

Maják v moři korupce

Právní poradna Transparency International ČR:

Představení služeb a vybraných oblastí působení

Transparency International – Česká republika je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Zaměřuje se především na prosazování systémových změn omezujících prostor pro korupci ve veřejné správě, ale také v soukromém sektoru. Právní poradna Transparency International poskytuje právní poradenství občanům, kteří se setkali s korupcí, a pomoc oznamovatelům korupce (whistleblowerům). V neposlední řadě pomáhá odhalovat korupční jednání a upozorňovat na korupční kauzy.

Publikace je součástí projektu ***Speak Up – Engaging Citizens in Fighting Corruption in Europe***. Za obsah tohoto textu odpovídají autoři a Evropská komise není odpovědná za jakékoliv využití informací, které jsou v tomto textu obsaženy.



S finanční podporou Programu prevence a boje proti kriminalitě Evropské komise –
Generálního ředitelství pro vnitřní věci

Autoři publikace:: Helena Joachimsthalerová, Aneta Judová, Petr Leyer

Jazyková úprava: Hana Škapová

Grafická úprava: Václav Pišoft, Studio Pí

ISBN: 978-80-87123-21-8

2014 © Transparency International — Česká republika, www.transparency.cz

Obsah

Úvodem	5
Činnost a fungování Právní poradny TI	7
Naše poslání a základní služby	7
Formy poskytované pomoci	8
Pravidla a omezení poskytování služeb Právní poradny TI	9
Principy, jimiž se řídíme	10
Prosazování systémových změn	11
Další aktivity	11
Financování činnosti	13
Historické ohlédnutí	14
Oblasti působnosti a představení vybraných témat	17
Čemu se věnujeme	17
Hospodaření obcí	19
Střet zájmů	25
Veřejné zakázky	30
Volby	35
Náš tým	41

Poznámka autorů

Tato publikace vznikala na přelomu léta a podzimu 2014, tedy v době poměrně turbulentní co do legislativního vývoje některých významných právních norem, o kterých je v textu pojednáno. Může se proto stát, že ve chvíli, kdy se publikace dostane ke čtenáři, nemusí být některé pasáže již nadále zcela aktuální.

V době přípravy textu probíhaly mj. zásadní diskuse ohledně dalšího směřování regulace zadávání veřejných zakázek. Vyvolalo je nejen přijetí nové evropské legislativy (tzv. zadávacích směrnic), se kterými musí být národní legislativa každého členského státu v souladu, ale také některé kritické názory na přemíru regulace v této oblasti, která brání zadávacímu procesu. Nejpozději k dubnu 2016 lze proto očekávat novou zákonnou úpravu zadávání veřejných zakázek.

Diskuse probíhají také například v oblasti právní regulace střetu zájmů či financování politických stran. V obou oblastech by některé připravované legislativní změny mohly pozitivně přispět k vyjasnění právního rámce a podchycení některých situací, které dosavadní zákonná úprava neumí řešit.

Vážení čtenáři,

Právní poradna Transparency International – Česká republika brzy oslaví deset let svého fungování. Zkušenosti z naší každodenní činnosti stále znovu potvrzují, že je třeba neustále rozvíjet znalosti a dovednosti jak naše, tak našich potenciálních klientů. Do rukou se vám dostává publikace pojednávající o poradně a jejím fungování, o službách, které poskytujeme, a o některých tématech, jimiž se zabýváme. Doufáme, že vám poskytne užitečné informace a případně i návod k řešení některých obtížných situací, s nimiž se můžete setkat.

Právní poradna v rámci Transparency International – Česká republika (TI) vznikla v roce 2005 a postupně se stala jedním ze stěžejních pilířů TI. Za téměř deset let své existence se poradna stabilizovala, personálně se rozrostla a maximálně zprofesionalizovala. Kromě právního poradenství jako takového se její pracovníci podílejí na dalších aktivitách TI, k nimž patří například vzdělávání.

Každodenní kontakt s reálnými zkušenostmi občanů nám umožňuje, kromě vlastní pomoci klientům v konkrétních případech, mimo jiné zjišťovat, kde a jak se rozvíjejí různé formy korupčního jednání, jak funguje legislativa v praxi a kde může vznikat potřeba změnit zaběhlé mechanismy či usilovat o změnu předpisů. Takové poznatky, samozřejmě zobecněné, pak mohou být využity při jiných aktivitách TI, jako je například připomínkování legislativy. Poradna tak sehrává nenahraditelnou úlohu průzkumníka, který dokáže zjistit, kde vlastně společnost „tlačí bota“.

Vše výše zmíněné lze nicméně považovat spíše za jakýsi vedlejší efekt fungování poradny. Primární náplní práce stále zůstává přímá a bezplatná pomoc lidem, kteří se setkali s korupcí. Tato práce nám přináší mnoho pozitivního, má ovšem i svá úskalí. Mnohdy narážíme na to, že ne všichni klienti si dobře uvědomují roli a možnosti jednak neziskové organizace vůbec a jednak specializaci TI.

Na poradnu se obrací široká škála klientů, kteří řeší velmi závažné právní problémy. Často jde ale o problémy, které jsou tématu korupce hodně vzdálené. Přestože pojem korupce vykládá TI široce a nejedná se tudíž rozhodně pouze o úplatkářství, lze se nezřídka setkat s obchodními či ryze rodinnými až osobními spory, u kterých klienti vidí z různých důvodů jakýsi korupční potenciál.

Nejasné situace někdy nastávají i v případech klientů, kteří řeší problémy skutečně související s korupcí. Mnozí z nich si neuvědomují, že poradna tu není od toho, aby za ně problém vyřešila. Její role spočívá spíše v poskytnutí návodu, jak se skrze legální instrumenty domoci určitého zlepšení situace. Přitom je třeba mít na paměti, že jakékoliv právní kroky jsou neúčinné a neúčelné, postrádají-li pevný důkazní základ.

Bohužel někdy klient odchází nespokojen i v případě, že splní všechny potřebné podmínky. Přes veškerou snahu nelze vždy zaručit pozitivní výsledek. Ten totiž vždy závisí na více okolnostech, nejen na ochotě a znalostech právníků TI.

Na druhou stranu můžeme konstatovat, že se poradna stále více stává místem, které opravdu slouží svému zamýšlenému účelu. Postupně se snižuje počet obecných dotazů nesouvisejících ani s jedním z konkrétnějších témat, kterým se poradna věnuje (střet zájmů, přístup k informacím atd.). Stále se sice poměrně často potýkáme s nedostatkem prokazatelných faktů, ale i zde dochází k určitému zlepšení. Díky tomu v čím dál větší míře dokážeme nejen poskytovat poradenství v konkrétních případech a pomáhat tím klientům, ale zároveň využívat autentických zkušeností při prosazování potřebných systémových změn.

Projekt poradny jsme pojmenovali „Maják v moři korupce“. Obdobně jako maják, poradna nejen dokáže ukázat správnou cestu, ale zároveň upozorňuje na nebezpečná místa v moři korupce, na něž je třeba zaměřit pozornost. Naší výhodou oproti majáku v pravém slova smyslu je, že nejsme na jednom místě upoutáni ke skále a můžeme velmi rychle reagovat na aktuální problémy a potřeby. Jednou z takových potřeb je rozšiřování povědomí o zkušenostech s řešením případů korupčního jednání.

Doufáme, že pro vás naše publikace bude zdrojem užitečných informací a že vám sama poslouží jako maják, pokud někdy budete muset čelit úskalím v moři korupce.

Tým Právní poradny Transparency International – Česká republika



Činnost a fungování Právní poradny TI

Naše poslání a základní služby

Posláním Právní poradny TI je především poskytování bezplatného právního poradenství občanům, kteří se setkají s korupčním jednáním a jsou ochotni o něm informovat. Poradna dále zaměřuje svůj zájem na pomoc zaměstnancům orgánů veřejné moci a soukromých subjektů, kteří se dozví o korupčním jednání na svém pracovišti, tzv. whistleblowerům. Právní poradenství poskytujeme pouze osobám, které se na nás obrátí v dobré víře, tj. jsou upřímně přesvědčeny o tom, že poskytnutá informace je pravdivá a úplná.

Právní poradna TI se specializuje na oblasti veřejného práva, tedy především na záležitosti správní a věci s trestněprávním přesahem.



S čím můžeme a nemůžeme pomoci

Právní poradna TI může:

- analyzovat po právní stránce nastolený problém;
- doporučit vhodné a dostupné právní řešení;
- zpracovat odpovídající podání;
- podat jménem TI podnět příslušnému orgánu;
- iniciovat soudní řízení v rámci tzv. strategické litigace (snaha dosáhnout prvního soudního rozhodnutí v oblasti, kde dosud chybí relevantní judikatura).

Čemu se naopak Právní poradna TI nevěnuje:

- přezkoumávání pravomocných rozhodnutí soudů;
- zasahování do běžících soudních, správních a jiných řízení;
- poskytování poradenství v soukromoprávních věcech nesouvisejících s korupcí (exekuce a dluhy, pracovněprávní problematika, rodinné právo, vnitřní záležitosti právnických osob, např. družstva, SVJ).

Formy poskytované pomoci

Bezplatné právní poradenství TI poskytuje formou základního právního poradenství a rozšířené právní pomoci. Charakter podnětu hodnotíme vždy „případ od případu“ a ve sporných případech bývají možnosti relevantního zapojení Právní poradny TI konzultovány též v rámci celé organizace.

Základní právní poradenství

Tuto službu poskytuje Právní poradna TI ve většině případů, se kterými se na nás klienti obracejí. Prostřednictvím základního právního poradenství klient získá informace o vhodném postupu při obraně proti korupčnímu jednání, o obsahu právních předpisů a o institucích, na které se může obrátit.

V rámci této formy pomoci nejen radíme našim klientům s orientací v životní situaci, ve které se nacházejí, ale často odpovídáme i na dotazy obecnějšího právního charakteru, které spadají do veřejnoprávní oblasti. Některé dotazy mají velmi podobný charakter, a proto právní poradna zpracovává ty vůbec nejčastější do obecnějších právních rad. Vybrané otázky a odpovědi najdete na našich webových stránkách www.transparency.cz.

Rozšířená právní pomoc

Tato forma pomoci spočívá v dlouhodobější právní podpoře klienta. Zahrnuje především hloubkový právní rozbor případu, zpracování právních stanovisek a podání pro klienta. Základní podmínkou pro poskytování rozšířené právní pomoci je, aby byl případ dostatečně podrobně popsán a doložen ověřitelnými informacemi. Rozšířená právní pomoc TI nemůže být založena na pouhém tvrzení klienta. Poskytnutí rozšířené právní pomoci dále předpokládá, že klient poradny je ochoten se ve věci osobně angažovat, tj. je ochoten vlastním jménem činit podání a účastnit se soudních nebo správních řízení.

Pokud se klient obává odvetných opatření nebo napomůže-li to úspěchu ve věci, může TI činit právní kroky vlastním jménem. V odůvodněných případech může TI nabídnout klientovi zastoupení, které převezme spolupracující advokát.



Bez dispozice s přesvědčivými dokumenty a důkazními prostředky není Právní poradna TI schopna činit kroky vlastním jménem.

Využití širších možností TI

Skutečnost, že právní poradna je integrální součástí obecně prospěšné společnosti Transparency International – Česká republika nám v naší činnosti přináší značné výhody. Úzce spolupracujeme především s kolegy z tzv. Watchdog oddělení. Jejich sofistikovaná práce s otevřenými zdroji jak zahraničními, tak domácími, pokročilé postupy zkoumání podezřelých klientelistických vazeb a majetkového propojení a hlavně úzké vazby na investigativní novináře a protikorupční policii nám poskytují dodatečný účinný nástroj k řešení korupčních kauz.



Než nás kontaktujete

Dříve, než se na Právní poradnu TI obrátíte, je vhodné se připravit na následující dotazy, které Vám budou pokládány ze strany našich právníků:

- Objevují se ve Vašem případě prvky korupčního jednání? Případně jste obětí či svědkem klientelistických vazeb ve veřejném sektoru nebo, zjednodušeně řečeno, došlo ze strany veřejného činitele k preferování soukromého zájmu před zájmem veřejným?
- Jste schopen toto jednání doložit? Jaké důkazní prostředky máte v daném případě k dispozici?
- Jste ochoten se v tomto případě aktivně angažovat a další kroky činit svým jménem?
- Máte obavu z odvetných opatření a požadujete, aby Vaše identita zůstala skryta?

Pravidla a omezení poskytování služeb Právní poradny TI

Je nutné si uvědomit, že Transparency International, jejíž součástí je i naše poradna, je nevládní nezisková organizace, z čehož vyplývá, že naše právní postavení vůči orgánům veřejné správy se neliší od postavení běžného občana. Z tohoto důvodu nedisponujeme vyšetřovacími pravomocemi, jako třeba Policie ČR, státní zástupci nebo v některých případech ombudsman. Od toho se odvíjí i role poradny: setkáte-li se s korupčním jednáním, můžeme vám poradit, jaká máte práva, a doporučit, jak ve vaší věci postupovat a na které instituce se obrátit.

