

**Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd
Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky**

Lenka Petráková

Střet zájmů v trestných činech komunálních zastupitelů

Diplomová práce

Konzultant: Prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.

Praha, 2006

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a použila jen ty zdroje informací, které jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze dne 2.6.2006

Lenka Petříková
podpis

Obsah

1	Úvod.....	1
1.1	Vymezení veřejně politického problému.....	2
1.2	Vymezení konceptuálního schématu práce.....	3
1.3	Formulace hypotéz.....	3
1.4	Cíle práce.....	4
1.5	Metody a zdroje dat.....	4
2	Teoretická východiska a analýza regulativů.....	5
2.1	Etika	5
2.1.1	Osobnostní předpoklady etického rozhodování.....	8
2.1.2	Střet zájmů jako riziko etického rozhodování.....	11
2.2	Právo.....	15
2.2.1	Práva a povinnosti zastupitelů v právních předpisech.....	15
2.2.1.1	Zákon o obcích.....	16
2.2.1.2	Zákon o střetu zájmů.....	19
2.2.1.3	Úprava střetu zájmů v zahraničí.....	25
2.2.1.4	Nedostatečnost právních předpisů.....	27
2.2.1.5	Vymahatelnost právních předpisů.....	28
2.2.3	Etický kodex.....	30
2.2.4	Omezení některých ústavních práv.....	34
2.2.5	Inkompatibilita.....	37
2.2.6	Nástroje veřejné kontroly v právních předpisech.....	39
2.3	Veřejná kontrola (nebo obecněji místní společenství).....	41
2.3.1	Struktura místní samosprávy	43
2.3.2	Politická participace.....	44
2.3.3	Selhání veřejné kontroly.....	46
2.4	Vazby mezi regulativy: etika – právo – veřejná kontrola.....	47
3	Vlastní zjištění a jejich interpretace.....	51
3.1	Cíle výzkumu.....	52
3.2	Výzkumné otázky a podotázky.....	52
3.3	Výběr metod výzkumu a jejich zdůvodnění.....	52
3.4	Trestné činy komunálních politiků podle paragrafů.....	54
3.5	Dotazování a analýza soudních spisů.....	56
3.5.1	Dotazování.....	56
3.5.2	Studium soudních spisů.....	58
3.5.2.1	Jednotlivé trestní kauzy.....	60
3.5.3	Shrnutí zkoumaných trestních kauz a zodpovězení výzkumných otázek.....	75

3.5.3.1	Profil komunálního zastupitele a etický prvek v jeho jednání.....	75
3.5.3.2	Právní aspekt	78
3.5.3.3	Veřejná kontrola.....	80
4	Závěr.....	83
4.1	Potvrzení a vyvrácení hypotéz.....	86
4.2	Návrh veřejně politického opatření.....	87
5	Shrnutí.....	90
6	Summary.....	91
7	Stručný slovník pojmů.....	92
8	Použitá literatura a prameny.....	95
9	Přílohy.....	101

1 Úvod

Problematika střetu zájmů je velice aktuálním tématem, o kterém se sice posledních několik let debatuje, přesto ale zůstává neobjasněno širší veřejnosti a rovněž v českém prostředí ve srovnání s vyspělými demokraciemi nedochází k jeho uspokojivému řešení. Politické prostředí u nás bývá někdy přirovnáváno k Divokému Západu. Vítězí silnější a mafiánské praktiky spolu s korupcí se staly každodenní součástí našeho života. Návyky z dob komunismu, kdy byla potlačována politická i občanská práva, přetrvávají ve společnosti dodnes, stejně jako úpadek morálních i etických hodnot, a mění se jen pozvolna.

Kauzy politiků, kteří se zpronevěřili své funkci a byli obviněni z korupčního trestného činu, plní stránky novin. Na jedné straně články zvyšují povědomí o tom, že problém existuje, na straně druhé ale mají ten negativní dopad, že občané si na tyto kauzy zvykají jako na běžnou součást politické praxe.

Střet zájmů komunálních zastupitelů je tématem o to aktuálnějším z pohledu relativně nově ustavených samospráv, že není téměř vůbec řešen. Samosprávy byly ustaveny, aby se občané mohli účastnit na správě věcí veřejných. Jejich účast může být realizována přímo nebo prostřednictvím volených zástupců – komunálních zastupitelů. Rozhodovací procesy na úrovni obcí ale nejsou dostatečně chráněny proti zneužití aktéry těchto procesů. Současnost volá po obnovení a nastolení etických standardů politického života zahrnující politiky i občany a zkvalitnění legislativy.

Práce je zaměřena nejen na teoretická východiska faktorů, která ovlivňují jednaného komunálního zastupitele jako rozhodovatele, ale také na analýzu konkrétních případů, ve kterých zastupitel překročil své pravomoci a byl odsouzen za trestný čin související s výkonem veřejné funkce. Analýza skutečných případů pomůže k lepší orientaci v praxi komunální politiky, která jde za novinové titulky.

Kapitola věnovaná teoretickým východiskům a analýze regulativů stanoveného konceptuálního schématu (etika, právo a veřejná kontrola) přináší základní orientaci ve faktorech ovlivňující rozhodování komunálních zastupitelů. Jednání komunálního zastupitele jako hlavního aktéra rozhodovacího procesu na úrovni samosprávy je pojednáno z hlediska etických principů a hodnot, z hlediska normativního rámce a z hlediska místního společenství jako určujících regulativ jeho jednání.

Analýza teoretických východisek jednotlivých regulativů je východiskem pro následující praktickou část, která se týká vlastního výzkumu. V rámci výzkumu jsou prostudovány konkrétní případy zastupitelů, kteří se dopustili porušení zákona v souvislosti s výkonem jejich funkce. Analýza těchto případů doplňuje analýzu vymezených regulativů a pomáhá k ucelenějšímu pohledu na situaci komunálních zastupitelů v rozhodování a jejich střetu zájmů.

Na základě shrnutí závěrů provedených analýz je v závěru práce navrženo veřejně politické opatření, které zahrnuje posílení etických standardů ve společnosti, zkvalitnění legislativy a podporuje transparentnost a otevřenost samosprávy. Slovníku pojmů je věnována zvláštní část v závěru práce.

1.1 Vymezení veřejně politického problému

Cílem transformace v postkomunistických zemích bylo ustavení demokratických institucí samosprávy. Jinými slovy, obnovit samosprávné orgány veřejné správy na lokální úrovni a jejich autonomní roli v řízení a organizování veřejného života měst a obcí. Reforma veřejné správy byla vedena snahou prosadit demokratické principy rozhodování na samosprávné úrovni, které dávají možnost participaci širšího okruhu občanů na rozvoji místního společenství v duchu subsidiarity. Základní ideou je přesvědčení, že demokratická obec je základním kamenem demokratické společnosti. Decentralizace zakládá podmínky pro fungování politiky na dohled a na dosah, otevřené veřejné politiky vůči společnosti, politiky, která je otevřená ve vlastních rozhodovacích procesech politiků, veřejné správy i participaci občanského sektoru i médií.

Volení představitelé samospráv rozhodují o klíčových otázkách vývoje společnosti, jejich rozhodnutí ovlivňují nejen rozvoj daného regionu (obce, města), ale zároveň spoluvytváří směr vývoje společnosti jako celku. Zároveň lze ale úspěšně pochybovat o možnostech jednotlivce odhlédnout od svých osobních zájmů a hájit a prosazovat zájem veřejný ve všech situacích. Zastupitelé se zavazují slibem při nástupu do funkce, že zájem občanů a obce budou při výkonu svého mandátu prosazovat.

V zájmu udržení funkčních demokratických principů společnosti je vhodné jednání a rozhodování volených představitelů místních samospráv účelně upravit

institucionálními prostředky, aby bylo zajištěno prosazování a ochrana veřejného zájmu. Identifikování problémových okruhů v rozhodovacích procesech na úrovni samosprávy, ve kterých dochází k selhání funkčních mechanismů ochrany veřejného zájmu, spolu s identifikováním potenciálních střetů zájmů zastupitelů samospráv (analýza faktorů ovlivňující jednání a rozhodování zastupitele) je cestou nastavení efektivnějších funkčních mechanismů a obecně zajištění skutečné lokální demokracie.

Prostor samosprávy, obce je první a poslední úroveň, kdy se občan společnosti přímo setkává s politikou, kde lidé přímo zažívají následky politiky a jsou s nimi tedy bezprostředně obeznámeni. Účast občanů na veřejném životě je zásadním prvkem pro fungování demokracie. Bez fungující veřejné kontroly nemohou bezchybně fungovat ani demokratické postupy.

Nízká míra účasti občanů na správě místního společenství může na úrovni samospráv pramenit z neznalosti, jak se může občan zapojit a na co má právo, a zároveň z neochoty či nepochopení představitelů samospráv zapojit občanský prvek do svých rozhodovacích mechanismů.

1.2 Vymezení konceptuálního schématu práce

Konceptuální schéma, které bude sledováno, je vymezeno třemi základními regulativy, jenž se navzájem ovlivňují, prolínají, a jsou tedy ve vzájemných vztazích. Těmito regulativy jsou: (1) etika, (2) právo a (3) veřejná kontrola (nebo obecněji místní společenství). Jak je patrné, oblasti vymezené jednotlivými regulativy se mnohdy prolínají, a může být proto obtížné je jednoznačně vymezit či do nich zařazovat. Všechny tři prvky plní svou nezastupitelnou úlohu a jsou pro jednání zastupitelů, a nejen jich, zásadní.

1.3 Formulace hypotéz

Pro účely práce jsou stanoveny tyto hypotézy:

1) Stávající institucionální prostředky neupravují dostatečně střety zájmů zastupitelů jako aktérů rozhodovacích procesů na úrovni samospráv, a tedy

nezajišťují dostatečně ochranu veřejného zájmu v rámci těchto rozhodovacích procesů.

2) Porušení zákona zastupiteli v souvislosti s výkonem jejich veřejné funkce je důsledkem morálního selhání a chabé aplikace etických standardů v rozhodování obecně.

3) Bližší interpersonální vazby, které se uplatňují na úrovni samospráv – obcí, zajišťují vyšší transparentnost rozhodovacích procesů a podporují lokální demokracii.

1.4 Cíle práce

Cílem práce je identifikování problémových okruhů v rozhodovacích procesech na úrovni samosprávy, ve kterých dochází k selhání funkčních mechanismů ochrany veřejného zájmu, spolu s identifikováním střetu zájmů zastupitelů samospráv (analýza faktorů ovlivňující jednání a rozhodování zastupitele).

Zmapování situace komunálních zastupitelů v České republice a jejich trestných činů v souvislosti s výkonem jejich veřejné funkce a zmapování střetu zájmů komunálních zastupitelů v těchto trestných činech je cílem vlastního výzkumu.

1.5 Metody a zdroje dat

Mezi základní metody použité v této práci patří analýza zákonů a dalších předpisů, které upravují jednání členů zastupitelstev na úrovni obcí. Do analýzy budou zahrnuty ty zákonné úpravy a další předpisy, které jsou v současné době účinné, a tedy se uplatňují v praxi, i ty, které se budou uplatňovat v horizontu jednoho roku, tzn. platné zákony, které vejdou v účinnost během následujících měsíců. V relevantních případech budou rámcově použita srovnání s úpravou některých dalších států Evropské unie i mezinárodními doporučeními s ohledem na odpovídající charakter legislativy a trendů vývoje společnosti.

Další využitou metodou bude dotazníkové šetření u městských a okresních soudů České republiky, které bude probíhat formou dotazování prostřednictvím elektronické pošty či telefonického dotazování. Následně proběhne primární analýza dat. Analyzovány budou soudní spisy, které se týkají spáchaných trestných činů

obecními či městskými zastupiteli v souvislosti s výkonem veřejné funkce, které ukazují na pochybení či nezákonné jednání zastupitelů.

Bude zpracována analýza teoretických východisek a vybraných konceptuálních schémat ke studiu faktorů, které ovlivňují či spoluurčují jednání zastupitelů na úrovni obcí a měst. Analýzy budou doplněny studiem dokumentů a dostupné relevantní literatury a dalších pramenů.

2 Teoretická východiska a analýza regulativů

Konceptuální schéma bylo vymezeno třemi základními regulativy: (1) etika, (2) právo a (3) veřejná kontrola (nebo obecněji místní společenství). Je patrné, že oblasti vymezené jednotlivými regulativy se mnohdy prolínají, jsou vzájemně provázané, a jejich jednoznačné vymezení může být proto obtížné, stejně jako do těchto oblastí jednoznačně zařazovat. Všechny tři prvky plní svou nezastupitelnou úlohu a jsou pro jednání zastupitelů, a nejen jich, zásadní.

Pro každý regulativ budou vymezena základní teoretická východiska a v souladu s nimi bude vymezen základní rámec jejich interakcí. V analýze a studiu dokumentů bude poukázáno na selhání funkčních mechanismů v ochraně veřejného zájmu, jakož i selhání těch, kteří mají tento zájem prosazovat a hájit, stejně jako selhávají i ti, kteří se mají na tomto prosazování podílet skrze svá občanská a politická práva a povinnosti.

2.1 Etika

V původním smyslu je etika filosofická nauka, jež se snaží dobrat správného rozhodování nebo jednání, přičemž správné rozhodnutí je takové rozhodnutí, za které je možno nést odpovědnost, nebo které lze ospravedlnit. Aby nebyla etika vědou vyhrazenou pro několik málo zasvěcených, musí být aplikovatelná, a také v praxi aplikovaná. Etiku zde využijeme jako nástroj pro zkoumání morálních tvrzení a toho, co je dobré a co zlé (Brown In Potůček, 2005: 362).

Lidské jednání je vedle formálního rámce vymezeno dalšími pravidly jemnějšího charakteru, přijímaného hodnotového a etického systému. Lidské jednání se odehrává v prostoru, který je vymezen morálkou. Ta vymezuje, co se dělá a co se nedělá. Je specifická pro každou společnost a vymezuje pro tu kterou společnost, co dělají všichni slušní lidé. (Sokol, 1996: 120) Morálka je tedy jakýmsi slabikářem našeho jednání, který jsme si všichni osvojili podobně jako psaní a čtení. Zároveň je ale takovým jednáním, které jednotlivec pokládá za správné. Je zcela zřejmé, že veškeré lidské jednání nelze vymežit zákonem, natož pak, aby to bylo vhodné. Mravné (či synonymně morální) jednání vytváří základ pro fungování společnosti

jako společenství důvěry a solidarity. Víme, jaké jednání máme či můžeme očekávat od jiných.

Podle Martina Potůčka je etika kriteriálním zakotvením veřejné politiky, které dává smysl různým volbám. Etika, vycházející ze sociokulturního zázemí té které společnosti, ustanovuje pravidla, jimiž se společnost řídí. Zároveň ze své podstaty ustanovuje hodnoty a pravidla vyšší, než jsou běžně dodržovaná, neboť se vztahuje k ideálu, jenž je pro většinu populace neznámý, nepotřebný, nebo považovaný za zbytečný luxus. Etika je významným regulativem veřejné politiky i fungování společnosti jako celku. (Dohányosová, 2005: 21) Vymezíme-li etiku jako regulativ veřejné politiky, její implementace je závislá na začlenění jejích pravidel přímo do politického systému, a tedy do tvorby veřejné politiky. Cílem implementace etiky v rámci veřejné politiky je vznik takového politického systému, který by v sobě etická pravidla a normy přímo obsahoval a podle nich jednal.

Je přirozené, že nároky na osoby, které mají nějaké veřejné postavení, a tedy veřejnou moc, jsou vyšší, než nároky kladené na „obyčejného jednotlivce“, a to zejména s ohledem na etické jednání. Uplatňuje se přirozená lidská tendence osobovat si to, co je veřejné. Tak i osoba ve veřejné funkci je vnímána jako někdo, kdo by měl sdílet naše hodnoty a jednat podle našeho přesvědčení, které se společenstvím sdílíme. Očekává se, že budou nejen jednat v souladu se zákony, ale navíc, že právě oni budou ve svém jednání dodržovat vysoké mravní standardy, a především, že nebudou prosazovat osobní zájmy. Vyžaduje se, aby od svých osobních zájmů odhlédli.

Obecným předpokladem tedy je, že účastníci rozhodovacích procesů veřejné politiky sledují různé hodnoty a zájmy, jejich etické kompetence se mohou různit a mohou být ovlivněni dalšími skupinovými či obdobnými zájmy. Z uznávaných pojetí rozhodování jako a) racionálního procesu volby varianty řešení, b) procesu tvorby rozhodnutí a jeho jednotlivých fází a c) procesu jednání rozhodovatelů (Purkrábek, 2001: 368) se budeme blíže z etického hlediska věnovat pouze poslednímu jmenovanému pojetí, které se přímo týká jednání zastupitelů, jenž je tématem této práce. Následující text se věnuje etickým kompetencím jedince a jeho zájmům osobním i dalším, které ho mohou ovlivňovat v rozhodování, jako etickým aspektům, které hrají svou významnou roli v jednání veřejných činitelů.

2.1.1 Osobnostní předpoklady etického rozhodování

Přestože lze předpokládat, že lidé jsou schopni rozeznat dobré od zlého, nechovají se všichni stejně. Jednání lidí v různých situacích závisí na jejich motivaci, a je také určováno jejich vnitřní etikou či morální úrovní. Za všechny autory, kteří uvádějí různé úrovně etiky či morální vyspělosti, kterými každý jedinec prochází, uvedeme Kohlbergovo pojetí. Zpracování morální vyspělosti do jednotlivých vývojových stupňů odkazuje na rozvíjení našich schopností argumentovat o tom, co je správné, a také proč je to správné, a jak se jedinec učí být morálnějším. Ukazuje měnící se důvody pro správné jednání nebo dobré rozhodování.

Podle Kohlberga se rozlišování dobrého a zlého vyvíjí v šesti stupních a začíná již v dětství. Probíhá ve třech hlavních vývojových fázích, z nichž každá má dva stupně:

- fáze předkonvenční (věk 4-10 let): morální hodnoty jsou dány osobními potřebami a přáními

1. stupeň je charakterizován poslušností a vyhýbání se trestu, za dobré se považuje dodržování pravidel, jejichž porušení stíhá trest

2. stupeň je dán účelově a směnou, za dobré se považuje dodržování pravidel pouze tehdy, je-li to v bezprostředním osobním zájmu

- fáze konvenční (věk 11-13 let): morální hodnoty jsou dány zachováváním řádu, zvyklostí, potřebou potěšit okolí, konáním dobra

3. stupeň je podmíněn konformitou a souhrou mezi lidmi, za dobré se považuje žít tak, jak lidé okolo očekávají a vyhýbat se tomu okolí rozzlobit

4. stupeň odpovídá sociální souhře a uchovávání systému, za dobré se považuje plnění povinností, s nimiž jedinec souhlasil, zákony se mají dodržovat s výjimkou naprostých krajností, snahou je vyhnout se kritice od skutečné autority

- fáze postkonvenční (konec období dospívání a dospělost): morální zásady jsou obecné, nezávislé na svých nositelích i na lidech, kteří vynucují jejich zachování

5. stupeň odpovídá „společenské smlouvě“, užitečnosti, právům jedince, za dobré se považuje přesvědčení, že většina hodnot a pravidel připadajících skupinám, jejichž členy jsme, je relativní, přesto se tato pravidla a hodnoty mají dodržovat, neboť jsou součástí společenské smlouvy; některé hodnoty, jako život nebo svoboda však relativní nejsou a je třeba je chránit v každé společnosti bez ohledu na názor její většiny

6. stupeň se týká obecných etických principů, za dobré se považuje dodržování svobodně volených etických principů, zákony a sociální smlouvy obvykle z takových principů vychází a proto jsou platné, jsou-li ale v rozporu s těmito principy, jedinec jedná v souladu s principy, nikoli zákony; morální soud jedince určuje jeho vlastní svědomí. (Koukolík a Drtilová 2001, str. 98)

Morální uvažování ještě nemusí být vždy následováno morálním jednáním. To je typické zejména pro konvenční fázi vývoje. Problémem se ale jeví skutečnost, že postkonvenční vývojové fáze nedosahují všichni, což je pro uplatňování etických zásad značné omezení.

Mnozí autoři se ve svých pojetích věnují rozporu, kterému jedinec čelí při jednání a rozhodování, rozporu mezi jeho zájmy a jeho morálními závazky. Konflikt nabývá na intenzitě zejména u veřejných činitelů, kteří mají navíc odhlédnout od svých zájmů a prosazovat zájem veřejný. Přestože zde není možné uvést plný výčet a porovnání těchto pojetí, zmíníme aspoň některé z nich.

Rozpor reflektuje ve svém modelu rozhodování Etzioni, který vymezuje základní předpoklad, že lidé zpravidla volí své prostředky především na základě emocí a hodnotových soudů a pouze druhotně na základě logicko-empirických, tj. racionálních úvah. Jedinec se rozhoduje ve stálém vnitřním napětí, mezi svými potřebami a morálními závazky. Z tohoto plyne linie konfliktu, která sleduje morální hodnoty a další zdroje hodnocení (požitky). Morální jednání vymezuje jako schopnost vlastní jednání zobecnit a ospravedlnit před sebou i ostatními poukazem na obecná pravidla. Jedinec tedy vyjednává mezi svými vlastními potřebami a morálními závazky. Motivy jeho rozhodování mohou být morální i ekonomické důvody, např. zvýšení prestiže či sebehodnocení. Ve společnosti pak jedinec (JÁ) a kolektivita (MY) sdílí stejný pojmový a morální status (Etzioni, 1995). „Lidé se významně a systematicky liší ve svém jednání v závislosti na tom, zda jsou více motivováni morálními závazky nebo požitky.“ (Etzioni, 1995: 64)

Někteří další autoři vychází v modelech rozhodování z aplikace ekonomických teorií. Podle Arrowovy teorie racionální volby sleduje každý jedinec své zájmy s cílem dosáhnout nejlepšího výsledku při nejmenších nákladech. Dahl, Lindblom a Rawls vychází navíc z předpokladu, že rozhodování se odehrává v podmínkách nejistoty, a není proto důležité se snažit získat o nejvíce, ale neriskovat příliš. (dle Říchová, 2000: 95) Lindblomův inkrementální model předkládá kritiku racionality založené na definici cílů s poukazem, že nelze vždy předem stanovit výčet veškerých

hodnot a cílů, navíc hodnoty jsou nepřeveditelné a jsou proměnlivé. Dror pak zdůrazňuje neformální procesy, které rozhodování doprovázejí. Podle teorie omezené racionality je lidská omezenost a nedokonalost přirozená a musí se s ní počítat. Lidé se nesnaží maximalizovat svůj užitek, ale přijímají pouze uspokojivá řešení.

Komunikační teorie politiky vymezuje rozhodování politiků jako taková rozhodování, kdy v první řadě politikové neuvažují věcně, ale rozhodují ve vztahu k dané situaci a s ohledem na ty, kterých se to týká. Jednají tedy s ohledem na své spojence (např. politickou stranu), protivníky, zájmové skupiny, veřejné mínění, atp. (Sutor, 1996: 51). Podmínky realizace kolektivních rozhodnutí na místní úrovni jsou tímto faktorem značně ovlivněny, zvláště v případech, kdy mají některé skupiny privilegovaný přístup k politikovi a jeho rozhodování. Společné zájmy skupinové takový privilegovaný přístup zaručují.

Pro rozhodovací proces je typická informační asymetrie. Ta se projevuje v několika ohledech. Z jednoduše lidského hlediska je nemožné, aby každý jeden věděl vše. Lobbying má v rozhodovacím procesu aktivní funkci nejen jako snaha o ovlivnění rozhodnutí, ale zastává i roli informační. Role informace skýtá však velké nebezpečí. Politická nerovnost, kterou lze popsat jako nerovnost ovlivňování v závislosti na rozdílných zdrojích, znamená prosazování dílčích, nikoli veřejných zájmů a hraje proto významnou roli v rozhodovacím procesu, zejména ve fázi výběru alternativ, která je přístupem k informacím podmíněna (Lindblom, 1980: 91). Podstatné se proto jeví stanovení pravidel pro způsob a možnosti zájmových skupin ovlivňovat politická rozhodnutí i stanovení pravidel pro participaci občanů.

Jednání je možné chápat jako orientaci k nějakému cíli, aniž bychom při tom mluvili o vědomém sledování cíle. Může jím být i vytváření sociálního pouta a posilování jednoty (solidarity). Podle Bourdieuvy teorie jednání je principem jednání většinou něco jiného než záměr, jde o získané dispozice, které umožňují a vyžadují chápat jednání jako orientované k tomu či onomu cíli, aniž se přitom dá říci, že principem jednání je vědomé sledování cíle. Příkladem takového jednání je směna, v rámci níž dojde k předání daru. Dary vytváří sociální pouto a posilují tak jednotu (solidaritu). Dar obsahuje virtuální účinek nadvlády a ten umožňuje uplatňovat jeho symbolický vliv. (Bourdieu, 1998) V reálném prostředí a čase komunální politiky se takový dar označuje za úplatek, který zajišťuje právě onu nadvládu nad obdarovaným-politikem, aby rozhodoval ve prospěch darujícího. V podstatě se vlastně jedná o směnu pozice politika, kterou zastává díky důvěře

voličů, za svůj osobní prospěch. I takto bychom mohli definovat korupci, která je řečeno obecněji, zneužitím veřejného postavení či moci k osobnímu obohacení. Korupci je pak v tomto ohledu možné označit za selhání politika, které se projevuje právě v neschopnosti odhlédnout od vlastních zájmů, a tedy odchýlení se od svých formálních povinností, jak vyplývají z jeho veřejné role. Korupce je jinými slovy deviantním chováním¹, které je charakterizováno neochotou či neschopností dodržovat všeobecně akceptovaný soubor norem a pravidel, tzn. normativního systému, na němž jsou založena očekávání členů určitého společenství. (Frič In Potůček, 1994: 71)

2.1.2 Střet zájmů jako riziko etického rozhodování

Vedle osobního zájmu, který je pro pochopení snazší, protože je pro každého z nás uchopitelný z vlastní zkušenosti, hrají svou roli vedle morálního rozměru i další aspekty. Deformaci prostoru jednání zastupitele způsobuje také stranickost, idealizace politiky a malá informovanost o vnitřních procesech v politice (Veselý In Křížová, 1999: 41-59). Osoba ve veřejném postavení je v rozhodování ovlivňována vedle svých hodnotových orientací, a s nimi souvisejícím svědomím, mnoha různými zájmy a jednání veřejných činitelů se odehrává ve střetu těchto zájmů. Tento fakt klade na veřejné činitele o to vyšší etické a morální nároky, neboť mají od těchto zájmů odhlédnout a prosazovat zájem veřejný, mají-li dostát výkonu svého mandátu jako veřejné služby. Jednotlivé zájmy, které hrají v rozhodování veřejného činitele svou roli a které zvyšují riziko, že konečné rozhodnutí bude v rozporu s etickými standardy, lze členit na zmíněný zájem osobní, zájem veřejný, stranickost a další skupinové zájmy.

Osobní zájem. Sledování osobního zájmu je přirozenou lidskou pohnutkou, ať už je osobní zájem charakterizován ekonomicky ziskem či jinak, například společenským uznáním. Osobní zájem je takový, který se netýká ostatních (Purkrábek In Potůček 1996: 94). „Mít vlastní zájmy a usilovat o jejich uskutečnění je něco typicky lidského.“ (Sutor, 1996: 54) Veřejní činitelé jsou soukromými osobami, které společnost pověřila ve veřejném zájmu určitým posláním. Vyžaduje se po nich, aby přesáhli své vlastní jednotlivé zájmy a vynášeli výroky obecně platné,

¹ Srov. Frič, 1994.

aby potlačovali své osobní hledisko. Za správné se považuje, aby odhlédli od svých vlastních zájmů. (Bourdieu, 1998) Vzniká tak napětí mezi tím, co je přirozené, tzn. účel či záměr jednání jedince, který můžeme vymezit právě osobním zájmem, a tím, co po jedinci, je-li ve veřejné funkci, očekáváme, tj. neprosazovat osobní zájem. Zužovat osobní zájem pouze na zisk je nevhodným zjednodušováním, ač s ním bývá nejčastěji ztotožňován. Osobním zájem může být společenské uznání či prestiž, zlepšení úrovně či postavení, které primárně nemusí být spojeny s hlediskem ekonomickým. Uvědomit si osobní zájem ve všech jeho formách jako východisko pro individuální jednání je nezbytné, chceme-li se blíže věnovat jednání a rozhodování zastupitele. „V morálním selhání se projevuje znevažování druhých v jejich odlišnosti a absolutizace vlastního postavení“ (Sutor, 1996: 58)

Zájem veřejný. Vymezení veřejného zájmu je ve srovnání se zájmem osobním mnohem obtížnější a jednoznačné definice se odvažuje málokdo. Zájem, který se vztahuje k mnoha ostatním, lidem, ke společnosti, a shoduje se s jejich zájmy je zájmem veřejným (Purkrábek In Potůček 1996: 94). Lze ho vymezit jako obecný zájem společnosti vztažený právě k této společnosti k určitému objektu v určitém čase (tamtéž: 77). Veřejný zájem je druh orientace politiky i občanů, který podporuje rozvoj společnosti a řešení jejích reálných problémů. V tomto smyslu je v zájmu jednotlivců, kteří jsou členy veřejnosti. Pojem veřejný zájem vyjadřuje „potřeby, jež se týkají větších společenských kategorií (skupin či celé společnosti), hodnoty, na jejichž uskutečnění společnost aspiruje, a obranu před ohrožením těchto potřeb a hodnot“. (tamtéž: 78) Veřejný zájem je záležitostí každého občana jako společenského činitele. Zájem lze obecněji charakterizovat jako postoj k hodnotám. (tamtéž: 88). Zaměříme-li se na úroveň samosprávy, lze vymezit veřejné zájmy (zájmy obce jejích občanů) jako zájmy společné právě pro skupinu samosprávou vymezenou. Samospráva ve vztahu k celé společnosti pak tvoří pouze skupinu a její veřejné zájmy (jak byl vymezeno výše, veřejný zájem vyjadřuje potřeby skupin či celé společnosti) nemusí být v souladu s veřejným zájmem společnosti. Taková vrstevnost veřejného zájmu může být konfliktní. Zastupitelé jako představitelé samosprávy mají hájit zájmy a obce a jejích občanů, k tomu se zavazují slibem. Jako člen společnosti by měl však hájit zájem veřejný vztahující se k celé společnosti.

