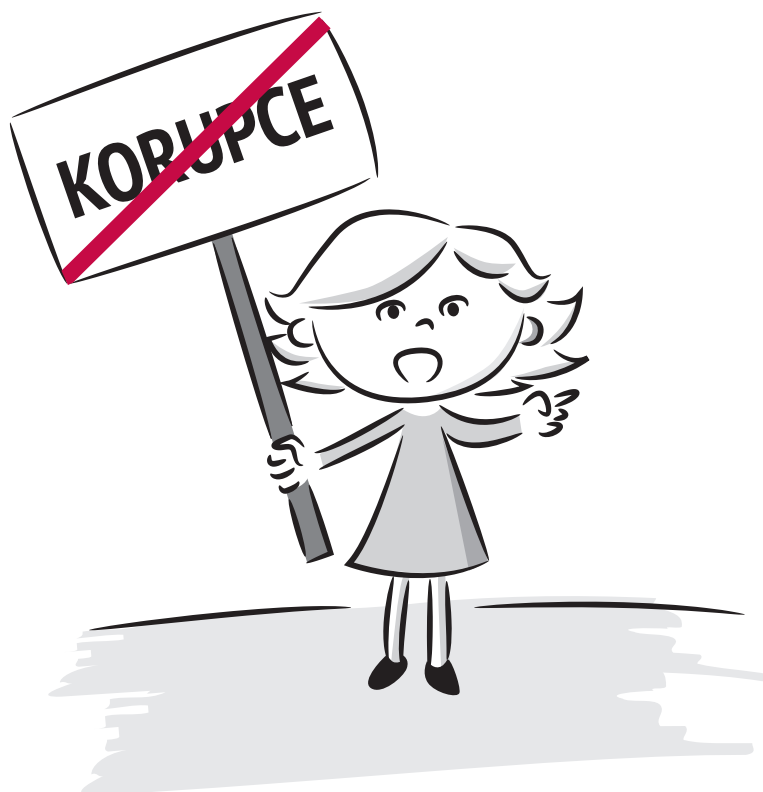




OBČAN PROTI KORUPCI

PŘÍRUČKA OBČANSKÉ PROTIKORUPČNÍ SEBEOBRANY

Praha, únor 2013



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání
pro konkurenceschopnost

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Transparency International – Česká republika je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Jejím posláním je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu omezení. Transparency International – Česká republika se zaměřuje především na prosazování systémových legislativních i organizačních změn omezujících prostor pro korupci ve veřejné správě, ale také v soukromém sektoru. Poskytuje také právní poradenství občanům, kteří se s korupcí setkali, a pomoc oznamovatelům korupce (whistleblowerům). V neposlední řadě pomáhá odhalovat korupční jednání a upozorňovat na korupční kauzy.

Publikace je součástí projektu Kurzy občanské protikorupční sebeobrany, registrační číslo CZ.1.07/3.1.00/37.0105. Projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu České republiky v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost.

Vedoucí projektu: Tereza Kvášová, Transparency International – Česká republika
Autoři publikace: Radka Pavlišová, Radim Bureš, s přispěním Terezy Zběžkové a Jiřího Kračmara
Jazyková úprava: Hana Škapová
Grafická úprava: Václav Pišoft  Studio Pí
Ilustrace: Anna Frajtová, Designbox

ISBN: 978-80-87123-19-5

2013 © Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz

Obsah

Předmluva: Bez vás to nepůjde	5
Občanská protikorupční sebeobrana aneb co zmůže každý z nás	7
O korupci	9
Statistiky, které děsí	15
Spáchání trestného činu	17
Podání trestního oznámení	19
Vystoupení na jednání zastupitelstva	23
Využití zákona o svobodném přístupu k informacím	27
Místní referendum	33
Whistleblowing	37
Využití poradenství nevládních organizací	40
Spolupráce s médii	42
Doporučená související literatura	47

PŘEDMLUVA: BEZ VÁS TO NEPŮJDE

Česká společnost se v současné době nachází ve stavu velkého znepokojení a rozhořčení nad mírou korupce v zemi. Lidé kladou korupci na první příčku žebříčku nejzávažnějších problémů České republiky. Aktivnější občané na vysokou míru korupce nejen nadávají, ale sami chtějí pomáhat situaci změnit.

Sociologické výzkumy ukazují, že většina společnosti považuje za boj s korupcí odpovědnou zejména vládu. Dosavadní praxe však svědčí o tom, že vládní aktivity nejsou, a možná ani nemohou být, v boji s korupcí dostatečné. Bez aktivní angažovanosti občanů bude snižování míry korupce v zemi velmi obtížné. Samozřejmě prvním a nutným krokem je, abychom se do korupce nezapojovali my sami. Aby nikdo z nás, jednotlivých občanů, na korupční scénář nepřistupoval. Tedy aby se nesnažil své vlastní záležitosti řešit úplatkem a nepřijímal případné nabízené výhody. Pro omezení korupce v naší společnosti však vlastní morální chování nestačí.

Hlavním problémem korupce v České republice totiž není masové uplácení drobných úředníků a poskytovatelů veřejných služeb. Problém (nebo alespoň hlavní problém) nespočívá v tom, že by si každý držitel veřejné moci či jakéhokoli úřadu okamžitě chtěl přivydělávat požadováním úplatků. Stejně tak nepatří, že bychom byli tradičně zvyklí za každou veřejnou službu platit prostřednictvím úplatků. Stěžejním problémem je organizované zneužívání veřejných prostředků, ať již spojené s manipulacemi s veřejnými zakázkami, zneužíváním dotací nebo nevýhodným nakládáním se státním nebo obecním majetkem. Existují skupiny, které organizovaně rozkrádají veřejné prostředky, tedy peníze nás všech, daňových poplatníků.

V takovýchto případech pasivní osobní poctivost nestačí. Potírání tohoto typu korupce vyžaduje angažovanost, konkrétní proaktivní kroky, zejména ze strany lidí, kteří se o nekalém a pravděpodobně korupčním jednání dozvědí.

Těch, kterým podezřelé obchody a další korupční jednání z jejich okolí vadí, není málo. Právní poradnou Transparency International ČR prošly za poslední roky stovky takovýchto rozzlobených občanů. Rozzlobenost nad korupčními praktikami se však často pojí s nejistotou, co vlastně jednatel může a zmůže. Objevuje se i pocit bezmoci, kdy osamocený jedinec stojí proti organizovaným skupinám, disponujícím obrovskými finančními prostředky a opírajícím se o kvalitní právní podporu. Rozhořčení se často kloubí i se strachem. Strachem z odvety, ale i strachem, že zvolený postup nebude účinný nebo že dokonce bude v rozporu s právním řádem.

Přitom právní řád a demokratické fungování společnosti dávají jednotlivým občanům i různým sdružením do rukou docela mocné nástroje, jak na nekalé jednání reagovat. Tyto nástroje však nejsou jednoduché a způsoby jejich využívání nejsou vždy dostatečně známé. Navíc je třeba znát i různá rizika a úskalí, která jejich využívání přináší. Teprve s těmito znalostmi se uvedené nástroje stávají účinnými.

Proti zlu je možné se bránit, korupci a rozkrádání veřejných prostředků je možné se postavit. Lze to dělat do značné míry bezpečně a v řadě případů i úspěšně. Tato publikace je určena právě lidem, kteří jsou v podobné situaci, tedy dozvědí se o korupčním jednání či o jiném podobném zneužívání veřejných prostředků, chtějí proti tomu zasáhnout, ale nejsou si jistí, jak mají postupovat. Chceme angažovaným občanům nabídnout užitečnou pomůcku v boji proti korupci. Chceme přesvědčit i ty, kteří s angažovaností váhají. Chceme jim ukázat, že kroky proti korupčníkům jsou možné a mohou být i úspěšné.

Neděláme si samozřejmě iluze, že upozorňovat na korupční jednání je jednoduché. Ten, kdo na něj chce poukázat, neřeší jenom právní otázky. Musí se rozhodnout, zda stojí za to na problém upozornit, musí zvážit míru osobního rizika i rizika pro své blízké (i když je třeba říci, že tato rizika jsou spíše ekonomická či mediální, ohrožení bezpečnosti jsme naštěstí zatím nezaznamenali). Bude se muset vypořádat s pochybovačnými hlasy, protože důvody aktivního vystoupení proti korupci mohou být mnohými zpochybňovány. Pokud „šlápne na kuří oko“ někomu významnému, je třeba počítat s účelovou skandalizací a s pokusy o narušení soukromí. Angažovaný občan může narážet na nezáměrnou lhostejnost úředních míst, na byrokratické překážky.

Je třeba počítat s neúspěchy. Navzdory mimořádnému úsilí může aktivní vystoupení dopadnout tak, že korupčníci si budou dál vesele užívat svých neoprávněných zisků. Případně se jeden problémový obchod podaří zastavit, zatímco jiný, větší, se vzápětí objeví. Na místo odvolaného zkorumpovaného politika nastoupí jiný, ještě zkorumpovanější. To vše občanskou angažovanost proti korupci provází. Tady již žádné psané návody nepomohou, platí snad jen werichovské „Nedáme se otrávit!“.

Věříme, že tato publikace, ale i další naše aktivity na poli boje proti korupci pomohou těm, kdo se na korupci nechtějí jenom dívat. Možná, že k občanské angažovanosti přimějí i další spoluobčany. Potom by naše úsilí nebylo marné.

Za tým Transparency International – Česká republika, o.p.s.

PhDr. Radim Bureš

OBČANSKÁ PROTİKORUPČNÍ SEBEOBRANA ANEB CO ZMŮŽE KAŽDÝ Z NÁS

Držíte v ruce příručku pro angažované občany a občanské iniciativy, které se s korupcí nechťejí pasivně smířit. Je to příručka pro všechny, kdo chtějí s korupcí, na kterou ve svém okolí narazili, něco dělat. Přináší přehled vybraných nástrojů, jichž je možné využít, pokud se někdo setká s korupčním jednáním (nebo jednáním, které za korupční považuje) a chce takovému jednání zabránit, případně napomoci potrestání pachatele. K těmto nástrojům patří podání trestního oznámení, medializace případu, využití pomoci nevládních organizací, možnost ovlivnit jednání zastupitelstva obce, využití místního referenda či využití zákona o svobodném přístupu k informacím.

Publikace doplňuje sérii veřejných debat a seminářů, které Transparency International ČR pořádá v českých a moravských regionech v průběhu roku 2012 a během první poloviny roku 2013 v rámci projektu **Kurzy občanské protikorupční sebeobrany (KOPS)**. Veřejné debaty, pořádané ve spolupráci s místními občanskými protikorupčními iniciativami, a systematicky orientované semináře umožňují účastníkům zaměřit probírané protikorupční nástroje na konkrétní problémy regionu, vyslechnout si různé pohledy na problém a podělit se o vlastní zkušenosti. Celý projekt je podpořen z Evropského sociálního fondu, prostřednictvím Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, v rámci podpory rozvoje občanských kompetencí. Více informací o něm najdete na webových stránkách <http://kops.transparency.cz>.

KOMU JE PŘÍRUČKA URČENA A JAK S NÍ PRACOVAT

Publikaci je možné číst jako souvislý studijní text. A to zejména tehdy, když čtenář s problémem korupce nemá předchozí zkušenost a chce se v problematice korupce a boje s ní celkově orientovat. Text ale může sloužit i zájemcům, kteří patří mezi zkušené aktivisty, pouze si potřebují ověřit, potvrdit či upřesnit, zda a jak je možné či vhodné konkrétní nástroj použít. Čtenář se tedy může zaměřit přímo na jednotlivé kapitoly, které výkladově tvoří samostatné uzavřené celky. Kapitoly věnované konkrétním tématům mohou posloužit jako praktický pomocník například v situaci, kdy se chystáme podat na někoho trestní oznámení a potřebujeme si připomenout, jak by mělo oznámení vypadat a co má obsahovat. Nebo když připravujeme místní referendum a zvažujeme, jak formulovat otázku, o níž se bude rozhodovat.

CO V TEXTU NAJDETE

Předkládaná publikace nemá akademický, teoretický charakter, naopak jde o praktickou příručku. Praktický charakter textu podtrhuje i forma zpracování jednotlivých kapitol. Každá z kapitol věnovaných konkrétním nástrojům začíná příkladem, stylizovanou korupční situací, ve které se čtenář může ocitnout. Příklad je ukončen otázkou, před kterou by účastník podobné situace sám stál, tedy zda může nebo má použít nějaký konkrétní právní nebo jiný společenský nástroj. Výklad pak nejen odpovídá na otázku, zda je určitý nástroj v dané situaci vhodný, ale zároveň upřesňuje, jak při jeho využití postupovat a na co si je třeba dát pozor. Tam, kde je to možné, nabízíme konkrétní postup při používání uvedeného nástroje, včetně uvedení vzoru příslušného podání nebo žádosti (např. vzor žádosti o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím), aby praktické využití kapitoly bylo co největší. Výklad je doplněn také citacemi nejdůležitějších zákonných ustanovení, které se k případu vztahují. Jedinou kapitolou teoretičtějšího charakteru je kapitola O korupci, jejímž smyslem je pomoci studentům a čtenářům, kteří mají zájem lépe poznat společenské souvislosti fenoménu korupce.

V textu jsou zahrnuty rovněž odkazy na celostátní protikorupční organizace s uvedením jejich specializace a případně služeb, které mohou poskytnout. V závěru je uveden i přehled základní literatury rozšiřující pohled na problematiku korupce obecně, případně věnované konkrétním tématům (např. problematice whistleblowingu). Aktuálnost všech informací je k únoru 2013, kdy šlo do tisku první vydání publikace.

ZAJÍMÁ NÁŠ VÁŠ NÁZOR A VAŠE ZKUŠENOSTI!

Činnost Transparency International ČR by nebyla možná bez široké spolupráce s občany, ať již jako podporovateli organizace, jako whistleblowery či jen v roli lidí, kteří se s námi chtějí podělit o své korupční zážitky. Předkládaná publikace doplňuje další činnosti naší organizace. Transparency International ČR nabízí i přímé právní poradenství, konzultace k jednotlivým kauzám nebo pomoc při medializaci korupčních kauz.

Naším přáním je, aby publikace svým čtenářům co nejvíce sloužila, aby byla uživatelsky co nejpřívětivější. Pro další vydání a využití v pokračujícím programu občanského protikorupčního vzdělávání bychom ji rádi obohatili o vaše zkušenosti a postřehy. Názory čtenářů, případně náměty na rozšíření publikace nebo upozornění na pasáže, které nejsou zcela jasné, uvítáme na adrese kops@transparency.cz.

PRÁVNÍ PORADNA TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR: JAK FUNGUJEME

Bezplatné právní poradenství ze strany Transparency International ČR je poskytováno osobám, které se setkají s korupčním jednáním a jsou schopny toto jednání alespoň základním způsobem doložit. V praxi to znamená, že klient kontaktuje právní poradnu Transparency International ČR telefonicky či e-mailem a stručně popíše problém, s nímž potřebuje poradit. Úkolem právní poradny není jednotlivé případy korupčního jednání vyšetřovat, ale přispívat k jejich řešení prostřednictvím odborné právní pomoci. Na základě sdělených skutečností je věc právně kvalifikována a klientovi je doporučen další postup. Jde-li o případ, v němž je spatřováno závažné korupční riziko, pozveme klienta na osobní schůzku, na níž se domluví podmínky dlouhodobé právní podpory.

Pokud se na poradnu Transparency International ČR někdo obrátí s případem nesouvisejícím s korupčním jednáním, poskytneme mu základní orientaci v příslušných právních předpisech, případně jej odkážeme na jinou organizaci či úřad, který se dané problematice věnuje.

Kontakty:

Transparency International ČR

Tel: +420 224 240 896

Email: poradna@transparency.cz

O KORUPCI

JAK VLASTNĚ ROZUMĚT POJMU „KORUPCE“

Samotné slovo „korupce“ pochází z latiny a vychází ze slovního základu „rumpere“, tj. zlomit, rozlomit, přetřhnout. Latinský výraz „corruptus“ označuje následek takového zlomu, který způsobuje, že dotýčný je přinucen ke změně postojů, zásad a názorů. Co lze tedy rozumět pod pojmem korupce? Transparency International definuje nejčastější formu korupce jako *zneužití pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu*. Jde o takové jednání představitelů veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny.

ZNAKY KORUPCE

Základním znakem korupce tedy je, že se někdo zachová nepoctivě při plnění svěřených úkolů vyplývajících z jeho postavení. Podstatou této nepoctivosti je obvykle to, že nějaká osoba zneužije svého postavení (svěřené pravomoci) a nejedná nestranně. Jinými slovy, korupce je zradou závazků vůči zájmům celku, veřejnému blahu, ale také vůči morálním zásadám. Tímto zneužitím postavení většinou daná osoba někoho jiného zvýhodní a získá při tom pro sebe nějakou výhodu či zisk.

Proto dalším znakem korupce je, že je vedena zištnými cíli (touhou po zisku či jiném osobním prospěchu). Neoprávněná výhoda, již se uplácené osobě dostává, však zdaleka nemusí mít pouze peněžní podobu. Korupce je tedy pojem výrazně širší než úplatkářství. „Úplatkem“ může být jakákoliv neoprávněná výhoda, z které může mít uplacená osoba prospěch. Může jít o přímé majetkové obohacení (věcný „dar“) nebo o jiný prospěch nemajetkové povahy (určitá protislužba). U klientelismu a nepotismu navíc často vzniká „pouze“ síť vzájemných vazeb, z nichž jejich účastníci profitují zpravidla až se značným časovým odstupem a často jen tím, že jsou právě jen součástí daného systému.

