







*Transparency International - Česká republika*  
**ZPRÁVA O ČINNOSTI PRÁVNÍ  
PORADNY TIC ZA ROK 2007**

Kolektiv autorů: Michal Štička, Petr Prechal, Martin Lachmann, Martin Holík  
2008 © Transparency International - Česká republika, Praha, [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)







# OBSAH

Úvod	7
Popis hlavních událostí	8
Financování Právní poradny TIC	17
Statistický rozbor případů řešených Právní poradnou TIC	18
Rozbor právních problémů, doporučení	29
Přehled vybraných případů	46
Závěr	51
Příloha: Zásady jednání	54







## ÚVOD

Cílem této zprávy je informovat zainteresovanou veřejnost o činnosti Právní poradny Transparency International - Česká republika, o.p.s. (dále jen Právní poradny TIC, resp. poradny) v období od října do prosince roku 2006 a v roce 2007. Zpráva za první rok činnosti Právní poradny TIC byla vydána na konci září roku 2006. Je k dispozici na internetových stránkách TIC v sekci Právní poradna.

Posláním Právní poradny TIC je poskytovat bezplatné právní poradenství občanům, kteří se ve svém občanském životě setkají s korupčním jednáním na straně představitelů veřejné moci nebo s korupčním jednáním představitelů sektoru soukromého. Současně se Právní poradna TIC snaží navrhovat doporučení sledující zlepšení stávající protikorupční politiky státu.

Právní poradna tvoří jeden ze tří pilířů činnosti TIC. Dalšími aktivitami TIC jsou aktivní ovlivňování protikorupční politiky státu a poskytování vzdělávacích a konzultačních služeb veřejné správě.

Zatímco poskytování bezplatné právní pomoci občanům a veřejně-politická činnost jsou činnostmi spadajícími do poskytování obecně prospěšných služeb TIC, posledně jmenované vzdělávání a poradenství poskytuje TIC především v rámci tzv. doplňkové činnosti.

Zpráva se člení následujícím způsobem: v první části autoři popisují hlavní události a organizační změny, k nimž došlo v činnosti poradny ve sledovaném období. V další části jsou zmíněni donoři, kteří v tomto období financovali činnost poradny. Následují statistický rozbor případů, analýza právních problémů a doporučení týkající se změny současné protikorupční politiky státu. Ve zprávě jsou zmíněny i některé úspěchy, kterých poradna v minulém období dosáhla. Závěr přináší shrnutí jednotlivých zjištění.





## POPIS HLAVNÍCH UDÁLOSTÍ

### PERSONÁLNÍ ZMĚNY

V období od října 2006 do konce roku 2007 především proběhlo několik zásadních personálních změn. Z původního obsazení poradny – vedoucí projektu Michal Štíčka, právníci Petr Prchal a Petr Pomahač a asistentka Veronika Krejčová – zůstali pouze první dva jmenovaní. Veronika Krejčová odešla z TIC na konci listopadu 2006 a Petr Pomahač ukončil externí spolupráci v průběhu ledna 2007. Veroniku Krejčovou nahradila s účinností od 3. ledna 2007 Tereza Danihelková, pozice Petra Pomahače byla zrušena s tím, že namísto druhého právníka začala TIC zaměstnávat právní asistenty na zkrácený úvazek.

V roce 2007 pracovali v poradně následující právní asistenti:

Martina Obstová (od 9. 1. 2007 do 30. 6. 2007);

Petra Vaverková (od 1. 2. 2007 do 31. 12. 2007);

Martin Lachmann (od 1. 3. 2007);

Katarina Oboňová (od 1. 8. 2007);

Martin Holík (od 6. 8. 2007);

Vladěna Kuřecová (stážistka v období od 12. 2. 2007 do 7. 3. 2007).

Terezu Danihelkovou, která k 10. 1. 2008 odchází na mateřskou dovolenou, nahradila na pozici asistentky projektu s účinností od 7. 11. 2007 Hana Brothánková. Výše uvedené změny vedly především k efektivnějšímu rozvržení pracovních sil do jednotlivých fází vyřizování případů a tedy i k zefektivnění vyřizování jednotlivých podání. Vedle toho přinesly shora uvedené změny i významný kvalitativní posun v personálním obsazení poradny.







## ZAVEDENÍ DATABÁZE PŘÍPADŮ DO ČINNOSTI PORADNY

Zpřehlednění vedení případové agendy a zlepšení statistického výkaznictví přinesla nová elektronická databáze případů, kterou Právní poradna TIC zavedla v prvním čtvrtletí roku 2007. Tato databáze umožňuje vedení podnětů a případů, jimiž se Právní poradna TIC zabývá (k rozlišení těchto pojmů viz dále), sledování jejich vyřizování a generování statistik týkajících se činnosti poradny. Výsledná podoba databáze je výsledkem spolupráce právních poraden působících v některých (převážně balkánských) pobočkách TI.

Na podzim roku 2007 prošla databáze první sérií úprav, jejichž cílem bylo jednak odladit některé chyby, které se vyskytly v první verzi databáze, jednak zvýšit komfort užívání databáze. Po změnách umožňuje databáze například měnit údaje v záznamech u jednotlivých případů, což u původní verze nebylo možné.

### LINKA 199

Další významnou událostí, k níž došlo během sledovaného období, je zapojení Právní poradny TIC do projektu protikorupční linky 199.

Protikorupční linky se řadí mezi významné protikorupční nástroje. Slouží jednak jako jeden z informačních kanálů pro podávání podnětů občanů týkajících se korupčního jednání, jednak jako zdroj analytického materiálu o povaze a rozsahu korupce ve společnosti.

K tomu, aby tyto linky nebyly jen opatřením bez reálného dopadu, je třeba naplnit určité předpoklady. Jsou jimi:

- důvěryhodný provozovatel;
- dostatečné analytické zázemí;
- publicita.



V ČR byly v minulosti protikorupční linky provozovány zpravidla ústředními orgány státní správy, tedy subjekty, o jejichž činnost se v zásadě jednalo. Tyto orgány je provozovaly obvykle pouze v rámci svého rezortu (územní samosprávy a soukromý sektor tak zůstávaly prakticky nepokryty) a často neodborně. Nadto se provozování těchto linek těšilo jen mizivému zájmu veřejnosti. To vše vedlo k tomu, že tyto linky měly velmi omezený dopad (o čemž svědčí statistiky týkající se provozu jednotlivých protikorupčních linek).

Z těchto důvodů bylo žádoucí, aby vznikla taková protikorupční linka, kterou by provozoval nestátní subjekt, a to odborně, s celostátní působností a za zájmu veřejnosti. Smluvním převedením provozování linky 199 na nestátní subjekt mělo být dosaženo toho, že:

- bude podchyceno více individuálních podnětů občanů (odhadovaný potenciál je až 1000 podání ročně);
- přibude více ze strany státních orgánů uspokojivě vyřízených podnětů (a to v tom smyslu, že dojde buď k potrestání pachatelů korupčních trestných činů nebo k nápravě stavu způsobeného korupčním jednáním);
- protikorupční politika státu (protikorupční program vlády) bude kvalitnější (cílenější, efektivnější).

Celkově by tak činnost takové linky měla přispívat ke snížení míry korupce v ČR. Vláda ČR svým usnesením č. 1199 ze dne 25. října 2006, kterým schválila Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, uložila ministru vnitra a informatiky jako jedno z protikorupčních opatření předložit vládě do 30. listopadu 2006 návrh na zřízení speciální protikorupční telefonní linky 199 (dále jen „linka 199“). Vinou průtahů na straně příslušných orgánů státu (nový číselník, kterým Český telekomunikační úřad vyhradil telefonní číslo 199 pro potřeby protikorupční linky, například nabyl účinnosti až 1. 7. 2007) ale došlo k posunutí výběrového

řízení na provozovatele linky až na začátek léta 2007.

TIC byla jednou ze čtyř organizací, které Ministerstvo vnitra ČR (dále jen MV) oslovilo jako potenciálního provozovatele linky 199 v rámci řízení na zadání zakázky malého rozsahu. Na základě předložené nabídky pak MV dne 11. 7. 2007 uzavřelo s TIC smlouvu o provozování linky 199.

Provoz linky 199 byl zkušebně spuštěn v srpnu 2007, k oficiálnímu spuštění linky došlo 19. září 2007 (bezplatné volání na linku bylo zavedeno s účinností od 1. listopadu 2007). Pilotní fáze provozu linky 199 by měla být ukončena 28. února 2008 s tím, že v době, kdy byla připravována tato zpráva, vypsalo MV dotační řízení na provoz linky v období následujícím po ukončení smlouvy mezi MV a TIC. TIC bude usilovat o prodloužení smlouvy i pro rok 2008.

Po dvou měsících provozu linky 199 (k 19. listopadu 2007) dospěla TIC k následujícím závěrům:

- Za sledované období zaznamenali operátoři linky 336 relevantních volání. V porovnání s linkami provozovanými jednotlivými státními institucemi jde o několikanásobně vyšší počet volajících, z čehož jednoznačně vyplynulo, že koncept jediné protikorupční linky se snadno zapamatovatelným telefonním číslem se osvědčil.
- Ze struktury všech podání, která poradna přijala ve sledovaném období, lze vysledovat poměrně kritický postoj občanů k justičnímu prostředí (12,3 % stížností); 11,6 % podání se týkalo problematiky nakládání s majetkem, 11,4 % soukromého sektoru a 9,4 % policie. Z těchto dat ovšem není možné vyvozovat žádné závěry týkající se skutečného rozsahu korupce v ČR, neboť odrážejí vnímání volajících. Relevantní data ohledně struktury korupce v ČR bude možné získat až ze statisticky významného vzorku skutečných případů korupce, které klienti oznámí Právní poradně TIC prostřednictvím linky 199.

Po dvou měsících provozu linky 199 Právní poradna TIC řešila 85 případů, kdy se buď jednalo o případ korupce, nebo existovalo natolik silné podezření na korupci, že byl klient vyzván k dodání podkladů nebo k osobní schůzce.

Na základě zkušeností s provozem linky 199 doporučila TIC ministerstvu vnitřní následující:

- Vzhledem k počtu vytočení linky ve sledovaném období zvážit, do jaké míry bylo žádoucí umožnit volajícím bezplatný přístup k lince 199.
- Vzhledem ke klesajícímu počtu volání posílit propagaci linky 199.