Další omezení představuje fakt, že přes veškerou snahu se mnohé z případů nikdy nepodaří dovést ke zdárnému konci. Je třeba si především uvědomit, že korupce je povětšinou značně sofistikovaným dvoustranným vztahem, kde figuruje pouze strana uplácujícího a upláceného. Obě tyto strany korupčního vztahu mají z pochopitelných důvodů zájem na tom, aby dotčené vazby zůstaly skryty. V praxi to znamená, že ve většině případů neexistuje dostatek důkazních prostředků, a to zvláště v situacích, kdy se nejedná o zcela „živou“, aktuální kauzu. Tím nechceme říci, že nestojí za to se o nápravu bezprávného stavu pokusit. Je však třeba se dopředu připravit na to, že i v případě vynaložení velkého množství energie a času může být konečný výsledek neuspokojivý.



Jak nás kontaktovat

Telefonicky:



+420/ 224 240 896



+420/ 773 248 385

Písemně:



poradna@transparency.cz



Právní poradna
Transparency International – ČR
Sokolovská 260/143
180 00 Praha 8

Písemná komunikace bývá ve většině případů praktičtější. Umožní nám nerušenou analýzu Vašeho případu, případnou konzultaci právních předpisů a příslušné judikatury a především detailní studium poskytnutých dokumentů. Díky tomuto postupu se zrychluje a zkvalitňuje práce Právní poradny TI a tím i poskytování právního poradenství.

Dále bychom rádi zdůraznili, že naše právní poradenství není nárokové a TI si vyhrazuje právo jeho poskytnutí odmítnout. Právní poradna je dále oprávněna poskytování právních služeb ukončit, dojde-li k narušení nezbytné důvěry mezi námi a klientem nebo neposkytuje-li klient potřebnou součinnost.



Osobní schůzky jen po předchozí domluvě

Osobní schůzku je možné sjednat v případě, že se jedná o podnět, který spadá do působnosti Právní poradny TI. Vzhledem k velkému vytížení pracovníků poradny **vždy trváme na požadavku předchozího objednání.** Bez možnosti blíže se seznámit s podstatou případu a rozhodnout, zda se jedná o případ spadající do oblasti naší působnosti, osobní schůzky nesjednáváme.

Principy, jimiž se řídíme

Zachování dobré reputace a udržení vysokého standardu naší práce je pro nás klíčové. Pracovníci Právní poradny TI jsou při poskytování právního poradenství vázáni platnou legislativou, etickým kodexem pracovníků kanceláře TI a zásadami jednání právníků Právní poradny TI, které naleznete na našich webových stránkách. Kromě základních zásad mezilidské slušnosti je naším krédem zajištění odborného posouzení bez zbytečných průtahů a nestrannost přístupu. Samozřejmostí je vyloučení právníka, který má osobní poměr k řešenému případu.

Pracovníci Právní poradny TI zároveň dodržují zásadu mlčenlivosti o skutečnostech, které se v rámci plnění svých povinností dozvěděli. Platí však, že klient může TI mlčenlivosti zprostit.

Dále platí, že všechny informace sdělené TI jsou považovány za důvěrné a bez vědomí klientů s nimi není dále nakládáno, tj. nejsou poskytovány třetím stranám. V některých případech, se kterými se setkáváme, je zachování anonymity našeho klienta klíčové pro jeho ochranu před odvetnými opatřeními, proto s údaji o totožnosti klienta zacházíme velmi citlivě.

Prosazování systémových změn

Zkušenosti, které získáme z každodenního styku s našimi klienty, využíváme nejen při identifikaci silných a slabých míst fungování právního řádu České republiky, ale také například k hodnocení konkrétní praxe orgánu veřejné správy. Praktické zkušenosti a konkrétní případy, se kterými jsme se setkali, nám navíc dodávají silné argumenty v rámci probíhajícího diskursu. A jaká jsou hlavní témata, kterým se věnujeme dlouhodobě a u kterých se snažíme docílit systémové změny? Jedná se především o následující oblasti:

- mapování korupce;
- transparentní financování politických stran;
- transparentní zákon o veřejných zakázkách;
- nezávislé a důvěryhodné státní zastupitelství;
- rozkrývání majetkových vazeb;
- whistleblowing;
- otevřená a kvalitní územní samospráva;
- profesionální státní správa;
- hospodárné nakládání s veřejnými prostředky.

Díky aktivní snaze o prosazování systémových změn jsme zároveň jako respektovaný partner zapojeni do konzultací v rámci různých více či méně formalizovaných expertních skupin na úrovni státní správy. Pravidelně se zapojujeme do konzultací například v oblasti nastavení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, legislativy v oblasti střetu zájmů, financování politických stran a v poslední době ve velmi aktuálním tématu regulace služebního poměru zaměstnanců státní správy.

Další aktivity

Právní poradna kromě samotného poskytování právní pomoci lidem, kteří se setkali s korupcí, rozvíjí i další aktivity, jež hrají významnou úlohu při posilování integrity společnosti. Patří mezi ně především organizování veřejných debat, školení a kurzů a spolupráce s médii.

Veřejné debaty

Veřejné debaty pořádá Právní poradna TI již od počátků svého fungování. Často se totiž stává, že různé problémy, které se týkají například nakládání s majetkem obcí a mají na první pohled závažné dopady na občany, nelze vždy řešit právní cestou. Může úplně chybět právní úprava, může dojít k promlčení či nemusí existovat dostatek podkladů apod. Jindy zase jde spíše o nedostatek komunikace mezi občany a vedením obce či mezi různými skupinami občanů navzájem. V takových případech a při dobrém zdokumentování daného problému může právní poradna uspořádat přímo na místě veřejnou debatu, na kterou pozve občany, politiky a další zainteresované skupiny a kde se snaží vytvořit prostor pro vyjasnění různých názorů na danou věc a přispět k řešení problému svým odborným a nezávislým pohledem.

Místa a témata debat si právní poradna pečlivě vybírá na základě vlastního uvážení, zda je tato forma vhodným prostředkem řešení daného problému. Základním předpokladem pro uspořádání veřejné debaty je naše podrobné obeznámení s příslušnou situací.



Beseda se studenty na Gymnáziu Františka Živného v Bohumíně, 4. března 2014

Školení, kurzy

Nutným základem pro efektivní protikorupční aktivity je znalost právního a ideového rámce, ve kterém se každý z nás pohybuje. Nedílnou součástí činnosti právní poradny je tedy pořádání školení, kurzů či workshopů pro takřka všechny myslitelné skupiny. Právní poradna je schopna např. pro úředníky zajistit odborné školení o problematice veřejných zakázek, pro aktivní občany zorganizovat kurz představující možnosti, jak se podílet na správě věcí veřejných, nebo workshop o tom, jak se zachovat v kritických momentech při nahlašování korupce, pro whistleblowery nabídnout základní přehled o možných postupech, případně pro studenty – od základních až po vysoké školy – poskytnout základní orientaci v tématu korupce. Přitom vždy pracujeme nejen s právními předpisy, ale i s příklady dobré praxe a se zkušenostmi z dosavadního fungování poradny. Díky tomu dokážeme předat velmi ucelený obraz o tématech, kterým se právní poradna věnuje.



Zmíněné aktivity, jestliže nejsou právě pokryty žádným projektem, vyžadují finanční spoluúčast druhé strany, zvláště pokud zahrnují cestování, vyžadují větší časovou dotaci na přípravu nebo jsou využívány pro komerční činnost druhé strany.

Spolupráce s médii

Právní poradna může v určitých specifických případech kontaktovat média či konkrétní novináře a s jejich pomocí přispět k celkovému řešení problému. Stejně jako u veřejných debat lze medializaci užít za situace, kdy právní řešení není možné nebo není efektivní. Výhodou tohoto postupu je, že se téma může zpopularizovat nebo se přehlíženou věcí začne pod veřejným tlakem někdo zabý-

vat. Za nevýhodu se dá považovat, že tuto rovinu posléze nemůže klient ani právní poradna úplně ovlivnit a velmi záleží na kvalitách jednotlivých médií nebo novinářů, jak danou látku pojmu. Ne vždy je proto vhodné k medializaci přistoupit a tato cesta by měla být spíše výjimkou.



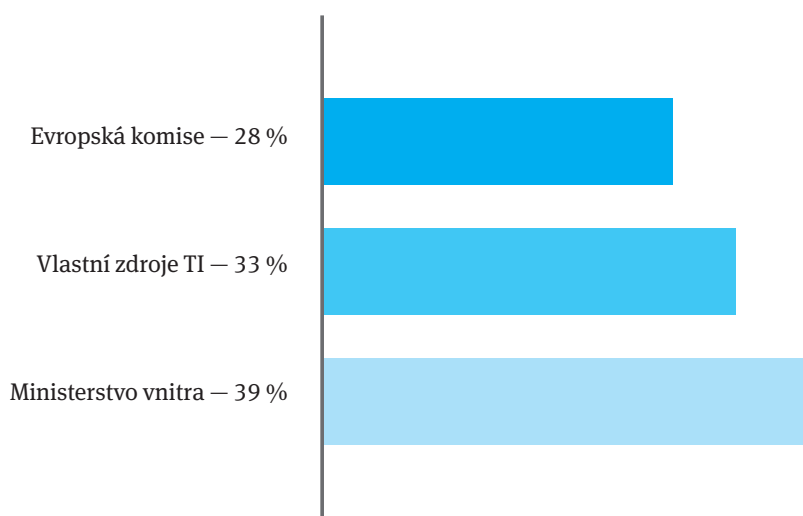
Medializace kauzy není typem pomoci, který poradna standardně nabízí. Proto si Právní poradna TI vždy ponechává v této záležitosti rozhodující slovo, jelikož tento krok může být kontraproduktivní a může ohrozit právní řešení problému. Pokud ho klient učiní bez předchozí konzultace, může dojít k narušení důvěry mezi ním a právní poradnou, což může být důvodem k ukončení spolupráce.

Financování činnosti

Činnost Právní poradny TI je v současné době financována především z grantových a dotačních zdrojů. Konkrétně za takovouto účelově vázanou finanční podporu vděčíme především Ministerstvu vnitra ČR a Evropské komisi. Jak národní dotační program Ministerstva vnitra, tak evropský projekt Speak Up, financovaný Generálním ředitelstvím pro vnitřní věci Evropské komise, však představují časově omezenou a projektově vázanou finanční pomoc, která nám dává možnost zachovat určitý standard, nikdy však není zcela jisté, že i napřesrok budeme moci udržet současný stav fungování právní poradny.

Také je třeba dodat, že pro více než třetinu výdajů právní poradny a taktéž na spolufinancování obou výše zmíněných projektů musíme průběžně shánět další zdroje, a to nejen z darů jednotlivců a firem, ale též prostřednictvím hledání příležitostí na placenou konzultační, analytickou či lektorskou činnost.

Hlavní zdroje financování Právní poradny TI v roce 2013



V případě, že si ceníte naší práce, budeme moc rádi, když naše aktivity podpoříte například jako členové Klubu Transparency International, který funguje v rámci TI od roku 2011 a sdružuje jednotlivce a firmy přesvědčené o tom, že bojovat proti korupci má smysl. Na konci roku 2013 měl náš klub 188 členů a stále se rozrůstá. Více informací o možnostech stát se členem Klubu Transparency International naleznete na webových stránkách TI.

Soukromé dary jsou pro nás velmi důležité, protože nám poskytují nezbytnou finanční nezávislost a bez nich bychom nebyli schopni zajišťovat celé portfolio aktivit, kterému se aktuálně věnujeme, a udržet jak po odborné, tak též po morální stránce zdatné zaměstnance.

Obzvláště pro firemní členy Klubu Transparency International se také nabízí možnost podpory konkrétních aktivit, které bychom rádi rozvíjeli a na které nemáme dostatek finančních prostředků. Především bychom se ve větší míře rádi věnovali protikorupční osvětě na základních a středních školách, protože jsme přesvědčeni, že tato vzdělávací činnost je velmi důležitá a zároveň ji nikdo jiný nenabízí. Také bychom rádi realizovali další časově náročnější analytické projekty, jejichž výstupy vždy směřují k zvýšení tlaku na důležité systémové změny.



Při získávání finančních prostředků na naši činnost má vždy prioritu **zachování nezávislosti a dobré pověsti naší organizace**. Pokud existuje značné riziko, že by přijetí finančních prostředků z určitého zdroje narušilo nezávislost TI, nebo pokud je dobré jméno TI vystaveno značnému riziku kvůli veřejnému spojení s dárcem, nesmí kancelář TI finanční prostředky z takového zdroje přijmout.

Historické ohlédnutí

Počátek existence Právní poradny Transparency International – Česká republika se datuje k roku 2005, kdy byl zahájen pilotní projekt poradenského centra jako nový pilíř práce TI. Značný rozkvět pak zažila Právní poradna TI v průběhu roku 2007, kdy se podílela na provozování protikorupční linky Ministerstva vnitra 199. Od té doby se těšíme stabilnímu zájmu a podpoře nejen klientů, ale i médií. Okolo 15 % klientů se na naši právní poradnu obrací opakovaně.

