možné zajistit několika způsoby, a to především procesním zvýhodněním žadatele a důsledným sankcionováním konkrétních osob, které nezákonným postupem bránily žadateli v získání informace. Doporučit lze rovněž zavedení skutkové podstaty přestupku na úseku poskytování informací.

Procesní zvyhodnění žadatele o informace spočívá v přenesení důkazního břemene na povinný subjekt. V případném soudním sporu (po odepření informace) by tedy neprokazoval žadatel, že má na poskytnutí informace nárok, ale naopak povinný subjekt by musel dokazovat existenci zákonných důvodů pro odepření informace. Toto řešení by bylo vhodné spojit i se zákonným určením krátké lhůty (cca 15 dnů od podání žaloby), ve které by soud musel o žalobě rozhodnout.

Důsledné sankcionování je založeno na uložení povinnosti vymáhat v každém případě náklady soudního řízení. Jednalo by se o náklady soudního řízení, které by musel povinný subjekt uhradit tomu žadateli o informace, jenž se před soudem úspěšně domohl práva na informace (tj. v soudním řízení bylo zjištěno, že povinný subjekt žadateli nezákonně odepřel požadovanou informaci). Za nezákonné odepření je totiž vždy odpovědný konkrétní pracovník povinného subjektu, který takový postup (odepření informace) navrhl.

V této souvislosti lze poukázat na velmi inspirativní přístup slovenského zákonodávce. Vyjma soukromoprávních nástrojů je řádné poskytování informací zajišťováno i sankcemi veřejného práva v zákoně o přestupcích. V ustanovení § 42a slovenského přestupkového zákona je upravena skutková podstata přestupku na úseku poskytování informací takto:

§ 42a

Přestupek na úseku práva na přístup k informacím

- (1) Přestupku se dopustí i ten, kdo vědomě vydá a zveřejní nepravdivé, neúplné informace, kdo poruší povinnost určenou zvláštním předpisem,^{3a)} nebo ten, kdo vydáním rozhodnutí nebo vydáním příkazu, anebo jiným opatřením způsobí porušení práva na poskytování informací.
- (2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 50 000 Sk a zákaz činnosti až na dva roky.

^{3a)} Zákon Národni rady Slovenské republiky č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

Ve světle dosavadních zkušeností s přístupem úředníků k poskytování informací lze přijetí obdobné úpravy jen doporučit.

NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Úvod

Těžiště činnosti střediska spočívalo ve valné části v poskytování poradenství v případech, které se týkaly problematiky hospodaření s obecním majetkem.

Poznatky získané z řešených případů výmluvně prokazují, že současná úprava nakládání s obecním majetkem je nedostatečná a neposkytuje

majetku obce dostatečnou ochranu. Zcela nedostačující je pak stávající úprava prodeje nemovitostí.

Konkrétní nedostatky zákona o obcích, který primárně upravuje povinnosti obce při nakládání s jejím majetkem, spatřuje TIC (i) v příliš krátké lhůtě pro zveřejnění záměru zcizit nemovitosti obce, (ii) nízké motivaci obce soustavně přezkoumávat hospodárné využívání svého majetku (např. přezkoumávání dlouhodobých smluv na pronájem nebytových prostor) a (iii) v absenci nástrojů občanské kontroly.

Výše prezentované závěry ohledně nedostatků dosavadní právní úpravy nakládání s majetkem obce ilustrují následující vzorové příklady, které středisko řešilo.

Nedostatečné zveřejnění záměru o prodeji obecní nemovitosti

Na středisko se obrátil klient, který poukázal na nevhodný prodej obecní nemovitosti. Předmětná nemovitost mohla být totiž prodána za (pro obec) výhodnějších podmínek, pokud by obec nevyužila minimální (tj. 15ti denní) lhůtu pro podání nabídek. V takto krátké lhůtě mohl na zveřejněný záměr *de facto* reagovat pouze zájemce, který podle všeho celou operaci s obcí již delší čas projednával.

Obecným problémem při prodeji obecních nemovitostí je stanovení příliš krátké lhůty pro zveřejnění záměru obce zcizit obecní nemovitosti. Ve smyslu zákona o obcích je obec povinna zveřejnit záměr o zcizení nemovitosti pouhých 15 dnů před samotným rozhodnutím (schválením) příslušného orgánu obce o tomto úkonu.

Navzdory formálnímu uveřejnění tedy neměli případní zájemci možnost na nabídku v takto krátké lhůtě reagovat. Tímto jednáním obec minimalizovala možnost zcizit nemovitost za (pro ni) nejvýhodnějších podmínek. S ohledem na okolnosti případu se lze přitom důvodně domnívat, že skutečným důvodem představitelů obce k tomuto postupu (maximálně urychlit proces zcizování nemovitosti) bylo korupční jednání účastníků tohoto obchodu.

Náprava tohoto nežádoucího chování obce může spočívat v prodloužení lhůty, po kterou mohou zájemci předkládat obci nabídky, a to nejméně na dobu 30ti dní, případně i lhůty delší (60 dnů) v případech, kdy jsou z majetku obce vyváděny nemovitosti v hodnotě přesahující 10 mil. Kč.