Smluvní dokumentace týkající se provozu linky 199, měsíční zprávy o čerpání prostředků na provoz linky 199 (linku 199 provozuje TIC v rámci poskytování obecně prospěšných služeb) i hodnotící zpráva o prvních dvou měsících činnosti jsou k dispozici na internetových stránkách TIC v sekci Právní poradna/Linka 199.

#### **PŘÍSTUP K ŘEŠENÍ PŘÍPADŮ**

V období od října 2006 do konce roku 2007 také právní poradna v rámci své případové agendy naplno rozvinula koncept strategické litigace.<sup>1</sup> Poradna především začala daleko intenzivněji vysílat podněty jednotlivým institucím, které měly pravomoc danou záležitostí řešit (statistiky viz dále). V některých případech poradna rovněž zastupovala klienta před soudem (viz dále), či sama vystupovala před soudem jako strana sporu (typicky v rámci problematiky

1) Zjednodušeně řečeno jde o aktivní přístup k řešení jednotlivých kauz s cílem změnit rozhodovací praxi státu ve prospěch veřejného zájmu, byl-li narušen ve prospěch partikulárních zájmů soukromých.



svobodného přístupu k informacím). Zástupci poradny také začali přímo vstupovat při řešení jednotlivých kauz do jednání se zástupci institucí, jichž se daný problém dotýkal, a předávali jednotlivé případy médiím. TIC se tak ve sledovaném období zařadila po bok dalších organizací, jejichž posláním je hájit veřejný zájem právními prostředky. V budoucnu bude přístup spočívající ve strategické litigaci dále rozvíjen.

### KOMUNIKACE PORADNY NAVENEK

V posledním čtvrtletí roku 2006 a především v roce 2007 se rovněž zlepšila komunikace poradny navenek. Především se podařilo uskutečnit reklamní kampaň, díky které poradna získala nové klienty. Vedle toho začala poradna ve vyšší míře pracovat s vlastními internetovými stránkami a prezentovat aktivně jednotlivé případy v médiích, jakož i komentovat některé případy pro média.

### REKLAMNÍ KAMPAŇ

Významný pozitivní dopad na činnost poradny měla především reklamní kampaň v České televizi (dále jen „ČT“). V rámci této kampaně odvysílala ČT na základě smlouvy z roku 2006 bezplatně v období od 15. 1. 2007 do 4. 3. 2007 na okruzích ČT 1 a ČT 2 šedesátkrát reklamní spot propagující Právní poradnu TIC.

Díky mediální kampani se objem podání směřovaných Právní poradně TIC zněkolikanásobil: zatímco v období do spuštění kampaně řešila TIC několik podání za měsíc, v době, kdy běžel spot na ČT, to bylo několik desítek podání (přesné statistiky viz níže).





TIC by tímto ráda poděkovala:

- reklamní agentuře 1. pozitivní (jmenovitě P. Winklerovi, P. Voborskému a L. Capandovi) za vytvoření celého konceptu kampaně a její přípravu;
- produkční agentuře Dawson za natočení televizní reklamy;
- ČT za bezplatné odvysílání spotů.

#### **INTERNETOVÉ STRÁNKY PORADNY**

Poradna rovněž začala pro potřeby vnější komunikace využívat v daleko vyšší míře internetové stránky, které prošly některými změnami. Jednak došlo ke grafickému zvýraznění internetových stránek poradny na homepage serveru [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz). Dále stránky získaly díky péči H. Škapové a E. Císařové novou strukturu, do níž se průběžně plní aktualizovaný obsah. Občané se také mohou na poradnu přímo obrátit prostřednictvím online dotazníku.

#### **PREZENTACE PORADNY V MÉDIÍCH**

V průběhu posledního čtvrtletí roku 2006 a v roce 2007 spolupracovníci a zaměstnanci poradny aktivně vystupovali v hromadných sdělovacích prostředcích. Podle mediálního archivu společnosti Newton Media a.s. byli jednotliví zaměstnanci nebo spolupracovníci poradny citováni v médiích 229krát.

Zástupce právní poradny M. Lachmann se také účastnil prosincové tiskové konference TIC, která se konala u příležitosti zveřejnění Globálního barometru korupce pro rok 2007. Na konferenci prezentoval M. Lachmann některé případy, jimiž se poradna zabývá.





## VEŘEJNÉ DISKUSE

Novinkou, která byla v rámci činnosti právní poradny zavedena v roce 2007, bylo pořádání veřejných diskusí ve vybraných obcích ČR. Tato setkání spojuje shodný cíl: diskutovat o problémech, které občané daného místa vnímají jako palčivé, a nacházet společně řešení, která lze na tyto problémy aplikovat. Setkání se zpravidla účastní občané, které daná problematika zajímá (členové místních sdružení, opoziční zastupitelé), TIC ale pravidelně na debaty zvala i zástupce vládnoucí koalice. Jednotlivá setkání obvykle navštívilo 15-20 občanů, byly ale i výjimky: v Karlových Varech přišlo (zřejmě pod dojmem „české losovačky“ – losování uchazečů o stavbu multifunkční haly do užšího výběru) přibližně 100 občanů.

V roce 2007 proběhla tato setkání:

- Horažďovice (16. 4. 2007);
- Dobříš (17. 4. 2007);
- Nový Bor (11. 6. 2007);
- Český ráj – autokemp Sedmihorky (12. 6. 2007);
- Dvůr Králové nad Labem (18. 6. 2007);
- Karlovy Vary (5. 9. 2007);
- Janov (okres Děčín; 18. 9. 2007);
- Státnice (okres Praha - západ; 25. 10. 2007);
- Liberec (ve spolupráci se Sdružením přátel přírody Liberec; 15. 11. 2007);
- Jičín (4. 12. 2007);
- Opava (13. 12. 2007).

V této aktivitě hodlá TIC pokračovat i v roce 2008.



## VEŘEJNĚ-POLITICKÉ AKTIVITY

Právní poradna se zapojila také do veřejně-politických aktivit TIC, především v souvislosti s kontrolou implementace zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který vstoupil v účinnost 1. ledna 2007.

TIC především uspořádala spolu s Nejvyšším správním soudem dne 24. května 2007 v Brně odbornou konferenci, jejímž cílem bylo identifikovat konkrétní vady tohoto zákona, aby při znalosti věci bylo možné připravit návrh novely. Konference se zúčastnili zejména soudci správních soudů (odhadem několik desítek), mezi řečníky vystoupili předseda Nejvyššího správního soudu JUDr. Baxa, předsedkyně Nejvyššího soudu JUDr. Brožová, náměstek ministra spravedlnosti Mgr. Korbela, zástupci akademické obce (např. doc. Vopálka) a neziskového sektoru (T. Kramár z Oživení, D. Ondráčka a M. Štička z TIC).

TIC se aktivně zapojila i do poslanceckých aktivit zaměřených na novelizaci předmětného zákona. Její zástupci (D. Ondráčka, P. Prchal, M. Lachmann) se zúčastnili výjezdního zasedání Mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, které proběhlo na začátku října v Blansku.

Právní poradna TIC také vyvolala jednání mezi nevládními organizacemi, které se zabývají problematikou střetu zájmů z různých perspektiv. Jednání proběhlo 4. prosince 2007 v kanceláři TIC za účasti zástupců TIC, Ekologického právního servisu (J. Nezhyba, P. Franc) a Oživení (P. Grošpic). Cílem jednání bylo vyjasnit pozice zastoupených nevládních organizací k problematice zákona a nalézt průniky, které by bylo možné prezentovat představitelům veřejného sektoru.

Vedoucí poradny M. Štička se zúčastnil semináře k zákonu o střetu zájmů, který dne 6. prosince 2007 uspořádalo MV v Praze (budova Centrotexu). Semináře se zúčastnilo několik desítek





zástupců místních samospráv. Na panelu vedle zástupce TIC vystoupili mimo jiné zástupci MV, ministerstva spravedlnosti a Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Cílem semináře bylo překlénout některé výkladové problémy zákona a navrhnout změny, které by byly zapracovány v rámci probíhajících novelizačních prací.

TIC bude tyto práce i nadále sledovat a aktivně ovlivňovat. Shrnutí poznatků a doporučení TIC na změnu zákona je uvedeno dále.

## FINANCOVÁNÍ PRÁVNÍ PORADNY TIC

Ve sledovaném období byla Právní poradna TIC financována z následujících zdrojů:<sup>2</sup>

- MV – Program prevence kriminality:
  - státní dotace na rok 2006: v období 24. 4. 2006 - 31. 12. 2006 celkem 949 000 Kč;
  - státní dotace na rok 2007: v období 23. 3. 2007 - 31. 12. 2007 celkem 794 000 Kč;
- Nadace Open Society Fund Praha (od 1. 12. 2006 do 31. 12. 2007): 839 600 Kč;
- CEE Trust (od 1. 4. 2007 do 31. 3. 2008): 50 000 USD;
- MV – prostředky určené na provoz protikorupční linky 199 (do konce února 2008): v období 30. 6. 2007 - 28. 2. 2008 celkem 1 810 611 Kč.

2) Uvedeny jsou celkové částky, nikoliv aktuální čerpání, které bylo vždy nižší.





## STATISTICKÝ ROZBOR PŘÍPADŮ ŘEŠENÝCH PRÁVNÍ PORADNOU TIC

### KRITÉRIA HODNOCENÍ ČINNOSTI PORADNY A SLEDOVANÉ UKAZATELE

Činnost Právní poradny TIC lze hodnotit dle následujících kritérií:

- počet podnětů, které právní poradna řešila (ukazatel toho, do jaké míry je TIC mezi občany známá jako instituce, na niž je možné obracet se v situaci, kdy se setkají s případy korupce);
- druh poradenství poskytnutého klientům (ukazatel toho, zda se prostřednictvím Právní poradny TIC daří vtahovat aktivní občany do boje s korupcí).

Dále lze sledovat následující ukazatele:

- oblasti, na které si občané stěžují (ukazatel oblastí, které občané vnímají jako zasažené korupcí);
- struktura korupčních případů (ukazatel oblastí zasažených korupcí);
- počet korupčních případů, které byly postoupeny státu, a jejich řešení (ukazatel toho, jak stát dokáže bojovat s jednotlivými případy korupčního jednání).