Ke korupci může ale také docházet ze slabosti, vydíratelnosti. To znamená, že korumpovaný je korumpujícím vmanévrován do situace, kdy nerozhoduje nestranně.

Korupční vztahy se nemusí objevovat pouze ve vztahu soukromá osoba – „úřední“ osoba. Může k nim docházet i v případě dvou soukromých osob (typicky v obchodním styku). Jedna ze stran tohoto vztahu má obvykle zájem na získání zakázky nebo jiné výhody od strany druhé, přičemž zástupce této druhé strany je v takové pozici, že o přidělení zakázky či udělení jiné výhody může rozhodovat. Veřejný zájem zde sice dotčen zpravidla není (ve vztahu nevystupuje veřejný subjekt), na druhou stranu i tento druh korupce přináší významné škody: v tomto případě zakázku nezíská subjekt, který by ji dokázal provést nejlépe, ale subjekt, který má nějaký zvláštní vztah k osobě rozhodující o zakázce, čímž vzniká škoda podniku, který zakázku přiděluje.

PŘEHLÍŽENÁ TŘETÍ STRANA: POŠKOZENÝ

Zjednodušený pohled na korupci může vyvolávat dojem, že se jedná o dvoustranný vztah – toho, kdo dává, a toho, kdo bere. Ve skutečnosti ale vždy existují strany tři, přičemž ta třetí, pasivní a více či méně konkretizovatelná, je vždy stranou poškozenou. Může jí být například příslovečný „daňový poplatník“ (v případě předražené veřejné zakázky nebo neoprávněně vyplacené dotace ze státního či místního rozpočtu) nebo třeba konkrétní soused, vedle jehož domu vyrostl naddimenzovaný objekt na základě „uplaceného“ stavebního povolení. Poškození můžeme být i my všichni, například nevymáháním pravidel v silniční dopravě. Důsledkem korupce pak je, že veřejné instituce přestávají sloužit veřejnému zájmu

a naopak se stávají platformou pro sledování zájmů soukromých. Dochází k narušení výkonu základních funkcí státu. Jeho rozhodování se přestává řídit obecně závaznými pravidly a namísto toho začíná poskytovat výhody na základě „kupní síly“ jednotlivých klientů.

TYPY KORUPCE

Jak již bylo řečeno, pojem korupce zahrnuje společenské jevy, které se svým charakterem radikálně liší. Liší se formy úplatku (peníze, věcné plnění, protislužby, společenské výhody), výše úplatku (od několika set korun až po stovky miliónů), rozsah zainteresovaných osob (od dvou po desítky), složitost (od primitivního předání úplatku po složité toky peněz) i délka procesů (od jednorázové korupce po dlouhodobou organizovanou aktivitu).

Existuje celá řada přístupů ke klasifikaci forem korupce. Například agentura GfK pro potřeby svého výzkumu dělí korupci podle rozsahu a charakteru korupčního jednání na čtyři základní typy:

- banální korupce: drobná korupce běžného člověka, kam můžeme zařadit například poskytování různých dáreků, nezdaněné platby řemeslníkům, dávání spropitného v restauraci;
- municipální korupce: korupční jednání pracovníků veřejné správy na lokální úrovni;
- velká individuální korupce: korupční chování vysokých státních úředníků, politiků a lidí pracujících v podnikatelské sféře;
- velká institucionální korupce: korupční jednání, jehož se jednotlivci dopouštějí ve prospěch institucí (politických stran).

Jednodušší a realitu možná lépe odrážející je dělení korupce na drobnou korupci obyčejných úředníků, policistů a poskytovatelů veřejných služeb, čili korupci v „obyčejném životě“, a „velkou korupci“, spojenou s rozkrádáním a zneužíváním veřejných prostředků, prospěchem z privatizace apod.¹

VELKÁ POLITICKÁ KORUPCE, ZNEUŽÍVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZDROJŮ

Do této skupiny spadají aktivity, které se vyznačují systémovým zneužíváním veřejných prostředků. Patří sem zpronevěra a nehospodárné využívání veřejných zdrojů, zneužívání privatizace, tunelování, zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek. Samostatnou skupinu tvoří nepotismus, klientelismus a prodeje pozic. Ve všech případech se jedná o zvýhodňování určité skupiny lidí osobami, kterým byl svěřen výkon veřejné moci.

MALÁ ADMINISTRATIVNÍ KORUPCE

Za podmínek nedostatečného veřejného dohledu a kontrolních mechanismů je možné, aby byli jednotliví úředníci podpláceni soukromými subjekty proto, aby si tyto subjekty zajistily nějakou výhodu. Podplácení může být buď iniciováno soukromými subjekty, nebo může být naopak vyžadováno úředníky, kteří jej mohou někdy realizovat organizovaným způsobem. Jednou z významných příčin tohoto typu korupce je nadměrná a nepřehledná regulace, která nutí soukromé subjekty k tomu, aby hledaly „kratší cesty“ pro řešení svých záležitostí pomocí úplatků.

Ještě jiná cesta k získávání úplatků především od malých podnikatelských subjektů vede skrze zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy. Tato strategie je zvláště „výnosná“ tehdy, když nejsou známa jasná pravidla podnikání nebo když jsou tato pravidla nepřehledná.

¹ Břetislav Dančák, Vít Hloušek, Vojtěch Šimíček: Korupce. Projevy a potírání v České republice a v Evropské unii, Brno 2006, s. 13 a n.

PŘEHLED ROZDÍLŮ V ODLIŠNÝCH TYPECH KORUPCE		
Charakteristika	Drobná korupce založená na podplácení (nabízení úplatků)	Organizovaná korupce a systémové zneužívání veřejných prostředků
Vztah podpláceného a korumpujícího	Situační charakter	Systémová, připravovaná, dlouhodobá aktivita
Objem prostředků, kterých se korupce týká	Malé prostředky, většinou peníze v hotovosti	Obrovské prostředky
Finanční převody	Fyzický převod nebo předání peněz	Finanční prostředky putují složitou cestou, může se jednat o směnu
Odhalitelnost běžnými kontrolními metodami	Porušení pravidel snadno dohledatelné	Porušení pravidel těžko dohledatelné, často nemusí být přítomno
Míra organizovanosti a utajení	Netvoří se sítě, utajení relativně malé	Sít' je nutná k realizaci
Odhalování a vyšetřování	Nasazení operativní techniky je efektivní, vyšetřování jednoduché, problémem je množství případů	Velmi složité, nutná spolupráce různých orgánů, často lze odstíhat pouze dílčí část organizované korupce

KORUPČNÍ SITUACE U „DROBNÝCH“ ÚPLATKŮ

Pod pojmem „korupční situace“ rozumíme podmínky, za kterých vzniká vysoká pravděpodobnost korupční nabídky (nabídnutí úplatku) a zároveň může být úplatek skutečně předán nebo jinak realizován. Účastníky korupční situace jsou většinou dvě osoby, z nichž jedna (korumpující) chce pomocí úplatku řešit nějakou svoji záležitost, zatímco druhá (korumpovaný) má možnost způsob řešení ovlivnit.

Korupce nevzniká nahodile či pouze v závislosti na morálních kvalitách účastníků korupčního vztahu, ale pravidelně se objevuje v určitých, předem popsatelných situacích. V těchto situacích totiž vznikají specifické podmínky, které musí být splněny, aby ke korupčnímu chování mohlo dojít. Pokud těmto podmínkám porozumíme, můžeme jejich vzniku zabránit a omezit tak možnost korupčního jednání.

→ **KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE SE O NĚČEM ROZHODUJE.**

Kdo o ničem nerozhoduje, toho se nikdo nebude snažit uplácet. Na druhé straně, čím větší možnost ovlivnit svým rozhodnutím situaci druhého někdo má, tím větší je riziko, že se ho někdo bude snažit uplatit. Každý, kdo se dostává do pozice, kde svým rozhodováním může významně ovlivňovat životy druhých, musí být připraven na to, že se ho někdo bude snažit úplatkem ovlivnit.

Například jestliže má pracovník Cizinecké policie pravomoc rozhodnout, že cizinec nebude moci pracovat v České republice a žít tak rozsáhlou rodinu, ale bude se muset vrátit do vlasti, kde ho čeká bída, pak musí počítat s tím, že cizinec udělá vše, aby rozhodnutí ovlivnil ve svůj prospěch, a to včetně nabídky vysokého úplatku.

→ KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE SE MÁ O VĚCI ROZHODNOUT NESTRANNĚ.

Pro pracovníky veřejné správy a další zaměstnance veřejného sektoru je požadavek na nestranné rozhodování, popřípadě rozhodování ve veřejném či obecném zájmu, základním imperativem. Obdobně je tomu i u zaměstnance soukromého sektoru, který nemusí rozhodovat v souladu s veřejným zájmem, nýbrž v souladu se zájmem zaměstnavatele.

Existuje ale i řada situací, kdy rozhodování nepodléhá požadavku nestrannosti. Takové rozhodování probíhá všude tam, kde není dotčen veřejný zájem nebo zájem zaměstnavatele, tedy ve většině obchodních či občanských vztahů. Například majitel firmy může o svých obchodních aktivitách rozhodovat (samozřejmě v rámci zákona) zcela volně. Pokud se rozhodne pro nákup dražších dodávek na základě dobré večeře, na kterou ho pozval obchodní zástupce dodavatele, je to výhradně jeho věc. O korupci v takovém případě nelze mluvit.

→ KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE TOMU, O KOM SE ROZHODUJE, ZÁLEŽÍ NA TOM, ABY SE ROZHODLO V JEHO PROSPĚCH.

Tato podmínka platí téměř vždy. Lidí, kterým je jedno, jak se o nich rozhoduje, je velmi málo, i když samozřejmě také existují.

→ KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE TEN, O KOM SE ROZHODUJE, MÁ DŮVOD SE DOMNÍVAT, ŽE BEZ NEDOVOLENÉ INTERVENCE (TEDY ÚPLATKU) BY ROZHODNUTÍ NEDOPADLO V JEHO PROSPĚCH.

Případů, kdy se nějaký uchazeč či žadatel může domnívat, že bez úplatku se o jeho záležitosti nerozhodne pozitivně, je celá řada. Nejtypičtější je situace, kdy žadatel na pozitivní rozhodnutí nemá nárok, protože nesplňuje předepsané podmínky. Může se jednat třeba o veřejnou zakázku, kdy je jeho nabídka dražší a méně kvalitní. Také ale může jít o situaci, kdy dotyčný sice má na pozitivní rozhodnutí nárok, ale bojí se, že se nerozhodne na základě nároku, nýbrž na základě úplatku, a proto uplácí také. Přitom může určitou roli sehrávat i mediální „virtuální realita“ vytvářející například přesvědčení, že některé veřejné zakázky nelze získat bez úplatku. Žadatel se také může domnívat, že úplatky jsou nutnou součástí určitého podnikání nebo poskytování veřejné služby. Existuje dokonce pojem „zvyková korupce“, se kterou se setkáváme v některých společnostech, kde se malý úplatek při setkání s lékařem, učitelem, policistou nebo celníkem považuje za samozřejmost.

Proto jsou velmi důležité jasné signály ze strany poskytovatelů veřejných služeb či držitelů veřejné moci, že v jejich případě úplatky nejsou tolerovány. Úřady také mohou prezentovat informace, jak má žadatel postupovat, pokud by po něm úředník úplatek vyžadoval. Takové přístupy pomáhají vytvářet atmosféru netolerování korupce.

→ KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE TEN, KDO ROZHODUJE, JE OCHOTNÝ NECHAT SE OVLIVNIT.

Pouze tato jediná podmínka z uvedených devíti má charakter morálního rozvažování. Zároveň se jedná o podmínku absolutní. Pokud někdo není ochoten nechat se zkorumpovat, nikdo s tím nic nenadělá. Nicméně mravní pevnost odpovědných pracovníků by měla být systematicky doprovázena organizačními opatřeními, která minimalizují svůdnost korupčního tlaku.

Je třeba si také uvědomit, že protikorupční odolnost pracovníků je závislá nejen na jejich morální síle, ale i na jejich spokojenosti nebo naopak frustraci z práce. Člověk, který je dlouhodobě přesvědčen o tom, že je špatně honorován či že je jinak celkově nedoceněn, bude k přijetí úplatku náchylnější než ten, kdo má svou práci rád a svého zaměstnání si váží.

Ochotu přijímat úplatky může významně ovlivnit například způsob řízení organizace. Jestliže je pracovník svým nadřízeným dlouhodobě šikanován nebo ponižován, může přijímání úplateků vnímat jako určitou osobní satisfakci nebo jako pomstu nadřízenému.

Pro všech výše uvedených pět podmínek platí, že vznikají do značné míry „objektivně“ a je poměrně těžké je ovlivnit. Existují ale další čtyři podmínky, jejichž vzniku lze zavedením vhodných organizačních opatření předcházet.

→ KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE ÚČASTNÍCI KORUPČNÍHO VZTAHU MOHOU A DOVEDOU NAVÁZAT KONTAKT.

Jinými slovy jde o to, zda člověk, který by svoji situaci chtěl řešit úplatkem, vůbec ví, koho má uplácat. Pokud ten, kdo jedná se žadatelem, zároveň o jeho žádosti rozhoduje, je riziko korupčního ovlivňování vysoké. U řady důležitých rozhodovacích procesů je ale možné oddělit pracovníky, kteří jednají s klienty, od pracovníků, kteří rozhodují. To potenciálnímu uplácejícímu situaci ztíží.

Typickým příkladem je anonymní opravování přijímacích, maturitních či jiných studentských testů. Každé práci je přiděleno číslo a hodnotitel opravuje zcela anonymní práce. Možnost někoho cíleně zvýhodnit je tím výrazně snížena.

→ KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE SE AKTÉŘI KORUPČNÍ SITUACE MOHOU A DOVEDOU DOHODNOUT.

Nabídnout úplatek není tak snadné, jak by se mohlo zdát. Zejména v dnešní době, která je na podplácení daleko citlivější, je každý pokus o úplatek rizikový. Úplatkář nikdy neví, zda příjemce úplatku neoznámí jeho jednání na policii. Proto je třeba partnera nejprve „otukat“, zjistit, zda je úplatek připraven přijmout. Vzniká tak speciální korupční jazyk, který používá věty typu „Tak co s tím uděláme?“, „To umíme...“ nebo „To nějak vykomunikujeme“.

Naznačovat, že některá strana vztahu je připravena situaci řešit úplatkem, může řada zdánlivě nevinných otázek či výroků. Ze strany žadatele může jít například o otázku „Nešlo by to nějak zařídit?“ nebo o větu „Jsem připraven se revanšovat“. Ze strany úředníka může jít o vysílání signálů, že situace žadatele není dobrá, aniž by zaznělo jednoznačné stanovisko.

→ KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE TEN, KDO ROZHODUJE, MÁ MOŽNOST NĚKOMU VYJÍT VSTRČÍ.

Tato situace vzniká všude tam, kde jsou kritéria posuzování natolik vágní, že dávají možnost rozhodovat podle subjektivních dojmů. Pokud jsou ale kritéria rozhodování nastavena správně, jednotlivý úředník jednoduše nemá možnost někomu vyjít vstříc, protože na subjektivní uvážení není prostor. Riziko korupce tedy výrazně snižuje nastavení přesných kritérií pro rozhodování.

Typickým příkladem je hodnocení projektu či jiné žádosti několika hodnotiteli. Každý z nich projekt oboduje a výsledné hodnocení se získá průměrem dosažených výsledků. Ten, kdo formálně rozhoduje, pak musí respektovat bodový výsledek.

→ KORUPCE MÁ ŠANCE VŠUDE TAM, KDE JSOU AKTÉŘI KORUPČNÍHO VZTAHU SCHOPNI PŘEDAT ČI PŘEBRAT ÚPLATEK TAK, ABY SE TO UTAJILO.

Předávání a přijímání úplatků je trestný čin a obě strany vztahu jsou si toho většinou jasně vědomy. Proto se vždy snaží celou transakci utajit. Ani v uzavřených rozhovorech obvykle nikdy nezazní slovo „úplatek“, používají se nejrůznější opisy. Nejznámější se díky uměleckému zpracování stal termín „kapřící“, který se vyskytoval v úplatkářské kauze českého fotbalu. Podobně se proslavilo slovní spojení „pět na stole v českých“. I přes tuto opatrnost je pro úplatkáře důležité transakci zrealizovat v skrytu. Proto jsou z hlediska prevence ideální otevřené úřednické prostory („open space“), kde na sebe pracovníci vidí a mohou se vzájemně kontrolovat. Ze stejného důvodu je také v případě odpovědných úředních osob třeba postupovat s mimořádnou opatrností při přijímání pozvánek na různé společenské akce pořádané klienty. Navázat kontakt v soukromí a navíc v příjemném společenském prostředí je totiž daleko jednodušší.