V případě, že se zájem veřejný společnosti a zájem veřejný obce rozcházejí, komplikuje tato situace již tak obtížně řešitelný střet zájmů.²

Stranickost. Stranické zájmy jsou specifickým případem skupinového zájmu, který pro jeho odlišnost ve vztahu k zastupitelům jako politikům vymezujeme odděleně. Stranickost lze charakterizovat jako významný limitující faktor rozhodování veřejných činitelů-politiků. Jako zástupce politické strany je zastupitel povinován určitou loajalitou straně, a tím zároveň i prosazováním jejích zájmů. Na úrovni obcí se ale tento problém nemusí jevit jako natolik aktuální, neboť značná část zastupitelů je nezávislími kandidáty či kandiduje sice za politickou stranu, ale je bez politické příslušnosti. Důsledkem faktu, že na úrovni obcí (i na vyšších úrovních) do politiky vstupují občané, kteří nemají zvláštní kompetence k výkonu zastupitelského mandátu ve smyslu odbornosti či znalosti procesů ve veřejné politice, je nízká informovanost o jejích vnitřních procesech a do určité míry i idealizace politiky. Stranickost lze vymezit jako jeden aspekt lokální politiky. Ukazuje rozsah, v němž strany lokální politikou prostupují v rámci celého procesu, po stanovení cílů a jejich realizaci. Druhým aspektem lokální politiky je intenzita jako rys stylu jednání a zacházení s konfliktem. (Vajdová, 1997)

Skupinové zájmy. Skupinami rozumíme neformální (přátelé, známí, kolegové atp.) i formální (profesní svazy, zájmové organizace, podnikatelské subjekty atp.) uskupení. Stranickost může podporovat další skupinové zájmy, jak vymezuje Purkrábek (2001: 374). Českou politiku od roku 1994 charakterizuje jako hru se zastřenými pravidly, kdy se veřejná politika redukuje na prosazování cílů politických stran. „Díky takto pojaté svobodě bez jasně stanovených vztahů a kompetencí mezi veřejným a soukromým, bez stanovení pravidel a kontrolních mechanismů mezi veřejnými a soukromými subjekty se jen rozšiřuje pole pro klientelismus.“ Klientelismus odkazuje na situaci, kdy veřejný funkcionář upřednostní zájem či jinak preferuje zájem přátel, kolegů, známých či jinak blízkých skupin. Propojení a vzájemná blízkost politiků a představitelů soukromé sféry, podnikatelů, je na úrovni samospráv ještě těsnější. Veřejní činitelé mají navíc privilegovaný přístup k informacím. Podle teorie elit jsou orgány místní správy kontrolovány malými vlivnými skupinami sestávajícími z představitelů politických stran, které jsou často úzce spojeni s místními podnikatelskými kruhy a z významných úředníků či

² Přes tento rozpor, pokud je v textu uveden v souvislosti se zastupiteli zájem veřejný, odkazuje se tím na zájem obce a jejích občanů, který je ze zákona povinen prosazovat.

kombinace všech tří (Chander, 1998: 204). Občané jsou přesvědčováni o tom, že ekonomická prosperita je v jejich zájmu a je tímto způsobem ospravedlňován privilegovaný přístup ekonomických subjektů k politikám (Lindblom, 1980: 71). Lobbying jako prosazování zájmů skupin v rámci rozhodovacích procesů je sice považován za součást pluralitního konceptu demokracie, nicméně zároveň patří k nedostatkům realizace kolektivních rozhodnutí. Přínos lobbyingu lze shledat v generování relevantních informací, které jsou rozhodovateli předány. Výsledné rozhodnutí je stálejší a odolnější proti potenciálním protitlakům, protože reflektuje širší zájmové spektrum. Také obohacuje a kultivuje politický diskurs a zvyšuje legitimitu politického rozhodování. (Potůček, Vass, Kotass In Potůček a kol., 2005: 53) Problematickou se však jeví skutečnost, že pravidla pro vzájemné střetávání různých zájmů a pro snahu je prosadit prostřednictvím lobbyistických i jiných aktivit, jsou velmi vágní. Rovněž kontrolní mechanismy jsou funkční jen omezeně, což vede k nešťastnému neregulovanému prolínání veřejného a soukromého a deformaci prostoru rozhodování zastupitelů na lokální úrovni, jehož výsledkem je deformace veřejného zájmu, který je prosazován.

Střet zájmů jako riziko etického rozhodování se u veřejných činitelů umocňuje dalším aspektem, a to privilegiem veřejné moci³. Politikové mají k dispozici zvláštní mocenské prostředky, které mohou zneužít, protože se ujímají veřejných úkolů. Z pohledu politické etiky je politik spoluodpovědný za obecné dobro společnosti i jednotlivců a princip solidarity se pak uplatňuje jako princip povinnosti, neboť solidarita zavazuje k péči o spořádanou obhajobu zájmů v horizontu obecného zájmu. (Sutor, 1996) Politickým důsledkem solidarity je, že všichni občané ručí za to, co se děje ve jménu všech, prostřednictvím svých orgánů a zastupitelů.

Přímým důsledkem „nezvládnutého“ střetu zájmů jsou vedle morálního selhání a různé formy korupce, které představují zpronevěru veřejné funkce jako veřejné služby.

³ Moc podle definice Maxe Webera znamená každou možnost prosadit uvnitř sociálního vztahu vlastní vůli i proti opačným snahám, bez ohledu na to, čeho se tato možnost týká. Sutor se pokouší o bezhodnotovou definici mocenského jednání ve velkých skupinách (př. reprezentativní zastoupení), které je podle něj vystaveno zvláštnímu pokušení zneužití moci. Představitelé velkých skupin mají pravomoci hájit zájmy celé skupiny, ale institucionalizovaná moc se může oddělit od svého původního základu a struktury jejího přenášení a kontroly mohou ustrnout. Proto je nutné zabývat se vedle kvality zákonů a institucí potřebnými mravními kvalitami jednajících (individuální etikou). (1996: 63)

2.2 Právo

Regulativ takto pro zjednodušení označený souhrnně „právo“ v sobě zahrnuje právní vymezení, právní předpisy a další institucionální prostředky upravující jednání zastupitelů. S ohledem na rozsah práce se zaměříme pouze na dimenzi volených představitelů obcí a měst (dále také samospráva), které jsou vymezeny jako základní územní samosprávné celky.⁴

Základem pro analýzu budou normy existující v českém prostředí, a to zejména zákon o obcích, zákony upravující hospodaření s obecním majetkem, zákon o střetu zájmů a etické kodexy někdy označované za „měkké“ zákony. Rámcově budou tyto údaje doplněny o srovnání s legislativou některých zemí Evropské unie i doporučeními nadnárodních organizací. Provést vyčerpávající srovnávací analýzu legislativy všech členských zemí EU je velmi obtížné, protože se zde, vyjma doporučení a směrnic Společenství, neuplatňuje jednotný model. Legislativní vymezení se zpravidla liší země od země. Navíc oblast práva, kterou chceme postihnout v analýze, bývá většinou roztržena v různých ustanovení zákonů. Legislativa upravující oblast samosprávy a zákony týkající se střetu zájmů jsou určeny především společensko-historickým vývojem daného regionu. Proto je obtížné jednotný model nalézt. Navíc jsou na místě pochybnosti, zda by takový jednotný model bylo vůbec možné aplikovat.

Oblast právního vymezení týkající se obecně jednání zastupitelů rozčleníme pro lepší přehlednost do několika tématických částí: 1) práva a povinnosti zastupitelů, 2) standardy a normy jednání, 3) omezení některých ústavních práv, 4) inkompatibilita (neslučitelnost funkcí) a 5) nástroje veřejné kontroly.

2.2.1 Práva a povinnosti zastupitelů v právních předpisech

Úroveň samosprávy není upravena komunitárním právem Evropské unie. Základní principy místní samosprávy jsou dány mezinárodní úpravou, Evropskou chartou místní samosprávy, kterou Česká republika přijala. Zůstává však u vymezení

⁴ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 99

obecných principů místní samosprávy, bližší úprava a vymezení jsou ponechány na ústavě a zákonech národního státu.⁵

Při vymezení základních práv a povinností obecních zastupitelů v souvislosti s výkonem jejich veřejné funkce budeme tedy vycházet především ze zákona o obcích, který je základní zákonnou normou upravující úroveň obcí⁶. Pro úplnost je možno uvést, že práva a povinnosti zastupitelů krajů i hl. m. Prahy, tj. vyšších územních samosprávných celků, jsou vymezeny obdobně a liší se jen velmi nevýznamně.⁷ Základní rozdílnost situace mezi krajskými a obecními zastupiteli spočívá ve vzdálenosti, resp. blízkosti občana. V městech a obcích je narozdíl od krajských volených představitelů pravděpodobné, že občané své zvolené zástupce osobně znají a mají lepší přehled o tom, o čem zastupitelé rozhodují a jak o tom rozhodují.

2.2.1.1 Zákon o obcích

Pro zvoleného kandidáta je složení slibu člena zastupitelstva, ve kterém na svou čest a svědomí slibuje, že svoji funkci bude vykonávat svědomitě, v zájmu obce a jejích občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky (§ 60 odst. 2), prvotním krokem. Zavazuje se k dodržování principů, jež bude ctít a jimiž se bude řídit při výkonu mandátu. Složením slibu se zvolený kandidát stává členem zastupitelstva (dále jen zastupitel). Funkce člena zastupitele je veřejnou funkcí (dle § 70). Mezi povinnosti zastupitele definované zákonem patří:

a) zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce a dalších orgánů obce, kterých je členem,

⁵ Obdobně pod komunitární právo (acquis communitare) EU nespadá střet zájmů a korupce. Nicméně EU se, stejně jako i další organizace, těmito oblastmi zabývá v posledních letech ve značně zvýšené míře. Výsledkem jsou doporučení pro potírání korupce a další úmluvy, které boj proti korupci upravují na mezinárodní úrovni. Česká republika přistoupila k Trestněprávní úmluvě o korupci (Úmluva Rady Evropy sjednaná 27.1.1999 ve Štrasburku), která upravuje postupy nutné k dokumentaci korupce. Česká republika je od roku 2002 členem Skupiny států proti korupci GRECO (monitorovací a hodnotící zprávy o České republice s ohledem na veřejnou správu, boj proti korupci a dodržování acquis). Skupina působí v rámci Rady Evropy a zaměřuje se na nedodržování „Dvaceti vedoucích principů boje proti korupci“. Výsledkem monitoringu je přehled doporučení pro ČR. Česká republika je zapojena do dalších projektů, např. Pakt stability a Octopus II. K dalším institucím, která vydávají doporučení, ujednání či dohody o spolupráci patří např. OSN (Úmluva Organizace spojených národů proti korupci z roku 2000), OECD, OLAF.

⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění

⁷ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v platných zněních

b) plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží (rozumějme např. řídit se usnesením zastupitelstva, které je pro zastupitele závazné),

c) hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce,

d) ohlásit střet zájmů.

Všechny zmíněné povinnosti jsou sice zákonem vymezené, zároveň ale za jejich porušení zákon nestanoví žádné sankce. Obecněji se můžeme odvolávat na jedinou „sankci“ v rámci politické odpovědnosti, a totiž nezískání dostatečné podpory voličů pro zvolení v následujícím volebním období, aspoň takto ji jako dostatečnou shledává celá řada dnešních politiků. Poslední zmíněná povinnost týkající se střetu zájmů si zaslouží bližšího rozboru, protože situace střetu zájmů je pro jednání a rozhodování zastupitele, jakož i pro projevy korupčního chování, zcela zásadní. Zákon v §83 odst. 2) uvádí, že „člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.“ Tato definice nemusí být pro praxi dostatečně jasná. Střet zájmů je navíc ve společnosti obvykle vnímán apriori negativně, i když je zcela běžnou a přirozenou součástí veřejného života. Negativní pak může být jen jeho ne-regulace či nepochopení, které se stává skutečným problémem. Střet zájmů můžeme obecněji definovat jako střet mezi zájmy osobními a zájmem veřejným (další definice viz následující část). Institut střetu zájmů se uplatňuje u všech, respektive každého jednoho člena zastupitelstva ve všech případech, kdy jako členové kolektivního orgánu (zastupitelstvo, rada, výbor, komise) uplatňují svůj mandát a podílejí se na projednávání a rozhodování jakékoli záležitosti. Podílem na projednávání pak rozumíme vystupování v rozpravě i sdělování svých názorů a doporučení k hlasování, podílem na rozhodování rozumíme vlastní hlasování. Můžeme tedy shrnout, že zastupitel ve střetu zájmů se nesmí v dané projednávané věci ani vyjadřovat, ani o navrženém usnesení hlasovat.

Další, i když nepřímo definovanou povinností zastupitele, je povinnost obce nakládat s majetkem obce účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce, obec jím nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob se stanovenými výjimkami. Obec je dále povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas

uplatňovat právo na náhradu škody, a také zabezpečit závazky dlužníků proti promlčení či zániku (§ 38). Provinění při nedodržení této povinnosti může být sankcionováno dle trestního zákoníku⁸, ale je komplikováno tím, že rozhodnutí spojená s těmito povinnostmi (například prodej majetku) spadají do kompetence zastupitelstva jako kolektivního orgán, nikoli zastupitele jako jednotlivce.⁹

Specifická oblast zadávání veřejných zakázek, konkrétně povinnosti členů hodnotících komisí, kam bývají zastupitelé často nominováni, zejména s ohledem na vyloučení střetu zájmů, je upravena zvláštním zákonem¹⁰. Tento předpis používají termín podjatost a vymezuje a zakazuje osobní zájem zastupitele na výsledku hodnocení. Podjatost je důvodem pro vyloučení z komise.

Vzhledem k tomu, že správa obecního majetku spadá do poměrně zásadních povinností a činností zastupitelů, následující odstavec se podrobně věnuje problematice kontroly hospodaření samosprávy.

Dohled nad dodržováním režimu veřejných zakázek spadá do kompetence Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, který má jako nezávislý orgán zajistit transparentnost, dodržování zásad rovného zacházení a nediskriminace zájemců i uchazečů při zadávání veřejných zakázek. Do kompetencí úřadu spadají i antimonopolní opatření (kartelové dohody atp.) a této činnosti věnuje úřad větší pozornost, než veřejným zakázkám realizovaným na úrovni samospráv. Nedostatečná kontrola vynakládání veřejných prostředků prostřednictvím veřejných zakázek je dlouhodobě kritizovanou skutečností. Řešením by bylo zlepšit dohled, tj. rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu o úroveň samospráv, což je vhodnější opatření než návrh vytvořit zcela nový orgán dohledu výhradně pro samosprávnou úroveň. Pro úplnost dodejme, že NKÚ samosprávy dozoruje, ale jen v případech státních prostředků (např. využití dotací na výstavbu atp.). Kompetence NKÚ vymezuje ústavní zákon, což změnu legislativy ztěžuje. Poslední pokus o

⁸ Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákoník v platném znění

⁹ Zastupitelé města Tábora byli trestně stíháni pro podezření z korupce za své kolektivní rozhodnutí zastupitelstva při prodeji městských pozemků pro stavbu supermarketu Lidl. O kauze informoval denní tisk, např. novinový článek „Politici si nejsou jistí, co je dobře a co špatně“ publikovaný 8.12.2004 v Listech Písecka. Závěr vyšetřování Policie ČR neshledal porušení § 38 zákona o obcích trestným činem. Zajímavé na této kauze je především to, že se jedná pravděpodobně o vůbec první případ, kdy byli zastupitelé stíháni za kolektivní rozhodnutí.

¹⁰ Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Ten v pasážích o podjatosti víceméně odpovídá zákonu č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nahradil zejména v souvislosti se vstupem České republiky do EU a nutností zahrnout evropské směrnice do české legislativy. Podle odborníků se ale nejedná o kvalitní normu. Již byl schválen další zákon, který současný nahradí. Ani ten se podle odborníků příliš nepovedl.

rozšíření pravomocí byl podán Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 349. Po téměř dvouletém přehazování mezi jednotlivými výbory Sněmovny byl v roce 2004 zamítnut ve 3. čtení. NKÚ tak nemůže prověřovat, jak se hospodaří se svěřenými veřejnými prostředky a majetkem na samosprávné úrovni. Vezmeme-li v úvahu, že zejména na úrovni měst a obcí do politiky vstupují lidé, kteří nemají dostatek zkušeností a rázem jsou odpovědní za mnohamilionové prostředky, v mnoha případech mohou chybovat třeba jen díky své nedostatečné odbornosti. Situaci můžeme shrnout takto: úroveň kontroly nad dodržováním hospodárnosti a účelnosti vynakládaných veřejných prostředků, o kterých zastupitelé rozhodují, je nedostatečná. Novinkou je v tomto ohledu povinnost každoročně provádět audit hospodaření samosprávy, jak ji stanoví zákon č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Ten je první ucelenou normou, která řeší problematiku hospodaření územních celků a mezi jiným stanoví procesní pravidla přezkoumávání.

Práva zastupitele jsou vymezena § 82 a zajišťují základní předpoklady pro výkon zastupitelského mandátu. Vymezeny jsou právem předkládat orgánům samosprávy návrhy k projednání, vznášet dotazy a podněty na orgány obce i orgány obcí zřízených (př. příspěvkové organizace, obecní a městské firmy) a požadovat informace související s výkonem funkce od zaměstnanců úřadu.

Problematickým se, pokud jde o vymezení povinností zastupitel, jeví především fakt, že za pochybení či jinak řečeno nedostání svých povinností zákon neurčuje žádné sankce.¹¹ Zákonodárce se tak spoléhá, že ustanovení zákona budou dodržována díky morálce zastupitelů a jejich politické odpovědnosti. Nedostatečnost kontroly umocňuje i kritizovaná absence kontroly hospodaření samospráv.

2.2.1.2 Zákon o střetu zájmů

Povinnosti zastupitele v souvislosti s ohlášením střetu zájmů s cílem dosažení nestranného výkonu funkce, byly blíže vymezeny další zákonnou normou, zákonem

¹¹ Pokutování za neúčast na zasedání samosprávného orgánu se uplatňuje například v pro nás poněkud exotické zemi Jihoafrické republice. Sankcí za opakovanou neomluvenou neúčast může být podle etického kodexu přijatého zákonem pro místní samosprávu (Code of Conduct – Municipal Structures Act) z roku 1998 i ztráta mandátu.

o střetu zájmů¹², která upřesňuje některé další povinnosti zastupitelů. Zákon se původně týkal výhradně členů parlamentu, vlády a vedoucích ústředních správních úřadů až do tzv. jarní novely z roku 2005¹³, která vešla v účinnost v březnu 2005 a rozšířila okruh povinných osob na zastupitele krajů, hl. m. Prahy (i jejích městských částí), měst a obcí s rozšířenou působností. Přestože byla novela zrušena Ústavním soudem¹⁴ již v červnu 2005 z procesních důvodů, považuje autorka za důležité tuto novelu a jí stanovené povinnosti zastupitelů v práci zmínit, neboť se jednalo o průlom v legislativní úpravě samospráv. Na zrušenou novelu obsahově do značné míry navazuje nový zákon o střetu zájmů¹⁵, který byl schválen v březnu 2006, nevešel ale dosud v účinnost.

Na samosprávy a jejich představitele přecházejí významné kompetence, které také dávají nový prostor pro zneužití jejich funkce. Veřejní činitelé, zastupitele nevyjímaje, při výkonu své funkce rozhodují o věcech veřejného zájmu. Při rozhodování může nastat situace, kdy se veřejný zájem dostane do sporu s jejich zájmem osobním, kterou obecně zahrneme pod pojem střet zájmů. Snahou zákonodárce tak bylo právní úpravou stanovit ty situace, ve kterých ke střetu zájmů dochází, a předcházet situacím, které mohou vyvolat snahu upřednostnit osobní zájem. Osobní zájem nebývá často zřejmý a veřejná kontrola je značně ztížena. Proto je snahou zákonodárce zajistit i nástroj pro veřejnou kontrolu. V důvodové zprávě k zákonu o střetu zájmů z roku 1992 se říká, že „každému musí být dána příležitost ověřit majetkové vztahy a vazby svých volených zástupců“. Přestože ve volebních programech snad všech politických stran zastoupených v parlamentu, bylo schválení nového účinného zákona o střetu zájmů zahrnující i komunální politiky jedním z hlavních bodů protikorupčního programu, jeho projednávání bylo velmi nesnadné a provázely ho velké debaty odrážející nedostatek politické vůle zákon přes obecné proklamace prosadit v účinné podobě. Důvodem je také fakt, že zhruba desetina poslanců paralelně vykonává zastupitelský mandát v obci či kraji, anebo dokonce na obou úrovních zároveň, u senátorů je počet ještě vyšší. Svaz měst a obcí ČR byl proti přijetí jakékoli regulace pro samosprávnou úroveň, relativně efektivně loboval za své zájmy (také díky zmíněnému počtu zákonodárců se zastupitelským mandátem) a měl

¹² Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (o střetu zájmů) ve znění pozdějších předpisů

¹³ Zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon o střetu zájmů

¹⁴ Nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb., ze dne 22. června 2005

¹⁵ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů s účinností od 1. ledna 2007

v parlamentu značnou podporu. Velmi častým a oblíbeným argumentem poslanců i senátorů je, že „slušný člověk žádnou normu nepotřebuje a neslušný si vždycky najde cestu, jak ji obejít“. Minimálně další podkapitola věnovaná morálce ukáže, že tato věta je spíše alibistická, než faktická a ukazuje na neochotu přijmou regulaci, která se má týkat právě těch, jež ji přijímají. Jednodušší je samozřejmě stanovit pravidla pro jiné.

Novela rozšířila povinnosti zastupitelů o:

a) zákaz využívat postavení, pravomocí či informací získaných při výkonu funkce k získání neoprávněných výhod pro sebe nebo jinou osobu, tj. zejména zákaz osobně po dobu výkonu funkce jednat za sebe či jinou osobu v obchodních záležitostech vůči samosprávě, či samosprávou zřízených subjektů, kde funkci vykonává, zákaz odvolávat se na svou funkci v záležitostech nesouvisejících s výkonem mandátu a zákaz umožnit uvedení jména či vyobrazení k reklamním účelům za úplatu či jiný prospěch,

b) zákaz pro uvolněné zastupitele pobírat odměnu za výkon funkce v orgánech právnických osob s majetkovou účastí samosprávy, a to i po skončení funkce, pro neuvolněné zastupitele je výše odměny stanovena usnesením zastupitelstva, přičemž její výše je zveřejněna,

c) povinnost při projednávání ohlásit osobní zájem, povinnost podávat každoročně tzv. oznámení o činnostech, uvádějící přehled všech činností zastupitele, které vedle své funkce vykonává, oznámení o příjmech a darech, podává pouze uvolněný (tzv. placený na plný úvazek) zastupitel, uvádějící přehled příjmů a jiných majetkových výhod, včetně přijatých darů a oznámení o nemovitém majetku, uvádějící přehled nabytých vlastnických či dalších věcných práv k nemovitému majetku.

Novela také nově stanovila peněžitou sankci za nedodržení povinností či porušení zákona, a to až do výše třiceti tisíc korun, která nahradila do té doby jedinou uplatňující se sankci ve formě veřejné výtky. Zavedení sankce bylo reakcí na skutečnost, že zhruba polovina zákonodárců své zákonné povinnosti sledované dle odevzdaných či neodevzdaných oznámení neplnila.¹⁶ Pro srovnání v Chorvatsku či Polsku je poslanci obstaven plat, dokud povinnost nesplní.¹⁷

¹⁶ Sledování dodržování povinnosti odevzdávat tzv. oznámení poslanci a senátory se autorka věnovala v rámci projektu Watchdog Parlamentu ČR občanského sdružení Oživení. Projekt sledoval plnění zákonné povinnosti veřejnými funkcionáři od r. 2002. Výstupy projektu byly použity k prosazení změn v legislativě, co se týče zveřejňování oznámení veřejnými funkcionáři. Nový zákon o střetu zájmů již počítá s jejich zveřejňováním na centrální adrese. V roce 2003 byly zveřejněny první

Pozornost si zaslouží regulace odměn zastupitelů za funkce v tzv. městských firmách, která je průlomovým opatřením na úrovni samospráv. Zákaz pobírat odměny za funkce ve státních organizacích, do nichž je poslanec či senátor nominován v souvislosti s výkonem své funkce, byl novelou uzákoněn v roce 2002. Na samosprávné úrovni nikdo z jejích představitelů o takové regulaci nechtěl nic slyšet. Odměny některých zastupitelů z městských firem činí ve velkých městech ročně i statisíce a bývá zvykem zastávat paralelně několik funkcí v různých firmách. Obce i města zřizují podnikající právnické osoby (akciové společnosti či společnosti s ručením omezením), jejichž činnost se odehrává typicky v zajišťování dodávky vody, kanalizace, provozování městské dopravy atp.. Obce a města si z pochopitelných důvodů ponechávají v těchto firmách rozhodovací podíl, a tedy vysílají také do těchto firem své zástupce z řad zastupitelů (těch je převážná část) i úředníků, aby dohlíželi na to, že firma zohledňuje a je řízena zájmem obce či města, tj. většinovým vlastníkem. Zastupitelé jsou ale v jiném, než pracovně právním vztahu a odměny za funkce v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech firem (obvykle jako členové představenstev a dozorčích rad) běžně pobírají. Jako vyslaní zástupci obce či města mají hájit jeho zájmy. Jako členové těchto orgánů jsou ale zase povinni hájit a prosazovat zájmy tohoto subjektu a jejich odměny se navíc vypočítávají ze zisku firmy. Střet zájmů je evidentní. Zastupitel je přímo finančně zainteresován na zisku firmy. Je zřejmé, že zájmy obce a obecní firmy nemusí být vždy shodné. Pro firmu je cílem zisk, pro obec zajištění služeb zájmu občanů. Navíc tyto funkce nejsou obsazovány dle profesní či odborné kompetence zastupitelů, ale podle politické příslušnosti k vládnoucí politické straně či koalici, jak to ukázala analýza vedlejších činností pražských zastupitelů.¹⁸

Dva měsíce po zrušení novely zákona byl parlamentu předložen tři roky připravovaný vládní návrh zákona o střetu zájmů. Projednávání vládního návrhu znovu otevřelo diskusi nad tím, zda má norma upravovat i komunální sféru a v jakém rozsahu. Shodné pro debatu nad zákonem i dříve uvedenou novelou zákona byla snaha, aby se netýkala všech zastupitelů samospráv, odůvodňovaná obecným přesvědčením, že pak strany kandidátky neobsadí. V novele zvolili zákonodárci

výsledky projektu, tj. porušování zákona polovinou poslanců. Výsledkem veřejného tlaku bylo podání oznámení všemi poslanci a senátory za rok 2003, tj. oznámení podaná v roce 2004. K tématu autorka publikovala článek Porušování zákona – oblíbený parlamentní sport v příloze Literárních novin.

¹⁷ Komentář ke změnám zákona o střetu zájmů viz článek autorky Zákon o střetu zájmů. Krok vpřed nebo stranou?

¹⁸ Viz majetková příznání pražských zastupitelů na <http://www.bezkorupce.cz>.

určení skupiny zastupitelů podléhajících zákonu podle velikosti obce: všichni zastupitelé do úrovně tzv. dvojkových obcí. Při projednávání vládního návrhu zákona (tj. zhruba 9 měsíců po projednávání novely) se názor zákonodárců změnil a dělítkem byla „uvolněnost“ zastupitele. Zákon se tedy bude týkat uvolněných zastupitelů. Na nátlak zejména nevládních organizací byli zahrnuti i neuvolnění zastupitelé, ale jen zastávající funkci starosty nebo radního. Dovedíme-li názor většiny zákonodárců, přestože zastupitelstvo má velmi významné pravomoci a do jeho kompetence spadají všechna důležitá rozhodnutí, např. schválení programu obce, rozpočtu, územního plánu, rozhodování o příspěvkových organizacích, uzavírání smluv, poskytování dotací, zastavení věcí a práv, převody nemovitostí ad., není třeba střet zájmů těch, kteří tyto kompetence jako členové zastupitelstva mají, nikterak upravovat.

Povinnosti stanovené novým zákonem jsou totožné či obdobné s novelou, co se týče:

a) zákazu využívat postavení, pravomocí či informací získaných při výkonu funkce k získání neoprávněných výhod pro sebe nebo jinou osobu, tj. zejména zákaz osobně po dobu výkonu funkce jednat za sebe či jinou osobu v obchodních záležitostech vůči samosprávě, či samosprávou zřízeních subjektů, kde funkci vykonává, zákaz odvolávat se na svou funkci v záležitostech nesouvisejících s výkonem mandátu a zákaz umožnit uvedení jména či vyobrazení k reklamním účelům za úplatu či jiný prospěch,

b) zákazu pro uvolněné zastupitele pobírat odměnu za výkon funkce v orgánech právnických osob s majetkovou účastí samosprávy, neupravuje ale odměny pro neuvolněné zastupitele,

c) povinnost při projednávání ohlásit osobní zájem, povinnost podávat každoročně tzv. oznámení o činnostech, uvádějící přehled všech činností zastupitele, které vedle své funkce vykonává, oznámení o příjmech a darech, podává pouze uvolněný (tzv. placený na plný úvazek) zastupitel, uvádějící přehled příjmů a jiných majetkových výhod, včetně přijatých darů, oznámení o nemovitém majetku, uvádějící přehled nabytých vlastnických či dalších věcných práv k nemovitému majetku.

Nově je stanoveno d) postfunkční omezení na dobu jednoho roku, tj. zákaz působit v orgánech či uzavřít pracovněprávní vztah se subjektem, která se

samosprávou uzavřela za poslední 3 roky smlouvu na nadlimitní veřejnou zakázku¹⁹ a pokud o ni zastupitel rozhodoval.

Pokuta je odstupňována dle druhu prohřešku zastupitele a může dosáhnout až půl milionu korun.

Bohužel se v rámci projednávání návrhu zákona vytratila tzv. etická rada, která měla být jak evidenčním (evidence podaných oznámení), kontrolním (kontrola plnění povinností), tak i poradním orgánem. Nahrazena byla správním soudem, k čemuž zazněly ze strany odborné veřejnosti oprávněné výtky. Řešení situací střetu zájmů či pochybnosti o splnění oznámení o osobním zájmu, není procedurální záležitost a správní soudnictví může jen ztěžít nahradit zmíněnou poradní funkci rady. A to zejména s ohledem na skutečnost, že střet zájmů není jednotně definován v různých předpisech.

Zákon o střetu zájmů ho definuje takto: „Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.“²⁰ Důležité je vymezení zájmu osobního, kdy dle § 4 zákona se osobním prospěchem rozumí i „poměr manžela, dětí, rodičů, sourozenců, druha nebo družky k projednávané věci, pokud by veřejnému funkcionáři nebo této osobě mohl vzniknout osobní prospěch, nebo má-li na věci osobní zájem“. Nový zákon definici osobního zájmu zužuje na osobu veřejného funkcionáře, kdy jej vymezuje § 3 odst. 1 zákona jako „takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu,“ což představuje naprosto neodůvodněné snížení funkčnosti celé normy. Zákon o veřejných zakázkách vymezuje § 57 podjatost, kdy členové hodnotící komise nesmí být ve vztahu k uchazečům podjatí, zejména se nesmí podílet na zpracování nabídky, mít osobní zájem na zadání zakázky a nesmí je spojovat „osobní, pracovní ani obdobný poměr“ s uchazeči o zakázku.

Srovnání definice osobního zájmu a střetu zájmů nového zákona o střetu zájmů, který by ve své podstatě měl být podrobnější i přísnější normou, a vymezení v zákoně o obcích působí poněkud komicky. Ten stanoví osobní zájem jako výhodu

¹⁹ Limity pro veřejné zakázky stanoví zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce přesahují ekvivalent 5 mil. EUR v české měně, na dodávky, služby či zboží je to ekvivalent v rozmezí 160-600 tis. EUR dle kategorie plnění zakázky.

²⁰ Dle § 2 zákona č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů

nebo škodu pro veřejného funkcionáře nebo osobu blízkou²¹, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci.

Průběh projednávání obou norem (novely i nového zákona střetu zájmů) jak v Poslanecké sněmovně, Senátu i jejich výborech ukazuje na názorovou roztržičnost i značnou tvořivost při psaní pozměňovacích návrhů, jak je ostatně zřejmé i z malé ukázky nejednotnosti vymezení střetu zájmů v zákonech. Potřeba reagovat na rozšíření kompetencí samospráv adekvátním rozšířením opatření chránící veřejný zájem nebyly středem zájmu zákonodárců. Jejich obavy se týkaly více toho, jak naplní kandidátky, když i pro zastupitele budou platit pravidla střetu zájmů. Neřešený střet zájmů se ale uplatňuje jako jeden z faktorů korupce. Pro bližší srovnání změn zákona o střetu zájmů viz Příloha č. 1.

2.2.1.3 Úprava střetu zájmů v zahraničí

Na základě srovnávací studie právních úprav střetu zájmů vybraných evropských států²², která zahrnovala právní úpravy zhruba dvou třetin všech členských zemí EU, je možné dovodit následující. Všechny právní úpravy střetu zájmů s výjimkou Francie byly přijaty v druhé polovině 90. let 20. století nebo ještě později, tj. po roce 2000. Od osmdesátých a především devadesátých let 20. století se s větším důrazem ozývají hlasy po vyšších morálních standardech při výkonu funkce a po větší transparentnosti výkonu nejen politických funkcí. Tradiční omezení neslučitelnosti a financování politických stran se ukázaly jako nedostatečné. V této souvislosti se objevuje snaha zvýšit ochranu veřejného zájmu a prosadit transparentnost do rozhodovacích procesů správy prostřednictvím regulace střetu zájmů v jednání a rozhodování. Zmíněné platí pro určitou skupinu zemí. Pro druhou je charakteristická neexistence zvláštního zákona, který by přímo upravoval zákon o střetu zájmů a jednotlivá ustanovení lze nalézt napříč právními předpisy, nebo je zákon vůbec neupravuje, jak je typické pro Nizozemí a Skandinávii.