Od počátku existence právní poradny do současnosti, tedy do konce července 2014, kdy tato publikace vznikala, jsme poskytli bezplatné právní poradenství více než šesti tisícům aktivních občanů. Z tohoto počtu podnětů jsme jako závažné a s korupcí v širokém slova smyslu související vyhodnotili 378 případů, kterými jsme se také dlouhodobě zabývali, případně zabýváme dosud.

Práce právní poradny v číslech (2005–2014)





Jak reagovat na korupční výzvu

Jde o jeden z nejčastějších dotazů, s nimiž se na nás klienti obracejí. Obecně vzato je na korupční výzvu možné zareagovat několika způsoby. V závislosti na konkrétní situaci lze

- odložit konečné rozhodnutí, jak na výzvu reagovat, a získat tak čas na zvážení,
- výzvu odmítnout a věc dále řešit,
- výzvu odmítnout a věcí se dále nezabývat nebo
- výzvu přijmout a úplatek poskytnout, respektive přijmout.

V každém případě neuškodí, pokud na korupční výzvu reagujete opatrně a své rozhodnutí odložíte s tím, že si celou věc musíte nejprve promyslet („...zítra se ozvu...“, „... zítra se zastavím...“). V získaném čase můžete v klidu vyhodnotit celou situaci a pokud máte pochybnosti o tom, jak byste měli postupovat, můžete zavolat o radu do Právní poradny TI nebo se přímo obrátit na policii. Zde se dozvíte, jak lze danou situaci hodnotit právně a jaké máte možnosti dalšího postupu.

Odborná rada v získaném čase Vám umožní korupční výzvu nejen odmítnout, ale také celou situaci následně řešit. K tomu je především potřeba obstarat takové důkazy o korupční výzvě, které by obstály v soudním řízení. Těmito důkazy mohou být zejména zvukové nebo obrazové záznamy. Nejjistější je pořízení takového záznamu přímo ve spolupráci s policií.

Rozhodnutí, že úplatek sice neposkytnete, ale vše si necháte pro sebe, je nežádoucí tím, že podporuje korupční prostředí ve společnosti. Vy sami sice můžete mít dobrý pocit, že jste korupční výzvě odolali, ale pro úspěšný boj s korupcí to nestačí. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že k tomuto řešení korupční výzvy můžete nechtěně dospět i zbrklou reakcí, kdy nabídku sice odmítnete, ale nemáte k dispozici žádné důkazy o tom, že byla učiněna (situace „tvrzení proti tvrzení“). Z tohoto důvodu je vhodnější použít výše uvedený postup: nejprve získat čas a odbornou radu, až poté situaci řešit.

Nejméně vhodným rozhodnutím je korupční výzvu přijmout. V takovém případě se zřejmě dopustíte spáchání trestného činu a jeho odhalení může vést k Vašemu potrestání. Zde je důležité vědět, že **od 1. ledna 2010 již ve vztahu k úplatkářství neplatí tzv. účinná lítost.** Do 31. prosince 2009 jste totiž nemohli být potrestáni v případě, kdy jste úplatek poskytli, ale bezodkladně jste jeho poskytnutí sami oznámili Policii ČR. V takovém případě trestnost Vašeho jednání (poskytnutí úplatku) zanikla a trestně stíhána byla pouze osoba, která úplatek přijala.

Jsmo si samozřejmě vědomi komplikací, které může přinést snaha potrestat žadatele o úplatek. Ať již se jedná o čas strávený na policii nebo u soudu, případně možné riziko, že pachatel nebude pro nedostatek důkazů potrestán. Právě proto TI provozuje právní poradnu. Pokud se na nás obrátíte, nebudete ve svém úsilí osamoceni.

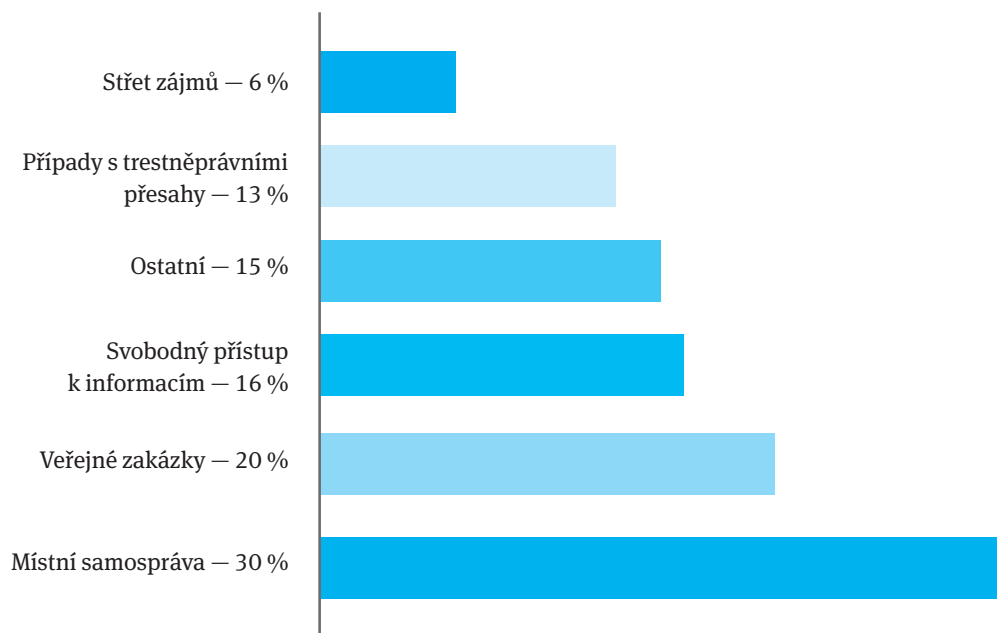
Oblasti působnosti a představení vybraných témat

Čemu se věnujeme

Právní poradna TI poskytne každoročně svým klientům několik stovek odpovědí na dotazy obecnějšího charakteru. Primárním účelem existence poradny je ale poskytování odborného poradenství ve specifických věcech, kde je vyžadováno řešení konkrétní situace, se kterou se naši klienti převážně ve styku s veřejnými subjekty osobně setkali nebo které byli svědky. Naši právníci nemají kapacitu poskytovat bezplatné právní poradenství ve všech oblastech práva, proto je důležité, aby se dotazy a podněty, které na Právní poradnu TI směřují, týkaly skutečně pouze oblastí, jimž se ve své činnosti poradna věnuje.

Představu o tom, čemu se poradna nejčastěji věnuje a v jakých oblastech může nabídnout značnou míru právní expertízy, poskytuje následující graf představující právní oblasti, do kterých tradičně nejčastěji směřují dotazy našich klientů.

Oblasti působnosti Právní poradny TI



Největší počet případů, které ve své každodenní praxi Právní poradna TI řeší (skoro jedna třetina) se týká nakládání s majetkem obcí, měst a krajů. Právní rady poskytujeme nejen nespokojeným občanům, kteří mají informace o nevhodném nakládání s majetkem v místě svého bydliště, ale také například členům orgánů těchto samosprávných celků, kteří s obavou sledují počínání některých stranických kolegů a oponentů a snaží se s využitím právních prostředků zabránit aktuálně schvalované nevhodné investici, která by měla jejich město či obec zadlužit na dlouhá léta.

Další oblastí, se kterou má Právní poradna TI velké zkušenosti, neboť se této problematice týká dlouhodobě až jedna čtvrtina našich podnětů, je oblast zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k velkému objemu prostředků, které jsou prostřednictvím veřejných zakázek rozdělovány, je to také tradičně jedna z oblastí nejvíce postižených korupčními snahami. Nutno dodat, že přístup k důležitým informacím a dokumentům o průběhu veřejného zadávání v elektronické podobě na internetu, který umožnila tzv. transparentní novela zákona o veřejných zakázkách z dubna 2012, velmi zefektivnil naši práci a současně též občanskou kontrolu této klíčové oblasti.

V případě zakázek zadávaných před účinností této významné novely zákona o veřejných zakázkách však stále platí, že nejdůležitějším nástrojem k získání potřebných informací je podání žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v protikorupční hantýrce nazývaného „stošestka“. Poptávka veřejnosti po umožnění přístupu k informacím však nesměruje jen do oblasti veřejného zadávání zakázek. Klienti se na nás často obracejí v situacích, kdy se snaží získat informace týkající se i jiných oblastí finančního hospodaření obce, výsledků proběhlých kontrol či auditů nebo například mimořádných odměn zaměstnanců či členů orgánů veřejných subjektů. V této souvislosti pomáhá Právní poradna TI klientům čelit častým obstrukčním snahám povinných subjektů (přibližně 16 % z obdržených podnětů směřuje do této oblasti).

Korupce tak, jak ji chápe Právní poradna TI, se netýká pouze jednání postižitelného trestním právem, tj. především úplatkářských a jiných hospodářských trestných činů. Nicméně v případě, že předmětné jednání dosahuje intenzity trestného činu, směřujeme naši právní pomoc a aktivity též k trestněprávnímu řešení. Ctíme však základní zásadu, dle které je trestněprávní represe až nejzazším prostředkem řešení. Platí, že okolo 15 % případů, kterými jsme se zabývali či zabýváme, skutkovou podstatu některého z trestných činů naplňuje. To však bohužel neznamená, že pro jejich prokázání existují dostatečně přesvědčivé důkazní prostředky a že jejich vyšetřování bude rychlé, snadné a s pozitivním výsledkem pro klienta nebo veřejnost.

Důležitou oblastí, která je obtížně uchopitelná nejen pro mnohé aktivní občany, ale také často například pro novináře, je problematika střetu zájmů. Naše organizace se tímto tématem zabývá dlouhodobě a značné zkušenosti s konkrétními případy, které dosavadní právní úprava neumí příliš účinně řešit, nám umožňují podílet se aktuálně na přípravě návrhů systémových změn v této oblasti.

Samozřejmě se zabýváme i mnohými dalšími tématy. Za zvláště důležité považujeme například téma volebních machinací a manipulací, kterému především v předvolebním období věnuje TI velké množství energie.

Právě tématem volebního práva a dále tématy veřejných zakázek, hospodaření s majetkem územně samosprávných celků a neméně důležitou problematikou střetu zájmů se budeme podrobněji zabývat v následujících částech textu.

Úmyslně jsme vybrali pouze některá z výše nastíněných témat, se kterými TI pracuje. Některá témata jsme zvolili z důvodu jejich značné aktuálnosti (aktuálně diskutovaná nedostatečnost právní úpravy střetu zájmů, blížící se komunální volby), jiná proto, že na rozdíl od některých dalších témat nejsou tyto oblasti a problematika jejich právní úpravy nijak blíže představeny v již existujících publikacích TI (veřejné zakázky, hospodaření obcí).



Navštivte stránky www.transparency.cz, kde najdete **další užitečné příručky a manuály zpracované TI**, například:

- *Občan proti korupci. Příručka občanské protikorupční sebeobrany*: manuál pro aktivní občany, věnující se především problematice podání trestního oznámení, podání žádosti o informace, místního referenda či vystoupení na jednání zastupitelstva;
- *Místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*: komplexní průvodce místním referendem krok za krokem, včetně výňatků z aplikovatelné judikatury;
- *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*: publikace směřující k zvýšení povědomí o ochraně oznamovatelů v České republice;
- *Financování politických stran a potřebné změny regulace*: přehled aktuální úpravy financování politických stran, včetně zamyšlení nad nutnými legislativními změnami;
- *Analýza pravomocných soudních rozhodnutí ve věcech úplatkářských trestných činů vydaných v období od 1. ledna 2010 do 30. dubna 2012*: zmapování skoro tříleté rozhodovací praxe v oblasti úplatkářských trestných činů.

Hospodaření obcí

Obce, kraje, jakož i hlavní město Praha jsou územními samosprávami, jejichž prostřednictvím je občanům umožněno podílet se na řízení veřejných záležitostí a fakticky tak realizovat princip občanské společnosti. Právo hospodařit s vlastním majetkem je nedílnou součástí práva na samosprávu, a jako takové je zakotveno v čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky.



„Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonom vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví.“

Ust. § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Územní samosprávy jsou upraveny následujícími právními předpisy:

- zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „OZ“);
- zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); a
- zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Tyto právní předpisy ukládají územním samosprávám povinnost pečovat o svůj majetek účelně a hospodárně s úsilím o jeho zachování a rozvoj. V praxi se však lze setkat s případy, kdy zvolení zastupci, ať už z nedbalosti či s úmyslem, motivováni osobním prospěchem, tuto povinnost porušují a majetek obce spravují s taktikou, že „z cizího krev neteče“.

Pro zjednodušení bude v následujícím textu používán pojem „obec“, neboť ostatní územně samosprávné celky jsou upraveny obdobně a pracují na stejném principu.

Jak má obec nakládat se svým majetkem?

Povinnost nakládat s majetkem obce účelně a hospodárně je přesněji rozvedena v ust. § 39 odst. 2 OZ, které stanoví: „Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna“.