VYMEZENÍ KORUPCE JAKO TRESTNÉHO ČINU

Trestní zákoník pojem korupce nedefinuje. Je to dáno především rozmanitostí všech možných jednání s korupčním aspektem. Právě nevyhraněnost a bezbřehost pojmu korupce mnohdy snižuje efektivnost boje s korupcí, kdy jde zejména o zjednodušené chápání korupce jako samotného úplatkářství. Korupci však nelze ztotožnit s dáváním či přijímáním úplatků ve smyslu příslušných ustanovení trestního zákoníku, jež vymezují úplatkářské trestné činy. Je třeba upozornit, že korupce zahrnuje i zneužití pravomoci, které nemusí být doprovázeno přijetím úplatku. Vztah korupce, úplatkářství a zneužívání pravomoci shrnuje následující tabulka.

VZTAH KORUPCE, ÚPLATKÁŘSTVÍ A ZNEUŽÍVÁNÍ PRÁVOMOCI		
Přijetí úplatku bez zneužití pravomoci	Přijetí úplatku a s ním spojené zneužití pravomoci	Zneužití pravomoci bez přijetí úplatku
Nositel veřejné funkce nebo poskytovatel veřejné služby (např. lékař) vyžaduje úplatek za něco, co by správně měl poskytnout, tedy něco, na co má občan nárok.	Nejčastější forma korupce, spojená např. s manipulacemi s veřejnými zakázkami či s prodejem veřejného majetku, s privatizací apod.	Sem lze zařadit například zneužití pravomoci na základě nátlaku či vydírání, ale také zvýhodňování v rámci klientelistických sítí, kdy odměna přichází bez vztahu ke konkrétní „službě“.

V této souvislosti je třeba podotknout, že ačkoliv trestní zákoník nedefinuje pojem korupce jako takové, najdeme tzv. korupční trestné činy, tedy trestné činy, v nichž se projevuje rozmanitost možného korupčního jednání, napříč celou zvláštní částí trestního zákoníku.

Pro účely policejní statistiky se pod korupčními trestnými činy rozumí zejména: přijetí úplatku (§ 331), podplacení (§ 332), nepřímé úplatkářství (§ 333), pletichy v insolvenčním řízení (§ 226), porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (§ 248 odst. 1 písm. e), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 odst. 1 a 3), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 odst. 1 písm. b) a c)), nebo pletichy při veřejné dražbě (§ 258 odst. 1 písm. b) a c)) a obdobné trestné činy podle starého trestního zákona.²

K trestným činům, které mají znaky korupčního chování v určitých zvláštních situacích, lze řadit také například trestné činy porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 a § 221) a zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255).³ Strategie vlády proti korupci z roku 2010 mezi korupční trestné činy zařazovala kromě přijetí úplatku, podplacení a nepřímého uplacení ještě zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330).

Po přečtení této kapitoly může čtenář získat dojem, že s něčím tak nevyzpytatelným, jako je korupce, není možné svést úspěšný boj. Tak tomu ale není. I když je to mnohdy těžké a složité, platí, že korupci se bránit lze. Záleží jen na ochotě a vytrvalosti každého z nás.

² Viz Rozkaz ředitele ÚOKFK č. 10 ze dne 18. ledna 2011.

³ Zpráva o činnosti NSZ za rok 2011.

STATISTIKY, KTERÉ DĚSÍ

- Podle výsledků průzkumu Eurobarometr z roku 2012 vnímá korupci jako závažný problém 90 % obyvatel České republiky (evropský průměr je 74 %). Navíc se 70 % českých respondentů domnívá, že míra korupce v zemi se za poslední tři roky zvýšila (vývoj ve své zemi takto negativně hodnotí průměrně jen 47 % Evropanů). Podle Čechů se korupce vyskytuje na všech úrovních řízení země, tedy v orgánech místních (87 %), regionálních (92 %) i celostátních (95 %).
- Podle výzkumu CVVM „Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí“ z roku 2012 se téměř tři čtvrtiny obyvatel (74 %) domnívají, že do korupce jsou zapojeni všichni nebo většina veřejných činitelů. Další 18 % dotázaných zastává o něco optimističtější názor, že zkorumpována je méně než polovina veřejných činitelů.
- Ve výzkumu GfK o korupčním klimatu v České republice se z hlediska výskytu korupce na vrchol žebříčku v roce 2009 poprvé dostaly politické strany (za nejzkorumpovanější oblast je označilo 22 % respondentů). Politické strany tak poprvé předstihly úřady, které v tomto žebříčku obsazují první místo od samého počátku realizace těchto výzkumů, tedy od roku 1998 (za nejzkorumpovanější oblast je označilo 17 % respondentů). Dále se lidem jako prostředí nejvíce zasažené korupcí jeví ministerstva (14 %) a vláda (10 %).
- V opakovaných výzkumech GfK v roce 1998 označilo dávání úplatků za nemorální 85 % respondentů, v roce 2009 už ale pouze necelé tři čtvrtiny (74 %). Za samozřejmou součást života považuje úplatky 63 % Čechů. Necelá polovina lidí (48 %) je přesvědčena o tom, že by ve státním aparátu bez úplatků nefungovalo ani to, co dnes ještě funguje.
- V indexu CPI za rok 2012, který hodnotí země podle míry vnímání korupce, získala Česká republika 49 bodů (ze 100 možných) a umístila se na 54. místě (z celkového počtu 176 zemí), což je stejný výsledek, jakého dosáhly Lotyšsko, Malajsie a Turecko.
- Ve Zprávě o mezinárodní konkurenceschopnosti (Global Competitiveness Report), kterou vydává Světové ekonomické fórum a země se v ní hodnotí podle řady různých kritérií, obsadila Česká republika v kategorii „přímé poskytování a přijímání úplatků“ v období 2012-2013 mezi 144 zeměmi 74. místo. Za povšimnutí stojí rovněž subindex „veřejná důvěra v politiky“, kde Česká republika obsadila 139. místo (ze 144!). Velmi negativně je hodnocen také klientelismus v rozhodování vládních úředníků (123. místo žebříčku), transparentnost tvorby vládní politiky (98.) a plýtvání veřejnými prostředky (119.).
- V průzkumu Globální barometr korupce 2010/2011, který zjišťoval názory respondentů na efektivitu vládních opatření proti korupci, hodnotilo 60 % českých respondentů vládní protikorupční opatření jako neefektivní, 29 % jako neutrální a pouze 12 % jako efektivní. Za zmínku stojí zejména poslední číslo. Menší procento občanů, kteří hodnotí vládní protikorupční opatření jako efektivní, má již jen Peru (8 %), Lotyšsko (11 %), Portugalsko (10 %), Rumunsko a Venezuela (obě země 7 %).
- Průzkum Ernst & Young z roku 2012, který mapoval názory mezi manažery, ukázal, že v České republice považuje korupci za rozšířený jev 80 % respondentů (celosvětový průměr je pouze 39 % respondentů z řad manažerů).

- V průzkumu, který mezi podnikateli v roce 2010 realizovala Asociace malých a středních podnikatelů a živnostníků, odpovědělo na otázku „Domníváte se, že je možné získat veřejnou zakázku v ČR bez provize nebo úplatku?“ 29,4 % respondentů „rozhodně NE“ a 29,9 % respondentů „spíše NE“, zatímco „rozhodně ANO“ odpovědělo 7,1 % respondentů a „spíše ANO“ 23,3 % respondentů.
- Jedna z otázek v rámci průzkumu Globální barometr korupce z roku 2012 se dotazovala podnikatelů, zda za poslední rok přišla jejich firma o zakázku kvůli pravděpodobnému úplatku ze strany konkurence. V České republice odpovědělo kladně 37 % respondentů. Průměrný výsledek 30 zkoumaných zemí je 27 %. Výsledku České republiky se nejvíce blíží výsledky Ruska (39 %) a Indie (36 %). Stejný průzkum nicméně ukázal, že firmy nejsou příliš aktivní v zavádění vlastních protikorupčních mechanismů. Opatření chránící potenciální whistleblowery má zavedeno jen 10 % firem (světový průměr je 43 %), zákaz poskytování provizí platí v 36 % firem (svět: 68 %), pravidelná protikorupční školení pořádá jen 16 % firem (svět: 34 %) a vlastní protikorupční politiku má jen 36 % firem (svět: 51 %).

Pozn.: V tomto výběru jsou využity údaje uvedené v materiálu Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013–2014, přístupném na webových stránkách vlády a Transparency International – Česká republika, která se na zpracování analytické části uvedeného dokumentu zásadním způsobem podílela. V tomto materiálu lze také dohledat podrobnější informace týkající se jednotlivých průzkumů a odkazy na zdrojové dokumenty nebo webové stránky.

SPÁCHÁNÍ TRESTNÉHO ČINU

Příklad: Rada města zadala veřejnou zakázku, jejímž předmětem byla obnova historického objektu špejcharu. Ve výběrovém řízení zvítězila firma Fachman a syn. Primátor, pověřený radou města, s firmou podepsal smlouvu o dílo. Zanedlouho se firma Fachman a syn s primátorem dohodla na realizaci víceprací. Dohodu stvrdili uzavřením dodatku k původní smlouvě o dílo. Cena zakázky se tak navýšila o 2 500 000 Kč. Rada města o jednání primátora nevěděla a vše vyšlo najevo až ze zprávy auditora. Ze znaleckého posudku, který si město nechalo zpracovat, vyplynulo, že cena za vícepráce byla nadhodnocená, neboť znalec hodnotu víceprací vyčíslil na 1 000 000 Kč.



Za která jednání lze primátora města trestně postihnout?

TRESTNÝ ČIN

Dopustí-li se někdo protiprávního jednání, znamená to ještě, že spáchal trestný čin. Jak tedy poznám, zda je jednání trestným činem? Výčet jednání tzv. skutkových podstat trestných najdeme v trestním zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.). Jestliže jednání není v trestním zákoníku popsáno, nejde o trestný čin, byť může jít o jednání nemorální a pro ostatní nebezpečné. Jak praví základní ústavně-právní zásada, *není trestného činu bez zákona*.

Aby bylo jednání pachatele posouzeno jako trestný čin, musí jít o jednání zaviněné (úmyslné nebo nedbalostní).

V trestním řízení se dále uplatňuje zásada subsidiarity trestní represe, což znamená, že trestní odpovědnost pachatele lze uplatňovat jen v případech, kde nestačí uplatnění podle jiného právního předpisu. Jde třeba o případy, kdy se jedná o odpovědnost za škodu či bezdůvodné obohacení – takové případy se nejprve řeší podle občanského zákoníku. Až v případě, že občanský zákoník nestačí, nastupuje trestní právo.

Trestný čin (§ 13 trestního zákoníku)

(1) Trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.

(2) K trestní odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.

VYBRANÉ SKUTKOVÉ PODSTATY RELEVANTNÍCH TRESTNÝCH ČINŮ

Trestného činu **zneužití pravomoci úřední osoby** (§ 329) se dopustí úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch:

- a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu,
- b) překročí svou pravomoc, nebo
- c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci.

Trestného činu **přijetí úplatku** (§ 331) se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo za uvedených okolností úplatek žádá.

Trestného činu **podplacení** (§ 332) se dopustí ten, kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, nebo kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek.

Trestného činu **nepřímého úplatkářství** (§ 333) se dopustí ten, kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil.

Trestného činu **porušení povinnosti při správě cizího majetku** (§ 220) se dopustí ten, kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoliv malou. Pokud způsobí značnou škodu, jde o naplnění tzv. kvalifikované skutkové podstaty, což znamená vyšší trestní sazby.

Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku lze spáchat i z tzv. **hrubé nedbalosti** (§ 221) s tím, že dalšími znaky skutkové podstaty v tomto případě jsou porušení důležité povinnosti a způsobení značné škody.

Pokud jde o **výši způsobené škody**, trestní zákoník (§ 138) přesně stanoví jednotlivé hranice vyjádřené v penězích, od nichž se odvíjí právní kvalifikace. Obecně lze konstatovat, že čím vyšší je hranice způsobené škody, tím důraznější postih pachatelů hrozí.

Jednotlivé kategorie škod jsou vymezeny následovně:

- škoda nikoliv nepatrná – nejméně 5000 Kč;
- škoda nikoliv malá – nejméně 25 000 Kč;
- větší škoda – nejméně 50 000 Kč;
- značná škoda – nejméně 500 000 Kč;
- škoda velkého rozsahu – nejméně 5 000 000 Kč.

Řešení příkladu: Hodnota víceprací, na které se firma Fachman a syn s primátorem dohodla, nepřevýšila zákonem stanovený limit 3 mil. Kč. Rada města tak nebyla povinna zadat nové zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Měla ovšem povinnost vypsát poptávkové řízení, aby jí případní zájemci předložili nabídky, z nichž by pak rada města mohla transparentně a nediskriminačně vybrat nejvýhodnější nabídku.

V tomto případě ovšem rada města o podepsání dodatku nevěděla, byť jediné jí podle zákona o obcích náleží oprávnění k uzavírání smluv o dílo a jejich dodatků. Primátor, jako úřední osoba ve smyslu trestního zákoníku, tak zcela zjevně překročil svou pravomoc a opatřil dodavateli značný prospěch, zatímco městu způsobil značnou škodu (škodu nejméně 500 tisíc Kč), čímž se dopustil trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby.

Svým jednáním primátor rovněž porušil povinnost, která mu vyplývá ze zákona o obcích, tj. aby nakládal s prostředky obce účelně a hospodárně. Naplnil tak též znaky skutkové podstaty trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku. Jediným skutkem, podepsáním smlouvy, se tedy primátor města dopustil hned dvou trestných činů.



PODÁNÍ TRESTNÍHO OZNÁMENÍ

Příklad: Pan Nový zjistil, že starosta jeho obce soustavně páchá trestnou činnost a ke svému zjištění shromáždil řadu listinných důkazů, které by rád předal orgánům činným v trestním řízení. Nechce se však v případě osobně angažovat.



Může pan Nový podat trestní oznámení anonymně?

KDY MÁ SMYSL PODÁVAT TRESTNÍ OZNÁMENÍ

Podání trestního oznámení doporučujeme v situaci, kdy jste se hodnověrně dozvěděli o spáchání trestného činu, tj. v situaci, kdy svá tvrzení můžete alespoň v základních obrysech doložit (svědecky, listinami apod.) a máte alespoň rámcovou představu, že oznamované jednání spadá do trestněprávní oblasti. Policie je sice ze zákona povinna prověřit každý podnět (i anonymní), nicméně pokud je oznámení doložené, dodá mu to na přesvědčivosti a současně se tak zvyšuje šance na důsledné prošetření případu.

POVINNOST OZNÁMENÍ

V případech taxativně vyjmenovaných trestných činů v § 367 a v § 368 trestního zákoníku platí povinnost tuto skutečnost oznámit, resp. podat trestní oznámení.⁴ Mezi tyto trestné činy patří i tzv. úplatkářské trestné činy (trestný čin přijetí úplatku, podplacení a nepřímé úplatkářství).

V souvislosti s podáváním trestních oznámení je třeba upozornit, že pokud někdo jiného úmyslně lživě obviní z trestného činu, spáchá trestný čin křivého obvinění podle § 345 trestního zákoníku.

JAK MÁ TRESTNÍ OZNÁMENÍ VYPADAT

Trestní oznámení je podání, které obsahuje konkrétní skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu. Trestní oznámení může podat kdokoli, nikoliv pouze poškozený. Trestní oznámení lze podat i anonymně. Vzor oznámení je uveden na str. 22.

Náležitosti trestního oznámení stanoví § 59 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. To, zda se jedná o trestní oznámení nebo jiný druh podání (např. podnět, stížnost atd.), posoudí samy orgány činné v trestním řízení, přičemž není rozhodující, jak oznamovatel své podání nazve.

Trestní oznámení by mělo obsahovat stručné vyličení toho, co se stalo (popis skutku, údaje o pachateli a další související okolnosti), popsany skutek není nutné právně kvalifikovat. Trestní oznámení lze podat písemně i ústně. Pokud je podáváno ústně, je s oznamovatelem sepsán protokol.

PRÁVA OZNAMOVATELE

Oznamovatel má pouze právo na vyrozumění o učiněných opatřeních v zákonné lhůtě jednoho měsíce od oznámení (§ 158 odst. 2 trestního řádu). Pokud je oznamovatel zároveň poškozeným (obětí), přistupuje k tomuto právu řada dalších procesních práv (právo nahlížet do spisu, právo připojit se k trestnímu řízení s požadavkem na náhradu škody atd.).

⁴ Nesplnění této povinnosti znamená riziko stíhání pro trestný čin nepřekážení trestného činu (§ 367) nebo pro trestný čin neoznámení trestného činu (§ 368).

KDO BUDE PROŠETŘOVAT TRESTNÍ OZNÁMENÍ

Trestní oznámení přijímá policie a státní zastupitelství, a to bez ohledu na to, zda jsou k prověření podezření věcně a místně příslušní. V případě podání u nepříslušného orgánu je tento povinen postoupit jej orgánu příslušnému. Podané trestní oznámení prošetřuje útvar policie příslušný podle místa, kde došlo ke spáchání trestného činu. Policie má povinnost učinit všechna potřebná šetření tak, aby bylo možné jednoznačně určit, zda byl trestný čin spáchán a kdo je pachatelem tohoto trestného činu. Pokud tyto skutečnosti nelze dostupnými prostředky prokázat, policie trestní oznámení tzv. odloží (§ 159a trestního řádu). Nasvědčují-li zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba, rozhodne policejní orgán o zahájení trestního stíhání této osoby jako obviněného. Dozor nad činností policie provádí státní zástupce.