Hospodárné nakládání s majetkem obce by bylo možné dále zajistit tím, že by obec v podobných případech (zcizování nebo pronájem obecních nemovitostí) postupovala v režimu obchodní veřejné soutěže ve

smyslu obchodního zákoníku. Příslušnou smlouvu by pak byla obec povinna uzavřít s tím zájemcem, který by předložil nejvhodnější (tj. ekonomicky nejvýhodnější) návrh smlouvy.

Nedostatečné sledování výhodnosti dlouhodobě uzavřených (nájemních) smluv

Klient se obrátil na středisko s žádostí o pomoc s případem, ve kterém v roce 1995 uskutečnila obec výběrové řízení, jehož předmětem byl bezplatný pronájem kulturního domu. Na základě tohoto výběrového řízení byla uzavřena smlouva o bezplatném dlouhodobém pronájmu, a to se členem zastupitelstva této obce. Tento zastupitel byl zároveň i příjemcem dotací (!) na provozování kulturního domu. Jednalo se tedy o případ, ve kterém byly důvodné pochybnosti o hospodárném nakládání s majetkem obce.

Po přezkoumání podkladů středisko zjistilo, že po uzavření nájemní smlouvy v roce 1995 se obec již dále nikdy nezaobírala možností výhodnějšího pronájmu obecního majetku. Jednalo se přitom o nájem bezúplatný. Středisko takové chování obce hodnotilo jako demonstrativní příklad nevhodného nakládání s obecním majetkem. Právní řešení tohoto případu však narazilo na nedostatky současné právní úpravy.

Ačkoli totiž zákon o obcích výslovně ukládá obci nakládat s majetkem účelně a hospodárně a v souladu se zájmy a úkoly obce, neukládá obci výslovně povinnost trvale sledovat výhodnosti dlouhodobě uzavřených (nájemních) smluv. Tuto povinnost (sledovat výhodnost uzavřených smluv), by sice bylo lze dovodit z výše uvedené obecné povinnosti, jeví se však jako praktické tuto povinnost výslovně obci (zastupitelstvu) uložit zákonem.

Nedostatečné nástroje občanské kontroly

Klient (občan jedné menší obce) upozornil středisko na prodej nemovitosti z majetku obce, kdy kupní cena byla nápadně nízká. Z vyjádření obce vyplynulo, že důvodem k nízké ceně je jakýsi „morální závazek“ obce vůči kupujícímu. Obec totiž kdysi v minulosti nerealizovala blíže nespecifikovaný záměr, na jehož realizaci měl stávající kupující zájem. Z tohoto důvodu byly nemovitosti prodávány za nižší hodnotu. Takový důvod je ovšem právně bezvýznamný a nízká cena (nižší než obvyklá) převáděných nemovitostí je sama o sobě důvodem neplatnosti takové smlouvy.

Zásadním problémem je v daném případě nedostatečná právní úprava postupu, jakým se lze domoci vyslovení neplatnosti smlouvy, kterou obec

převádí nemovitosti na třetí osobu. Neplatnost smlouvy může totiž autoritativně vyslovit pouze soud, ovšem pouze na návrh. Podle stávající právní úpravy však zpravidla může tento návrh podat pouze jeden z účastníků této smlouvy.

Jedná-li se však o případ, kdy ani obec, ani kupující nemají zájem na zahájení takového soudního přezkumu platnosti uzavřené smlouvy (např. s ohledem na korupční chování těchto stran), nelze se prakticky domoci soudního přezkumu takové kupní smlouvy. Pokud má tedy občan obce zájem na tom, aby obec neprodávala obecní majetek za nevýhodných podmínek, nemá k tomu efektivní nástroje. Může se v podstatě pouze domáhat na státním zastupitelství, aby podalo návrh na vyslovení neplatnosti smlouvy. Podání takové žaloby je ovšem pouze na uvážení státního zastupitelství a nelze tedy předjímat, zda takové žádosti vyhoví.

Velmi jednoduchým řešením tohoto problému je přiznat aktivní legitimaci (tj. oprávnění podat žalobu) k podání žaloby na vyslovení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí každému občanovi obce.³ Tímto procesním opatřením by byl zajištěn efektivní nástroj výkonu občanské kontroly nad hospodařením obce. Proti tomuto opatření nelze přitom argumentovat obavou z jeho zneužívání. Dostatečnou ochranu před bezdůvodnými žalobami totiž poskytuje institut soudních poplatků a úprava povinnosti hradit náklady soudního řízení.

Doporučení

Úprava hospodaření s obecním majetkem obsažená v zákoně o obcích obsahuje systémové nedostatky, v jejichž důsledku není dostatečně účinně chráněn obecní majetek před zneužitím.

Podle poznatků střediska je třeba k nápravě tohoto stavu (i) prodloužit zákonnou lhůtu pro zveřejnění záměru minimálně na 30 dnů; případně při zcižování nemovitostí, jejichž tržní hodnota přesahuje 10.000.000,- Kč, stanovit tuto lhůtu na minimálně 60 dnů, (ii) výslovně uzákonit povinnost zastupitelstva obce soustavně hodnotit výhodnost uzavřených smluv (např. v ročním intervalu) a (iii) rozšířit zákonem okruh účastníků, kteří se mohou domáhat vyslovení neplatnosti smlouvy, jejíž smluvní stranou je obec, na všechny občany obce s právem volit do obecního zastupitelstva.