²¹ Osobou blízkou se podle § 116 občanského zákoníku rozumí příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel, partner (od 1.7.2006); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, jestliže by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní.

²² Studie byla vypracována Parlamentním institutem v souvislosti s projednáváním zákona o střetu zájmů českým parlamentem a byla určena jako podklad pro rozhodování poslanců v roce 2005. Zahrnuje srovnání právních úprav střetu zájmů sedmnácti členských zemí EU a dvou nečlenských zemí (Bulharska a Chorvatska).

Právní úpravy neodpovídají jednotnému vzoru, odpovídají společenskému a historickému vývoji země či národa. Z tohoto pohledu pak neexistující zákon o střetu zájmů v Nizozemí a skandinávských zemí, kde je občanská společnost tradičně silná, tolik nepřekvapí. Zároveň nepřekvapí ani snaha zejména postkomunistických zemí střední a východní Evropy v zákoně o střetu zájmů vymezit taxativně téměř vše. Občanskou společnost v těchto zemích bychom za silnou pravděpodobně neoznačili. Nedávná, pro všechny tyto země společná, vláda komunismu vedla k rozpadu tradičních místních společenství, poškodila důvěru ve volené představitele a v neposlední řadě vedla k úpadku hodnot obecně i úpadku hodnot odpovědného výkonu funkce vůči občanům.

Značná rozmanitost jednotlivých úprav, které se v té které zemi uplatňují, ztěžuje jejich porovnání či srovnání. Vybíráme proto institut oznámení, který najdeme i v českém právním řádu, a pokusíme se o srovnání právních úprav těchto zemí, pokud jde o tento institut. V zemích skandinávských a v Nizozemí je podávání majetkových přiznání dobrovolné, není ukotveno v zákoně. Přesto je běžnou praxí, že veřejní funkcionáři oznámení podávají. V Nizozemí patří podávání oznámení (někdy označovaných jako majetková přiznání) k běžné praxi už u kandidátů na veřejnou funkci a je jedním z nástrojů, jak získat přízeň voličů. Británie klade důraz na oznámení o osobním zájmu, tj. zveřejnění takových finančních a ekonomických vazeb, které mohou ovlivnit nezávislost veřejného funkcionáře při výkonu funkce. Britský model se uplatňuje i v Německu, Irsku či Portugalsku. Francouzský model klade větší důraz na oznámení majetku, které má předcházet jeho nezákonnému shromažďování, a vyžadují i podrobnější oznámení o činnostech. V postkomunistických zemích je snahou rozšířit okruh povinných osob i na nižší úrovně a zároveň podávat jak oznámení o osobním zájmu, tak majetku i činnostech.

Oznámení se zpravidla podávají písemně. Obecně existují dva modely pro podávání oznámení, každoroční a na začátku a konci volebního období. Pravidelné každoroční oznámení umožňuje průběžnou kontrolu, na rozdíl od druhého modelu, kde je možná pouze kontrola ex post. I sankce za nedodržení či porušení vymezených povinností jsou různé, od veřejné výtky, trestněprávních sankcí, placení pokut a nevyplácení mzdy až ke ztrátě mandátu. Evidování oznámení je někdy formalizováno i v případě jejich dobrovolného odevzdávání (např. Švédsko a Finsko). Způsob kontroly oznámení můžeme také rozdělit do dvou skupin. Existence nezávislého orgánu kontroly, který plní do určité míry poradní funkci, odpovídá

většinou neposkytování oznámení veřejnosti. Veřejná kontrola je druhou z možností, kdy jsou oznámení zveřejňována na internetových stránkách či publikována v úředních listech. První skupina klade větší důraz na ochranu soukromí, druhou charakterizuje zdůraznění ochrany veřejného zájmu a veřejná kontrola navíc dává větší prostor občanům. Špatnou kombinací je omezené zveřejňování a neexistence nezávislého kontrolního orgánu, což je, bohužel, současný případ český²³.

Na místní úrovni dochází k bližšímu kontaktu se soukromým sektorem, a tedy k nárůstu situací střetu zájmů. Soukromé zájmy spolu s nepotismem a klientelismem mají dopad na rozhodovací procesy. Proto je nutné přijmout účinná legislativní opatření zajišťující nestrannost rozhodování a zvyšovat zároveň politický závazek představitelů samospráv. (Kudrycka, 2004). Při tvorbě regulace střetu zájmů je vhodné vycházet z mezinárodních doporučení (např. doporučení OECD, GRECO, OSN.), nutné je ale především respektovat společenskou situaci a reflektovat společensko-historický vývoj regionu.

2.2.1.4 Nedostatečnost právních předpisů

Shrňme, v současné době pro zastupitele platí čtyři zákonem taxativně vymezené povinnosti, kdy zákon o střetu zájmů nelze současně zahrnout. Zastupitel je povinen účastnit se zasedání všech orgánů obce, kterých je členem. Musí plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, například jednat v souladu s usnesením zastupitelstva. Především má hájit zájmy občanů, jak se zavázal i ve svém slibu zastupitele. Poslední povinností je vágně vymezené ohlášení střetu zájmů. Zastupitel je sice povinen osobní zájem oznámit, ale hodnocení, zda se jedná o střet zájmů, tj. zda bude zastupitel vyloučen z projednávání a rozhodování, ponechává zákon na uvážení daného orgánu obce.

Ještě větší omezení pak leží ve vymahatelnosti dodržování těchto povinností s ohledem na sankční opatření obsažená v platných právních předpisech. Funkce

²³ Situace by se měla změnit lednem 2007 s novým zákonem o střetu zájmů. Vládní návrh šel nad rámec uplatňovaných přístupů, kdy kombinoval jak institucionální kontrolu skrze nově vytvořený nezávislý orgán, tzv. etickou radu, tak i kontrolu veřejnou prostřednictvím zveřejnění oznámení na centrální adrese. Způsob obsazování etické rady byl kritizován a poslanci ji posléze vyškrtli z návrhu, kdy řízení pro porušení zákona o střetu zájmů bylo (poněkud nesmyslně) delegováno na správní soudnictví. Zároveň ale vyškrtli i zveřejňování oznámení na internetových stránkách. Na poslední chvíli bylo odsouhlaseno kompromisní zveřejňování oznámení na centrální adrese. Oznámení budou přístupná těm, kteří se identifikují a bude jim udělena registrace.

zastupitele je funkcí veřejnou, takto vymezenou v úrovni politické²⁴. Proto i sankce za pochybení při výkonu funkce by měly ležet v rovině politické. Dnes se uplatňují sankce finanční a tzv. politická odpovědnost, která ale stojí mimo rámec právního vymezení a v české praxi je poněkud mlhavým pojmem. Český řád nedává možnost politických sankcí za politická pochybení, jako je tomu v některých jiných evropských zemích, tj. pozastavení výkonu mandátu či jeho ztráta. Česká republika čelí stejně jako další postkomunistické země vysoké míře korupce²⁵, úpadku morálky a hodnot, kterou odráží společenská poptávka po přijetí regulace střetu zájmů, která stanoví pravidla pro veřejné funkcionáře národní i samosprávné úrovně.

Střet mezi veřejným a soukromým, resp. skupinovým zájmem je významným potenciálním zdrojem korupce. O to víc, když legislativní úprava tohoto střetu zájmů je obecně považována za nedostatečnou. Proto důsledná eliminace tohoto střetu může být důležitým příspěvkem ve snaze dosáhnout větší transparentnosti veřejného života. (Nechala, Pirošík, 2003)

Po této krátké rekapitulaci je možné zhodnotit současný právní stav, který by měl skrze stanovení povinností pro zastupitele zajistit dostatečnou ochranu veřejného zájmu, jako nedostatečný. Vezmeme-li v úvahu, že do komunální politiky vstupují zpravidla lidé bez politické praxe a bez právnického vzdělání, mělo by se jim dostát návodnější informace, jak vykonávat svůj mandát odpovídajícím způsobem v souladu s ochranou veřejného zájmu. Zákon samozřejmě nemůže postihnout všechny nuance jednání. Proto existují i další formy vymezení povinností zastupitele.

2.2.1.5 Vymahatelnost právních předpisů

Na základě analýzy právních předpisů a norem je zřejmé, že jedním ze záporů existujících právních norem je jejich nedostatečná vymahatelnost. Ta je spolu se správnou implementací (odpovídajícím zaváděním zákona do praxe) základní podmínkou uplatňování zákona. Zákon je společenskou normou, která předepisuje či

²⁴ Na vztah zastupitele k obci nelze pohlížet jako na vztah pracovně právní. U zaměstnanců je porušení povinností definovaných minimálně na úrovni zákoníku práce sankcionováno i rozvázáním pracovního poměru. U zastupitelského mandátu nelze takovýto příměr aplikovat.

²⁵ Index vnímání korupce (CPI) zveřejňuje každoročně mezinárodní nevládní organizace Transparency International. Podle tohoto žebříčku se míra korupce v České republice povážlivě zvyšuje. Index je uveřejněn na <http://www.transparency.cz>.

omezuje jednání. Za přestoupení či nedodržení zákonem určených pravidel jednání následuje trest. Sankční opatření se jeví jako nezbytná součást uplatňování zákona.

Vymahatelnost právních předpisů má vztah k celé řadě faktorů, které souvisí jak se stavem společnosti, tak i ustanovením či stavem institucí. Aspoň ve zkratce se pokusíme vymezit některé z těchto faktorů.

Základním předpokladem vymahatelnosti právní normy, přirozeně vedle její existence, je kvalita předpisu, která odpovídá základním danostem a vymezuje základní prostředky vymahatelnosti. Norma tedy musí být jasná a srozumitelná a musí obsahovat kontrolní mechanismy a sankční opatření.

Soudy, statní zastupitelství a orgány činné v trestním řízení hrají v tomto ohledu nezastupitelnou úlohu. Významným faktorem je především jejich efektivita, kterou rozumíme především úroveň vyšetřování a projednávání, jejich rychlost a kompetence vyšetřovatelů a soudců. Efektivita vyšetřování a soudního projednávání a doba jejich trvání má dopad nejen na toho, který zákony přestoupil a je stíhán, ale v širším kontextu na celou společnost. Udělení sankce má přímý dopad na osobu, která zákon přestoupí, zároveň má ale působit jako varování pro ostatní, že zákony je nezbytné dodržovat. Tato funkce sankcí klesá s délkou doby projednávání činu kompetentními institucemi. Svou roli hraje i lidský faktor. Nekompetentnost či nízká odborná úroveň vyšetřovatelů či soudců má přímý dopad na vymahatelnosti zákonných norem. V neposlední řadě má svou roli i forma trestu. Jestliže jsou tresty příliš měkké, jejich funkce je snížena, neboť se může „vyplatit“ normu nedodržet.

Pokud kontrolní mechanismy závisí na kontrole veřejné, pak musí norma logicky obsahovat ta opatření, která takovou kontrolu umožní. (Blíže viz podkapitola věnovaná nástrojům veřejné kontroly v právních předpisech). Podmínkou jsou také určité kompetence aktérů veřejné kontroly, zejména co se týče aktivního přístupu k občanské odpovědnosti, jejich postoje a interpretace životních podmínek. V případě, kdy veřejná kontrola vyžaduje využití institutu trestního podání či žaloby přidružuje se další psychologický moment. Majoritní postoje české společnosti k těmto institutům lze charakterizovat jako mírně odtažité, minimálně ve srovnání například se Spojenými státy americkými, kde jsou tyto instituty občany hodně využívány.²⁶ Obrátit se na soudy či orgány činné v trestním řízení je v české společnosti zpravidla považováno za poslední možnost, které se většina snaží

²⁶ Námítkou srovnání může být např. odlišnost právních systémů, kdy se ve Spojených státech uplatňuje tzv. precedentní systém vycházející z anglosaské tradice.

vyvarovat. Tyto postoje veřejnou kontrolu limitují velmi významně. Například informovaní o veřejných záležitostech nevnímají občané jako naléhavý problém (Potůček, 1997: 68). Pak nelze očekávat, že občané budou aktivně kontrolovat veřejné záležitosti, které se jich bezprostředně nedotýkají. Tento aspekt by rozhodně neměl být při navrhování veřejně politických opatření opomíjen.

2.2.3 Etický kodex

Standardy a normy jednání nemusí být vymezeny přímo zákonem, ale mohou být obsaženy v jiných závazných předpisech. Příkladem takového předpisu je etický kodex zastupitele²⁷. Právě etický kodex plní funkci „vodítka“ pro jednání a rozhodování zastupitele stojí na pomezí dvou vymezených regulativů, práva a etiky. Jako nástroj práva je zařazen s ohledem na skutečnost, že přijetím se zpravidla stává závazným, vymahatelným dokumentem, i když je na místě znovu zdůraznit prvek dobrovolnosti, který je pro etický kodex typický. Etický kodex je výrazem potřeby postulovat principy, postoje a způsoby jednání pro určité situace, které jsou v rámci činnosti organizace považovány za vhodné. Etické kodexy jsou tedy jedním z nástrojů praktické politiky.

Obecně je kodex souhrnem hodnot a cílů spolu s vymezením postupů, jak těchto hodnot a cílů dosáhnout. Etický kodex zastupitele by měl být výsledkem široké debaty v dané samosprávě. Neměli by v ní chybět odborníci a odborná veřejnost, kteří zajistí kvalifikovaný přístup k formě kodexu, zastupitelé napříč politickým spektrem, jimž je kodex určen a měli by proto vyjádřit své názory, co od kodexu očekávají a co by měl konkrétně vymezovat, i občané, kteří konec konců zastupitele zvolili a měli by mít proto možnost přispět do debaty a vyjádřit své postoje.

Důvodem přijímání etických kodexů je snaha zabezpečit standardy, které nejsou upraveny zákonem, případně manifestovat před širokou veřejností morální vyspělost a bezúhonnost. (Dohányosová, 2005: 15) Jednou z hlavních funkcí etického kodexu je kultivace prostředí. Dovnitř i navenek vyjadřuje jednotnost hodnot a cest k jejich

²⁷ V mezinárodních dokumentech se setkáváme spíše s anglickým označením „Code of Conduct“, než „Code of Ethics“. Významově odlišné názvy ukazují na snahu zajistit pravidla, jak mají volení představitelé jednat či vést, odtud kodex vedení či jednání. Kodex je ale také souborem etických hodnot. Navíc se v českém prostředí zažil termín etický kodex, bude proto takto používán i v této práci.

naplňování (Štíčka, 2005). Etické kodexy stanovují rizika a předkládají způsoby jejich eliminace, konkrétně definují problémové oblasti v jednání zastupitele, tak na ně upozorňují a dávají možnost se jim vyvarovat. Z tohoto pohledu je etický kodex preventivním nástrojem v boji proti korupci, a měl by se proto stát standardním vybavením českého zastupitele.²⁸ Etický kodex je pro zastupitele návodem, omezuje subjektivitu v rozhodování a zároveň demonstruje vstřícnost vůči občanům, čímž zvyšuje jejich důvěru v orgány samosprávy. Je rovněž nástrojem, jak dosáhnout určitého standardu ve všech rozhodovacích procesech samosprávy. Etický kodex zastupitele je také vyjádřením souhlasu s omezením určitých občanských práv (např. omezení podnikání při výkonu veřejné funkce uplatněné zákazem ucházet se o veřejnou zakázku k obci nebo zákaz vykonávat funkce v tzv. obecních firmách).

Vedle stanovení obecných hodnot a zásad, pravidel otevřenosti a pravidel jednání zastupitele by etický kodex měl obsahovat účinné mechanismy veřejné kontroly i ustanovení, která vymahatelnost kodexu zaručí, a tedy zaručí jeho funkčnost. Vymahatelnost se váže na přítomnost procesů, které stanoví postih při porušení kodexu, tzn. kodex musí stanovit sankce za porušení. Bez sankčních opatření má kodex hodnotu i podobu tak říkajíc šuplíkového dokumentu.

Formu přijímání etického kodexu můžeme nalézt v zásadě dvojí. Buď tvoří část zákona, nebo je přijat jako samoregulující opatření. Dle formy prosazování bychom mohli přístupy vymezit jako shora-dolů (up-down) u zákonné podoby a zdola-nahoru (down-up) u samoregulujícího opatření.

První zmíněná forma přijetí etického kodexu se uplatňuje například ve Velké Británii, kde je kodex pro místní samosprávu součástí zákona²⁹. Má sice zákonem předepsanou podobu vzorového etického kodexu, resp. samospráva je povinna ho vlastním rozhodnutím přijmout, nicméně samospráva ho v rámci přijímání může pozměnit či doplnit o další ustanovení tak, aby odpovídal podmínkám toho kterého místního společenství. Výsledná podoba kodexu je výsledkem konsensu a jeho schválením se stává kodex závazným pro všechny zastupitele. Neproběhne-li přijetí kodexu samosprávou, stává se pro ni po uplynutí stanovené lhůty 6 měsíců od účinnosti zákona závazný kodex ve znění vzorového etického kodexu. Z tohoto je

²⁸ K návrhu etického kodexu zastupitele a jeho zavádění v českém prostředí publikovala autorka článek Etický kodex není nadstandard v časopisu Moderní obec. Návrh etického kodexu zastupitele byl zpracován v roce 2003 v rámci projektu občanského sdružení Oživení Předcházení střetu zájmů na komunální úrovni, na němž se autorka spolupodílela. Tento návrh byl i základem pro Etický kodex člena zastupitelstva hlavního města Prahy přijatý usnesením zmíněného zastupitelstva v březnu 2005.

²⁹ Local Government Act 2000 Velká Británie

patrná určitá měkkost zákonné normy, kdy zákonodárce ponechává na uvážení povinného subjektu, jak normu pro svou vlastní potřebu upraví, samozřejmě v rámci vymezených mantinelů. Etický kodex mají všechny rozhodovací orgány na místní (rozuměj samosprávné) úrovni, jak ukládá zákon.

Ve Velké Británii se musí kodexem řídit všechny volené orgány místních samospráv. Na dodržování kodexu dohlíží nezávislý úřad. V Anglii je to The Standards Board for England³⁰, který prošetřuje oznámení o porušení etického kodexu a případně udílí sankce, mezi které patří odvolání zastupitele z funkcí, pozastavení výkonu mandátu nebo zákaz kandidování v komunálních volbách až na dobu pěti let. Jednotlivé případy jsou po projednání zveřejňovány na internetových stránkách úřadu. Mezi sankcionovaná porušení kodexu patří např. ohrožení vážnosti úřadu nebo mandátu, neohlášení finančních, osobních či jiných zájmů, nezveřejnění majetkových přiznání či neuctivé jednání k ostatním. Úřad dohledu plní i poradní funkci. Je důležitým místem i pro občany, kteří se na něj mohou obrátit s pochybnostmi týkajícími se jejich zastupitelů.

Obecně platí, že nároky na jednání zastupitele jsou vyšší, než nároky na běžné občany, a tento stav je v zákonech reflektován. Existence kodexu ještě nezaručuje, že se zastupitelé budou ve všech ohledech chovat příkladně. Také ve Velké Británii existuje korupce a o neetickém chování zastupitelů svědčí až desítky trestů udělených úřadem dohledu. Nicméně definování standardů jednání zastupitelů na místní úrovni přispívá k větší transparentnosti jednání zastupitelů a fungování samosprávy, představuje opatření chránící uplatňování veřejného zájmu, příznivě ovlivňuje důvěru občanů v ní a v neposlední řadě otevírá rozhodovací procesy, čímž podporuje žádoucí účast veřejnosti na fungování a správě společnosti.

Vhodnější a původnější formou etického kodexu je jeho přijetí jako samoregulačního opatření. Tento způsob přijetí etického kodexu spíše odpovídá významu, který je přikládán místnímu společenství jako základu demokratického zřízení. Zastupitelstva by měla mít vysokou míru autonomie, ale zároveň vysokou míru odpovědnosti. Přijetí etického kodexu zastupitele samoregulační formou dává zastupitelům možnost nastavit mantinely svému jednání. Podmínky svého fungování by měla samospráva spoluvytvářet a spoluurčovat za účasti občanů, kteří právě na místní úrovni mohou nejlépe uplatnit své právo na účast při správě věcí veřejných.

³⁰ <http://www.standardsboard.co.uk>

V České republice byl centrálně přijat Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě vládním usnesením v roce 2001. Pro samosprávnou úroveň žádné obdobné opatření navrženo centrálně nebylo. Místní správa zůstává v kontrolním úsilí zatím mírně opomíjena.

Během posledních let došlo k přijetí etického kodexu zastupitele v několika českých městech a obcích.³¹ Jedním z paradoxů českých etických kodexů je, že některá zastupitelstva jejich znění odmítají zveřejnit s odvoláním na přijetí kodexu jako interního předpisu, což je v přímém rozporu s duchem a funkcí etického kodexu, který má otevřenost a transparentnost rozhodování orgánů podporovat. Projednávání obsahu kodexu se, bohužel, prakticky vždy omezuje pouze na politickou debatu uvnitř politických klubů a na půdu zastupitelstva. Širší veřejnost se o přípravě zpravidla nedozví, dozví jen rámcově z usnesení rady či zastupitelstva obce, nebo je informována tiskovou zprávou či článkem po přijetí etického kodexu zastupitele. Dalším základním nedostatkem českých kodexů zastupitele je ve většině případů nulová vynutitelnost ustanovení kodexu. Proces přijímání kodexu by se měl skládat z široké diskuse všech zúčastněných stran, přijetí konsensu odrážející názory zúčastněných, přípravě návrhu kodexu a jeho přijetí. V českém prostředí se fáze diskuse, a to zejména s občany, jednoduše přeskakuje. Obvyklý způsob přijímání odráží nepochopení funkce a smyslu etického kodexu. Pozitivní se v tomto ohledu jeví příklad města Turnova, kde začal proces přijetí etického kodexu otevřením široké diskuse na toto téma. Iničiátoři si stanovili dobu minimálně několika měsíců, kdy na stránkách místních novin budou k tématu uveřejňovat stanoviska z řad občanů, odborníků a zastupitelů.

V posledních letech, zdá se, vítězí zastánci etického přístupu nad tzv. legislatory, pro které je typické prosazování, aby všechny normy byly přesně zachyceny černé na bílém. Oba způsoby jsou nezastupitelné, je třeba přesných právních definic, ale na etiku nelze zapomínat.³² Pro vymezení principů etického vedení využijeme mezinárodní doporučení, které stanoví několik bodů, které by měly být ve veřejné správě dodrženy. Etické standardy pro veřejnou službu musí být jasné a ukotveny v právu. Veřejní činitelé musejí mít k dispozici etické vedení a musejí znát svá práva

³¹ Vzhledem k rozsahu práce je analýza etických kodexů zastupitelů samospráv, které byly projednávány či přijaty v České republice, pouze rámcová. Tématu etických kodexů pražských zastupitelů a jejich obsahovou analýzou se ve své diplomové práci zabývala Denisa Dohányosová.

³² Ze závěrů konference High level forum on Conflict of Interest in Government and the Public Sector konané v Praze ve dnech 24.-25. listopadu 2003.

a povinnost. K prosazování etických principů ve veřejné správě je třeba politického odhodlání a angažovanosti. Vedoucí veřejní činitelé musejí jednat eticky a podporovat etické jednání. To musí podporovat i řídicí postupy, praxe a obecnější podmínky veřejné služby. Prostor interakcí mezi veřejným a soukromým sektorem musí být vymezen jasnými pravidly. Rozhodovací procesy musí být transparentní a otevřené kontrole. Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti, postupy a sankčními opatřeními za nesprávné jednání.³³

Úsilí o správně nastavené podmínky pro jednání zastupitelů a fungování samospráv jako celku se odráží v prosazování dalších institutů „odpovědného vládnutí“. V literatuře a mezinárodních doporučení je nalezneme zpravidla pod anglickými termíny *public accountability*, *public scrutiny* či *good governance*³⁴, které bychom mohli shrnout pod pojem odpovědné správy věcí veřejných, jež je vymezena těmito cíli: zákonností, demokratickou kontrolou a odpovědností, transparentností, profesionalitou, etickými hodnotami, subsidiaritou a rovným přístupem k občanům.

2.2.4 Omezení některých ústavních práv

Některá omezení ústavních práv zastupitele vycházejí z principu nutnosti chránit zájem občanů, zájem veřejný. Omezení práv se může týkat těchto článků Listiny základních práv a svobod: čl. 7 nedotknutelnost soukromí, čl. 11 právo vlastnit majetek, čl. 17 svoboda projevu³⁵ (i právo na informace) a čl. 21 právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Tato omezení odpovídají dobrovolnosti vstupu do veřejné funkce. Jinými slovy, zastupitel si svou veřejnou funkci zvolil dobrovolně, a musí se tedy podrobit opatřením, která sice mohou omezit některá jeho ústavní práva, ale v zájmu ochrany práv jiných, tj. občanů, jejichž práva se jako zastupitel zavázal hájit a prosazovat.

³³ Mezinárodní doporučení jsou z dílen OECD, OSN a Rady Evropy. Evropská unie vytvořila s OECD společný program SIGMA, jehož cílem je podpora transformujících se zemí střední a východní Evropy v oblasti reformy veřejné správy a který se odkazuje právě na definované principy etického vedení (OECD Recommendation: Principles for managing ethics in the public service, 1998).

³⁴ *Governance* (vládnutí) je vymezeno jako výkon politické, ekonomické či administrativní pravomoci při spravování veřejných záležitostí na všech úrovních, dle definice UNDP, *Governance for Sustainable Human Development* (překlad autorka). *Accountability* můžeme chápat jako odpovědnost vůči veřejnosti. *Scrutiny* jako podrobný dohled ve smyslu veřejné kontroly.

³⁵ Srov. Sutor, 1996: 179

Soukromé podnikání některých veřejných funkcionářů bývá omezeno po dobu výkonu funkce. Tak je tomu v případě poslanců, senátorů, členů vlády a vrcholových úředníků. Podnikání zastupitelů není v českém právním řádu omezeno. Většina členů zastupitelstva není pro výkon funkce uvolněna, jednoduše se něčím živit musí. U uvolněných zastupitelů je situace jiná. Výkon jejich funkce se dá přirovnat k plnému úvazku a omezení soukromého podnikání by proto bylo na místě obdobně, jak platí pro poslance a senátory. Příklad pardubického starosty, jehož soukromá firma prováděla audit hospodaření města, podpoří argument pro určitou regulaci soukromého podnikání uvolněných zastupitelů. Omezení podnikání vůči dané samosprávě stanoví nizozemský zákon o obcích. Zastupitel nesmí přímo nebo zprostředkovaně uzavírat objednávky či dodávky pro obec, vykonávat jiné činnosti pro obec za úplatu, nabýt neveřejně nemovitost či nájem od obce.³⁶ Další příklad je ze zámoří. Ve Spojených státech je běžné pozastavit po dobu výkonu funkce soukromé podnikání a převést je na tuto dobu na správcovskou firmu. Takové opatření je v současné době v českých podmínkách nerealizovatelné. Ale omezení podnikání vůči své obci je vhodná regulace, kterou by mohl upravovat právě etický kodex zastupitele.

Omezení vlastního podnikání by nemuselo být nutné, pokud by byly důsledně uplatňovány zákazy hlasování a účasti na projednávání ve věcech osobního zájmu zastupitele, tedy např. jako uchazeče o veřejnou zakázku. To se ale v praxi neděje (viz pardubický případ nebo případ kraslického starosty, který hlasoval proti svému odvolání! a jeho hlas rozhodl o neodvolání a setrvání ve funkci). Zákaz hlasování v případě střetu zájmů (či podjatosti) zastupitele a zákaz účasti na projednávání náš zákon o obcích, jak již bylo popsáno, explicitně nevyjadřuje a dává tak šanci různým zmatečným výkladům. Na rozdíl od nizozemského zákona o obcích, který případy nehlasování zastupitele uvádí: a) v záležitostech, která se ho přímo nebo zprostředkovaně týká nebo již se účastní jako zástupce, b) při ověřování nebo schvalování účetnictví společnosti, kde má funkci nebo je v pracovním poměru. Vyslovit zákaz hlasování a projednávání záležitostí v situaci střetu zájmů se bojí zastupitelé i ve svých etických kodexech z velmi prozaického důvodu. Jejich

³⁶ Zákon ze dne 14. února 1992, Sb. č. 96, obsahující nová ustanovení týkající se obcí (Zákon o obcích) ve znění zákona ze dne 22. června 1994, Sb. č. 573, původní holandský název: WET van 14 februari 1992, Stb. 96, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet), zolas laatstelijk gewijzigd bij de wet van 22 juni 1994, Stb. 573 (překlad Pavel Křivka)

právníci jim to neschválili, protože je to dle jejich názoru v kolizi s ústavním právem garantujícím svobodu projevu.

Nastavit přiměřenou hranici mezi ochranou veřejného zájmu a ochranou soukromí veřejných činitelů není jednoduché, což dokládají debaty spojené se zveřejňováním oznámení o majetku či dalších, které můžeme označit za soukromé informace, které má zastupitel o sobě zveřejnit. Donedávna zveřejňovali naši poslanci a senátoři informace o činnostech i majetku i za své manžele a manželky. Za sebe i rodinné příslušníky podávají oznámení zastupitelé ve Varšavě i Budapešti (Krnáčová, 2004)³⁷. Argument, že se jedná o čistě soukromou záležitost, jejichž zveřejnění je v rozporu s ústavním právem na ochranu soukromí a bude jen popichovat závistivce nebo ponoukat kriminální živly, neobstojí. Nicméně i na půdě parlamentu (nebo zejména právě tam) se setkáváme s tvrzením, že zasahování do soukromí veřejných činitelů je protiústavní, neboť všichni občané jsou ústavou chráněni stejně³⁸. Dobrovolným vstupem do veřejné funkce se zastupitel (stejně jako ostatní veřejní funkcionáři) zřiká práva na absolutní soukromí. Bude placen z veřejných prostředků a bude o nich také rozhodovat. Proto by měla být veřejnost obeznámena s příjmy zastupitele i informacemi o těch zájmech a činnostech, které ho mohou při rozhodování ovlivnit.

Sankce ve formě pozastavení či dokonce ztráty mandátu, jak je známe z britského příkladu, je u nás téměř fata morgana, protože v české legislativě je mandát téměř nedotknutelný. Zánik mandátu je zpravidla spojen pouze s neslučitelností funkcí (podrobněji k neslučitelnosti viz následující část. Ztrátu mandátu pro nedodržení či porušení povinností, jako je tomu v případě Velké Británie, v českém právním řádu budeme hledat marně. Pozastavení výkonu mandátu, ztráta mandátu či zákaz kandidovat ve volbách jsou vnímány jako porušení ústavních práv definovaných Listinou základních práv a svobod v právu účasti na správě věcí veřejných. Zastupitel může být odvolán z funkcí, které zastává v radě, výborech či komisích. Mandát mu ale zůstává, pokud se ho nevzdá a počet rezignací je v českém prostředí nízký.

³⁷ Srov. přehled povinnosti podávat oznámení komunálními zastupiteli v zemích střední a východní Evropy (Kudrycka, 2004: 18)

³⁸ Takto se vyjádřil poslanec J. Pospíšil v obecné rozpravě 1. čtení návrhu zákona o střetu zájmů v roce 2005. To je „politická realita“. „Odborná teorie“ se snaží o vyjasnění vztahů a kompetencí mezi soukromým a veřejným, podle jakých pravidel a pod jakou kontrolou se vztahy mezi nimi uskutečňují. Tuto potřebu zdůraznil M. Purkrábek ve svém příspěvku již v roce 2001.

Obecně můžeme říci, že česká legislativa upravující povinnosti zastupitelů upřednostňuje práva veřejného funkcionáře jako jednotlivce nad právy občanů, nebo je v omezeních práv veřejného funkcionáře, či jinými slovy v ochraně práv občanů, nedůsledná. Přispívá tak k situaci, kdy se někteří starostové mohou domnívat, že teď jsou králem obce oni a nemusí se nikomu zpovídat.