Postup, který následuje po podání trestního oznámení, ve zjednodušené podobě (a z pohledu oznamovatele) znázorňuje schéma na protější straně.

NESOUHLAS S POSTUPEM POLICIE

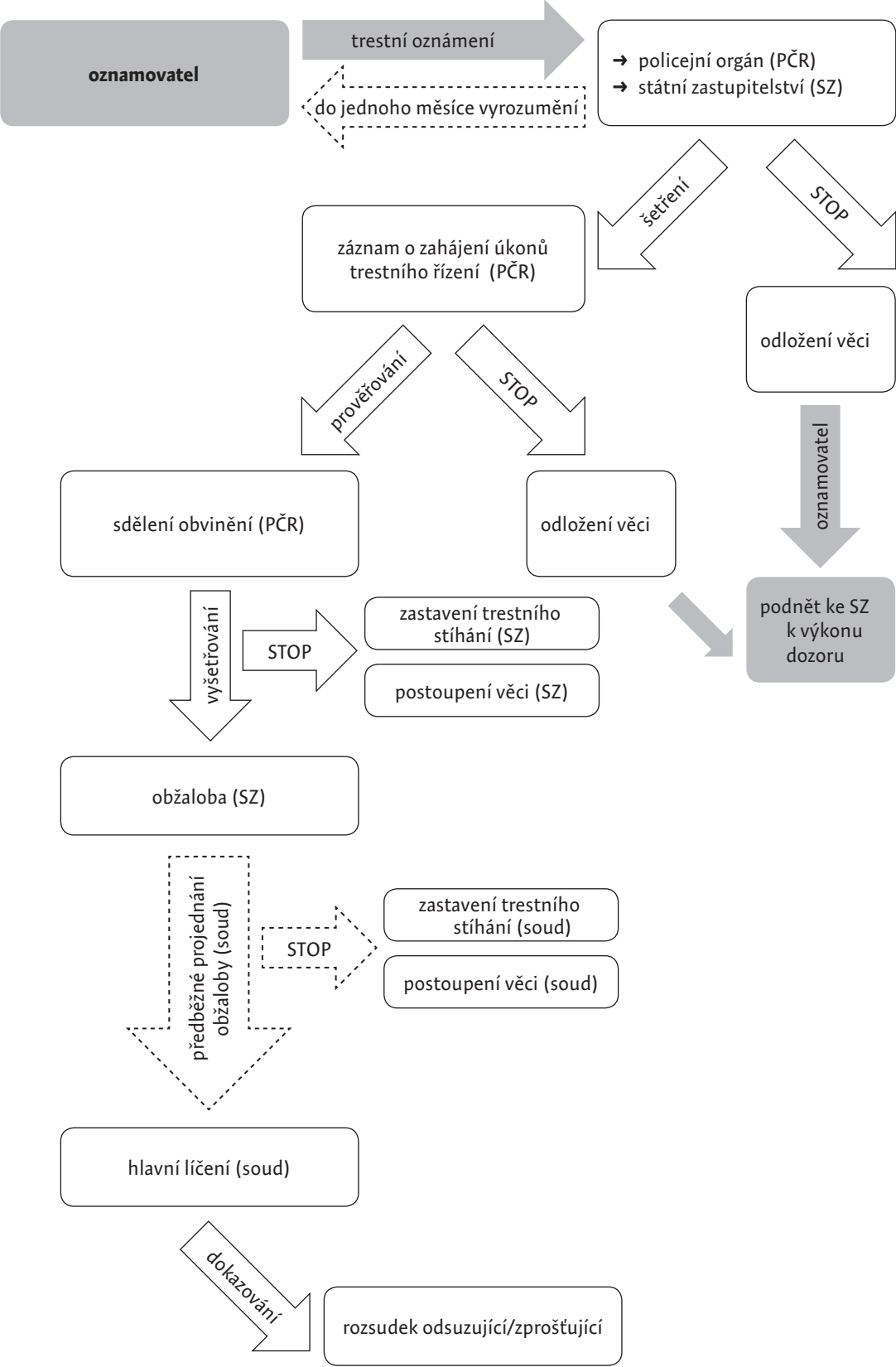
Proti usnesení policejního orgánu o odložení věci nemá oznamovatel možnost se bránit opravným prostředkem, kterým by v tomto případě byla stížnost. Právo podat stížnost má podle ustanovení § 142 odst. 1 trestního řádu pouze osoba, které se usnesení přímo dotýká (např. podezřelý nebo poškozený), nebo osoba, která k usnesení dala podnět svým návrhem, k němuž ji zákon opravňuje.

Přesto máte možnost obrátit se na dozorujícího státního zástupce s podnětem, ve kterém jej požádáte o výkon dozoru nad zachováváním zákonnosti při prošetřování oznámení policejním orgánem. Vzhledem k tomu, že se jedná pouze o podnět, nikoliv o opravný prostředek, je pouze na uvážení státního zástupce, zda nějaké kroky podnikne či nikoliv.

Řešení příkladu: Pokud se pan Nový nechce v případě osobně angažovat, může podat trestní oznámení anonymně. Anonymní podání trestního oznámení má však zásadní nevýhodu spočívající v tom, že takové oznámení již nelze dále doplnit či upřesnit. Proto má smysl podávat anonymní trestní oznámení jen v případě, že ten, kdo jej sepisuje, je schopen skutkové okolnosti srozumitelně vylíčit a svá podezření opírá o přiložené důkazy v listinné podobě, které není třeba doplnit svědeckou výpovědí.



POSTUP PO PODÁNÍ TRESTNÍHO OZNÁMENÍ Z POHLEDU OZnamovatele



VZOR: OZNÁMENÍ O SKUTEČNOSTECH NASVĚDČUJÍCÍCH SPÁCHÁNÍ TRESTNÉHO ČINU

Adresa státního zastupitelství nebo Policie ČR

(Okresní státní zastupitelství v Bradáčově

Na Plejádách 14

350 12 Bradáčov)

Místo a datum

(V Bradáčově dne 4. ledna 2013)

Oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin

I.

Já, níže podepsaný XY, narozen 1. 1. 1980, bytem Na Hůrce 12, 400 11 Bradáčov, tímto ve smyslu § 158 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) v platném znění podávám trestní oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin – **který trestný čin a kým měl být spáchán.**

II.

Skutkové okolnosti

(stručné vylíčení událostí, toho a toho dne došlo tam a tam k takovému inkriminovanému jednání)

III.

Navržené důkazy

(svědecké výpovědi, listinné a obrazové materiály a další návrhy prokazující tvrzené skutečnosti)

IV.

Jako oznamovatel žádám, abych byl v zákonem stanovené lhůtě 30 dnů vyrozuměn o tom, jak bylo s tímto oznámením naloženo.

S pozdravem

.....podpis.....

Přílohy:

(listinné důkazy, obrazové materiály apod.)

VYSTOUPENÍ NA JEDNÁNÍ ZASTUPITELSTVA



Příklad: Jedním z bodů programu nadcházejícího zasedání zastupitelstva obce je změna územního plánu. O tu se zasazuje stavební firma kamaráda starosty, zamýšlející v obci postavit nový bytový komplex. Občan K., který dlouhodobě brojí proti plánované stavbě, požádal obecní úřad o poskytnutí podkladů pro jednání zastupitelstva. Ten mu je ovšem odmítl poskytnout s tím, že podklady jsou neveřejné.

Zasedání zastupitelstva bylo z důvodu rekonstrukce místního kulturního sálu, kde se zasedání obvykle koná, přemístěno na obecní úřad. Tamější místnost ovšem nebyla s to pojmout všechny zájemce z řad veřejnosti, a tak občan K. zůstal pouze před prahem obecního úřadu. Od přátel se poté dozvěděl, že starosta obce beztak veřejnou rozpravu ke změně územního plánu nepovolil a odůvodnil to tím, že veřejnost se již mohla vyjádřit při veřejném projednávání změny územního plánu. Oznámil, že pokud zbude čas, bude veřejná rozprava na konci zasedání a občané se budou moci vyjádřit ke všem bodům programu v nanejvýš tříminutovém vystoupení.

Byl postup obecního úřadu a postup starosty obce v souladu s právními předpisy?

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Samospráva obecně znamená, že určité záležitosti spravuje někdo jiný než stát (odborně veřejnoprávní korporace – obce či kraje, ale i další) a při této činnosti je relativně nezávislý. Nositel samosprávy tedy není při jejím výkonu podřízen orgánům státní správy (např. ministerstvům), které dohlížejí jen na právní hledisko jednání korporací.

Každý z nás se asi nejčastěji setkává se samosprávou územní, do které můžeme zahrnout obce, kraje a hlavní město Prahu. Jejich fungování upravují zákony o územní samosprávě (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze), které se v prvé řadě zabývají samostatnou působností. Samostatná působnost znamená totéž co samospráva. Ústavou a jinými zákony je stanoven okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno obci nebo kraji, které tak spravují záležitosti obce (kraje), které jsou v jejich zájmu. Do samostatné působnosti patří tedy ty záležitosti, které jsou v zájmu obce (kraje) a občanů obce (kraje), pokud v konkrétních případech nestanoví zákony něco jiného. Typickým příkladem záležitosti patřící do samostatné působnosti obce je hospodaření s jejím majetkem.

PRAKTICKÉ MOŽNOSTI KONTROLY

Chod obce mohou ve velké míře ovlivňovat hlavně její zastupitelé a radní a samozřejmě i její občané. Z tohoto vyplývají i praktické možnosti kontroly, které se dají rozdělit do následujících oblastí:

1. kontrola vykonávaná členy zastupitelstva;
2. kontrola vykonávaná samotnými občany;
3. kontrola prováděná Odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, které vykonává dozor nad samostatnou působností obce.

V následujícím textu se budeme věnovat prvním dvěma oblastem, tj. kontrole územní samosprávy ze strany členů zastupitelstva a občanů.

ČLENOVÉ ZASTUPITELSTVA A KONTROLA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Člen zastupitelstva obce má právo předkládat návrhy na projednání zastupitelstvu, radě, výborům a komisím. Krom toho může vznášet dotazy, připomínky a podněty a požadovat informace od téměř všech osob s obcí provázaných (např. vedoucí příspěvkových organizací, jako jsou muzea, divadla apod.). Zde je důležité, že mu musí být písemně odpovězeno do 30 dnů.

OBČANSKÁ KONTROLA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Každý občan má ze zákona právo obracet se na své zastupitele a být přítomen zasedání zastupitelstva. Ustanovení § 93 odst. 3 zákona o obcích stanoví jako základní podmínku pro konání zasedání zastupitelstva obce požadavek veřejnosti tohoto zasedání. K zajištění tohoto požadavku pak upravuje určité povinnosti, zejména povinnost zveřejnit informaci o připravovaném zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 zákona o obcích.

Výňatek z § 93 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

- (1) Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým.
- (2) V době vyhlášení krizového stavu podle jiného právního předpisu se informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce podle odstavce 1 zveřejní na úřední desce obecního úřadu alespoň po dobu 2 dnů před zasedáním zastupitelstva obce; záležitosti, které se netýkají vyhlášeného krizového stavu, mohou být na tomto zasedání projednávány pouze tehdy, jestliže byla informace zveřejněna nejméně 7 dnů před zasedáním zastupitelstva obce.
- (3) Zasedání zastupitelstva obce je veřejné.

Občané mají právo se na zasedání zastupitelstva obce vyjadřovat k projednávaným věcem. Také mají právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu (a samozřejmě do nich nahlížet). Kromě toho mohou občané požadovat projednání určité záležitosti radou nebo zastupitelstvem obce. Při určitém počtu podpisů tak musí rada nebo zastupitelstvo učinit do 60, resp. 90 dnů (§ 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích). Stejná oprávnění mají i vlastníci nemovitostí na území obce.

Výňatek ze zákona o obcích: Občan obce (§ 16)

- (1) Občanem obce je fyzická osoba, která
 - a) je státním občanem České republiky, a
 - b) je v obci hlášena k trvalému pobytu.
- (2) Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo
 - a) volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
 - b) hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
 - c) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
 - d) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,

- e) nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
 - f) požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů,
 - g) podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdele však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.
- (3) Oprávnění uvedená v odstavci 2 písm. c) až g) má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost.

Občan musí mít právo vyjádřit se k aktuálně projednávané věci, již je věnován konkrétní bod programu zasedání. Není tedy možné odložit vyjádření občana až na závěr zasedání, neboť v této době již může být schváleno usnesení vztahující se ke konkrétní věci, k níž se chtěl občan vyjádřit. „Pokud krajské zřízení stanovuje, že občané kraje mají právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem, v praxi to znamená, že občané kraje mohou svá stanoviska vyjadřovat průběžně ke všem jednotlivým věcem, které jsou projednávány na zasedání zastupitelstva, a nikoliv pouze v určeném bodu programu. Jestliže by se totiž občané kraje mohli vyjadřovat pouze v určeném bodu programu, navíc zařazeném do úvodu zasedání zastupitelstva, bylo by jim takto znemožněno posléze se aktuálně vyjádřit k později projednávaným věcem.“⁵

Tzv. PRACOVNÍ PORADY ČLENŮ ZASTUPITELSTVA OBCE

V poslední době se opakovaně vyskytly situace, kdy je veřejnosti upíráno právo účastnit se jednání zastupitelstva s odůvodněním, že se nejedná o zasedání zastupitelstva, nýbrž o tzv. pracovní poradě. Z povinnosti konat zasedání zastupitelstva veřejně nejsou zákonem o obcích připuštěny žádné výjimky. Obec je povinna zveřejnit místo, dobu a navržený program jednání zastupitelstva. Těto povinnosti odpovídají práva občanů: právo vyjadřovat se k projednávaným věcem, právo nahlížet do usnesení a zápisů ze zasedání zastupitelstva. Z toho lze usuzovat, že zákon konání neveřejných zasedání zastupitelstva sice nepřipouští, na druhou stranu nelze vyloučit konání nezávazných pracovních porad za účelem prodiskutování některých otázek. Takovými poradami však nemůže být obcházen zákon ve vztahu k povinnosti konat zasedání zastupitelstva a z porady nemůže vzejít závazné rozhodnutí.

K uvedené problematice zaujalo Ministerstvo vnitra následující stanovisko: „Je však nutné zdůraznit, že takové pracovní poradě vůbec nelze považovat za zasedání zastupitelstva obce jako orgánu obce (jedná se pouze o neformální setkání členů zastupitelstva obce), a proto na nich nemůže být relevantním způsobem rozhodováno, tj. nemůže na nich být konstituována vůle zastupitelstva obce. To znamená, že případná „rozhodnutí“ učiněná na těchto pracovních setkáních nebude možno považovat za rozhodnutí (usnesení) zastupitelstva obce ve smyslu zákona o obcích. **Má-li být o určité otázce rozhodnuto zastupitelstvem obce (§ 84, § 85), může se tak stát pouze na řádně svolaném a veřejně konaném zasedání zastupitelstva obce.**

Konání pracovních porad členů zastupitelstva obce by však nemělo být zneužíváno k obcházení smyslu veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, tedy k tomu, že bude rozprava členů zastupitelstva obce k jednotlivým bodům programu uskutečňována mimo řádné zasedání zastupitelstva obce (podstata veřejného zasedání zastupitelstva obce totiž nepochybně netkví pouze ve veřejném rozhodování o jednotlivých bodech, ale i v jejich veřejném projednávání). Pracovní poradě by proto měly být využívány pouze v případě, je-li třeba se s určitými záležitostmi otázky předem neformálně seznámit, aby následně konané zasedání zastupitelstva obce mohlo řádně, v přiměřeném trvání a bez komplikací proběhnout (například je-li nezbytné některé otázky, které se mají následně stát předmě-

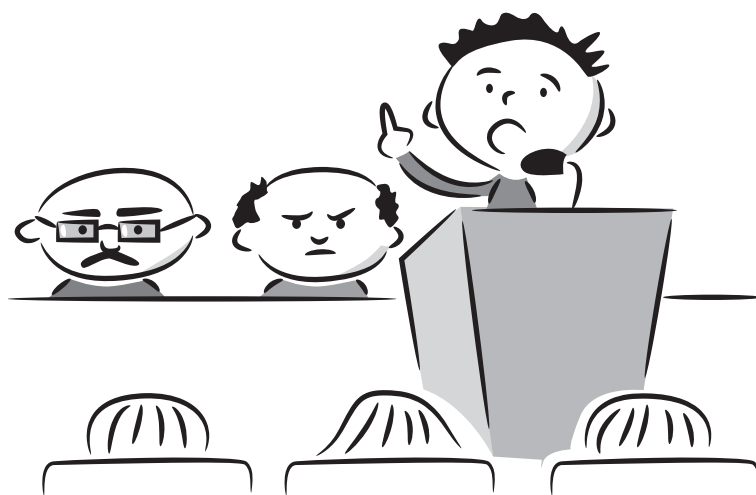
⁵ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 5. 2007, sp.zn. 15 Ca 196/2006.

tem obecnější diskuse a rozhodování na zasedání zastupitelstva obce, předem detailně prodiskutovat, typicky jde-li o technické podrobnosti některého z možných řešení). V opačném případě se totiž zastupitelstvo obce vystavuje riziku, že v jeho počínání bude spatřováno obcházení zásady veřejnosti jeho zasedání (i z tohoto důvodu je rovněž nanejvýš vhodné, aby před projednáváním bodu na zasedání zastupitelstva obce, který byl předtím „projednán“ na pracovní poradě, byla podána stručná informace shrnující výsledky tohoto předchozího „projednání“).“⁶

Řešení příkladu: Požádal-li občan K. o poskytnutí podkladů pro jednání zastupitelstva podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je rozhodnutí obecního úřadu nezákonné. Podklady pro jednání zastupitelů nelze prohlásit za neveřejné, lze pouze omezit jejich poskytnutí. V takovém případě by ovšem obecní úřad musel prokázat legitimní zájem na jejich částečném neposkytnutí, což by ve spojení s bezvýjimečnou zásadou veřejnosti jednání zastupitelstva bylo více než problematické. Pokud by i tak obecní úřad trval na svém původním rozhodnutí, byl by stejně povinen občanovi K. alespoň poskytnout základní doprovodnou informaci o předmětu a obsahu podkladů pro jednání zastupitelstva. Pokud občanovi K. nebude vyhověno, může se bránit prostředky stanovenými zákonem o svobodném přístupu k informacím.