Rozboru shora uvedených kritérií a ukazatelů jsou vyhrazeny následující oddíly této zprávy. Ve zprávě jsou analyzována data shromážděná od 1. října 2006 do konce roku 2007.





## POČET PODNĚTŮ

Podněty se rozumí všechna podání směřovaná Právní poradně TIC telefonicky (např. prostřednictvím linky 199), faxem, dopisy, e-maily či osobně, ať už byla korupční nebo i nekorupční povahy. Počet podnětů ukazuje, do jaké míry je TIC mezi občany vnímána jako instituce, na niž je možné obracet se v situaci, kdy se setkají s případy korupce.

Zatímco v období od října do konce roku 2006 zaznamenala poradna 38 podnětů, za rok 2007 bylo podnětů celkem 961. Významnou měrou se na tom podílely především dva klíčové faktory:

- Kampaň na ČT. V průběhu kampaně (od 15. 1. do 4. 3. 2007) zaznamenala Právní poradna TIC 102 podnětů. Měsíc následující po ukončení kampaně (od 4. 3. do 4. 4. 2007) to pak bylo dalších 71 podnětů.
- Spuštění linky 199 a na to navázaná komunikační a reklamní kampaň MV. Od 19. září do konce roku 2007 zaznamenala Právní poradna TIC téměř 600 podnětů, z nichž přes 500 bylo prostřednictvím linky 199).

Tyto statistiky ukazují, že TIC se ve vnímání veřejnosti etablovala jako instituce, na niž se občané obracejí s důvěrou v případě, setkají-li se s korupčním jednáním.

## OBLASTI, NA KTERÉ SI OBČANÉ STĚŽUJÍ

Jednotlivé podněty jsou prvním zdrojem informací ohledně společenské reality a korupce v ČR zvláště. Občané si ve svých podáních zpravidla stěžují na více či méně konkrétní problém. Tyto stížnosti



pak mohou být považovány za výzkum veřejného mínění svého druhu.

#### OBLASTI, NA KTERÉ SI OBČANÉ STĚŽUJÍ

Neznámá	160	
Zjevně nejde o korupční případ	114	
Soudnictví	114	
Zdravotnictví	27	
Školství	8	
Celní správa	0	
Daně/finance	46	
Policie	73	
Územní plánování, stavební řízení	71	
Ostatní správní řízení	25	
Veřejné zakázky	92	
Privatizace	13	
Politické strany	29	
Nakládání s majetkem	124	
Soukromý sektor	103	

Bez zřetele na významnou část podnětů, z nichž nebylo zřejmé, čeho se týkají, a podnětů, které se přímo netýkaly korupce, se nejvíce podnětů vztahovalo k problematice vlastnických práv (převážně) k nemovitostem a nakládání s majetkem (12,4 % podnětů). Občané se dále velmi kriticky vyjadřovali i k justičnímu prostředí (11,4 %), soukromému sektoru (10,3 %), veřejným zakázkám (9,2 %) a policii (7,3 %).

Z těchto dat ovšem nelze vyvozovat žádné závěry týkající se skutečného rozsahu a struktury korupce v ČR. Každý podnět totiž prochází úvodním screeningem, jehož cílem je na základě studia dodaných podkladů a osobních jednání ověřit skutková a právní tvrzení jednotlivých klientů. Stěžuje-li si tedy klient např. na „zkorumpovaného“ soudce, poradna zaznamená, že jde o případ korupce v justici, přestože třeba následně vyjde najevo, že jde o případ spojený s policií, kde je korupční prvek nezřetelný, je-li vůbec přítomen.


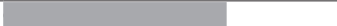





Proto tyto údaje vypovídají spíše o vnímání problému korupce občany než o skutečném rozsahu korupce v ČR.<sup>3</sup>

## DRUH PORADENSTVÍ POSKYTNUTÉHO KLIENTŮM

Druh poradenství (převážně právního) je jedním z ukazatelů, dle kterého lze hodnotit činnost Právní poradny TIC. Tato informace sděluje, zda se prostřednictvím poradny daří vtaňovat občany aktivně do boje s korupcí. Ideálním klientem poradny je totiž takový občan, který dokáže rozpoznat korupční jednání a současně chce v případě aktivně vystupovat.

V ostatních případech se jedná buď o klienty, kteří nemají dostatek důkazů pro svá tvrzení, nebo korupci nerozpoznají (respektive ji vnímají jako všeprostupující jev), nebo chtějí získat právní poradenství v nekorupčních případech. Jakkoliv se snaží poradna všem klientům podat pozitivní odpověď (pomoci obstarat důkazy, vysvětlit společenské pozadí domnělého korupčního případu či nasměrovat je na jinou instituci, která se daným problémem zabývá), nejvíce záleží na počtu korupčních případů, které poradna spolu s klienty otevře a řeší.

### POSTUP TIC PŘI ŘEŠENÍ PODNĚTU

Odmítnutý - netýká se korupce	258	
Odmítnutý - nedostatečné informace / důkazy / údaje	176	
Klient odkázán na státní instituci	101	
Klient odkázán na jiné nevládní organizace	17	
Ostatní poradenství	214	
Podnět kvalifikován jako korupční případ	100	
Klient vyzván k osobnímu jednání / zaslání dokumentů	133	

3) Zajímavý rozměr tyto údaje nicméně získají, jestliže se porovnají se strukturou skutečných případů, kterými se Právní poradna TIC zabývá (viz dále).

Za sledované období obdržela poradna téměř 1000 podání. Ta byla řešena následujícím způsobem:

- ve 258 případech (25,8 % podnětů) byl klient bez dalšího odmítnut, neboť se jednalo o nekorupční případ, který nespadá do působnosti poradny (a nebylo namístě klienta poučit o možnostech alternativního postupu);
- ve 176 případech (17,6 %) byl klient odmítnut z toho důvodu, že, ač vyzván k doplnění podkladů, nedoložil konkrétní důkazy podporující jeho tvrzení, případně se jednalo o klienta anonymního, s nímž se nepodařilo navázat další kontakt;
- ve 101 případech (10,1 %) nebyl korupční prvek natolik zřetelný, aby byl případ otevřen jako korupční, klientovi bylo nicméně poskytnuto právní poradenství odkazem na příslušný orgán veřejné moci, který se problémem zabývá;
- v 17 případech (1,7 %) nebyl korupční prvek natolik zřetelný, aby byl případ otevřen jako korupční, klientovi bylo nicméně poskytnuto právní poradenství odkazem na příslušnou nevládní organizaci, která se problémem zabývá;
- ve 214 případech (21,4 %) nebyl korupční prvek natolik zřetelný, aby byl případ otevřen jako korupční, klientovi nicméně bylo poskytnuto právní poradenství, co je možné v dané situaci činit;
- ve 133 případech (13,3 %) byl klient vyzván k dodání podkladů, které jsou nyní předmětem studia a / nebo ke schůzce, která má teprve proběhnout (podnět je tedy v úvodním screening);
- ve 100 případech (10 %) jde zřejmě o korupční případ.

Z těchto údajů poměrně jednoznačně vyplývá, že česká veřejnost, má-li k dispozici důvěryhodný, neformální a přesto kvalifikovaný kanál pro oznamování případů korupčního jednání, je sama ochotna aktivně se postavit korupčnímu jednání. Jde zatím jen o desetinu případů, tento počet nicméně může být ve skutečnosti vyšší (po zohlednění toho, jak budou úvodním screeningem

procházet další případy). Zajímavá je z tohoto pohledu struktura klientů, kteří se na TIC obracují s korupčními případy. Přímých obětí, tedy osob, které jsou osobně postiženy korupčním jednáním, je přibližně stejný počet jako osob, které se staly svědky korupčního jednání. Znamená to, že s korupcí nechtějí bojovat pouze ti občané, kteří byli korupcí přímo postiženi a jejichž pohnutky by tedy mohly být někým nazvány sobeckými, nýbrž i ti, kdož sledují veřejný zájem, tedy angažovaní občané. To je jistě pozitivní zpráva.

Zvláštní skupinou klientů poradny jsou pak tzv. whistlebloweři. Jde zpravidla o zaměstnance příslušné instituce, kteří interně upozorní na případ korupčního jednání a jsou pak zpravidla za tento osobní akt statečnosti „odměněni“ perzekucí na pracovišti, velmi často končící i nuceným odchodem ze stávajícího zaměstnání. Dobrou zprávou v této souvislosti je, že upozorňování na korupci v zaměstnání již nemá negativní konotaci jako v minulosti (práskáčství). Špatnou zprávou zůstává, že současná praxe whistleblowingu nepřeje (byť se situace zřejmě začíná měnit).

#### VZTAH KLIENTŮ K PŘÍPADU

Neznámý	4	
Přímá oběť korupce	39	
Svědék korupčního jednání	40	
Whistleblower	15	
Jiný	5	

Na druhou stranu každý šestý občan ve svém odhodlání nevytrval (nedoložil konkrétní důkazy nebo měl obavu vystoupit z anonymity – viz kategorie „Odmítnutý – nedostatečné informace / důkazy / údaje“). Proto je třeba i nadále při boji s korupcí posilovat důvěru veřejnosti ve spolupráci s nevládním sektorem.

Dále je třeba občanům vysvětlovat mandát poradny a pojem korupce jako takový: přibližně u třetiny podání<sup>4</sup> nebyl korupční aspekt natolik silný, aby se poradna podnětem hlouběji zabývala.

Konečně zbývající čtvrtina podnětů nebyla z hlediska působnosti poradny vůbec relevantní. To je daň, kterou je nutné platit za ony „perličky na dně“ v podobě případů, které poradna hledá.

### STRUKTURA KORUPČNÍCH PŘÍPADŮ

Struktura případů, u nichž existuje silné podezření na korupci a které poradna za sledované období řešila, je výzkumem korupčního prostředí v ČR svého druhu. Lze z ní totiž usuzovat (je-li vzorek případů dostatečně statisticky významný) na společenské sektory, které jsou zasaženy korupcí ve zvýšené míře. Proto může tento údaj sloužit jako jedno z vodítek při formulování účinné protikorupční politiky státu.

