

# PRÁVNÍ PROTIKORUPČNÍ PORADENSKÉ STŘEDISKO

podporované Ministerstvem vnitra  
v rámci programu  
„Prevence korupčního jednání“

Ministerstvo vnitra prostřednictvím internetových stránek každoročně vyhlašuje dotační program „Prevence korupčního jednání“. Poprvé to bylo v roce 2005. Dotace jsou určeny nestátním neziskovým organizacím, které prokazatelně vyvíjejí činnost v oblasti prevence korupčního jednání s akcentem na podporu aktivit směřujících k seznamování veřejnosti s charakterem a projevy korupce, k posilování odmítavého postoje veřejnosti vůči korupčním praktikám, vytváření poradenské infrastruktury pro občany, kteří se setkali s korupční situací, vlastního poskytování poradenství, pořádání akcí pro občany či orgány veřejné správy k problematice korupce. Povědomí o preventivních opatřeních, o postupech k předcházení korupce a o stávajících legislativních opatřeních je všeobecně mezi veřejností velmi nízké.

Prostřednictvím programu byl finančně podpořen i vznik Právního protikorupčního poradenského střediska, které provozuje obecně prospěšná společnost Transparency International Česká republika. Po prvním roce fungování střediska se potvrdilo, že tato služba bude pro veřejnost přínosem.

Následný text je věnován informaci o činnosti střediska, jeho vyhodnocení se závěrečnými doporučeními pro další období.

Obecně prospěšná společnost Transparency International Česká republika od října 2005 realizuje projekt „Právní protikorupční poradenské středisko“, jehož konkrétními cíli je za prvé poskytovat bezplatnou právní pomoc osobám přímo či nepřímo dotčeným korupčním jednáním, za druhé zpracovávat doporučení sledující zlepšení právních nástrojů boje proti korupci. Obdobná střediska by mohla pomoci v boji proti korupci právními prostředky, což je jeden z osvědčených nástrojů v demokratických společnostech. V roce 2006 na pokračování projektu a provoz střediska TIC ČR obdržela od Ministerstva vnitra dotaci ve výši 949 000 Kč.

Projekt byl oficiálně spuštěn a představen na tiskové konferenci 9. prosince 2005. V roce 2006 na něm pracovaly 4 osoby (kromě projektového vedoucího, který je na projektu zaměstnán na poloviční úvazek, 2 právníci a asistentka). Pracovníci poskytující právní pomoc jsou vzdání pravidly poskytování služby a etickým kódexem při právní pomoci jednotlivým obětem korupčního jednání. Pravidla i etický kódex jsou součástí dalšího textu.

Žadatelům, kteří se na Právní protikorupční poradenské středisko obrátili, byla bezplatně poskytnuta jednak **základní právní pomoc**, spočívající ve sdělení, jaké prostředky právní ochrany může žadatel v daném případě využít, jednak **rozšířená právní pomoc**, která spočívá ve zpracování podání pro klienty, nebo zpracování podání a jeho zaslání jménem TIC ČR (v případě, že se klient obává represálií, nebo tehdy, přispěje-li to dle názoru TIC ČR k úspěchu ve věci).

Žadatelé přitom musí **splňovat** následující požadavky:

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

Případy středisko klasifikuje podle závažnosti do čtyř kategorií. Případy zařazené do prvních dvou kategorií jsou charakterizovány vysokou společenskou nebezpečností a zpravidla celostátním, respektive regionálním dopadem. Případy zařazené do dalších dvou kategorií pak charakterizuje místní dopad, případně ohrožení či poškození práv a zákonem chráněných zájmů jednotlivých osob.

K případům z jednotlivých kategorií přistupuje TIC ČR z důvodu rovnoměrného využití lidských zdrojů diferencovaně.