Právní předpisy způsob, kterým má být cena obvyklá určena, nikterak neupravují, a lze ji tak určit několika způsoby. Předně dle zákona č. 151/1997, o oceňování majetku, který za cenu obvyklou považuje cenu, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Další možností je ocenění pomocí znalce nebo porovnáním cen realitních kanceláří.

Obec nemusí vždy uplatnit hledisko maximální ekonomické výhodnosti. Prodává-li však nemovitý majetek tzv. „pod cenou“, je povinna tento postup řádně odůvodnit. Za obhajitelný lze považovat třeba případ, kdy je obecní nemovitost prodána zájemci, který sice nenabízí nejvyšší cenu, ale zaváže se, že v ní zřídí mateřskou školku, nikoli zájemci, jenž nabízel jednou tolik, ale v úmyslu měl zřídit v prvním patře budovy bazar a ve druhém hernu. Důvody pro odchylku musí být objektivní a současně musí být zaznamenány takovým způsobem, aby je bylo možné prokázat i zpětně, například v zápisu z jednání zastupitelstva, na němž došlo ke schválení konkrétní majetkové dispozice.



Jsou nějaké limity volnosti obce prodat nemovitost v majetku obce?

O samotném prodeji, resp. jeho důvodech, platí, že se jedná o politické a koncepční rozhodnutí obce. **V žádném právním předpise není stanoveno, co vše má obec vlastnit a co může prodat.** O samotném prodeji pak rozhoduje svým usnesením zastupitelstvo obce, které má při tomto rozhodování poslední slovo. K platnému usnesení zastupitelstva obce je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce. Došlo-li k tomu, že předkládané argumenty před hlasováním v zastupitelstvu obce byly nepřesné či politicky zabarvené, je tato skutečnost po právní stránce irelevantní (pokud ovšem nedošlo k tak intenzivnímu jednání, které by naplnilo skutkovou podstatu trestného činu podvodu).

- *Může se opakovaný prodej obecního majetku uskutečnit bez zveřejnění nového záměru? Je limitována maximální délka zákonné lhůty, která musí proběhnout mezi zveřejněním záměru a prodejem obecního majetku?*
- *Je možné, aby byl prodej obecního majetku omezen podmínkou, že zájemce musí mít s obcí podepsanou smlouvu o smlouvě budoucí, jejímž předmětem je závazek podepsat kupní smlouvu?*
- *Jaké jsou právní důsledky neplatnosti usnesení zastupitelstva obce o prodeji obecních pozemků v případě, že smlouva s kupujícím již byla uzavřena?*

Odpovědi na tyto a další zobecněné otázky týkající se nakládání s nemovitým majetkem obce, s nimiž se na Právní poradnu TI občané často obracejí, najdete na webových stránkách www.transparency.cz.

Postup obce při prodeji vlastního nemovitého majetku

Jak ve svém rozsudku z 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010, dovodil Nejvyšší soud: „Obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec je veřejnoprávní korporací a při nakládání se svým majetkem má určité zvláštní povinnosti vyplývající z jejího postavení coby subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.“

Rozhodne-li se obec disponovat se svým nemovitým majetkem, musí z titulu veřejnoprávní korporace naplnit zákonem předpokládané podmínky. Tyto podmínky lze rozdělit do tří fází.

1. Zveřejnění záměru

První fází je zveřejnění záměru obce disponovat s nemovitým majetkem na úřední desce. Jedná se o informativní úkon, jenž na straně jedné umožňuje všem potenciálním zájemcům podat své nabídky a zahájit tak kontraktační proces a na straně druhé upozorňuje občany na případné nesprávné hospodaření nebo hrozící pochybení ze strany zvolených zástupců.

Záměr musí být zveřejněn po stanovenou dobu 15 dnů, a to nejen na fyzické úřední desce, která se zpravidla nachází před obecním úřadem, ale v zájmu zvýšení transparentnosti i způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. na internetu. Obsah úřední desky je veden v evidenci označovaných písemností a samotné listiny jsou pak archivovány s razítkem a podpisem spolu s datem vyvěšení a sejmutí. Kontrolu nad dodržováním povinností na úseku archivnictví a spisové služby vykonává Státní oblastní archiv, dle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

Aby byl zveřejněný záměr dostatečně určitý, a tedy platný, musí obsahovat konkrétní typ majetkové dispozice, jenž má obec v úmyslu učinit (prodej, směna atd.), a přesnou identifikaci nemovitého majetku (označení č. p. a katastrálním územím). Jiné obsahové náležitosti záměru zákon nestanovuje, jejich uvedení však lze označit za příklad dobré praxe.

Orgánem příslušným k přijetí rozhodnutí o zveřejnění záměru je v rámci nevyhrazené pravomoci dle ust. § 102 odst. 3 OZ rada obce. Rozhodnutí o převodu nemovitého majetku, kterým je jak prodej, tak i směna, přísluší zastupitelstvu obce, dle ust. § 85 písm. a) OZ, proto praxe připouští, aby rozhodlo i o zveřejnění tohoto záměru.

2. Rozhodnutí o uskutečnění majetkové dispozice a k tomu příslušný orgán obce

Dle ust. § 41 odst. 2 OZ je právní jednání učiněné bez předchozího schválení kompetentním orgánem v případech, kdy zákon toto schválení vyžaduje, absolutně neplatné.

V závislosti na typu majetkoprávního jednání a druhu obce přísluší rozhodnutí o odpovídajícím kroku zastupitelstvu, radě nebo starostovi obce. Zatímco zastupitelstvu obce je mj. vyhrazeno rozhodování o nabytí a převodu nemovitých věcí a převodu bytů a nebytových prostor, radě obce přísluší rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. V obcích, v nichž se rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta a je tedy příslušný k rozhodnutí o těchto majetkoprávních jednáních.



„Záměr obce prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.“

Ust. § 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Zaměříme-li se na prodej nemovitého majetku obce, je dle výše uvedeného příslušným orgánem k rozhodnutí zastupitelstvo obce. Usnesení zastupitelstva, jež schvaluje zamýšlený prodej, nemusí schvalovat plné znění kupní smlouvy, postačí, budou-li schváleny tzv. podstatné náležitosti. Za podstatné náležitosti kupní smlouvy se považují:

- identifikace smluvních stran;
- kupní cena;
- předmět koupě.

3. Uzavření smlouvy

Dle ust. § 103 odst. 1 OZ zastupuje obec navenek starosta. V praxi to znamená, že jeho úkolem je zprostředkovat právní jednání, o němž rozhodl příslušný orgán, v případě prodeje nebo směny nemovitosti tedy zastupitelstvo obce. Starosta je z výše uvedeného titulu oprávněn nejenom uzavřít za obec smlouvu, ale i doplnit zbývající obsah smlouvy (lhůty, platební podmínky atd.).

Smlouva se poté opatří doložkou osvědčující předchozí zveřejnění záměru a schválení příslušným usnesením zastupitelstva, čímž se potvrdí, že všechny zákonem stanovené podmínky byly naplněny.

Sankce za porušení zákonem stanovených podmínek

Překročí-li obec hranice, které jí při převodu nemovitého majetku vymezuje zákon, je toto majetko-právní jednání stíženo absolutní neplatností. Ta působí přímo ze zákona, od samého počátku, tj. od uzavření smlouvy. Absolutní neplatnost rovněž vylučuje námitku promlčení, jakož i dodatečné schválení takovéto smlouvy (vyjma konvalidace pro vadu formy) – proces by se musel zopakovat počínaje zveřejněním záměru, resp. rozhodnutím o jeho zveřejnění.

OZ výslovně hovoří o neplatnosti uzavřených kupních smluv v případech:

- nezveřejnění záměru obce prodat nemovitý majetek;
- neschválení prodeje nemovitého majetku zastupitelstvem.

Dosavadní judikatura dále dovodila neplatnost uzavřených kupních smluv v případech:

- nedostatečné identifikace části prodávané nemovitosti ve zveřejněném záměru;
- neodůvodnění ceny podstatně nižší než je v daném místě a čase cena obvyklá;
- rozpor uzavřené kupní smlouvy se zveřejněným záměrem;
- neschválení podstatných náležitostí kupní smlouvy v usnesení zastupitelstva;
- schválení smlouvy na zastupitelstvu, které nebylo řádně svoláno a které nebylo veřejnosti přístupno.

Kdo je oprávněn podat žalobu na neplatnost uzavřené smlouvy?

Absolutní neplatnosti se může dovolat především osoba přímo zúčastněná na právním jednání. Nicméně ve většině případů není v zájmu ani obce ani nového nabyvatele nemovitosti smlouvu v soudním řízení zneplatnit. Kdo další je tedy oprávněn smlouvu napadnout?

Aktivní žalobní legitimací (možností podat žalobu na určení neplatnosti kupní smlouvy na nemovitost pro nedodržení podmínek stanovených zákonem) disponuje pouze ten, v jehož prospěch

svědčí tzv. naléhavý právní zájem. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 27. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97 judikoval, že tento naléhavý právní zájem neplyne z titulu občanství v obci, ale mají jej pouze neúspěšní účastníci nabídkového řízení, tj. pouze osoby, které samy obci učinily nabídku na základě zveřejněného záměru.

Pokud by žaloba byla úspěšná a soud by uzavřenou kupní smlouvu prohlásil za neplatnou, muselo by dojít k vzájemnému navrácení plnění, tj. obec by byla povinna vrátit kupci kupní cenu a kupec by musel převést vlastnická práva k nemovitosti zpět na obec, neboť, jak již bylo řečeno výše, absolutně neplatné právní jednání nelze zhojit dodatečným schválením (s výjimkou konvalidace vady formy právního jednání) a celý proces by musel být opakován.

Příklad

Zveřejnění záměru, lhůta a důsledky jejího nedodržení

Obec Kocourkov obdržela dne 15. 8. 2014 žádost o koupi nemovitého majetku v jejím vlastnictví. Jednalo se o ornou půdu na samém okraji obce a žádost přišla od fyzické osoby. Dne 1. 9. 2014 rozhodla rada o vyhlášení záměru k prodeji tohoto pozemku a obecní úřad jej se všemi zákonnými náležitostmi zveřejnil 3. 9. 2014 jak na úřední desce, tak na webových stránkách obce. Téhož dne, tj. 3. 9. 2014, zveřejnil i informace o konání 24. zasedání zastupitelstva dne 12. 9. 2014.

*Dne 12. 9. 2014 projednalo zastupitelstvo otázky stran hospodaření obce, přidělování bytů, úpravu parkování i prodeje pozemku, ten následně také usnesením schválilo a starostu pověřilo uzavřením smlouvy. Dne 14. 9. 2014 byly záměr o prodeji majetku i informace o konání zastupitelstva sejmuty z úřední desky a starosta uzavřel kupní smlouvu o prodeji nemovitosti. **Je možné kupní smlouvu napadnout?***

Řešení:

Orgánem příslušným k přijetí rozhodnutí o zveřejnění záměru je v rámci nevyhrazené pravomoci dle ust. § 102 odst. 3 OZ rada obce. Tomuto požadavku tedy obec vyhověla.

Dle ust. § 93 OZ informuje obecní úřad 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. Obec zveřejnila informace 3. 9. 2014 a zastupitelstvo se konalo 12. 9. 2014, tj. informace byla zveřejněna po dobu 9 dní a obec tak v tomto ohledu vyhověla liteře zákona.

Dle ust. § 85 OZ je zastupitelstvu vyhrazeno rozhodovat o nabytí a převodu nemovitých věcí, tuto podmínku obec splnila rovněž.

Záměr prodeje obecního nemovitého majetku musí být vzhledem k ust. § 39 odst. 1 OZ zveřejněn alespoň po dobu 15 dnů předtím, než dojde k rozhodnutí v příslušném orgánu obce, v tomto případě tedy zastupitelstvu. Tento požadavek však obec nenaplnila, neboť ke zveřejnění záměru došlo 3. 9. 2014 a ke schválení došlo 12. 9. 2014, tedy po 9 dnech. Nedodržení lhůty pro zveřejnění záměru je posuzováno jako jeho nezveřejnění, přičemž to OZ spojuje s absolutní neplatností takového právního jednání.

Z ust. § 103 OZ sice starostovi vyplývá oprávnění zastupovat obec navenek, na jehož základě by byl oprávněn uzavřít kupní smlouvu na předmětný pozemek, ale vzhledem ke skutečnosti, že nebyla splněna podmínka zveřejnění záměru po dobu 15 dní, je uzavřená smlouva od počátku neplatná.

Uzavřenou kupní smlouvu může jako absolutně neplatné právní jednání napadnout ten, v jehož prospěch svědčí naléhavý právní zájem, nebo státní zástupce, shledá-li na tomto kroku veřejný zájem.

Možnosti občanské kontroly nakládání s obecním majetkem

1. Účast na jednání zastupitelstva a vystoupení na něm

Jednání zastupitelstva je dle ust. § 93 odst. 3 OZ veřejné, každý má proto právo se jednání zúčastnit. Občané obce mají nadto právo na jednání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem vystoupit a vyjádřit se k právě projednávané záležitosti, již je věnován konkrétní bod programu jednání. Občan obce se tak může zastupitelů dotázat na všechny aspekty nadcházejícího prodeje nemovitosti a na odůvodnění tohoto kroku, případně je přímo upozornit na možný rozpor s OZ.

