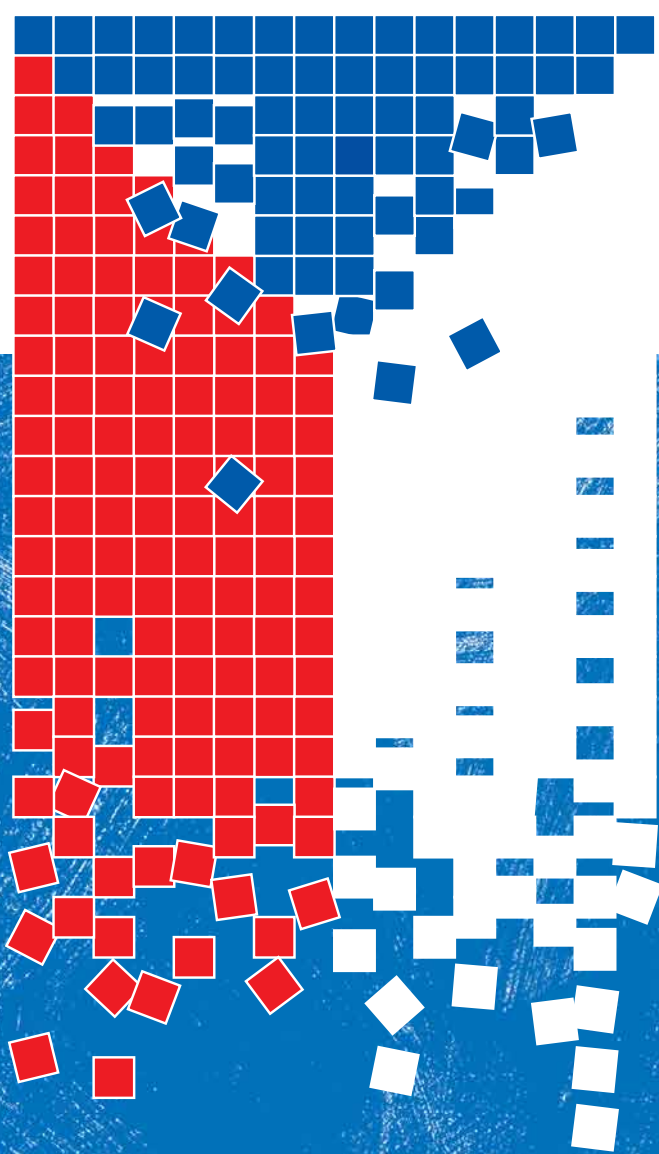


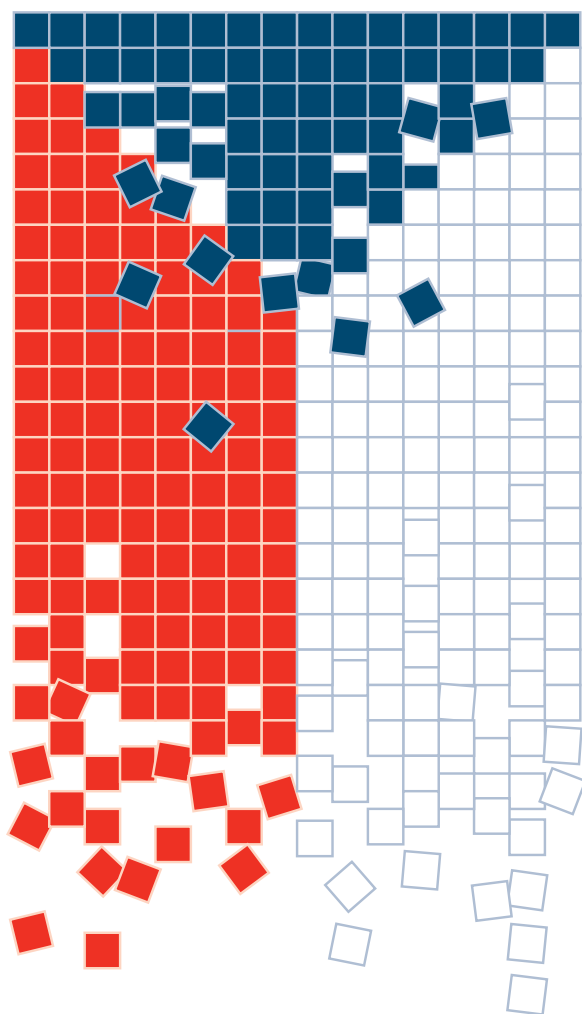
ZAHRANIČNÍ INVESTICE A CZECHINVEST

JAKO FAKTORY DESTABILIZUJÍCÍ DEMOKRATICKÝ PRÁVNÍ STÁT

Pavel Franc | Jiří Nezhyba



ZAHRANIČNÍ INVESTICE A CZECHINVEST JAKO FAKTORY DESTABILIZUJÍCÍ DEMOKRATICKÝ PRÁVNÍ STÁT



Pavel Franc | Jiří Nezhyba

Analýza programu GARDE občanského sdružení Ekologický právní servis

Pavel Franc, Jiří Nezhyba:

ZAHRANIČNÍ INVESTICE A CZECHINVEST JAKO FAKTORY DESTABILIZUJÍCÍ DEMOKRATICKÝ PRÁVNÍ STÁT

© Ekologický právní servis, Brno, září 2007

1.vyd., 56 stran

ISBN 978-80-86544-10-6

OBSAH

ÚVOD	6
------	---

A

CZECHINVEST JAKO SOUČÁST KOMPRADORSKÉHO SERVISNÍHO SEKTORU

1 ■ Vznik CzechInvestu a první zahraniční investice	8
2 ■ Vznik a postavení CzechInvestu z perspektivy mezinárodní praxe	11
3 ■ CzechInvest a jeho role v procesu schvalování investičních pobídek	12
3.1 ■ CzechInvest ovlivňuje zákonodárný proces	12
3.2 ■ Shrnutí	15
3.3 ■ Návrhy řešení	15
4 ■ CzechInvest a Sdružení pro zahraniční investice - AFI	17
4.1 ■ Propojení CzechInvestu a AFI	17
4.2 ■ Spolupráce CzechInvestu a AFI z pohledu trestního práva	19
4.3 ■ Je možná aplikace zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů	21
4.4 ■ Návrhy řešení	22