#### OBLAST, V NÍŽ DOŠLO KE KORUPČNÍMU JEDNÁNÍ

Neznámá	0	
Později vyšlo najevo, že se nejedná o korupční případ	3	
Soudnictví	5	
Zdravotnictví	1	
Školství	3	
Celní správa	0	
Daně/finance	10	
Policie	3	
Územní plánování, stavební řízení	15	
Ostatní správní řízení	2	
Veřejné zakázky	30	
Privatizace	3	
Politické strany	1	
Nakládání s majetkem	22	
Soukromý sektor	5	

4) Jde o podněty z kategorie „Klient odkázán na státní instituci“, „Klient odkázán na jiné nevládní organizace“ a „Ostatní poradenství“.

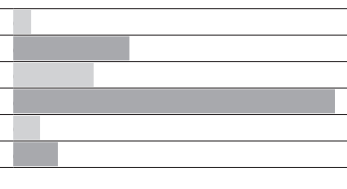


Za sledované období řešila poradna celkem 100 případů, nejvíce pak z těchto společenských oblastí:

- zadávání veřejných zakázek (30 případů);
- vlastnická práva (převážně) k nemovitostem a nakládání s (nemovitým) majetkem (22 případů);
- řízení spojená s územním plánováním a stavebním řízením (15 případů);
- dotační řízení a vztahy k veřejným rozpočtům (10 případů).

Případy z těchto čtyř oblastí představovaly 75 % agendy Právní poradny TIC. Pokud jde o úroveň, na níž se jednotlivé korupční případy vyskytují, pak jednoznačně „vede“ nejnižší stupeň orgánů veřejné moci: 57 případů korupce TIC identifikovala na místní úrovni. Pětina případů, s nimiž Právní poradna TIC přišla do styku, pak pochází z národní (centrální) úrovně.

#### ÚROVEŇ, NA KTERÉ SE PŘÍPAD VYSKYTL

Neznámá	3	
Národní	20	
Krajská	13	
Místní	57	
Státní podnik	4	
Soukromý sektor	6	
Jiné	0	

Zajímavý údaj představují i korupci dotčené typy institucí: zcela jednoznačně převažuje samospráva (57 případů), následovaná státní správou (29 případů).

#### DOTČENÉ INSTITUCE

Orgány moci zákonodárné	1
Orgány moci soudní	6
Orgány moci výkonné (státní správa)	29
Samosprávné orgány	57
Podnikatelské subjekty	9
Nevládní organizace	1
Mezinárodní organizace	0


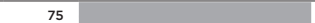
Zobecněním shora uvedených údajů na společenskou situaci v ČR lze dojít k závěru, že ke korupčnímu jednání nejčastěji dochází na úrovni obecních samospráv při nakládání s veřejnými prostředky, ať už ve formě financí nebo hmotného (převážně nemovitého) majetku. Zvláštním případem pak jsou řízení spojená s územním plánováním a stavebním řízením: zde platí, že jde vzhledem ke stavebnímu boomu v ČR o korupčně velmi exponovanou činnost veřejné správy.

#### POČET KORUPČNÍCH PŘÍPADŮ, KTERÉ BYLY POSTOUPENY STÁTU, A JEJICH ŘEŠENÍ

Ve více jak čtvrtině z celkového počtu korupčních případů, které poradna ve sledovaném období řešila, se TIC angažovala vlastním jménem. To znamená, že za klienta zpracovala podání (např. trestní oznámení, stížnost, podnět) a zaslala jej příslušné instituci či tuto instituci kontaktovala přímo ve snaze přispět k nápravě stavu způsobeného korupčním jednáním nebo dosáhnout vyvození odpovědnosti na straně osob, které se dopustily neetického či

přímo nezákonného jednání. V ostatních případech pouze klientovi radila, jak má v dané věci postupovat bez toho, aby se přímo v případě angažovala.

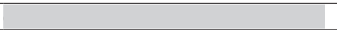
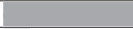


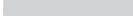
#### POSTUP TIC V PŘÍPADU

Případy, v nichž se TIC angažovala vlastním jménem	28	
Případy, v nichž TIC poskytovala klientovi pouze právní poradenství	75	

Tento poměr odpovídá dosavadní strategii Právní poradny TIC: cílem činnosti poradny je mobilizovat občany, aby sami aktivně vystupovali za nápravu věcí veřejných. K tomu se je snaží Právní poradna TIC vybavit znalostí příslušných právních předpisů a často také taktikou, jak na danou instituci působit, aby změnila svou praxi. Zda nakonec doporučený postup klient realizuje či nikoliv, je pochopitelně zcela na něm.







Tuto strategii reflektuje i celkový počet záznamů u jednotlivých případů v databázi: pouze menší část (přibližně pětina, celkem okolo 180 záznamů) se týká komunikace TIC s příslušnými institucemi (vlastní podání a odpovědi na ně). Většinu záznamů tvoří informace o komunikaci s klienty (osobní schůzky, písemná korespondence).

#### ZÁZNAMY TÝKAJÍCÍ SE JEDNOTLIVÝCH PŘÍPADŮ

Komunikace s klientem	482	
Komunikace s institucemi	181	
Komunikace s jinými subjekty	28	
Interní porada nad případem	2	
Jiné	186	

Konečně ukazatelem toho, jak orgány veřejné moci dokáží bojovat s jednotlivými případy korupčního jednání, je počet úspěšně (nebo částečně úspěšně) poradnou uzavřených případů.

#### STAV VYŘIZOVÁNÍ PŘÍPADU

Otevřen	75	
Uzavřen: Odmítnutý	5	
Uzavřen: Nezáměr klienta	7	
Uzavřen: Úspěšně vyřízený	8	
Uzavřen: Částečně úspěšně vyřízený	12	
Uzavřen: Neúspěšně vyřízený	16	

Z celkového počtu případů, které poradna za sledované období řešila, je největší část (cca 60 %) stále otevřená. Je to dáno tím, že komunikace s klienty je obvykle zdlouhavá: od úvodního kontaktu k osobnímu jednání, na němž jsou předloženy konkrétní listinné důkazy a vylíčen skutkový stav, uplyne často dlouhá doba (třeba i několik týdnů). Kontakt s klientem se pak v mnoha případech omezí pouze na rozbor právních možností, které klient v dané věci má. Podobně to platí i o jednání s jednotlivými institucemi, zvláště je-li vedeno písemně.

Přesto se podařilo část případů uzavřít s tím, že ve 20 případech TIC a její klienti uspěli zcela, nebo alespoň z části (některé jsou zmíněny dále). Naopak v 16 případech byla bohužel snaha Právní poradny TIC a klientů napravit stav či přispět k vyvození osobní odpovědnosti marná. Byť samozřejmě nejde o statisticky významný vzorek věcí, lze konstatovat, že boj proti netransparentnosti a korupci ve veřejné správě není předem prohranou bitvou, jak by se mohlo na první pohled zdát.



## ROZBOR PRÁVNÍCH PROBLÉMŮ, DOPORUČENÍ

V následující části se zpráva věnuje rozboru jednotlivých právních problémů, se kterými se právní poradna setkala při své činnosti ve sledovaném období. Součástí analýz jsou i doporučení na změnu stávající legislativy či praxe. Jednotlivé rozborů se dotýkají především práva trestního a správního.

### INFORMOVÁNÍ OZNAMOVATELŮ OČTŘ A ÚPRAVA PODÁVÁNÍ STÍŽNOSTÍ OZNAMOVATELI

TIC v odůvodněných případech přistupuje k podávání oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu (trestní oznámení). Trestná činnost, na kterou TIC poukazuje při podání trestního oznámení, je charakteristická tím, že poškozeným subjektem je zpravidla obec a domnělým pachatelem osoba z řad orgánů obce. Podaná trestní oznámení jsou tedy jakýmsi trestním oznámením ve veřejném zájmu, kdy ze strany osob oprávněných jednat jménem poškozeného (tj. obce) není vůle k odhalování trestné činnosti. Tyto okolnosti jsou významné z hlediska možných procesních oprávnění oznamovatele podle zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen trestní řád).

Dospěje-li policejní orgán při prověřování oznámení podaného TIC k závěru, že trestný čin nebyl spáchán, vydá o tom podle § 159a trestního řádu usnesení o odložení věci (dále jen usnesení). Oznamovatele (TIC) však zpravidla o tomto rozhodnutí policejní orgán podle ustanovení § 159a odst. 5 trestního řádu pouze vyrozumí bez toho, aby zaslal TIC samotné usnesení. Podle převažujícího právního výkladu má přitom právo podat opravný prostředek





proti usnesení pouze poškozený. Poškozeným je však zpravidla právě obec, která byla poškozena osobami z řad orgánů obce (případně osobami, které se podílejí na vytváření vnitřní vůle obce).

Výsledkem výše uvedeného je, že osoby oprávněné k podání stížnosti tento procesní institut nevyužijí. Důvodem je právě skutečnost, že osoby oprávněné podat jménem poškozeného (obce) stížnost nemají zájem na odhalení trestné činnosti spáchané k tíži obce. Tyto osoby jsou totiž právě těmi osobami, které se měly podílet na oznamované trestné činnosti.

Odložil-li tedy policejní orgán trestní oznámení podané TIC, je tím de facto vyloučeno podání stížnosti, jakožto procesního institutu určeného k nápravě nezákonného rozhodnutí policejního orgánu. Důsledkem této situace je, že oznamovatel, přestože chrání veřejný zájem, nemůže dosáhnout instančního přezkoumání správnosti postupu policejního orgánu.

Tato skutečnost má závažné implikace z hlediska odhalování trestné činnosti. Pokud má oznamovatel snahu zvrátit nesprávné (protože nezákonné) rozhodnutí policejního orgánu, nemůže se toho domáhat stížností. Oznamovatel tudíž může pouze přistoupit k podání (i) podnětu podle § 174 písm. e) trestního řádu nebo (ii) podnětu k výkonu dohledu podle zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Bez možnosti seznámení se s obsahem usnesení však oznamovatel není schopen kvalifikovaně zpracovat výše uvedené podněty k uplatnění dozorových pravomocí státního zastupitelství. Nelze totiž vyloučit, že policejní orgán přistoupil k prověření oznámených skutečností nedbale a neprovedl veškeré potřebné úkony k objasnění všech relevantních skutečností.