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

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

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

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

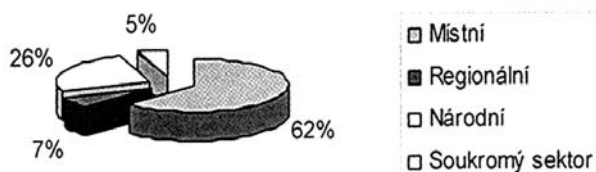
## Statistický rozbor případů

### Skutečné versus domnělé případy korupčního jednání

Do konce října 2006 řešila TIC ČR **180 případů** domnělého, nebo skutečného korupčního jednání. **V 74 případech (tedy v přibližně 48 % případů) byl korupční prvek natolik přítomný, že TIC ČR poskytla žadateli buď základní, nebo rozšířenou právní pomoc** spočívající ve zpracování podání. V ostatních případech byl klient poučen o tom, na koho se v dané věci může obrátit.

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

Počet případů podle úrovně výskytu korupčního jednání



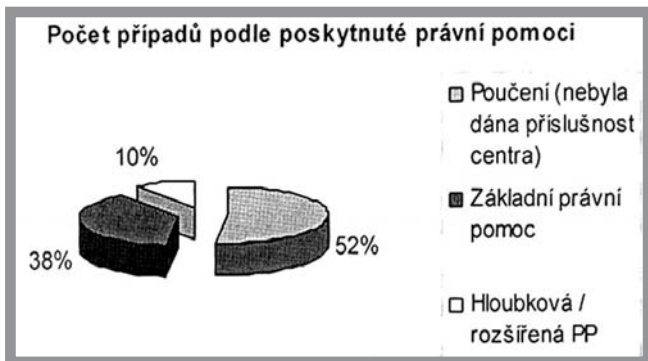
Úroveň výskytu korupčního jednání

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

- **zvýšený výskyt korupce na místní úrovni** (zvláště v rámci samosprávy), daný nedostatečně fungujícími kontrolními mechanismy (k této otázce viz dále).
- **rostoucí zájem angažované veřejnosti o záležitosti správy vlastní obce či vlastního města**. Často jedinou skutečnou opozicí vůči představitelům místní samosprávy jsou místní aktivisté rekrutující se z již existujících, nebo za účelem kontroly radnice nově založených místních spolků. Logickým vyústěním angažmá těchto aktivistů na místní úrovni pak bývá účast v komunálních volbách. Přestože se nejedná o masový jev, potěšující je zjištění, že podobných „ostrůvků občanské resistance“ vůči korupci přibývá;
- **nezájem občanů o dění na regionální a celostátní úrovni**. Již dění v rámci krajské správy může být občanům poměrně vzdálené, nehledě na dění na celostátní úrovni. Zde může mezi občany logicky převažovat mínění, že jakákoliv individuální snaha po změně je víceméně marná (to také opakovaně potvrzují výzkumy veřejného mínění).

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

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



#### Oblast výskytu korupčního jednání

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

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

#### Počty případů podle oblastí, již se korupce dotýká

##### Reakce orgánů státu na oznámená korupční jednání

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

Pouze ve velmi omezeném rozsahu (řádově jednotlivé případy) pak podání přineslo kýžený efekt (vyvození osobní odpovědnosti,

nebo náprava stavu). V ostatních případech středisko buď na odpověď čeká, nebo byla odpověď neuspokojivá (v tomto případě se pak středisko snažilo využít opravných prostředků proti takové odezvě).

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

#### Doporučení ke zlepšení právních nástrojů boje proti korupci

##### Svobodný přístup k informacím

Zákon o svobodném přístupu k informacím (informační zákon) je jeden z nejdůležitějších nástrojů soukromoprávní kontroly<sup>1)</sup> orgánů veřejné moci. Dostatečné množství konkrétních informací je totiž základním předpokladem pro kvalifikované přezkoumání případu s možným korupčním pozadím.

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

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

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

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

Nástrojem k takovému obstrukčnímu chování povinných subjektů je zejména (i) ignorace žádosti, (ii) požadavek na úhradu

Oblast	% z celkového počtu
Veřejné zakázky	19
Dispozice s majetkem (prodeje, nájmy)	18
Stavební věci (územní plánování, stavební řízení)	17
Správní řízení (povolení - nestavební)	7
Správní dozor	5
Projekty financované EU	3
Veřejné podniky	3
Školství	1
Policie	1
Justice	1
Jiné	11
Neznámé	14
<b>Celkem:</b>	<b>100</b>

<sup>1)</sup> Tj. kontrola, kterou vykonávají subjekty soukromého práva, a to za pomoci nástrojů veřejného i soukromého práva.

