

Hospodaření s majetkem obce

V době, kdy nás nejvíce baví virtuální životy celebrit, nám připadá zásadnější zabývat se bytem premiéra než domem našeho starosty nebo obecního zastupitele. Média na obecní úrovni jsou obvykle loajální vůči politickému vedení obce či natolik nekompetentní, že vůbec nejsou schopni do nitek korupce proniknout, případně natolik cynická, že ví, že by se sledováním korupční aféry bylo více starostí než se sledováním požáru nebo dopravní nehody. Pokud je odhalen nějaký větší korupčník, je to obvykle proto, že byl některou z klientelistických klik vyloučen a předhozen davu.

Obce již v devadesátých letech přišly na to, že lze jednoduše utéci před povinností podléhat veřejným zakázkám či kontrole prodeje nemovitostí tak, že velké akce a prodeje realizovaly spíše v právnických osobách, které si zřídily. Teprve poslední znění zákona o veřejných zakázkách¹ již jednoznačně dopadá i na obcemi zřízené právnické osoby (obávám se, že aktuálně projednávaný návrh zákona o veřejných zakázkách bude interpretován opět spíše ve směru utajení hospodaření právnických osob patřících obcím). Nicméně i za aktuální právní úpravy je stále pro ukryvání informací o hospodaření s veřejnými prostředky praktičtější forma právnických osob, zřízených obcemi, neboť tyto tvrdí, že jejich hospodaření nepodléhá informační povinnosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Doporučuji si přečíst odpovědi například Brněnských komunikací a.s. na dotaz Transparency International o zadávání veřejných zakázek touto stoprocentně vlastněnou brněnskou společností: Brněnské komunikace a.s. jako obchodní společnost založená podle obchodního zákoníku není povinným subjektem a není tedy povinna požadované informace poskytnout.² Brněnské komunikace a.s. v této souvislosti zmiňují také proto, že zajišťuje výběr zhotovitelů stavební prací pro město Brno a já jako obyvatel města Brna a tedy nepřímý zaměstnavatel Brněnských komunikací a.s. mám pocit, že bych o hospodaření této společnosti měla být informována úplně stejně jako o hospodaření s majetkem města Brna.

¹ Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, účinný od 1.5.2005

² K tomu více na internetových stránkách www.transparency.cz. v části Klientelistická mapa stavebních zakázek.

Informace o hospodaření právnických osob zřízených obcí

Pro posouzení, zda jsou obchodní společnosti, zřízené obcemi, povinnými subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba vycházet z toho, zda je lze považovat za „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.“³ Jsou tu dvě podmínky, které je třeba splnit kumulativně; hospodaření s veřejnými prostředky a veřejná povaha instituce samotné. Podle nejnovější judikatury Ústavního soudu ČR je nutno vykládat pojem veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky spíše extenzivně a z případných pochybností o dopadu tohoto zákona na konkrétní instituci nečinit záminku pro odepření informací. Zatím ve sporných případech dal Ústavní soud ČR za pravdu žadateli o informace o Veřejné zdravotní pojišťovně⁴ a Fondu národního majetku.⁵

V nálezu III. ÚS 686/02 ve vztahu k Fondu národního majetku ústavní soud určil dvě podmínky pro to, zda daný subjekt spadá pod veřejné instituce hospodařící s veřejným majetkem, povinné informovat o svém hospodaření občany dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Musí jít o

- veřejný ústav nebo veřejný podnik, který má veřejný účel, je zřízen státem, o složení orgánů rozhoduje stát a provádí kontrolu hospodaření takovéto instituce, který
- hospodaří s veřejnými prostředky, které do nich byly vloženy státním orgánem nebo orgánem územní samosprávy.

V případě obcemi zřizovaných obchodních společností byly obě podmínky kumulativně naplněny:

- tyto právnické osoby mají veřejný účel, jsou zřízeny orgánem územní samosprávy, o složení orgánů rozhoduje obec a provádí kontrolu jejich hospodaření, obec je v obchodních společnostech majoritní či stoprocentní společník a jako takový rozhoduje o kreování jejich orgánů a na jejich činnost dohlíží,
- tyto právnické osoby hospodaří s veřejnými prostředky (veřejným majetkem), které do nich byly vloženy orgánem územní samosprávy.

³ § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁴ III US 671/02, publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR. Svazek č. 29. Nález č. 10, s. 69

⁵ III US 686/02, publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR. Svazek č. 92. Nález č. 30, s. 257

Stejného názoru je i Korbels v komentáři k zákonům o svobodném přístupu k informacím: „Sporné je postavení obchodních společností a jiných formálně spíše soukromých subjektů založených orgány veřejné moci, jejichž právní podstata vyplývá z předpisu soukromého práva (zejm. obchodního zákoníku). Tyto subjekty jsou často založeny k převažujícímu nebo dokonce výhradnímu plnění veřejného účelu a jsou jasně podřízeny rozhodovací pravomoci orgánu veřejné moci. Tak tomu bude například u dopravních podniků, technických služeb a dalších obchodních společností, které zakládají a řídí města a obce jako jediný akcionář či společník v postavení valné hromady podle § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích nebo kraje podle § 59 odst. 1 písm. j) zákona o krajích nebo i stát a jeho orgány (např. Ministerstvo zemědělství vůči státním podnikům Povodí řek, Ministerstvo dopravy a spojů vůči akciové společnosti České dráhy aj.). Subjekt veřejné moci a obchodní společnost jsou fakticky podrobeny jednotnému řízení ve smyslu § 66a odst. 7 obchodního zákoníku. Zdá se, že v takových případech nic krom formálně právního argumentu nebrání širšímu výkladu pojmu „veřejná instituce“, který by do něj takové subjekty zahrnul. K širšímu výkladu se autoři přiklánějí, neboť směřuje k naplnění smyslu právní úpravy svobodného přístupu k informacím a věcně nemůže způsobit žádné nedopatření. Všechny informace, u nichž to nevylučuje zákon, je o takovém subjektu stejně povinen poskytnout příslušný orgán veřejné moci, který jimi jako zakládající a řídicí orgán subjektu disponuje. Zahrnutí obchodních společností založených orgány veřejné moci mezi veřejné instituce nasvědčuje mimo jiné i znění § 35a zákona o obcích, podle nichž mohou obce pro výkon své vlastní samostatné působnosti zakládat jiné právnické osoby. Z toho vyplývá, že takto založené obchodní společnosti vykonávají v dílčích oblastech samostatnou působnost obcí, tedy evidentně veřejnoprávní činnost. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, zejména uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje, ochrany veřejného pořádku a dalších záležitostí uvedených v § 84, 85 a 102 zákona o obcích (obdobně § 16 a § 18 zákona o hlavním městě Praze, § 14 zákona o krajích). Veřejnou institucí zřejmě nebude obchodní společnost, v níž má veřejný subjekt pouze minoritní majetkovou účast, neboť veřejný charakter již nebude dominantní v řízení, kontrole ani ve smyslu společnosti. I v tomto případě však zůstává povinným subjektem příslušný orgán veřejného subjektu, který minoritní účast vykonává a z tohoto titulu disponuje informacemi o společnosti.“⁶

⁶ Korbels, F. a kol. Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím a Zákon o právu na informace o životním prostředí – Komentář. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 15 - 16

Opačný názor než Ústavní soud ČR v případě Fondu národního majetku či Veřejné zdravotní pojišťovny měl Nejvyšší správní soud, který ve svém v nepublikovaném usnesení ze dne 13. 4. 2004, sp. zn. 7 A 109/2001 v případě státního podniku, spravujícího povodí jedné z řek konstatoval, že tento státní podnik není orgánem státní správy ani orgánem územní samosprávy nebo jím zřízenou, řízenou či pověřenou právnickou osobou ve smyslu § 2 písm. b) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí; není tedy povinen věcně vyřizovat žádosti žadatelů o poskytnutí informací o životním prostředí. Tento názor se však netýká zákona 106/1999 Sb., ale byl judikován režimu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který ustanovení o veřejných institucích hospodařících s veřejnými prostředky neobsahuje.

Argumentace ve prospěch informační povinnosti uvedených právnických osob, zřizovaných obcemi, by se mohla opřít i o funkční výklad zákona. Tyto právnické osoby by měly být povinnými subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím zejména tam, kde je to funkční, tedy souladné se smyslem a funkcí zákona. Jedním z těchto smyslů rozhodně bylo umožnit občanům kontrolovat, jak je hospodařeno s veřejnými prostředky, Naznačuje to novela, která vsunula do zákona právě spojení „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“; naznačuje to soudy široce vykládaná výjimka z neposkytnutí informací krytých obchodním tajemstvím, které nelze neposkytnout, pokud jde o informace o hospodaření s veřejnými prostředky.⁷ Organizace zřizovaná obcí a zakládaná z veřejných prostředků, byť i podle ustanovení obchodního zákoníku, i kdyby nebyla se vším všudy povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, měla by být za takový subjekt pokládána alespoň tam, kde by žádost o informace směřovala k transparentnosti a účelnosti nakládání s prostředky, které jsou – byť i zprostředkovaně – prostředky veřejných rozpočtů; a takové žádosti by proto měla vyhovět.