Obecně lze pak doporučit (i) uzákonění povinnosti zveřejňovat na internetových stránkách obce veškeré smlouvy týkající se prodeje, směny či pronájmu obecních nemovitostí, včetně příloh a (ii) provádět soustavnou kontrolu vymáhání odpovědnosti za způsobenou škodu po konkré-

³ Na okraj je vhodné zmínit, že v jednom případě již soud vyslovil názor, že občané jsou aktivně legitimováni k podání žalob na neplatnost majetkových převodů, pokud zastupitelé protiprávně rozhodnou o nakládání s obecními nemovitostmi. Jedná se ovšem o doposud pravomocně neukončené soudní řízení, tudíž se nelze o tento názor soudu prozatím opírat.

ních osobách z řad obce (např. uložení dohledu nad plněním této povinnosti příslušným dozorovým úřadům).

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Úvod

Systémové nedostatky územního plánování jsou další oblastí, na kterou při své činnosti středisko narazilo. Tyto nedostatky odkrylo středisko při řešení případů, jejichž věcná podstata souvisela s pořizováním územně plánovací dokumentace (změny územního plánu obce). V rámci analýzy postupu orgánů samosprávy se totiž středisko podrobně seznámilo se způsoby, jimiž představitelé samosprávy prosazují zájmy investorů bez ohledu na skutečné potřeby obce a jejích občanů.

Obecně lze říci, že nedostatkem procesu pořizování územně plánovací dokumentace je vynětí tohoto procesu z režimu správního řízení. Tato skutečnost výrazně omezuje možnosti občanů obce brojit proti vadám tohoto procesu.

Zcela zásadní problém procesu pořizování územní plánovací dokumentace a vydávání navazujících správních aktů je rozveden v následujícím případě. Podstatou problému je neexistence efektivních nástrojů, jimiž by bylo možné zamezit vydávání územního rozhodnutí, které se opírá o nezákonně pořízenou územně plánovací dokumentaci.

Obtíže při zrušení územního povolení, které se opírá o nezákonně provedenou změnu územního plánu obce

Na středisko se obrátil klient s žádostí o pomoc proti nezákonnému postupu obce v územním plánování. Z předložených podkladů vyšlo najevo, že na území obce má být zahájena výstavba satelitního městečka. Jednalo se velmi rozsáhlou výstavbu, kdy plánovaná kapacita stavby několikanásobně přesahovala počet stávajících obyvatel obce. Níže jsou stručně vylíčeny základní skutkové okolnosti v době, kdy tento případ začalo středisko řešit.

Pro realizaci zamýšlené stavby bylo nutné změnit územní plán obce. Proces pořizování územně plánovací dokumentace přitom naznačoval, že obec se snaží všemožně prosazovat zájmy investora. Obec přitom nedbala toho, že vyjma zcela nevhodně urbanistické koncepce zamýšlené stavby měla plánovaná výstavba zahrnovat i zástavbu údolní nivy. Ve smyslu zákona o ochraně životního prostředí je přitom údolní niva významným krajinným prvkem, který požívá zvýšené právní ochrany.

Nejdříve se obec pokusila nezákonně změnit územní plán bez dodržení zákonné procedury. V případě takto masivní výstavby bylo totiž třeba dodržet všechny tři fáze procesu pořizování (zadání, koncept a návrh). Tyto fáze procesu pořizování územní plánovací dokumentace jsou přitom z hlediska ochrany zájmů občanů obce nezastupitelné. Obec však byla zjevně vedena snahou vyloučit občany obce z procesu hledání alternativ vhodného využití území obce, aby mohla co nejrychleji vyhovět záměrům investora.

Tento nezákonný postup obce (pořizovatele změny územního plánu) byl završen vydáním obecně závazné vyhlášky. Tato vyhláška byla následně nadřízeným orgánem (tehdy okresním úřadem) pozastavena právě pro nepřijatelné zjednodušení procesu pořizování změny územního plánu obce, ve kterém byly vynechány jeho podstatné fáze.

Při opakovaném pořizování změny územního plánu obce však obec znovu postupovala v rozporu se zákonem. Za zásadní pochybení lze označit zejména (i) nerespektování námitek dotčených občanů obce a (ii) nevypřádání námitek dotčených orgánů státní správy. Navzdory těmto pochybením však obec změnu územního plánu schválila a uveřejnila ho ve formě obecně závazné vyhlášky.

Za těchto okolností se do případu vložilo středisko. V rámci řešení případu se středisko zaměřilo na zrušení obecně závazné vyhlášky. S ohledem na nově řešenou koncepci samosprávy však došlo mezi příslušnými orgány dozoru (krajský úřad a ministerstvo vnitra) ke sporu,

který z nich je věcně příslušný k výkon dozoru, a to ve vazbě na otázku, zda se jedná o dozor nad samostatnou nebo přenesenou působností obce. Ke zrušení obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem byl nezákonně pořízený územní plán obce, tedy došlo až s delším časovým odstupem.