2.2.5 Inkompatibilita

Stanovení inkompatibility (neslučitelnosti funkcí) je jedním z pilířů zajištění fungujících mechanismů ochrany veřejného zájmu. Souběh funkcí je v mnoha ohledech nejen potenciálním, ale skutečným střetem zájmů, a je proto vhodné předem souběh funkcí omezit stanovením neslučitelnosti.

Novela zákona o střetu zájmů č. 96/2005 Sb. změnila ustanovení o neslučitelnosti funkcí členů obecních zastupitelstev, které definuje zákon o volbách do zastupitelstev obcí³⁹. Vymezila vedle stávající neslučitelnosti funkcí zastupitele obce a zaměstnance této obce nebo zaměstnance pověřeného obecního úřadu a státního zaměstnance nově i neslučitelnost funkce krajského zastupitele a starosty či místostarosty obce, a také zastupitele obce s funkcí statutárního orgánu příspěvkové organizace⁴⁰, osoby oprávněné jednat za organizační složku obce, strážníka obecní policie (míněno v obci, kde je zastupitelem). V případě, že se zastupitel při neslučitelnosti funkcí mandátu nevzdá, mandát pro neslučitelnost funkcí zaniká pouze, vysloví-li to zastupitelstvo. Pro úplnost dodejme druhý důvod zániku mandátu, tj. pravomocné odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

Novela byla schválena uprostřed volebního období a měla za následek vzdání se mandátu některých zastupitelů, např. ředitelů škol. Na ustanovení této neslučitelnosti zákonem byla řada rozporuplných reakcí. Ze strany většiny zastupitelů to byly reakce odmítavé, např. starostové pražských městských částí zvolených za ODS odmítli vyslovit zánik mandátu zastupitelům pro tuto neslučitelnost a společně v tomto duchu podepsali stanovisko. I většina dalších radnic dodržování zákona bojkotovala, k čemuž přispělo i vyjádření Ministerstva vnitra z dubna 2005, aby zastupitelé „zatím“ zákon nedodržovali s odůvodněním, že na zákon byla podána stížnost k Ústavnímu soudu. Na druhé straně byly zaznamenány pozitivní ohlasy především

³⁹ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů

⁴⁰ Srov. Tomanová (2001: 13) k rozšíření stejné neslučitelnosti navržené v sousedním Slovensku.

od ředitelů škol, kulturních domů a nemocnic zřizovaných obcí či městem jako příspěvkové organizace, kteří samozřejmě nepatřili do řad zastupitelů. Uvítali možnost rovných podmínek se všemi dalšími příspěvkovými organizacemi při rozdělování finančních prostředků zřizovatele, když zájmy jedné z nich, v jejímž čele stojí zastupitele a ředitel v jedné osobě, nebudou v zastupitelstvu „prioritně“ prosazovány. Většina zastupitelů se postavila proti ustanovení zákona a hlasovala případně proti zániku mandátu svých kolegů ze zastupitelstva.

Do nového návrhu zákona se tato neslučitelnost funkcí nedostala, přestože argumenty pro vyslovení neslučitelnosti jsou jasné. Spolurozhoduje-li zastupitel například o veřejných prostředcích, které budou rozděleny mezi vzdělávací instituce (příspěvkové organizace) obce a je-li zároveň ředitelem jedné z nich, pak je ve střetu zájmů. Svým rozhodnutím může využít svého postavení zastupitele a opatřit prospěch pro „svou“ instituci, i když je to instituce veřejná, na úkor ostatních.⁴¹ Jednoduše řečeno, nerozhoduje nestranně. Může situaci řešit zdržením se projednávání a hlasování. Ani ty ale nepatří v českém prostředí k dobré praxi, a systémové řešení je proto nezbytné. Neexistence takových opatření je České republice vedle dalších nedostatků v úpravě střetu zájmů vytýkána ze strany mezinárodních expertů. Konečnou fází neřešeného střetu zájmů je korupce (Kudrycka, 2004), a té se chceme vyvarovat.

Je zřejmé, že snahou občana je zvolit si svého regionálního zástupce i do národního parlamentu, aby tam hájil jeho (rozuměj občanovy regionální) zájmy. Ty může zvolený zástupce, politik, hájit bez ohledu na to, zda zároveň zastává funkci v samosprávě. Souběh funkcí člena parlamentu a člena zastupitelstva samosprávy neodpovídá v tomto ohledu principu dělitelnosti moci zákonodárné, soudní a výkonné garantovanou ústavou⁴². Navíc má souběh funkcí velmi praktický dopad na politický život v zemi obecně. Tím je uzavírání se a neprostupnost politiky vůči širšímu okruhu osob. Místa pro politiky na samosprávné úrovni, která jsou početně vymezena zákonem, se zvolením politika do úrovně vyšší neuprazdňují a nedávají tak

⁴¹ Senát Ústavního soudu je jiného názoru. Ve svém rozhodnutí ze 7. prosince 2005 vyhověl stížnosti bývalého zastupitele, kterému byl zrušen mandát v souvislosti s (v té době již zrušenou) novelou zákona o střetu zájmů. Zrušení mandátu je podle vyjádření Ústavního soudu v rozporu s jeho ústavními právy, kdy každý občan má rovné právo ucházet se o veřejné a volené funkce a nikdo ho v tom nemůže omezovat.

⁴² Neslučitelnost funkcí poslance národního parlamentu a samospráv je stanovena nizozemským zákonem o obcích. Ve Francii je souběh funkcí stanoven na maximálně dvě volené funkce (Chander, 1998: 94) U nás ji nenajdeme. Zachování slučitelnosti je výrazem ochrany práva na účast na správě věcí veřejných, které je každému občanu garantováno bez ohledu na vykonávanou funkci.

možnost příchodu (kandidování a zvolení) nových politiků. Uvedme příklad, který není v praxi ojedinělý. Senátor A. je zároveň neuvolněným krajským zastupitelem a uvolněným starostou obce. Odhlédneme-li od častého a běžného argumentu, že více funkcí lidově řečeno nelze stíhat a že máme politika 3v1, má souběh jeho funkcí negativní dopad na samosprávné úrovni ve smyslu, že nedává možnost obměňovat místní politické struktury. Politika se uzavírá a může ve svém důsledku znamenat pokles účasti širší veřejnosti na správě věcí veřejných na místní úrovni. Přes princip dělitelnosti moci je funkce zákonodárná (poslanec, senátor) v české praxi slučitelná s funkcí, kterou lze charakterizovat jako výkonnou, tj. funkce zastupitele na všech samosprávných úrovních.

2.2.6 Nástroje veřejné kontroly v právních předpisech

Právní předpisy i další normy stanovující povinnosti zastupitelů by bezesporu měly obsahovat i nástroje, které zajistí jejich vymahatelnost. Vymahatelnost předpisů a norem je závislá na sankčních a kontrolních mechanismech, interních i externích. Interní kontrola má svá omezení zejména v (ne)závislosti. Nezbytným předpokladem je funkční vnější kontrola spolu s definováním jejích nástrojů. Je dobré připomenout, že atmosféru či prostředí pro uplatnění nástrojů vytváří společenský systém. Regulační nástroje jsou proto účinné v míře, ve které odpovídají hodnotám a orientacím dané společnosti. (Potůček, 1997: 81) V této části se budeme věnovat pouze institucionálním předpokladům veřejné kontroly.

Mezi nejúčinnější nástroje předcházení střetu zájmů, a tedy zajištění nestranného rozhodování zastupitele patří majetková přiznání, kodexy jednání (popsané v předchozí části jako etické kodexy), vyloučení z rozhodovacího procesu (pojednáno v části věnující se omezení ústavních práv), transparentnost samosprávy a institut ohlášení zneužití funkce či podezření na takové zneužití, který se týká zajištění ochrany toho, kdo takové oznámení podá, a existenci nezávislé instituce, která takové ohlášení řeší. Poslední zmíněný nástroj (v literatuře označovaný také jako whistleblowing) nemá v českém právním řádu oporu.

K základním přímým nástrojům veřejné kontroly zastupitelů, stejně jako dalších veřejných funkcionářů, patří majetková, finanční oznámení či oznámení zájmů, která jsou normativně stanovena. Z nich je patrné, jaké zájmy mohou zastupitele v jednání

a především rozhodování ovlivnit. Kontrola může fungovat jen za předpokladu zveřejnění těchto oznámení.

Institut etického kodexu je možností a způsobem, jak se zástupci širší veřejnosti mohou přímo zapojit a spoluvytvářet kontrolní mechanismy, nejen je následně využívat. Tento přístup zaručuje i vyšší kvalitu a funkčnost mechanismů, a tedy i veřejné kontroly. V situaci, kdy většina sankcí v našem právním prostředí spoléhá na neviditelnou politickou odpovědnost, je veřejná kontrola pro odpovědné fungování veřejné správy nezbytná. Vytváří tlak na představitele samospráv, aby dodržovali své povinnosti a jednali odpovědně.

Dalším nástrojem veřejné kontroly zastupitelů je transparentnost a otevřenost samosprávy, které bývají někdy ve výčtu nástrojů ochrany veřejného zájmu v rozhodovacích procesech neprávem opomíjeny. Ty se týkají transparentního rozhodování všech orgánů samosprávy (zastupitelstvo a výbory, rada a komise), důsledného zveřejňování informací s jejich činností spojených (například výsledky hlasování), poskytování dalších informací, zavedení institutu veřejných slyšení, veřejné zasedání orgánů města a možnosti vystoupení na nich. K účinné veřejné kontrole i správnému fungování samosprávy a plnění všech jejích úkolů je nezbytné dostupně zveřejnit informace v průběhu celého rozhodovacího procesu, tj. o čem, proč, kdo a jak rozhoduje. Bez zohlednění všech těchto aspektů nelze zajistit veřejnou kontrolu, a tedy nenarušené fungování místního společenství.

Důsledné zveřejňování všech dokumentů samosprávy musí probíhat způsobem dostupným občanům. S nastoupivší érou informačních technologií je vhodnou formou jejich zveřejňování internetová stránka obce.⁴³ Spolu s informatizací veřejné správy, tzv. *eGovernment*⁴⁴ by se měl každý úřad stát transparentním a přiblížit se tak občanům.

⁴³ Projekt Infoliga webů realizovaný Otevřenou společností, o.p.s. v roce 2005 sledoval míru, způsob a přehlednost zveřejňovaných informací na webových stránkách samospráv. Dle stanovených kategorií následně samosprávy seřadil do žebříčku podle otevřenosti samosprávy. Výsledky projektu včetně použité metodiky jsou zveřejněny na <http://www.otevrete.cz>.

⁴⁴ *eGovernment* představuje podle vymezení Ministerstva Informatiky ČR transformaci vnitřních a vnějších vztahů veřejné správy pomocí informačních a komunikačních technologií s cílem optimalizovat interní procesy. Cílem je rychlejší, spolehlivější a levnější poskytování služeb veřejné správy nejširší veřejnosti a zajištění větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu ke svým uživatelům. Podpora a prosazování informační společnosti patří k cílům EU.

2.3 Veřejná kontrola (nebo obecněji místní společenství)

Ustavení samosprávy, resp. obnova její autonomní role v řízení a organizování veřejného života měst a obcí byla cílem transformace veřejné správy v České republice počínaje 90. lety 20. století. Pro komunistický režim bylo typické splynutí státní správy a samosprávných funkcí v duchu centralizace. Veškerá důležitá rozhodnutí týkající se místního rozvoje se odehrávala na vyšším stupni státní správy. S centralizací souvisela i ekonomická závislost obcí na státní správě a přenesení skutečného rozhodování v rámci územní jednotky na orgány komunistických stran. Obce byly administrativně slučovány. (Vajdová, 1997) Tento centralistický model místní správy posiloval pozitivní postoj k závislosti na státu jako garantu osobního i kolektivního dobra a zároveň úspěšně eliminoval prvek občanský, včetně konkurence různých názorů.

Transformace veřejné správy měla vytvořit legislativní a institucionální základnu pro obnovení samosprávy a pro demokratické fungování institucí veřejné správy na místní úrovni. Odstartovala proces decentralizace v ustanovení jejich autonomní role při rozhodování o veřejných záležitostech místního společenství. Tomu odpovídá ukotvení územní samosprávy v Ústavě a přijetí dalších navazujících legislativních norem.

Česká republika sdílí s dalšími evropskými státy přesvědčení, že místní společenství je jedním z hlavních základů demokratického řízení a právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou ze sdílených demokratických zásad, jak deklarovala přijetím Evropské charty místní samosprávy⁴⁵. Právo občanů účastnit se správy věcí veřejných, které je zakotveno v Ústavě, lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni. Existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká.

Z tohoto předpokladu vyplývá představa o rozhodovacích procesech, které budou participací občanů otevřené a budou podléhat také jejich kontrole. Tak ji ostatně sdíleli už antičtí autoři, kteří shledávali svobodnou společnost jako možnou jen v malém měřítku (Sokol, 1996: 111). Menší jednotky dávají možnost přímé účasti občanů na vládnutí, a tedy i lepší definování veřejných potřeb a zájmů.

⁴⁵ Evropská charta místní samosprávy je dokumentem Rady Evropy, která byla ratifikována ve Štrasburku v roce 1985. Česká republika k Chartě přistoupila v roce 1999.

Prosazování důslednější participativní politiky je odpovědí na neduhy demokracie, které se vyznačují nízkou kvalitou rozhodování, politikou novinových titulků, klesající legitimitou vlády a nedostatečná účast na rozhodování a nevědomost občanů. (Shapiro, Habermas, 2002)

Občané si volí své zástupce, kteří je zastupují v institucích samosprávy. Na místní úrovni mají zároveň možnost uplatňovat svou účast také přímo. Spolu s právem občanů požadovat po svých zástupcích, aby měli odpovídající vlastnosti a kompetence, tak vystupuje i odpovědnost občanů účastnit se věcí veřejných. Tato odpovědnost odpovídá Weberově definici aktivního občanství jako služby a odpovědnosti, a tedy politické participace na vládnutí. Občanství tedy můžeme charakterizovat jako morální závazek jedince vůči zájmům společenství, ve kterém žije (Etzioni, 1995: 55). Občanství je politickou činností, jež je vymezena jako snaha podílet se na moci a jejím ovlivňování či rozdělování. (dle Fibich In Purkrábek, 1997: 83-6). Občanství se může uplatňovat také ve své pasivní formě, přijímáním prospěchu, které je typičtějším projevem občanů v dnešní společnosti. Základem pro aktivní občanství je nejenom systém, který ji umožní, ale také výchova k občanství spolu se znalostí možností, jak do rozhodovacích procesů vstoupit a jak je ovlivňovat. Komunistický režim lze parafrázovat slovy o nás bez nás, zatímco místní samospráva by mělo vyjadřovat sousloví o nás s námi.

Veřejnou kontrolu lze chápat jako aktivní občanství, kde je možné se odkázat na aktivní zájem občanů o fungování samosprávy a veřejný život společenství. Veřejnou kontrolu je možné vymežit na a) účast na veřejném rozhodování, tj. zájem o dění v obci, kdy se občan zpravidla zapojuje do jednotlivých procesů s cílem účastnit se na rozhodování o činnosti samosprávy a b) *watchdog*, tj. dlouhodobá a systematická monitorovací činnost politik samosprávy, do které se zapojují občanské iniciativy, sdružení, jednotlivci a novináři, kteří jsou personálně od samosprávy odděleni a nemají přímý zájem vstupovat do rozhodovacích procesů.

S ohledem na rozsah a zaměření práce se následující text zaměřuje na analýzu rámce a aspektů veřejné kontroly v režii občanů jako faktorů, které ovlivňují či spoluurčují jednání zastupitele, a nevěnuje se tedy širší analýze politického procesu a analýze interakcí⁴⁶.

⁴⁶ Např. podle Lindbloma je politický proces omezený především kognitivními kapacitami člověka (př. princip omezené racionality), konfliktem hodnot, cílů a kritérií a informační asymetrií.

2.3.1 Struktura místní samosprávy

Struktura místní samosprávy by jako instituce měla průměrnému člověku umožňovat obhajobu jeho zájmů ve společnosti. Úkolem politických institucí je určit závazné jednání, které usnadňuje jednání v souladu s obecným dobrem (Sutor, 1996: 188).

Místní správa se vztahuje k institucím, které jsou podřízeny přímo voleným politickým činitelům (orgánům), tj. zastupitelům a zastupitelstvu. Zastupitelé jako zvolení představitelé z řad občanů místního společenství nemají zvláštní kompetence k řízení samosprávy (odborné znalosti, dovednosti či zkušenosti). Práci zastupitelé vykonávají s podporou úřednického aparátu. Argumentem pro existenci místní samosprávy je legitimita volených zástupců, kteří jsou občanům tak říkajíc na dohled a na dosah, možnost občanů spravovat si své věci sami (princip subsidiarity) zajišťující demokratické zastoupení i vzrůstající znepokojení s odcizením a korupcí politiky vrcholové.

Jednotlivé systémy místní samosprávy se v různých zemích liší v počtu úrovní, velikostí jednotek, jejich funkcemi i kompetencemi volených orgánů vůči administrativnímu aparátu. Na místní úrovni se uplatňují tři základní modely rozhodovacích struktur: a) modifikace parlamentního modelu, kde jsou volena zastupitelstva a jeho výkonné orgány, b) starostenský model, kde občany zvolený starosta volí představené úřadů nebo ve slabší formě tohoto modelu občané volí radu, která volí představené úřadů, a c) manažerský model, kde výkon rozhodnutí volené rady spadá do kompetence manažera města. (Chander, 1998). V České republice volí občané své zastupitele. Počet členů zastupitelstva se odvozuje od počtu trvale žijících osob a jeho počet, resp. horní a dolní mez, je stanovena zákonem. Zvolení zastupitelé pak volí starostu a radu. Zastupitelé mohou být členy výborů, které jsou zřizovány zastupitelstvem, nebo komisí, které jsou poradními orgány rady. Uplatňuje se tedy model, který odpovídá modifikaci modelu parlamentního.

Z obecného pohledu je možné instituci samosprávy vnímat jako formální organizaci, na kterou lze pohlížet jako na pokus řešení problému, jak zajistit koordinaci společné akce bez ohledu na její stálost na výměnu konkrétních osob (Keller, 1996: 12). Přestože struktura místní samosprávy dává předpoklad účasti na rozhodovacích procesech či realizaci rozhodnutí, ne každý má rovné postavení při

realizování těchto činností. Politickou nerovnost v přístupu či účasti občanů na politickém procesu nalezneme jak v porovnání s dalšími skupinami aktérů, např. podnikatelů, tak i mezi samotnými občany. Politická nerovnost představuje překážku veřejné kontroly na tvorbě politiky. Základní nerovnosti lze spatřovat v motivaci k účasti, neaktivitou v korelaci s příjmem, dostupnosti informací, úrovni dosaženého vzdělání či ekonomického postavení, socializaci a existenci občanských organizací, které možnosti občanské účasti zvyšují (Lindblom, 1980: 95). Podle Weberova konceptu je každý způsob organizace lidí založen na mocenské nerovnosti sdružených jednotek v rámci organizace (In Keller, 1996: 20), zde analogicky použito pro organizaci místní samosprávy.

Radnici lze chápat jako arénu uplatňování různých zájmů a realizaci zájmů, které jsou chápány či artikulovány jako zájmy veřejné. Z hlediska teorie konfliktu se na organizace obecně pohlíží jako na arénu, v níž probíhá konfrontace protikladných zájmů (Keller, 1996: 80). Právě na místní úrovni mají občané možnost přímého zapojení se do rozhodování, spoluvytváří je svou účastí osobní nebo účastí skrze organizace prezentující skupinové zájmy.

2.3.2 Politická participace

Právo podílet se na výkonu politické moci je označováno za právo politické, které spolu s lidskými právy, občanskými právy (př. svoboda projevu, právo vlastnit majetek) a právy sociálními (právo užívat sociálního dědictví a právo žít lidsky důstojně), vymezuje postavení jednotlivce ve společnosti (Potůček, 1997: 86). Účastnit se na správě věcí veřejných mohou občané nepřímou, volbou zástupců nebo se účastnit na rozhodování přímo, což struktura místní úrovně předpokládá a podporuje. Občanům je tak vyhrazen podíl na moci, který je vyhrazen všem, kteří se procesu účastní (Lindblom, 1980: 124).

Demokracie potřebuje takové zprostředkování mezi individuálními zájmy a obecným dobrem, které je transparentní, kontrolovatelné a uskutečňuje se za spoluúčasti těch, jichž se týká (Sutor, 1996: 77). Právě občanská kultura, kterou lze v tomto kontextu chápat jako uplatňování občanských a politických práv, se považuje za nutný prvek pro udržení demokratických změn, a to zejména v postkomunistických zemích. Aktivita občanů a jejich organizací je schopna zajistit,

aby se zastupitelé neustále zodpovídali právě společenství. Podle Putmana závisí účinná demokracie na životaschopnosti občanské společnosti (In Shapiro, Habermas, 2002: 58). Výsledkem účasti veřejnosti je zlepšení průběhu i úrovně politického procesu, a proto je účast veřejnosti na tomto procesu nezbytná, ať už jde o snahu ovlivnit určitou politiku (policy) nebo zlepšit celý politický proces (Lidblom, 1980: 124).

Politická participace občanů se tradičně chápe jako dobrovolná účast občanů na aktivitách ovlivňujících postavení a rozhodnutí politických subjektů a institucí, tj. zastupitelů a orgánů samospráv. Taková participace vyžaduje určitý organizovaný prostor a značné mobilizační úsilí. K její realizaci je třeba zprostředkovatelské funkce formálních i neformálních organizací. Příklady konvenční politické participace jsou volební účast, kontaktování politiků, diskuse na politické téma či zapojení se do volební kampaně. Nekonvenční politická participace se realizuje například peticemi, bojkoty rozhodnutí, protestními shromážděními či stávkami. (Frič In Potůček, 1994: 80)

Existence organizací občanů⁴⁷ posiluje jejich participaci na správě věcí veřejných. Umožňuje totiž přejít od jednotlivých aktivit, kdy se jednotlivec účastní určitých procesů či jednotlivých rozhodnutí, k soustavnému monitorování činností samosprávy a jejích procesů a fungování jako vymahatelé odpovědnosti volených zástupců. Toto systematické monitorování, které je realizováno zpravidla občanskými iniciativami nebo i jednotlivci, bývá označováno jako *watchdog*. Doslovný překlad je hlídač pes. Dlouhodobé a systematické sledování činností samosprávy a jejích rozhodovacích procesů předpokládá aktivní občanský přístup ke správě věcí veřejných a umožňuje monitorování celého rozhodovacího procesu, na rozdíl od určitých výseků, jež je schopen registrovat jedinec. Watchdogové organizace podporují svými aktivitami dodržování demokratických principů a jejich existence je důkazem emancipace občanské společnosti.

⁴⁷ Občanské organizace jsou organizace občanského sektoru, které lze charakterizovat dobrovolností a neziskovostí. Občané se dobrovolně sdružují sdílejí společné hodnoty do organizací, aby tyto organizace prosazovaly zájmy svých členů, pomáhaly druhým anebo prosazovaly nějaký zájem veřejný. (Potůček, 1997: 16) „Občanský sektor je institucionalizovaným vyjádřením života občanské společnosti.“ (Potůček, 1997: 51) Občanský sektor vymezuje M. Potůček jako jeden ze tří regulativů společnosti, kdy dalšími jsou stát a trh.

2.3.3 Selhání veřejné kontroly

Selhání veřejné kontroly je nutné hledat v selhání jejích aktérů, občanů. Správné fungování orgánů místní samosprávy je přímo podmíněno i správným fungováním veřejné kontroly. Potom selhávání rozhodovatelů místní samosprávy může být nepřímo důsledkem nefunkční či neexistující veřejné kontroly.

Selhání veřejné kontroly lze chápat jako selhání občanů v jejich občanské odpovědnosti, nebo jako rezignaci na tuto odpovědnost. Tato selhání mohou mít řadu příčin. Mezi tyto příčiny patří komunistický odkaz znemožňování účasti občanů na veřejném životě (mimo nucenou participaci na stranou posvěcených forem aktivit).⁴⁸

Jeho důsledkem je i slabá občanská společnost. Ta se rozvíjí teprve v posledním desetiletí a vedle poměrně početných servisních občanských organizací se objevují i organizace advokační (podrobněji viz Goulli, Vyskočilová: 2002). Etablované občanské organizace umožňují efektivnější, odbornější a soustavnější veřejnou kontrolu.⁴⁹

Dalším faktorem selhání jsou motivace (či nezájem) k politické participaci⁵⁰, která může být do značné míry ovlivněna i nízkou informovaností o možnostech participace i o rozhodovacích procesech obecně. Tento faktor lze dát do souvislosti se vzděláním i socioekonomickým statutem občana jako aktéra veřejné kontroly.

Podstatným faktorem neúčasti na veřejném životě je nízká důvěra ve schopnost svou účastí něco ovlivnit, což může být důsledkem již zmíněného faktoru historické příčiny i povědomím o možnostech rozhodovací proces ovlivnit. (Srov. Potůček, 1999: 79). S tím souvisí i další možná příčina selhání veřejné kontroly: nerovný přístup k informacím (Verheijen, Dimitrova: 1997).

Rezignace na politickou participaci, jejímž důsledkem je selhání veřejné kontroly může mít i příčinu v přesvědčení, že svých zájmů občan dosáhne i bez vlastní účasti. Občané mohou předpokládat, že jejich zájmy jsou společné pro dané společenství. Zájmy se tedy týkají celé skupiny, tzn. i těch, kteří se osobně na jejich prosazování neúčastní. Tento předpoklad vychází z Olsonovy koncepce kolektivního jednání.

⁴⁸ Dvě generace prošly v postkomunistických zemích obdobím systematického lhaní a zneužívání úřední moci. Tato přesvědčení z minulosti v populaci přetrvávají, stejně jako zvyky a deformovaný systém hodnot podkopávající čestnost a integritu jedince. (Brown In Potůček a kol., 2005: 357)

⁴⁹ K obecnějšímu vymezení občanského sektoru a funkcí jeho organizací stať Frič (1994, Frič In Potůček a kol., 2005).

⁵⁰ Více než polovina obyvatel ČR nemá zájem osobně ovlivňovat řešení veřejných záležitostí. Tři čtvrtiny občanů obcí nejeví podle představitelů samospráv o dění v obci zájem. (Potůček, 1997: 77)

Předně, logika kolektivního jednání se značně liší od logiky jednání individuálního. Pro individuální jednání platí, že jedinec, má-li určitý zájem a uvědomuje si ho, snaží se ho svým jednáním dosáhnout. Pokud si ale nějaká skupina uvědomuje společný zájem a má i prostředky k jeho prosazení, zpravidla se ho jako skupina dosáhnout nesnaží. Přímá účast totiž vyžaduje určité náklady (čas, peníze, energii). (In Keller, str. 66) Uplatnění této koncepce v praxi může být odpovědí na nízkou osobní účast občanů při prosazování veřejných zájmů. Nebo lidé jednoduše spoléhají na to, že se najde někdo jiný, kdo za ně roli účasti na ovlivňování veřejného života převezme (Potůček, 1997: 79).

2.4 Vazby mezi regulativy: etika – právo – veřejná kontrola

Etika a právo

Jedním z nejstarších pokusů praktické aplikace etických zásad do života společnosti je právní řád. Právo lze označit za základní kámen stahy udržet ve společnosti standardní morální klima. Mladším způsobem zavádět etické principy do každodenní praxe jsou etické kodexy.

Některé etické předpoklady jsou zabudovávány a reflektovány v síti pravidel a procesů. Demokratické procesy a struktury jsou budovány se záměrem institucionalizovat etické zásady a vymezují dobré společné standardy. Mechanismy jejich vymahatelnosti jsou ale omezené. Proto je nezbytné, aby příslušné hodnoty byly internalizovány jak politiky, tak občany. (Brown In Potůček, 2005: 361)

Na rozdíl od práva, není morálka vymahatelná obdobnými prostředky, opírá se o dobrovolné sebeomezení. Odvolává se na svědomí a naši vnitřní osobu (Sokol, 1996: 127). Jak vyplývá z analýzy práva jako jednoho z regulativů konceptuálního rámce, týkají se sankce, kterým čelí zastupitel za porušení zákonných ustanovení, zejména politické odpovědnosti. Vymahatelnost zákona je ponechána právě na etice, na politické odpovědnosti, což se v právním řádu nejeví jako standardní řešení.

Je na místě se ptát, jak se společnost mění a jaké hodnoty vyznává. Co se týče politické odpovědnosti, zdá se, že její vymezení není ve společnosti jednoznačné, právě proto, že není mnohým zřejmé, co je a není etické. Jedni jsou rozhořčení, „co všechno si politikové „mohou dovolit“ a co všechno jim „prochází“, jiná skupina zastává názor, že, co není zakázáno, je dovoleno. S nástupem tržního hospodářství

v 90. letech 20. století čelila česká společnost nebyvalému nástupu hodnoty ve formě peněz. Že tato hodnota je ve společnosti hodnotou určující, dokládá skutečnost, že sankce za porušení povinností zastupiteli, které ležely donedávna jen v rovině politické (rozumějme etické), se budou do budoucna odehrávat jako sankce finanční. Cílem má být lepší ochrana veřejného zájmu posílením sankcí čili trestu, zvyšující vymahatelnost zákona. Tímto opatřením se snižuje význam osobní odpovědnosti a etického jednání. Posílení vymahatelnosti ve formě peněžních pokut je ve svém důsledku oslabením etických standardů v politice. Etická pravidla se mění spolu s morálkou v závislosti na změnách ve společnosti, nejsou tedy rigidně vymezena, a zmíněná změna legislativy tak v obecnějším smyslu představuje úpadek etických hodnot ve společnosti.

Etické principy a hodnoty jsou základnější než zákony. Z pohledu veřejné politiky musí politikové i zákony prokazovat své etické ctnosti v každém rozhodnutí. Etika je legitimním základem pro jejich kritiku a v tomto ohledu můžeme chápat i její funkci v legitimizaci moci. (Brown In Potůček, 2005: 365) Etika a právo se vzájemně prolínají, odkazují na sebe a nelze si představit jejich existenci odděleně.

Právo a veřejná kontrola

Dahl ve své pluralistické teorii vymezuje, že legitimita⁵¹ volených mocenských elit zastávajících místní úřady je spojená s jejich povinností skládat účty veřejnému mínění místního společenství. Na místní úrovni jsou elity, které zdánlivě činí konečná rozhodnutí nuceny, aby si udržely moc, všimnout si požadavků skupin, které reprezentují většinové mínění ve společnosti.

Otázka mravnosti v politice znamená podle Bourdieua ptát se prakticky, jaké je třeba splnit podmínky, aby politická praxe procházela nepřetržitým testem univerzability⁵². Politická aréna by musela veřejné činitele podrobovat neustálé kontrole, tzn. že by museli mít ctnosti, nezištnosti a oddanosti veřejné službě a

⁵¹ Obecně se jako prostředek legitimizace moci uvádí volební účast. S klesajícím počtem voličů u volebních urn se rozvíjí debata, jak je moc veřejných funkcionářů legitimní, nezúčastní-li se voleb ani polovina oprávněných voličů. Legitimita (oprávnění) je podle Bourdieua shodou mezi strukturami osvojenými, které si jako jednotlivci ani neuvědomujeme, a strukturami objektivními, vlády méně početných nad početnějšími. Sjednocujícím prvkem je kultura, která udává jednotnou formu komunikace. Dominantní je nuceno jako legitimní. Jedinou oporou vládnoucích je smýšlení ostatních, které je také důvodem, že se nechají ovládat.

⁵² Kantův text univerzability je universálním postupem, jak prozkoumat logiku etických pretencí. Například toho, kdo tvrdí, že s někým může nakládat špatně, protože je červený, se ptáme, zda by s takovým jednáním souhlasil, kdyby byl sám červený.

veřejnému zájmu. Takto vymezená politická mravnost ale není přirozenou součástí lidské povahy. Úlohou politiky mravnosti je tedy definování oficiálních funkcí politických představitelů, které budou „spoluvytvářet podmínky k nastolení vlády občanské ctnosti (poctivost, nezištnost, altruismus)“. (Bourdieu, 1998)

Shrnout výše uvedené lze tak, že právo jako základní prostředek normativního ukotvení etických hodnot společnosti v každodenním životě, musí vytvářet institucionální prostředky, které kontrolu veřejných činitelů umožní a zároveň jí dají k dispozici efektivní nástroje.