B

PROSAZOVÁNÍ ZAHRAJČIČNÍCH INVESTIC NA REGIONÁLNÍ A MÍSTNÍ ÚROVNI

1 ■ Nezávislý výkon státní správy vs. smluvní závazky	
územních samosprávných celků vůči zahraničním investorům	26
1.1 ■ Závazek součinnosti při získání všech potřebných rozhodnutí a povolení	28
1.2 ■ Smlouvy presumují vydání konkrétních povolení	28
1.3 ■ Smlouvy obsahově determinují povolení ve prospěch investorů	29
1.4 ■ Závazek samospráv zdržet se kroků, které by mohly být škodlivé pro projekt	29
1.5 ■ Smluvní závazek územních samospráv požádat o povolení namísto či v zastoupení investora	30
1.6 ■ Povinnost územních samosprávných celků spolupracovat s investorem v závazných termínech	30
1.7 ■ Shrnutí: ujednání smluv o součinnosti odporují zákonu nebo dobrým mravům	32
1.8 ■ Investoři a ochrana dobré víry	33
1.9 ■ Nemožnost odstranění nezákonné stavby vs. ochrana dobré víry	35
1.10 ■ Návrhy řešení	37
2 ■ Další souvislosti prosazování zahraničních investic	38
2.1 ■ Rozhodování vlády ČR o investici před jejím povoláním ve správních řízeních	38
2.2 ■ Územní samosprávné celky a příprava průmyslových zón	39
2.3 ■ Exkurs: vztahy mezi představiteli územních samosprávných celků a podnikatelskou sférou	39
2.4 ■ CzechInvest – státní orgán, nebo koordinátor soukromých projektů?	40
3 ■ Systémová podjatost	43
3.1 ■ Návrhy řešení	48
4 ■ Povinnosti úředníků územních samosprávných celků	49
4.1 ■ Povinnosti úředníků podle zákona č. 312/2002 Sb.	49
4.2 ■ Povinnosti úředníků podle zákona č. 218/2002 Sb.	52
4.3 ■ Návrhy řešení	54

ZÁVĚR	56
EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS	57
PROGRAM GARDE	57

ÚVOD

Motto:

„New forms of relationship have developed between the public sector and the business and nonprofit sectors, giving rise for example to increasingly close forms of collaboration such as public/private partnerships, self-regulation, interchanges of personnel and sponsorships. New forms of employment in the public sector have also emerged with potential for changes to traditional employment obligations and loyalties. In consequence, there is clearly and potential for new forms of conflict of interest involving and individual official's private interests and public duties, and growing public concern has put pressure on governments to ensure that the integrity of official decision-making is not compromised.“ - Annex to the Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service¹

„Mezi veřejným sektorem, obchodním sektorem a neziskovým sektorem se rozvinuly zcela nové formy vztahů, což například umožňuje vznik stále těsnějších forem spolupráce, jako je např. public/private partnerships, samoregulace, výměny zaměstnanců, a sponzorování. Dokonce i nové formy zaměstnaneckých poměrů ve veřejném sektoru s sebou přinesly potenciál pro změnu tradičních závazků a chápání loajality zaměstnance. V důsledku toho je zcela zřejmý rostoucí potenciál pro nové formy konfliktu zájmů, který různými způsoby proplétá soukromé zájmy daného úředníka veřejné správy a jeho veřejné povinnosti. Rostoucí veřejný zájem pak vlády vystavuje tlaku s cílem, aby integrita oficiálních rozhodovacích procesů nebyla žádným způsobem narušena.“ - Příloha Doporučení Rady ke Směrnici OECD k řízení konfliktu zájmů ve veřejné službě²

Program GARDE - Globální odpovědnost občanského sdružení Ekologický právní servis (dále jen „GARDE – EPS“) Vám přináší analýzu zaměřenou na střet zájmů mezi soukromou a veřejnou sférou při prosazování zahraničních investic. GARDE – EPS se v rámci strategické litigace po léta věnuje případům významných zahraničních investic nadnárodních korporací v České republice, jako např. byly kauzy mexické hliníkárný Nematik v Havrani u Mostu, japonsko-francouzské automobilky Toyota Peugeot Citroën Automobile u Kolína, korejsko-nizozemské továrny na výrobu obrazovek LG.Philips Displays v Hranicích či v současné době korejské automobilky Hyundai v Nošovicích.

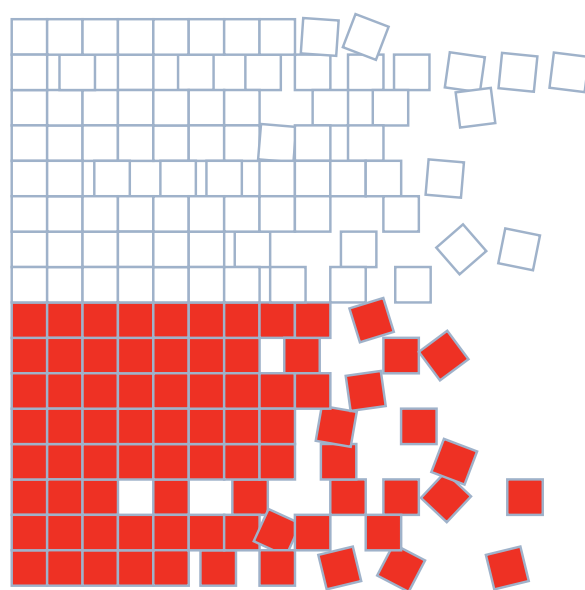
Náš zájem o takové případy pramení z faktu, že s aktivitami nadnárodních společností jsou mnohdy spojeny významné, často bohužel negativní environmentální, ekonomické a společenské vlivy. Vybírali jsme proto kauzy se závažnými dopady a svým významem ovlivňující celou společnost. Právě s nimi jsou spojeny další až patologické společenské jevy, které podle našeho názoru ohrožují základní principy demokratického právního státu. Příliš často máme totiž pocit, že naše právní bitvy jsou pouhým absurdními dramaty, v nichž si úředníci, ale bohužel často i soudci s námi hrají na schovávanou ve spleti paragrafů, zatímco skutečné důvody jejich rozhodnutí a úvah nejen nám, ale celé společnosti zůstávají ukryty. Příliš často se u těchto kauz opakují stále stejné způsoby rozhodování, postupy atd., aby šlo o pouhou neschopnost odpovědných úředníků. Proto jsme se také pokusili shrnout vybrané zkušenosti a problémy do této analýzy s přáním otevřít debatu o tom, zda náš současný systém právních záruk fungování demokratického a právního státu je dostatečně odolný náporu velkých korporátních celků, které stále více ovlivňují podobu světa, ve kterém žijeme.

1 anglický originál, viz internetové stránky OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

2 český překlad, viz internetové stránky Ministerstva vnitra: http://www.mvcr.cz/reforma/moderniz/odd_m_st/konf_zaj.html

A

**CZECHINVEST
JAKO SOUČÁST
KOMPRADORSKÉHO
SERVISNÍHO SEKTORU**



VZNIK CZECHINVESTU A PRVNÍ ZAHRANIČNÍ INVESTICE³

Často se předpokládá, že politika lákání přímých zahraničních investic (dále jen „PZI“) přišla jako důsledek změny vlády v roce 1998, kdy vládní koalice vedená Václavem Klausem odešla do opozice. Ve skutečnosti však důvody transformace hospodářské politiky měly daleko hlubší příčiny, které byly do velké míry nezávislé na stranicko-politickém vývoji. Tyto změny na politické scéně mohly skutečně urychlit a radikalizovat změnu ekonomické politiky, zdaleka však nebyly rozhodujícím faktorem. Byla to právě Klausova vláda, a přímo sám Václav Klaus, kdo v roce 1997 rozhodl o poskytování podpory zahraničním investorům. To ukazuje, že populární vysvětlení založená na stranicko-politických faktorech jsou mylná. Historie politiky lákání investic je však mnohem delší.