Zákon o obcích stanoví, že jednání zastupitelstva je veřejné. Zákon přitom nepřipouští žádnou výjimku. Pokud probíhá rekonstrukce sálu, v němž zastupitelstvo obce obvykle zasedá, musí obecní úřad zajistit srovnatelné prostory, které zaručí přiměřenou účast osob reprezentujících jednotlivé zájmy v obci. Místnost na obecním úřadě, která stěží pojme jednotlivé zastupitele, se z tohoto pohledu jeví jako zcela nedostatečná.

Vystoupení občanů obce mohou zastupitelé upravit ve svém jednacím řádu. Je ovšem nepřípustné, aby touto cestou bylo stanoveno, že se občané mohou vyjadřovat až k věcem projednaným, k nimž bylo již kupříkladu přijato závěrečné usnesení. Postup starosty byl tedy v rozporu se zákonem, neboť občan obce má právo vyjadřovat se ke každému bodu programu jednání, a to v dostatečném časovém limitu, který by neměl být kratší než pět minut.



⁶ <http://www.mvcr.cz/clanek/zasada-verejnosti-zasedani-zastupitelstva-obce-prakticke-problemy.aspx>.

VYUŽITÍ ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM



Příklad: Pan Bystrý, povoláním architekt, se dlouhodobě zabývá urbanistickým rozvojem svého města. Se znepokojením sleduje rostající se stavbu budov, které nevykazují žádné architektonické ambice. S ostatními architekty se shodl, že od chvíle, kdy byl zvolen nový starosta, vydává místní stavební odbor Městského úřadu územní rozhodnutí a stavební povolení především těm stavebním firmám, jejichž majitelé jsou členy stejné politické strany jako starosta.

Pan Bystrý pojal podezření, že vedoucí stavebního odboru rozhoduje podle politického zadání, proto podal na Městský úřad žádost o poskytnutí informací o výši odměn vedoucího stavebního odboru. Pana Bystrého totiž zajímalo, zda se odměny vedoucího nějak závratně nezvýšily v návaznosti na rozhodování odboru v poslední době. Městský úřad však výši odměn odmítl poskytnout s tím, že se jedná o zákonem chráněný osobní údaj.

Má pan Bystrý nárok na informaci o výši odměn vedoucího stavebního odboru?

PRÁVO NA INFORMACE

Prámem na informace se rozumí možnost požadovat od určitých veřejnoprávních subjektů informace, které se vztahují k jejich činnosti a působnosti. Právo na informace je zaručeno ustanovením čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod s tím, že konkrétní podmínky přístupu k informacím upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Právu na informace žadatele odpovídá povinnost povinného subjektu (viz rámeček) poskytnout požadované informace při dodržení zákonem stanovených podmínek. Zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje nástroje, které zaručují ochranu žadatele při výkonu práva na informace. I když je právo na informace pojato velmi široce, je určitá ochrana při poskytování informací poskytnuta také povinným subjektům, a to tak, aby nedocházelo k neúměrnému zatěžování či šikaně těchto orgánů.

Povinnými subjekty jsou:

- a) **státní orgány** (např. prezident České republiky, vláda České republiky, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka, veřejné bezpečnostní sbory atd.);
- b) **územní samosprávné celky a jejich orgány** (např. hlavní město Praha a jeho městské části, kraje, obce a jejich orgány);
- c) **veřejné instituce** (např. státní podniky, právnické osoby zakládané státem nebo územními samosprávnými celky, veřejné výzkumné instituce, veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení atd.);
- d) **subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování** o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu jejich rozhodovací činnosti (např. lesní stráž).

ŽÁDOST O POSKYTNUTÍ INFORMACE

Žadatelem o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím může být každá fyzická i právnická osoba. Nezbytným předpokladem pro přijetí a vyřízení žádosti o poskytnutí informace povinným subjektem je splnění formálních náležitostí. Ze žádosti musí být zřejmé:

- kterému povinnému subjektu je určena;
- že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (např. uvedením věty „Žádám tímto o poskytnutí informací na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.“).

Dále fyzická osoba uvede jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého bydliště. Právnická osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování může být rovněž e-mailová adresa, pokud si žadatel přeje obdržet odpověď elektronickou poštou. Vzor žádosti o poskytnutí informace je uveden na str. 32.

Žádost o poskytnutí informace může být podána ústně nebo písemně (tzn. také e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem). Žádosti o poskytnutí informací je vhodnější podávat písemně, a to především z důvodu jednoznačného určení dne, od kterého počíná běžet lhůta pro odpověď povinného subjektu. V případě zaslání žádosti poštou lze doporučit zaslání dopisu s dodejkou a její následné uchování. Žádost o poskytnutí informace je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt. Zjednodušené schéma postupu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace je uvedeno na str. 31.

INFORMACE A JEJICH POSKYTOVÁNÍ

Informací se rozumí jakýkoli obsah nebo jeho část, v jakékoli podobě, zaznamenaný na jakémkoli nosiči (např. informace v listinné či elektronické podobě, zvukové či obrazové záznamy atd.). Informace se žadateli poskytují na základě žádosti či zveřejněním.

Zákon o svobodném přístupu k informacím přesně vymezuje informace, které jsou z režimu zákona vyloučeny, resp. informace, které povinné subjekty nemají povinnost poskytnout.

Informace vyloučené z poskytnutí

Do této kategorie spadají informace, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, informace, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon, informace o názorech a budoucích rozhodnutích povinného subjektu, nebo informace, které by povinný subjekt musel nově vytvořit.

Informace, které povinné subjekty nemají povinnost poskytnout

Tato kategorie obsahuje různorodou škálu informací, jejichž poskytnutí mohou, za splnění zákonem předvídaných podmínek, povinné subjekty odepřít. Jedná se především o informace utajované, informace, které jsou obchodním tajemstvím⁷, informace vzniklé bez použití veřejných prostředků, které byly předány osobou, již takovou povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí, informace, jejichž zveřejněním by byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského, informace o probíhajícím trestním řízení atd.

V praxi nastal problém, zda je informace o platu úředníků možné požadovat na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo zda se jedná o informace, které není možné poskytnout s odůvodněním, že se jedná o osobní údaje. Dle závěrů Nejvyššího správního soudu informace o výši odměny konkrétnímu zaměstnanci veřejné správy není osobním údajem, který by byl vyloučen z ochrany osob-

⁷ K obsahu pojmu obchodní tajemství srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp.zn. 7 A 118/2002, rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 31 Ca 189/2000.

ních údajů ustanovením § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Zaměstnanec veřejné správy dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků. Je proto ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „příjemcem veřejných prostředků“.⁸ Tyto úvahy byly navazující soudní praxí podrobně rozvedeny ve smyslu toho, za jakých podmínek platí bezvýjimečná povinnost poskytovat informace o odměně za práci u všech zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů a bez ohledu na povahu a výši takové odměny. Při posuzování žádosti o informace o platu, mzdě nebo odměně úředníka je třeba, aby se dostalo ústavnímu právu na ochranu jeho soukromí, což znamená, že v každém jednotlivém případě má být vyhodnoceno, zda zveřejnění platu je skutečně ve veřejném zájmu a zda je tedy namísto omezit ochranu osobních údajů (tzv. test proporcionality).⁹ Nicméně lze uzavřít, že s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu je povinný subjekt povinen poskytnout informace o odměně za práci, je-li vyplácena z veřejných prostředků.

LHŮTA PRO POSKYTNUTÍ INFORMACE

Za předpokladu, že žádost splňuje všechny zákonné požadavky, musí povinný subjekt informaci poskytnout ve lhůtě nejpozději 15 dnů ode dne přijetí žádosti, přičemž zmíněná lhůta se počítá ode dne, který následuje po dni, kdy byla žádost o poskytnutí informace povinnému subjektu doručena. Lhůta pro poskytnutí informace může být prodloužena nejvýše o 10 dní ze závažných důvodů (např. pokud povinný subjekt při vyřízení žádosti musí spolupracovat s jiným subjektem, pokud je vyhledání a sběr požadovaných informací časově a technicky náročný apod.). Žadatel musí být o prodloužení lhůty i o důvodech prodloužení vždy informován před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Jestliže povinný subjekt vydá rozhodnutí, ve kterém žádost odmítne (částečně nebo v celém rozsahu), a požadované informace neposkytne, může žadatel podat **odvolání**. Odvolání se podává u povinného subjektu, který zamítavé rozhodnutí vydal, a to do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Povinný orgán odvolání předloží nadřízenému orgánu do 15 dnů ode dne doručení odvolání. Pokud by nadřízený orgán také odmítl podat informace, na které má žadatel právo, je možné využít soudního přezkumu rozhodnutí nadřízeného odvolacího orgánu.

V situaci, kdy je poskytnutá informace neúplná, žadatel nesouhlasí s výší požadované úhrady nebo povinný subjekt na žádost nereagoval vůbec, zákon přiznává žadateli právo podat **stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace**. Stížnost se podává u povinného subjektu do 30 dnů ode dne doručení sdělení povinného subjektu nebo ode dne marného uplynutí lhůty pro podání informace. Povinný subjekt musí stížnost postoupit nadřízenému orgánu s veškerým spisovým materiálem týkajícím se dané věci. Nadřízený orgán může postup povinného subjektu potvrdit, povinnému subjektu přikázat, aby ve stanovené lhůtě rozhodl, nebo usnesením věc převzít a rozhodnout sám.

Pokud žadatel vyčerpá opravné prostředky, které mu nabízí zákon o svobodném přístupu k informacím, může se bránit podáním **správní žaloby** ke správnímu soudu s tím, že krajský soud přezkoumá postup povinného subjektu a nadřízeného orgánu. Je třeba podotknout, že se jedná o krajní řešení, jehož uplatnění je značně časově náročné.

⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, sp.zn. 5 As 57/2010.

⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011, sp.zn. 4 As 40/2010; rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. června 2012, sp.zn. 45 A 4/2012.

ÚHRADA NÁKLADŮ PŘI POSKYTNUTÍ INFORMACÍ

Povinný subjekt je oprávněn žádat pouze úhradu tzv. administrativních nákladů. To znamená úhradu odpovídající nákladům spojeným s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli (poštovné).

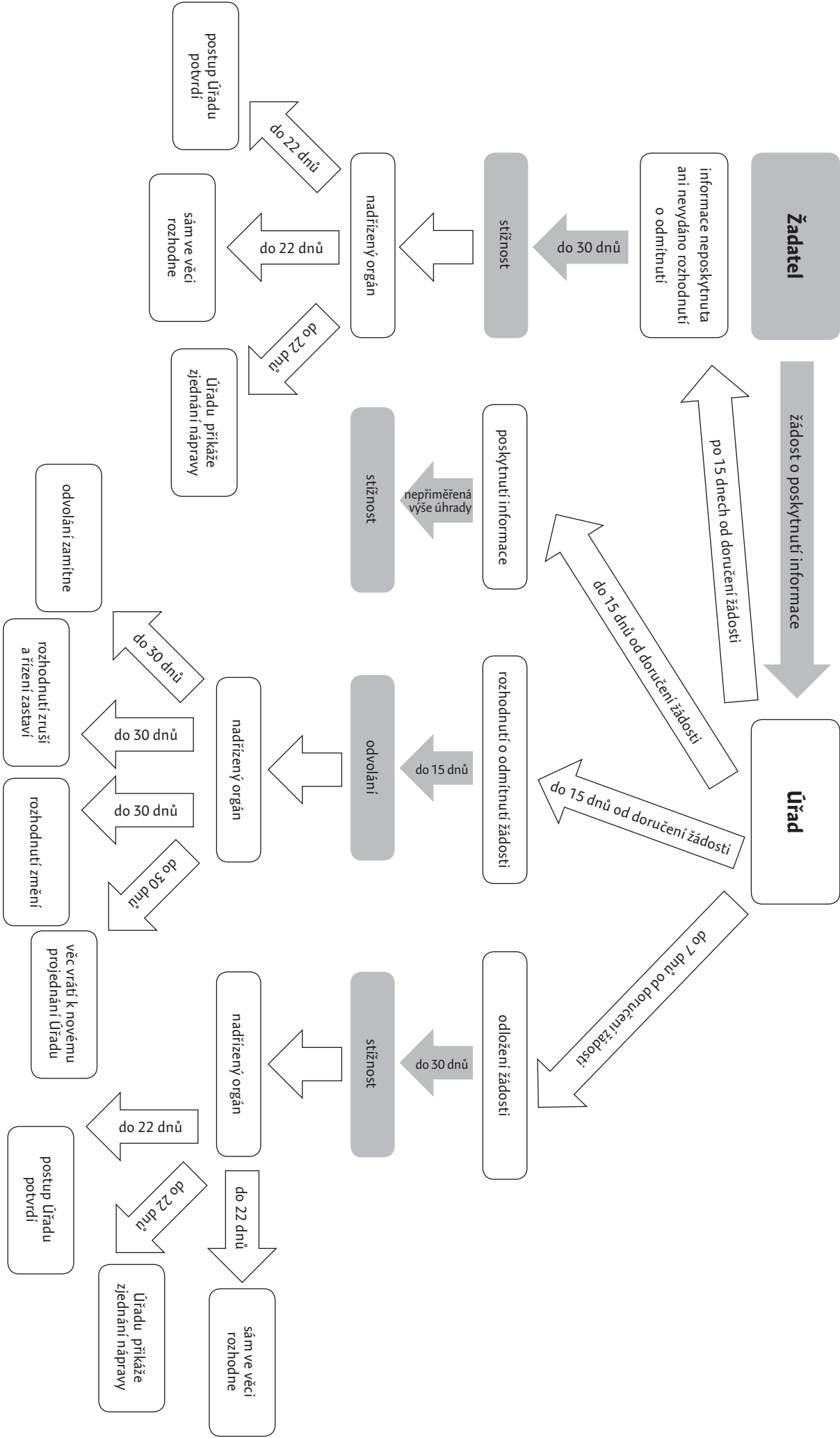
Výjimečně může povinný subjekt žádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Pro tyto účely musí mít každý povinný subjekt svůj sazebník, ve kterém stanoví výši poplatků za jednotlivé úkony a použité prostředky. Je užitečné do tohoto sazebníku nahlédnout ještě před podáním žádosti o poskytnutí informace. Pokud bude povinný subjekt po žadateli požadovat úhradu jakýchkoli nákladů, musí mu to písemně oznámit spolu s výší úhrady ještě před poskytnutím informace, přičemž z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady vyčíslena.

Řešení příkladu: Vedoucí stavebního odboru je placen z veřejných prostředků. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím musí povinný subjekt, jakým je i Městský úřad, poskytnout o příjemci veřejných prostředků údaj o výši, účelu a podmínkách poskytnutých veřejných prostředků. Vedoucí stavebního odboru se navíc nachází ve vedoucí pracovní pozici a rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve správním řízení. Je tedy zřejmé, že veřejný zájem na poskytnutí informací o jeho odměnách převažuje nad ochranou jeho osobních údajů. Pan Bystrý tedy měl právo na informaci o výši odměny vedoucího stavebního odboru.¹⁰



¹⁰ Vstoupí-li v platnost a účinnost chystaná novela zákona o svobodném přístupu k informacím, budou povinné subjekty poskytovat informace o platech a odměnách pouze veřejných funkcionářů, kteří jsou vymezeni v zákoně o střetu zájmů. Dlužno dodat, že vedoucí odborů splňují v drtivé většině zákonná kritéria pro zařazení mezi veřejné funkcionáře.

ZJEDNODUŠENÉ SCHÉMA POSTUPU PŘI VYŘÍZOVÁNÍ ŽÁDOSTI O POSKYTNUTÍ INFORMACE



VZOR: ŽÁDOST O POSKYTNUTÍ INFORMACÍ

Adresa povinného subjektu

(Městský úřad ve Rváčově

V ringu 15

450 12 Rváčov)

Místo a datum

(Ve Rváčově dne 4. ledna 2013)

Žádost o poskytnutí informací

Jméno/název fyzické/právnícké osoby (Jan Bystrý) (dále jen „žadatel“) žádá na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, o poskytnutí níže specifikovaných informací.