Jsem si vědoma procesních složitostí, které by případný soudní spor ve věci neposkytnutí informace provázely. Právně nejjistější je požadovat informace od obce i jí zřízené obchodní společnosti současně.

⁷ viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2001, čj. 31 Ca 189/2000-27, kde byla tato výjimka vztahena i na obecní rozpočty

Korupční prostředí na místní úrovni

Významná část hospodaření obcí jakoby vůbec nepodléhá režimu zákona o veřejných zakázkách. Z celostátního pohledu je částka dva miliony korun pro postup dle zákona o veřejných zakázkách nepříliš vysokou částkou, avšak k finančnímu přilepšení úředníků, místních politiků a politických stran je dobrá i korupce a klientelismus týkající se menších dispozic s obecním majetkem či veřejnými financemi než je částka dvou milionů korun. Hospodaření v nižších řádech je mnohem tíže zkontrolovatelné, avšak stále zajímavé.

Jako advokáta mne například napadne, kdo a jak vlastně rozhoduje o tom, který advokát bude zastupovat Brno nebo nějakou brněnskou městskou část nebo u kterého exekutora či notáře město, jeho části a právnické osoby vyřizují své záležitosti. Totéž samozřejmě napadne i dodavatele kancelářských obálek, autodopravy nebo třeba oprav výtahů.

V mezinárodním právu je dobře zakotvena ochrana samosprávy před zásahy ze strany státu⁸, což však v našem prostředí může přispívat i tomu, že místní „gubernátoři“ se nemusí obávat kontroly svého hospodaření s veřejnými prostředky. Obecní hospodaření nepodléhá kontrole Nejvyšším kontrolním úřadem ani jiným specializovaným státním orgánem. Zákon o finanční kontrole⁹ je dosti bezzubý. Dozor, který vykonává stát nad samostatnou působností obcí a krajů podle zákona o obcích a krajích¹⁰ či podle zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků¹¹ musí být dosti omezen s ohledem za právo na samosprávu zaručeným Ústavou ČR¹². Proklamace, aby se problematikou podrobněji a komplexněji zabývala státní zastupitelství, skončily dílem neschopností, dílem vnějším politickým zásahem, aniž by došlo k jakémukoli reálnějšímu výsledku. Místní složky Policie ČR, městské policie, místní politici, podnikatelé a média obvykle vytvářejí natolik spojenou a provázanou skupinu, že je pro ně nemožné protrhnout přediva vzájemných přátelství, závazků a protislužeb.

Kontrola přímo občany a médii by měla být zjednodušována zákonem o svobodném přístupu k informacím¹³, avšak získání problematičtějších informací od obcí je často velmi složité a

⁸ Charta místní samosprávy, publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 181/1999 Sb.

⁹ č. 320/2001 Sb.

¹⁰ Např. § 80a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a § 123 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích

¹¹ Zákon č. 420/2004 Sb.

¹² Čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR

¹³ Č. 106/1999 Sb.

drahé¹⁴ a málokdo přistoupí v případě neúspěchu k soudnímu sporu, který je časově, organizačně i finančně náročný.

Podle Chmelíka jsou v oblasti samosprávy zaznamenány případy korupčních jednání funkcionářů samosprávy, zejména starostů, kteří při nakládání s finančními prostředky ze státního rozpočtu je použijí v rozporu se stanoveným účelem, dále jsou korupční jednání typická při zadávání veřejných zakázek, při kterých jsou upřednostňovány za úplaty či jinou výhodu známé podnikatelské subjekty, nebo ty, které se podílí na korupčním jednání nebo korupční jednání související s přijetím plnění za přednostní vyřízení prodeje obecního bytu do osobního vlastnictví. Chmelík vidí těžiště korupce v samosprávě ve správních činnostech, v obecních zakázkách s tím, že se daří odhalovat spíše korupce nižší závažnosti, tedy korupční jednání jednotlivých samostatně jednajících osob. Organizovanou a rozvětvenou korupci je obtížné odhalit a dokázat, zejména z důvodů vysoké latence.¹⁵ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uděluje obcím často pokuty za obcházení pravidel v zadávání veřejných zakázek, např. Praha, Brno, Hradec Králové, Liberec, Příbram.¹⁶