V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že podle § 2 odst. 5 trestního řádu má policejní orgán postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž jsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí. Za účelem objasňování



a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, disponuje policejní orgán celou řadou oprávnění, jejichž demonstrativní výčet uvádí § 158 odst. 3 trestního řádu.

Úkony, které policejní orgán ve věci provedl, stejně jako výsledky těchto úkonů, by měl policejní orgán podrobně rozvést v usnesení o odložení. Tak tomu sice v řadě případů je, není ovšem nijak neobvyklé, pokud policejní orgán věc odloží bez řádného a přesvědčivého odůvodnění. Jen z obsahu odůvodnění lze přitom usoudit, zda policejní orgán odpovědně přistoupil k prověření oznámení.

Pro oznamovatele je tedy zcela nezbytné, aby se mohl seznámit s obsahem usnesení, kterým policejní orgán věc odložil. Jen v takovém případě může totiž oznamovatel ověřit, zda policejní orgán provedl potřebné úkony či zda správně vyhodnotil takto získané poznatky. Jen v takovém případě může totiž oznamovatel kvalifikovaně vytknout závady v činnosti policejního orgánu a odůvodnit závěry o nezákonnosti usnesení o odložení věci.

V této souvislosti se domníváme, že platná právní úprava nezakazuje, aby oznamovatel obdržel usnesení o odložení (tak tomu ostatně v některých případech i bývá). Z ustanovení § 159a odst. 5 trestního řádu pouze plyne, komu policejní orgán musí doručit usnesení o odložení věci. Nejsou zde však právní překážky, aby toto usnesení obdržel i oznamovatel, zejména pak v případě, kdy se jedná o výše zmíněná oznámení ve veřejném zájmu. Popsaná praxe může ve svém důsledku bránit důslednému odhalování trestné činnosti. Oznamovatel totiž nedisponuje potřebnými informacemi, na jejichž základě by mohl kvalifikovaně aktivovat dozorové mechanismy a domoci se přezkoumání zákonnosti postupu policejního orgánu.

Výše uvedený problém by proto bylo vhodné legislativně vyřešit tím, že by oznamovatel trestného činu měl výslovně přiznané právo k podání opravného prostředku, a to buď všeobecně, nebo jen u některých trestných činů, jejichž výskyt je typický právě pro veřejnoprávní korporace.



## ZNEUŽÍVÁNÍ TRESTNÉHO ČINU POMLUVY

V roce 2007 Právní poradna TIC poprvé zajišťovala právní pomoc v trestním řízení osobě, která dlouhodobě poukazovala na nedostatky při nakládání s veřejnými zdroji. Jednalo se o bývalého zaměstnance příspěvkové organizace, který kritizoval negativní jevy u zaměstnavatele. Zjevným důvodem k ukončení pracovního poměru přitom byla přitom kritika zaměstnavatele a jeho představitelů.

Navzdory ztrátě zaměstnání se klient dále snažil o nápravu věcí veřejných a činil v této souvislosti podání na příslušné orgány státní správy, jakož i využíval petičního práva. Kritizované osoby z řad vedoucích zaměstnanců příspěvkové organizace přistoupily k nápravě kritizovaných jevů tím, že na klienta podaly trestní oznámení pro pomluvu.

V této fázi se klient obrátil na TIC s žádostí o poskytnutí pomoci. Advokát spolupracující s TIC převzal obhajobu klienta nejprve v jednom trestním řízení pro pomluvu a následně i v dalším (opět pro pomluvu). V prvním trestním řízení byl klient v první i druhé instanci zproštěn obžaloby. Ve druhém řízení byl klient zproštěn v první instanci, nicméně státní zástupce se odvolal a věc bude projednána před odvolacím soudem.

Důvodem k poskytnutí právní pomoci byla především zjevná snaha orgánů činných v trestním řízení kriminalizovat osobu, která se snaží o nápravu věcí veřejných. Z obsahu klientem poskytnutých podkladů bylo zjevné, že jeho kritika byla věcně podložena. V žádném případě nemohlo touto kritikou dojít k naplnění skutkové podstaty trestného činu pomluvy, což ostatně potvrdily již tři soudní rozsudky.

Navzdory zjevné neopodstatněnosti podaných trestních oznámení však místní orgány činné v trestním řízení (dále jen OČTŘ) počaly věc šetřit a dokonce přistoupily k podání obžaloby.





Pravděpodobnou příčinou mohly být regionální vazby mezi kritizovanými osobami a orgány státní správy.

Tento případ výmluvně dokazuje, jakým způsobem lze zneužít prostředky trestní represe k šikaně osoby, která se snaží o nápravu věcí veřejných. K šikaně byla zneužita skutková podstata trestného činu pomluvy. Jedná se o tzv. verbální trestný čin, jehož zařazení mezi trestné činy je přinejmenším diskutabilní. Zájmy, které jsou chráněny touto skutkovou podstatou (dobrá pověst fyzické osoby), jsou totiž důkladně chráněny především normami civilního práva (občanským zákoníkem).

Podstatnou nevýhodou takové ochrany ovšem je, že pomluvou zasažená osoba si musí nést náklady řízení sama a zároveň je vystavena i riziku, že ponese náklady protistrany v případě, kdy neprokáže protiprávnost žalovaného jednání. Tato rizika se pomluvou dotčená osoba snaží přenášet na stát tím, že místo vlastní procesní aktivity podá trestní oznámení a ponechá na OČTŘ, aby věc šetřily. Takový postup je přinejmenším málo statečný, ale především nepřiměřeně zatěžuje OČTŘ prověřováním věci, jejíž společenská nebezpečnost (z hlediska trestního práva) je zanedbatelná. Z tohoto důvodu je oznámení takového trestného činu obvykle správně odloženo a oznamovatel je odkázán na civilní řízení.

V popisovaném případě však OČTŘ vyvíjely úpornou snahu postavit klienta TIC před trestní soud. Tato snaha byla sice neúspěšná, v jejím důsledku však klient TIC trpěl po celou dobu trestního řízení obavami z jeho výsledku a byl tím nepříznivě zasažen i jeho osobní život. To vše pouze z rozmaru policisty a státního zástupce. Příznačné rovněž je, že údajný poškozený se po výsledku trestního řízení nedomáhal ochrany svých práv v civilním řízení.

Na základě poznatků z tohoto případu se TIC domnívá, že trestný čin pomluvy by měl být bez náhrady vyňat z trestního zákona. Ochranu práv osob, které jsou dotčeny skutečným pomlouvačným jednáním, dostatečně zajišťuje občanský zákoník, případně přestupkový zákon.



Dalším doporučením je, aby byly přesně upraveny nároky osob, které byly podrobeny bezdůvodně trestnímu řízení. Těmto osobám vznikají náklady minimálně v podobě nákladů na právní pomoc. Oproti občanskému soudnímu řízení zde však není úprava, která by úhradu těchto vynaložených nákladů uspokojivě řešila.

#### **OBECNĚ NÍZKÁ VYNUITELNOST POVINNOSTÍ PŘI SPRÁVĚ CIZÍHO MAJETKU**

Poradna TIC se věnovala řadě případů, které souvisely s porušováním povinností při správě cizího majetku (jednalo se zejména o obecní majetek). V těchto věcech podávala TIC i řadu trestních oznámení. Na základě jejich vyřízení identifikovala TIC důvody doposud nízké míry odhalování těchto trestných činů.

Základním problémem je otázka trestní odpovědnosti osob, které se podílejí na vytváření vůle obce při nakládání s jejím majetkem. Těmito osobami jsou především zastupitelé a starosta (primátor).<sup>5</sup> Spektrum případů, které mají podle TIC trestněprávní relevanci, se pohybuje od uzavírání smluv o převodu nemovitosti, které starosta podepíše bez předchozího schválení zastupitelstvem, až k případům, kdy zastupitelstvo schválí (pro obec) zcela nevýhodný prodej nebo nákup nemovitosti.

Podle zkušeností TIC nejsou OČTŘ schopny a ochotny tuto závažnou majetkovou trestnou činnost odhalovat. Vyjma možných lokálních vlivů regionálně významných politiků může neodhalování zmíněných trestných činů být zapříčiněno nedostatečnou právní úpravou.

Objasňování těchto trestných činů vyžaduje totiž specifické znalosti ekonomického a právního charakteru. Odhalování této

5) Srov. např. § 85 zákona o obcích.





trestné činnosti dále předpokládá i důkladnou znalost zákona o obcích. Tento zákon totiž obsahuje celou řadu povinností, které jsou masově porušovány (např. při prodeji nemovitostí za neobvykle nízkou cenu). Rovněž z postojů Policie ČR je patrné, že postrádá jasné stanovisko k otázce, zda zastupitelé nesou trestněprávní odpovědnost za hlasování. Řada majetkových transakcí podléhá totiž souhlasu zastupitelstva. V takovém případě je ze strany Policie ČR zaujímano stanovisko, že se jedná o výkon samosprávy, která neproléhá trestněprávní kontrole. Tento názor je mylný, ale přesto široce rozšířený.

TIC proto doporučuje vydání speciální publikace zaměřené právě na trestněprávní odpovědnost představitelů obce při nakládání s majetkem obce. K této problematice by bylo rovněž vhodné uspořádat semináře a školení příslušných složek Policie ČR. Výsledkem těchto aktivit by mělo být prohloubení kvalifikace osob podílejících se na vyšetřování této trestné činnosti, případně zformulování věcného návrhu novely zákona o obcích a trestního zákona.

## ZÁKON O STŘETU ZÁJMŮ

K 1. lednu 2007 nabyl účinnosti zákon o střetu zájmů.<sup>6</sup> Tento zákon byl pokusem, a dnes již možno říci, že nepříliš úspěšným, vypořádat se s nedostatky předcházející právní úpravy střetu zájmů.<sup>7</sup>

Původní věcný záměr zákona připravený TIC prošel v průběhu legislativního procesu řadou pozměňovacích návrhů a značně tím utrpěl. V důsledku těchto pozměňovacích návrhů byl neúměrně rozšířen okruh dotčených osob, jímž zákon ukládá povinnosti. Původní

6) Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

7) Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů).





návrh totiž směřoval pouze na volené politiky, a to na poslance, senátory a zastupitele obcí a krajů. Toto úzké vymezení dotčených subjektů vycházelo z poněkud jiné koncepce návrhu předloženého TIC. Tento návrh směřoval k vytvoření podmínek, za nichž se může veřejnost podílet na kontrole těchto osob. Cílem kontroly mělo být prověření, zda volení politici nezneužívají veřejnou funkci ke svému osobnímu prospěchu.