2. Zákon o svobodném přístupu k informacím

Hlavním účelem tohoto právního předpisu je zajištění práva veřejnosti na přístup k informacím z veřejného sektoru. Na základě tohoto zákona je možné dotázat se obce, jako tzv. povinného subjektu, například na konkrétní již uzavřenou smlouvu na prodej obecní nemovitosti, včetně zveřejněného záměru a všech zápisů z jednání zastupitelstva, na nichž se předmětná dispozice projednávala.



Vzor žádosti o poskytnutí informace a zevrubné pojednání o tomto institutu naleznete **v příručce Občan proti korupci** dostupné na webových stránkách www.transparency.cz.

3. Podnět Ministerstvu vnitra

Působnost obecní samosprávy je dvojího typu – samostatná a přenesená. V samostatné působnosti obce nakládají s vlastním majetkem, vydávají obecně závazné vyhlášky, tvoří a realizují rozpočet atd. Samostatná působnost obce je kontrolována Odborem dozoru a kontroly Ministerstva vnitra (dále jen „MV“) v rámci jeho dozorové pravomoci. Předmětem této kontroly však není ani účelnost ani hospodárnost učiněné majetkové dispozice, ale pouze splnění formálních zákonných požadavků. Panuje-li podezření, že obec nenaplnila shora uvedené zákonné podmínky, je možné obrátit se s podnětem na prověření majetkové dispozice na MV.

Pro podání podnětu nejsou stanovena žádná formální kritéria. Podnět je možné učinit písemně v listinné podobě, elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu či prostřednictvím datové schránky, ale také ústně. Z podnětu by mělo být zřejmé, kdo jej činí, čeho se týká a čeho se podatel domáhá. Podnět lze učinit i anonymně, v tomto případě však podatel ztrácí možnost získat informace o tom, jak bylo s podnětem naloženo.

MV, v případě, že podnět shledá relevantním, vyzve obec k zaslání podstatných dokumentů a k vyjádření k podnětu, který MV zasílá spolu s výzvou. V případě důvodné obavy z odvetných opatření ze strany představitelů obce lze zažádat, aby bylo s podnětem nakládáno v anonymizované podobě. MV pak ze zaslaných materiálů dovodí, zda obec při prodeji obecního majetku pochybila nebo zda postupovala v souladu se zákonem. V prvním případě nejprve MV neformálně vyzve obec k nápravě. Pokud k nápravě nedojde, přistoupí k dozorovým opatřením.

4. Podnět krajskému úřadu

Krajské úřady provádějí každoroční kontrolu hospodaření obcí v přenesené působnosti (vykonávají státní správu, kterou na ně stát ve vymezeném rozsahu přenesl) na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. V rámci této činnosti je mj. přezkoumáváno nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví obce i prizmalem účelnosti a hospodárnosti.

V případě, že lze dovozovat nesrovnalosti v hospodaření v rámci aktuálního nebo minulého kalendářního roku, je možné upozornit příslušný krajský úřad na konkrétní majetkovou dispozici, stejně jako na všechna další pochybení. Ohledně podání podnětu krajskému úřadu platí stejná pravidla jako u podání podnětu MV.

5. Podnět státnímu zástupci

Z ust. § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, vyplývá státnímu zástupci zvláštní oprávnění, které spočívá v možnosti zahájit občanské soudní řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující smluvní volnost jejich účastníků. Při formulaci podnětu lze postupovat obdobně jako v případě MV a krajského úřadu.



Mimo občanskou kontrolu a kontrolu vykonávanou kontrolním a finančním výborem obce existuje i **systém finanční kontroly vykonávaný na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě**, ve znění pozdějších právních předpisů. Dle tohoto právního předpisu je za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly odpovědný starosta obce, který by dle praxe doporučené Odborem 17 – Kontrola Ministerstva financí měl **nastavení a fungování finanční kontroly upravit vnitřní normou, např. směrnicí**. Tato směrnice by kromě úpravy faktické aplikace předběžné, průběžné a následné kontroly měla blíže rozvádět také odpovědnost konkrétních osob zařazených do činností finanční kontroly.

Střet zájmů

Ke střetu zájmů dochází v situaci, kdy je třeba zvolit mezi dvěma či více možnými řešeními určitého problému. Lidé, kteří o vybraném řešení rozhodují, vždy sledují určité cíle a motivace a podle nich preferují či prosazují některou variantu. Ve sféře veřejné správy nabývá tento problém specifických rozměrů, protože se zde setkávají zájmy osobní se zájmem veřejným.

Představme si situaci, kdy představitel veřejné moci, tzv. veřejný funkcionář (politik, úředník), má závazně rozhodovat o věci, která se dotýká buď přímo jeho, nebo i někoho jiného (např. jeho přátel, příbuzných), případně má na věci z jakéhokoli jiného důvodu osobní zájem. Zde potom vzniká pochybnost, zda daná osoba hájí v danou chvíli zájmy instituce (stát, obec), resp. veřejnosti, kterou zastupuje, nebo svůj zájem osobní.



„Dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.“

Ust. §3 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb.,
o střetu zájmů



Otázky ze života aneb s čím se na nás klienti obracejí

- *Jedná se o střet zájmů, vyhraje-li veřejnou soutěž vyhlášenou obcí společnost, ve které působí syn nebo manžel starostky obce?*
- *Lze nějak postihnout klientelistický pronájem bytů městské části, kdy předsedkyně bytové komise navrhuje jako budoucí nájemce některé „prominentní osoby“ navázané na regionální politiky?*
- *Jedná se o střet zájmů v případě, že místostarosta obce kromě této funkce zastává též pozici jednatele obchodní společnosti, jejímiž společníky jsou kromě města i soukromé subjekty? Shodná osoba je pak současně členem Spolku přátel města, který je převážně financován z obecních dotací.*
- *Lze nějak postihnout klientelistické obsazování vedoucích pozic ve státní správě? A mohu se nějak právně bránit v případě, že jsem byl z vedoucí funkce odvolán a nahrazen novým ředitelem jmenovaným zvenčí mého úřadu „za zásluhy“?*

Odpovědi na časté dotazy, s nimiž se v Právní poradně TI setkáváme, jsme zpracovali do podoby návodů, jak v daných situacích postupovat. Podívejte se na náš web www.transparency.cz, kde najdete řadu zobecněných případů, které naše poradna řešila, včetně ukázek dobré praxe.

Co je veřejný zájem a proč ho chránit

V kontrastu k osobnímu zájmu stojí tzv. zájem veřejný. Tento pojem nemá jasnou definici a v různých chvílích může nabývat různých podob. Většinou vyplývá přímo či nepřímo z různých právních předpisů, které upravují určitou oblast. Může se ovšem také stát, že dojde ke konfliktu nejen mezi zájmem soukromým a veřejným, ale i mezi několika zájmy veřejnými.

Navíc veřejný zájem není vždy totožný se zájmem většiny či veřejnosti. Ve veřejném zájmu tak může být demokratické většinové rozhodování, ale současně i ochrana menšiny. Obdobně se klade důraz na hospodárnost a efektivitu výkonu veřejné správy, přitom by se ale nemělo zapomínat ani na její sociální funkce a poslání.

Na první pohled se může zdát, že veřejný zájem je pojem vágní a jako takový ho nelze efektivně chránit. Je ovšem důležité si uvědomit, že veřejnou správu vykonávají konkrétní lidé, jejichž motivy mohou nabývat velmi zjištěných rozměrů. Legislativa zabývající se střetem zájmů jde tedy na tento problém z opačné strany a snaží se podchycovat především ony zájmy osobní, aby nezůstávaly skryty a bylo možné posoudit, zda se konkrétní funkcionář nedopustil porušení nějaké povinnosti ve vztahu k výkonu veřejné moci.

Jak to funguje v praxi

Ke střetu zájmů osobních se zájmem veřejným může docházet v jakékoli oblasti. V konkrétních řízeních jako je např. správní řízení (typicky stavební či přestupkové) nebo řízení soudní (civilní i trestní) se tato problematika řeší institutem podjatosti, resp. vyloučením z projednávání. K tomu dochází v případě, že daná osoba má jakýkoliv osobní poměr k projednávané věci.

Toto jsou ovšem případy, kde probíhá přesně regulované řízení podle zákona (správní řád, trestní řád), které bezprostředně zasahuje do života konkrétní osoby. Jenže kromě těchto řízení existuje celá řada rozhodovacích procesů, které sice přímo nezasahují do práv a povinností občanů, ale na jejich životy mají též zásadní vliv. Jde o rozhodování politiků a vysokých úředníků veřejné správy především ve věcech nakládání s veřejným majetkem, ale i v jiných, například koncepčních, věcech, a celkově v takových záležitostech, které mají zajišťovat plynulý chod veřejné správy. Typicky se jedná o členy hodnotících komisí v průběhu zadávání veřejných zakázek, kteří nesmí být ve vztahu k uchazečům a veřejné zakázce podjati. V opačném případě musí být takový člen z hodnotící komise vyloučen. Z obdobného důvodu je důležitý zákon o státní službě, který by měl zajistit nejen nepodjatost úředníků v konkrétních věcech, ale zajistit též jejich celkovou profesionalitu, odborné rozhodování na základě právních předpisů a nezávislost na politických vlivech.

Pro tyto účely vznikl speciální zákon o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb.), který za veřejné funkcionáře označuje politiky od poslanců, přes ministry a jiné vysoké úředníky až po radní, hejtmany krajů a starosty obcí. Tito veřejní funkcionáři nesmí upřednostnit svůj osobní zájem před zájmy, které mají ze své pozice hájit. Jedná se především o zákaz zneužití postavení, pravomoci a informací získaných při výkonu funkce k dosažení majetkového či jiného prospěchu pro sebe nebo jinou osobu a zákaz odvolávání se na svou funkci v osobních záležitostech (např. podnikání).

Pro některé z veřejných funkcionářů jsou stanoveny ještě přísnější podmínky, protože vzhledem k důležitosti jejich funkce existuje větší zájem na minimalizaci rizika střetu zájmů. Například ministři či členové bankovní rady ČNB nesmí podnikat nebo být členy orgánů podnikající osoby. Obecně pak platí, že jakýkoliv z veřejných funkcionářů je povinen při jednání orgánu, do kterého aktivně zasáhne (vystoupí na jednání, předloží návrh, hlasuje), oznámit svůj osobní poměr k projednávané věci. Takové oznámení je součástí zápisu z jednání.

Smyslem oznamovací povinnosti není zamezit veřejnému funkcionáři v aktivní účasti, ostatně to z pohledu ústavního práva ani není možné. Cílem je vnést světlo do motivů pro jeho způsob rozhodování. Veřejnost má následně kontrolu, zda se konkrétní radní nebo poslanec dostal do střetu zájmů a jak byla situace závažná. Zároveň má opatření sloužit preventivně, aby si každý veřejný funkcionář rozmyslel, zda se v případě střetu zájmů raději nezdržet jakéhokoliv vstupování do jednání.



„Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.“

Ust. § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.,
správní řád



Střety zájmů v územním plánování

Nákup obecních pozemků členy orgánů územní samosprávy, případně jejich rodinnými příslušníky, následovaný příslušnou změnou územního plánu – to je poměrně obvyklý scénář, který popisuje celá řada klientů Právní poradny TI. Zároveň jde o situace, kde bývá těžké navrhnout účinný postup, zvláště pokud příslušný člen orgánu územní samosprávy dodrží literu zákona v tom smyslu, že tento osobní zájem veřejně deklaruje, případně se navíc hlasování o změně územního plánu zdrží.

Poradna TI nepovažuje za dostatečnou současnou právní úpravu této problematiky zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. V tomto smyslu se zapojujeme do konzultačních procesů k připravované novele zákona o střetu zájmů, jménem Právní poradny TI i ve spolupráci s iniciativou Rekonstrukce státu.

Za současné situace se v rámci našich vzdělávacích aktivit a veřejných debat snažíme působit především „preventivně“, tj. poskytovat **návody, jak se občan může aktivně zapojit do dění a rozhodování v obci**, na co by se měl soustředit v otázkách hospodaření s veřejným majetkem, jak získat dostatek informací, případně jaké jsou možnosti využití právních nástrojů.

Co je dobré vědět

Nesplněním oznamovací povinnosti se veřejný funkcionář dopouští přestupku, za který lze uložit pokutu až 50 tisíc Kč. Tyto přestupky projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností v místě trvalého pobytu veřejného funkcionáře. Upozornit na možné spáchání takového přestupku může každý občan.

Kromě oznámení o osobním zájmu musí každý veřejný funkcionář podávat též oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, vždy do poloviny následujícího roku, a to po celou dobu výkonu funkce. Vyplněná oznámení jsou následně dostupná ve speciálním registru, který vede až na malé výjimky úřad, ve kterém veřejný funkcionář působí. Do registru může na základě písemné žádosti bezplatně nahlížet kdokoli.