Z uvedeného je zřejmé, že se snad daří někdy upozornit na malého úředníka, který si přilepšuje úplatky za rychlejší či pozitivní vyřešení věci ke svému nevysokému platu. Podaří se také někdy odchytnout nějakou chybu v zadávání veřejných zakázek, za kterou obce platí pokuty z majetku, který politici a úředníci špatně spravují pro své občany. Myslím si však, že v této době žádný soudný a dobře etablovaný člověk nepřijme úplatek či neposkytne výhodu osobě, kterou osobně nezná a proti níž nedisponuje nějakými citlivými informacemi. Způsob, jakým se provádí korupce v ustálených klientelistických vazbách, sice vyvolává podezření, avšak při opatrnějším postupu většiny účastníků skoro nemůže vést k odhalení konkrétního úplatku či trestného jednání nezúčastněnou osobou.

Významný faktor umožňující korupční chování na samosprávné úrovni je privilegovaný přístup k informacím ze strany zastupitelů a zejména radních, v kombinaci s jejich mocí tyto informace využít ve prospěch vlastní či jiné osoby. Členové zastupitelstva a rady obce

¹⁴ Obce si za poskytnutí informace s odkazem na ustanovení § 17 zákona č. 106/1999 Sb. účtují někdy až odrazující částky.

¹⁵ Chmelík, J. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 45, 46

¹⁶ Na to, že Příbram bývala označována jako středočeské Palermo i díky vraždě švagra Miroslava Kalouska, který údajně bydlí v Praze v bytě získaném nějakými směnečnými operacemi právě od tohoto švagra se i díky moralizování Miroslava Kalouska v kauze bytu Stanislava Grosse v poslední době pozapomnělo. K situaci v Příbrami podrobněji v článku Spurný, J. Kundra, O. České Palermo. In Co se stane, když se zhasne? Dvě podoby české privatizace. Praha: Prostor, 2004, s. 55 a n.

obvykle znají předem územní plán případně jsou dokonce jeho obsah schopni ovlivnit a v návaznosti na to může docházet k pozemkovým spekulacím jimi blízkými osobami. Toto pak dokonce ani nemůže být nijak postiženo, neboť to vypadá jako legální transakce.¹⁷ Jediná ochrana je transparentní a dlouhodobé plánování územních řešení v obci, které není možno měnit.¹⁸

V ustálených klientelistických vazbách, protekcích a výhodách jsou v obcích zapojeni i představitelé opozice, kteří sedí v dozorčích radách obchodních společností vlastněných městem, disponují zajímavými informacemi a uchovávají mlčenlivost o některých problematických záležitostech.

I v případě nových politických subjektů, kritizujících před volbami chování obecních zastupitelstev se často nestane po jejich nástupu do veřejných funkcí nic nového. Posléze zjistíme, že kamarád ekologisty dostal do nájmu zajímavé městské prostory, kde provozuje intelektuální kavárnu. Kritický liberál je často vyslán za obec do zahraničí, protože umí jazyky, a je-li na cestách, nemá čas na nějaké velké kritizování. Zastupitelé jsou přesvědčeni o transparentnosti obálkové metody při výběrových řízeních, např. nájemců obchodních prostor ve středu Brna, avšak obálky už dostanou od úředníků otevřené.

I podle Štíčky a Ondráčka z české Transparency International je v České republice „patrný trend, kdy malé administrativní korupce ubývá s tím, jak se profesionalizuje fungování veřejné správy, a korupce se koncentruje do politické a hospodářské sféry. Stává se organizovanou a sofistikovanou činností, což činí její odhalování velmi obtížným. Elity vytváří korupční symbiózu a klientelistické kartely, které negativně ovlivňují demokratičnost rozhodování a mají tendenci ovlivňovat vytváření pravidel hry. ... Veřejně známé a

¹⁷ Kramár, T. Souhrn doporučených protikorupčních nástrojů v oblasti nakládání s krajským (obecním) majetkem. In Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Skripta ke stejnojmennému vzdělávacímu programu Transparency International – Česká republika. Dostupné na www.transparency.cz

¹⁸ Z praxe je možno upozornit např. na případ rodiny, která si v jedné z nejlepších lokalit města koupila stavební parcelu, která byla nezastavěná, za účelem postavení rodinného domu. Soused, příslušník mocenských vazeb v obci, zařídil, aby došlo ke změně územního plánu tak, že tato stavební parcela byla změněna na veřejnou zeleň. Obec nemá zájem parcelu vykoupit, pouze nebude připuštěno její zastavění, neboť by to bylo v rozporu s územním plánem. Mocný soused je spokojen a určitě se nějak bude revanšovat. Městu možná hrozí, že bude muset v ideálním případě za mnoho let složitý soudní spor uhradit náhradu za expropriaci z veřejného majetku.