Tato politika byla rozvíjena v rámci státního aparátu již v období, kterému dominovala Klausovská politika podpory domácí akumulace, někdy označovaná jako „Česká cesta“. Již v tomto období existovala skupina lidí, která se aktivně rozvíjela a prosazovala podporu PZI. Tito lidé pracující na Ministerstvu průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) zde čelili nepříznivému prostředí, kdy zahraniční investoři nebyli příliš vítáni. Přesto v listopadu 1992 úspěšně založili agenturu na podporu (zahraničních) investic CzechInvest (dále jen „CzechInvest“), tehdy Českou agenturu pro zahraniční investice. Jak vzpomíná Vladimír Dlouhý, tehdejší ministr průmyslu a obchodu, při jeho přesvědčování o nezbytnosti a užitečnosti takovéto agentury sehrál zásadní roli irský poradce, který byl financován z programu EU Phare.⁴ Finanční podpora od Evropské unie byla pro agenturu velice důležitou. EU nejen platila poradce, kteří využívali irské zkušenosti, aby argumentovali pro vytvoření agentury pro lákání zahraničních investic, ale také poskytovala významný zdroj financování. Irsko bylo vnímáno jako první „Evropský tygr,“ který se dokázal vymanit ze své pozice na periferii a šplhat v mezinárodní dělbě práce. Střední a východní Evropa pak měla zopakovat irskou zkušenost.

V devadesátých letech externí zdroje pokrývaly až 62% rozpočtu CzechInvestu.⁵ CzechInvest navíc dostával část pomoci v naturáliích, což se neodráželo v jeho rozpočtu. Zakladatel CzechInvestu Jan A. Havelka zdůrazňuje důležitost zahraniční pomoci v té době. V některých letech bylo podle Havelkových odhadů okolo 80% faktického rozpočtu CzechInvestu financováno zahraničními daňovými poplatníky.⁶ Havelka, který byl vybrán zahraničními poradci díky svým zkušenostem projektového manažera v Kuvajtském investičním úřadu (Kuwait Investment Office) a bývalého poradce slovenského ministra zahraničních věcí, ilustruje důležitost EU při přijímání strategie CzechInvestu v prostředí, které bylo velmi nepříznivé k jeho činnosti.

„To že jsem byl podporován lidmi ze Světové banky a Evropské komise bylo velice důležité. Díky tomu se mi podařilo získat hned v prvních letech masivní podporu z programu Phare. Dostal jsem tak u Dlouhého takový punc člověka, který aspoň ví, co chce. A má důvěru těch lidí, kterým má on důvěřovat. (...) Když se mi podařilo přesvědčit Dlouhého, tak jsem si potom mohl dovolit takové kousky, že jsem v podstatě za zády rozpočtového útvaru na ministerstvu začal ve velkém otevírat zahraniční zastoupení. To jsme otevřeli nejprve v Londýně. Jak se to samozřejmě dozvěděli, že jsem poslal do Londýna člověka a že jsem tam najal kanceláře, to byl strašný cirkus. (...) A já jsem mohl říct: „Podívejte se pánové, vás to nestálo ani korunu. To všechno zaplatila Phare.“⁷

Havelka svou strategii zaměřil na změnu veřejného vnímání zahraničních investic a získání důvěry a podpory vlády, protože čelil nepřátelskému prostředí jak ve vládě tak mezi širokou veřejností. CzechInvest pak používal svůj

3 Tato část analýzy vychází z velké části ze sociologického a politologického výzkumu, který byl publikován v J. Drahokoupil, *The rise of the competition state in Central and Eastern Europe: The politics of foreign direct investment*, doktorská dizertace, Central European University, Budapest, 2007 a J. Drahokoupil, *The rise of the competition state in the Visegrád Four: Internationalization of the state as a local project*, v B. Van Apeldoorn, J. Drahokoupil & L. Horn (Eds.), *Neoliberal European governance and beyond*. Basingstoke: Palgrave, vyjde v 2008. Celková právní analýza, vypracována jejími autory na základě tohoto výzkumu J. Drahokoupila a jiných primárních dat, je však původní.

4 Příspěvek Dlouhého v *10 let agentury CzechInvest, 1992-2002*, Praha: CzechInvest, 2002.

5 MIGA-FIAS, *Competing for FDI: Inside the operations of four national investment promotion agencies*. Washington: Multilateral Investment Guarantee Agency and Multilateral Investment Guarantee Agency, 2005.

6 Rozhovor s Janem A. Havelkou, generálním ředitelem CzechInvestu v letech 1993 – 1999, Praha, 30. prosince 2005.

7 Rozhovor s Janem A. Havelkou, Praha, 30. prosince 2005

řídící výbor⁸ k tomu, aby změnil postoj státních úředníků a udělal si mezi nimi spojence. Řídící výbor byl složen ze zástupců jiných státních institucí, soukromého sektoru a bank, kteří byli jmenováni ministrem průmyslu a obchodu. CzechInvest také vyvíjel vlastní PR aktivity, aby získal pochopení a důvěru české vlády, obzvláště pak na Ministerstvu průmyslu a obchodu. CzechInvest například zval vládní úředníky na stáže v zahraničí a připomínal se u příležitosti jejich narozenin a jiných osobní událostí. K přesvědčení veřejnosti o možných výhodách PZI CzechInvest poukazyval na pozitivní zkušenosti z ostatních zemí vydáváním početných tiskových zpráv. Agentura potřebovala rychle ukázat své výsledky, aby jimi demonstrovala pozitivní vliv PZI. Jako vhodné pro tento účel byly shledány tzv. projekty na zelené louce. Zaměřila se proto na přilákání investic na zelené louce do výroby automobilů a jejich součástí, elektroniky a přesného strojírenství. U těchto investic nadnárodních společností byla předpokládána možnost získat kvalitní publicitu díky vytváření nových pracovních míst. Tyto průmyslové sektory navíc nahrávaly české hrdosti na tradiční schopnosti a dovednosti v těchto oblastech.⁹

CzechInvest v roce 1996 založil Sdružení pro zahraniční investice (anglicky Association of Foreign Investors, dále jen „AFI“), aby sloužilo jako instituce reprezentující zájmy investorů ve vztahu k vládě a aby spojovalo domácí dodavatele se zahraničními investory. Kromě své obchodní funkce se AFI stalo důležitým kanálem prosazování zájmu investorů ve vládě. Sdružení také pomáhalo CzechInvestu financovat aktivity s cílem prosazovat politiky přátelské PZI. Zdroje AFI přitom představovaly 5-10% rozpočtu CzechInvestu. Cílem aktivit AFI bylo vytvoření „pracovních vztahů“ mezi investory a vládou. AFI například organizovala schůzky s ministry při snídani a neoficiální setkání s ministry. Sdružení také spolu s CzechInvestem sponzorovalo výroční ceny jako například „Průmyslová zóna roku“ a „Nejlepší investor“. AFI a CzechInvest iniciovaly založení několika pracovních skupin ohledně témat jako například zákoník práce, daně a regulace účetnictví, regulace pobytu cizinců a rozvoje trhu s nemovitostmi.