Veřejná kontrola a etika

Dobré etické klima je nezbytným předpokladem pro rozvíjení významných občanských a politických hodnot. Takové klima vzniká díky způsobu tvorby politiky, rozhodování o ní a jejího provádění. (Brown In Potůček, 2005: 361) Mezi tyto občanské a politické hodnoty pak řadíme důvěru a účast, které jsou základním předpokladem politické participace občanů na správě věcí veřejných, a tedy základním předpokladem veřejné kontroly.

Uplatňování etických zásad v praxi každodenního života přímo souvisí s hodnotovými orientacemi společnosti. Jejich zavádění je v české společnosti značně limitováno díky období vlády totalitního režimu. Hodnoty se mění velmi pomalu. Z dob normalizace převažují hodnoty konformity, rovnostářství, uzavírání se, oddělení soukromé a veřejné existence. Některé „hodnoty byly vlastně zapomenuty (např. převzetí odpovědnosti, hodnota svobody, hodnota soukromého vlastnictví, hodnota otevřené soutěže, efektivní výkonová orientace, respekt k odlišným názorům a životním stylům atd.). Od počátku devadesátých let se sice převažující hodnoty v naší společnosti mění, ale ne zásadně.“ (Potůček M. a kol., 2003: 19)

Obtížným se v této souvislosti jeví odkaz totalitního režimu v české společnosti. Ten se odráží v předpokladu, že stát jako autorita ví nejlépe, co je pro blaho občanů nejlepší a odmítá občanům svěřit informace či poskytnout přístup či podíl na politických procesech. Reforma společnosti byla ukončena ve smyslu strukturálním (ustanovení samospráv), za níž ale pokulhává reforma společnosti, co se týče jejich hodnotových orientací a principů.

Dalším aspektem etiky ve vztahu k veřejné kontrole je etika jako vymezení standardů, „které sledují míru, do jaké voláme lidi k odpovědnosti za jejich činy nebo

nečinnost“ (Brown In Potůček, 2005: 362). Lenivý přístup k etice tak znamená nezájem a neúčast občanů a je nebezpečím demokracie. Význam etických principů a jejich uplatňování by nemělo být jednostranně směřováno k rozhodovatelům, ale všem aktérům.

3 Vlastní zjištění a jejich interpretace

Východiskem pro zjištění problémových okruhů v rozhodování a jednání zastupitelů je přehled porušení zákona s ohledem na výkon funkce. Těžiště vlastního zkoumání tak leží ve studiu konkrétních trestních kauz vedených v České republice za období posledních pěti let⁵³, které byly rozhodnutím soudů ke studiu dostupné. Trestné činy spadající do kategorie trestných činů komunálních zastupitelů v souvislosti s výkonem funkce jsou především zneužití pravomoci veřejného činitele a další trestné činy spadající do kategorie finanční a hospodářské kriminality (viz níže).

Přestože je korupci a střetu zájmů veřejných činitelů věnována zvýšená pozornost, statisticky není oblast komunální politiky sledována odděleně. Nejvyšší státní zastupitelství zveřejňuje ve svých výročních zprávách statistiku takových trestných činů, ovšem jen souhrnně za kategorii veřejného funkcionáře. Nelze dovodit, jaká část těchto činů byla páchána právě komunálními zastupiteli. Ani dotazy na další instituce⁵⁴ se nepodařilo samostatnou statistiku, která by sloužila jako východisko pro zjištění problémových okruhů, získat. Jediným dostupným materiálem jsou konkrétní trestní kauzy.

Otázkou zůstává, nakolik výsledky statistik vypovídají o stavu korupce v komunální politice. Mohou totiž zachytit jen oficiálně zjištěný obraz kriminality, latentní kriminalitu ale zachytit nemohou. Rozsah této latentní (nevidované) kriminality závisí na úrovni komunální politiky zejména na existenci kontrolních mechanismů (průběžná kontrolní činnost), ochoty občanů oznamovat či poukázat na podezřelé machinace (trestnou činnost) a odborná úroveň práce policistů-vyšetřovatelů. S ohledem na několikaleté vyšetřování a následné soudní projednávání můžeme rovněž pochybovat o „preventivní“ funkci odsouzeného komunálního politika na ostatní.

⁵³ Období posledních pěti let je orientační, a to zejména vzhledem k délce projednávání trestních kauz v českém soudnictví. Nezřídka od zahájení trestního řízení přes projednávání k pravomocnému rozsudku uplyne i delší než pětileté období. V podstatě tedy sledované období spadá do doby posledních deseti let.

⁵⁴ Ministerstvo vnitra ČR – odbor bezpečnostní politiky, úsek veřejné správy odbor dozoru a kontroly, Policejní prezidium, Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality.

3.1 Cíle výzkumu

Cílem výzkumu je v obecné úrovni obohatit a doplnit analýzu regulativů, jak byla provedena v druhé kapitole této práce. Konkrétními cíli je zmapovat situaci komunálních zastupitelů v České republice a jejich trestných činů v souvislosti s výkonem jejich funkce a zmapovat střety zájmů komunálních zastupitelů v těchto trestných činech v rámci analýzy konkrétních případů s ohledem na etiku, právo a veřejnou kontrolu jako základních regulativů jednání komunálního zastupitele a jejich roli.

3.2 Výzkumné otázky a podotázky

Výzkum bude sledovat tyto otázky:

1. Jaké jsou osobnostní charakteristiky komunálního zastupitele přestupujícího zákon v souvislosti s výkonem jeho veřejné funkce?

1a. Jaké jsou motivy zastupitele pro porušení zákona?

1b. Jaký vliv na jednání zastupitele má vyšetřování či odsouzení ve spojitosti s trestním činem?

2. Jaká jsou nejčastější porušování zákona?

2a. Mají udílené tresty nějaký odstrašující vliv na okolí (jako poučení pro jiné zastupitele)?

2b. Ovlivňuje délka projednávání (vyšetřování a soudní projednávání) trestného činu preventivní funkci uděleného trestu?

3. Jakou roli hraje v detekci porušování zákona veřejná kontrola?

3a. Jaký vliv má na veřejnou kontrolu velikost obce?

3b. Jakou roli hraje aktivita občanů či zastupitelů?

3c. Jakou roli hraje politická příslušnost zastupitele ve vztahu k oznamování porušení zákona?

3.3 Výběr metod výzkumu a jejich zdůvodnění

Vymezení těch oblastí, ve kterých nejčastěji dochází k porušování zákona, resp. pochybení veřejného funkcionáře při výkonu funkce, a tedy nerespektování

veřejného zájmu, probíhá na základě dotazníkového šetření u městských a okresních soudů České republiky. Následně probíhá studium soudních spisů, které se týkají spáchaných trestných činů osobami z řad komunálních zastupitelů v souvislosti s výkonem veřejné funkce. Studium se tedy obecně týká pochybení starostů a zastupitelů, která mají negativní dopad na místní společenství nebo která vedla k jejich osobnímu obohacení.

Omezení vlastního výzkumu leží především v dostupnosti relevantních údajů. Ta souvisí ze způsobem evidování trestných činů státními orgány (policí, ministerstvem spravedlnosti, státním zastupitelstvím a soudy).

Statistiky relevantních trestných činů (§§ 124-129, §§ 158-162, §§ 248-255) spojených s výkonem veřejné funkce jsou vedeny jak Ministerstvem spravedlnosti, tak i Nejvyšším státním zastupitelstvím úhrnně za veřejného činitele. Pod veřejným činitelem jsou zahrnuti nejen zastupitelé, ale také příslušníci policie (i když ty vede i samostatně inspekce Ministerstva vnitra), příslušníci armády, státní zaměstnanci i úředníci samosprávných celků. Jednotlivé oblasti veřejné správy tak nejsou samostatně sledovány, přestože jednotlivé skupiny veřejných činitelů mají značně odlišné pravomoci, práva i povinnosti, což odráží i odlišná legislativa, která tyto oblasti samostatně upravuje (např. služební zákon, zákon o úřednících vyšších samosprávných celků, zákon o střetu zájmů). Sledovat problematiku komunálních zastupitelů tento systém evidence značně ztěžuje.

Základem pro zpracování statistik trestných činů zveřejňovaných ve výročních zprávách za příslušný kalendářní rok Nejvyššího státního zastupitelství a zprávách Ministerstva spravedlnosti jsou podklady zasílané jednotlivými okresními a městskými státními zastupitelstvími a soudy. Soud ale nevede samostatnou evidenci spisů podle právní kvalifikace trestných činů, pro které je obžalovaný trestně stíhán, a už vůbec není evidováno, v jakém postavení se trestné činnosti pachatel dopustil. Při vyplňování statistických listů se pouze uvádí, zda odsouzený je ústavním činitelem, pracovníkem veřejné správy, pracovníkem justice nebo státního zastupitelství, obecní nebo zájmové samosprávy atd. Tento údaj se vztahuje pouze k osobě pachatele a nikoliv k trestné činnosti, které se dopustil. V další položce statistického listu se sice uvádí okolnosti trestné činnosti (kód 13 příp. 14 trestné činy spáchané při výkonu správy a hospodaření s majetkem státu, obcí a veřejných fondů, případně korupční jednání), ale nelze jednoznačně zjistit, zda došlo k porušení

zákona veřejným činitelem z řad členů zastupitelstev v souvislosti s výkonem jeho veřejné funkce.

Cestou, jak se dostat dále za tato čísla, je dotázat se přímo soudů. V České republice je celkem 77 městských a okresních soudů, které evidují soudní spisy a rozhodují o jejich případném zpřístupnění. Spisy jsou přístupné pouze účastníkům řízení a ve výjimečných případech je povoleno nahlédnutí z výzkumných a vědeckých důvodů. Jak je patrné, evidence týkající se komunálních zastupitelů není vedena a je nutné spoléhat se na nepřilíš objektivní zdroj informací, tj. paměť členů soudních senátů, jednotlivých soudců. Provést vlastní šetření v evidovaných spisech soudy odmítají s odůvodněním, že takové šetření není z nedostatku finančních prostředků možné. Vycházet je proto možné pouze z informací od soudců, kteří projednávané případy soudili, pamatují si je a poskytli přehled trestních kauz.

3.4 Trestné činy komunálních politiků podle paragrafů

V úvodu této části je vhodné vymezit ty trestné činy, které je možné dávat do souvislosti s výkonem veřejné funkce. Komunální zastupitelé mohou být za machinace s obecním majetkem, špatné hospodaření či obecněji za pochybení při správném výkonu veřejné funkce stíháni pro trestné činy, které jsou ukotveny zejména v oddílu třetím trestního zákoníku.

Znaky korupce v sobě nesou trestné činy “úplatkářství”:

- a) přijetí nebo nechání si slíbit úplatek v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu (§ 160 přijímání úplatku),
- b) poskytnutí, nabídnutí nebo slíbení úplatku v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu (§ 161 podplácení) a
- c) vyžádání nebo přijetí úplatku za to, že svým vlivem bude působit na výkon pravomoci veřejného činitele nebo za to, že tak již učinil (§ 162 nepřímé úplatkářství).

Beztrestnost ukotvená v § 163 trestního zákona jako zvláštním ustanovení o účinné lítosti má motivovat ty, kteří byli o úplatek požádáni, a proto jej poskytnou nebo slíbili, k oznámení trestné činnosti příslušným orgánům výměnou právě za jejich beztrestnost.

Kromě úplatkářství je v právním řádu zakotveno několik dalších skutkových podstat trestného činu, které definují korupční chování. Protože rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží nepochybně v oblasti veřejné správy, jde především o vybrané trestné činy veřejných činitelů podle druhého oddílu třetí hlavy zvláštní části trestního zákoníku:

d) zneužívání pravomoci veřejného činitele (§ 158),

e) maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti (§ 159).

K trestným činům, které mají znaky korupčního chování, lze řadit také trestné činy:

f) zkreslování údajů o stavu hospodaření (§125),

g) porušení závazných pravidel hospodářského styku (např. machinace při zadávání veřejných zakázek) (§127),

h) zneužívání informací v obchodním styku (ve veřejné soutěži zjedná výhodu sobě nebo jinému, resp. neoprávněně užije informace nikoli veřejně přístupné, kterou získal z důvodu své funkce a jejíž zveřejnění podstatně ovlivňuje rozhodování v obchodním styku, a uskuteční nebo dá podnět k uskutečnění smlouvy) (§128),

i) zpronevěra (přisvojení si cizí svěřené věci a způsobení tak škody na cizím majetku) (§ 248),

j) podvod (obohacení se ke škodě cizího majetku uvedením někoho v omyl, zamlčením podstatných skutečností nebo využitím něčího omylu) (§250),

k) porušování povinností při správě cizího majetku (způsobení škody jinému porušením ze zákona mu uložených nebo smluvně převzatých povinností opatrovat nebo spravovat cizí majetek) (§ 255).

K doplnění posledního uvedeného paragrafu připojme zákonem uložené povinnosti zastupitele týkající se správy majetku obce. Zákon o obcích (z. č. 128/2000 Sb.) k hospodaření obce v §38 uvádí, že majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, ten musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Obec nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob. Obec je povinna včas uplatňovat právo na náhradu škody a sledovat, zda dlužníci řádně plní své závazky, rovněž je povinna zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv. Právě zastupitelé jsou správci obecního majetku.⁵⁵

⁵⁵ Obdobná ustanovení jako v zákoně o obcích nalezneme v zákoně č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, který upravuje hospodaření s majetkem městských částí.

3.5 Dotazování a analýza soudních spisů

Výzkum probíhal ve dvou fázích: (1) e-mailového (viz Příloha 1.), popř. telefonického dotazování a (2) vlastního studia konkrétních kauz. Cílem první fáze bylo zmapovat situaci v České republice a získat přehled o projednávaných, resp. uzavřených trestních kauzách a následně v rámci druhé fáze tyto konkrétní kauzy analyzovat s ohledem na nejčastější porušení zákona.

3.5.1 Dotazování

V průběhu první poloviny roku 2005 byly všechny okresní a městské soudy obeslány dotazem. Dotaz se týkal evidence soudu k porušení zákona veřejným činitelem z řad členů zastupitelstva v souvislosti s výkonem veřejné funkce za posledních pět let. Dotaz byl na vyžádání v jednom případě upřesněn o paragrafy trestního zákoníku, kterých se tyto trestné činy týkají (jak byly vymezeny výše).

Pro další výzkum byly sledovány pouze pravomocně skončené kauzy, které byly ukončeny odsouzením k trestu. Kauzy skončené zprošťujícím rozsudkem nebyly brány na zřetel, i když by mohly být zajímavým podkladem pro hodnocení práce policie a soudů, které ale není předmětem této práce.

Čtyři pětiny okresních a městských soudů reagovaly na dotaz a zaslaly odpověď. Zbývající necelá pětina soudů neodpověděla ani po opakovaném zaslání dotazu. Viz tabulka č. 1.

Tabulka č. 1

Dotazování okresních a městských soudů		
	abs.	%
bez odpovědi	15	19
odpověď	62	81
celkem	77	100

Desetina soudů uvedla, že soud samostatně evidenci nevede, a nelze tedy objektivně dotaz zodpovědět. Nerozhodly se provést vlastní šetření. Drtivá většina soudů (90%) provedla šetření u jednotlivých trestních senátů a soudců s tím, že toto šetření je limitováno upamatováním se na vymezený případ. Viz tabulka č. 2.

Tabulka č. 2

Odpovědi okresních a městských soudů		
	abs.	%
evidence není vedena	6	10
šetření provedeno	56	90
celkem	62	100

Podrobné výsledky šetření jednotlivých soudů jsou popsány v tabulce č. 3. Interní šetření soudů skončilo ve třech čtvrtinách případů odpovědí, že případ odpovídající vymezení nemá soud v evidenci. Jen necelá pětina soudů šetřením zjistila takový případ. Dále je nutné případy rozlišit podle průběhu či výsledku trestní kauzy na pravomocně skončené, pravomocně neskončené a ty, které byly zakončeny zprošťujícím rozsudkem. Pozn. počet soudů, který podal informaci o takovém případě se nerovná počtu trestních kauz. Některé soudy evidují více než jednu trestní kauzu.

Tabulka č. 3

Evidence případů okresních a městských soudů		
	abs.	%
evidence není nevedena	6	10
žádný případ není evidován	45	73
evidují případ/-y pravomocně skončený/-é	5	8
evidují případ/-y pravomocně neskončený/-é	3	5
evidují případ/-y se zprošťujícím rozsudkem/-y	3	5
celkem	62	100

I přes omezení této metody popsaná v úvodu kapitoly není jiný způsob, jak údaje k porušování zákona zastupiteli při výkonu jejich mandátu získat. Evidence počtů obviněných, trestně stíhaných a odsouzených zastupitelů ve vymezených případech (§§ trestního zákoníku) v podstatě neexistuje.⁵⁶ Způsob evidence zároveň poukazuje na skutečnost, že ze strany státních orgánů stojí problematika korupce v samosprávách na okraji zájmu, a také že neexistuje zpětná vazba k funkčnosti,

⁵⁶ Statistiky trestných činů s ohledem na počet podaných trestních oznámení, počet vyšetřování, obvinění a pravomocných rozsudků uvádí výroční zprávy Nejvyššího státního zastupitelství. V tabulkové části jsou relevantní údaje uvedené v Tab. II 2.

resp. nefunkčnosti existujících institucionálních vymezení práv a povinností komunálních zastupitelů. Nejsou podklady pro zhodnocení, do jaké míry „mediální boom“ kauz zkorumpovaných starostů reflektuje realitu. Podle oficiálních statistik zmíněných výše by se zdálo, že počet korupčních případů v českých zemích klesá. Naopak podle počtu zveřejňovaných článků i komentářů politiků napříč politickým spektrem se situace nadále zhoršuje. Na narůstající výskyt korupce poukazuje prostřednictvím indexu vnímání korupce (CPI) nevládní organizace Transparency International, kdy se Česká republika na žebříčku propadá na úroveň zemí korupcí vyhlášených. Odpovědné státní orgány nemají k celkovému hodnocení stavu kriminality na našich radnicích podklady. Ve svých zprávách ale obecně uvádějí, že na oblast místních samospráv je třeba zaměřit svou pozornost.⁵⁷

3.5.2 Studium soudních spisů

Dle výsledků první fáze průzkumu byly písemnou žádostí o nahlížení do spisů obeslány okresní soudy, které evidovaly pravomocně skončené případy. O zpřístupnění spisu rozhoduje předseda soudu na základě žádosti. Spisy jsou třetí osobě zpřístupněny pouze ve výjimečných případech. Žádost o zpřístupnění spisů ve věcech pravomocně rozhodnutých z výzkumných důvodů v souladu s §189 odst. 1) Vnitřního a kancelářského řádu pro okresní, krajské a vrchní soudy, Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 1/2002 (č. j. 505/2001-Org) byla potvrzena vyjádřením Katedry veřejné a sociální politiky FSV UK v Praze (viz Příloha 4. a 5.).

Žádost byla kladně vyřízena ve všech případech kromě jediného. Okresní soud v Olomouci odmítl žádost o zpřístupnění spisů s tím, že spisy obsahují osobní údaje řady osob a soud je, podle slov jeho předsedy, povinen tato data chránit. Z tiskových článků je patrné, že Okresní soud v Olomouci pravděpodobně eviduje pravomocně skončené případy, nicméně pro odmítnutí žádosti je nebylo možné do výzkumu zahrnout.

Celkem bylo zpřístupněno a prostudováno devět spisů týkajících se osob, které v době spáchání trestného činu měly zastupitelský mandát a trestný čin souvisí s výkonem jejich veřejné funkce. Dva případy se týkají té samé osoby. Jedná se o

⁵⁷ Podrobněji viz Zpráva o korupci v České republice a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci, která je vydávána každoročně, a Výroční zpráva Nejvyššího státního zastupitelství.

všechny zpřístupněné případy na území České republiky. Všechny tyto případy jsou pravomocně skončené. Do spisu nepravomocně skončených kauz není povoleno nahlížet nikomu kromě účastníků řízení a navíc může dojít ke změně rozsudku v rámci odvolacích řízení. Kauzy skončené zprošťujícím rozsudkem nelze do výzkumu zahrnout, protože rozhodnutím soudu k žádnému pochybení veřejného funkcionáře nedošlo.

Studium dostupných spisů se zaměřuje na tři hlavní faktory, přičemž je někdy obtížné přiřadit sledovanou kategorii jen jednomu faktoru. Faktory jsou na sobě vzájemně závislé a v některých sledovaných kategoriích se mohou prolínat. Věnovat se budeme: 1) etickému prvku v jednání zastupitele a jeho osobnostních charakteristik, 2) právnímu vymezení a 3) veřejné kontrole odpovídající v obecnějším pojetí společenskému prostředí.

1. Etický prvek a osobnostní charakteristiky zastupitele. Jsou sledovány kategorie, které pomáhají sestavit profil komunálního zastupitele⁵⁸, který přestupuje zákon. Snahou je získat přehled o motivech jeho jednání a zda bylo či nebylo úmyslné. Zda trestní stíhání či odsouzení pro trestný čin mělo nějaký dopad na jednání této osoby.

Zaměříme-li se na osobu veřejného činitele a jeho jednání, sledujeme tyto kategorie:

- věk v době spáchání trestného činu,
- dosažené vzdělání,
- pohlaví (muž=M; žena=F),
- zastávaná funkce v samosprávě,
- povolání,
- politická příslušnost,
- úmyslné jednání s cílem obohatit sebe či jinou osobu
- znovukandidování či znovuzvolení v následujících volebních obdobích.

⁵⁸ Porovnání s odpovídajícími charakteristikami všech zvolených zastupitelů v komunálních volbách v ČR za rok 1998 nelze provést, neboť tyto kategorie nejsou sledovány (např. vzdělání a povolání). Pro porovnání lze použít pouze dvě charakteristiky: věk a pohlaví. Politická příslušnost je sice sledována, ale vzhledem k tomu, že celá řada politických uskupení se etabluje pouze na místní (nikoli celostátní) úrovni, není porovnání příslušnosti k politické straně s celostátními výsledky relevantní.

2. **Právní vymezení.** Jsou sledovány kategorie, které poukazují na porušování konkrétních ustanovení zákona, konkrétně trestního zákoníku, včetně uložených sankcí, která mimo jiné poukazují na závažnost, která je takovému nezákonnému jednání přisuzována.

S ohledem na pochybení veřejného činitele sledujeme:

- druh trestného činu, vč. shrnujícího popsání případu,
- uložený trest,
- rok spáchání trestného činu a rok ukončení řízení.

3. **Veřejná kontrola.** Jsou sledovány jak oficiální, tak i neoficiální kontrolní mechanismy. Je zjišťováno, zda a jakou roli hraje velikost obce, zda jakou roli hraje aktivita či pasivita ostatních členů volených orgánů či zástupců úřadu, zda a jakou roli hraje rozložení politických sil v zastupitelstvu.

Sledujeme existenci a funkčnost kontrolních mechanismů:

- velikost obce dle počtu trvale žijících obyvatel⁵⁹,
- činnost orgánů obce,
- podání trestního oznámení.

3.5.2.1 Jednotlivé trestní kauzy

Popis všech devíti trestních kauz, které bylo možné zahrnout do studia, je strukturován dle sledovaných faktorů a kategorií. Vzhledem k tomu, že u některých pravomocně skončených případů už proběhl uložený trest (zkušební doba) a na odsouzené se pohlíží jako na nevinné, a dále s ohledem na ochranu osobních údajů osob, jsou uvedeny pouze iniciály osob. Ze stejného důvodu není uvedeno místo bydliště, které je zpravidla totožné s místem výkonu funkce. Obdobně je tomu u zkoumaného faktoru veřejná kontrola, kde je relevantním údajem velikost obce, nikoli její název.

⁵⁹ Velikost obce vzhledem k počtu trvale žijících obyvatel je uváděna dle ze statistik vedených Českým statistickým úřadem. Údaje o počtu obyvatel jsou aktuální k datu 2004. Meziročně dochází k minimálnímu úbytku či přírůstku počtu obyvatel.

Případ 1.

Iniciály: O. M.

Věk: 51

Vzdělání: SŠ

Pohlaví: F

Povolání: důchodkyně (v době projednávání), předtím soukromé podnikání

Funkce v samosprávě: starostka

Politická příslušnost: kandidovala a byla zvolena v r. 1994 za LSNS

Následné působení v zastupitelstvu: v následujícím volebním období nekandidovala

Porušení zákona: zpronevěra (§ 248 odst. 1, 2) - zaplatila plynofikace nájemního bytu z obecních prostředků, sama uhradila pouze část těchto nákladů

Starostka O.M. nechala v rámci plynofikace obecních bytových jednotek neoprávněně na náklady obce provést plynofikaci bytu ve vlastnictví státního podniku Lesy ČR, který tehdy užívala na základě nájemní smlouvy. Po dokončení plynofikace bytu uhradila dvěma platbami celkem 20,000,- Kč za plynový kotel a příslušenství. Náklady vynaložené obcí dosahovaly částky 72.028,- Kč. Obci tak způsobila škodu ve výši 52.028,- Kč. Přisvojila si tak cizí věc, která jí byla svěřena a způsobila tak na cizím majetku škodu. Tato škoda byla soudem určena jako nikoli malá.

Uložený trest: 7 měsíců podmíněně s odkladem na zkušební dobu jednoho roku a povinnost náhrady škody ve výši 39.372,- Kč

Rok spáchání trestného činu: 1996

Rok nabytí právní moci: 2003

Shrnutí:

Obec prováděla plynofikaci obecních bytů. Realizace byla odsouhlasena obecním zastupitelstvem, jak vyplývá ze zápisů ze zasedání obecního zastupitelstva. Zastupitelům, jak vyplývá z jejich výpovědí, O.M. svůj záměr nájemní byt plynofikovat oznámila s tím, že náklady uhradí sama. Nikdo proti tomu nevznesl námitky. Zároveň ale mezi obecními byty nebyl tehdejší nájemní byt starostky uveden. O.M. jako starostka obce prováděla veškeré úkony v souvislosti s realizací díla od zadání projektu až po převzetí díla. Podle výpovědi projektanta plynofikace byla veškerá jednání vedena s O.M., když od počátku bylo hovořeno i o plynofikaci jejího nájemního bytu. Ta ale není uvedena ve smlouvě o dílo. Částku 20.000,- uhrazených ve dvou splátkách O.M. uhradila dle svého předpokladu (ceny plynového

kotle), aniž by tato částka byla někým odsouhlasena. O.M. nepožádala o vyčíslení nákladů na plynofikaci bytu (přípojka a podílu na zpracování projektové dokumentace). Také ale zařízení ponechala po odstěhování v nájemním bytě bez náhrady (ve prospěch LČR). Soud shledal jednání O.M. jako úmyslné, když si musela být vědoma skutečnosti, že jí uhrazená částka neodpovídá skutečným nákladům.

Velikost obce: 158 obyvatel (počet rekreatů 1340)

Orgány obce: Přestože starostka jednala v rozporu s usnesením zastupitelstva, nikdo ze zastupitelů nežádal o vysvětlení, přitom z ohledem na velikost obce muselo být budování přípojky od hlavního rozvodu k bytu starostky zřejmé. Ani kontrolní výbor, ani nikdo jiný (např. účetní) O.M. o uhrazení částky za plynofikaci nepožádal. Rovněž nebyl zaznamenán žádný podnět z řad občanů. Případ se začal řešit až v následujícím volebním období, kdy O. M. nebyla ve funkci starostky.

Trestní oznámení: Podal následný starosta B. T., který byl v době starostování O. M. členem nejen zastupitelstva, ale i předsedou kontrolního výboru. Byl také členem stejné (většinové) strany jako starostka. Poměr hlasů v 10ti členném zastupitelstvu byl většinový pro LSNS, které byla O. M. členem: 7 LSNS, 2 SD (OH) a 1 NK.

Případ 2.

Iniciály: B. L.

Věk: 45

Vzdělání: nezjištěno

Pohlaví: F

Povolání: nezjištěno

Funkce v samosprávě: místostarostka

Politická příslušnost: kandidátní listiny před rokem 1994 nejsou dostupné

Následné působení v zastupitelstvu: v r. 2002 nekandidovala, v r. 1994 kandidovala a byla zvolena za ODS (r. 1994 jako místostarosta obce), v r. 1998 kandidovala a byla zvolena jako nezávislý kandidát BEZPP, neměla ale funkci ve vedení obce;

Porušení zákona: zneužití pravomoci veřejného činitele a zpronevěra (§158 odst. 1a, 2a, c a §248 odst. 1, 3a, c) s odkazem na zákon o obcích a zákon o pravidlech hospodaření obcí;

B.L. měla jako místostarosta obce pravomoc disponovat s finančními prostředky obce. V rámci hromadného příkazu převedla na svůj bankovní účet částku 400.000.-

Kč pro vlastní potřebu. Své pravomoci disponovat s finančními prostředky obce vykonala způsobem odporujícím zákonu. Navíc jako osoba, která měla zvláště uloženu povinnost hájit zájmy obce, jí způsobila škodu, soudem určenou jako škoda značná.

Uložený trest: podmíněný trest 2 roky s odkladem na zkušební dobu 3 let; obec byla odkázána s nárokem o náhradu škody ve výši 400.000,- Kč na řízení ve věcech občansko právních;

Rok spáchání trestného činu: 1993

Rok nabytí právní moci: 2000

Shrnutí:

Dispoziční právo pro nakládání s finančními prostředky obce měly čtyři osoby: starosta, místostarosta, dva zastupitelé, přičemž je vždy nutné dvou podpisů. V rámci hromadného příkazu převedla B.L. na svůj bankovní účet částku 400.000,- Kč pro vlastní potřebu. Příkaz podepsala B.L. a starosta, který byl v té době ale prokazatelně mimo obec. Na základě fiktivní faktury za plynofikaci (pravost faktury popřel údajný dodavatel) na částku 435.000,- byla poukázána výše uvedená částka na účet B.L. To vše po dohodě se starostou obce, kdy si B.L. částku zapůjčila na koupi nemovitosti jejího syna s tím, že ji po prodeji chalupy vrátí. Zbývajících 35.000,- Kč bylo zaúčtováno jako úhrada zbývajících částí fiktivní faktury a vybráno v hotovosti. Výběrní lístek na tuto částku je podepsán starostou. (Další podobná faktura zní na 100.000,- s podpisem starosty, starosta obviněn nebyl, ale došlo tak ke zpochybnění věrohodnosti jeho výpovědi). B.L. uvedla, že částku 400.000,- předala následně v hotovosti přímo starostovi bez písemného potvrzení, který to popírá. Ve věci náhrady škody byla obec odkázána na občansko právní řízení (také vzhledem k tomu, že se vrácení peněžitých prostředků neprokázalo, ani nevyvrátilo).

Velikost obce: 1599

Orgány obce: Orgány obce (zastupitelstvo, rada, výbory) selhaly, protože došlo ke „spolupráci“ dalších osob, minimálně starosty obce, které spáchání trestního činu umožnily.

Došlo také k selhání pravidel v účetnictví. Fiktivní faktura byla opatřena tzv. košilkou, kde se uvádí podpisem souhlas s fakturovaným, vč. výše faktury. Chybí tak schválení faktury a faktura neměla být vůbec proplacena. Zapojení dalších představitelů obce bylo podmínkou pro aktivity B. L.. Zastupitelstvo bylo 11ti členné

v poměrném zastoupení politických stran (r. 1996: 4 ODS, 5 KSČM, 2 ČSSD, r. 1998: 5 SNK-BEPP, 3 ČSSD, 3 KSČM).

Trestní oznámení: Podal následný starosta M.H. (ČSSD) v r. 1998 při kontrole účtů.

Případ 3.

Iniciály: M. S.