nepotrestané případy vytváří společenské klima, kdy se zdá korupce všemocná a nemá smysl s ní bojovat.¹⁹

Nový vládní návrh zákona o veřejných zakázkách

Aktuálně probíhá legislativní proces ohledně nového zákona o veřejných zakázkách, kterýžto nový text je obdobně nesrozumitelný jako většina evropských směrnic a vláda se ani nepokusila transponovat požadavky směrnice do srozumitelnější a českému právnímu pojmosloví příbuznější podoby. Již důvodová zpráva upozorňuje na to, že by měl tento zákon uvolnit rigiditu u podlimitních veřejných zakázek. Kauce při podávání návrhu k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se zvýšila ve své fixní částce na 100.000,- Kč oproti původním 30.000,- Kč, avšak nereflektuje už vůbec hodnotu sporné zakázky. Opět tedy další krok ke zvýhodnění bohatších a větších korporací na úkor menších místních firem či drobných š'ouralů tak důležitých pro boj proti korupci. Ještě problematičtější je pak ustanovení umožňující část veřejné zakázky ve stavebnictví, která je do částky 1,000.000,- eur, tedy cca 30 milionů korun českých, řešit podlimitními zakázkami, tedy opět snížit kontrolu a u stavebních zakázek zvláště. Návrh zákona se opět drží evropských limitů a v případě kritiky výše částky může poukazovat na povinnosti vůči Evropské unii. Londýnské ceny jsou však samozřejmě jiné než ceny brněnské.

V zákoně mi například i s ohledem na výše uvedené chybí výslovné uvedení, že se vztahuje i na právnické osoby zřízené územní samosprávou, které tato ovládá, avšak jsou určeny k podnikatelské činnosti. Doufám, že praxe dospěje k tomu, že se to samo sebou rozumí.

Celkový názor na to, zda tento nový návrh zákona je pro boj s korupcí vhodnější zjistíme až poté, kdy bude text kompletní i se zapracováním všech schválených pozměňovacích názorů, a poté, kdy bude alespoň nějakou dobu fungovat.²⁰

Aktuální stav přijímání nového zákona o veřejných zakázkách je takový, že Senát vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s málo pozměňovacími návrhy, kdy nejzásadnější

¹⁹ Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Skripta ke stejnojmennému vzdělávacímu programu Transparency International – Česká republika. Dostupné na www.transparency.cz

²⁰ O důvodech a cílech některých pozměňovacích návrhů si není radno dělat nějaké iluze. Viz např. článek M. Pokorného Sto stran návodu ke korupci v časopisu Respekt č. 47/2005.

připomínka má snížit kritizovaný limit na stavební práce z 30 na 20 milionů a napravit kosmetické vady.

Návrhy řešení korupční problematiky v obcích

Někteří autoři dělí nástroje boje proti korupci na globální a lokální, jiní vidí fundamentální podmínky (jako nezávislost médií, transparentnost financování politického prostředí, výchova obyvatel k nové hodnotové orientaci, vytvoření rovnocenného a spravedlivého právního prostředí), opatření na mezinárodní úrovni, vnitrostátní úrovni a na úrovni místní.²¹ Korupce na úrovni veřejné správy je někdy rozlišována na dvě základní skupiny, a to malou administrativní korupci a zneužívání veřejných zdrojů. V rámci malé administrativní korupce je to podplácení úředníků, záměrně nepřehledaná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace a zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy. V rámci zneužívání veřejných zdrojů je to jejich zpronevěra, nehospodárné využívání veřejných zdrojů, soukromý prospěch z privatizace, zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek a nepotismus, klientelismus, případně prodej pozic.²²

Dle Friče je důležité si uvědomit, že „tam, kde se jednou zavedou korupční pravidla hry, zapustí kořeny, lidé si na ně zvyknou, tam se pak jen velmi těžce obnovuje nebo zavádí vláda oficiálních norem. Jejich akceptování širokou veřejností naráží na již vytvořené sociální struktury, které ze stavu dezorganizace těží a podporují dodržování korupčních norem. Proto oficiální normy v soutěži s korupčními svůj zápas až příliš často prohrávají. Stav sociální dezorganizace vyvolaný přítomností korupčních norem chování tak vykazuje značnou stabilitu navzdory různým antikorupčním kampaním a rebeliím obětí korupce.“²³

Klientelismus vytváří sítě příbuzných, přátel a známých v politice a státní správě, které pronikají do pravidel výkonu funkce veřejného činitele, posiluje vztahy solidarity mezi zkorumpovanými a korumpujícími a snižují riziko vzniku nedorozumění a porušování dohodnutých pravidel. Dlouhodobější fungování klientelismu pak pozmění a modifikuje pravidla fungování úřadů tak, aby poskytovaly dobré korupční příležitosti pro jejich osazenstvo.