Celé toto úsilí CzechInvestu však slavilo pouze částečný úspěch. Vláda nadále odmítala privilegia pro zahraniční investory, které CzechInvest prosazoval. To mělo viditelný dopad na rozhodování investorů o umístění projektu. Petr Hájek, který v této době v CzechInvestu pracoval, to ilustruje příkladem japonské společnosti, která požádala o prominutí cla na dovoz zařízení pro svůj výrobní závod. Protože ale Klaus veškerá jednání odmítl, odešla tato společnost do jiné země, kde takové povolení získala.¹⁰ Zlomový okamžik nastal v roce 1997, kdy Intel a General Motors (dále jen „GM“) hledaly v Evropě vhodné místo k investicím, přičemž zkoumaly také možnosti v České republice. Klaus podle Havelky upřednostňoval americké investory, a tak se začal o tuto investici zajímat. CzechInvest znovu opakoval svůj názor, že Česká republika nemůže soutěžit se svými přímými konkurenty (včetně Polska a Maďarska), kteří všichni poskytují investiční pobídky. Oproti tomu Klaus věřil v přirozené komparativní výhody České republiky. Havelkovými slovy: „*Vyjednávání s managementem Intelu a GM mu (Klausovi) dalo lekci. Jednoduše se mu smálo.*“ Kombinace této tvrdé zkušenosti, rostoucí ekonomické krize a skutečnosti, že Česká republika zaostávala v přílivu PZI v celém regionu, donutila Klausovu vládu přehodnotit svůj postoj k zahraničním investicím.¹¹ A tak na podzim roku 1997, pouhé tři měsíce před svou rezignací, nabídla vláda Intelu balíček požadovaných pobídek.¹² V listopadu 1997 nabídla obdobný balíček i GM.¹³ Jako součást „balíčků“, které byly reakcí na ekonomickou krizi, pověřil Klaus ministra průmyslu a obchodu vytvořením schématu investičních pobídek. Havelka, který byl přítomný tomuto vládnímu jednání, vzpomíná: „*Klaus se načepýřil a řekl. Víte, že s tím nesouhlasím, ale když si to přejete, tak pane ministře udělejte návrh, co by se mělo stát včetně investičních pobídek.*“¹⁴ Vývoj politické situace ale neumožnil Klausovu týmu o tomto ministerském návrhu hlasovat. Byla to proto až Tošovského vláda, která v dubnu 1998 schválila schéma podpory investic.¹⁵

8 Řídící výbor podle výroční zprávy CzechInvestu projednává koncepční záměry a celkovou strategii činnosti agentury a předkládá svá doporučení, projednává výroční zprávu o činnosti agentury, v souvislosti s praktickou činností agentury zabezpečuje spolupráci vládních orgánů, podnikatelských organizací a institucí zastoupených v řídicím výboru

9 MIGA-FIAS, *Competing for FDI: Inside the operations of four national investment promotion agencies*. Washington: Multilateral Investment Guarantee Agency and Multilateral Investment Guarantee Agency, 2005.

10 Rozhovor s Janem A. Havelkou, Praha, 19. prosince 2005

11 Rozhovory s Janem A. Havelkou, Praha, 30. prosince 2005, Radomilem Novákem, poradcem generálního ředitele CzechInvestu a jeho ředitelem v roce 2004, Campbell, CA, 29. března 2006 a Martinem Kavkou z Ministerstva průmyslu a obchodu, Praha, 21. listopadu 2005, Martinem Jahnem, generálním ředitelem CzechInvestu v roce 1999-2004, nyní členem představenstva Škody-Volkswagen, Mladá Boleslav, 13. března 2006.

12 Usnesení vlády České republiky č. 176, 13. srpna 1997. Viz například „*Vláda pootevřela dveře investici amerického Intelu*“, Mladá fronta Dnes, 14. srpna 1997.

13 Usnesení vlády České republiky č. 123, 19. listopadu 1997. Nakonec ani Intel ani GM neinvestovali v České republice.

14 Rozhovor s Janem A. Havelkou, 30. prosince 2005

15 Usnesení vlády České republiky č. 298, 29. srpna 1998

Investiční pobídky se tak staly politickou otázkou, která byla řešena převážně podle stranické příslušnosti. Tehdejší člen výkonné rady ODS, Vlastimil Tlustý, vyjádřil svůj zásadní nesouhlas se systémem podpory investic, přestože vláda prezentovala tento systém jako pokračování opatření obsažených v Klausových reformních „balíčcích“. Oproti tomu tehdejší předseda ČSSD, Miloš Zeman, přivítal rozhodnutí provizorní vlády konstatováním, že je v souladu s programem sociální demokracie. Tvrdil, že pokud sociální demokraté vyhrají volby, budou v této politice pokračovat a dále ji rozvíjet.¹⁶ Kolem roku 1997 sociální demokracie vlastně implicitně souhlasila s vhodností podpory zahraničních investic. Hlavními navrhovateli této strategie byla skupina ekonomů kolem bývalého ministra průmyslu a obchodu, Jana Vrby, která zahrnovala i Jana Mládku, Pavla Mertlíka a Jiřího Havla.¹⁷

Po volbách v červnu 1998 se dostali k moci sociální demokraté. Podporu zahraničních investic, včetně schématu investičních pobídek, přijali jako vlajkovou loď své ekonomické a průmyslové politiky.¹⁸ To zahrnovalo nejen podporu systému pobídek, ale také využití zahraničních investorů ve zbývajících případech privatizace. Fungování celé strategie sociální demokracie prokazovali případy úspěšné privatizace zahraničními společnostmi, jako například Škoda-Volkswagen. Navíc již mohli využívat i výsledků první vlny investorů, kteří obdrželi investiční pobídky. Jejich schéma podpory investic se setkalo s obrovským zájmem ze strany investorů, pouhý měsíc od jeho zavedení bylo na CzechInvest podáno již 111 žádostí.¹⁹

16 "Kabinet výrazně podpořil cizí i domácí investory", Profit, 4. května 1998.