K rozšíření okruhu povinných subjektů (veřejných funkcionářů) došlo právě v důsledku aktivity poslanců. Podle zásady „když my, proč ne i oni“ byla osobní působnost zákona pojata značně extenzivně. Současná právní úprava tudíž dopadá i na osoby, u nichž lze nedostatky při výkonu jejich funkce (včetně zneužití takové funkce) efektivně postihovat na základě jiných předpisů. Toto široké pojetí osobní působnosti považuje TIC za jeden z problémů zákona, který přispěl k jeho celkovému rozmělnění a nízké srozumitelnosti.

Jako zcela nevhodná se jeví i úprava přístupu veřejnosti k informacím z registru s údaji o majetku veřejných funkcionářů. Díky široce vymezenému pojmu „veřejný funkcionář“ ukládá zákon řadu povinností subjektům, které původně neměly žádné nové povinnosti nést. Vedle potenciálně sporné ochrany osobních údajů vyvstal i další problém. Zákon ukládá povinnost informovat veřejnost o majetkových poměrech veřejných funkcionářů. Tento požadavek je jistě legitimní v případě volených politiků (na které směřoval původní návrh zákona). V případě dalších osob, které byly nevhodně zahrnuty do pojmu „veřejný funkcionář“, je však požadavek na zveřejňování těchto citlivých údajů diskutabilní.

Podle zkušeností TIC lze dále konstatovat, že přístup ke zveřejňovaným informacím je zbytečně komplikován, a to zjevně s úmyslem odradit zájemce o tyto informace. Je však zcela nezbytné vytvořit takové mechanismy, které maximálně usnadní přístup veřejnosti k informacím, pomocí kterých může kontrolovat volené politiky. Takový byl totiž původní smysl zákona.



Nejzásadnějším nedostatkem nového zákona o střetu zájmů je však jeho zcela nefunkční procesní úprava řízení a ústavněprávní deficity některých jeho institutů.

Procesní úprava řízení, ve kterém mají být ukládány sankce za porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů, de facto absentuje. Její sporé náznaky nezajišťují v žádném případě podmínky spravedlivého procesu. Toto je v rozporu s mezinárodními závazky, k jejichž dodržování se ČR přihlásila.<sup>8</sup>

Pokud jde o konstitucionální deficity, lze poukázat především na zavedení presumpce viny, nejasnou úpravu dokazování a absenci řádných opravných prostředků. Jedná se přitom o vážné legislativní nedostatky, které ohrožují vymahatelnost povinností uložených zákonem o střetu zájmů. Bez důkladné novely tohoto zákona nelze proto vyloučit, že bude Ústavním soudem ČR zrušen.

Dle názoru TIC je nutné provést zásadní novelu zákona, která by (i) zúžila okruh povinných subjektů, (ii) usnadnila přístup veřejnosti k údajům z registru a (iii) nově upravila procesní pravidla.

## **PRÁVNÍ ÚPRAVA NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ**

Stávající úprava veřejné kontroly dispozic s majetkem územních samosprávných celků je nedostačující. Především neposkytuje občanům těchto celků efektivní nástroje, které by jim umožnily účinnou kontrolu dodržování povinností uložených představitelům samospráv. Jde především o praktickou nemožnost domáhat se vyslovení neplatnosti smlouvy, kterou bylo nevýhodně disponováno s majetkem obce nebo kraje.

8) Srov. čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.



Občané, kteří se domáhají nápravy v případě nevýhodné dispozice s veřejným majetkem, velmi často absolvují celé „kolečko“ od podnětů k výkonu dozoru a kontroly, přes trestní oznámení až k případnému podání určovací žaloby. Toto „kolečko“ však zpravidla nevede k uplatnění dozorových pravomocí ze strany příslušných orgánů státní správy. Jedná se přitom o podněty, jejichž prověření je tzv. nenárokové. Dalším nedostatkem je pak absence řádných či mimořádných opravných prostředků, jimiž by bylo možno přezkoumat postup orgánu příslušného k vyřízení podnětu.

Platnost či neplatnost majetkoprávního úkonu (zpravidla kupní smlouvy) je oprávněn autoritativně zhodnotit pouze soud. Příslušné řízení však může de facto iniciovat pouze některý z účastníků smluvního vztahu. K podání návrhu je oprávněn i státní zástupce, a to v rámci tzv. netrestní agendy. Ostatní osoby se mohou domáhat určení neplatnosti pouze tehdy, prokáží-li naléhavý právní zájem. Z doposud známé judikatury však plyne, že soudy za naléhavý právní zájem obvykle nepovažují pouhé konstatování, že navrhovatel je občanem obce nebo kraje.

Obvyklý způsob vyřízení určovacích žalob s tím, že (s poukazem na nedostatek naléhavého právního zájmu) vlastně občan nemá právo na to, aby taková jeho žaloba byla meritorně projednána, často odrazuje i tu nejaktivnější část veřejnosti od veškerých snah a vede ke srozumění se stávajícím stavem.

Významným příspěvkem k odstranění nejvýznamnějších deficitů veřejné kontroly může být vládní návrh zákona, kterým se mění právní předpisy upravující fungování územních samosprávných celků v České republice.<sup>9</sup> Novela si klade za cíl dosáhnout změny stávající právní úpravy, a to zejména ve věcech souvisejících s úpravou veřejné kontroly hospodaření s majetkem územních samo-

9) V době zpracování tohoto textu byl zákon pojednáván v mezirezortním připomínkovém řízení.





správ. Návrh zákona vychází zejména ze zásady transparentnosti nakládání s veřejným majetkem a ze zásady veřejné kontroly tohoto nakládání.

Navrhovaná novela rozšiřuje povinnosti územních samosprávných celků zveřejňovat záměr v případě jakékoli dispozice s nemovitým majetkem, a to včetně smluv o smlouvách budoucích.<sup>10</sup> Dále podrobně upravuje náležitosti těchto záměrů a usnesení, jimiž budou orgány obce rozhodovat o majetkových dispozicích.

Prospěšné je rovněž navrhované prodloužení doby, po kterou musí být záměr zveřejněn na úřední desce. Nově musí být na úřední desce uveřejněny i nabídky na uzavření smlouvy, které by byly na základě zveřejněného záměru vůči obci učiněny. Dále bude stanovena povinnost zveřejnit následně uzavřenou smlouvu tak, aby znal každý občan obce její obsah a sám mohl posoudit její výhodnost. Nová právní úprava by pak sankcionovala relativní neplatností<sup>11</sup> každou vadu procesu nakládání s veřejným majetkem s tím, že by nově zakotvila oprávnění každého občana obce domáhat se ve stanovené lhůtě určení neplatnosti dispozičního úkonu.

Vládní návrh zákona pak operuje i se zásadou individuální odpovědnosti za rozhodnutí učiněná při nakládání s veřejným majetkem, když nově stanoví povinnost uvádět v každém usnesení orgánů územních samospráv, jak každý člen takového orgánu hlasoval. Občané obce by tak mohli snáze identifikovat osoby, které se podle nich dopouštějí protiprávního jednání a měly by tak nést za své jednání nejen politickou, ale i (trestně)právní odpovědnost.

Lze zřejmě souhlasit s ústavněprávní delimitací okruhu možných zásahů státní správy do výkonu samostatné působnosti územních samospráv (dozor a kontrola) a plně v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe není nutné shledávat trestněprávní relevanci

10) Tuto povinnost lze dovodit i ze stávající právní úpravy, její výslovné zakotvení však výrazně usnadní vymáhání této povinnosti.

11) Z pohledu TIC by bylo vhodnější sankcionovat tyto vady absolutní neplatností.



v každém porušení povinnosti nakládat s majetkem samosprávy hospodárně. Právě proto by však stálo za to, aby se zákonodárce zamyslel nad současnou úpravou soukromoprávních důsledků porušení veřejnoprávních povinností a nad možným zavedením actio popularis či jiné konstrukce žaloby ve veřejném zájmu.

Závěrem lze konstatovat, že navrhovaná novela je výrazným posunem směrem k zajištění hospodárného nakládání s majetkem obcí či krajů. Možná právě z tohoto důvodu vzbudila tato novela značný odpor představitelů územních samosprávných celků. Tento odpor není podpořen žádnou relevantní argumentací, což pouze podporuje pochybnosti o skutečných motivech takové rezistence.

#### **STÁLE NÍZKÁ OCHOTA POVINNÝCH SUBJEKTŮ K POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ**

Dostatečná informovanost veřejnosti o činnosti orgánů státní správy a samosprávy je základním předpokladem k omezování korupčního prostředí. Právním nástrojem, pomocí kterého se lze domáhat poskytnutí „veřejných“ informací, je zejména zákon o svobodném přístupu k informacím.

Poskytování informací podle tohoto zákona je podle nových zjištění TIC doposud neuspokojivé a i nadále přetrvávají nedostatky, na které TIC upozornila již v předcházející závěrečné zprávě. Ze strany povinných subjektů stále dochází k aplikaci nejrůznějších obstrukčních postupů, jimiž se povinné subjekty pokoušejí občánům přístup k informacím znemožnit.

Například stále obvyklým postupem je odepření informací s odkazem na to, že se jedná o obchodní tajemství. Povinný subjekt například s odkazem na obchodní tajemství odmítl žádost v části týkající se kopie smlouvy mezi obcí a společností provádějící výběr dodavatele stavby domu s pečovatelskou službou.





Obchodním tajemstvím však může být pouze taková informace, která splňuje podmínky ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObchZ“). Obchodním tajemstvím mohou být proto pouze skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální nebo nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné a mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel jejich utajení odpovídajícím způsobem zajišťuje.