²¹ Chmelík, J. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 136, 137

²² Karklins, R. Typology of Post-Communist Corruption. Problème of Post-Communism 48/2002, č. 4, s. 22 - 32

²³ Frič, P. Kabele, J. Korupce jako sociální fenomén. In Frič, P. a kol. Korupce na český způsob. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999, s. 27

Pro boj s korupcí na úrovni místních samospráv je zejména důležité:

- Zdokonalovat právní systém s důrazem na zavedení majetkových přiznání u jedinců zastávajících veřejné funkce a funkce ve státní správě včetně jejich rodin a ustavení povinnosti objasnění původu příjmů plynoucích z jiných zdrojů.
- Zavedení systému pravidelného monitorování příjmů a „životního stylu“ veřejných činitelů na postech s významnými rozhodovacími pravomocemi.
- Zavedení legislativy, která by umožňovala zkonfiskování nezákonně nabytého majetku úředníků a politiků vinných z trestných činů korupční povahy.²⁴
- Jednoznačně opustit mýtus o tom, že by cokoli, co souvisí s veřejnými zakázkami bylo utajováno s ohledem na ochranu obchodního tajemství osoby, soutěžící o získání veřejné zakázky, tedy veřejných peněz.
- Podpora skutečně nezávislých médií a občanských iniciativ v oblasti zveřejňování hospodaření územních samospráv a korupčních a klientelistických rizik.
- Zvyšovat kvalitu úředníků i v oblasti územní samosprávy a zajistit jim adekvátní příjmy či jiné výhody, o které by v případě odhalení korupčního jednání mohli se ztrátou zaměstnání přijít.

Právě v oblasti zadávání veřejných zakázek obcemi či jejich právníckými osobami je velmi iluzorní domnívat se, že by snad tento problém mohl být řešen provokatéry nabízejícími úplatky, zde se mezi sebou uplácejí jen přátelé a často nejde ani o úplatek, ale o vzájemné protislužby či dokonce zvýhodnění určité skupiny, protože jsou to „naši“.

V této souvislosti se shodují s Burianem, že neobyčejně silnou protilátkou proti korupci je světlo, korupce totiž nemá ráda, když je na ni vidět.²⁵

Dalším podstatným nástrojem pro zaručení řádného fungování územní samosprávy je vedle odpovědnosti právní i odpovědnost politická, jejíž realizace zůstává v rukou voličů.²⁶

²⁴ Frič, P. a kol. Korupce na český způsob. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999, s. 290

²⁵ Burian, M. Korupce ve světě. In Frič, P. a kol. Korupce na český způsob. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999, s. 293

V českém prostředí se bohužel někdy setkávám s takovým názorem, že starosta, který umí dávat úplatky, je dobrý starosta. Například musí nahospodařit nějaké černé peníze, aby je mohl dát někomu v Praze, kdo nám za to dá nějaké dotace třeba na zavedení plynu do naší obce. Pokud je tedy starosta tak šikovný, aby si za naše peníze postavil hezký dům, bude i tak šikovný, aby obešel pravidla a pro naši obec sehnal lepší podmínky než mají ostatní. Občané si říkají, že je lepší a jednodušší se do stávajících klientelistických sítí zařadit než tyto sítě přerhat. Fanoušci nějaké politické strany si také často říkají, že je jasné, že jejich oblíbená politická strana musí trochu fixlovat, aby vyhrála volby a porazila jimi neoblíbenou politickou stranu. V obcích jsou často voleni stále ti samí lidé, navzdory aférám, které se v obci za jejich vládnutí staly.

Při přijímání nových legislativních změn odůvodněných bojem proti korupci je nutno tyto vždy testovat ochranou základních práv a svobod, aby nakonec nedošlo k vydírání či ostarkizaci nějaké osoby, která z klientelistických sítí vystoupí právě pomocí této legislativy.