(zjevně nepřiměřených) nákladů nebo (iii) přímé odepření informace, které je popřípadě alibisticky „zdůvodněno“ odkazem na údajné zákonné překážky. Samostatným případem pak jsou ty povinné subjekty, které tvrdí, že nejsou povinnými subjekty a odmítají se podřídit režimu informačního zákona (zpravidla se jedná o nejružnější veřejnoprávní subjekty, které hospodaří s veřejnými zdroji).

#### **Obstrukční chování povinného subjektu při získávání informací**

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

Předmětná smlouva byla přitom podle informací od klienta uzavřena (i) krátce před přijetím právní úpravy, která umisťování billboardů v blízkosti dálnic znemožnila a (ii) za podmínek, které byly jednostranně výhodné výhradně pro soukromou společnost. Středisko se proto zaměřilo na získání kopie předmětné smlouvy. Jedná se o jeden z nejdůležitějších případů, které středisko řešilo, a to s ohledem na skutečnost, že billboardy představují značné bezpečnostní riziko v případě dálniční havárie a zvyšují pravděpodobnost smrtelného úrazu. ŘSD umožnilo jediné soukromé společnosti exkluzivně využívat pozemky státu za účelem provozování reklamních zařízení, a to bez adekvátního protiplnění. Okolnosti případu mají typický charakter korupčního chování (nakládání s veřejným majetkem, absence přiměřeného protiplnění, nedostatek rozumných důvodů k podobnému jednání a dovození společensky nežádoucího chování).

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

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

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

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

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

#### **Doporučení**

Zjednodušeně řečeno lze poznatky střediska zobecnit do závěru, že povinné subjekty nemají žádnou motivaci k řádnému poskytování informací. Zájemců o „nepříjemné“ informace lze totiž efektivně odradit obstrukčním chováním. S ohledem na odbornou

náročnost odvolacího procesu lze totiž předpokládat, že žadatel rezignuje na uspokojení jeho žádosti o informace. Pokud by se žadatel o informace odhodlal podstoupit náročné odvolací a soudní řízení, které potvrdí oprávněnost jeho žádosti, není stejně za svévolné odepření informace sankcionována žádná konkrétní osoba.

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

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

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

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

#### **§ 42a**

#### **Přestupek na úseku práva na přístup k informacím**

(1) **Přestupku se dopustí i ten, kdo vědomě vydá a zveřejní nepravdivé, neúplné informace, kdo poruší povinnost určenou zvláštním předpisem,<sup>3a)</sup> nebo ten, kdo vydáním rozhodnutí nebo vydáním příkazu, anebo jiným opatřením způsobí porušení práva na poskytování informací.**

(2) **Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 50 000 Sk a zákaz činnosti až na dva roky.**

<sup>3a)</sup> Zákon Národní rady Slovenské republiky č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

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

#### **Nakládání s majetkem územních samosprávních celků**

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

Poznatky získané z řešených případů výmluvně prokazují, že současná úprava nakládání s obecním majetkem je nedostatečná a neposkytuje majetku obce dostatečnou ochranu. Zcela nedostatečným je pak stávající úprava prodeje nemovitostí.

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

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

#### **Nedostatečné zveřejnění záměru o prodeji obecní nemovitosti**

Na středisko se obrátil klient, který poukázal na nehospodárný prodej obecní nemovitosti. Předmětná nemovitost mohla být totiž prodána za (pro obec) výhodnějších podmínek, pokud by obec



nevyužila minimální (tj. 15denní) lhůtu pro podání nabídek. V takto krátké lhůtě mohl na zveřejněný záměr *de facto* reagovat pouze zájemce, který podle všeho celou operaci s obcí již delší čas projednával.

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

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

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

Hospodárné nakládání s majetkem obce by bylo možné dále zajistit tím, že by obec v podobných případech (zcizování nebo pronájem obecních nemovitostí) postupovala v režimu obchodní veřejné soutěže ve smyslu obchodního zákoníku. Příslušnou smlouvu by pak byla obec povinna uzavřít s tím zájemcem, který by předložil nejvýhodnější (tj. ekonomicky nejvýhodnější) návrh smlouvy.