Bez ohledu na nezákonně pořízený změny územního plánu obce pokračoval však mezitím investor v realizaci svých záměrů. Na základě nezákonně pořízené změny územního plánu obce zažádal o vydání územního rozhodnutí, které následně obdržel. Právě v této souvislosti středisko identifikovalo zásadní problém územního plánování. Ačkoli je totiž zřejmé, že změna územního plánu obce byla provedena v rozporu se zákonem, nebylo možné domoci se zrušení územního povolení, které se o tuto (nezákonně provedenou) změnu územního plánu obce opírá.

Současný právní stav totiž dovoluje zachovat právní moc územního rozhodnutí, ačkoli se takové rozhodnutí opírá o následně zrušený územně plánovací podklad. Pokud tedy pořizovatel – obec – v souladu se zájmy investora schválí jakkoli nezákonně pořízený územní plán obce, nelze se domoci zrušení územního rozhodnutí, které bylo na jeho základě vydáno.

Námítky případných účastníků řízení o vydání územního rozhodnutí, jimiž je poukazováno na nezákonnosti procesu pořizování územně plánovací dokumentace, jsou totiž správním orgánem odmítány. Správní orgán přitom poukazuje na skutečnost, že je vázán platným právním stavem a tedy i (sice nezákonně pořízeným) územním plánem.

Po nabytí právní moci takového územního rozhodnutí pak orgány, které jsou oprávněny k jeho zrušení, namítají, že stavebník nabyl z pravomocného územního rozhodnutí práva v dobré víře. Bez ohledu na skutečnost, že původní územně plánovací podklad byl jako nezákonný – po nabytí právní moci územního rozhodnutí – zrušen, nelze tedy již takové pravomocné rozhodnutí zrušit právě s ohledem na tzv. dobrou víru adresáta takového pravomocného územního rozhodnutí.

Doporučení

Je zřejmé, že shora uvedený postup je velmi nebezpečný. Umožňuje totiž investorovi realizovat takové stavební záměry, které by v případě právně konformního pořizování územně plánovací dokumentace byly nerealizovatelné.

V této souvislosti je ovšem třeba zmínit, že počínaje dnem 1. května 2005 nově umožňuje soudní řád správní domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení opatření obecné povahy. Tímto opatřením může

být právě schválený územní plán obce (jeho změna). Zkušenosti s aplikací tohoto institutu (žaloby na zrušení opatření obecné povahy) jsou však doposud poměrně omezené (autorům je znám zatím jen jeden judikát Nejvyššího správního soudu). Na základě dosavadních poznatků lze však oprávněně usuzovat, že prostřednictvím žaloby na zrušení opatření obecné povahy se lze účinně bránit výše popsanému postupu. Pro efektivní obranu proti zneužívání vad procesu územního plánování se však žalobce společně s podáním žaloby musí domáhat u soudu, aby soud (i) přiznal žalobě odkladný účinek nebo (ii) vydal předběžné opatření, jímž by soud zakázal vydávat příslušnému stavebnímu úřadu územní rozhodnutí, která by se opírala o napadené opatření obecné povahy (tj. schválený územní plán obce).

VYMÁHÁNÍ REGRESNÍ NÁHRADY ŠKODY NA OSOBÁCH, KTERÉ NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM ZPŮSOBILY VZNIK ŠKODY NA STRANĚ ADRESÁTŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Úvod

V souvislosti s poskytováním právní pomoci identifikovalo Právní protikorupční poradenské středisko jednu z podstatných příčin neuspokojivého fungování veřejné správy. Touto příčinou je faktická neodpovědnost konkrétních fyzických osob za pochybení, kterého se dopustí při výkonu veřejné moci. Oproti relativně funkčním mechanismům náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím soukromým osobám nefunguje realizace komplementárních odpovědnostních mechanismů uvnitř veřejné správy.

Nedostatečné vymáhání škody, kterou svému zaměstnavateli (orgánu veřejné moci) způsobil jeho zaměstnanec

Pokud orgán veřejné moci způsobí fyzické nebo právníkové osobě škodu, vzniká takové osobě nárok na náhradu takto způsobené škody. Samotný proces vymáhání škody je poměrně komplikovaný a zdlouhavý, v konečném důsledku však až na výjimky fungující. Orgány veřejné moci sice povětšinou nároky na náhradu škody paušálně odmítají, poškozený se však může domáhat uspokojení nároku na náhradu škody před soudem.

Pokud soud autoritativně konstatuje, že v daném případě postupoval orgán veřejné moci nesprávně (tj. nezákonně), nebo jím vydané rozhodnutí je nezákonné, uloží takovému orgánu veřejné moci povinnost uhradit

způsobenou škodu. Tato škoda je poté uhrazena z veřejných rozpočtů.

V první fázi je zde tedy spor o zákonnost postupu orgánu veřejné moci, v důsledku čehož vznikla soukromému subjektu škoda. Tento subjekt se poté může domáhat náhrady vzniklé škody, o tomto nároku se zpravidla rozhodne až před soudem. Pokud soud konstatuje protiprávní jednání orgánu veřejné moci, přiznává poškozenému nárok na náhradu škody.