Není možno opravdu účinně bojovat s korupcí, pokud drtivá většina občanů nebude přesvědčena, že je uplácení, poskytování výhod ve veřejném sektoru, protekce a nepotismus neslušné a nemravné a takovéto chování nebude od občanů odsuzováno. Právem není možno vnutit společnosti pravidla, která jí nejsou vlastní. Naše společnost i každý z nás si musí uvědomit, že je lepší žít ve společnosti, kde se nekorumpuje a že ve svém důsledku je pro nás všechny (nebo alespoň většinu nás, nacházejících se mimo korupční a klientelistické vazby) lepší proti korupci bojovat a odsoudit ji. Každý subjekt (politická strana, občan, firma) by měl přistoupit k sebereflexi a chápat i rizika proklamací o boji s korupcí.

Hospodaření s obecním majetkem a financemi

Při úvahách o hospodaření s obecním majetkem a financemi se obvykle musíme zabývat problematikou korupce, neboť ta je v současnosti určitě největším problémem při hospodaření s obecním majetkem a financemi. Asi se shodneme, že je korupce, protekce a klientelismus špatná věc a musíme hledat způsoby, jak s nimi bojovat. V případě hospodaření s veřejným

²⁶ Podhrázký, M. Neomezení gubernátoři nebo politická objednávka? Výkonná moc, státní zastupitelství a korupce v územní samosprávě. In. Hloušek V. Šimíček V. Výkonná moc v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykovy univerzita v Brně. Mezinárodní politologický ústav. Brno 2005

majetkem však i slušný a neúplatný úředník či politik stojí před problémem, jak v dané situaci postupovat.

Zákon o obcích ukládá obcím, aby pečovaly v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, a to potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.²⁷ Současně zákon stanoví, že majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně a obec je povinna majetek zachovávat a rozvíjet, obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a nesmí nechat promlčet či prekludovat závazky svých dlužníků, dluhy, právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.²⁸ Hospodaření obcí nad 5000 obyvatel musí přezkoumávat auditor.²⁹ Finanční hospodaření obce se řídí obecním rozpočtem, který schvaluje zastupitelstvo obce.³⁰ V dané chvíli však vlastně neexistuje nějaká systematická nezávislá kontrola hospodaření obcí (obdobná např. Nejvyššímu kontrolnímu úřadu či Evropskému účetnímu dvoru pro hospodaření se státními či evropskými financemi).

Veřejný ochránce práv nedávno upozornil na situaci, kdy občané dluží městu 500,- Kč za odvoz odpadu. Město tyto peníze vymáhá, avšak konečná částka, kterou dlužníci musí uhradit je mnohonásobná, neboť hradí náklady právního vymáhání i soukromého exekutora. Město zvolilo postup, který je rychlý, ale finančně velmi náročný; nemělo však náhodou zvolit cestu, která nezvýší dluh takovýmto nepřiměřeným způsobem ?

Přednesu Vám tři příběhy, které dle mého názoru nemají jednoznačné řešení. Tyto příběhy vycházejí z mých praktických zkušeností, jsou však zjednodušeny, aby ilustrovaly základ problému.

Příběh Dobrého obchodníka.

Město pronajalo své nebytové prostory podnikateli A, který provozoval v těchto prostorách sportovní centrum. Podnikatel B pronajal podnikateli A vybavení pro tyto prostory, tato

²⁷ § 35 zákona o obcích, č. 128/2000 Sb.

²⁸ § 38

²⁹ § 42

³⁰ Tento rozpočet musí být vytvořen v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

skutečnost byla dokonce zmíněna v nájemní smlouvě mezi městem a podnikatelem A. Podnikatel A, obecní nájemce, začal městu dlužit nájemné, město zadrželo jím používané vybavení, o němž vědělo, že patří podnikateli B. Podnikatel B si to samozřejmě nenechal líbit a podal vůči městu žalobu na náhradu škody za neoprávněné zadržení svých věcí. Advokát, který město v této věci zastupoval podnikateli B na uzavřeném ústním jednání sdělil, že si je vědom, že jeho věci jsou zadrženy neoprávněně, že mu tyto věci vydá, avšak že musí vzít žalobu zpět. Současně mu sdělil, že ví, že podnikatel B provozuje v prostorách města nějaké provozovny a že v případě pokračování v soudním sporu proti městu zařídí, aby podnikateli B všechny nájmy město ukončilo.