#### *Nedostatečné sledování výhodnosti dlouhodobě uzavřených (nájemních) smluv*

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

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

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

#### *Nedostatečné nástroje občanské kontroly*

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

Zásadním problémem je v daném případě nedostatečná právní úprava postupu, jakým se lze domoci vyslovení neplatnosti smlouvy, kterou obec převádí nemovitosti na třetí osobu. Neplatnost smlouvy může totiž autoritativně vyslovit pouze soud, ovšem pouze na návrh. Podle stávající právní úpravy však zpravidla může tento návrh podat pouze jeden z účastníků této smlouvy.

Jedná-li se však o případ, kdy ani obec, ani kupující nemají zájem na zahájení takového soudního přezkumu platnosti uzavřené smlouvy (např. s ohledem na korupční chování těchto stran), nelze se prakticky domoci soudního přezkumu takové kupní smlouvy. Pokud má tedy občan obce zájem na tom, aby obec neprodávala

obecní majetek za nevýhodných podmínek, nemá k tomu efektivní nástroje. Může se v podstatě pouze domáhat na státním zastupitelství, aby podalo návrh na vyslovení neplatnosti smlouvy. Podání takové žaloby je ovšem pouze na uvážení státního zastupitelství a nelze tedy předjímat, zda státní zastupitelství takové žádosti vyhoví.

Velmi jednoduchým řešením tohoto problému je přiznat aktivní legitimaci (tj. oprávnění podat žalobu) k podání žaloby na vyslovení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí **každému občanovi obce**.<sup>2)</sup> Tímto procesním opatřením by byl zajištěn efektivní nástroj výkonu občanské kontroly nad hospodařením obce. Proti tomuto opatření nelze přitom argumentovat obavou z jeho zneužívání. Dostatečnou ochranu před bezdůvodnými žalobami totiž poskytuje institut soudních poplatků a úprava povinnosti hradit náklady soudního řízení.

#### *Doporučení*

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

Podle poznatků střediska je třeba k nápravě tohoto stavu (i) **prodloužit zákonou lhůtu pro zveřejnění záměru minimálně na 30 dnů**; případně při zcizování nemovitostí, jejichž tržní hodnota přesahuje 10 000 000 Kč, stanovit tuto lhůtu na minimálně **60 dnů**, (ii) výslovně uzákonit **povinnost zastupitelstva obce soustavně hodnotit výhodnost uzavřených smluv** (např. v ročním intervalu) a (iii) rozšířit zákonem okruh účastníků, kteří se mohou domáhat vyslovení neplatnosti smlouvy, jejíž smluvní stranou je obec, na **všechny občany obce s právem volit do obecního zastupitelstva**.

Obecně lze pak doporučit (i) uzákonění povinnosti **zveřejňovat** na internetových stránkách obce **veškeré smlouvy týkající se prodeje, směny či pronájmu obecních nemovitostí, včetně příloh** a (ii) provádět soustavnou kontrolu vymáhání odpovědnosti za způsobenou škodu konkrétních osob z řad obce (např. uložením dohledu nad plněním této povinnosti příslušným dozorovým úřadům).

#### *Územní plánování*

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

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

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

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

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

Pro realizaci zamýšlené stavby bylo nutné změnit územní plán obce. Proces pořizování územně plánovací dokumentace přitom

<sup>2)</sup> Na okraj je vhodné zmínit, že v jednom případě již soud vyslovil názor, že občané jsou aktivně legitimováni k podání žalob na neplatnost majetkových převodů, pokud zastupitelé protiprávně rozhodnou o nakládání s obecními nemovitostmi. Jedná se ovšem o doposud pravomocně neukončené soudní řízení, tudíž se nelze o tento názor soudu prozatím opřít.

naznačoval, že obec se snaží všemožně prosazovat zájmy investora. Obec přitom nedbala toho, že vyjma zcela nevhodné urbanistické koncepce zamýšlené stavby měla plánovaná výstavba zahrnovat i zástavbu údolní nivy. Ve smyslu zákona o ochraně životního prostředí je přitom údolní niva významným krajinným prvkem, který požívá zvýšené právní ochrany.