Po této fázi by však měla následovat fáze další, a to identifikace konkrétní osoby, která, jednaje jménem orgánu veřejné moci, postupovala vůči poškozenému protiprávně. Účastníkem odpovědnostního vztahu mezi poškozeným a orgánem veřejné moci je sice orgán veřejné moci, ale ten je oprávněn následně vymáhat regresní odpovědnost po konkrétní fyzické osobě (zaměstnanci), která zapříčinila vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Takový postup stávající právní úprava předvídá.

Zaměstnanci orgánu veřejné moci jsou povinni dodržovat zákon a vykonávat veřejnou moc v souladu se zákonem. Pokud tedy soud konstatuje, že orgán veřejné moci postupoval v rozporu se zákonem, znamená to zpravidla, že konkrétní zaměstnanec příslušného orgánu veřejné moci jednal v rozporu se svými povinnostmi. Takový zaměstnanec má pak povinnost uhradit zaměstnavateli (orgánu veřejné moci) škodu, kterou mu způsobil porušením svých povinností. Škodou, která vznikla orgánu veřejné moci, je zejména (i) odškodné, které bylo přiznáno poškozenému subjektu a (ii) náklady soudního řízení, ve kterém byl konstatován nezákonný postup orgánu veřejné moci.

Důsledné vymáhání škody, kterou svému zaměstnavateli (orgánu veřejné moci) způsobil jeho zaměstnanec, by mělo významný vliv na zvýšení kvality veřejné správy. Pokud by si totiž zaměstnanec orgánu veřejné moci byl vědom, že jeho protiprávní jednání se bezprostředně promítne do jeho majetkové sféry, byl by výrazně motivován k právně konformnímu výkonu veřejné moci.

Vhodným příkladem je poměrně časté nezákonné odpírání informací. Dostupná judikatura dokazuje, že spory o nezákonné odepření informací jsou zpravidla ukončeny konstatováním nezákonného postupu příslušného orgánu veřejné moci. Jedná se tedy o poměrně frekventovaný příklad nezákonného výkonu veřejné moci.

Důvodů, pro které povinné subjekty (orgány veřejné moci) mají snahu nezákonně odepírat informace, je více. Předně má diskrétnost a intimita výkonu veřejné správy na území ČR dlouhou tradici. U pracovníků

povinných subjektů tak zřejmě přžívají pevně zakořeněné principy kabinetní administrativy, která není povinna skládat veřejnosti účty nebo dokonce obhajovat správnost svého počínání.

Dalším podstatným důvodem však může být skutečnost, že odepřením informace zpravidla nezpůsobí povinný subjekt žadateli konkrétní majetkovou újmu. Není tedy třeba obávat se žalob na náhradu škody, které fungují jako určitý (byť slabý) odstrašující faktor před pokusy o nezákonný výkon veřejné moci. Nezákonným odpíráním informací přítom orgán veřejné moci efektivně eliminuje možnost kontroly ze strany veřejnosti. Nezákonné odpírání zákonem zaručených informací je tedy obzvláště zavrženíhodný případ zneužívání veřejné moci.

Velmi účinným způsobem nápravy daného jevu (převládající snahy o nezákonné odpírání informací) by přitom bylo důsledné uplatňování regresní odpovědnosti po příslušném zaměstnanci povinného subjektu. Pokud totiž soud jednoznačně konstatuje, že povinný subjekt odepřel informace nezákonně, přízná zpravidla žalobci i náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jdou k tíži povinného subjektu, který by měl vymáhat jejich náhradu po zaměstnanci, který nezákonné odepření informací osobně zapříčinil (tj. uplatnit regres).

Dostupné poznatky však nasvědčují tomu, že v současné době orgány veřejné moci de facto zcela rezignovaly na uplatnění regresních nároků vůči svým zaměstnancům. Tato skutečnost se zásadním způsobem promítá do nízké motivace zaměstnanců orgánů veřejné moci na právně konformním výkonu státní správy a samosprávy.

Doporučení

K nápravě tohoto stavu by bylo vhodné zajistit implementaci takových mechanismů, které (i) umožní jednoznačně identifikovat odpovědného zaměstnance a (ii) zajistí důsledné vymáhání regresních nároků.

Identifikace odpovědného zaměstnance je totiž snadná jen zdánlivě. Osoba, která nezákonné rozhodnutí podepsala, není totiž zpravidla jeho autorem. Text konečného rozhodnutí obvykle zpracovává odborný referent, který by měl být primárně odborným garantem jeho správnosti. Signatář, který je nadřízeným referenta, nese primárně manažerskou a teprve sekundárně odbornou odpovědnost za výstupy jím vedeného útvaru. Je tedy třeba nalézt vhodný model proporcionality mezi odbornou odpovědností referenta a manažerskou odpovědností vedoucího zaměstnance.

Pokud text konečného rozhodnutí není totožný s návrhem referenta,

jsou většinou důvodem požadavky vedoucího pracovníka (signatáře rozhodnutí) na změnu původního textu rozhodnutí. S ohledem na subordinační postavení referenta je proto výsledný text rozhodnutí deformován pokyny signatáře. Pokyny signatáře, jimiž tento z pozice vedoucího zaměstnance ovlivnil konečnou podobu rozhodnutí, mohou být přítom motivovány korupčním jednáním.