V případě, že by pronajímatelem nebylo město, jednalo by se o standardní postup. Advokátův návrh byl rozumným obchodním řešením, svému klientovi, městu, ušetří peníze za náhradu škody a soudní spor, obchodnímu partnerovi vydá jeho věci a dál s ním bude spolupracovat. V soukromém byznysu je přirozené, že podnikatel nebude dále spolupracovat s druhým podnikatelem, pokud ho tento, byť i oprávněně, žaluje. Advokátem navržený postup byl pro město jednoznačně finančně nejvýhodnější a uspoří se veřejné zdroje.

Takovéto pragmatické chování je však v případě obce jaksi nepřipadné; může postupovat tak, že využije své situace pronajímatele zajímavých prostor, aby se ubránila důvodnému nároku svého nájemce z úplně jiného právního titulu? Má se město chovat slušněji než obvyklý podnikatel nebo může využít svého postavení, aby minimalizovalo náklady, které mu mohou vzniknout? A co úředník, který rozhodl o protiprávním zadržení věcí?

Příběh Kluka z plakátu.

Ve městě je komunita mládeže, která nesedí doma a nekouká na televizi, nefandí fotbalu, nepije pivo ani nechodí na komerční diskotéky či nákupy do shopping center. Tahle mládež nosí dredy, poslouchá divnou hudbu a pořádá si různé nezávislé akce. Ty akce se pořádají na různých místech a mohou svým pořadatelům vynést i nějaké drobné příjmy. Ty příjmy jsou ale podmíněny tím, že není možno vydávat žádné velké prostředky na reklamu a tím, že o nich bude publikum informováno vydatně, ale levně. A tak pořadatele akcí napadne provádět „černý výlep“ plakátů inzerujících pořádané akce. To znamená, že plakáty na tyto akce nejsou vylepovány na plochách, z nichž se platí nájemné, ale na ohradách, zdech, sloupech osvětlení a vůbec, kde to jde. Vylepovači plakátů dostanou od organizátora pár stovek a musí lepit tajně, neboť je to nelegální a pokud jsou chyceni, jde o přestupek a oni platí pokutu a někde se

jejich přestupek zaeviduje. U oné divné mládeže je určitě lepší, aby chodila na kulturní akce, a nevymýšlela jiné hlouposti. Jedná se však o menšinovou kulturu, která si sama na sebe dobře nevydělá a není obvyklým adresátem nějakých dotací z veřejných zdrojů. Jeden z pořadatelů, Kluk z plakátu, přichází s návrhem, aby město dalo k dispozici levně či bezplatně na tyto alternativní akce část svých výlepových ploch, za to, že zajistí, aby se zrušil „černý výlep“. Chytání lepičů, odstraňování nelegálně vylepených plakátů i kriminalizace této činnosti stála město hodně peněz, organizátory akcí kriminalizovala a znemožňovala fungování určité části kulturního a společenského života mládeže. Pokud město dá k dispozici své plochy, přijde o část svých příjmů, ušetří však prostředky za chytání lepičů, čištění ploch a získá důvěru určité subkultury, která by mohla být protisystémová a takto se kanalizuje do legálních vztahů. Dohodami s nestandardním partnerem město riskuje, že může být dohoda porušena a město za takovýto postup kritizováno.

Má v této situaci město riskovat a pokusit se udělat vstřícný krok nebo má zůstat u standardních vztahů, které mu nikdo nemůže vyčíst ?

Příběh Férového starosty.

V městských bytech v určité části města bydlí lidé, kteří neplatí nájemné. Jsou obvykle ve špatné sociální situaci, takže na nájemné nemají a neumí si vyřídit sociální dávky na jeho placení. Shodou okolností to jsou příslušníci v Čechách neoblíbené etnické skupiny. Starosta města, který hájí právo všech občanů a trvá na zásadě rovnosti a dodržování povinností, se rozhodne soudní cestou neplatiče nájemného vystěhovat z bytů a prázdné domy komerčně využít. Většina obyvatel města je s takovým postupem spokojena. Město se nepokusí pomoci dlužníkům vyřídit si sociální dávky a ty pak přímo posílat městu, neřeší bytovou situaci dlužníků. Vždyť ostatní musí platit nájemné a nikdo se o ně také nestará. Dlužníci jsou vyklizeni, spravedlnosti učiněno zadost, majetek obce bude hospodárněji využíván. Nikdo se nepokoušel řešit handicap dlužníků nájemného v tržní společnosti ani sociální dopady takového postupu.

Jednal starosta opravdu fér ? Nezaložil komunitě větší problém v dalších důsledcích ? Nebyl by jakýkoli jiný postup neslušný a nesprávný ve vztahu k ostatním, kteří nájem řádně platí a pravidla dodržují ?