17 Rozhovor s Janem Mládkem, Praha, 28. listopadu 2006, Janem Vrbou, Praha, 21. října 2005

18 Jak zdůrazňoval premiér Miloš Zeman

19 "Investiční pobídky rychle zabraly", Hospodářské noviny, 29. května 1998

VZNIK A POSTAVENÍ CZECHINVESTU Z PERSPEKTIVY MEZINÁRODNÍ PRAXE

Ne náhodou zmiňuje Jan A. Havelka (viz výše v kap. č. 1) důležitou roli, kterou sehrála vedle Evropské unie také Světová banka při založení a upevnění postavení CzechInvestu v České republice. Agentura CzechInvest je ve své podstatě typickým produktem procesu zvyšování objemu a významu zahraničních investic na mezinárodním poli. Právě Světová banka sehrává roli jakéhosi „urychlovače“, či dokonce „katalyzátoru“ tohoto vývoje. Součástí skupiny Světové banky byla pro tyto účely zřízena MIGA – Multilateral Investment Guarantee Agency (Mnohostranná agentura pro investiční záruky, dále jen „MIGA“) jejímž posláním je prosazování zahraničních investic díky poskytovaným zárukám. Vedle toho nabízí banka národním státům i další služby. Vytvořila mezinárodní agenturu FIAS – The Foreign Investment Advisory Service (dále jen „FIAS“) ve spolupráci s Mezinárodní finanční korporací (The International Finance Corporation – IFC). Základním posláním FIAS je pomoci národním vládám s lákáním zahraničních investic. Tyto instituce ve vzájemné úzké spolupráci prosazují, aby národní státy byly nejen otevřené zahraničním investicím, ale aby je navíc aktivně získávaly a soutěžily o ně s ostatními státy. Proto se také zasazují o vznik tzv. IPA – Investment Promotion Agency (Agentura na podporu investic, dále jen „Investiční agentura“) předáváním know – how a poskytováním rozličných grantů. Jak je mimochodem patrné i z naší analýzy, v případě České republiky se tyto agentury angažovaly ve vzniku CzechInvestu, a to i přes tehdejší politický odpor vlády ČR, což je samo o sobě poměrně signifikantní.

V současné době existuje více než 160 investičních agentur,²⁰ z nichž většina je mladší 20 let. Pouze 12% těchto agentur je starších 20 let.²¹ Je tedy evidentní, že existence investičních agentur úzce souvisí s procesem globalizace a s tím spojenou stále důležitější rolí nadnárodních společností na mezinárodní scéně. Je přitom zajímavé, že mezinárodními institucemi prosazovaný model investičních agentur, je v podstatě jednotný. Liší se sice stát od státu, avšak má v každém státě velice podobné prvky. CzechInvest je typickým produktem mezinárodně prosazovaného modelu investičních agentur. Velice poučený je v tomto směru „toolkit“ vytvořený MIGA, který obsahuje ucelený návod, jak založit a provozovat investiční agenturu.²² Z mnoha dokumentů a odborných materiálů zabývajících se investičními agenturami lze definovat velké množství společných rysů. Podívejme se na ty nejproblematictější.

Jednou ze základních charakteristik, ale i pouček mezinárodních institucí, jakou je již zmiňovaná MIGA, je, aby investiční agentury stály na pomezí soukromého a veřejného sektoru. Je třeba poznamenat, že takovýto koncept je z hlediska předcházení střetů zájmů a vytváření transparentní veřejné správy zcela kontraproduktivní. O to více je alarmující, že odborníci zabývající se působením investičních agentur vyzdvihují jejich nezastupitelnou roli v prosazování politik na podporu zahraničních investic v tom kterém státu investiční agentura působí.²³ Mezinárodní instituce jako jsou MIGA či FIAS a stejně tak odborná veřejnost zabývající se mezinárodním obchodem tak prosazují vznik zcela netransparentních polostátních struktur, u nichž se předpokládá, že budou v rámci státu, jehož jsou součástí, ovlivňovat hospodářskou politiku s cílem vytvořit co možná nejpříznivější podmínky pro zahraniční investory. Přitom s ohledem na jejich polostátní charakter hrozí velké riziko vzniku střetu zájmů a podhoubí případné korupce, jak si ukážeme na příkladu CzechInvestu.

Dalším společným a diskutabilním rysem úspěšných investičních agentur je koncept tzv. One – Stop – Shop, doporučovaný MIGA. Investiční agentury by podle něj měly buď samy vydávat potřebná povolení pro zahraniční investory, nebo poskytovat zahraničním investorům servis, který by jim zajistil bezproblémové získání všech potřebných povolení a souhlasů ze strany veřejné správy. Podotkněme, že CzechInvest tyto služby zahraničním investorům poskytuje, a to s velice diskutabilními výsledky (viz dále). I v tomto případě jde proto o koncept značně problematický. One – Stop – Shop totiž může ohrožovat základní premisu rovnosti, která je obsahem v zásadě všech dokumentů chránících lidská práva.²⁴ Zahraniční investoři díky aplikaci One – Stop – Shopu totiž požívají zvláštních výhod při výkonu veřejné správy oproti všem ostatním subjektům práva.

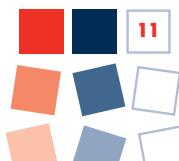
20 Morisset, J.: Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment?, The World Bank – Foreign Investment Advisory Service, 2003, str. 3.

21 Morisset, J., Andrews-Johnson, K.: The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment, Occasional Paper 16, str. 46

22 zmiňovaný materiál je dostupný na internetové adrese: http://www.fdipromotion.com/toolkit/user/content_page.cfm

23 např. Wells, T. L.: Revisiting Marketing a Country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment, Harvard Graduate School of Business Administration, 1999

24 k tomu srov. např. náleží Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 405/2006



CZECHINVEST A JEHO ROLE V PROCESU SCHVALOVÁNÍ INVESTIČNÍCH POBÍDEK

3.1 ■ CZECHINVEST OVLIVŇUJE ZÁKONODÁRNÝ PROCES

Jak jsme již výše popsali, během transformace v České republice se ukázalo, že projekty orientované na zahraničí jsou prosazované kompradorským servisním sektorem. Tento sektor zahrnuje některé státní úředníky (především z institucí vztahujících se k zahraničnímu kapitálu), místní pobočky globálních poradenských a právních společností, jejich lokální konkurenci a další společnosti poskytující služby zahraničním investorům. Této skupině se podařilo vytvořit institucionální základnu pro podporu cizích investic založením vládní agentury CzechInvest v roce 1992, kdy CzechInvest vznikl jako státní příspěvková organizace podle ustanovení § 31 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky. V podstatě až do sloučení s dalšími dvěma agenturami MPO – s Agenturou pro rozvoj podnikání (ARP) a Agenturou pro rozvoj průmyslu ČR (CzechIndustry) bylo jediným úkolem CzechInvestu zajištění PZI zcela v souladu s modelem investičních agentur prosazovaný v první řadě mezinárodními monetárními organizacemi (zejména Světovou bankou) ve spolupráci s českým kompradorským servisním sektorem. Martin Jahn z CzechInvestu zcela nepokrytě deklaroval: „Mohlo by se například zdát, že CzechInvest chce diskriminovat české podniky. Naše agentura však prezentuje zájmy zejména zahraničních investorů proto, že byla za tímto účelem založena.“²⁵