Je „veřejným tajemstvím“, že majetek starosty se po dobu jeho funkce zvýšil o více než 10 mil. Kč. Jakým způsobem lze získat bližší informace o majetkových poměrech starosty a jak lze naložit s případnými zjištěnými nesrovnalostmi v jeho majetkových poměrech?

Majetkové poměry starosty jsou předmětem jím podávaného oznámení o majetku podle ustanovení § 10 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Dle § 10 je starosta (tj. veřejný funkcionář dle §2 zákona o střetu zájmů) povinen „*přesně, úplně a pravdivě písemně oznámit, že v průběhu výkonu funkce nabyl*

- a) *vlastnická nebo jiná věcná práva k nemovitostem, včetně ceny nemovitosti nebo ceny jiného věcného práva, za niž nemovitost nebo právo nabyt, a způsobu jejich nabytí,*
- b) *vlastnická práva k věcem movitým, jiná práva nebo jiné majetkové hodnoty, včetně způsobu nabytí věcí, práva nebo jiné majetkové hodnoty, pokud souhrnná cena věcí,*

práv nebo jiných majetkových hodnot nabytých v průběhu kalendářního roku přesáhla částku 500 000 Kč; do tohoto souhrnu se nezapočítávají věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž cena je nižší než 25 000 Kč,

- c) cenné papíry nebo práva s nimi spojená podle zvláštního právního předpisu, pokud celková výše kupní ceny cenných papírů od jednoho emitenta nebo práv s nimi spojených v době nabytí přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč v případě více emitentů,*
- d) jiný podíl v obchodní společnosti, než je uveden v písmenu c), pokud hodnota tohoto podílu přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč, jde-li o podíly u více obchodních společností.“*

Starosta jako veřejný funkcionář podává též **oznámení o příjmech, darech a závazcích**.

Dle § 11 je starosta povinen „přesně, úplně a pravdivě písemně oznámit, že

- a) během výkonu funkce získal jakékoliv peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody, zejména dary, s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku podle § 10, odměny, příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v podnikajících právnických osobách (dále jen „příjmy nebo jiné majetkové výhody“), pokud souhrnná výše příjmů nebo jiných majetkových výhod přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč; za peněžitý příjem nebo jinou majetkovou výhodu se pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů, do tohoto souhrnu se nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč,*
- b) má nesplacené finanční závazky, zejména půjčky, úvěry, nájemné, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky, pokud souhrnná výše závazků přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za něž se oznámení podává, částku 100 000 Kč.“*

V oznámení se uvádí výše, druh a zdroj každého příjmu (písm. a)) a výše a druh závazku (písm. b)), včetně toho, vůči komu takový závazek veřejný funkcionář má.

Tato oznámení jsou evidována v **registru oznámení**, který na úrovni obce zabezpečuje tajemník obecního úřadu a není-li tajemníka obecního úřadu, starosta obce.

Podejte si tedy **písemnou žádost o bezplatné nahlédnutí do registru** dle § 13 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Do registru je možné nahlížet osobně u Vašeho obecního úřadu nebo v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. V případě, že budete žádat o náhled pomocí veřejné datové sítě, obdržíte na Vaši žádost prostřednictvím provozovatele poštovních služeb uživatelské jméno a přístupové heslo. Tento přístup jste oprávněn využít pouze Vy osobně a je udělen pouze na omezenou dobu počítaje od doby prvního přístupu do registru.

Zjistíte-li z těchto oznámení **nesrovnalosti v majetkových poměrech starosty, doporučí bychom Vám se obrátit na místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností z důvodu porušení zákona o střetu zájmů a taktéž na místně příslušný finanční úřad.**



Veřejná zakázka

- „(1) *Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.*
- (2) *Veřejné zakázky se podle předmětu dělí na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce (dále jen „druhy veřejných zakázek“).*
- (3) *Veřejné zakázky se podle výše jejich předpokládané hodnoty dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu.“*

Ust. § 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Úplatné poskytnutí dodávek, služeb či úplatné poskytnutí stavebních prací pro zadavatele, kteří, zjednodušeně řečeno, nejsou soukromými komerčními subjekty, ale zajišťují plnění veřejných úkolů (typicky orgány státní správy či samosprávy, státní fondy), disponují s veřejnými prostředky (dotované subjekty, jiné veřejnoprávní subjekty), případně mají postavení monopolu v určité taxativně určené oblasti (plynárenství, teplárenství, vodárenství), se řídí souborem pravidel, která shrnuje zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“). Dle charakteru subjektů se tito zadavatelé, kteří mají povinnost postupovat dle ZVZ, dělí na zadavatele veřejné, dotované a zadavatele sektorové.

K čemu tato úprava veřejného zadávání slouží?

S ohledem na to, že prostřednictvím zakázek jsou vynakládány poměrně značné objemy veřejných finančních prostředků, je hlavním cílem úpravy veřejného zadávání především úspora veřejných prostředků. ZVZ pak proces výběru dodavatele pro právnické a fyzické osoby, které jsou povinny zadávat zakázky v souladu s tímto zákonem, formalizuje a upravuje obligatorní postup vedoucí k uzavření smlouvy na veřejné zakázky, který je nutné dodržet a respektovat. Tato pravidla směřují k zabezpečení otevřeného konkurenčního prostředí, přičemž volnou soutěž lze omezit či vyloučit pouze v přesně vymezených případech, jako např. v případě, že jsou ve hře podstatné bezpečnostní zájmy země, veřejnou zakázku může z technických či uměleckých důvodů splnit pouze jeden dodavatel či je třeba zajistit ochranu výhradních práv.

Sebelepší právní úprava veřejných zakázek ani bezchybné dodržování předepsaného postupu však nezaručí, že bude dosaženo hlavního cíle existence této právní úpravy veřejných zakázek, totiž úspory veřejných prostředků zadavatele. Zadavatelé musí především chtít dodržovat pravidla upravující veřejné zakázky nejen formálně, ale mít na zřeteli i jejich účel. Jedná se navíc o poměrně komplexní oblast, postíženou velmi častými změnami nastavených pravidel a někdy též nejednotnou výkladovou praxí subjektů, které mají na dodržování těchto pravidel dohlížet, což dále nahrává korupčnímu prostředí. Nejen motivace ziskem neoprávněné výhody, ale velmi často také nedostatečná profesionalita zaměstnanců zadavatelů činí z oblasti veřejných zakázek častý zdroj dotazů na Právní poradnu TI.



S jakými typy dotazů se na nás klienti obracejí?

- *Může se o zakázku malého rozsahu ucházet subjekt, který je zpracovatelem projektové dokumentace, tedy části zadávací dokumentace k zakázce?*
- *Je třeba, aby město v případě, že plánuje uzavřít smlouvu o úvěru, iniciovalo zadávací řízení v souladu se ZVZ?*
- *Obec je zřizovatelem, 100% vlastníkem a jediným společníkem právnické osoby – společnosti s ručením omezeným. Je nutné, aby na zakázku na poskytování služeb obci v hodnotě nad 2 mil. Kč ročně proběhlo zadávací řízení dle formalizovaného postupu upraveného ZVZ, nebo tuto službu může vykonávat obcí vlastněná společnost bez zadávacího řízení?*
- *Jakou formu musí mít podání na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže?*

Odpovědi na některé časté dotazy klientů poradny najdete na www.transparency.cz.

Bez ohledu na druh veřejné zakázky či druh řízení, který byl pro výběr dodavatele zvolen, musí každý subjekt při zadávání veřejných zakázek dbát na plnění základních zásad ZVZ, jimiž jsou transparentnost, rovné zacházení a zákaz diskriminace. Každý zadavatel musí v souladu s těmito zásadami zajistit co největší průhlednost a s tím související přezkoumatelnost celého řízení, přistupovat ke všem dodavatelům stejným způsobem a nepřipustit neodůvodněnou diskriminaci žádného z dodavatelů.

Není zakázka jako zakázka

Nebylo by však účelné, aby byl postup pro veškeré zakázky, bez ohledu na jejich hodnotu, shodný. Především v případě veřejných zakázek s malou hodnotou by mohla převážít negativa administrativní náročnosti tohoto procesu nad úsporami, které s sebou přináší otevřené konkurenční prostředí. Z této základní úvahy vznikla potřeba diferenciací veřejných zakázek co do předpokládané výše peněžního závazku (tzv. předpokládané hodnoty zakázky), kdy zákon rozlišuje veřejné zakázky malého rozsahu, veřejné zakázky podlimitní a veřejné zakázky nadlimitní. Důležité je především odlišit tzv. zakázky malého rozsahu od zakázek podlimitních, neboť zadávací řízení uvedená v ZVZ jsou určena pouze pro zakázky podlimitní a nadlimitní.

Základní pravidlo uvádí, že zakázkami malého rozsahu jsou takové zakázky, jejichž předpokládaná hodnota nedosáhne 2 mil. Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 mil. Kč bez DPH. Pokud jde o podlimitní zakázky, jedná se o zakázky, které dosahují minimálně limitů pro zakázky malého rozsahu a jejichž hodnota nedosáhne finančního limitu pro nadlimitní veřejnou zakázku stanoveného nařízením vlády č. 77/2008 Sb., ve znění pozdějších úprav. Například pro orgány státní správy jsou jako podlimitní zakázky definovány takové zakázky na dodávky, jejichž finanční hodnota plnění je rovna nebo vyšší než 2 mil. Kč a nedosahuje hodnoty 3 256 000 Kč. U stavebních zakázek se však již pohybujeme v podstatně jiných finančních objemech – mezní hodnota, od které se jedná o zakázky nadlimitní, činí 125 265 000 Kč.

ZVZ rozlišuje a upravuje zadávací řízení otevřené, užší, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. Možnost použití jednotlivých zadávacích řízení závisí na kategorii zadavatele a dalších zákonných podmínkách, přičemž otevřené řízení a užší řízení, která zajišťují neomezené konkurenční prostředí, mohou být zadavatelem použity bez omezení.



Více informací k jednotlivým druhům řízení lze nalézt například v **Metodice zadávání veřejných zakázek MMR**, dostupné na Portále o veřejných zakázkách a koncesích www.portal-vz.cz.

Proč by se zadávání veřejných zakázek malého rozsahu nemělo rovnat „zadávání z ruky“?

Pro zakázky malého rozsahu, tj. pro zakázky na dodávky a služby s hodnotou nedosahující 2 mil. Kč a u stavebních prací nedosahující 6 mil. Kč, ZVZ neuvádí žádné konkrétní procesní postupy a pouze odkazuje na nutnost dodržovat výše zmíněné tři základní principy veřejného zadávání. Nutné administrativní zjednodušení pro tyto zakázky s menším objemem však provází menší transparentnost těchto procesů a absence subjektu, který by dohlížel nad řádným průběhem těchto tzv. poptávkových řízení.

Některá města a obce na doporučení Ministerstva vnitra disponují pro zakázky s menším objemem finančních prostředků, na které se neaplikuje formální postup dle zákona o veřejných zakázkách, vlastními schválenými zásadami či interními postupy. Tyto interní postupy či směrnice dávají zaměstnancům příslušného subjektu bližší návod, jak zajistit postup výběru dodavatele v souladu s principy transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. V případě, že město či obec takovou směrnicí disponuje, je povinno podle ní při výběru dodavatele postupovat. Oblast zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, které jsou spolufinancovány z prostředků evropských, se aktuálně řídí také tzv. Závaznými postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v programovém období 2007-13 (dále jen „Závazné postupy“, obdobný dokument byl vytvořen i pro programové období 2014-20). Tyto Závazné postupy jsou pak detailněji rozpracovány v rámci pravidel pro příjemce jednotlivých operačních programů financovaných z prostředků EU. Platí tedy, že v případě těchto zakázek malého rozsahu je především vždy nutné nahlédnout do příslušných zásad či metodických pokynů, které velmi často jdou v této oblasti nad rámec zákonné úpravy.

V praxi velké množství nejen územních samosprávných celků, ale též například všechna ministerstva volí postup, kdy formou interního pokynu (interní směrnice) stanovují pravidla pro tato malá poptávková řízení.



Příklad interních pravidel pro zadávání zakázek malého rozsahu

Interní směrnice města Týniště nad Orlicí rozlišuje zakázky malého rozsahu do několika intervalů. Pro zakázky **nepřesahující 50 tis. Kč bez DPH** uvádí, že je možno tyto drobné nákupy zadávat tzv. z ruky, podle znalosti firem a situace na trhu. Pouze pro tyto drobné zakázky pak postačuje objednávka a není třeba uzavírat s vybraným dodavatelem písemnou smlouvu. V případech **veřejných zakázek, u kterých celková výše peněžitého závazku nepřesáhne 150 tis. Kč bez DPH**, je postupováno průkazným nabídkovým řízením, kdy výše nabídky minimálně tří oslovených potenciálních dodavatelů (i elek-

tronickou formou) musí být kdykoliv předložena ke kontrole. A pro **zakázky v intervalu 150 tis. Kč až 2 mil. Kč** směrnice předvídá další formalizaci procesu, a to ustavení minimálně tříčlenné komise pro otevírání obálek a komise pro hodnocení a posuzování nabídek. Interní směrnice města též stanovuje další požadavky týkající se především jasného určení odpovědností uvnitř orgánu veřejné správy či požadavky na archivaci dokumentů.