Při následném hledání odpovědné osoby se pak signatář brání, že text rozhodnutí nenavrhoval, ale „pouze“ z pozice své funkce podepsal a odpovědnost za odbornou správnost přijatého řešení by měl nést referent. Ten se pochopitelně brání, že text rozhodnutí vyjadřuje pokyny signatáře, který jej donutil změnit původní rozhodnutí. Následné zjišťování skutečného původce právně vadného rozhodnutí je potom obtížné.

Řešením této situace je zavedení povinnosti vložit do spisu disentní stanovisko autora ke konečnému textu návrhu, pokud se konečný text v právních nebo skutkových aspektech liší od jím zpracovaného návrhu. Signatář rozhodnutí by pak nesl plnou odbornou i manažerskou odpovědnost za konečné rozhodnutí, pokud z pozice nadřízeného pracovníka uložil referentovi řešit konkrétní případ způsobem odlišným od toho, jaký referent původně navrhoval. Pokud referent disentní stanovisko neuvádí, nesl by primární regresní odpovědnost referent a signatář rozhodnutí by nesl pouze odpovědnost manažerskou. Regresní odpovědnost by pak v převážné výši nesla osoba odborně odpovědná za text rozhodnutí.

Kontrola důsledného vymáhání regresních nároků by spadala do kompetence interního auditu orgánu veřejné osoby. Odbor interního auditu by měl zákonem uloženou povinnost (i) každoročně zhotovit přehled o škodách, které byly způsobeny nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a (ii) průběžně sledovat vymáhání regresní odpovědnosti.

Vymáháním regresní odpovědnosti by mohl být pověřen Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, a to i v případě vymáhání regresní povinnosti u zaměstnanců samosprávy.

ZÁVĚR

SHRnutí ZJIŠTĚNÍ

Během prvního roku činnosti střediska dospěla TIC k následujícím závěrům:

Alarmující je výskyt korupce na úrovni místních samospráv, který může být dán nedostatečně fungujícími vnitřními i vnějšími kontrolními mechanismy.

Potěšujícím zjištěním je rostoucí zájem angažované veřejnosti o záležitosti správy vlastní obce či vlastního města. Přestože se nejedná o masový jev, „ostrůvků občanské resistance“ vůči korupci na komunální úrovni přibývá.

Naopak z činnosti střediska lze dovodit nedostatečný zájem občanů o dění na regionální a celostátní úrovni.

Činnost střediska dále potvrdila, že především zadávání veřejných zakázek je z hlediska výskytu korupce jednou z nejvíce zasažených oblastí. Mezi další kritické oblasti patří nakládání s majetkem územních samosprávných celků, územní plánování a stavební řízení.

Z dosavadních reakcí státu na jednotlivá podání střediska plyne spíše skepse nad schopností státu bojovat účinně s jednotlivými případy korupčního jednání. Testem této schopnosti budou další podání, která centrum zpracuje.

SHRnutí DOPORUČENÍ

Na základě dosavadní činnosti střediska TIC doporučuje:

V rámci svobodného přístupu k informacím

- procesně zvýhodnit žadatele v soudním řízení, jímž se tito na povinném subjektu u správního soudu domáhají zpřístupnění informace (přenesením důkazního břemene na povinný subjekt a zákonným určením krátké lhůty k projednání věci, např. 15 dnů od podání žaloby);
- důsledně sankcionovat konkrétní osoby, které nezákonným postupem bránily žadateli v získání informace, např. zavedením skutkové podstaty přestupku na úseku poskytování informací.

V rámci ochrany obecního majetku (a analogicky majetku všech územních samosprávných celků)

- prodloužit zákonnou lhůtu pro zveřejnění záměru zcizit majetek obce minimálně na 30 dnů; při zcizování nemovitostí, jejichž tržní hodnota přesahuje 10.000.000,- Kč stanovit tuto lhůtu na minimálně 60 dnů;
- výslovně uzákonit povinnost zastupitelstva obce soustavně hodnotit výhodnost uzavřených smluv (např. v ročním intervalu);
- rozšířit zákonem okruh účastníků, kteří se mohou domáhat vyslovení neplatnosti smlouvy, jejíž smluvní stranou je obec, na všechny občany obce s právem volit do obecního zastupitelstva.

Konečně je třeba zavést ve veřejné správě takové mechanismy, které umožní jednoznačně identifikovat zaměstnance odpovědné za vydání nezákonného rozhodnutí či za nesprávný úřední postup a zajistí důsledné vymáhání regresních nároků.