Přestože počátkem roku 2004 rozšířil nový CzechInvest portfolio svých aktivit a zaměřil se na posílení konkurenceschopnosti podniků operujících v České republice, podpora PZI nadále zůstává jednou z klíčových aktivit agentury a je součástí jak Priority I.: Rozvoj podnikatelského prostředí, tak Priority III. Globální vazby Strategie CzechInvestu.²⁶ Není proto náhodou, že největší PZI, výrobní závod společnosti Hyundai Motor Company (dále jen „Hyundai“), je realizován v době, kdy CzechInvest má i jiné role než pouze zajišťovat příliv PZI.

Jak jsme již nastínili výše, kompradorskému sektoru se podařilo ovládnout státní příspěvkovou organizaci – CzechInvest. Svou pozici v průběhu let kompradorský sektor navíc posiloval zřízením soukromého sdružení nesoucí název Sdružení pro zahraniční investice (AFI) sdružující soukromé subjekty – advokátní kanceláře, konzultantské společnosti atp. poskytující služby zahraničním investorům, a ovládáje obě instituce, zcela je aktivitami propojil. Vznikl tak nepřehledný konglomerát vztahů veřejnoprávní instituce CzechInvestu a soukromoprávní instituce AFI (k tomu podrobnosti viz níže kap. č. 4.). Za tohoto bezprecedentního stavu měl kompradorský sektor zcela jedinečnou pozici. CzechInvest čerpá finance z veřejných zdrojů si vytvořil postupně know – how, díky čemuž vystupuje jak v rámci MPO, tak ve vztahu k ostatním ústředním orgánům státní správy jako odborná autorita. Zaměstnanci CzechInvestu bezprostředně provázání s podnikatelským prostředím připravují hospodářské politiky státu a připravují vládní návrhy zákonů předkládané Parlamentu ČR, což se pochopitelně odráží ve výsledné podobě těchto dokumentů a následně i chování státu.

Jak známo, při výběru vhodné lokality k umístění investice, investoři zvažují mnoho okolností. Jednou z nich je také velikost nabízených investičních pobídek potenciálním hostitelským státem. Úkolem CzechInvestu je pochopitelně přilákat co nejvíce PZI a právě nabídka investičních pobídek je jedním z nástrojů, které CzechInvest používá při vyjednávání s potenciálním investorem. Jak nakonec vyplývá i z kapitoly č. 1, investiční pobídky byly nejdříve vládou udíleny v podstatě živelně – v závislosti na významnosti zahraniční investice, schopnosti investora vyjednat a angažovanosti CzechInvestu. Úřednická vláda premiéra Tošovského rozhodla o zavedení procesu udílení investičních pobídek a přípravě zákona o investičních pobídkách usnesením č. 298 a 398.²⁷ Vláda CzechInvestu uložila „zajistit koordinaci a uplatňování pobídek pro podporu přílivu přímých zahraničních investic do České republiky“.²⁸ Postupně tak byl proces udílení investičních pobídek standardizován Manuálem pracovního postupu pro schvalování a realizaci investičních pobídek, který byl vypracován v roce 1998 a byl používán do nabytí účinnosti zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách (dále jen „zákon o investičních pobídkách“). Na tvorbě obou dokumentů se podíleli zástupci CzechInvestu.²⁹

25 M. Jahn „Investice vytvářejí ostřejší soutěž“, Mladá fronta Dnes, 8. března 1996, str. 13.

26 Strategie agentury CzechInvest na období 2004 - 2006

27 obě z roku 1998

28 usnesení vlády ČR č. 398 ze dne 10. června 1998

29 srov. Důvodová zpráva k zákonu o investičních pobídkách, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=377&CT1=0>

Zákon o investičních pobídkách, který byl vytvořen CzechInvestem, legalizoval nezdravý stav, který existoval již v tzv. předzákoném režimu. Stav, který je z hlediska záruk objektivnosti a zpětné kontroly vadný. CzechInvest totiž vyhotovuje posudek na žádosti o investiční pobídky od žadatelů potažmo investorů, které předtím sám přilákal investovat v České republice. A pochopitelně jedním z pádných argumentů při jednání s investory byl i rozsah nabízených investičních pobídek. Lze si proto jen stěžít představit, že by CzechInvest vyhodnotil žádosti o investiční pobídky negativně za situace, kdy je odpovědný za přilákání co nejvíce zahraničních investic, přislíbil žadatelům (investorům) investiční pobídky, a jeho pracovníci mají přinejmenším úzké vazby na kompradorský servisní sektor profitující na PZI. Z veřejně dostupné statistiky zažádaných a podpořených projektů na internetových stránkách CzechInvestu vyplývá, že od dubna 1998 do 26. července 2007 bylo podpořeno 415 projektů, a pouze 12 z společností, kterým bylo vydáno rozhodnutí o příslibu investičních pobídek, tyto „z různých důvodů nebudou čerpat“.³⁰ Celkem jen 6 investorů obdrželo rozhodnutí o zamítnutí záměru získat investiční pobídky, a to z důvodů negativního stanoviska Ministerstva financí nebo Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Rozhodnutí o zastavení řízení obdrželo celkem 12 společností.³¹

Z právního hlediska je řízení o udělování investičních pobídek správním řízením (§ 8 zákona o investičních pobídkách). V rámci tohoto procesu má ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o investičních pobídkách CzechInvest svou přesně danou zákonnou roli, kdy vypracovává posudek na záměr získat investiční pobídky, zaměřený na to, zda investor může splnit všeobecné i zvláštní zákonné podmínky pro udělení investiční pobídky. Tento posudek je takřka finálním výstupem jakéhosi zjišťovacího řízení, za něž je odpovědný CzechInvest. Díky tomu je povinností CzechInvestu obstarat si dostatek podkladů pro rozhodnutí tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tak, jak to ukládá ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) - do 1. ledna 2006 přitom platilo, že CzechInvest musel zjistit přesně a úplně skutečný stav věci - § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., „starého“ správního řádu. V případě splnění podmínek pak CzechInvest k posudku připojuje také návrh poskytnutí příslušných investičních pobídek s uvedením jejich výše a podmínek jejich uplatnění (§ 4 odst. 1 zákona). Samotné schválení investičních pobídek je v diskreci MPO, rozhoduje však na základě podkladů shromážděných CzechInvestem a na základě jeho posudku.