Zdroj:

<http://www.tyniste.cz/?page=smernice-pro-zadavani-verejnych-zakazek-mesta-tyniste-nad-orlici>

Kde hledat informace

Pro zakázky, u kterých je třeba dodržet formální postup dle ZVZ, je velmi důležitým nástrojem nejen pro férový průběh hospodářské soutěže mezi uchazeči, ale též pro průběžnou či následnou občanskou kontrolu, penzum uveřejňovacích povinností, které tento zákon po zadavateli požaduje dodržet.

Základními zdroji informací, které zpřístupňují veřejnosti údaje o zadávacích řízeních v elektronické podobě s možností dálkového přístupu, jsou:

- Věstník veřejných zakázek; a
- tzv. profil zadavatele.

Věstník veřejných zakázek (dostupný na <http://www.vestnikverejnychzakazek.cz>) obsahuje především oznámení o zahájení zadávacího řízení, předběžné oznámení, oznámení o výsledku zadávacího řízení, oznámení o zrušení zadávacího řízení a informaci o zřízení či zrušení profilu zadavatele.

Na profilu zadavatele, který mají zadavatelé povinně zřízený a pro jehož správu využívají některý z certifikovaných elektronických nástrojů, pak nalezneme uzavřenou smlouvu na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků, výši skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky a seznam subdodavatelů, kteří se na plnění veřejné zakázky podíleli. Někteří zadavatelé, z důvodu větší transparentnosti nakládání s veřejnými financemi, navíc dobrovolně zveřejňují nad rámec zákona informace o drobnějších poptávkových řízeních, na která se zmíněné publikační povinnosti povinně nevztahují.

Kontrolní orgány

Dozor nad zákonností průběhu procesu zadávání veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Podnět k tomuto dohledovému orgánu může podat nejen subjekt, který se o veřejnou zakázku ucházel či ucházet zamýšlel, ale též jakákoliv jiná, na zadávacím řízení nezúčastněná, osoba.

U zakázek malého rozsahu je určení kontrolního orgánu, který by byl v případě manipulace s těmito poptávkovými řízeními schopen zasáhnout, nepoměrně složitější. Nejedná-li se o zakázku malého rozsahu, která je hrazena například z dotačních prostředků evropských či národních (tady disponuje kontrolní pravomocí např. poskytovatel či příslušný správce daně), je možné především využít vlastních mechanismů kontroly zadavatele (interní audit) či obrátit se na zřizovatele subjektu zadavatele, pokud existuje. Veřejné zakázky malého rozsahu obcí a měst jsou dále předmětem přezkoumání prováděného každoročně krajským úřadem či auditorem nebo auditorskou společností a v některých případech, kdy lze ještě dosáhnout nápravy nezákonného stavu, je též možné využít dozorových pravomocí Ministerstva vnitra nad nezákonností přijatých aktů orgánů obce, které se k poptávkovému řízení vztahují.



Jako neúspěšný uchazeč o veřejnou zakázku jsem podal námitky proti úkonu zadavatele, kterým jsem byl z formálních důvodů vyloučen z účasti na tomto řízení. Na jakou instituci se mám dále obrátit? A je možné, aby podnět na nezákonnost postupu zadavatele podala i jiná osoba, která se zadávacího řízení neúčastnila? Jsou stanovena nějaká pravidla pro formu, kterou musí toto oznámení nezákonného postupu zadavatele mít?

Jste-li v pozici neúspěšného uchazeče o veřejnou zakázku (ZVZ užívá pojem „stěžovatel“, jímž je dodavatel, který má nebo měl zájem na získání určité veřejné zakázky a kterému v důsledku domnělého porušení zákona hrozí nebo vznikla újma na právech), řízení o přezkoumání úkonu zadavatele před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) lze, v souladu s tímto zákonem, zahájit na **Vámi podaný písemný návrh**. S výjimkou návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy je **podmínkou podání návrhu předchozí podání námitek zadavateli**. Účelovému podávání návrhů k ÚOHS ve smyslu § 114 ZVZ má bránit institut peněžitě kauce, kterou je navrhovatel v souvislosti s podáním svého návrhu povinen složit a která činí 1 % z nabídkové ceny navrhovatele za celou dobu plnění veřejné zakázky.

Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele může ÚOHS zahájit i z úřední povinnosti. Vzhledem k obecné povinnosti správních orgánů šetřit podněty občanů je proto také možné, aby kterýkoliv občan (neúspěšného uchazeče nevýjímaje) doručil na ÚOHS „**neformální**“ **podnět**, který nebude návrhem dle § 114 ZVZ. Podmínkou přijatelnosti takového neformálního podnětu pak již nebude zaplacení příslušné kauce. V případě neúspěšného uchazeče, pro kterého ZVZ předvídá možnost podání návrhu, by však podání takového neformálního podnětu na ÚOHS mohlo být vnímáno jako obcházení zákona s cílem vyhnout se povinnosti uhradit peněžitou kauci.

Neformální podnět i návrh musí především splňovat obecné náležitosti podání v souladu s § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dle tohoto ustanovení **je nutné, aby z podání bylo především patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje**.

Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování.

Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

Podáváte-li jako **neúspěšný uchazeč** na ÚOHS návrh dle § 114 ZVZ, musí tento návrh kromě výše zmíněných obecných náležitostí podání obsahovat též **označení zadavatele, uvedení, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli hrozí nebo vznikla újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů, a popis, čeho se navrhovatel domáhá**.

Dle ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu **je možno podání učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem**. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno výše uvedeným způsobem, je možno podání učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu.

Doplňme, že podle ustanovení § 114 odst. 4 ZVZ musí být návrh doručen ÚOHS a ve stejnopisu zadavateli do 10 kalendářních dnů ode dne, v němž stěžovatel obdržel rozhodnutí, kterým zadavatel námitkám nevyhověl.



„(1) Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

(2) Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.

(3) Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.

(4) Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“

Čl. 21 Listiny základních práv a svobod

V České republice mohou občané uplatňovat svá volební práva několika způsoby a v několika volebních procesech. Na úvod je však potřeba říci, co se myslí samotným volebním právem.

Listina základních práv a svobod mimo jiné stanoví, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo volbou svých zástupců. Právě svobodná volba politické reprezentace je základním stavebním kamenem demokratického zřízení a právního státu. Podobná pravidla zakotvují i mezinárodní dokumenty, ke kterým Česká republika přistoupila (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Listina základních práv EU, Kodex správných postupů ve volebních věcech Rady Evropy).

Volebním právem je tedy možnost hlasovat pro určité kandidáty a tím vyjádřit svůj politický názor či též rozhodovat o některých otázkách přímo, pokud se o nich koná např. referendum. Obojí spadá pod tzv. aktivní volební právo. Občané se však mohou rovněž sami ucházet o různé veřejné funkce, což je nazýváno volebním právem pasivním. Za legitimní vyjádření názoru a realizaci volebního práva je možno považovat i odmítnutí se voleb účastnit.

Důležité je zdůraznit, že práva obsažená v čl. 21 Listiny základních práv a svobod nemohou být

nikdy občanům České republiky odňata nebo omezena na základě pohlaví, rasy, vzdělání, sociálního postavení apod. Pro výkon volebního práva však mohou být zákonem stanoveny omezující podmínky (odnětí svobody, omezení svéprávnosti, výkon vojenské služby).



V některých zemích ve světě i v Evropě se lze setkat i s **volební povinností** (týká se jen aktivního volebního práva). Jako příklad může sloužit Belgie, Lucembursko, Řecko, Itálie, Kypr, Lichtenštejnsko, Turecko, ale i Austrálie, Brazílie, Argentina či Singapur. Někde je volební povinnost i silně vymáhána (např. pokutou, zbavením práva volit), jinde je povinnost spíše deklarací a neúčast není nijak sankcionována.

Druhy voleb

Pro Českou republiku je typické, že se volí především členové různých kolektivních orgánů (poslanecká sněmovna, Evropský parlament, zastupitelstva obcí a krajů; výjimkou je prezident republiky), a to většinou na čtyři roky (kromě senátorů, jejichž mandát trvá 6 let). V praxi to znamená, že v průměru jednou za dva roky má občan možnost projevit své politické smýšlení. Vzhledem k tomu, že prvky přímé demokracie nejsou v ČR příliš tradiční, jsou volby stále jedním z neúčinnějších prostředků k ovlivnění fungování bližšího či širšího okolí. Tradičně největší účasti se těší volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a nově i přímá volba prezidenta republiky.

Někde uprostřed zájmu voličů jsou volby komunální a krajské. Na opačném konci potom najdeme volby do Evropského parlamentu a volby senátní, především jejich druhé kolo.

Z pohledu zákona upravuje volební právo, proces volby a veškeré další s tím související procedury, včetně správních deliktů a soudního přezkumu, vždy samostatný předpis. Výčet těchto předpisů zahrnuje:

1. zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky;
2. zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky;
3. zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu;
4. zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů;
5. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

Ministerstvo vnitra dlouhodobě uvažuje o možnosti vytvoření volebního kodexu, který by v sobě na jednom místě obsáhl pravidla pro všechny typy voleb, což by v ideálním případě jistě přispělo k větší přehlednosti problematiky pro veřejnost.

Přímá demokracie

Kromě obvyklého volení zástupců do různých sborů se stále populárnějším nástrojem k ovlivnění veřejného dění stává referendum, jeden z klasických nástrojů tzv. přímé demokracie. S volbami má referendum společný takřka shodný proces, rozdíl spočívá v tom, že se nehlasuje o osobách, ale o konkrétních záležitostech a způsobech jejich řešení. Na celostátní úrovni by byl k uzákonění referenda potřeba ústavní zákon, který byl sice již za dobu trvání samostatné České republiky v různé podobě několikrát navržen, ale z rozličných důvodů se ho nepodařilo schválit. Naopak místní či krajské referendum již řadu let uzákoněno máme a dalo by se říci, že právě místní referendum zažívá v posledních letech jakýsi boom.

Více se o specifikách místního referenda a o tom, jak ho uspořádat, můžete dozvědět v publikaci TI *Místní referendum* z roku 2010, dostupné na naší webové stránce.



Lze pořádat místní referendum společně s volbami prezidenta republiky ve dvou dnech?

Podle § 5 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, se referendum koná v jednom dni. Pokud se však koná současně s jakýmkoliv volbami, přizpůsobuje se termínu konání voleb (tedy dva dny). Problém nastal s tím, že prezidentské volby nejsou výslovně zmíněny ve výčtu voleb, se kterými lze referendum spojit. Ministerstvo vnitra tedy doporučovalo řídit se doslovným zněním zákona a konat referendum pouze v jednom dni. Průlom přinesla rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Ars 2/2012-29 ve věci referenda v Městské části Praha 7 a Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57A 75/2012-101 ohledně dosud „největšího“ místního referenda ve statutárním městě Plzni. Na základě analogie bylo dovozeno, že režim prezidentských voleb je stejný jako všech ostatních a nic nebrání konání referenda ve dvou dnech společně s nimi.

Problémy při volbách

V celkovém pohledu si drží Česká republika vysoký standard při dodržování základních pravidel pro svobodné volby zakotvených v ústavním pořádku. Přesto se čas od času objeví fenomén, který má negativní dopad nejen na výsledek voleb a hlasování, ale ve svém důsledku i na politickou scénu, kvalitu veřejné správy a úroveň života občanů.

1. Kupčení s hlasy

Tato praktika se ve větší míře objevila v souvislosti s komunálními volbami v roce 2010. Konkrétně se jednalo o to, že organizátoři těchto obchodů slibovali a následně i vypláceli voličům, kteří se zavázali dát hlas konkrétní straně či kandidátovi, určitý finanční obnos. Většinou se tak dělo v menších obcích, kde stačí relativně málo hlasů k ovlivnění výsledků voleb. V blízkosti volebních místností pak docházelo přímo k předáváním peněz a odevzdávání nepoužitých volebních lístků a tím kontrole, zda opravdu volič vhodil lístek „správný“. Toto bylo možno sice obejít vyzvednutím volebních lístků až ve volební místnosti, ale nákup hlasů směřoval především mezi osoby s nižším vzděláním, sociálním postavením a zájmem o politické dění, které často upřednostňovaly okamžitý finanční profit před svobodným uplatněním volebního práva a dlouhodobými cíli.

Následky, i když se okamžitě nemusely projevit, mohly být pro obec fatální. Při takto podnikatelsko-tržním pojetí volebního práva a zastupitelské demokracie se nelze divit následným nevýhodným prodejům obecního majetku, účelovým změnám územního plánu ve prospěch příbuzných nebo obchodních partnerů či dotační podpoře podezřelých subjektů právě lidmi, kteří si svůj post v politice koupili, místo aby si získali přízeň voličů svým plány a vizemi dalšího rozvoje obce.