Věk: 32

Vzdělání: nezjištěno

Pohlaví: M

Povolání: nezjištěno

Funkce v samosprávě: starosta

Politická příslušnost: nezávislý kandidát BEZPP (všichni členové zastupitelstva byli nezávislí kandidáti)

Následné působení v zastupitelstvu: v následujícím volebním období r. 2002 kandidoval opět, byl zvolen (3. nejúspěšnější kandidát), kandidoval a byl zvolen ve volbách v r. 1994 a 1998, další působení v zastupitelstvu není známo (volby podzim 2006).

Porušení zákona: zneužití pravomoci veřejného činitele (§158 odst. 1a) v souvislosti se zákonem o obcích a o zadávání veřejných zakázek;

M.S. jako starosta obce vypisoval fiktivní smlouvy, zastupitelstvu předkládal fiktivní nabídky firem jako uchazečů o veřejné zakázky a obcházel další zákonem stanovená pravidla. Práce a díla uváděná ve fiktivních smlouvách vykonával jeho bratr, přestože zakázku nezískal, tedy bez platné smlouvy. M.S. jako starosta měl zastupovat zájmy obce, ačkoli ve skutečnosti prosazoval zájmy rodiny a to opakovaně. Navíc bylo zjištěno, že odpovědní pracovníci obce byli s touto praxí obeznámeni. Soud stanovil míru společenské nebezpečnosti jako větší než patrnou.

Uložený trest: podmíněný trest 8 měsíců s odkladem na zkušební dobu 2 let; obec byla odkázána s nárokem o náhradu škody na řízení ve věcech občansko právních;

Rok spáchání trestného činu: 2001-2002

Rok nabytí právní moci: 2004

Shrnutí:

M. S. jako starosta obce zadával různým firmám a subjektům na základě fiktivních smluv zakázky (prořezávka, ošetření stromů, úklidové práce), které ve skutečnosti prováděl jeho bratr. Jednalo se o tři fiktivní smlouvy, kde fakturace byla prováděna

bud' na účet družky bratra M. S., nebo přímo na bratra, který ve skutečnosti práce prováděl v celkové výši přes 300 tisíc Kč. M.S. vypisoval vědomě smlouvy na cizí jména pod cizími jmény a nechal svého bratra práce provádět a také fakturovat. Nerespektoval usnesení obecního zastupitelstva, které mu přikazovalo uzavřít smlouvu s osobou, která výběrové řízení vyhrála. M. S. navíc zajistil, aby obecní zastupitelstvo rozhodovalo o nabídkách fiktivních osob, které o „své“ nabídce o získání zakázky nic nevěděly. M. S. jednal úmyslně, kdy opatroval příležitost k výtěžku svému bratrovi, bez získání zakázky, fingoval smlouvy třetích osob a obcházel při tom zákony. Zároveň tak svému bratrovi, osobě blízké, dovolil a umožnil obcházet zákonem stanovená pravidla.

Velikost obce: 494 obyvatel

Orgány obce: Kontrolní výbor zastupitelstva selhal, stejně jako hodnotící komise pro výběr veřejných zakázek. Přestože starosta jednal v rozporu s rozhodnutím zastupitelstva, nikdo ze zastupitelů neměl žádné dotazy, nikdo se o nic nezajímal. Machinace mohly probíhat jen s vědomím odpovědných zaměstnanců obce. Vzhledem k velikosti obce je více než pravděpodobné, že bratra starosty zastupitelé znali a mohli při provádění prací poznat. Přesto nikdo z nich na věc neupozornil ani nežádal vysvětlení. Všichni členové zastupitelé byli nezávislí kandidáti BEZPP obou zvolených zastupitelstev. V r. 1994 bylo zastupitelstvo 5ti členné, v následujících obdobích 9ti členné.

Trestní oznámení: Vyšetřování bylo policií zahájeno z vlastního podnětu.

Případ 4.

Iniciály: L. Z.

Věk: 52

Vzdělání: SŠ

Pohlaví: M

Povolání: posledních 12 let je starostou, jinak soukromé podnikání (revize tlakových zařízení)

Funkce v samosprávě: starosta

Politická příslušnost: ODS r. 1998 (v roce 1994 kandidoval a byl zvolen za SNK)

Následné působení v zastupitelstvu: v následujícím volebním období r. 2002 kandidoval a byl zvolen, navíc opět jako starosta města (trestní oznámení bylo podáno až v roce 2003), listopad 2006 – není známo;

Porušení zákona: zneužití pravomoci veřejného činitele (§158 odst. 1a)

L. Z. objednal jménem města vystoupení herce Miroslava Donutila bez vědomí rady či zastupitelstva. Jednalo se ale o předvolební akci ODS, jíž je L. Z. členem a která byla pořadatelem akce. Smlouvu na částku 70 tisíc Kč za město uzavřel L. Z. bez vědomí zastupitelstva či rady. Financování předvolebních akcí z prostředků města je navíc v rozporu se zákony. Zároveň byl zproštěn obžaloby za přijímání úplatků, kdy v roce 2001 uzavřel smlouvu o tichém společenství s firmou, která postavila na lukrativním místě u hranic čerpací stanici, na odprodaném pozemku města. (Druhá část kauzy je přes zprošťující rozsudek uvedena proto, že je v přímé souvislosti s vyšetřováním objednání vystoupení.)

Uložený trest: souhrnný peněžitý trest ve výši 70 tisíc Kč (50 tis. Kč za zneužití pravomoci veřejného činitele, 20 tis. Kč za ublížení na zdraví, kterého se dopustil na své bývalé manželce), nebo trestu pět měsíců odnětí svobody v případě neuhrazení peněžitého trestu

Rok spáchání trestného činu: 2002

Rok nabytí právní moci: 2006

Shrnutí:

Starosta bez vědomí orgánů města objednal v r. 2002 na hlavičkovém papíře města herecké vystoupení, které bylo ve skutečnosti pořádáno místní organizací ODS, jíž je L. Z. členem. Z prostředků města tak chtěl uhradit vystoupení v rámci předvolební kampaně. Ve Zpravodaji Města Ypsilon (roč. 2002, číslo 4) je jako pořadatel kulturní akce uvedena ODS v městě Ypsilon. Faktura byla vystavena na město, starostu L. Z., tajemník úřadu ji ale odmítl proplatit a upozornil na to radu města, když jí předal podklady, včetně kopie smlouvy. Faktura byla nakonec uhrazena soukromou firmou na žádost starosty, později uhrazena místní organizací ODS. Městu tak nevznikla finanční škoda.

Smlouvu s firmou uzavřel před uskutečněním odprodeje městských pozemků u hranic. Firma na pozemku postavila čerpací stanici. Město mělo iniciovat prodej pozemků, starosta firmě s nákupem podle soudu nepomohl. Starosta prohlásil, že tiché společenství ve firmě bral jako pojistku na stáří. Podle soudu však tiché společenství nenaplňuje zákonné znaky trestného činu v případě přijímání úplatků, přestože se jedná o nemorální jednání, které na radnici nepatří. Týden po podpisu smlouvy odhlasoval v zastupitelstvu prodej pozemku.

Velikost obce: 7155 obyvatel

Orgány obce: Tajemníkem města odmítl proplatit fakturu za herecké vystoupení. Přestože na věc upozornil a předal podklady radě, ta se k případu odmítla vyjádřit a zastupitelstvo neinformovala, resp. nepředala podklady. V zastupitelstvu zasedá 19 členů z 8 politických uskupení. Opoziční zastupitelé (především z řad SNK) vyzvali třikrát starostu, aby odstoupil. O odstoupení hlasovalo zastupitelstvo několikrát, jednou na mimořádném zasedání na základě petice občanů. Zastupitelstvo konstatovalo, že starosta svým jednáním zavedl příčinu k výraznému poškození důvěry občanů ve volené orgány města a vyslovilo mu napomenutí. Hlasování skončilo nejtěsnějším poměrem hlasů, kdy rozhodujícím byl právě hlas samotného starosty. Hlasoval sám pro sebe a zůstal tak ve funkci. Ani v dalších případech se nepodařilo najít dostatečný počet hlasů potřebných k odvolání. Starosta setrvává ve funkci, když ho vždy straničtí a koaliční kolegové svým hlasem „podrželi“. Starosta spory s opozicí řeší podáváním trestních oznámení na ty zastupitele, kteří veřejně kritizují jednání starosty nebo fungování města. Ty podepisuje zpravidla i tajemník města.

Trestní oznámení: Na základě informací v tisku o smlouvě o tichém společenství starosta podal trestní oznámení opoziční zastupitel B. H., bývalý tajemník města, který odmítl proplatit fakturu na předmětné herecké vystoupení. V souvislosti s touto kauzou byla posléze medializována a do vyšetřování zahrnuta i kauza tichého společenství.

Případ 5.

Iniciály: J. M.

Věk: 37

Vzdělání: VŠ

Pohlaví: M

Povolání: soukromé podnikání (zemědělské družstvo)

Funkce v samosprávě: starosta

Politická příslušnost: v roce 1994 kandidoval a byl zvolen za KSČM (nezávislý kandidát BEZPP v r. 1998)

Následné působení v zastupitelstvu: v r. 2002 nekandidoval, v r. 1998 kandidoval a byl zvolen za SNK (trestní oznámení podáno až v průběhu tohoto volebního období),

Porušení zákona: zneužití pravomoci veřejného činitele (§ 158 odst.1b, 2c) s ohledem na zákon o obcích

J. M. jako starosta uzavřel v rozporu se zákony a bez projednání a souhlasu obecního zastupitelstva dodatek ke smlouvě o dílo (navýšení ceny díla a posunutí termínu dokončení). Následně nerespektoval usnesení zastupitelstva a bez jeho souhlasu uzavřel dohodu o ukončení stavby a zrušení závazku ze smlouvy o dílo (obec musela zaplatit 215.000,- Kč). Zároveň porušením podmínek smlouvy o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu zavázal obec k platbě ve výši 150% poskytnuté dotace.

Uložený trest: 2 roky s podmíněčným odkladem a stanovením zkušební doby v trvání 5ti let
Rok spáchání trestného činu: 1997

Rok nabytí právní moci: 2002

Shrnutí:

Radní obce rozhodli o přestavbě nevyužité mateřské školky na dům s pečovatelskou službou. Obec zahájila dodavatelsky stavbu domu s pečovatelskou službou, na kterou dostala dotaci od státu. Původní cena stavby byla dle smlouvy 24,8 mil. Kč. Dotace ze státního rozpočtu byla přiznána ve výši 7,5 mil. Kč. J. M. bez vědomí, projednání a souhlasu obecního zastupitelstva uzavřel dva dodatky ke smlouvě, jimiž byla navýšena cena stavby na 30,5 mil. Kč a posunut termín dokončení. Překročil tak pravomoci starosty. Oba dodatky předložil zastupitelstvu k dodatečnému schválení až po jednom, resp. třech letech od jejich uzavření. Následně nerespektoval usnesení obecního zastupitelstva o pokračování a dokončení stavby a opět bez jeho vědomí uzavřel s dodavatelem dohodu o předčasném ukončení stavby a zrušení závazku ze smlouvy o dílo. O dohodě informoval zastupitelstvo po dvou měsících. Práce na stavbě byly dodavatelem ukončeny. Tím přivodil obci závazky vůči dodavateli ve výši 215 tisíc Kč. Současně tím zapříčinil porušení podmínek smlouvy o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu na výstavbu domu s pečovatelskou službou. Obec musí do státního rozpočtu odvést částku ve výši 150% z poskytnuté dotace, což odpovídá 12,75 mil. Kč a další penále z prodlení.

V době, kdy byl případ projednáván J. M. rezignoval na svou funkci starosty (říjen 2001).

Velikost obce: 693 obyvatel

Orgány obce: Starosta předkládal zastupitelstvu opakovaně důkazy o tom, že překračuje své pravomoci. Jednal bez vědomí zastupitelstva, které jeho jednání ale následně posvětilo dodatečným schválením dodatků ke smlouvě. Žádný ze zastupitelů, členů kontrolního výboru nebo dalšího orgánu nenavrhl jeho odvolání. Vzhledem k velikosti obce a výši rozpočtu na přestavbu je s podivem, že aktivity

starosty nebudily větší zájem a že byly veškeré činnosti spojené s výstavbou pečovatelského domu v jeho kompetenci. Např. podepisoval a proplácel faktury bez toho, aby měl nějaký soupis provedených prací. V zastupitelstvu zasedalo 7 členů. V době projednávání trestného činu byl poměr hlasů 4 SNK, 2 KDU-ČSL, 1 KSČM. V době, kdy byl případ projednáván, J. M. rezignoval na svou funkci starosty (říjen 2001).

Trestní oznámení: Poté, co stát požádal o vrácení dotace prostřednictvím sankce finančního úřadu podal trestní oznámení zastupitel a předseda kontrolního výboru M.E. (bývalý stranický kolega z KSČM) v následujícím volebním období, tj. r. 1998. Na nesrovnalosti upozorňoval jako zastupitel již v době starostování J. M. Podkladem pro trestní oznámení byl audit nedokončené stavby objednaný zastupitelstvem, který také poukázal na to, že nebylo kontrolováno, zda množství vyplacených peněz odpovídá provedeným pracím.

Případ 6.

Iniciály: S. Š.

Věk: 54

Vzdělání: SŠ

Pohlaví: M

Povolání: voják, policista, současně soukromé podnikání

Funkce v samosprávě: starosta

Politická příslušnost: ČSSD (v předchozích dvou volebních obdobích za koalici čtyř stran)

Následné působení v zastupitelstvu: listopad 2006 dle uloženého trestu nelze

Porušení zákona: zneužití pravomoci veřejného činitele (§ 158 odst.1b) s ohledem na zákon o obcích

Starosta a zároveň radou jmenovaný jednatel společnosti města VAK navrhl v roce 2002 zastupitelstvu navýšení základního jmění společnosti s odvoláním na novelu obchodního zákona, z níž ale povinnost navýšení nevyplývá. Navržené navýšení zastupitelé schválili. Sám navýšil základní jmění společnosti z vlastních prostředků a prohlásil se novým většinovým společníkem s rozhodovacím vlastnickým podílem 51%. Toho se dopustil vědomě, bez souhlasu zastupitelstva, když schvalování smluv je vyhrazeno zastupitelstvu dle zákona o obcích. Jako veřejný činitel v úmyslu opatřit sobě neoprávněný prospěch překročil svoji pravomoc.

Uložený trest: 6 měsíců s podmíněčným odkladem na zkušební dobu 1 roku, dále zákaz činnosti ve výkonu jakýchkoli funkcí v zastupitelstvech obcí a krajů na dobu 3 let

Rok spáchání trestného činu: 2002

Rok nabytí právní moci: 2004

Shrnutí:

S. Š byl jako starosta města jmenován dočasně jednatelem společnosti VAK, kde město bylo jediným společníkem se 100% podílem. Zastupitelstvu podal S. Š. návrh na navýšení základního jmění společnosti o 105 tis. Kč (tj. 51% základního jmění). Vědomě tak uvedl zastupitelstvo v omyl, kdy se odvolával na novelu obchodního zákoníku, která ale žádné navýšení základního jmění nestanoví. Zastupitelstvo navýšení odsouhlasilo. S. Š. dále jednal bez jeho souhlasu, když základní jmění navýšil z vlastních prostředků a na základě notářských zápisů se prohlásil novým společníkem. Uzavřel dohodu o změně smlouvy jménem svým a města (což je vyhrazeno zastupitelstvu), kterou nahradil společenskou smlouvu (město 49% podíl). Následně podal návrh na provedení změn do obchodního rejstříku na zapsání vkladů společníků. Tak se stal neoprávněně většinovým společníkem VAK s rozhodujícím vlivem na řízení společnosti.

Velikost obce: 3254

Orgány obce: Starosta byl jmenován jednatelem VAK dočasně, po nezbytně dlouhou dobu. Navýšení základního jmění sice zastupitelstvo projednalo a na návrh starosty odsouhlasilo, nicméně na dalším zasedání zastupitelstva bylo zrušeno s tím, že se nejedná o nutný krok, který by vyplýval z novely zákona, informoval zastupitel L. S.. Člen zastupitelstva L. S. poukázal na zavádějící informaci starosty a jeho návrh na navýšení základního jmění společnosti VAK. Za zmínku stojí, že tak učinil na následujícím zasedání zastupitelstva, přičemž se předchozího neúčastnil. Starosta byl z funkce odvolán ještě před pravomocným skončením případu v srpnu 2003. Poměr hlasů v 21ti členném zastupitelstvu v době odvolání: 5 ČSSD, 3 SNK, 3 KSČM, 2 USZ, 2 KDU-ČSL, 5 ODS, 1 US- DEU.

Trestní oznámení: Zastupitel L. S. upozornil na zastupitelstvu na nepravdivé informace předložené zastupitelům starostou k navýšení základního jmění společnosti VAK. Zároveň L. S. vyslovil podezření, že navýšení základního jmění je ve prospěch třetí osoby. Poté spolu s dalšími třemi zastupiteli (3 ODS, 1 US-DEU) podal trestní oznámení.

Případ 7.

Iniciály: J. N.

Věk: 53-57

Vzdělání: vyučen

Pohlaví: M

Povolání: v době řízení bez zaměstnání, částeční invalidní důchod, povolání klempíř, opravář vozidel a karosérií

Funkce v samosprávě: starosta

Politická příslušnost: nezávislý kandidát BEZPP,

Následné působení v zastupitelstvu: nekandidoval v r. 2002, v předchozím (r. 1994) kandidoval, ale nebyl zvolen;

Porušení zákona: zneužití pravomoci veřejného činitele (§ 158 odst.1b), zpronevěra (§ 248 odst. 1, 2, 3a), úvěrový podvod (§ 250 odst. 1)

Uložený trest: úhrnný na 3 roky s podmíněčným odkladem na 5 let a stanovení dohledu nad obžalovaným, zákaz činnosti výkonu funkcí ve státní správě a samosprávě na dobu 5ti let, peněžitý trest 179.919,50 Kč uhradit obci, se zbytkem požadavku na náhradu škody byla obec odkázána na řízení občansko právní

Jako starosta obce vystavoval neoprávněně platební doklady na neuskutečněné služby, neprovedené práce atp., na nichž falšoval podpisy, a přisvojil si tak finanční prostředky obce, čímž si přisvojil cizí věc, která mu byla svěřena. Spáchal ji navíc jako osoba mající zvlášť uloženu povinnost hájit zájmy obce, kterou poškodil. Dále bez vědomí zastupitelstva uzavřel smlouvu o půjčce, čímž obec zavázal k odprodeji pozemků a způsobil tak zvlášť závažný následek. Také bez vědomí zastupitelstva uzavřel úvěrovou smlouvu na výstavbu vodovodu a plynofikaci, kterou podpořil fingoaným zápisem z mimořádného zasedání zastupitelstva, čímž způsobil závažný následek a uvedl nepravdivé údaje.

Rok spáchání trestného činu: v průběhu celého volebního období 11/1998-11/2002

Rok nabytí právní moci: 2005

Shrnutí:

J. N. v průběhu svého starostování vystavil neoprávněně několik desítek platebních dokladů na neuskutečněné služby, neprovedené práce, neuskutečněné služební cesty (za 11tis. Kč) a nedodané věci, když na nich falšoval podpisy osob, mající provádět jejich kontrolu. Na základě těchto neplatných dokladů si přisvojil značné finanční prostředky obce. Obec požadovala částku přesahující 700 tis. Kč. Faktury byly

vystaveny na fiktivní firmy, ale také na starostu a jeho syna i na kolegu ze zastupitelstva. V r. 2000 uzavřel bez vědomí zastupitelstva smlouvu o půjčce s akciovou společností na 1.210.000,- Kč, když v jejím rámci zavázal obec k možnému odprodeji pozemků ve vlastnictví obce o výměře zhruba 25 tis. metrů čtverečních. Opatřil svým jednáním jinému prospěch. O rok později opět bez vědomí zastupitelstva uzavřel úvěrovou smlouvu na 1,5 mil. Kč na výstavbu vodovodu a plynofikaci na základě zápisu z mimořádného zasedání zastupitelstva, které se ale nikdy nekonalo. Nicméně úvěr byl použit v souladu se smlouvou, banka byla ale nepravdivě informována, když o úvěru zastupitelstvo nejednalo. Společenskou nebezpečnost činu soud spatřuje v narušení zájmu na řádném výkonu pravomocí veřejných činitelů.

Velikost obce: 518

Orgány obce: Zastupitelé přispěli podstatným dílem na spáchaných trestných činech, když je svou pasivitou a neodpovědným výkonem funkce umožnili. Neúčastnili se totiž ani zasedání zastupitelstva (jeden jezdil za synem do zahraničí, další se odstěhoval a třetí se neúčastnil kvůli pracovnímu vytížení. Kontrolní mechanismy tak fungovaly jen formálně. Účetní pouze zúčtovala doklady, které byly (zfalšovaným) podpisem schváleny, peníze nevyplácela. Sedmičlenné zastupitelstvo tvořilo 5 SNK a 2 KSČM. Nikdo z nich se neobjevil v následujícím zastupitelstvu, které tvoří výhradně nezávislí kandidáti.

Trestní oznámení: Na základě požadavku krajského úřadu proběhla mimořádná kontrola účetnictví období 1999-2002. S. Š. totiž neprovedl inventarizaci majetku a nepředal řádně úřad nastupujícímu starostovi. Výsledkem kontroly byl schodek ve výši 1.411.808,- Kč. V srpnu 2003 podalo 5 současných a 1 minulý zastupitel trestní oznámení, které bylo v listopadu téhož roku následováno trestním oznámením všech bývalých zastupitelů.

Případ 8.

Iniciály: D. H.

Věk: 45

Vzdělání: SŠ

Pohlaví: F

Povolání: soukromé podnikání

Funkce v samosprávě: starostka

Politická příslušnost: zvolena za ODS - BEZPP

Následné působení v zastupitelstvu: v r. 2002 nekandidovala, ve dvou předchozích volebních obdobích byla zvolena za ODS - BEZPP

Porušení zákona: podvod (§ 250a odst. 1)

Při nároku na plnění z pojistné smlouvy uvedla D. H. nepravdivé a hrubě zkreslené údaje, když za škody způsobené povodněmi zamlčela uplatnění nároku na stejný předmět plnění u 2 pojistných ústavů. Dále pozměnila faktury a uplatnila tak nárok na plnění ze dvou pojistných smluv. Společenská nebezpečnost je dle soudu v porušení významného společností chráněného zájmu na ochranu řádného sjednávání pojistných smluv a poskytování plnění z nich.

Uložený trest: 3 roků s podmíněčným odkladem a stanovením zkušební doby v trvání 5ti let; zákaz činnosti ve statutárních orgánech obcí na 10 let a peněžitý trest ve výši 50 tis. Kč navíc povinnost uhradit poškozeným škodu

Rok spáchání trestného činu: 2000-2001

Rok nabytí právní moci: 2005

Shrnutí:

Starostka D. H. v období 2000-2001 při uplatňování nároků na plnění z pojistných smluv za škody způsobené povodněmi na mostech v obci zamlčela uplatnění nároku na stejný předmět plnění u dvou pojišťovacích ústavů. Výslovně uvedla, že neuplatňuje nárok na náhradu u jiné pojišťovny. Také na fakturách za provedené práce na opravách dvou mostů pro obecní úřad uvedla nepravdivé a zkreslené údaje tak, aby je mohla použít při uplatnění nároku na plnění ze dvou pojistných smluv. Poškodila tak každou pojišťovnu o částku ve výši 8.263,50 Kč. I některé další nemovitosti obce byly pojištěny u dvou pojišťoven. Uložený trest soud charakterizoval jako ryze výchovný, kdy D.H. jednala v zájmu obce, nikoli ve vlastní prospěch.

Velikost obce: 538

Orgány obce: D. H. byla jediná, kdo jednal s pojišťovnami. Účetní za tato jednání nebyla zodpovědná, a proto neměla přehled ani o fakturách. V sedmi členném zastupitelstvu bylo rozložení hlasů: 4 ODS, 2 KSČM, 3 ČSSD. Pravidla starostce umožnila jednat bez jakékoli kontroly další osoby. Obci nevznikla škoda, proto ani aktivity starostky nemusely vzbudit žádné otázky ze strany zastupitelů. Nastavení pravidel v účetnictví není však odpovídající. Za faktury odpovídá účetní, obsahovou správnost schvaluje odpovědná osoba. V tomto případě tato kontrola selhala.

Trestní oznámení: Podali dva občané obce.

Případ 9.

Iniciály: D. H.

Věk: 46

Vzdělání: SŠ

Pohlaví: F

Povolání: soukromé podnikání

Funkce v samosprávě: starostka

Politická příslušnost: zvolena za ODS - BEZPP

Následné působení v zastupitelstvu: v r. 2002 nekandidovala, ve dvou předchozích volebních obdobích byla zvolena za ODS - BEZPP

Porušení zákona: zneužití pravomoci veřejného činitele (§ 158 odst.1b) a podvod (§ 250)

D. H. jako starostka obce prodala v rozporu se zákonem bytový dům soukromé firmě. Na dům ale obec čerpala státní dotaci. Podle pravidel pro čerpání státní dotace musí taková nemovitost zůstat v majetku obce minimálně 20 let. Smlouvu starostka uzavřela bez vědomí zastupitelstva. Navíc byl na domě dluh za stavební práce spojené s rekonstrukcí domu, které nový majitel neuhradil a obci tak vznikla značná škoda. Nepodařilo se prokázat, že by starostka jednala s úmyslem se sama obohatit, proto jí byl uložen podmíněný trest.

Uložený trest: 3 roků s podmíněčným odkladem a stanovením zkušební doby v trvání 5ti roků s dohledem, zákaz činnosti ve statutárních orgánech obcí na 10 let a peněžitý trest ve výši 30 tis. Kč

Rok spáchání trestného činu: 2001

Rok nabytí právní moci: 2005

Shrnutí:

Jako starostka obce uzavřela D. H. smlouvu o prodeji nemovitosti, bytového domu, který byl ve vlastnictví obce, soukromé firmě. Na rekonstrukci domu ale před tím obec čerpala dotaci ze státní rozpočtu. V takovém případě zákon stanoví, že nemovitost musí zůstat v majetku obce aspoň dvacet let. Na domě byl navíc dluh stavební firmě za provedené rekonstrukční práce. Nový majitel se podle starostky zavázal, že dluh za obec uhradí, což se ale nestalo. Starostka jednala bez vědomí a souhlasu zastupitelstva. Obci tím vznikla škoda ve výši téměř 4 mil. Kč. D. H.. Dále

podala žádost na změnu vlastníka v katastru nemovitostí, kdy k žádosti připojila zápis ze zasedání zastupitelstva s falšovaným podpisem příslušné úřednice.

Velikost obce: 538

Orgány obce: Vzhledem k velikosti obce je patrný neaktivní přístup členů zastupitelstva. V sedmi členném zastupitelstvu bylo rozložení hlasů: 4 ODS, 2 KSČM, 3 ČSSD. S ohledem na velikost obce a velikost úřadu, musel být s přípravou smlouvy někdo z úřadu či okolí obeznámen.

Trestní oznámení: Na základě vlastních zjištění nový starosta (KSČM, nebyl členem předchozího zastupitelstva) předložil doklady zastupitelstvu, které ho pověřilo podáním trestního oznámení.

3.5.3 Shrnutí zkoumaných trestních kauz a zodpovězení výzkumných otázek

Na základě provedeného zkoumání trestních kauz volených komunálních politiků můžeme výsledky shrnout do tabulky (viz Příloha č. 4), která ale v rámci zjednodušení nepostihne všechny nuance, které se v případech objevily. Výsledky shrnutí jsou jakousi sondou do naší komunální politiky. Vzhledem k velikosti zkoumaného vzorku jsou zobecnění pouze rámcová a nelze je bez dalšího zobecňovat na celostátní úroveň. Na základě shrnutí můžeme načrtnout faktory týkající se etiky, práva i veřejné kontroly tak, jak fungují u sledovaných veřejných činitelů v obcích a městech.

3.5.3.1 Profil komunálního zastupitele a etický prvek v jeho jednání

„I lidé mající smysl pro spravedlnost jsou připraveni spolupodílet se na společných podnicích jenom tehdy, jsou-li přesvědčeni, že i ostatní budou ochotni plnit své povinnosti.“

J. Rawls

Průměrný věk v době spáchání trestného činu je 46 let, což zhruba odpovídá i celostátnímu průměru. Většina zastupitelů patří do poválečné generace, značnou část svého života prožila v komunistickém režimu a nemá, stejně jako většina české

populace, zažity standardní demokratické postupy. Jejich jednání může být stále ovlivněno postupy komunistické době vlastní. Za všechny uvedme notoricky známé heslo „kdo nekrade, okrádá vlastní rodinu“. Tento výsledek nelze ale zcela zobecnit. Ve vzorku jsou i dva třicátníci, kteří k obci přistupují jako k místu, kde se dá „dělat byznys“. Pro přístup obou těchto věkových skupin rozlišených dle režimu, ve kterém prožily větší část života, bychom mohli najít jeden společný rys: nedostatečné vnímání rozdílu mezi veřejným a soukromým. Přístup k soukromému vlastnictví byl za komunismu zcela pošlapán (všechno patří všem), zároveň ale došlo k devalvaci veřejného. Překotné budování tržní ekonomiky po r. 1989 sice oprášilo „soukromé“, zatím se ale nepodařilo beze zbytku obnovit principy „veřejného“.

Pokud jde o vzdělanostní strukturu, většina osob dosáhla středoškolského vzdělání. Všechny zjištěné údaje o povolání osob ukazují, že do politiky přišly ze soukromého sektoru a často paralelně s výkonem funkce podnikaly či provozovaly živnosti.

Ve vzorku je zastoupený mužský i ženský prvek téměř shodně. Tento výsledek neodpovídá celostátním výsledkům, kdy téměř 80% zastupitelů je mužského pohlaví. Podrobnější rozbor, kdy by bylo třeba zohlednit např. velikostní strukturu obcí a zastoupení osob dle pohlaví na vedoucích místech samosprávy. Takové porovnání ale přesahuje rozsah této práce.

Obdobně je tomu při sledování politické příslušnosti osob. Velký počet osob kandidoval jako nezávislý kandidát za sdružení kandidátů, místní politické uskupení či za některou politickou stranu s celostátní působností. Situace ve sledovaných obcích je značně rozdílná a porovnáme-li po sobě jdoucí volební období i značně proměnlivá. Rovněž u většiny osob dochází ke změně politické příslušnosti často s každým volebním obdobím. Toto přecházení mezi politickou příslušností anebo politickými stranami je jako výsledek zkoumání zajímavější a zřejmější, než vlastní politická příslušnost. Poukazuje na fakt, že na úrovni zkoumaných obcí nemají politická uskupení potřebnou stálost a nejsou zpravidla dostatečně etablována. Dává předpoklad, že politická uskupení se sice rozpadají, ale tytéž osoby v politice často zůstávají bez ohledu na politickou stranu, za kterou kandidují a jsou opakovaně zvoleni.

Ve všech případech se jedná o předního představitele samosprávy, starostu či místostarostu. Většinou byly osoby ve funkci starosty či v zastupitelstvu více než jedno volební období. S funkcí jsou spojeny vymezené pravomoci, zároveň ale toto

postavení umožňuje mít přehled nad celým fungování obce a do značné míry ho spoluvytvářet. Tento přehled v sobě zahrnuje i znalost nejslabších míst v kontrole a největších možností případné manipulace. S určitou nadsázkou bychom mohli říci, že starostové se chovají jako šéfové soukromé firmy, o jejíž zisk se starají ale méně, než o svůj vlastní. Tento předpoklad se uplatňuje ve dvou třetinách případů. Ve třech případech z devíti se nepodařilo prokázat, že úmyslem jednání bylo obohacení či prospěch vlastní nebo jiné osoby, v jednom je zřejmý úmysl o neoprávněný prospěch, ale právě prospěch obce. Právě tato třetina případů vyzdvihuje otázku, zda tyto trestné činy označované souhrnně za korupci jsou skutečně korupčním jednáním, pro něž je právě podmínkou úmysl přestoupit pravomoci a zároveň obohatit sebe či jiného, nebo zda je to jednání sice nezákonného, ale z tohoto pohledu nekorupční. Z šesti případů, kde byl prokázán úmysl obohacení šlo o osobní prospěch ve třech případech, v jednom o prospěch rodinného příslušníka, v jednom o prospěch politické strany, již je starosta členem, a v jednom případě šlo o prospěch jak osobní, tak prospěch podnikatelského subjektu.