Podívejme se podrobněji na kritéria pro udělení investičních pobídek. Návrh zákona, který připravil tým vedený CzechInvestem a zástupci dalších ministerstev (důležité dodat, že bylo zastoupeno i MŽP) obsahuje kritéria prakticky totožná se schválenou podobou zákona. Přesto zde existují lehké – avšak významné – odchylky. V ustanovení § 2 odst. 2 zákona stejně jako v návrhu zákona jsou kritéria k posouzení žádosti o investiční pobídky zacílena primárně na posouzení hodnoty celé investice a na její charakter. Pouze jediné se vymyká: týká se ochrany životního prostředí, které ukládá CzechInvestu posoudit a žadateli předložit údaje dokládající „šetrnost výroby, činnosti, procesů, stavby nebo zařízení k životnímu prostředí“ (§ 2 písm. d) zákona). Návrh zákona připravený pod vedením CzechInvestu však obsahoval pouze podmínku šetrnosti výroby k životnímu prostředí.³² V rámci pozměňovacích návrhů bylo posouzení rozšířeno také na šetrnost staveb a zařízení k životnímu prostředí, což je, byť možná na první pohled nepatrný, ve svých důsledcích však poměrně zásadní rozdíl. Žadatel totiž musí v souladu s ustanovením § 3 odst. e) zákona doložit, kde bude umístěno strojní zařízení a musí tedy již přesně vědět, jaké bude umístění jeho investice. Díky tomu by mělo být možné hodnotit potenciální vlivy na životní prostředí a posoudit, a to i z hlediska dopadů na životní prostředí při umístění závodu, nejen z hlediska externalit výroby. Pobídkami podpořené investice se přitom v praxi často ukázaly jako problematické, či dokonce nezákonné ve vztahu k ochraně jiných veřejných zájmů, zejména pak životního prostředí.

Ale vraťme se k původnímu návrhu zákona. Ten také nepočítal s účastí MŽP na posouzení. Výsledný zákon však po zásahu zákonodárce obsahuje alespoň právo MŽP vyjádřit se k žádosti (§ 4 odst. 2 zákona). Abychom byli spravedliví, nutno konstatovat, že zástupci MŽP během přípravy zákona mohli prosazovat větší pravomoce pro svoje ministerstvo, avšak nic takového se nestalo. A bohužel nutno také dodat, že MŽP podle všeho ani svého práva příliš nevyužívalo (k tomu viz dále).³³

30 viz informace z dokumentu „Udělené pobídky (zpracovatelský průmysl)“ ze dne 7. 8. 2007: <http://www.czechinvest.org/dwn-investicni-pobidky>

31 „Důvodem zastavení řízení bylo zpětvzetí návrhu na zahájení řízení.“ viz internetové stránky MPO, dokument „Vyhodnocení systému investičních pobídek“: <http://www.mpo.cz/dokument10869.html>

32 vládní návrh viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=377&CT1=0>

33 Tento fakt není pochopitelně překvapující, neboť MŽP je tradičně slabým ministerstvem nedostatečně hájícím veřejné zájmy na starost svěřené.

Přesto však sledujme další osud takto pozměněné textace podmínky. Je totiž velice důležité, jakým způsobem žadatel v praxi dokládá splnění environmentálních kritérií. Důležitým vodítkem k jejímu zodpovězení je tzv. „*Tiskopis pro uplatnění záměru získat investiční pobídky*“ vydaný prováděcí vyhláškou č. 242/2005 Sb., kterou se stanoví vzor tiskopisu pro uplatnění záměru získat investiční pobídky.³⁴ Přestože nemáme bezprostřední důkaz o tom, že by byl tiskopis vypracován CzechInvestem, je to z pochopitelných důvodů více než pravděpodobné. Tiskopis obsahuje kapitolu 14. zabývající se životním prostředím. Ta obsahuje pouze dotazy vztahující se bezprostředně k provozu, nikoliv ke vztahu celé stavby k životnímu prostředí, přestože to zákon předpokládá. Výsledkem tedy je, že tiskopis v podstatě ignoruje literu zákona a je kompatibilní pouze s původním návrhem zákona vypracovaným CzechInvestem. CzechInvest tak zcela zjevně přehlíží, že došlo k významnému posunu hodnotící podmínky v textu zákona a jednoduše ji v praxi porušuje. Pochopitelně MPO uvedené posvětilo tím, že prováděcí předpis v takové podobě vydalo, a to nejen proto, že ochrana životního prostředí není jeho prioritou, ale především proto, že CzechInvest jednoduše jako expertní státní organizace návrh vyhlášky připravil. Díky tomu však dochází k porušení zákonného požadavku na zjištění materiální pravdy ve smyslu správního řádu, protože žadatelé pochopitelně vyplňují tiskopis pouze v takovém rozsahu, jaký obsahuje. Nedokládají proto další vlivy na životní prostředí, které samotný zákon předpokládá.

Takový bohorovný přístup k jiným veřejným zájmům než zájmu na podpoře PZI se pak v praxi znatelně projevuje. Z dosavadních kauz, které program GARDE – Globální odpovědnost občanského sdružení Ekologický právní servis (dále jen „GARDE – EPS“) řešil, je totiž více než zřejmé, že CzechInvest dostatečně neposuzuje dopady na životní prostředí jednotlivých investičních záměrů tak, jak to předpokládá zákon o investičních pobídkách. Prováděcí předpis, vydaný po pětileté praxi CzechInvestu, pak tuto nedostatečnou praxi navíc utvrdil. Je samozřejmě chybou, že MŽP na tento nedostatek neupozorňuje, není dostatečně aktivní v procesu posuzování žádosti o investiční pobídky atd., ale nakonec to není nic tolik překvapujícího. MŽP díky špatnému personálnímu obsazení, ale také díky tradičně nedostatečně „prestižnímu“ postavení tohoto resortu v rámci českých vlád, selhává na mnoha úrovních. Je tedy zcela běžným jevem, že investice obdrží významnou finanční podporu ze strany státu ve formě investičních pobídek – tedy finanční prostředky získaných od občanů prostřednictvím daní –, aby pak při jejich realizaci investor porušoval zákony České republiky a ohrožoval další veřejné zájmy, jakým je např. ochrana životního prostředí. A to vše navíc za aktivní asistence CzechInvestu, jak bude uvedeno v další části této analýzy.