Žadatel žádá o... **vymezení a konkretizace požadovaných informací** (informace o výši poskytnutých odměn vedoucímu stavebního odboru Městského úřadu ve Rváčově).

Požadované informace zašlete prosím v zákonem stanovené lhůtě patnácti dnů ode dne přijetí této žádosti na níže uvedenou elektronickou adresu/poštou na uvedenou adresu pro doručování.

Děkuji.

.....**podpis**.....

Jméno a příjmení/název žadatele
(Jan Bystrý)

Informace o žadateli:

Jméno a příjmení fyzické osoby/název právnícké osoby

Datum narození/IČO

Adresa trvalého pobytu (bydliště)/sídlo

Adresa pro doručování, liší-li se od adresy trvalého pobytu (rozumí se tím též elektronická adresa)

(Jan Bystrý

25. 10. 1972

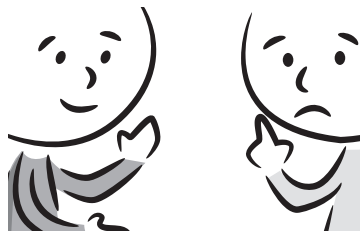
Na Luhách 13

450 12 Rváčov

Adresa pro doručování – bystry@rvacovcity.cz)

MÍSTNÍ REFERENDUM

Příklad: Občané města Babylon se dozvěděli, že se chystá výstavba dalšího nákupního centra. Nové nákupní centrum by mělo stát na místě stávajícího parku, který je hojně využíván. Proto se občané rozhodli, že jakékoliv výstavbě na svém oblíbeném místě zabrání pomocí místního referenda. Územní plán města Babylon byl schválen před lety. Otázky, na které budou občané Babylonu odpovídat, znějí:



1. Souhlasíte s tím, aby město Babylon bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního centra na místě Parku dětí a mládeže?
2. Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Babylon bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Východní, Západní a Severní na plochu urbanistické zeleně?

Jsou navrhované otázky přípustné?

MÍSTNÍ REFERENDUM: ZÁKLADNÍ FAKTA

Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí, které náležejí do samostatné působnosti obce. Podstatné je, že o konání místního referenda může rozhodnout nejen zastupitelstvo obce coby nejvyšší orgán samosprávy, ale vyhlášení místního referenda si mohou občané také vynutit zdola. Pokud se následně hlasování v referendu zúčastní požadovaný počet oprávněných voličů, přijaté rozhodnutí je pro orgány obce závazné. Místní referendum je upraveno v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých dalších zákonů (dále jen ZoMR).

V případě úvah o konání místního referenda je třeba vždy důsledně zvážit, zda je reálná šance referendem záměru zastupitelstva zabránit, tj. zda je dostatek času k přípravě (i s ohledem na případné obstrukce ze strany orgánů města), zda lze předpokládat požadovanou účast občanů města a zda je možno naformulovat otázku tak, aby odpovídala zákonným ustanovením a byla následně vymahatelná. Bez splnění těchto základních předpokladů nemá smysl místní referendum iniciovat.

Největším problémem bývá formulace otázky, proto této problematice budeme v následujícím textu věnovat největší pozornost.

SPRÁVNÁ FORMULACE OTÁZKY

Zákon o místním referendu v zásadě umožňuje konat místní referendum o jakékoli otázce, která patří do samostatné působnosti obce (§ 6 ZoMR), přičemž výjimky z tohoto pravidla jsou výslovně uvedeny v § 7 ZoMR. Fakticky je dále místní referendum omezeno na otázky, které zajistí dostatečnou účast voličů. Toto omezení není v zákoně stanoveno, ale vyplývá z požadavků na platnost a závaznost referenda. Místní referendum je platné, pouze pokud se ho účastní alespoň 35 % voličů (§ 48 odst. 1 ZoMR). Požadavek na účast 35 % voličů je poměrně vysoký, uvažíme-li nízkou průměrnou účast v komunálních volbách (např. v roce 2006 byla účast 46,38 % voličů a v některých obcích stěží překročila 30 %). Výsledek referenda, které voliče nepřiláká v dostatečném množství, je neplatný a pro vedení obce nezávazný. Rozhodnutí občanů v referendu je závazné, pouze pokud se pro něj vyslovila většina hlasujících a zároveň alespoň 25 % všech voličů.

Správně formulovaná referendová otázka je základem úspěchu místního referenda. Problémy při formulaci otázky mohou nastat:

- s omezením, že otázka musí spadat do samostatné působnosti obce (§ 6 ZoMR);
- s posouzením, zda se nejedná o některou z výjimek, tj. o otázku, o které referendum konat nelze, ačkoli do samostatné působnosti obce spadá (§ 7 ZoMR);
- s požadavkem, aby otázka byla položena jednoznačně a dalo se na ni odpovědět ANO–NE (§ 8 odst. 3 ZoMR).

SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE

Do samostatné působnosti obce patří všechny věci, o kterých rozhoduje zastupitelstvo obce, a také většina kompetencí, které běžně vykonává rada obce. Kompetence orgánů obce jsou uvedeny nejen v § 84, 85 a 102 zákona o obcích, ale též v jiných zákonech. Např. pravomoc zastupitelstva schvalovat v samostatné působnosti změnu územního plánu vyplývá ze stavebního zákona.

U komplexnějších otázek (např. týkajících se výstavby) se samostatná působnost obce může prolínat s přenesenou působností samosprávy a s kompetencemi celé řady jiných orgánů státní správy. Pochybnostem lze předcházet tím, že samostatná působnost obce se zakomponuje ve sporných případech přímo do referendové otázky. Výhoda takového postupu spočívá také v tom, že přípravný výbor nemusí znát a domýšlet všechny kroky, které může obec v dané věci učinit.

Územní plán obce: kdy lze využít referenda?

Pokud je již územní plán schválen, otázka položená v místním referendu s ním nesmí být v rozporu. Takovou byla například otázka z referenda v obci Bystročice, kterou Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 2011, sp.zn. II. ÚS 3027/08, označil za nepřipustnou: „Souhlasíte s tím, aby obec Bystročice všemi dostupnými právními prostředky zabránila realizaci logistického centra, příjezdové komunikace, případně jiných skladových hal či průmyslových objektů, na všech pozemcích mezi částí Žerůvky, biocentrem a rychlostní komunikací R 46?“ Ze stanoviska Ústavního soudu vyplývá, že nesouhlasí-li občan s územním plánem obce jako takovým, nemůže k jeho změně využít institut místního referenda. V takovém případě je nutné iniciovat změnu územního plánu.

Ke změně územního plánu je možné využít místní referendum v případě, že územní plán ještě není schválen a probíhá proces změny územně plánovací dokumentace. V takovém případě je možné podobu územního plánu ovlivnit prostřednictvím místního referenda až do okamžiku schválení územního plánu zastupitelstvem.

Současně je třeba zdůraznit, že i ve stádiu již schváleného územního plánu lze brojit proti realizaci konkrétního stavebního záměru s využitím institutu místního referenda, za předpokladu, že tato otázka spadá do samostatné působnosti obce.

VÝJIMKY

Otázky, o kterých referendum nelze konat, jsou v zákoně výslovně uvedeny. §7 ZoMR stanoví, kdy je konání místního referenda nepřipustné:

„Místní referendum nelze konat:

- a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,*

- b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,
- c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen „starosta obce“), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen „primátor“), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen „rada obce“), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen „rada statutárního města“) a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,
- d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo
- g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,
- h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.“

Poměrně jasné jsou výjimky uvedené pod písm. a), b), c), d), f) a h).

Předmětem několika soudních sporů bylo omezení uvedené pod písm. e), tj. případ, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Toto omezení se vztahuje pouze na řízení, ve kterém obec rozhoduje v samostatné působnosti, např. o některých přestupcích nebo o poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak nebrání konání místního referenda, pokud se rozhodování obce v samostatné působnosti doplňuje s řízením, které do samostatné působnosti nespadá. Např. územní plán vzniká v přenesené působnosti, ale zároveň podléhá schválení zastupitelstvem v samostatné působnosti, a proto lze konat referendum o změně územního plánu nebo obecně o výstavbě v určité lokalitě. Stejně tak lze konat referendum o investici, o které obec rozhoduje v samostatné působnosti, bez ohledu na to, že podmínkou uskutečnění záměru je i účast obce v jiném správním řízení, např. stavebním.

Zákaz schvalovat v referendu obecně závazné vyhlášky obce, uvedený pod písm. g), je třeba chápat tak, že se vztahuje pouze na samotný akt schválení vyhlášky. Nic tedy nebrání tomu, aby se občané v referendu vyslovili k obsahu vyhlášky, např. aby požadovali zákaz provozu výherních hracích přístrojů v určité lokalitě nebo na celém území obce. Tento výklad logicky vyplývá z toho, že pod písm. a) je výslovně uveden zákaz rozhodovat v referendu o místních poplatcích. Vzhledem k tomu, že výše místních poplatků se stanoví také vyhláškou, je třeba místní poplatky uvedené v písm. a) chápat jako výjimku z obecného pravidla, že se občané k obsahu vyhlášky vyslovit mohou. Záležitosti, které může obec vyhláškou regulovat dle § 10 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) jsou navíc záležitosti obecního zájmu, které se občanů bezprostředně týkají (např. omezení činností, které by mohly narušit pořádek v obci, otázky veřejné zeleně a užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti).

JEDNOZNAČNOST OTÁZKY

Otázka v místním referendu musí být položena tak, aby na ni bylo možno jednoznačně odpovědět ANO nebo NE (§ 8 odst. 3 ZoMR).

Jednoznačnost otázky posiluje právní jistotu, nesmí ovšem být na úkor srozumitelnosti pro voliče. To se může snadno stát, pokud délka otázky přesáhne přiměřenou mez nebo při snaze o právní perfekcionismus. Je třeba si uvědomit, že s délkou otázky se paradoxně zvětšuje pravděpodobnost chyby nebo použití dvojznačného termínu.

Na druhé straně je zřejmé, že je-li otázka položena pomocí právem nedefinovaných či vůbec nepoužívaných pojmů či směřuje-li např. ke změně neplatných či neexistujících dokumentů, pak bude o ní konané referendum nutno považovat „pouze“ za konzultativní.

Obecně doporučení tedy zní volit při formulaci otázky rozumný kompromis mezi neformálností na straně jedné a snahou o právní perfekcionismus a vymahatelnost rozhodnutí v místním referendu na straně druhé. Vhodné je z tohoto důvodu např. příliš „šroubovanou“ otázku rozdělit na dvě či více (viz následující příklad).

Příklad referendové otázky

Neformální otázka:

„Souhlasíte s výstavbou větrné elektrárny v lokalitě Na kopečku?“

Těžko srozumitelná otázka:

„Požadujete, aby veškeré orgány města Větrnov využily všech svých zákonných rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby zabránily výstavbě větrné elektrárny v katastrálním území obce Větrnov v lokalitě Na kopečku, konkrétně na pozemcích parc. č. 120/1, parc. č. 120/2 a parc. č. 120/3 v katastrálním území Větrnov?“

Varianta s rozumným zjednodušením otázky a jejím rozdělením s tím, že druhá část otázky je možná pouze v případě, že nová územně plánovací dokumentace je ve stadiu návrhu:

„Požadujete, aby orgány města Větrnov učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky k tomu, aby zabránily výstavbě větrné elektrárny v lokalitě Na kopečku?“

„Požadujete, aby zastupitelstvo obce Větrnov neschválilo územní plán v podobě, jež umožní výstavbu větrné elektrárny v lokalitě Na kopečku?“

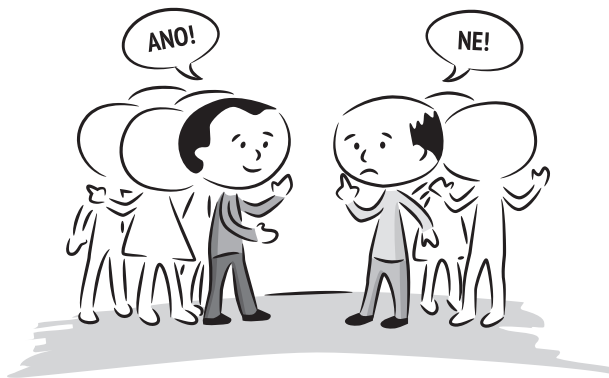
SOUDNÍ OCHRANA

Soudní přezkum ve věcech místního referenda je upraven v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS). Návrhem u správního soudu se lze v souladu s § 91a SŘS domáhat: určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, vyhlášení místního referenda, vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nebo vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Řízení ve věcech místního referenda je rychlé (soud je povinen rozhodnout ve stanovených lhůtách) a finančně nenáročné (je osvobozeno od povinnosti zaplacení soudního poplatku).

Řešení příkladu:

Navrhaná otázka č. 1 je v souladu s právními předpisy a příslušnou judikaturou. Místní referendum může být vypsáno pouze o otázkách, o nichž by byli oprávněni rozhodovat volení zástupci obce, neboť rozhodnutí přijaté v místním referendu toto rozhodnutí nahrazuje.¹¹

Otázka č. 2 nemůže být takto položena, pokud již byl územní plán schválen. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, lze o takovéto otázce referendum konat a nebrání tomu ust. § 7 odst. písm. e), ani jiné ustanovení ZoMR.¹² V případě již schváleného územního plánu je třeba položit otázku zcela konkrétně, tj. brojit proti konkrétní chystané stavbě (viz otázka 1), nikoliv proti jakékoliv obdobné stavbě.¹³



¹¹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04.

¹² Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.

¹³ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08.

WHISTLEBLOWING

Příklad: Marie Nováková pracuje jako referentka odboru veřejných zakázek. Postupně se k ní dostávají indicie, že její nadřízený spolu s jedním kolegou nekalým způsobem zadávají veřejné zakázky, v nichž se rozděluje značný objem veřejných prostředků. Zakázky jsou oproti obvyklé praxi značně předraženy, dochází k situacím, kdy veřejná zakázka není vypsána, ač by podle zákona vypsána být měla, nebo je zadávací řízení koncipováno tak, aby zakázky mohla získávat stále stejná společnost, kde je jednatelkou dcera nadřízeného paní Novákové. Tato společnost fakturuje neexistující činnosti.



Nadřízený paní Novákové se těší značně oblibě. Kolega, který se na jeho nekalých praktikách podílí, má být brzy povýšen.

Jak se má paní Nováková v této situaci zachovat?

CO JE WHISTLEBLOWING

Pojem „whistleblowing“ označuje proces odhalení nekalého jednání v určité organizaci prostřednictvím poskytnutí informace osobám nebo institucím, které mohou oznamovanou skutečnost prověřit a případně zakročit. Nejde tedy jen o samotné oznámení, ale také o nalezení smysluplného řešení.

Smyslem whistleblowingu je zabránit nekalému jednání a předejít jeho negativním důsledkům. Jde o nástroj ochrany veřejného zájmu, který podporuje osobní odpovědnost, a o nenahraditelný zdroj informací nejen při odhalování jednání korupční povahy, ale také při odhalování činností ohrožujících zdraví lidí nebo životní prostředí (příkladem by mohly být informace o nelegálním pančování alkoholu). Whistleblowing posiluje morální integritu společnosti a představuje účinné protikorupční opatření.

Whistleblower¹⁴ není člověk, který by chodil a cíleně hledal informace. Spíše je to člověk, který se náhodou ocitne v situaci, kterou musí nebo by měl nějak řešit. Zda ji nakonec řešit bude, závisí na mnoha okolnostech. Rozhodovat mohou osobní etické zásady, ale třeba i pocit, že je člověk „zahnán do kouta“. Motivace jsou různé. Mohou být i čistě osobní.

JAK POSTUPOVAT

Co má tedy člověk dělat, když se dostane k informacím svědčícím o tom, že na jeho pracovišti či v jeho okolí probíhají závažné nekalé praktiky? Předně je třeba zdůraznit, že není možné poskytnout žádný obecně platný návod. Nejde stanovit přesný sled kroků, jenž by whistleblowerovi zaručil úspěch. Vždy záleží na charakteru předmětných informací a na možnostech, jak je nějakým způsobem doložit.

V každém případě je nejprve nutné zvážit variantu řešení daného problému uvnitř instituce, kde se problém vyskytl, tj. uvážit, zda je možné se zjištěnými informacemi např. na nadřízeného, na vedení organizace apod. Pokud je takový postup vyloučen (jde o informace zasahující právě osoby z řad vedení nebo příslušné osoby či orgány postrádající důvěryhodnost), je možné obrátit se na kontrolní orgán, který působí v oblasti, jíž se zjištěné informace týkají. Např. porušování bezpečnostních předpisů lze oznámit příslušnému inspektorátu práce, nekalé praktiky při rozhodování o klasifikaci na středních školách České školní inspekci apod. Oznámení je možné učinit i anonymně.

¹⁴ Whistleblower je anglický výraz odvozený od slovního spojení *to blow the whistle* (zapískat na píšťalku, tj. v přeneseném smyslu upozornit, že se nehraje podle pravidel). Nejužívanější český ekvivalent pro tento anglický výraz je oznamovatel.

Pokud jednání, na něž whistleblower poukazuje, dosahuje intenzity trestného činu, je samozřejmě žádoucí a v případech úplatkářských trestných činů přímo povinné podat trestní oznámení (viz kapitolu Podání trestního oznámení).