Aby se jednalo o obchodní tajemství, musí taková informace současně splňovat všechny výše uvedené znaky současně. K odmítnutí informací s poukazem na ochranu obchodního tajemství nestačí tedy pouhá domněnka povinného subjektu, že požadované informace jsou obchodním tajemstvím. Požadované informace musí být předem jako informace chráněné obchodním tajemstvím dle ustanovení § 17 ObchZ označeny.

V některých případech se povinné subjekty vyhýbají poskytnutí informací s tím, že se jedná o tzv. utajované informace. Povinný subjekt v takovém případě odmítne žádost o informace s odkazem na zákon o ochraně utajovaných informací.

Utajovanou informaci lze odepřít pouze tehdy, pokud splňuje materiální i formální podmínky utajení. Formální podmínkou utajení je především uvedení takové informace v seznamu utajovaných informací, který vydává nařízením vláda ČR. Materiální stránkou se rozumí, že jde o informaci, jejíž vyžazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmům České republiky nebo může být pro tyto zájmy nevýhodné.

V takovém případě lze doporučit, aby se žadatel pečlivě seznámil s obsahem příslušného nařízení a ověřil, zda jsou splněny materiální i formální podmínky pro odepření požadovaných informací.

Poměrně významným nedostatkem právní úpravy poskytování informací je absence sankčních mechanismů vůči konkrétně





ním osobám, které jménem povinného subjektu nezákonně odepírají informace. Příslušná osoba pak nepocituje odpovědnost za své nezákonné jednání, což ji nemotivuje k právně konformnímu postupu.

Lze předpokládat, že s ohledem na rostoucí počet judikatury správních soudů (včetně Nejvyššího správního soudu) bude docházet k postupnému zlepšování aplikační praxe povinných subjektů. TIC se na vytváření této judikatury intenzivně podílí. V případě protiprávního chování povinných subjektů se TIC domáhá soudního přezkoumání takového nezákonného postupu.

## **RADNIČNÍ PERIODIKA**

Při veřejných debatách (viz výše) identifikovala Právní poradna TIC další závažný problém, který souvisí s možností otevřeně poukazovat na možné nezákonné chování představitelů obce.

Některé radnice v České republice vydávají vlastní radniční periodika, ve kterých informují občany o aktuálním dění v obci. Tato periodika mají různá označení, např. radniční zpravodaj, radniční noviny, městské noviny atp., avšak spojuje je skutečnost, že ve většině případů podléhají faktickému řízení starostů či primátorů, kteří tak mohou kontrolovat, zda a co se bude v novinách vydávaných na náklady obce tisknout.

Vydávání radničního periodika je služba občanům, která je poskytována obcí a hrazena z rozpočtu obce. Je to podobné, jako když obec zajišťuje úklid veřejného prostranství, osvětlení či jakoukoliv jinou službu. Smyslem vydávání radničních periodik je informovat občany obce o aktuálním dění v obci, přičemž platí, že tyto informace musí být objektivní a vyvážené. Tento požadavek objektivity a vyváženosti obsahu radničních periodik lze dovést



ze zákona o obcích.<sup>12</sup> V ustanovení § 38 tohoto zákona se uvádí, že majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Účelně a hospodárně tedy musí být vynakládány i peníze při vydávání radničních periodik s tím, že obsah radničních periodik by měl být v souladu s úkoly a zájmy této obce, nikoliv se zájmy jednotlivých zastupitelů či politických stran.

Radniční periodika by tudíž neměla sloužit např. k sebe prezentaci radních a politiků z vládnoucích stran, ale měla by poskytovat přiměřený prostor i opozičním politikům. Sebe prezentace vládnoucích politiků není v zájmu obce, ale v zájmu politiků, kteří se chtějí v nadcházejících komunálních volbách pozitivně, a přirozeně pokud možno co nejlevněji, veřejně prezentovat. V zájmu obce je naopak nestranně informovat občany o aktivitách všech politiků, včetně těch opozičních, aby si občané v nadcházejících volbách mohli zvolit zastupitele, kteří budou jejich obec nejlépe spravovat.

Za současného právního stavu může být obranou proti nehospodárnému využívání prostředků obce při vydávání radničních periodik v krajních případech podání podnětu finančnímu a kontrolnímu výboru obce, který ze zákona prošetřuje nakládání s obecním majetkem. Mimoto, radniční periodika, která jsou volně distribuována do schránek občanů města, spadají rovněž pod režim tiskového zákona.<sup>13</sup> Za periodický tisk se totiž podle tohoto zákona považují každé noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce. Pokud by např. docházelo prostřednictvím takového periodika k napadání opozičních politiků či politických stran, zakotvuje tento zákon právo požadovat na vydavateli uveřejnění odpovědi, jestliže bylo

12) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

13) Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon).



uveřejněno sdělení obsahující skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby nebo jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby. Neuveřejní-li vydavatel odpověď nebo nedodrží-li podmínky pro uveřejnění odpovědi stanovené zákonem, rozhodne o povinnosti uveřejnit odpověď na návrh osoby, která o její uveřejnění žádala, soud.

Do budoucna by bylo vhodné uvažovat o změně tiskového zákona, kterou by se upravila specifika radničních periodik. Zákon by měl především upravit vznik a složení redakční rady radničních periodik tak, aby byla redakční rada nezávislá na starostovi (primátorovi) či radních. Ve vztahu k obsahu radničních periodik by měl zákon výslovně zakotvit zásadu objektivitu a vyváženosti.

#### **OBCHÁZENÍ BLOKAČNÍHO PARAGRAFU**

V rámci poskytování právní pomoci TIC řeší tzv. obcházení blokačního paragrafu ze strany Pozemkového fondu ČR (dále jen PF ČR).

Podstatou problému je, že PF ČR nerespektuje právní předpisy a na úkor některých vlastníků (konkrétně církví a řádů) převádí majetek, ačkoli jeho převod zákon zakazuje. Ve smyslu tzv. blokačního ustanovení § 29 zákona č. 229/1991 Sb. platí, že „majetek, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, nelze převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákonů o tomto majetku.“

Ve zmíněném případě se jednalo o převádění majetku církevní organizace, která se v současné době nazývá Klášter premonstrátů Teplá. Tento subjekt byl původním vlastníkem rozsáhlého majetku, zejména pak pozemků. S těmito pozemky v současné době nakládá PF ČR. Klášter premonstrátů Teplá se opakovaně pokoušel přimět PF ČR, aby tento zákaz dodržoval, ale bez jakéhokoliv úspěchu.



Klášter premonstrátů Teplá se rovněž pokusil domoci ochrany svých budoucích majetkových práv před soudem tím, že napadl platnost smlouvy mezi PF ČR a třetí osobou, ale neúspěšně. Soud první instance totiž dovedl, že Klášter premonstrátů Teplá „nemůže mít právní zájem na určení platnosti smlouvy“.

Výsledkem stávajícího přístupu soudů je tudíž stav, kdy státní instituce, jíž bezesporu PF ČR je, soustavně ignorují kogentní ustanovení zákona č. 229/1991 Sb. Převáděním pozemků, u nichž to zákon výslovně zakazuje, PF ČR dále vytváří podmínky pro vydržení vlastnického práva novými nabyvateli. Společně s nečinností zákonodárce ohledně splnění závazků k vydání zákonů, které jsou předvídaný v ustanovení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., tak činnost PF ČR bezprostředně ohrožuje (budoucí) vlastnická práva osob uvedených v citovaném paragrafu.

Navzdory skutečnosti, že pozemky jsou zjevně vyloučeny z převádění právě s ohledem na blokační paragraf, jsou tyto převáděny za podezřelých okolností na osoby mající zřejmě vazby na PF ČR. Ve sledovaném případě TIC dospěla k závěru, že popsaná praxe vykazuje veškerá rizika korupčního jednání a začala se případem zabírat.

S klientem byl podrobně probírán možný právní postup, byly pro něj zpracovány návrhy podání a je mu soustavně poskytováno právní poradenství. V této souvislosti proběhlo jednání s představiteli PF ČR, jehož výsledkem bylo zpracování právní analýzy. Tato analýza potvrdila nesprávnost postupu PF ČR. TIC v současné době monitoruje, jakým způsobem jsou implementovány závěry zmíněné analýzy do praxe PF ČR. Jedná se o problém, který se dotýká značného množství subjektů. Zároveň lze za současného právního stavu jen komplikovaně vymáhat po PF ČR dodržování zákona. Jeví se tedy jako nezbytné, aby problém obcházení blokačního paragrafu byl řešen přijetím zákona, jímž dojde k přesnému vymezení podmínek pro restituci církevního majetku. Tento požadavek ostatně vyslovil i Ústavní soud ČR.



## PŘEHLED VYBRANÝCH PŘÍPADŮ

### *D8*

Veřejná zakázka na dostavbu dálnice D8 v úseku Lovosice – Řehlovice byla zadána způsobem, který vyvolává podezření, že vítězný uchazeč byl vybrán již předem. Podmínky výběrového řízení byly nastaveny tak, že mohly působit diskriminačně vůči potenciálním soutěžitelům ze zahraničí. TIC zaslala podnět k přezkoumání úkonů zadavatele na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) a upozornila Ministerstvo dopravy ČR a kontrolní výbor Poslanecké sněmovny PČR na nevhodný postup zadavatele. Již dlouhodobě je z médií známo, že ceny za stavby českých dálnic výrazně převyšují ceny v zahraničí. V současné době je zmíněná veřejná zakázka předmětem šetření ÚOHS.

### *Úholičky*

Obec Úholičky získala od Státního fondu rozvoje bydlení dotaci na stavbu bytového domu s malometrážními byty. V rozporu s podmínkami dotace je stavba zčásti realizována na soukromém pozemku, navíc již nyní se kvůli četným vícepracím začíná výrazně prodražovat. TIC poskytuje poradenství občanovi obce, v současnosti případ šetří Policie ČR.

### *Čelákovice*

Občan Čelákovic se obrátil na TIC s upozorněním, že proces prodeje obecních pozemků v Čelákovicích vykazuje prvky nestandardního jednání. TIC písemně vyzvala starostu a další zastupitele k odvrácení hrozící škody a upozornila je na jejich povinnost řádně





spravovat cizí majetek. TIC v Čelákovících poskytuje všeobecné právní poradenství v souvislosti s fungováním veřejné správy.