Popsané jednání naplňovalo podle názoru TI skutkové podstaty úplatkářských trestných činů. Nicméně po zkušenosti s proběhlými volbami byl trestní zákoník novelizován o ustanovení, které postihuje přímo uplácení v souvislosti s volbami.

Od tohoto jednání je potřeba odlišit předvolební sliby a poskytování propagačních materiálů při různých předvolebních akcích, které slouží především k propagaci, vysvětlení programu a upoutání pozornosti voličů, nikoli přímo k ovlivnění samotného výkonu volebního práva.



„Kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu poskytne, nabídne nebo slíbí finanční, majetkový nebo jiný obdobný prospěch, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.“

Ust. § 351 trestního zákoníku

Příklad

Předvolební kampaň

Nově vzniklé politické hnutí Demokratické Ano-Ne (zkráceně D-Ano-Ne), zaměřené na prosazování institutu referenda a přímé demokracie na celostátní úrovni, zahájilo před volbami do poslanecké sněmovny mohutnou kampaň, která se skládala ze tří hlavních částí.

Lídři strany pořádali v mnoha městech setkání s občany na náměstích. Na mítincích hrála hudba, kandidáti vysvětlovali svůj program, rozdávaly se propagační materiály (balónky, propisky) a zdarma bylo i občerstvení (pivo, opečené klobásy).

Druhou část kampaň tvořily speciální webové stránky, které kromě několika politických hesel nabízely pro prvních deset tisíc zaregistrovaných voličů hnutí D-Ano-Ne slevový poukaz v hodnotě 5 tis. Kč na nákup zájezdu u cestovní kanceláře vlastněné jedním z hlavních sponzorů strany. Jediné, co museli potenciální voliči splnit, bylo vyplnit internetový dotazník a v něm se zavázat k volbě hnutí D-Ano-Ne.

Třetí část kampaň probíhala těsně před volebními dny. Členové lokálních buněk hnutí obcházeli vybraná místa především na sídlištích. Byt od bytu hovořili s občany a ptali se, zda půjdou k volbám a koho budou volit. V případě, že občané nechtěli jít volit vůbec, nebo chtěli volit jinou stranu, slibovali jim členové hnutí za změnu názoru a hlas pro D-Ano-Ne odvoz autem do volební místnosti a odměnu 500 Kč.

Jde v některé z předchozích situací o jednání, které je za hranou běžné kampaň a dalo by se považovat za nelegální ovlivňování voleb?

Řešení:

První případ je v pořádku. Politici objasňují své vize a snaží se přesvědčit voliče více či méně racionálními a pravdivými argumenty. Nabízený prospěch (propagační předměty, občerstvení) má primárně zpříjemnit občanům setkání, nikoli přímo ovlivnit jejich rozhodnutí, koho volit. Z hlediska trestního práva chybí (resp. není z jednání prokazatelný) úmysl ohrozit právem chráněný zájem na řádném průběhu voleb. Zároveň absentuje i jasná souvislost s výkonem volebního práva. Mítink se koná delší čas před volbami, tj. občan může takových akcí navštívit více a bude mít stále dostatek času se svobodně rozmyslet, komu dá svůj hlas. Vzhledem k tomuto a též k velmi malé hodnotě získaného prospěchu (i když trestní zákoník nestanoví minimální hodnotu úplatku), není zřejmě splněna ani podmínka subsidiarity trestní represe, tedy zejména škodlivost pro společnost.

Druhý případ je hraniční. V daleko menší míře jsou prezentovány politické názory a kampaň má fungovat na principu „něco za něco“. Za hlas pro politický subjekt obdrží volič finanční plnění v relativně vysoké hodnotě a zároveň se musí zavázat, že bude volit konkrétním způsobem. Lze tedy zaregistrovat daleko bližší vazbu na výkon hlasovacího práva, větší hodnotu získaného prospěchu (a tím i vyšší společenskou škodlivost) a chybějící politickou součást kampaň, která napovídá spíše tomu, že daný subjekt musel vědět, že jeho počínání může minimálně ohrozit zákonem chráněný zájem na řádném průběhu voleb. I když zmíněné souvislosti vypovídají spíše o tom, že se jedná již o kampaň za hranou zákona, onen závazek voliče k určité volbě není právně vymahatelný a nelze zjistit, zda ho volič dodržel. Může tedy dojít k situaci, kdy všichni zaregistrovaní voliči obdrží slevový poukaz a ani jeden z nich nedá hlas podle závazku, což naopak spíše nahrává tomu, že se nejedná o kampaň postižitelnou podle trestního zákoníku.

Třetí případ je trestným činem. Kampaň zcela postrádá politický rozměr. Politický subjekt pouze zjišťuje preference voličů, a pokud se neshodují s jeho představou, slibuje přímé finanční plnění výměnou za jejich hlas. Toto finanční plnění je pak podpořeno hromadným svozem voličů k volebním místnostem a dochází i k jakési kontrole jejich hlasování na místě (v praxi často např. rozdáváním vyplněných volebních lístků a po odvolení vybíráním lístků čistých, vyzvednutých voličem ve volební místnosti). Je zde také zcela jasně patrný úmysl ohrozit zákonem chráněný zájem na řádném průběhu voleb, stejně tak je zjevná společenská škodlivost (degradace politické kultury na pouhé tržní pojetí demokracie, kdy nejmovitější kandidáti mají zajištěn přístup k voleným funkcím).

2. Účelová změna trvalého pobytu před volbami

Druhým způsobem, jak nelegálně ovlivnit výsledek voleb (opět především komunálních v menších obcích), se stala účelová změna trvalého bydliště těsně před termínem voleb. Prakticky tak před začátkem voleb dojde k „přehlášení“ občanů, kteří jsou jasnými a rozhodnutými příznivci určitého politického subjektu, na jednu či několik málo adres v dané obci. V případě obcí s několika stovkami obyvatel může např. 30-40 nových voličů mít výrazný vliv na výsledek voleb.

Vzhledem k tomu, že trvalé bydliště, na rozdíl od dřívějšího institutu domovského práva, je pouze evidenční údaj a nelze nikomu bránit v jeho změně, nebylo zcela jasné, jak proti takové na první pohled neetické praxi zakročit.

Několik sporů se dostalo až k Ústavnímu soudu, který celkem jasně zasáhl ve prospěch řádného průběhu voleb. Jednak uznal právo orgánu, který vytváří voličské seznamy, tyto formálně zapsané voliče vyškrtnout, zároveň obecně konstatoval, že pro vznik volebního práva do zastupitelstva obce je nutný faktický vztah k obci, ve které je toto právo realizováno.

Ústavní soud takto rozhodl v případech Hřenska (Pl. ÚS 59/10) nebo Karlovy Studánky (Pl. ÚS 6/11).



„Smyslem formální existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele-voliče k obci. O existenci tohoto pouta nese svědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon.“

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/11 ze dne 4. května 2011

3. Politické kampaně

Většina zmíněných předpisů upravujících volby má v sobě ohledně způsobu vedení volebních kampaní obsaženu pouze stručnou zmínku, případně neobsahuje úpravu žádnou. Pokud tedy něco nalézt lze, omezil se zákonodárce na konstatování, že: „volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.“

Porušení této povinnosti však není sankcionováno ani jedním z příslušných zákonů. Jedinou alternativou, která by připadala v úvahu, je obrana u soudu. Navíc je ustanovení natolik vágní a neexistuje k němu ani náležitá judikatura, že lze jen stěží učinit alespoň příkladný výčet vedení kampaně, které by bylo v rozporu s tímto ustanovením.

Občas je možné narazit na situaci, kdy je k předvolební kampani využíván i prostor, který by měl být primárně apolitický, jelikož je placený z veřejného rozpočtu.



Město vydává obecní časopis, kde se po většinu roku propagují kulturní a sportovní akce, občané jsou upozorňováni na různá omezení při rekonstrukcích a mohou se dozvědět ryze praktické informace. Články píše zastupitelé, úředníci a další přispěvatelé. V době před volbami však pravidelně dochází k tomu, že se články stávají méně vyváženými, vyjadřují se pouze pozitivně ke všem krokům města a jejich autory bývají především členové vládnoucí koalice. Vše vyznívá spíše jako kampaň než jako informace pro občany. Je tohle v pořádku a jde s tím něco dělat?

Vydávání periodického tisku upravuje zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon (TiskZ), který od konce roku 2013 obsahuje též speciální ustanovení pro periodický tisk vydávaný územními samosprávnými celky. V ust. § 4a TiskZ stojí:

„Vydavatel periodického tisku územního samosprávného celku je povinen poskytovat objektivní a vyvážené informace o územním samosprávném celku a poskytnout přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva územního samosprávného celku, týkající se tohoto územního samosprávného celku.“

Jak je tedy patrné z výše popsané situace, musí vydavatel především poskytovat objektivní informace a dát přiměřený prostor všem zastupitelům. Občané obce ovšem taková práva nemají a uveřejnění jejich příspěvků závisí jen na rozhodnutí vydavatele. Zastupitelé, jejichž příspěvky nebudou zveřejněny, mají naopak právo požadovat uveřejnění dodatečné informace a toto eventuálně vymáhat i soudně v souladu s ustanoveními § 11a a analogicky též § 13 TiskZ.

4. Financování politických stran

Financování politických stran upravuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Bohužel však tento předpis obsahuje pouze minimum pravidel regulujících hospodaření stran a hnutí. Setkat se můžeme především s povinností předkládat každoročně do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky výroční finanční zprávu se zákazem přijmout dar od státu, krajů, obcí, státních, krajských a obecních společností, zahraničních státních příslušníků (pokud nemají trvalý pobyt v ČR) a zahraničních společností (s výjimkou nadací a politických stran).

Největším nedostatkem tohoto systému je, že neexistuje téměř žádná kontrola ve chvíli, kdy probíhají volby, a že poslanci kontrolující výroční zprávy v podstatě dohlížíjí sami na sebe.



Transparency International – Česká republika sleduje před volbami a v průběhu jednotlivých voleb **dostupnost údajů o financování kampaní u jednotlivých stran** a poskytuje tím veřejnosti jednu z dalších možností, jak si vytvořit ucelený obrázek a informovaný názor na jednotlivé politické subjekty.

Pro více informací navštivte www.transparentnivolby.cz.

Náš tým

Právníci pracující v Právní poradně TI tvoří dobře sehraný tým. Kdybyste se každého jednotlivě zeptali, proč se věnují práci v bezplatné právní poradně neziskové organizace, kromě jiného byste svorně dostali odpověď, že důležitou motivací je právě přátelská atmosféra a vzájemná podpora kolegů v často nelehké každodenní práci.

A co říkají jednotliví členové týmu na otázku po specifických důvodech, proč si jako právníci s různorodými životními i pracovními zkušenostmi zvolili pro působení právě TI?



Radka: *TI je vysoce profesionální organizace a svým odborným přístupem k problematice korupce si získala respekt napříč celou společností. Přidanou hodnotou je pro mne vedení týmu poradny složeného nejen z vysoce kvalifikovaných právníků, ale také výběrných kolegů, na které se můžu vždy spolehnout.*



Petr: *V TI jsem začínal v rámci krátkodobé dobrovolné stáže v době studia na vysoké škole. Postupně jsem zjistil, že práce v TI nabízí příležitost zabývat se mnoha oblastmi veřejného práva a zároveň různé druhy nejen právníkové činnosti – od práce s klienty přes jednání s úřady a účast na vzdělávacích aktivitách až po připomínkování nových předpisů. To vše zároveň stojí na pevných hodnotových základech. Taková široká škála zkušeností je podle mého názoru neocenitelná a jen těžko ji lze najít jinde.*



Helena: *Orientace na pomoc konkrétním občanům, zajímavá a zároveň různorodá práce v právní oblasti, která je mi profesně i osobně blízká, a velmi inspirující přátelský kolektiv, to je to, co jsem od své budoucí práce vždy očekávala a konečně našla.*



Aneta: *Práce v oblasti veřejného sektoru ve prospěch neziskové organizace, jejíž činnost má především v dnešní době skutečný smysl, ale i pracovní náplň, jejíž součástí je faktická účast na veřejném dění, snoubí jednoduše vše, čemu jsem se chtěla po vysoké škole věnovat.*



Zdeněk: *TI pro mne byla vždy vzorem nezištného boje nejen s korupcí, takže když jsem se po absolvování právnické fakulty dozvěděl, že TI hledá právníka, nemusel jsem se dlouho rozhodovat. Odměnou mi je pestrá práce v oblasti veřejného práva zaměřená na pomoc lidem v kolektivu vynikajících odborníků.*



Jitka: *Vzhledem k tomu, že jsem si neuměla představit samu sebe v oblasti soukromého práva nebo v advokátní kanceláři, možnost pracovat v Právní poradně TI mě velmi oslovila a nadchla jsem se pro ni. Při řešení jednotlivých kauz si navíc den ode dne víc a víc uvědomuji, jak strašně důležitá práce lidí z TI je.*

Pro více informací o pracovnících Právní poradny TI, o naší činnosti i řešených případech navštivte www.transparency.cz.