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

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

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

Za těchto okolností se do případu vložilo středisko. V rámci řešení případu se středisko zaměřilo na zrušení obecně závazné vyhlášky. S ohledem na nově řešenou koncepci samosprávy však došlo mezi příslušnými orgány dozoru (krajský úřad a ministerstvo vnitra) ke sporu, který z nich je věcně příslušný k výkonu dozoru, a to v otázce, zda se jedná o dozor nad samostatnou nebo přenesenou působností obce. Ke zrušení obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem byl nezákonně pořízený územní plán obce, tedy došlo až s delším časovým odstupem.

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

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

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

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

#### Doporučení

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

V této souvislosti je ovšem třeba zmínit, že počínaje dnem 1. května 2005 nově umožňuje soudní řád správní domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení opatření obecné povahy. Tímto opatřením může být právě schválený územní plán obce (jeho změna). Zkušenosti s aplikací tohoto institutu (žaloby na zrušení

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

Vymáhání regresní náhrady škody na osobách, které nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobily vznik škody na straně adresátů veřejné správy.

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

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

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

Pokud soud autoritativně konstatuje, že v daném případě postupoval orgán veřejné moci nesprávně (tj. nezákonně), nebo jím vydané rozhodnutí je nezákonné, uloží takovému orgánu veřejné moci povinnost uhradit způsobenou škodu. Tato škoda je poté uhrazena z veřejných rozpočtů.

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

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

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

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

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



Důvodů, pro které povinné subjekty (orgány veřejné moci) mají snahu nezákonně odepírat informace, je více. Předně má diskretnost a intimita výkonu veřejné správy na území ČR dlouhou tradici. U pracovníků povinných subjektů tak zřejmě přezívají pevně zakotvené principy kabinetní administrativy, která není povinna skládat veřejnosti účty, nebo dokonce obhajovat správnost svého počinání.

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

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

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

#### Doporučení

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

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

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

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

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

**Kontrola důsledného vymáhání regresních nároků** by spadala do kompetence interního auditu orgánu veřejné osoby. Odbor interního auditu by měl zákonem uloženou povinnost (i) každoročně zhotovit **přehled o škodách, které byly způsobeny nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** a (ii) průběžně **sledovat vymáhání regresní odpovědnosti**. Vymáháním regresní odpovědnosti by mohl být pověřen Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, a to i v případech vymáhání regresní povinnosti u zaměstnanců samosprávy.

#### Shrnutí zjištění

Během prvního roku činnosti střediska dospěla TIC k následujícím závěrům:

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

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

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

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

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

#### Shrnutí doporučení

Na základě činnosti střediska TIC doporučuje:

V rámci **svobodného přístupu k informacím**

- **procesně zvýhodnit žadatele** v soudním řízení, jímž se tito na povinném subjektu u správního soudu domáhají zpřístupnění informace (přenesením důkazního břemene na povinný subjekt a zákonným určením krátké lhůty k projednání věci, např. 15 dnů od podání žaloby);

- **důsledně sankcionovat konkrétní osoby**, které nezákonným postupem bránili žadateli v získání informace, např. zavedením skutkové podstaty přestupku na úseku poskytování informací.

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

- **prodloužit zákonnou lhůtu pro zveřejnění záměru zcizit majetek obce minimálně na 30 dnů**; při zcizování nemovitostí, jejichž tržní hodnota přesahuje 10 000 000 Kč stanovit tuto lhůtu na minimálně 60 dnů;

- **výslovně uzákonit povinnost zastupitelstva obce soustavně hodnotit výhodnost uzavřených smluv** (např. v ročním intervalu);

- **rozšířit zákonem okruh účastníků, kteří se mohou domáhat vyslovení neplatnosti smlouvy**, jejíž smluvní stranou je obec, na **všechny občany obce s právem volit do obecního zastupitelstva.**

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

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

**Přílohy****Postup vyřizování případu**

1. Prvotní kontakt s klientem a jeho případem (zpravidla se děje prostřednictvím pošty, e-mailu, telefonu, osobně). Klient je zpravidla požádán o vyplnění dotazníku (viz dále).