### *Pozemkový fond ČR*

Řád premonstrátů již několik let usiluje o to, aby Pozemkový fond ČR (PF) nepřeváděl do soukromého vlastnictví pozemky, které do roku 1948 náležely ke klášteru Teplá. PF nerespektuje tzv. blokační paragraf v zákoně o půdě, ani dosud nevyřešené majetkové nároky církve. Příslušné orgány se v minulých letech odmítaly problémem zabývat. TIC poskytuje premonstrátům právní pomoc při jednání s úřady. Nyní se poradkyně ministra zemědělství ve svém stanovisku k věci vyjádřila tak, že zmíněný blokační paragraf je třeba v tomto případě uplatnit a stát tudíž nemůže pozemky zcizit.

### *Horní Moštěnice*

Na TIC se obrátil opoziční zastupitel obce Horní Moštěnice s obavou, že vedení obce jedná neehospodárně a uzavírá nevýhodné mandátní smlouvy. Zástupci TIC se zúčastnili jednání zastupitelstva obce. Na základě právního auditu TIC zastupitelstvo neschválilo další mandátní smlouvy.

### *Ředitelství silnic a dálnic*

Ředitelství silnic a dálnic pronajalo soukromé společnosti pozemky u některých dálnic a rychlostních silnic. Nájemce na těchto pozemcích vybudoval reklamní poutače (billboardy). V souvislosti s nájemní smlouvou vyvstávají otázky transparentnosti a výhodnosti této smlouvy pro stát. Kromě toho nebyly billboardy dostatečně zabezpečené proti hrozbě střetu s vozidly. TIC na problém dlouhodobě upozorňuje příslušné státní orgány.





### *ZOO Dvůr Králové*

TIC zastupuje bývalého zaměstnance ZOO ve Dvoře Králové, který byl obžalován ve dvou případech z trestného činu pomluvy. Toho se měl dopustit tím, že kritizoval vedení zoologické zahrady za některé kroky, v jejichž důsledku mělo dojít k zabití ošetřovatele slonů nebo k úhynu některých exotických zvířat. Klient byl v jednom případě obžaloby zproštěn, ve druhém pak došlo rovněž ke zproštění obžaloby, rozsudek nicméně doposud nenabyl právní moci.

### *Hotel Ilf*

Vedení hotelu, který provozuje příspěvková organizace ministerstva zdravotnictví (MZ), mělo využívat veřejné prostředky k vlastnímu obohacení. TIC poskytla klientovi právní poradenství, jak ve věci dále postupovat, a připojila se k jeho podnětu na MZ. Na základě šetření byl ředitel hotelu odvolán.

### *Karlovy Vary*

Na Právní poradnu TIC se obrátil opoziční zastupitel města Karlovy Vary s několika podněty. Nejzávažnější kauzou bylo z médií známé losování kandidátů do užšího výběru na stavbu multifunkční haly (tzv. česká losovačka). Mezi další problémy patří prodej lázeňských domů hluboko pod cenou.

Tyto případy vedly TIC k uspořádání veřejné debaty, které se zúčastnila zhruba stovka obyvatel Karlových Varů a jejímž cílem bylo podpořit občanský živel v boji proti svévoli magistrátu.







## *Nový Bor*

Na TIC se obrátil občan Nového Boru s dotazem, co má dělat v případě, požaduje-li po něm vysoký představitel města úplatek za sjednání slevy při nákupu obecní nemovitosti. TIC doporučila klientovi, ať se obrátí na Útvar odhalování korupce a finanční kriminality (ÚOKFK). Na základě spolupráce mezi klientem a ÚOKFK došlo k zadržení pachatele přímo při činu. Pachateli byla státním zástupcem sdělena obžaloba.

## *ČÚZK*

Iniciativa TIC vedla ke zprůhlednění pronájmu inzertních ploch na jednom z územních pracovišť Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního.

## *Lanškroun*

Na základě právního rozboru, který klientovi (opozičnímu zastupiteli) poskytla TIC, upustilo město Lanškroun od uzavření pro město nevýhodné smlouvy.

## *Opava*

Město Opava mělo podle informací TIC zájem odkoupit od trenéra národní hokejové reprezentace pozemky za cenu, která měla v řádech stovek procent převyšovat cenu stanovenou znaleckým posudkem. Právní poradna TIC v této věci komunikovala s vedením města a uspořádala na místě veřejnou debatu.





### *Rožmitál pod Třemšínem*

Vedení města přes opakované výzvy některých zastupitelů odmítá na soukromém subjektu vymáhat smluvní pokutu ve výši 10 mil. Kč. TIC upozornila odpovědné osoby na jejich zákonné povinnosti. V případě další nečinnosti vedení města hodlá TIC podat trestní oznámení.

### *SAP*

Ministerstvo financí ČR je zadavatelem veřejné zakázky na Integrovaný rozpočtový systém státní pokladny. Ministerstvo financí podle TIC svým postupem diskriminuje některé účastníky zadávacího řízení, když jednoznačně preferuje subjekty, jejichž nabídky jsou založené na softwarové platformě SAP. TIC shledala v postupu zadavatele několik pochybení, na která hodlá upozornit Úřad na ochranu hospodářské soutěže.

### *Český fond umění*

TIC spolupracuje s nyní již bývalou zaměstnankyní Nadace Český fond umění, se kterou byl rozvázán pracovní poměr poté, co upozornila na evidentně nevhodné nakládání s majetkem nadace. Vedení nadace tímto krokem završilo projevy šikany vůči zaměstnankyni, která se snažila upozorňovat odpovědné osoby na porušování jejich povinností a chránit tak majetek zaměstnavatele.





## ZÁVĚR

Konec roku 2006 a především rok 2007 byly obdobím zásadních změn v činnosti poradny. Tyto změny přinesly kýžený efekt: Právní poradna TIC si vydobyla respekt nejen v rámci TIC, ale snad i v rámci nevládního sektoru jako takového. Pracují v ní kvalifikovaní zaměstnanci, je vybavena na úrovni, má dostatek klientů, slaví první úspěchy v jednotlivých případech a předává významné impulsy protikorupční politice státu.

Hlavní závěry plynoucí z její činnosti ve sledovaném období jsou tyto:

- Česká veřejnost, má-li k dispozici důvěryhodný, neformální a přesto kvalifikovaný kanál pro oznamování případů korupčního jednání, je sama ochotna aktivně se postavit korupčnímu jednání.
- S korupcí nechtějí bojovat pouze ti občané, kteří byli korupcí přímo postiženi, nýbrž i ti, kdož sledují veřejný zájem, tedy angažování občané.
- Další dobrou zprávou je, že upozorňování na korupci v zaměstnání již nemá negativní konotaci jako v minulosti (práskačství). Špatnou zprávou naopak zůstává, že současná praxe whistleblowingu nepřeje.
- Ke korupčnímu jednání nejčastěji dochází na úrovni obecních samospráv při nakládání s veřejnými prostředky, ať už ve formě financí nebo hmotného (převážně nemovitého) majetku. Zvláštním případem pak jsou řízení spojená s územním plánováním a stavebním řízením: zde platí, že jde vzhledem ke stavebnímu boomu v ČR o korupčně velmi exponovanou činnost veřejné správy.
- Boj proti netransparentnosti a korupci ve veřejné správě není předem prohranou bitvou, jak by se mohlo na první pohled zdát.



Doporučení, ke kterým při své činnosti poradna dospěla, jsou následující:

- Potřeba přiznat oznamovateli právo k podání opravného prostředku, a to buď všeobecně, nebo jen u některých trestných činů, jejichž výskyt je typický právě pro veřejnoprávní korporace.
- Potřeba vyjmout bez náhrady z trestního zákona trestný čin pomluvy.
- Prohloubení kvalifikace osob podílejících se na vyšetřování majetkové trestné činnosti představitelů obcí, případně zformulování věcného návrhu novely zákona o obcích a trestního zákona.
- Potřeba zásadní novely zákona o střetu zájmů, která by (i) zúžila okruh povinných subjektů, (ii) usnadnila přístup veřejnosti k údajům z registru a (iii) nově upravila procesní pravidla.
- Přijetí tzv. protikorupční novely zákonů o obcích, krajích a hlavním městě Praze, která představuje výrazný posun směrem k zajištění hospodárného nakládání s majetkem obcí či krajů.
- Pořeba uvažovat o změně tiskového zákona, kterou by se upravila specifika radničních periodik. Zákon by měl především upravit vznik a složení redakční rady radničních periodik tak, aby byla redakční rada nezávislá na starostovi (primátorovi) či radních. Ve vztahu k obsahu radničních periodik by měl zákon výslovně zakotvit zásadu objektivitu a vyváženosti.
- Potřeba řešit problém obcházení blokačního paragrafu přijetím zákona, jímž dojde k přesnému vymezení podmínek pro restituci církevního majetku.





## PŘÍLOHA: ZÁSADY JEDNÁNÍ

Tyto Zásady se vztahují na osoby, které poskytují právní pomoc obětem korupce v rámci Právní poradny TIC.

### ÚČEL ZÁSAD

Účelem Zásad je:

1. stanovit normy chování osob, které poskytují právní pomoc v rámci projektu Právní poradna TIC (dále jen právníci TIC);
2. stanovit rámec pro hodnocení právníků TIC ze strany vedení TIC;
3. stanovit referenční rámec pro klienty Právní poradny TIC v případě jejich nespokojenosti s poskytnutou službou.

Tyto Zásady doplňují soubor zákonných i smluvně převzatých povinností, jimiž jsou shora uvedené osoby vázány jako zaměstnanci či spolupracovníci TIC.

### 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:
  - pochopit společenské pozadí případu;
  - zjistit správně skutkový stav;
  - skutkový stav kvalifikovaně právně posoudit;
  - 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 TIC píle, svědomitost a spolehlivost. Konkrétně to znamená, že právník TIC

1. vede přidělenou agendu plynule bez zbytečných průtahů, s cílem dovést věc co nejdříve k plánovanému řešení a samostatně (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 TIC 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:
    - poměr právníka nebo osob jemu blízkých k osobám, jichž se agenda týká;
    - 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 otevřenost jsou dalšími předpoklady pro výkon funkce právníka TIC. Konkrétně to znamená, že právník TIC

1. vůči svým kolegům i 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 nevyklučuje, 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 TIC je 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.