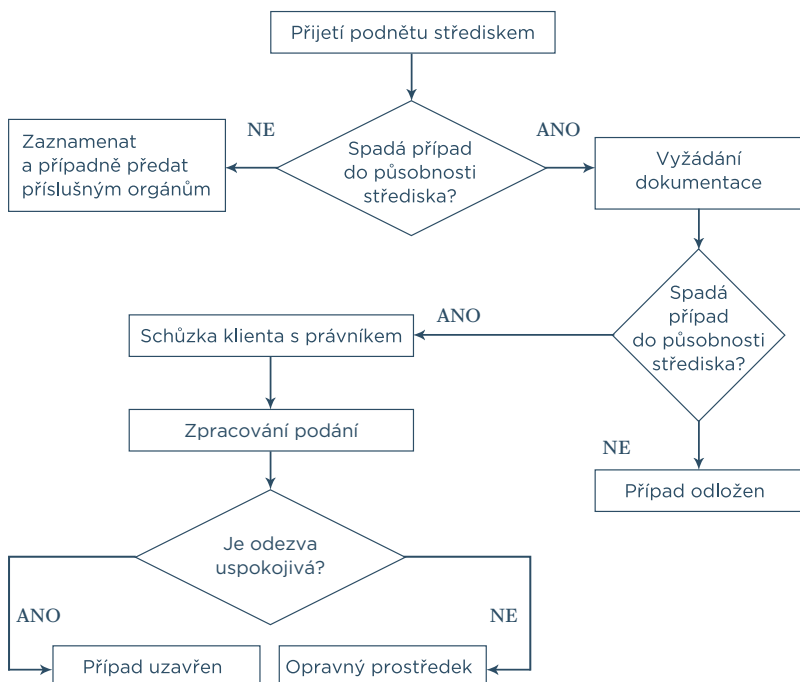
Doporučení účastníkům řízení podle stavebního zákona:

Obranou proti investorovi, realizujícímu takové stavební záměry, které by bylo v případě právně konformního pořízení územně plánovací dokumentace nemožné uskutečnit, je zpravidla žaloba na zrušení opatření obecné povahy. Nadto se však žalobce společně s podáním žaloby musí domáhat u soudu, aby soud (i) přiznal žalobě odkladný účinek nebo (ii) vydal předběžné opatření, jímž by soud zakázal vydávat příslušnému stavebnímu úřadu územní rozhodnutí, která by se opírala o napadené opatření obecné povahy (tj. schválený územní plán obce).

PŘÍLOHY

POSTUP VYŘIZOVÁNÍ PŘÍPADU

Zjednodušený procesní diagram postupu vyřízení případu



Postup vyřizování případu

1. Prvotní kontakt s klientem a jeho případem (zpravidla se děje prostřednictvím pošty, e-mailu, telefonu, osobně). Klient je zpravidla požádán o vyplnění dotazníku (viz dále).
2. Nespadá-li případ do působnosti centra (především z toho důvodu, že se nejedná o případ korupce), případ je odložen s tím, že je klient poučen o možném dalším právním i mimoprávním postupu.
3. Poté, co případ projde úvodním screeningem, jsou od klienta vyžádány příslušné dokumenty (dosavadní podání apod.). V případě, že je nutné podklady doplnit, středisko pomáhá klientovi se získáním potřebných

dokumentů, případně o tyto dokumenty žádá samo (za pomoci zákona o svobodném přístupu k informacím).

4. Na základě studia podkladů je navržen a realizován optimální postup, a to jak právní, tak i mimoprávní (např. spolupráce s médii). U nejzávažnějších případů se zpracovává komplexní strategie případu, u méně závažných případů se pak volí nejefektivnější varianta.
5. Podle toho, jakým způsobem jednotlivé orgány státu reagují na jednotlivá podání klientů či střediska samotného, se pak volí další (právní či mimoprávní) postup (např. odvolání apod.).
6. V případě neuspokojivé reakce státu (za prvé skutečnost, že nedošlo k vyvození odpovědnosti za korupční jednání a, za druhé, skutečnost, že stav vyvolaný korupčním jednáním stále trvá) se pak formuluje systémové zobecnění, jehož cílem je do budoucna vyloučit podobné případy.

DOTAZNÍK PRO ŽADATELE O PRÁVNÍ POMOC

- 1) Čeho se žadatel u TIC domáhá?
 - a) intervence TIC v případě;
 - b) právní pomoci (poskytnutí informací, co lze v daném případě dělat; zpracování podání v dané věci);
 - c) jiné.⁴
- 2) Z jakých důvodů se v dané věci žadatel neobrátil na advokáta?
- 3) Pokud je žadatel ve věci zastoupen advokátem, z jakého důvodu se obrací i na TIC?
- 4) Je žadatel připraven v dané věci vystupovat aktivně, tj. činit vlastním jménem příslušná podání, účastnit se soudních a správních řízení?
 - a) ano;
 - b) ne, důvod.
- 5) Stručný popis jednání, na jehož nesprávnost žadatel poukazuje, a v čem žadatel spatřuje korupci (pokud je to možné, uveďte též i konkrétní ustanovení právního předpisu, jehož porušení namítáte).
- 6) Seznam listinných či jiných důkazů, které může občan v daném případě předložit.

⁴ TIC není oprávněna provádět vlastní vyšetřování případů.

- 7) Seznam úkonů (podání), které již občan nebo jeho zástupce v dané věci učinil.