OPATŘOVÁNÍ DŮKAZŮ

Častým problémem, s nímž se whistleblower potýká, je opatřování důkazů. Zejména v situacích, kdy již whistleblower není „jen“ svědkem protiprávního jednání, ale sám je vystaven korupčnímu tlaku, je velmi aktuální otázka opatřování důkazů v podobě zvukových nahrávek. V takových případech je nahrávka stěžejním důkazem, neboť pak již nejde pouze o „tvrzení proti tvrzení“. Těžko si lze představit jiný, přesvědčivější způsob doložení korupčního jednání.

Kdy si tedy lze jednání nahrát a v jakých případech půjde o přípustný důkaz, který obстоjí v trestním řízení? Obecně platí, že důkazy v podobě záznamů (zvukových či obrazových) pořízených soukromými osobami (nikoli policií) v trestním řízení soudy uznávají za zákonné důkazy. K nahrávání není třeba svolení dotčených osob, pokud jim není nepřiměřeně zasazeno do soukromí a nahrávky jsou pořizovány za účelem jejich možného použití v eventuálním budoucím trestním řízení.¹⁵ Zásah do soukromí je z pohledu věci prakticky vyloučen, je-li nahráváno jednání pracovního charakteru.

Do nahrávky nesmí být žádným způsobem zasahováno. Určitou roli hraje také důvěryhodnost osoby pořizovatele záznamu. Pokud dojde na trestní řízení, nesmí být nahrávka osamoceným důkazem, na jehož základě by došlo k odsouzení pachatele.¹⁶ Dále je nutné zdůraznit, že je nežádoucí jakkoliv nahrávané osoby k trestnému jednání provokovat a iniciovat tím průběh skutkového děje. Jedině bez zjevné provokace ze strany osoby záznam pořizující bude případný zásah do soukromí odůvodnitelný převažujícím zájmem na straně toho, kdo informaci popsáním způsobem opatřil a následně použil. Pořízení zvukového záznamu odpovídající uvedeným požadavkům je zcela legitimní a nelze jej zásadním způsobem zpochybnit.¹⁷ Takto pořízený záznam usnadní pozici při podání trestního oznámení.

VYUŽITÍ PORADENSTVÍ

Než se whistleblower rozhodne, jak se získanými informacemi a případnými důkazy naložit, měl by další postup důkladně zvážit. Také může požádat o pomoc odborníky, například některou z nevládních organizací, které se whistleblowerským poradenstvím zabývají (viz kapitolu Využití poradenství nevládních organizací). Ve spolupráci s odborníky pak může být situace podrobena důkladné analýze. V případech, v nichž lze doložit oznamované podezření informacemi z veřejně dostupných zdrojů, může nevládní organizace iniciovat řešení vlastním jménem, aniž by došlo ke zveřejnění identity whistleblowerů.

KDY SE OBRÁTIT NA MÉDIA

Konečnou možností je medializace daného problému. Zdůrazňujeme, že medializace by měla být brána v úvahu až jako poslední způsob řešení, kdy všechny předchozí cesty selhaly. Whistleblowerské kauzy se většinou táhnou několik let. Přitom novinářský zájem je přímo úměrný atraktivitě tématu a řídí se tím, nakolik téma dokáže obsadit titulní strany, což z logiky věci netrvá dlouho.

V případech trestněprávního jednání může předčasné zveřejnění informací vážným způsobem ohrozit vyšetřování. K medializaci je tedy třeba přistupovat velmi opatrně. Pokud není jiné cesty, měla by medializace probíhat řízeně, a to tak, aby publicita neopadla hned po prvních dnech zveřejnění (blíže k výhodám a nevýhodám medializace viz kapitolu Spolupráce s médii).

¹⁵ Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. 1T 7/2010.

¹⁶ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 5 Tdo 459/2007.

¹⁷ Srov. nález Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 143/06.

Jak již bylo řečeno, při oznamování nekalého jednání neexistuje jediné správné řešení či přesný postup. Jde o to, najít takové řešení, které povede k nápravě v daném konkrétním případě a které zároveň minimalizuje rizika pro oznamovatele. V této souvislosti je třeba poznamenat, že v České republice neexistuje právní předpis, který by whistleblowing upravoval a whistleblowery po právní stránce chránil.¹⁸

Řešení příkladu: Existuje-li v instituci, kde pracuje Marie Nováková, důvěryhodný oznamovací mechanismus, např. v podobě e-mailové schránky, může paní Nováková zaslat anonymně oznámení na příslušnou e-mailovou adresu.

Předmětné faktury, jež nemají adekvátní či dokonce žádné protiplnění, představují důkaz, jímž lze prokázat podezření z trestné činnosti. Za předpokladu, že se paní Nováková k těmto fakturám může bez problémů dostat, by tedy mohlo být úspěšné i podané trestní oznámení.

Paní Nováková se také může obrátit na nevládní organizaci, která se zabývá poradenstvím v této oblasti. Popsané porušování zákona je možné dovodit z veřejně dostupných zdrojů a oslovená nevládní organizace by se případu mohla ujmout vlastním jménem a identitu Marie Novákové nikomu nesdělovat.



¹⁸ Problematikou whistleblowingu v České republice se podrobněji zabývá publikace Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice, Transparency International – Česká republika, listopad 2009.

VYUŽITÍ PORADENSTVÍ NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ



Příklad: Skupina občanů si povšimla, že jejich domovská městská část vypsalá podivnou veřejnou zakázku, jejímž prostřednictvím má dojít k revitalizaci městských ploch. Konkrétně se jedná o stavební úpravy dětských hřišť a parků. V zadávacím řízení byl vyřazen uchazeč, který nabídl nejnižší cenu, aniž by jeho vyřazení bylo řádně odůvodněno. Vítězný uchazeč byl personálně propojen s představiteli městské části (jeden z radních a současně člen hodnotící komise společně podnikal s majitelem vítězné společnosti). Různými dodatky byla původní cena stavebních prací neustále navyšována.

Aktivní občané by rádi tato pochybení nechali přezkoumat. **Jak mohou postupovat?**

NEZISKOVÉ ORGANIZACE A PRÁVNÍ POMOC OBČANŮM

Přestože v současné době existují právní nástroje, které veřejnosti umožňují korupci aktivně čelit, bohužel platí, že občané často těchto nástrojů nedokáží využít, protože jim chybí buď příslušné znalosti, nebo prostředky potřebné k zajištění služeb kvalifikovaného právníka. Přitom opakované neúspěchy, které jsou mnohdy zapříčiněné nedostatečnou poučeností při využívání právních protikorupčních nástrojů, mohou vést k narůstající skepsi a následně k rezignaci na boj s korupcí.

Jednu z cest, jak tento problém řešit, tedy jak pomoci občanům plně využívat právních nástrojů, které jim dává český právní řád, představují nevládní organizace a jejich právní poradny. Poskytování právního poradenství je rovněž součástí aktivit významných protikorupčních neziskových organizací. Na jejich právní poradny je vhodné se obrátit zejména v případech, setká-li se občan v nějaké formě s korupcí a je ochoten o ní informovat a být dále ve věci aktivní.

Právní poradenství poskytuje většina nevládních organizací bezplatně. Zároveň je však třeba mít na paměti, že nevládní organizace nedisponují žádnými speciálními pravomocemi, např. vyšetřovacími, a proto od nich nelze očekávat automatické vyřešení problému a potrestání viníků.

Právní pomoc občanům není jediným smyslem poskytování právního poradenství ze strany neziskových organizací. Poznatky, se kterými se při řešení jednotlivých případů setkají, dokáží tyto organizace zobecnit a na jejich základě navrhnout systémové opatření, jehož cílem je odstranění příčiny korupčního jednání. Takové systémové opatření nejčastěji spočívá v návrhu změny legislativy, který by přispěl ke zlepšení právních nástrojů boje proti korupci. Nevládní organizace také často iniciují soudní spory a správní řízení ve věcech, kde existuje různý právní výklad, nebo ve věcech, kde ustálený výklad chybí.

Protikorupční neziskové organizace s celostátní působností, které poskytují právní poradenství

Transparency International – Česká republika (TIC), www.transparency.cz

Právní poradna TIC se věnuje čtyřem hlavním okruhům, jimiž jsou veřejné zakázky, územní samospráva, svobodný přístup k informacím a střet zájmů. V jednotlivých případech v rámci těchto oblastí poradna usiluje o nápravu nežádoucího (protiprávního) stavu a, je-li to možné, také o vyvození osobní odpovědnosti osob, které se korupčního jednání dopustily. Bezplatné právní poradenství je poskytováno formou základního právního poradenství a rozšířené právní pomoci. V rámci základního poradenství klient získá informace o vhodném postupu při obraně proti korupčnímu jednání, o obsahu právních předpisů a o institucích, na které se může obrátit. Rozšířená právní pomoc spočívá v dlouhodobější právní podpoře klienta. Zahrnuje především právní analýzu případu, zpracování právních stanovisek a podání pro klienta. Pokud se klient obává represálií nebo napomůže-li to úspěchu ve věci, může TIC činit podání vlastním jménem. V odůvodněných případech může TIC nabídnout klientovi zastoupení, které převezme spolupracující advokát. TIC poskytuje rovněž komplexní poradenství whistleblowerům.

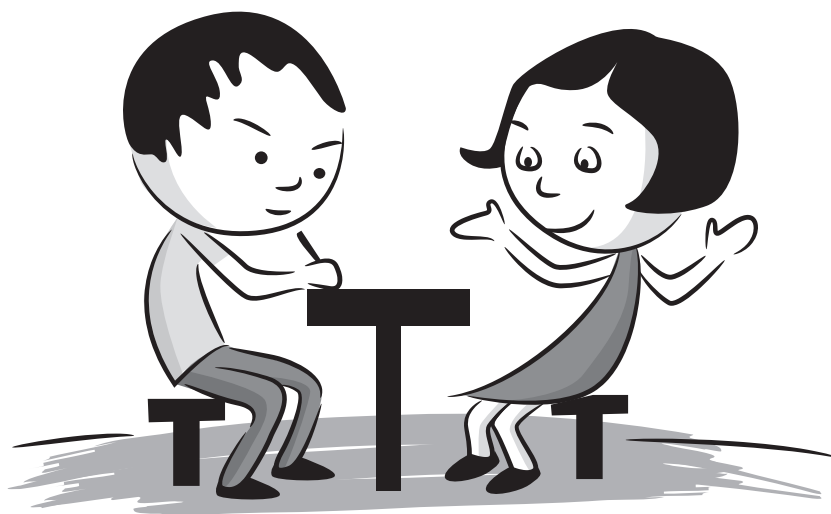
Oživení, o.s., www.bezkorupce.cz

Oživení, o.s. nabízí právní poradenství a odborné konzultace v hlavních oblastech, kterým se dlouhodobě věnuje. Těmi jsou právo na informace, veřejné zakázky, střet zájmů, dotace, rozhodovací procesy obcí a hospodaření obcí. Sdružení dále občanům pomáhá v jejich konfliktech s úřady (spory o informace, veřejné zakázky, nakládání s majetkem, vymáhání odpovědnosti, veřejná podpora). Na svých webových stránkách má k dispozici i obsáhlou právní poradnu s konkrétními radami, příklady dobré praxe, literaturu a odkazy na legislativu.

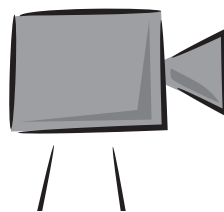
Ekologický právní servis (EPS), www.eps.cz

EPS pomáhá občanům zorientovat se ve svých právech a umět je používat. Oblasti právní pomoci jsou: lidské zdraví (například špinavé ovzduší, kontaminovaná voda, nadměrný hluk apod.), peníze nás všech (netransparentní hospodaření, předražené zakázky, korupce atd.), fungování samosprávy (střet zájmů, systémová podjatost, korupce a podobné jevy), demokracie a právní stát (nezákonné rozhodování úředníků, nevymahatelnost práva apod.) a příroda a krajina. Na svých webových stránkách má k dispozici databáze návodů a vyřešených případů. EPS ale poskytuje i právní pomoc na míru a rozšířeným právním poradenstvím a pomocí podporuje občansky angažované lidi (právní školení, tvorba právní strategie).

Řešení příkladu: Existuje-li podezření na porušení zákona při průběhu zadávacího řízení, je možné se obrátit na nevládní organizaci, která se veřejným zakázkám věnuje a je schopná situaci právně posoudit. K právnímu posouzení je třeba problém stručně popsat a předložit relevantní dokumenty (např. zadávací dokumentaci). Pokud nevládní organizace shledá porušení zákona, pomůže klientovi sepsat podnět adresovaný Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který je oprávněn veřejné zakázky přezkoumat.



SPOLUPRÁCE S MÉDIÍ



Příklad: Pan Bláha, zaměstnanec městského úřadu, při hledání určitého spisu v šanonech narazil na smlouvu o prodeji městských pozemků. Smlouva ho zaujala, protože o prodeji uvedených pozemků se dosud nikdy nehovořilo, přestože jinak jsou prodeje pozemků ostře sledované. Pan Bláha měl navíc i osobní důvod, proč se o tuto problematiku zajímat. Před nedávnem se pokusil odkoupit od města pozemek, kde má pronajatou zahrádku. Jednání vedení města však bylo nevstřícné a z koupě nakonec pro vysokou cenu sešlo.

Nalezená smlouva o prodeji pozemku byla uzavřena se společností World Reality se sídlem na Kypru. Pan Bláha si vzpomněl na fámy, že vedení radnice za tučnou provizi prodává městské nemovitosti pod cenou.

Pana Bláhu napadlo, že by měl reagovat. Ale na trestní oznámení vlastně neexistují žádné důkazy. Co třeba předat informaci médiím?

Měl by se pan Bláha obrátit na média? Pomohlo by to řešit uvedený problém?

VYUŽITÍ MÉDIÍ – VÝHODY A NEVÝHODY

Média hrají v demokratické kontrole veřejné moci obrovskou úlohu. Někdy se nazývají „hlídacím psem demokracie“. V řadě případů je medializace problematického kroku s podezřením na korupci tím nejlepším řešením, zvláště v případech, kdy právní kroky (ať již trestně právní, občansko-právní nebo správní) nemají moc nadějí na úspěch. Medializace může vyvolat zájem občanů i odpovědných kontrolních, případně trestních orgánů. Díky tomu může dojít například k zastavení připravovaného podezřelého obchodu. V případě již uzavřených problematických obchodů může jejich aktéry zveřejnění informací odradit od dalších podobných aktivit. Medializace může mobilizovat občany, kteří masovým tlakem zabrání společensky nežádoucím rozhodnutím.

Ovšem s medializací může být spojena i řada nepříjemných vedlejších efektů. Média mohou mít své vlastní zájmy a hrát své vlastní hry a ten, kdo informaci do médií přinesl, ztrácí nad celým procesem kontrolu. Média mohou referovat povrchně, a tudíž nekorektně. Mohou se zaměřit na některou postavu příběhu a záměrně potlačit zájem o jinou postavu. Mohou celou věc zbulvarizovat, s cílem skandalizovat účastníky, nikoli hledat optimální řešení.

Medializace se také může obrátit proti tomu, kdo informaci do médií poslal, ať již proto, že některé části informace se ukáží jako nepravdivé, nebo proto, že se některé informace nepodaří patřičně podložit důkazy.

CO VLASTNĚ ZNAMENÁ MEDIALIZACE URČITÉ KAUKY?

„Medializace“ znamená zveřejnění určité kauzy v médiích, tj. v tisku, v rozhlase, v televizi nebo v elektronických médiích. Tím, že média danou kauzu (např. uzavřený obchod) popíší, stávají se tyto informace „veřejným majetkem“. Při všech dalších jednáních je možné se odkazovat na informace v médiích, není potřeba případ znovu od začátku popisovat. Zveřejněním navíc informace získávají větší váhu. Když nějaký příběh popíší média, je to bráno jinak, než když stejný případ popisuje jednotlivec.

Seriózní média většinou informace nepřebírají bez dalších kroků. Odpovědný novinář si obvykle od úřadu či instituce, které se problém týká, vyžádá další informace, poskytne prostor k vyjádření „druhé straně“, požádá o komentář nezávislé odborníky. Tímto způsobem je čtenářům (divákům, posluchačům) předložena vyvážená informace, ke které každý může zaujmout vlastní postoj. Někdy je tato snaha o objektivitu a vyváženost kritizována a médiím se vytýká, že takto předkládaným informacím chybí jasný

hodnotový postoj. Je však třeba říci, že hodnotové soudy si může každý učinit sám a následně podle nich jednat.

Pokud je kauza skutečně zajímavá, mají média kapacitu zjišťovat o případu další informace, tedy provádět něco, na co angažovaný občan nebo sdružení jen obtížně hledají čas a peníze. Velkou výhodou je schopnost médií kauzu „udržovat“ při životě, popisovat další vývoj, připomínat, že aktéři kauzy na některé otázky neodpověděli, že odpovědné orgány nekonají apod.

Nevýhodou je, že ten, kdo informace médiím poskytl, většinou nemůže postup médií ovlivnit. Nemá tedy vliv na způsob prezentace dané kauzy ani na to, zda bude mediální tlak pokračovat. Rozhodnutí o tom, co je „mediálně zajímavé“ a tedy do jaké kauzy budou média investovat čas a úsilí, je často velmi subjektivního rázu a pro nezasvěceného je těžké to předem odhadnout.