2. Nespadá-li případ do působnosti centra (především z toho důvodu, že se nejedná o případ korupce), případ je odložen s tím, že je klient poučen o možném dalším právním i mimoprávním postupu.

3. Poté, co případ projde úvodním screeningem, jsou od klienta vyžádány příslušné dokumenty (dosavadní podání, apod.). V případě, že je nutné podklady doplnit, středisko pomáhá klientovi se získáním potřebných dokumentů, případně o tyto dokumenty žádá samo (za pomoci zákona o svobodném přístupu k informacím).

4. Na základě studia podkladů je navržen a realizován optimální postup, a to jak právní, tak i mimoprávní (např. spolupráce s médii). U nejzávažnějších případů se zpracovává komplexní strategie případu, u méně závažných případů se pak volí neefektivnější varianta.

5. Podle toho, jakým způsobem jednotlivé orgány státu reagují na jednotlivá podání klientů či střediska samotného, se pak volí další (právní či mimoprávní) postup (např. odvolání, apod.).

6. V případě neuspokojivé reakce státu (za prvé skutečnost, že nedošlo k vyvození odpovědnosti za korupční jednání a za druhé skutečnost, že stav vyvolaný korupčním jednáním stále trvá) se pak formuluje systémové zobecnění, jehož cílem je do budoucna vyloučit podobné případy.

**Dotazník pro žadatele o právní pomoc**

1) Čeho se žadatel u TIC domáhá?

- a) intervence TIC v případě;
- b) právní pomoci (poskytnutí informací, co lze v daném případě dělat; zpracování podání v dané věci);
- c) jiné. <sup>3)</sup>

2) Z jakých důvodů se v dané věci žadatel neobrátil na advokáta?

3) Pokud je žadatel ve věci zastoupen advokátem, z jakého důvodu se obrací i na TIC?

4) Je žadatel připraven v dané věci vystupovat aktivně, tj. činit vlastním jménem příslušná podání, účastnit se soudních a správních řízení?

- a) ano;
- b) ne, důvod <sup>4)</sup>

5) Stručný popis jednání, na jehož nesprávnost žadatel poukazuje, a v čem žadatel spatřuje korupci (pokud je to možné, uveďte též i konkrétní ustanovení právního předpisu, jehož porušení namítáte).

6) Seznam listinných či jiných důkazů, které může občan v daném případě předložit.

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

**Zásady jednání vztahující se na zaměstnance a spolupracovníky TIC, kteří poskytují právní pomoc obětem korupce (etický kodex)**

Účelem uvedených zásad je:

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

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

**Odborná zdatnost, píle, svědomitost a spolehlivost**

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

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

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

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

**Rovnost, nestrannost**

Předpokladem pro výkon funkce právníka je i jeho nestrannost. Konkrétně to znamená, že právník TIC

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

**Slušnost, trpělivost, otevřenost**

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

1. vůči svým kolegům i k osobám, jimž poskytuje právní pomoc, vystupuje s respektem a v souladu se zásadami slušného chování;

<sup>3)</sup> TIC není oprávněna provádět vlastní vyšetřování případů.

<sup>4)</sup> Podmínkou poskytnutí pomoci ze strany TIC je zpravidla ochota žadatele vystupovat v dané věci vlastním jménem. TIC ve věci vystupuje pod vlastním jménem zejména tehdy, pokud to příslušné procesní předpisy umožňují a zároveň je žadatel schopen přesvědčivě doložit, že si vystupováním pod vlastním jménem může přivodit závažnou újmu (např. v pracovníprávních vztazích).

2. vůči osobám, jimž poskytuje právní poradenství, je trpělivý.  
To nevylučuje, aby v případě potřeby vedl rozhovor s danou osobou směrem, který je z hlediska případu relevantní;
3. případ diskutuje s osobami, jimž poskytuje právní pomoc, otevřeně s vylíčením všech okolností, které svědčí pro i proti úspěchu v dané věci;

**Korektnost**

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

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

**Odbor prevence kriminality  
PhDr. Soňa KOBLOVÁ**

**Transparency International  
Česká republika o.p.s.  
Mgr. Michal ŠTÍČKA,  
vedoucí projektu TIC ČR**