Probíhající vyšetřování či soudní řízení ovlivnila jednání osob pouze v jedné třetině případů: jedna rezignace na funkci starosty, jedno nekandidování v následujícím období po zahájení vyšetřování, jedno nekandidování až po rozsudku. Další třetina osob sice nekandidovala, ale ne v souvislosti s vyšetřováním trestného činu či následným rozhodnutím soudu. Častým argumentem pro zbytečnost sankcí pro politiky (např. spojených s podjatým jednáním) je politická odpovědnost. Občané takového politika jednoduše nebudou volit. Takto chápaná politická odpovědnost se ale v rámci zkoumaných kauz neuplatňuje. Naopak, nabývá zcela jiného obsahu. Jak vyplývá z vyjádření odsouzeného starosty, který, „pokud není v base“, tak se funkce vzdát nemusí⁶⁰. Další odsouzený starosta kandidoval znovu a byl opět zvolen, i když funkci starosty už nezískal. Jednání politiků a občanů jsou spojitými nádobami. Jednání politiků odráží jednání občanů. Resp. občané, kteří se stanou politiky, se chovají stejně, žádný další rozměr ke svému chování nepřibírají. Tato skutečnost je v přímé souvislosti s ne/politickou příslušností i věkovou strukturou zkoumaných osob. Obecně bychom mohli říci, že naprosto chybí principy etického vedení, o kterých bylo pojednáno v předchozích kapitolách či obecněji

⁶⁰ „Pokud nejsem v base, není nutné vzdát se funkce.“ Takto se vyjádřil nepodmíněně odsouzený starosta. Jeho výrok byl otištěn v denním tisku.

povědomí o politické odpovědnosti a ještě obecněji povědomí o správném fungování veřejné správy.

3.5.3.2 Právní aspekt

„Koncept svobody bez odpovědnosti dovolující vše, co není zakázané a mnohde otevírající postranní dvířka i tomu, co zákon nepřipouští, je havárií demokracie.“

M. Purkrábek

V některých případech byl spáchán více než jeden trestní čin ve zkoumané trestní kauze. Nejčastěji byl zákon porušen činem klasifikovaným jako zneužití pravomoci veřejného činitele (54%) a dále zpronevěrou či podvodem. V devíti trestních kauzách naplnila skutková podstata spáchání 13ti trestných činů. Řada odborníků včetně Útvaru na odhalování korupce a finanční kriminality odmítá zahrnout trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele pod korupční jednání. Další odborníci na korupci ale tyto trestné činy počítají za ty, které typicky vykazují aspekt korupce. (Štička 2005: 17) V případech, kdy jednání veřejného činitele nevedlo ke vzniku škody obce, přestože byl jeho jednáním zákon porušen, nebývá zpravidla veřejný činitel vůbec odsouzen.

Ve všech případech byl uložen pouze podmíněný trest s odkladem na zkušební dobu. Jedině nepodmíněný trest je důvodem zániku mandátu člena zastupitelstva.⁶¹ Takový případ ani v jedné ze sledovaných kauz nenastal. Pro odchod z funkce či rezignaci na mandát není zákonný důvod. Odůvodnění jednotlivých soudců pro uložení podmíněného trestu jsou různá, společné je zpravidla posouzení společenské závažnosti trestného činu v kategorii činů, které není nutné trestat odnětím svobody, tedy nepodmíněným trestem. Přitom ale existuje možnost uložit nepodmíněný trest do výše tří let odnětí svobody či při naplnění dalších znaků zvyšujících společenské závažnosti může být uložen až desetiletý nepodmíněný trest. Ve zkoumaných kauzách byl uložen v průměru dvouletý podmíněný trest. Soudci volí tresty na dolní hranici trestní sazby, a to navíc jako ~~nepodmíněné~~ podmíněné. Odstrašující vliv trestu za jiné komunální zastupitele je tak úspěšně omezen, a tedy zpochybněn. Vedle těchto trestů byly uloženy tresty peněžité a tresty náhrady škody. V rámci zkoumání je

⁶¹ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí ve znění pozdějších předpisů, § 55 odst. 3 písm. a)

zajímavějším uloženým trestem zákaz činnosti v orgánech státní správy a samosprávy. Byl uložen v polovině případů. Je zde patrná snaha soudců zajistit dostupnými právními prostředky, aby osoba, která se trestného činu dopustila při výkonu své funkce, nemohla v takové či obdobné funkci do budoucna působit.

Další zkoumanou kategorií byla doba mezi spácháním trestného činu k pravomocnému rozsudku. Do této doby je třeba zahrnout dobu od oznámení trestného činu, dobu vyšetřování vedoucí k obvinění a závěrečného soudní projednávání. Tato doba odpovídá v průměru 5 letům, překračuje tedy čtyřleté volební období. Navíc průběh vyšetřování anebo rozsudek nejsou u většiny důvodem k odchodu z funkce či rezignací na mandát. Délku tohoto období ovlivňuje především rychlost práce policie a soudů, ale i prodleva mezi spácháním činu a jeho oznámením. Vezmeme-li v úvahu průměrnou dobu projednávání trestních kauz na úrovni okresních soudů, tj. téměř jeden rok, a krajských soudů, tj. dva až tři roky (viz Příloha č. 2), je průměrná doba od spáchání trestného činu k rozsudku u zkoumaných kauz odpovídající. Situace českého soudnictví rozhodně nenapomáhá tomu, aby kauzy byly ukončeny včas tak, aby jejich výsledky ovlivnily aktuální situaci a mohly působit v určitém ohledu i preventivně. Tento stav jen podporuje mínění, že nikdo za nic stejně nebude potrestán. Doba od spáchání trestného činu k uvalení trestu je příliš dlouhá.

Na tomto místě si dovoluji malou odbočku k případu starosty L. Z. (Případ 4.), který nám dává možnost nahlédnout za paragrafy trestního zákoníku, co právo může zachytit a co už spadá do oblasti morálky. Právě v tomto případě byly projednávány dva trestné činy. Jeden skončil uložením trestu pro zneužití pravomoci veřejného činitele (objednání předvolebního kulturního vystoupení), druhý zproštěním viny (tiché společenství a prodej městských pozemků firmě). Zajistit si podíl ve firmě jako tichý společník, a pak rozhodnout o odprodeji lukrativního městského pozemku stejné firmě není nezákonné. Z tohoto konkrétního případu vyplývá jistý rozpor mezi zákonným a správným, které bychom předpokládali za sobě odpovídající. Jednání L. Z. si trůfám označit za nesprávné, nebylo ale shledáno nezákonným.

3.5.3.3 Veřejná kontrola

„Veřejné záležitosti patří do veřejnosti. Co se všech týká stejnou měrou, měli by všichni řešit, nebo o tom přinejmenším vědět.“

J. A. Komenský

Často zaznívá obecný předpoklad, že malé obce, kde si „každý vidí do talíře“, nepotřebují žádná opatření pro politiky. Na rozdíl od velkých měst, kde se lidé neznají osobně a možnosti manipulace či zneužití je daleko vyšší. Dvě třetiny obcí, kde se zkoumané kauzy odehrávaly, měly méně než tisíc obyvatel (většinou jen několik stovek). Tento výsledek výše zmíněný obecný předpoklad, kterým je často argumentováno např. při debatách o střetu zájmů či rozšíření pravomoci NKÚ na samosprávy, nepotvrzuje. Naopak se ukazuje, že být všem na očích znamená zároveň se s ním také znát. Tento výsledek je o to více alarmující, že 80% obyvatel České republiky žije v obci s méně než jeden tisíc obyvatel.⁶² Nepotismus a klientelismus jsou rysy, které se právě na malých obcích mohou objevovat ve zvýšené míře. Zlidovělé rčení praví: „Já na bráchu, brácha na mě.“ Oproti obecně zažitému předpokladu klesá ve velmi malých obcích efektivita zapojení občanů, zatímco ve velkých městech vykazuje efektivitu vyšší. Vysoká míra fragmentace obcí negativně ovlivňuje kvalitu demokracie na místní úrovni.⁶³ Tento fakt naznačují i výsledky analýzy případů, které podporuje také skutečnost, že mezi zpřístupněnými spisy nebyl ani jediný, který by se týkal krajského zastupitele. I podle denního tisku, který informuje o zahájení vyšetřování pro podezření z korupce, které ještě nemusí skončit obžalobou, natož rozsudkem soudu, se tato obvinění týkají téměř výhradně starostů obcí.

V malé komunitě se boj proti korupci může stát snazší i obtížnější zároveň. Všichni se mohou kontrolovat navzájem, a zabránit tak vzniku korupční symbiózy. Pokud ale k nastolení korupční symbiózy dojde a všechny hlavní místní klany z ní profitují, může být vzniklý stav (spojenectví mezi starostou, zastupiteli, místními

⁶² Údaj je aktuální k roku 1994.

⁶³ Srovnávací studie vzájemného vztahu mezi velikostí obce a schopností občanů ovlivnit místní záležitosti proběhla v Maďarsku, Polsku a Rumunsku (Soós, Zentai 2005: 169-206). Např. v Polsku je v 55% obcí počet obyvatel nižší jednoho tisíce. Menší obce zaznamenávají nižší efektivitu účasti občanů. Zajímavé je porovnání s výzkumem důvěry občanů České republiky v politické instituce, kdy je jejich vztah k obecným a městským zastupitelstvům charakterizován převahou důvěry nad nedůvěrou (Potůček, 1997: 74).

podniky, médií, sportovními kluby, soudci atd.) takřka neřešitelný a dramaticky ztěžuje jak monitorování případů přestoupení pravomocí, tak i prosazení účinných protikorupčních opatření.⁶⁴

Na samosprávu, radnici, bychom měli pohlížet jako na mechanismus skládající se z jednotlivých částí. Aby mechanismus fungoval správně jako celek, musí fungovat i jeho části. Selhání byť jedné části tohoto komplexního celku se nutně projeví na jeho funkčnosti. Při selhání či nefunkčnosti více částí je identifikování selhávajících částí o to obtížnější. Nebo-li, řetěz je silný právě tak jako jeho nejslabší článek. To je příklad v podstatě všech obcí i obou měst ve zkoumaných případech. Jen v jediném případě fungovaly další části samosprávy (zastupitelé) tak, že dalšímu protizákonnému jednání starosty bylo zamezeno odvoláním a podáním trestního oznámení. Ve všech ostatních případech je zřejmé, že vedle pochybení starosty či místostarosty došlo k pochybení i dalších osob z řad úředníků i zastupitelů. Prostor pro přestoupení pravomocí umocňuje nefungující kontrolní výbor, nezájem ze strany zastupitelů i úředníků. V některých případech se dá předpokládat tichý souhlas dalších členů samosprávy, ale zpravidla starostové jednali v rozporu s usnesením zastupitelstva, nebo je dokonce falšovali. Na straně druhé zastupitelé nevyužívali svých pravomocí ke kontrole a byli ochotni dokonce dodatečně jednání starosty posvětit.

Třetina trestních oznámení byla podána až v následujícím volebním období novým vedením radnice, starostou. Můžeme proto usuzovat, že kontrola ve většině případů proběhne pouze ex post. Dále je minimálně ve dvou případech kontrola limitována politickou příslušností. Příslušnost ke stejné politické straně nebo koalici snižuje aktivitu členů poukázat na chyby stranického či koaličního partnera. Pro příklad uveďme starostu L. Z., jehož přečiny byly radou města složenou z koaličních partnerů bagatelizovány, a odvolání se i přes petici občanů a odpor opozice nedaří v zastupitelstvu s většinovým zastoupení koaličních hlasů uskutečnit. Dalším příkladem je starostka O. M. a její stranický kolega a navíc člen kontrolního výboru. Je více než pravděpodobné, že mohl mít k dispozici informace o jednání O. M. již za jejího starostování. Na překročení pravomocí ale poukázal až po jejím odchodu, kdy se v následujícím volebním období stal starostou. Poukazovat do vlastních řad se, zdá se, nenosí.

⁶⁴ Ze závěrů konference High level forum on Conflict of Interest in Government and the Public Sector konané v Praze ve dnech 24.-25. listopadu 2003.

Kontrola ze strany občanů, jednotlivců se projevila jen velmi omezeně. Příčiny pasivity občanů a jejich velmi řídkou participaci můžeme hledat v malé velikosti obce, kde se uplatňují blízké interpersonální vazby a, jak bylo ukázáno, rozdrobenost sídelní struktury limituje lokální demokracii, i ve společensko-historickém kontextu, kde dospělá generace čelí negativní vzpomínce nucené organizovanosti a participace z dob komunismu a kdy ještě nedošlo k potřebnému ustanovení občanské společnosti. Na tomto místě můžeme uvést známý přírůdek R. Dahrendorfa, podle něhož je ke změně politického systému třeba 6 měsíců, ekonomického systému 6 let, ale ke změně společenských zvyklostí 60 let.

4 Závěr

Rozhodovací procesy, ve kterých jsou komunální politici rozhodujícími aktéry, jsou ovlivňovány aspekty etickými, legislativními a jsou ve vztahu ke stavu místního společenství (veřejné kontrole). Ve všech těchto okruzích dochází k selhání funkčních mechanismů.

Úpadek etických hodnot a principů, nízké povědomí o etických standardech lze označit jako typické pro postkomunistické země, a tedy i pro Českou republiku. Tento aspekt se projevuje jak v jednání politiků, tak v jednání občanů. Je sníženo vnímání veřejné funkce jako služby společnosti, jakož je omezeno odpovídání se občanům za činy v rámci výkonu mandátu. Rovněž právo účastnit se správy věcí veřejných není vnímáno jako občanská povinnost.

Zastupitelé jako účastníci rozhodovacích procesů sledují různé hodnoty a zájmy, jejich etické kompetence se různí a jsou ovlivňováni dalšími skupinovými či obdobnými zájmy. Jejich jednání se odehrává ve střetu těchto zájmů a jejich morálních závazků. Z toho vyplývá požadavek vysokých etických standardů a morálních zásad na zastupitele jako jednotlivce. Ti totiž v rámci rozhodování musí odhlédnout od osobních a dalších zájmů a prosazovat zájem obce a jejích občanů. Střet zájmů jako riziko etického rozhodování u veřejných činitelů umocňuje další aspekt, a to privilegium veřejné moci. Přímým důsledkem „nezvládnutého“ střetu zájmů jsou vedle morálního selhání i různé formy korupce, které představují zpronevěru veřejné funkce jako veřejné služby.

Z výše popsaného vyplývá požadavek upravit legislativně práva a povinnosti zastupitelů i jejich rozhodování zejména s ohledem na střet zájmů a zvyšovat zároveň jejich politický závazek. Z analýzy právních předpisů vyplývá, že jednání komunálních politiků je legislativně upraveno nedostatečně a nedostatečná je i vymahatelnost těchto ustanovení. Co se týče střetu zájmů, ten je vymezen velmi vágně. Navíc není jasně stanoveno rozhraní mezi soukromým a veřejným, resp. chybí omezení soukromých práv zastupitele jako jednotlivce (např. svoboda projevu vs. nehlasování při podjatosti, právo na soukromí vs. majetková příznání ad.), které je nezbytně spojené s ochranou veřejného zájmu. Ochrana soukromých práv zastupitelů jako jednotlivců převažuje nad ochranou veřejného zájmu, jak ostatně vyplývá i z postojů Ústavního soudu. Neřešený střet zájmů je významným

potenciálním zdrojem korupce, a jeho eliminace může být tedy důležitým příspěvkem k větší transparentnosti veřejného života.

Vezmeme-li v úvahu, že do komunální politiky vstupují zpravidla lidé bez politické praxe a dalších zvláštních kompetencí, mělo by se jim dostat návodnější informace, jak vykonávat svůj mandát odpovídajícím způsobem, tj. v souladu s ochranou veřejného zájmu. Tento prostor může vyplnit etický kodex jako „vodítko“ správného a etického jednání zastupitele. Úprava střetu zájmů ať ve formě zákona, nebo etického kodexu by měla být srozumitelná, jasná, návodná, vymahatelná a měla by podporovat veřejnou kontrolu. Vztahují se na ni i další dva požadavky, měla by vycházet z obecných principů formulovaných například etickými standardy mezinárodních doporučení a měla by zároveň odpovídat společenskohistorickému kontextu země. K prosazování etických principů ve veřejné správě je třeba politického odhodlání a angažovanosti, kterého se českým politickým představitelům, bohužel, nedostává.

Spolu s uplatněním pravidel setkávání veřejného a soukromého sektoru je třeba prosazovat také principy transparentnosti a otevřenosti veřejné správy. Jen otevřená samospráva dává dostatečný prostor pro participační politiku a efektivní fungování veřejné kontroly. Předpokladem veřejné kontroly je také přijetí občanské odpovědnosti, občanství, jako závazku jedince vůči společenství. Aby mohli občané občanství praktikovat, musí mu odpovídat systém (samospráva), ale musí si být také vědomi možností, jak do rozhodovacích procesů vstupovat a jak je ovlivňovat. Struktura místní samosprávy jako instituce musí průměrnému člověku umožňovat obhajobu jeho zájmů ve společnosti. Procesy na úrovni samosprávy musí být transparentní, kontrolovatelné a otevřené účasti těch, kterých se týkají. Jednotlivé systémy místní samosprávy se v různých zemích liší v počtu úrovní, velikosti jednotek, jejich funkcemi i kompetencemi volených orgánů vůči administrativnímu aparátu. Jedno je ale pro všechny shodné, právě na místní úrovni mají občané možnost přímého zapojení se do rozhodování a spoluvytváří je svou účastí, přímo či nepřímo skrze své volené zástupce či organizace jejich zájmy zastupující.

Selhání veřejné kontroly je možné chápat jako selhání občanů v jejich občanské odpovědnosti nebo v rezignaci na tuto odpovědnost. Příčiny těchto selhání lze spatřovat v dědictví komunismu (účast občanů s výjimkou nucené participace na stranou posvěcených aktivitách byla znemožňována), ve slabé občanské společnosti (organizace občanů posilují jejich participaci), v motivacích občanů spolu s nízkou

informovaností o možnostech participace i o rozhodovacích procesech obecně, v nedůvěře ve schopnost svou účastí něco ovlivnit či v přesvědčení, že svých zájmů občan dosáhne i bez vlastní účasti nebo že se najde někdo jiný, kdo za ně tuto roli převezme. Veřejná kontrola jako aktivní zájem občanů o fungování samosprávy a veřejný život společenství ve formě účasti osobní nebo účasti v rámci watchdogové organizace je nezbytným předpokladem kontroly jednání a střetu zájmů zastupitelů.

Sondu do reálné české komunální politiky představuje analýza trestných činů komunálních zastupitelů, která je pokusem analyzovat skutečné případy a nespoléhat se jen na mediální obraz představitelů samospráv. Z ní vyplývá, že trestných činů se dopustili představitelé samospráv ve funkci starosty či místostarosty na úrovni obcí či malých měst. Nebyl zaznamenán jediný případ na krajské úrovni.

Základním motivem jednání zastupitelů v trestných činech byl prospěch vlastní či prospěch rodinných příslušníků, politické strany či podnikatelského subjektu. U třetiny případů se tento motiv ale neprokázal a může ukazovat na nekompetentnost či neprofesionalitu zastupitele. Průměrný věk osob byl v době spáchání trestného činu 46 let, zastoupena byla jak generace poválečná, tak generace třicátníků. Většina dosáhla středoškolského vzdělání a do politiky přišla z řad podnikatelů, někteří s výkonem zastupitelské funkce paralelně podnikali. Mnozí kandidovali a byli zvoleni do funkce opakovaně. Velký počet z nich kandidoval jako nezávislý kandidát a pro mnohé z nich byla typická odlišná stranická příslušnost v po sobě jdoucích volebních obdobích.

Nejčastěji byl zákon porušen činem klasifikovaným jako zneužití pravomoci veřejného činitele (54%) a dále zpronevěrou či podvodem. Ve všech případech byl uložen pouze podmíněný trest s odkladem na zkušební dobu. Probíhající vyšetřování či soudní řízení ovlivnila jednání osob pouze v jedné třetině případů. Vyšetřování anebo rozsudek nebyly u většiny sledovaných osob důvodem k odchodu z funkce či rezignaci na mandát. Pětiletá doba odpovídá průměrná doba, která uběhne od spáchání trestného činu k pravomocnému rozsudku. Překračuje tedy čtyřleté volební období a rozhodně nenapomáhá tomu, aby rozsudky ovlivnily aktuální situaci a mohly působit v určitém ohledu i preventivně. Spíše podporuje představu, že nikdo za nic stejně nebude potrestán.

Trestné činy se odehrály v obcích s několika sty obyvatel a dvou malých městech. Jen v jediném případě fungovaly další části samosprávy (zastupitelé) tak, že dalšímu protizákonnému jednání starosty bylo zamezeno jeho odvoláním a podáním trestního

oznámení. Ve všech ostatních případech došlo k pochybení i dalších osob z řad úředníků i zastupitelů nebo jejich tiché spolupráci. Třetina trestních oznámení byla podána až v následujícím volebním období novým vedením. I kontrola ze strany občanů, jednotlivců se projevila jen velmi omezeně. Příčiny pasivity občanů a jejich velmi řídkou participací můžeme (vedle dalších příčin limitujících veřejnou kontrolu obecně, jak bylo popsáno výše) hledat v malé velikosti obce, kde se uplatňují blízké interpersonální vazby a nežádoucí projevy klientelismu a nepotismu se tak mohou uplatňovat ve zvýšené míře.

Analýza také poukázala na fakt, že současná legislativa nereflektuje dostatečně etické standardy v posuzování jednání komunálních zastupitelů, jak vyplynulo z případu L. Z. Jeho jednání bylo soudem shledáno sice jako morálně i eticky závadné, nicméně nedošlo k újmě města a k naplnění skutkové podstaty trestného činu. Tento případ také jasně ukázal omezující vliv stranické příslušnosti na odpovědný výkon funkce. Obecně analýza ukazuje na stav samosprávy jako takové, kde se etické standardy uplatňují omezeně a veřejná kontrola je v podstatě nefunkční. Proto mohou mnohá přestoupení pravomocí komunálních zastupitelů zůstat neohlášena a nepotrestána. Evidované trestné činy tak mohou být pomyslnou špičkou ledovce.

4.1 Potvrzení a vyvrácení hypotéz

Na základě provedených analýz, studia a vlastního výzkumu můžeme potvrdit či vyvrátit stanovené hypotézy:

1. Stávající institucionální prostředky neupravují dostatečně střety zájmů zastupitelů jako aktérů rozhodovacích procesů na úrovni samospráv, a tedy nezajišťují dostatečně ochranu veřejného zájmu v rámci těchto rozhodovacích procesů.

Na základě analýzy právních předpisů a dalších institucionálních prostředků byla hypotéza potvrzena. Pro komunální zastupitele neexistuje žádný normativní rámec jednání upravující střet zájmů. Platná legislativa je nedostatečná. Ani další prostředky ve formě etických kodexů či kodexů jednání nejsou dostatečně využívány a v praxi jsou uplatňovány spíše výjimečně.

2. Porušení zákona zastupiteli v souvislosti s výkonem jejich veřejné funkce je důsledkem morálního selhání a chabé aplikace etických standardů v rozhodování obecně.

Analýza konkrétních soudních kauz komunálních zastupitelů tuto hypotézu potvrdila z části. Ve dvou třetinách případů byl motiv trestného činu prokázán v neoprávněném prospěchu sobě či jinému. Šlo tedy o důsledek morálního selhání. Třetina případů však ukazuje na jiné než morální selhání, kde svou roli hrála nekompetentnost či neprofesionalita. Obecně ale stav poukazuje na nedostatečnou nebo spíše žádnou aplikaci etických standardů v rozhodování.

3. Bližší interpersonální vazby, které se uplatňují na úrovni samospráv – obcí, zajišťují vyšší transparentnost rozhodovacích procesů a podporují lokální demokracii.

Hypotéza nebyla na základě analýzy soudních kauz potvrzena. Naopak poukazuje na skutečnost, že bližší interpersonální vazby zajišťují také vyšší míru klientelismu a nepotismu a snižují transparentnost rozhodovacích procesů. Většina analyzovaných případů se odehrála v obcích s několika sty obyvatel, ve všech těchto případech veřejná kontrola selhala a spolu s netransparentností rozhodovacích procesů umožnily spáchání trestného činu. Pro vyvrácení hypotézy však výsledky výzkumu nepostačí s ohledem na velikost zkoumaného vzorku. Výsledky výzkumů v jiných evropských zemích (srov. Soós, Zentai 2005: 169-206) s podobnou sídelní strukturou ukazují, že velikost obce limituje lokální demokracii, resp. v malých obcích je kvalita demokracie nízká.

4.2 Návrh veřejně politického opatření

Pro výzkumníka je velice obtížné vysledovat veškeré interakce mezi jednotlivými regulátory pro jejich vzájemnou provázanost a závislost, jak bylo naznačeno v části věnované vzájemným vztahům jednotlivých regulativů.

Dobré etické klima je nezbytným předpokladem pro rozvíjení významných občanských a politických hodnot, tj. účasti - politické participace občanů - funkční veřejné kontrole. Význam etických principů a jejich uplatňování by neměly být jednostranně směřovány jen k rozhodovatelům, ale ke všem aktérům politiky. Základem pro aktivní občanství je nejen systém, který jeho uplatňování umožní, ale

také výchova k občanství spolu se znalostí možností, jak do rozhodovacích procesů vstoupit a jak je ovlivňovat. Právo jako základní prostředek normativního ukotvení etických hodnot společnosti v každodenním životě musí vytvářet institucionální prostředky, které kontrolu veřejných činitelů umožní a zároveň jí dají k dispozici efektivní nástroje.

Na základě provedených analýz a studia formulujeme tato doporučení:

1) Uplatňování etických standardů v komunální politice zahrnující jak jednání politiků, tak občanů:

- výchova k etickému povědomí zařazením do standardních výukových programů;
- vzdělávání a profesionalizace samosprávy (úřednického aparátu i volených představitelů) prostřednictvím veřejných debat a seminářů.

2) Zkvalitnění normativního rámce:

- návrh a přijetí legislativy střetu zájmů, která reflektuje vysoké etické standardy a zakomponovává je do právního rámce, obsahuje kontrolní a sankční mechanismy; na její přípravě se podílejí i odborníci, nejen ministerští úředníci a legislativci,

- formulace vzoru etického kodexu pro samosprávnou úroveň jako souhrnu odpovídajících etických standardů jednání a jako pomůcky pro jednání zastupitelů; v rámci přijímání samosprávami je samosprávám ponecháno na uvážení jeho doplnění o ustanovení reflektující potřeby daného společenství,

- ustanovení nezávislého poradního a kontrolního orgánu Rady pro etické standardy.

3) Ztransparentnění samosprávy:

- zavedení pravidel pro zveřejňování dokumentů v průběhu celého rozhodovacího procesu s důrazem na dostupnost a veřejnost podkladů k budoucím záměrům či rozhodnutím, nejen jejich výsledků,

- zavedení veřejného jednání výborů a komisí, zveřejňování stenozáznamů z jednání orgánů samosprávy,

- zpracování návodu pro občany o jejich možnosti rozhodovací proces ovlivňovat spolu uvedením možných nástrojů tohoto ovlivňování,

- zavedení veřejných slyšení.

Implementace těchto doporučení znamená posílit demokratické principy na úrovni samospráv s přímým dopadem na demokratizaci celé společnosti. Podporují transparentní a otevřené fungování samosprávy a posilují uvědomění si veřejné funkce jako služby celku a nutnosti se vůči celku zodpovídat i občanství jako práva a

povinnosti účastnit se správy věcí veřejných. Formulovaná doporučení mohou sloužit zároveň jako podněty pokračování výzkumu v této oblasti.

5 Shrnutí

Cílem práce je identifikace problémových okruhů v rozhodování komunálního zastupitele spolu s identifikováním jejich střetu zájmů. Práce vymezuje za základní regulativy jednání komunálního zastupitele: etiku, právo a veřejnou kontrolu (obecněji místní společenství). Zastupitelé jako aktéři rozhodovacích procesů sledují různé hodnoty a zájmy, jejich etické kompetence se mohou různit a jsou ovlivněni dalšími skupinovými zájmy a svými morálními závazky. Jejich jednání se odehrává ve střetu těchto hodnot, zájmů a závazků. Současná právní úprava, ani další institucionální prostředky nereflektují etické standardy a jsou z pohledu ochrany veřejného zájmu nedostatečné. Selhává i kontrola veřejná, kdy právo účastnit se veřejného života není vnímáno jako občanská povinnost. Špatný stav dokládá analýza trestných činů zastupitelů v souvislosti s výkonem jejich funkce v českých obcích. Ve většině případů jde o morální selhání představitelů samospráv podpořené nepotismem a klientelismem, které veřejnou kontrolu limitují. Z toho vyplývá, že rozdrobenost sídelní struktury omezuje lokální demokracii. V závěru práce jsou navržena doporučení týkající se uplatňování etických standardů v komunální politice, zkvalitnění normativního rámce a zvýšení transparentnosti a otevřenosti samosprávy.

6 Summary

The study is aiming to identify the problematical areas in municipal representatives' decision-making together with the identification of their conflict of interests. Ethics, legislation and public control (or municipal community in broader terms) are defined as constituents of municipal representatives' conduct. Municipal representatives as actors of decision-making process follow different values and interests, their ethical competences might vary, and other group interests and their moral obligations influence them too. Their behavior and conduct take place within conflict of these values, interests and obligations. The current legislation, nor other institutional arrangements reflect ethical standards and do not protect the public interest sufficiently. The public control fails too; the right to participate in the public life is not understood as a civic duty. The seriousness of the situation is exemplified in the analysis of Czech municipal representatives' delicts referring to their public duties. In majority of cases, the failure of morals applies supported by nepotism and clientelism that limit public control. It can be stated that the municipality size structure affects the public control; a smaller municipality shows lower citizens' effectiveness. The conclusion of the study offers recommendation of arrangements in terms of applying ethical standards in the municipal politics, enhancing legal framework, and increasing transparency of municipalities.