ZÁSADY JEDNÁNÍ VZTAHUJÍCÍ SE NA ZAMĚSTNANCE A SPOLUPRACOVNÍKY TIC, KTEŘÍ POSKYTUJÍ PRÁVNÍ POMOC OBĚTEM KORUPCE (ETICKÝ KODEX)

Účel zásad

Účelem dále uvedených zásad je:

1. stanovit normy chování těch zaměstnanců Transparency International – Česká republika (dále jen TIC), kteří budou poskytovat právní pomoc v rámci projektu „Právní poradenské protikorupční středisko“ (dále jen právníci TIC);
2. stanovit rámec pro hodnocení právníků TIC ze strany vedení TIC;
3. stanovit referenční rámec pro klienty centra v případě jejich nespokojenosti s poskytnutou službou.

Tyto zásady doplňují soubor zákonných i smluvně převzatých povinností, jimiž jsou shora uvedení zaměstnanci TIC vázáni.

Odborná zdatnost, píle, svědomitost a spolehlivost

Prvním předpokladem pro výkon práce právníka TIC je odborná zdatnost. Konkrétně to znamená, že právník TIC

1. má všeobecné právní znalosti hmotného i procesního práva. Je schopen rozpoznat vzájemné souvislosti mezi právními instituty i právními oblastmi a nalézt právně-systematická řešení mezer v právu;
2. se dále vzdělává a zapracovává do nových právních oblastí;
3. je při řešení případů schopen:
 - a. pochopit společenské pozadí případu;
 - b. zjistit správně skutkový stav;
 - c. skutkový stav kvalifikovaně právně posoudit;
 - d. nalézt praktické řešení případu;
4. je schopen pracovat s odbornou literaturou a judikaturou.
5. je schopen zastávat vlastní stanoviska, je však otevřený i cizím argumentům a podnětům.
6. má písemný i ústní projev jasný, přesný, srozumitelný, logicky strukturovaný a kultivovaný.

Dále jsou základními předpoklady pro výkon funkce právníka píle, svědomitost a spolehlivost. Konkrétně to znamená, že právník TIC

1. vede přidělenou agendu samostatně a plynule bez zbytečných průtahů, s cílem dovést věc co nejdříve k plánovanému řešení (s využitím nezbytných konzultací od svých kolegů);
2. dodržuje stanovené lhůty a omezuje výskyt nedodělků;
3. vede spisovou agendu organizovaně a pečlivě;
4. je schopen pracovat pod tlakem okolností;
5. je v případě potřeby nápomocný svým kolegům.

Rovnost, nestrannost

Předpokladem pro výkon funkce právníka je i jeho nestrannost.

Konkrétně to znamená, že právník TIC

1. si uvědomuje a chápe různorodost společnosti a rozdíly plynoucí například z rasové příslušnosti, pohlaví, vyznání, národnostního původu, společenského postavení, invalidity, věku, osobního stavu, sexuální orientace, společenského a ekonomického postavení a podobných důvodů. V rámci plnění svých povinností nesmí ústním projevem ani svým jednáním vyjádřit zaujatost nebo předsudky, které by se ve vztahu k určité osobě či skupině osob zakládaly na shora uvedených rozdílech;
2. plní své povinnosti bez předsudků a zaujetí, aniž by komukoliv stranil;
3. je povinen oznámit vedení TIC ty okolnosti, které mu brání plnit své povinnosti nestranně, nebo okolnosti, které by se nezávislému pozorovateli mohly jevit jako okolnosti ohrožující právníkovu nestrannost. Takovými okolnostmi může zejména být:
 - a. poměr právníka nebo osob jemu blízkých k osobám, jichž se agenda týká;
 - b. ekonomický zájem, jenž má právník nebo osoby jemu blízké na projednávané agendě;
4. respektuje rozhodnutí vedení TIC o jeho vyloučení z věci v případě, že nemůže být v dané věci nestranný nebo je jeho nestrannost ohrožena (viz odstavec 3. tohoto článku).

Slušnost, trpělivost, otevřenost

Slušnost, trpělivost a zdvořilost jsou dalšími předpoklady pro výkon funkce právníka TIC. Konkrétně to znamená, že právník TIC

1. vůči svým kolegům i k osobám, jimž poskytuje právní pomoc, vystupuje s respektem a v souladu se zásadami slušného chování;
2. vůči osobám, jimž poskytuje právní poradenství, je trpělivý. To nevylučuje, aby v případě potřeby vedl rozhovor s danou osobou

- směrem, který je z hlediska případu relevantní;
3. případ diskutuje s osobami, jimž poskytuje právní pomoc, otevřeně s vylíčením všech okolností, které svědčí pro i proti úspěchu v dané věci.

Korektnost

Konečně dalším předpokladem pro výkon funkce právníka je i korektnost. Tou se zde rozumí takové jednání, kdy právník

1. dodržuje zásadu mlčenlivosti o skutečnostech, které se v rámci plnění svých povinností dozvěděl, kromě případů, kdy je tyto skutečnosti povinen oznámit příslušným orgánům na základě zákonem uložené povinnosti;
2. nevyužívá zdrojů TIC k řešení věcí ve vlastním zájmu;
3. nepoužívá jména TIC ke svému vlastnímu prospěchu.

Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Evropské unie.
Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědná
Transparency International – Česká republika a nelze jej v žádném
případě považovat za názor Evropské unie.



Na projektu se finančně podílí i Ministerstvo vnitra ČR.