JAKÉ VÝHODY PŘINÁŠÍ MEDIALIZACE KAUZY?

Jak už bylo řečeno, medializace zajistí, že se z kauzy stane veřejná věc. Každý příjemce si může ze zveřejněné informace vyvodit vlastní závěry. Zveřejnění kauzy může přimět k reakcím další občany, může vyvolat vznik nových občanských iniciativ. Uveřejněné informace, zvláště pokud se týkají určitého okruhu osob u moci, u nichž se objevuje více informací o podezřelých obchodech, mohou také výrazně ovlivnit voličské preference. Příkladem mohou být krajské volby v Libereckém kraji v roce 2012.¹⁹

V řadě případů na základě zveřejněných informací zahajují svá šetření či vyšetřování policie a další státní orgány. Z průzkumu²⁰, v němž Transparency International ČR zjišťovala, jak policie reagovala na silně medializované korupční kauzy, vyplynulo, že v polovině sledovaných případů vedla medializace kauzy k zahájení trestního stíhání.

Pokud se jedná o případ (obchod), který měl zůstat skryt, je pouhá jeho medializace jasným signálem jeho aktérům, že se o nich ví a jejich počínání je veřejně sledováno. To je může odradit od dalších podobných aktivit.

Významná zpráva zveřejněná v jednom médiu velmi často inspiruje i ostatní média. Jejich „soutěživost“ vede i k iniciativám při získávání dalších informací. Jednoznačně přitom platí, že média jsou vždy lépe vybavena k tomu, aby od úřadů či politiků získávala podrobnější informace.

Média dokáží vyvinout mimořádně silný tlak. Mohou se tak stát nástrojem, který povede až k demisi politika či úředníka spojeného s korupčními kauzami. Mediální tlak může být přímý, tedy v podobě opakovaných dotazů, dohledávání podrobností a souvislostí (příznějme si, že tento tlak může někdy i překračovat určité etické limity). Stejně významný je i tlak nepřímý, zaměřený na nadřízené, spolupracovníky či spolustraníky aktéra kauzy, kteří z obavy, aby na ně také nepadl stín pochybností a podezření, mohou posléze sami přimět svého kolegu k odstoupení.

RIZIKA SPOJENÁ S MEDIALIZACÍ

Rizika můžeme rozdělit na právní a věcná. **Právní rizika** spočívají v tom, že osoby, o které v medializované kauze jde, podniknou proti oznamovateli právní kroky. Pokud bude v mediálním vyjádření k určité kauze někdo jmenován nebo bude role určité osoby z kritizované kauzy jednoznačně vyplývat, je zde možnost, že dotýčný se bude bránit právní cestou. Institutů, které by mohl poškozený (či domněle poškozený) použít, je celá řada.

¹⁹ V krajských volbách v roce 2012 v Libereckém kraji zcela propadly velké a dosud vládající politické strany (ODS a ČSSD) a zvítězilo relativně nové regionální sdružení „Starostové pro Liberecký kraj“. Tato volba je všeobecně přičítána reakci na vysokou míru korupce v kraji.

²⁰ Transparency International ČR v roce 2011 zpracovala přehled korupčních kauz medializovaných v letech 2009 a 2010, o kterých Policie ČR prohlásila, že se jimi bude zabývat. Následným dotazem na PČR zjišťovala, kolik z těchto kauz se skutečně podařilo vyřešit.

Z českého právního řádu např. dosud nevypadl **trestný čin pomluvy**. Trestný čin pomluvy (§ 184 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník) říká: „Kdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok“, přičemž „Odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem“. Riziko postihu za např. nepravdivé informace vyřčené v televizi je poměrně značné. Je třeba doplnit, že na rozdíl od civilního řízení (typicky žalob na ochranu osobnosti) je v případě trestního stíhání na orgánech činných v trestním řízení, aby prokázaly, že obviněný pronesl nepravdivá tvrzení.

Dalším právním institutem, jehož může (domněle) poškozená osoba využít, je žaloba na ochranu osobnosti (viz následující rámeček).

Žaloba na ochranu osobnosti

Občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb. - Občanský zákoník, platný do konce roku 2013) konstatuje v § 11, že „fyzická osoba má právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy“. Následující § 12 říká: „Písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením.“ Podle § 13 má fyzická osoba právo se zejména domáhat, aby bylo upuštěno od neoprávněných zásahů do práva na ochranu její osobnosti, aby byly odstraněny následky těchto zásahů a aby jí bylo dáno přiměřené zadostiučinění. Pokud by se toto zadostiučinění nejevilo postačujícím, zejména proto, že byla ve značné míře snížena důstojnost fyzické osoby nebo její vážnost ve společnosti, má fyzická osoba též právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích. Výši náhrady určí soud s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k porušení práva došlo.

V praxi tato ustanovení znamenají, že ten, komu se nepodaří pravdivost informace sdělené médiím o aktérovi nějaké kauzy prokázat, musí další medializaci zastavit a postiženému se omluvit. Jinak řečeno, žaloba nebude úspěšná, pokud se prokáže, že se pronesené výroky opírají o reálný skutkový základ s tím, že důkazní břemeno je na straně žalovaného. Platí však, že veřejně známé osoby (např. politici) jsou povinny snášet vyšší míru kritiky než ostatní občané. Soudy rovněž přihlížejí k tomu, zda kritika zazněla ve veřejném zájmu (např. za účelem upozornění na nevhodnou aktivitu města) a nikoliv ve snaze poškodit někoho konkrétního. V některých případech je občanskoprávní žaloba doprovázena požadavkem na finanční odškodnění.

Navíc podle § 16 Občanského zákoníku ten, kdo neoprávněným zásahem do práva na ochranu osobnosti způsobí škodu, odpovídá za ni podle ustanovení tohoto zákona o **odpovědnosti za škodu**. Takže pokud někoho veřejně v médiích osočíte a dotyčného následně třeba propustí z práce nebo přijde o lukrativní zakázku, opět vás teoreticky může žalovat.

A konečně je zde trestný čin podle § 180 trestního zákoníku, **neoprávněné nakládání s osobními údaji**. Ten říká, že *kdo, byť i z nedbalosti, neoprávněně zveřejní, sdělí, zpřístupní, jinak zpracovává nebo si přisvojí osobní údaje, které byly o jiném shromážděné v souvislosti s výkonem veřejné moci, a způsobí tím vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, již se osobní údaje týkají, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti*. Ještě závažnější dopad mohou mít ustanovení odstavce 2 stejného §, který konstatuje: „*Stejně bude potrestán, kdo, byť i z nedbalosti, poruší státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti tím, že neoprávněně zveřejní, sdělí nebo zpřístupní třetí osobě osobní údaje získané v souvislosti s výkonem svého povolání, zaměstnání nebo funkce, a způsobí tím vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, již se osobní údaje týkají*“. Dále pak „*odnětím svobody na jeden rok až pět let, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny, b) spáchá-li takový čin tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem, c) způsobí-li takovým činem značnou škodu, nebo d)*

spáchá-li takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného značný prospěch“. Toto ustanovení může být v určitých případech použito např. v našem hypotetickém příkladě z úvodu kapitoly, totiž kdyby žalobu podávala smluvní strana zveřejněné kupní smlouvy a uváděla, že zveřejněním bylo např. porušeno obchodní tajemství.

Dále existuje celá řada rizik jiného než právního charakteru. Medializací případu se většinou zavírá cesta k jiným formám intervence, zejména k intervenci trestněprávní. Pokud byl případ již před podáním trestního oznámení široce medializován, výrazně se snižuje naděje na úspěšné odstihání případných pachatelů, protože ti díky medializaci získávají dostatek času zničit důkazy, ovlivnit svědky, případně zastavit páchání trestné činnosti.

Navíc medializace případ vždy zjednodušuje. Média mají (pochopitelnou) tendenci najít viníka a toho potom zostudit. V případech, kde je skutečným problémem špatně nastavený systém nebo procedura a vina aktérů kauzy je pouze okrajová (prostě postupovali podle zaběhlých špatných postupů), může být medializace kontraproduktivní, a to proto, že se bude skandalizovat „viník“, zatímco systém zůstane nedotčen.

V případě, že informaci médiím pouze předáte a sami zůstanete ve skrytu, začne žít kauza svým vlastním životem, mohou se v ní projevit různé zájmy a vy nemáte možnost další „život“ kauzy ovlivňovat.

Je také možné, že vás oslovený novinář využije, vybere si z vašeho příběhu jen to, co se mu bude z různých důvodů hodit, a jiné informace prostě nezveřejní. Výsledkem může být příběh, pod který byste se nikdy nepodepsali.

Uvedené příklady možných rizik nemají v žádném případě odrazovat od medializace problematických kauz. V naprosté většině případů při odpovědném nakládání s informacemi žádné z uvedených rizik nehrozí. Je však důležité si uvědomit, že i nakládání s informacemi má svá pravidla, která je potřeba respektovat.

MEDIALIZACE: JAK POSTUPOVAT

- Nejprve je třeba pečlivě vyhodnotit dostupné informace z hlediska jejich přesnosti, ověřitelnosti a smyslnosti.
- Následně zvažte, zda není vhodnější jiná forma intervence. Obecně platí, že předčasná medializace může znehodnotit některé jiné formy reagování (např. podání trestního oznámení). Na druhé straně může být medializace využita i tehdy, když jiné formy reakce neuspěly.
- Rozhodněte se, zda se v kauze chcete angažovat pod svým jménem, nebo zda se v kauze nechcete dále angažovat a informaci médiím předáváte pouze jako podnět pro jejich vlastní pátrání.
- Vyberte si vhodné médium, které odpovídá charakteru kauzy. Podivný prodej parcely, který může hýbat menším městečkem, pravděpodobně nebude tím pravým soustem pro celostátní médium. Na druhé straně i dílčí lokální kauza, která se týká celostátně známé veřejné osoby, může celostátní média zaujmout. Obecně platí, že lepším prostředkem k medializaci lokálních kauz jsou regionální či lokální média. U vysloveně lokálních médií je však třeba zvážit možné vazby mezi novináři a aktéry kauzy.
- Zvolte vhodnou formu oslovení médií. Osobní kontakt je vždy nejlepší. Pokud znáte důvěryhodného novináře, máte výhodu. Pokud nikoho osobně neznáte, je dobré si „svého“ novináře vytipovat. Je lepší oslovit přímo konkrétního novináře než podnět či informaci neadresně poslat redakci.
- Ideální je předávat přesné a ověřené informace. Závěry, spekulace či komentáře pokud možno nechte na novinářích samých či na nezávislých expertech. Informováním pouze o faktech se nejlépe vyhnete výše uvedeným rizikům právního postihu. Samotná fakta jsou někdy velmi působivá, není nutné do dávat vlastní komentář, že „se pravděpodobně jedná o pěknou zlodějnu“.

- Je dobré mít představu, co si od medializace slibujete – zda jde „jen“ o zvýšení transparentnosti jednání úřadu, zda je cílem zastavení konkrétní aktivity (např. prodeje pozemků) či zda jde o vyvolání zájmu kontrolních a trestních orgánů. Podle toho je třeba být připraven na případné další kroky.
- Zachovejte si od kauzy odstup. Vaše snaha bránit veřejný zájem může být úspěšná, ale také nemusí. V obou případech přílišná emociální angažovanost spíše škodí.
- Důležité je nenechat se odradit případným neúspěchem. To, že vaše informace nezaujala dvě oslovená média, ještě neznamená, že nezaujme třetí.
- Obzvláště pečlivě je třeba zvážit, zda medializovat kauzy, na kterých máte osobní zájem. Zveřejnění takového zájmu může kauzu „pohrbit“ kvůli podezření, že si jen vyřizujete osobní účty.

Řešení příkladu: V tomto případě medializace představuje vhodnou reakci. Nejlepší cestou by bylo oslovení důvěryhodného novináře, kterému pan Bláha přesně popíše skutkovou podstatu a nechá na něm, aby si smlouvu od úřadu vyžádal.

V případě, že by pan Bláha smlouvu médiím sám posílal, je nutné předem ověřit, zda zveřejnění nebrání zákonná překážka (např. ochrana obchodního tajemství, jeho vlastní závazek mlčenlivosti apod.). Tento postup by tedy byl možný v případě, kdy obecně platí pravidlo, že příslušné smlouvy mají být zveřejněny, ale v tomto konkrétním případě na to někdo „zapomněl“.



DOPORUČENÁ SOUVISEJÍCÍ LITERATURA

DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. **Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii**. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. Sborník odborných statí o samotném pojmu korupce a jeho jednotlivých projevech v různých aspektech společenského života. Větší pozornost věnuje např. otázkám střetu zájmů, lobbingu či veřejným zakázkám. Částečně se dotýká i protikorupčních opatření, zejména legislativního charakteru. Patrně nejlepší odborná publikace na téma korupce, která v Čechách na téma korupce vyšla.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. **Rozkládání státu**. Praha: Universum, 2012. Kniha v sérii krátkých textů popisuje politickou kulturu, fungování státu, roli médií i občanské společnosti. Na případové studii ukazuje fungování klientelistických vazeb. Na závěr nastiňuje možnosti změny.

FRÍČ, Pavol. **Korupce na český způsob**. Praha: G plus G, 1999. Vůbec první dílo věnované problémům korupce v České republice. Zkoumá korupci jako jedno z nejožehavějších témat současnosti – odkud se bere, jaké má důsledky a co s tím. Ilustrováno skutečnými příběhy z každodenního života.

KELLER, Jan. **Úvod do sociologie**. Praha: Sociologické nakladatelství, 1995. Ve většině knih a článků je pojem „klientelismus“ používán bez objasnění. V této knize jsou na několika stránkách výstižně popsány základní charakteristiky klientelismu, včetně jeho aktérů a principů fungování (zejména viz část knihy „Příklad instituce: Klientela“).

MOŽNÝ, Ivo. **Proč tak snadno: některé rodinné důvody sametové revoluce**. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999. Autor se věnuje popisu české společnosti před rokem 1989 a po něm. Kniha zdůrazňuje, že si s sebou navzdory změně režimu a transformaci neseme mnoho shodných vlastností. Charakterizuje českou „rodinnou“ podobu klientelismu a fungování sítí známých (od výhod, darů a služeb až k obsazování pozic ve státním aparátu). „Návyk“ české společnosti na neformální výměny zboží a služeb a řešení různých životních situací těmito cestami se odráží nejen v praktikování korupce, ale ovlivňuje i její vnímání a komplikuje boj s ní až do současnosti.

Řada publikací, studií a analýz věnovaných problematice korupce obecně, situaci v České republice i konkrétním oblastem či tématům je k dispozici také na stránkách Transparency International – Česká republika <http://www.transparency.cz/publikace-analyzy/>. Vzhledem k zaměření této příručky doporučujeme pozornosti čtenářů zejména následující publikace:

Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International – Česká republika, 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf

Studie národní integrity. Praha: Transparency International – Česká republika, 2011. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/TIC_Studie_narodni_integrity_www.pdf

Transparentní procesy v politickém rozhodování: Sborník textů k problému korupce politických představitelů. Praha: Transparency International – Česká republika, 2006. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/tppr_sbornik_studii.pdf

Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International – Česká republika, 2009. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf

I vy můžete věci měnit.

Víme, že to jde.

Neváhejte a staňte se členem Klubu Transparency
nebo darujte on-line!

www.transparency.cz/Klub



„Korupci vnímám jako velmi závažný celospolečenský problém, se kterým je třeba ve smyslu aktivního naplnění občanských práv bojovat. Když pomineme právní náležitosti, tak zejména v ČR – v duchu českého švejkovství – korupce ve veřejném sektoru a ‚předem ztracený‘ boj s ní přispívá k ‚blbé‘ náladě, společenské letargii a občanské apatii. Pokud to člověk takto vnímá a již nemá čas či možnosti se jakkoli aktivně angažovat, logickou a smysluplnou alternativou je podpora nějaké platformy, jako je například Transparency.“

Člen Klubu a dlouhodobý podporovatel David Lachout



Držíte v ruce příručku pro angažované občany a občanské iniciativy, které se s korupcí nechtějí pasivně smířit. Je to příručka pro všechny, kdo chtějí s korupcí, na kterou ve svém okolí narazili, něco dělat. Přináší přehled vybraných nástrojů, jichž je možné využít, pokud se někdo setká s korupčním jednáním (nebo jednáním, které za korupční považuje) a chce takovému jednání zabránit, případně napomoci potrestání pachatele. K těmto nástrojům patří podání trestního oznámení, medializace případu, využití pomoci nevládních organizací, možnost ovlivnit jednání zastupitelstva obce, využití místního referenda či využití zákona o svobodném přístupu k informacím.

Potírání korupce vyžaduje angažovanost, konkrétní proaktivní kroky, zejména ze strany lidí, kteří se o nekalém a pravděpodobně korupčním jednání dozvědí. Proti zlu je možné se bránit, korupci a rozkrádání veřejných prostředků je možné se postavit. Lze to dělat do značné míry bezpečně a v řadě případů i úspěšně. Tato publikace je praktickou pomůckou angažovaných občanů v boji proti korupci. Snad přesvědčí i ty, kteří s angažovaností váhají, a ukáže jim, že kroky proti korupčníkům jsou nejen možné, ale mohou být i úspěšné.