7 Stručný slovník pojmů

decentralizace – proces přibližování správy věcí veřejných směrem k občanovi uskutečňovaný skrze legislativní, institucionální a finanční posílení územní samosprávy vůči státu (státní správě)

etika – filosofická nauka o správném jednání; snaží se najít společné a obecné základy, na nichž stojí **morálka**, případně je zdůvodnit; pro etiku veřejného života rozlišil Max Weber *etiku smýšlení*, která hodnotí jednotlivé činy, a *etiku odpovědnosti*, jež bere ohled i na jejich předvídatelné následky; držitelé moci, zejména politici, kteří rozhodují i o jiných, jsou podle M. Webera povinni jednat i na základě dlouhodobých důsledků pro celé společenství

klientelismus – označení pro **střet zájmů**, kdy je upřednostňován zájem či jinak preferován zájem přátel, kolegů a známých (výčet zahrnuje osoby či skupiny v rámci neformálních osobních vazeb); o klientelismu mluvíme tehdy, když se rozdělování veřejných statků či služeb i uznání neuskutečňuje na základě objektivně stanovených pravidel, ale na základě přátelských či jiných osobních vztahů (viz také **nepotismus**)

kodex – původně soubor nařízení, zákonů a právních předpisů; v současnosti se užívá pro označení morálně hodnotného souboru pravidel; **etický kodex** je pak soubor pravidel a doporučení, který se týká určité činnosti a který je ustanoven na základě obecných morálních a mravních norem

korupce – jako zneužití veřejného postavení či pravomocí (veřejné funkce) k osobnímu prospěchu, toto vymezení je jedním z možných; korupce se ve veřejném sektoru projevuje různými formami a souvislostmi, což jednoznačné definování pojmu znesnadňuje, vymezení pojmu není ustálené (existují sociologické, kriminologické, ekonomické či politologické definice); původ slova v latině *corruptus* vyjadřuje následek zlomu, pojem korupce je tedy spojován se ztrátou víry v ideály a mravní principy, se zradou ctnosti a závazků vůči společnosti jako celku; Ministerstvo vnitra ji vymezuje jako zneužití postavení spojené s porušením principu nestrannosti při rozhodování motivované snahou po zisku, korupce je tedy projevem chyby v rozhodovacím procesu

lobbying - jako prosazování zájmů skupin v rámci rozhodovacích procesů, a tedy do výstupů procesu tvorby politiky; je považován za součást pluralitního konceptu demokracie; v českém prostředí nemá zatím ani ustálenou podobu slova (lobing,

lobbying, lobismus atp.), není ani nijak legislativně upraven a bývá vnímán a priori negativně; lobbying, který ve svém důsledku neprospívá veřejnému zájmu, lze označit jako výsledek informační asymetrie

místní samospráva či samospráva - označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných; základními územními samosprávnými celky jsou obce (a města); počet obcí v České republice přesahuje šesti tisíc

morálka – souhrn přijatých pravidel a hodnotových představ společenství; mravné či morální jednání je pak takové, které tomuto souhrnu odpovídá, tzn. je mravně správné, a zároveň je mravně dobré, tzn. je v souladu s vlastním přesvědčením, svědomím

nepotismus - je specifickým střetem zájmů, lat. *nepot* označuje synovce, příbuzného; nepotismus je situace, ve které osoba zneužívá své veřejné postavení či pravomoci k získání výhody pro člena své rodiny; v širším smyslu představuje uspořádání mezilidských vztahů, kde síť rodinných vztahů profiluje všechny ostatní ekonomické, sociální a politické vazby

orgány samosprávy - na úrovni územních samosprávných celků se jimi rozumí především zastupitelstvo a výbory obce či města, rada a komise obce či města; pozn. starosta je zákonem o obcích také uveden jako orgán obce, nicméně text používá pojem orgány samosprávy pro kolegium mající určité pravomoci

právo – představuje uspořádání vzájemného lidského soužití; zde používáno jako právo veřejné, tj. závazná úprava vztahů mezi osobou a společností, resp. státem a odkazuje je na právo normativní (právní řád, normy)

princip subsidiarity – je řídicí pravidlo pro stanovení kompetencí při uskutečňování společného dobra; co může vykonat jedinec sám, nemá mu společnost odnímat; co může vykonat menší společenství, to mu má větší ponechat; představuje obranu svobodné iniciativy ve společnosti a hájí právo budování společenského řádu zdola

rozhodování – je zde chápáno z hlediska veřejné politiky jako klíčový prvek procesu společenského řízení, který v sobě mimo jiné zahrnuje umění vyjednávat či sladit různé různorodé skupinové zájmy

střet zájmů – nastává u osob, které jsou držiteli veřejné moci, a u nichž dochází k rozporu mezi zájmem osobním a veřejným, který mají hájit; definice střetu zájmů se stále vyvíjí, jak je ostatně patrné z textu práce v kapitole věnované zákonu o střetu

zájmů; regulace střetu zájmů je cestou k předcházení korupčních jevů; mezi nejúčinnější nástroje předcházení střetu zájmů patří majetková přiznání, kodexy jednání, vyloučení z rozhodovacího procesu a institut ohlášení zneužití funkce či podezření na takové zneužití

veřejný činitel – vymezení dle trestního zákoníku, který uvádí výčet funkcí, povolání a zvláštních postavení; skupina osob označených jako veřejný funkcionář je podmnožinou osob kategorie veřejný činitel

veřejný funkcionář – je označení osob vymezených zákonem o střetu zájmů, tj. držitelé veřejné moci zastávající veřejnou funkci

veřejná kontrola – odkazuje na aktivní zájem občanů o fungování samosprávy a veřejný život v komunitě; jejím předpokladem je existence samosprávy umožňující občanskou participaci v rámci svých rozhodovacích mechanismů; její součástí je a) účast na veřejném rozhodování, tj. zájem o dění v obci, kdy se občan zpravidla zapojuje do jednotlivých procesů s cílem účastnit se na rozhodování o činnosti samosprávy a/nebo b) watchdog, tj. dlouhodobá a systematická monitorovací činnost politik samosprávy, do které se zapojují občanské iniciativy, sdružení, jednotlivci a novináři, kteří jsou personálně od samosprávy odděleni a nemají přímý zájem vstupovat do rozhodovacích procesů

veřejný zájem - aspirace subjektů společnosti na její hodnoty a potřeby, které tento subjekt považuje za prioritní či preferenční, je jednou ze zjednodušených definic veřejného zájmu; jeho vymezení je velmi komplexní problematikou a pro bližší vymezení je vhodné využít odbornou literaturu; uznání veřejného zájmu je podmínkou, aby se stal předmětem veřejné politiky

8 Použitá literatura a prameny

Literatura:

- Arrow, K. J. *Společenský výběr a individuální hodnoty*. Praha : Svoboda, 1971.
- Bunganičová, B. - Orosz, L. - Zemanovičová, D. *Právna úprava konfliktu záujmov : komparativná analýza*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2001. 79 s. ISBN 80-89041-29-9.
- Bourdieu, P. *Teorie jednání*. Praha : Karolinum, 1998. 179 s. ISBN 80-7184-518-3.
- Code of Conduct – Municipal Structures Act No. 117 of 1998 – Schedule 5 [online] c1998 [cit. 2003-10-05]. Dostupné z <<http://www.info.gov.za>>
- Dohányosová, D. *Etika na pražských radnicích: diplomová práce*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Katedra veřejné a sociální politiky, 2005. Vedoucí práce Martin Potůček [nepublikovaná studie]
- Etzioni, A. *Morání dimenze ekonomiky*. Praha : Victoria Publishing, 1995. 243 s. ISBN 80-85865-19-X.
- European code of conduct for the political integrity of local and regional elected representatives. Recommendation 60/1999 [online] c1999 [cit. 2004-3-5]. Dostupné z <<http://www.coe.int>>
- Frič, P. Korupce – deviantní chování, nebo sociální dezorganizace. [online] c2004 [cit. 2006-2-24]. Dostupné z <<http://iss.fsv.cuni.cz>>
- Frič, P. Neziskový sektor v ČR. In *Sborník analytických studií pro strategický program sociálního a ekonomického rozvoje České republiky*. Praha : Rada vlády ČR pro sociální a ekonomické strategie, 2000. s. 475-496.
- Frič, P. Sociální problémy a participácia občanov na verejnej politike. In *Zrod teorie veřejné politiky v České republice*. Praha : FSV UK v Praze, 1994. s. 65-84.
- Frič, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha : G plus G, 1999. 302 s. ISBN 80-86103-26-9.
- Goulli, R., Vyskočilová, O.: *Profil neziskového sektoru v ČR : Ekonomické transformace a nové trendy v letech 1995-2000*. Praha, 2002.
- Hendrych, D. K rozsahu pravomoci územních samosprávných celků. In Kabele, J., Mlčoch, L. ed. a kol. *Institucionalizace (ne)odpovědnosti : Globální svět, evropská integrace a české zájmy 2 Proměna české společnosti*. Praha : Karolinum, 2001. s. 394-9.

- Horváth, T. M. *Decentralization: Experiments and reforms*. Budapešť: OSI, 2000. ISBN 963 00 3210 4.
- Chander, J. A. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno : Doplněk, 1998. 264 s. ISBN 80-7239-023-6.
- Keller, J.: *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1996. 191 s. ISBN 80-85850-15-X.
- Kodex s námi a zlé pryč. *Literární noviny* příloha Občanské noviny, 10.5.2004, roč. 15, č. 20, s. 1.
- Koukolík, F., Drtilová, J. *Zlo na každý den*. Praha : Galén, 2001. 390 s. ISBN 80-726208-86
- Kramár, T. a kol. *Transparentní samospráva : Balíček 40 protikorupčních opatření*. Praha : Oživení, 2006. 70 s.
- Krnáčová, A. a kol. *Korupční index V4*. Praha : Transparency International – Česká republika 2004 a GfK Praha, 2004. 74 s.
- Křížová, E., Purkrábek, M. a kol. *Občané a centrální politické rozhodování v České republice. Výsledky výzkumu názorů občanů České republiky v září 1998*. Řada Veřejná a sociální politika č. 9. Praha : FSV UK v Praze, 1999.
- Kudrycka, B. ed. *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Budapešť : Open Society Institute, 2004. 332 s. ISBN 96-39419-50-8.
- Lindblom, Ch. E. *The policy-making process*. 2. vyd. New Persey : Enlewood Cliffs, 1980. ISBN 0136865437.
- Local Government Act 2000 [online] c2000 [cit. 2002-11-20]. Dostupné z <<http://www.opsi.gov.uk>>
- Managing Conflict of Intrest in the Public Sector : A Toolkit*. Paříž : OECD, 2004, s. 80
- Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*. New York: United Nations, 2000. 79 s.
- Medková, E. - Kolář, P. - Syllová, J. *Právní úprava střetu zájmů poslanců a dalších veřejných činitelů. Srovnávací studie právních úprav vybraných evropských států : informační podklad č.1.159*. Praha : Parlament České republiky, Parlamentní institut, 2005. [nepublikovaná studie]
- Monitoring the EU Accession Process : Corruption and Anti-corruption Policy*. Budapešť : Open Society Institute, 2002. 621 s. ISBN 1-891385-22-4.

- Nechala, P., Pirošík, V. *Konflikt záujmov : Možnosti a perspektívy*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2003. 60 s. ISBN 80-89041-70-1.
- Petráková, L. Zákon o střetu zájmů: Krok vpřed nebo stranou? *A2*, 2006, roč. 2, č. 5, s. 2.
- Petráková, L., Kramár, T. Etický kodex zastupitele není nadstandard. *Moderní obec*, 2003, roč. 9, č. 11, s. 24-5.
- Porušování zákona – oblíbený parlamentní sport. *Literární noviny*, 17.5.2004, roč. 15, č. 21, s. 2.
- Potůček, M. *Nejen trh : Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Praha : Slon, 1997. 188 s. ISBN 80-85850-26-5.
- Potůček, M., Purkrábek, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 1996.
- Potůček M. a kol. *Zpráva o lidském rozvoji : Odkud přicházíme, co jsme, kam jdeme?* Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2003. 124 s. ISBN 80-8624-33-6.
- Potůček, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha : Slon, 2005. 396 s. ISBN 80-86429-50-4.
- Potůček, M. - Purkrábek, M. - Vavroušek, J. a kol.: *Zrod teorie veřejné politiky v České republice*. Praha : FSV UK v Praze, 1994. 99 s. ISBN 80-901131-6-8.
- Purkrábek, M. a kol. *Rozhodování, financování a komunikace ve veřejné politice v České republice. Přípravná studie k 2. etapě analýzy veřejné politiky v období 1997-1999*. Řada Veřejná a sociální politika č. 7. Praha : FSV UK v Praze, 1997.
- Purkrábek, J. Tvorba a využití potenciálů vybraných institucí v české veřejné politice a správě na centrální úrovni. In Kabele, J., Mlčoch, L. ed. a kol. *Institucionalizace (ne)odpovědnosti : Globální svět, evropská integrace a české zájmy 2 Proměna české společnosti*. Praha : Karolinum, 2001. s. 374-393.
- Rose-Ackerman, S. *Corruption and Government : Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge-NewYork-Melbourne : Cambridge University Press, 1999. 280 s. ISBN 0521659124.
- Říchová, B. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha : Portál, 2000. 303 s. ISBN 80-7178-461-3.
- Shapiro, I., Habermas, J. *Teorie demokracie dnes*. Praha : Filosofia – nakladatelství Filosofického ústavu AV ČR, 2002. 95 s. ISBN 80-7007-156-7.
- Sičáková-Beblavá, E., Pirošík, V. ed. *Transparentná miestna samospráva : Príručka pro lepší správu věcí veřejných*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2004. 148 s. ISBN 80-89041-80-9.

- Sikora, I. *Anti-Corruption Strategie for Transition Economies*. Kyjev : Transparency International - Ukraine, 2000. 132 s.
- Sokol, J. *Malá filosofie člověka & Slovník filosofických pojmů*. 2. vyd. Praha : Pedagogická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 1999. 251 s. ISBN 80-86039-04-8.
- Soós, G., Zentari, V. ed. *Faces of Local Democracy : Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapešť : Open Society Institute, 2005. 303 s. ISBN 96-39419-54-0.
- Springer, P. *Reforma Justice – nekonečně neúspěšný úkol : Hodnocení reformy české justice člena česko-německého Twinningového programu Ministerstva spravedlnosti ČR*. Praha, 2005 [nepublikovaná studie]
- Stenozáznam schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 17.8.2005 [online] c2005 [cit. 2005-08-21]. Dostupné z <<http://www.psp.cz>>
- Sutor, B. H.: *Politická etika*. Praha : Oikoymenh, 1996. 391 s. ISBN 80-86005-17-8.
- Štička, M. a kol. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2005. 111 s.
- Tomanová, K. *Konflikt zájmů na úrovni samosprávy*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2003. 24 s. ISBN 80-89041-15-9.
- Vajdová, Z.: *Politická kultura lokálních politických elit : Srovnání českého a východoněmeckého města*. WP 97:3. Praha : Sociologický ústav AV ČR, 1997.
- Verheijen, T., Dimitrova, A. Corruption and unethical behavior of civil and public servants : Cause and possible solutions (paper presented at NISPAcee 5th Annual Conference, Tallinn, April 1997), 8. [online] [cit. 2003-01-12]. Dostupné z <<http://www.nispa.sk>>
- Watchdog Parlamentu ČR. Případová studie projektu občanského sdružení Oživení [online] c2002-4 [cit. 2006-04-12]. Dostupné z <<http://www.bezkorupce.cz>>
- Základní údaje o obcích 2004 [online] c2006 [cit. 2006-04-15]. Dostupné z <<http://www.czso.cz>>
- Závěry konference „High level forum on Conflict of Interest in Government and the Public Sector“ pořádané OECD a MV ČR v Praze ve dnech 24.-25. listopadu 2003 .
- Zemaničová, D., Beblavá, E. *Krajina rovných a rovnějších?: Slovensko a korupce*. Bratislava : Kalligram, 2003. 207 s. ISBN 80-7149-563-8.

Zemaničová, D., Pirošík, V. ed. *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy : podklady k tréningom*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2003. 124 s. ISBN 80-89041-70-8.

Právní normy:

Nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb.

Usnesení Ústavního soudu č. 361/05

Sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

Usnesení Vlády ČR č. 270 ze dne 21. března 2001 č. 270, Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě.

WET 96/1992 Stb., houdnende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet) [zákon o obcích Nizozemí].

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

Zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon o střetu zájmů.

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

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákoník.

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

Zákonu č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

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

Zákon č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí.

Internetové adresy:

URL><http://unpan1.un.org>

<http://www.bezkorupce.cz>

<http://www.mfcr.cz>

<http://www.micr.cz>

<http://www.mvcr.cz>

<http://www.nispa.sk>

<http://www.oecd.org>

<http://www.otevrete.cz>

<http://www.standardsboard.co.uk>

<http://www.transparency.cz>

<http://www.volby.cz>

<http://www1.oecd.org>

9 Přílohy

Seznam příloh:

Příloha č. 1 – Srovnání změn zákona o střetu zájmů

Příloha č. 2 – Průměrné délky soudních řízení v letech 1995 – 2004

Příloha č. 3 – Dopis adresovaný okresním a městským soudům v rámci dotazování

Příloha č. 4 – Žádost o zpřístupnění pravomocně skončených soudních spisů

Příloha č. 5 – Vyjádření Katedry Veřejné a sociální politiky k žádosti o zpřístupnění soudních spisů

Příloha č. 6 – Shrnutí trestních kauz komunálních zastupitelů

Příloha č. 1 Srovnání změn zákona o střetu zájmů

	PŮVODNÍ ZÁKON Z. č. 238/1992 Sb.	POSLANECKÁ NOVELA Z. č. 96/2005 Sb.	SCHVÁLENÝ ZÁKON Z. č. 159/2006 Sb.
1. osobní působnost	poslanci a senátoři	poslanci a senátoři	poslanci a senátoři
zákonodárci			
exekutiva	členové vlády a předsedové úoss (ministerstva ad.)	členové vlády a předsedové úoss (ministerstva ad.)	členové vlády a předsedové úoss (ministerstva ad.), člen Rady ČTÚ, člen prezidia Komise pro cenné papíry, člen bankovní rady ČNB, prezident, viceprezident a člen NKÚ, veřejný ochránce práv, ředitel BIS, ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání
samospráva		krajští zastupitelé uvolnění i neuvolnění (vč. pražských) a zastupitelé obcí uvolnění i neuvolnění s rozšířenou působností	uvolněný zastupitel kraje nebo hl. m. Prahy, obce (mč, mo), neuvolnění starosta a radní obce a kraje,
státní zaměstnanci a úředníci			vedoucí zaměstnanec právnické osoby vzniklé ze zákona, vedoucí státní zaměstnanec, vedoucí zaměstnanec územního samosprávného celku podléající se na výkonu správních činností (zejm. veřejné zakázky a nakládání s finančními prostředky)
soudci			soudci
další			člen statutárního orgánu, člen řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, státní zástupce, příslušník Policie ČR a Celní správy ČR

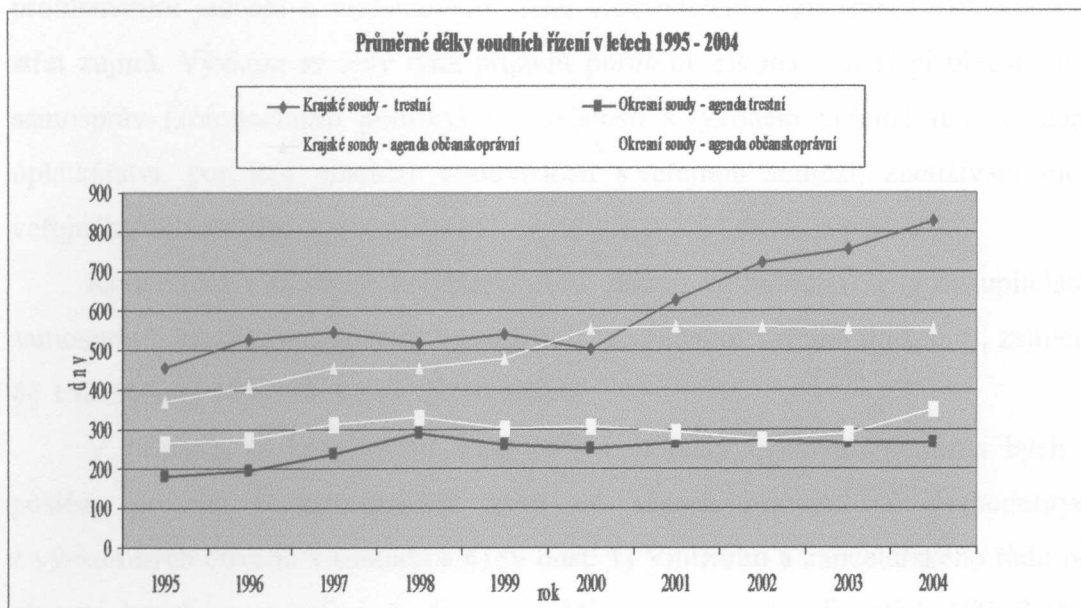
2. práva a povinnosti	PŮVODNÍ ZÁKON	POSLANECKÁ NOVELA	SCHVÁLENÝ ZÁKON
definice osobního zájmu	osoba veřejného funkcionáře a osoby fyzické i právnické	osoba veřejného funkcionáře a osoby fyzické i právnické	osoba veřejného funkcionáře
odměny za funkce ve státních firmách	poslanci a senátorovi nenáleží odměna za výkon funkce v orgánech státního podniku zřízeného za účelem podnikání	poslanci a senátorovi nenáleží odměna za výkon funkce v orgánech státního podniku zřízeného za účelem podnikání	poslanci nebo senátorovi nenáleží odměna za výkon funkce v tzv. státních firmách (podíl nebo hlasovací práva)
odměny za funkce v městských firmách		uvolněnému zastupiteli nenáleží odměna za výkon funkce v tzv. městských firmách (většinová majetková účast nebo většinový podíl hlasovacích práv); zákaz poskytnutí odměny po skončení mandátu zastupitele; odměny neuvolněných zastupitelů určeny usnesením zastupitelstva a zveřejněny	uvolněnému zastupiteli nenáleží odměna za výkon funkce v tzv. městských firmách (podíl nebo hlasovací práva), netýká se neuvolněných zastupitelů
oznámení o osobním prospěchu, činnostech, příjmech a darech, nemovitém majetku	i za manžele do června	i za manžele do června nebo při ukončení funkce	do června nebo při ukončení funkce
souběh funkcí a neslučitelnost		nelze krajský zastupitel a místostarosta/starosta obce (vč. MČ, MO a Prahy); nelze zastupitel a vedoucí příspěvkové organizace	
postfunkční omezení			zákaz 1rok působit v organizaci, se kterou za poslední 3 roky uzavřena smlouva, o níž spoluřozhodoval

	PŮVODNÍ ZÁKON	POSLANECKÁ NOVELA	SCHVÁLENÝ ZÁKON
3. kontrola			
oficiální	oznámení eviduje MIV - křížová kontrola parlamentních komor, dohlíží na účinnost i v součinnosti s dalšími orgány	oznámení eviduje MIV a kontrolní výbory pro zastupitele, dohlíží na účinnost i v součinnosti s dalšími orgány	oznámení eviduje MIV, ministerstva, tajemníci nebo ředitelé úřadů, dohlíží na úplnost
veřejná	podání žádosti-osobní návštěva evidenčního orgánu 1 den v měsíci	podání žádosti-osobní návštěva evidenčního orgánu v pracovní dny (neprošlo použit infozákon)	žádost - osobně nebo na centrální adrese po udělení hesla (neprošlo zveřejnit na webu automaticky), sdělení k oznámením - evidenční orgán je povinen odpovědět
4. sankce			
kdo ukládá	MIV	MIV či kontrolní výbor	správní soudy
na základě čeho	podnět 10 poslanců či 5 senátorů	podnět poslanci, senátoři, 3 zastupitelé	evidenční orgán i ten, kdo má důvodné podezření (správní poplatek 5 tis. Kč)
jaká sankce	veřejná výtka	do 30tis. Kč	do 30tis. nedodržení lhůt; pro neúplnost do 100tis.; zneužití postavení do 500tis.; pro navrhovatele přestupková pokuta 100tis.

Pozn. Zvýrazněné jsou změny, které se vztahují k zastupitelům, vždy oproti předchozímu znění zákona.

Průměrné délky soudních řízení v letech 1995 – 2004

Převzato ze statě Dr. Paula Springera, Soudce vrchního soudu v Hammu/SRN, člena česko-německého Twinningového programu Ministerstva spravedlnosti ČR, „Reforma Justice – nekonečně neúspěšný úkol?“, Praha, 4.11.2005



Příloha č. 3 - Dopis adresovaný okresním a městským soudům v rámci dotazování

Dobrý den,

ráda bych se na Vás tímto obrátila s dotazem, zda Váš Okresní či Městský soud eviduje za posledních pět let případ porušení zákona veřejným funkcionářem z řad členů zastupitelstev v souvislosti s výkonem veřejné funkce.

Informace budou použity v rámci výzkumu k diplomové práci zaměřené na problematiku jednání a rozhodování členů zastupitelstev samospráv s ohledem na střet zájmů. Výzkum se tedy týká případů porušení zákona volenými představiteli samospráv (komunálními politiky) v souvislosti s výkonem veřejné funkce, např. úplatkářství, porušení pravidel v souvislosti s veřejnou soutěží, zneužívání moci veřejného činitele atp..

Konkrétněji můj zájem se týká porušení zákona zastupiteli (členy zastupitelstev samospráv), kterého se dopustili v souvislosti s výkonem veřejné funkce, tj. zejména §§ 158-162, §§ 124-129, § 248, § 250 a §255.

V případě, že by Okresní soud takové případy evidoval, dovolila bych si posléze požádat o zpřístupnění spisů ve věcech pravomocně rozhodnutých z výzkumných důvodů v souladu s §189 odst. 1) Vnitřního a kancelářského řádu pro okresní, krajské a vrchní soudy, Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 1/2002 (č. j. 505/2001-Org) na základě písemné žádosti potvrzené Katedrou veřejné a sociální politiky FSV UK v Praze.

Předem děkuji za Vaši odpověď a prosím o její zaslání na e-mailovou adresu lpetrakova@centrum.cz.

S úctou,

Lenka Petráková

bytem Sarajevská 13, 120 00 Praha 2

e-mail: lpetrakova@centrum.cz

mobil: 724 011 102

V Praze dne 22.12.2004

Vážený pan předseda

JUDr. Vladimír Hovorka

Okresní soud v Sokolově

K. H. Borovského 57

356 32 Sokolov

e-mail: epodatelna@osoud.sok.justice.cz

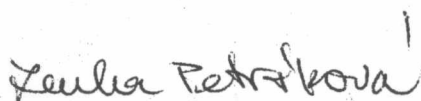
Věc: Žádost o zpřístupnění spisů 6T43/99, 6T11/2000 a 1T143/2003 z výzkumných důvodů

Vážený pane předsedo,

prosím o laskavé zvážení mé žádosti o zpřístupnění spisů ve věcech pravomocně rozhodnutých vedených u Vašeho okresního soudu, a to 6 T 43/99, 6 T 11/2000 a 1 T 143/2003. Tyto případy se týkají porušení zákona volenými představiteli samospráv (komunálními politiky) v souvislosti s výkonem veřejné funkce, jak jsem byla informována panem místopředsedou JUDr. Bohuslavem Navrátilem dopisem zn. Spr 1812/2004.

O zpřístupnění spisů žádám v souvislosti s výzkumem v rámci své diplomové práce na Fakultě sociálních věd UK v Praze zaměřené na problematiku jednání a rozhodování členů zastupitelstev samospráv s ohledem na střet zájmů. V příloze zasílám vyjádření k žádosti Prof. PhDr. Martina Potůčka, CSc., MSc., garanta magisterského oboru Veřejná a sociální politika FSV UK v Praze, jako zástupce instituce, v jejímž zájmu výzkum probíhá.

S úctou,



Lenka Petraková

bytem Sarajevská 13, 120 00 Praha 2

e-mail: lpetrakova@centrum.cz

tel.: 724 011 102

V Praze dne 23.12.2004

Příloha č. 5 - Vyjádření Katedry Veřejné a sociální politiky k žádosti o zpřístupnění soudních spisů



INSTITUT SOCIOLOGICKÝCH STUDIÍ
FAKULTY SOCIÁLNÍCH VĚD UNIVERZITY KARLOVY
katedra veřejné a sociální politiky
U Kříže 8, 158 00 PRAHA 5, Česká republika
vedoucí MUDr. Petr Háva, CSc.
tel.: +420-251080 452
tel.: sekretariát : +420-251080455
fax: +420-251080455
e-mail tomandlo@mbox.fsv.cuni.cz

Vážený pan
Předseda okresního soudu
Předseda krajského soudu
Předseda vrchního soudu

V Praze dne 8.12.2004

Věc: Studium spisů z vědeckých (výzkumných) důvodů

Vážený pane předsedo, vážená paní předsedkyně,

dovoluji si Vás tímto požádat o zpřístupnění spisů ve věcech pravomocně rozhodnutých Lence Petrákové, studentce magisterského oboru Veřejná a sociální politika FSV UK v Praze, bytem Sarajevská 13/1915, Praha 2, z výzkumných důvodů v souladu s §189 odst. 1) Vnitřního a kancelářského řádu pro okresní, krajské a vrchní soudy, Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 1/2002 (č. j. 505/2001-Org).

Výzkum probíhá v rámci diplomové práce zaměřené na problematiku jednání a rozhodování členů zastupitelstev samospráv s ohledem na střet zájmů. Výzkum se tedy týká případů porušení zákona volenými představiteli samospráv (komunálními politiky) v souvislosti s výkonem veřejné funkce, např. úplatkářství, porušení pravidel v souvislosti s veřejnou soutěží, zneužívání moci veřejného činitele atp..

Předem děkuji za zvážení této žádosti.

S úctou,

Prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.

Odborný garant oboru Veřejná a sociální politika

tel.: +420-724049804

Příloha č. 6 - Shrnutí trestních kauz komunálních zastupitelů

Shrnutí zkoumaných případů						
	abs.			% celkem		
	žena	muž	celkem	žena	muž	celkem
počet kauz ¹	4	5	9	44	56	100
věk v době spáchání trestného činu						
nejmladší	45	32	--	--	--	--
nejstarší	61	55	--	--	--	--
průměrný věk ²	46,8	46,0	46,4	--	--	--
vzdělání						
vyučení	0	1	1	0	11	11
SŠ	3	2	5	33	22	56
VŠ	0	1	1	0	11	11
nezjištěno	1	1	2	11	11	22
politická příslušnost						
LSNS	1	0	1	11,1	0,0	11,1
ODS	3	1	4	33,3	11,1	44,4
BEZPP - nezávislý kandidát	0	2	2	0	22,2	22,2
KSČM	0	1	1	0	11,1	11,1
ČSSD	0	1	1	0	11,1	11,1
funkce v samosprávě						
starosta	3	5	8	33	56	89
místostarosta	1	0	1	11	0	11
další působení v samosprávě						
kandidoval/-a v následujícím období	0	1	1	0	11	11
nekandidoval/-a v následujícím období	4	1	5	44	11	56
rezignace na funkci (zůstává mandát)	0	1	1	0	11	11
odvolání z funkce(zůstává mandát)	0	1	1	0	11	11
nelze určit (následuje období 2006-2010)	0	1	1	0	11	11
úmyslné jednání v prospěch vlastní či jiné osoby						
prokázáno	2	4	6	22	44	67
neprokázáno	2	1	3	22	11	33
trestný čin ³						
zneužití pravomoci veřejného činitele	2	5	7	15	38	54
zpronevěra	2	1	3	15	8	23
podvod	2	1	3	15	8	23
uložený trest ⁴						
podmíněný	4	4	8	24	24	47
peněžitý	2	2	4	12	12	24
náhrada škody	1	0	1	6	0	6
zákaz činnosti v orgánech	2	2	4	12	12	24
průměrná doba podmíněného trestu (roky)	2,1	1,5	1,8	--	--	--
průměrná doba trvání kauzy (roky)						
od spáchání činu k pravomocnému rozsudku	5,8	3,8	4,8	--	--	--
velikost obce						
0-1000	3	3	6	33	33	67
1001-2000	1	0	1	11	0	11
2001-4000	0	1	1	0	11	11
4001-8000	0	1	1	0	11	11
průměrný počet obyvatel	709	2423	1566	--	--	--
trestní oznámení podáno						
následný starosta	3	0	3	33	0	33
zastupitel/-é opoziční	0	2	2	0	22	22
zastupitel/-é koaliční	0	1	1	0	11	11
všichni členové zastupitelstva	0	1	1	0	11	11
policie z vlastního podnětu	0	1	1	0	11	11
občané	1	0	1	11	0	11
nefunkčnost kontrolních mechanismů ⁵						
tichá spolupráce starosty	1	0	1	7	0	7
tichá spolupráce/laxnost úředníků	2	3	5	14	21	36
laxnost přístupu členů zastupitelstva	3	3	6	21	21	43
stranická příslušnost	1	1	2	7	7	14

¹ Ve volbách do obecních a městských zastupitelstev na území ČR v roce 1998 byli zastupitelé dle pohlaví zastoupeni 20,47% ženy, 79,53% muži z celkového počtu 60.494 zastupitelů. (Ve volebním období 1998-2002 došlo ke spáchání většiny zkoumaných trestních činů).

² Ve volbách do obecních a městských zastupitelstev na území ČR v roce 1998 byl průměrný věk všech zvolených zastupitelů 44,8, u žen 43,7, u mužů 45,08.

³ Pochybení některých veřejných funkcionářů bylo klasifikováno naplněním skutkové podstaty i několika trestných

⁴ Za spáchání trestného činu může být uloženo i několik trestů (např. kombinace nepodmíněného trestu, peněžitého trestu, zákazu činnosti v orgánech obce).

⁵ V některých případech hrálo svou roli několik nefunkčních mechanismů.