■ Společnost **Nemak Europe, s.r.o.** (dále jen „Nemak“), dceřiná společnost nadnárodní korporace Tenedora Nemak, S. A. DE C.V., získala investiční pobídky na základě rozhodnutí MPO dne 1. 3. 2001, čj. 13288/01/2040, tedy v době, kdy proces posuzování vlivů na životní prostředí na jeho investici byl teprve v běhu a investor nemohl být příliš schopen prokázat, zda stavba je skutečně šetrná k životnímu prostředí. Investor také neměl souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, neboť stavba byla realizována uprostřed zemědělské oblasti. Bez pravomocného souhlasu není navíc vůbec možné obdržet stavební povolení. Přitom žadatel musí v žádosti o udělení investičních pobídek přesně určit, kde svou investici bude umísťovat (§ 3 odst. 2 písm. e) zákona o investičních pobídkách). Podotkneme, že v souladu s ustanovením § 1odst. 1 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je zemědělský půdní fond jedním z hlavních složek životního prostředí. Pro investora získalo nakonec souhlas agilní město Most v červnu roku 2001. Podotkneme ještě, že vydaná rozhodnutí o souhlasu byla navíc nezákonná, jak konstatoval soud. CzechInvest si nevyžádal dostatek podkladů pro rozhodnutí, tak jak ukládá procesní norma – správní řád –, a rozhodně nenaplnil zákonem mu uloženou povinnost posoudit, zda žadatel skutečně bude realizovat investici šetrnou k životnímu prostředí.

■ To, že nejde o zaběhnutou praxi tzv. „starého CzechInvestu“ a že celý problém není pouze historií, dokládá i případ aktuální zahraniční investice společnosti **Hyundai**. S tou podepsala Česká republika zastoupená MPO, Ministerstvem dopravy, Ministerstvem financí, Ministerstvem vnitra, Ministerstvem práce a sociálních věcí **Investiční smlouvu**, dále stranou smlouvy je Moravskoslezský kraj a CzechInvest. Již v úvodu české strany deklarují, že mají zájem podpořit realizaci projektu a nabídnou atraktivní podmínky, za nichž projekt automobilky Hyundai v České republice provede a bude jej provozovat, včetně investičních pobídek a další veřejné podpory, která bude poskytnuta v souladu s příslušnými zákony a dalšími právními předpisy České republiky a EU. Smlouva pochopitelně obsahuje obligátní pasáže o poskytnutí pobídek v souladu se zákony, v každém případě však orgány veřejné správy nejdříve podepsaly svou vůli podpořit investici pobídkami, aby pak následně jako správní orgány „objektivně“ posou-

34 V této souvislosti je vhodné upozornit, že tato prováděcí vyhláška byla vydána teprve pět a půl roku po účinnosti zákona o investičních pobídkách, avšak i s ohledem na podobu Manuálu, který byl používán před nabytím účinnosti zákona, lze předpokládat, že CzechInvest v praxi používal tiskopis velice podobný, ne-li totožný s tiskopisem vydaným zmiňovanou prováděcí vyhláškou.

dily žádost investora o udělení pobídek. Lze samozřejmě trvat na tom, že jak z citované proklamace, tak ani z dalších ustanovení investiční smlouvy nevyplývá, že by se snad české strany zavázaly plnit závazky, k jejichž dosažení je nutno porušit právní předpisy. Lze si však jen stěží představit, že po uzavření Investiční smlouvy a rozhodnutí vlády ČR o hmotné podpoře tohoto projektu,³⁵ by CzechInvest či MPO objektivně hodnotily šetrnost výroby, stavby atd. k životnímu prostředí tak, jak jim to správní řád ukládá. Pochybnostem nahrává nakonec již to, jakým způsobem „česká strana“ zahájila prosazování této investice. Prvním krokem bylo zahájení procesu posuzování vlivu na životní prostředí. Namísto samotného investora, tak jak to zákon ukládá, zažádal o posouzení vlivů na životní prostředí agilní Moravskoslezský kraj, který v rozporu se zákonem nepředložil k hodnocení alternativy umístění závodu.

Nakonec dodejme, že GARDE – EPS se pro potřeby této analýzy zajímal o to, jaké posudky ve smyslu zmiňovaného ustanovení § 4 odst. 1 zákona o investičních pobídkách CzechInvest vydává. Obrátil se proto na MPO a postupem podle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zažádal o poskytnutí posudků, a také výsledných rozhodnutí o příslibu investičních pobídek, na vybrané významné investiční projekty. MPO však informace poskytnout odmítlo a odkázalo na obecné shrnující údaje o všech podpořených investičních projektech zveřejňovaných na internetových stránkách CzechInvestu. GARDE – EPS zažádal zákonnou cestou o přezkoumání tohoto rozhodnutí, nicméně MPO tento nezákonný postup potvrdilo. Do dnešního dne jsme tak informace neobdrželi.³⁶

3.2 ■ SHRUTÍ

1. Legálně byl za přispění CzechInvestu vytvořen stav, kdy posouzení žádostí o investiční pobídky provádí organizační složka státu, která má podle svého statutu podporovat příchod PZI a poskytovat společnostem zdarma svoje služby.³⁷ Z toho vyplývá zcela zřejmý institucionální střet zájmů, protože CzechInvest nemůže objektivně posuzovat soulad žádostí o státní pobídky, pokud je ve stejném okamžiku odpovědný za podporu PZI. Posudek vypracovaný CzechInvestem z podstaty věci nemůže být nestranný a objektivní. V celém procesu posuzování investičních pobídek se vůbec neposuzuje efektivita, míra atp. investičních pobídek.
2. Strukturálně vadně nastavené posuzování žádostí o investiční pobídky je umocněno úzkou provázaností CzechInvestu s kompradorským servisním sektorem, který má jednoznačný zájem na udělení investičních pobídek. Objektivita posuzování je proto i v tomto případě narušena.
3. MŽP nedostatečně obhajuje jemu svěřené veřejné zájmy.
4. Investiční pobídky jsou udělovány bez jakékoliv návaznosti na posouzení, zda investiční záměr neohrožuje další veřejné zájmy chráněné zákony ČR.

Výsledkem vadně nastaveného systému je stav, kdy investiční pobídky získávají také projekty, jejichž realizace je podmíněna buď obcházením zákona, nebo přímo jeho porušením. Díky tomu stát často podporuje projekty, jejichž realizace vyžaduje porušení zákona a zásah do právem chráněných zájmů.

3.3 ■ NÁVRHY ŘEŠENÍ

A ■ Komise pro posouzení žádostí o investiční pobídky

V první řadě by neměl být posudek vystavován CzechInvestem, ale jiným správním orgánem či k tomu určeným subjektem, u něhož by byla zajištěna objektivita. Vzhledem k tomu, že v rámci řízení o žádosti o udělení investičních pobídek vystupuje i Ministerstvo financí a Ministerstvo práce a sociálních věcí, které v rámci své působnosti udělují k žádosti svůj souhlas, a vedle toho i MŽP, které se k návrhu na udělení investičních pobídek vyjadřuje, je nasnadě uvažovat o možnosti zřízení mezirezortní komise pro posuzování investičních pobídek, která by rozhodovala ve správním řízení.³⁸ Role CzechInvestu by spočívala případně pouze v nápomoci žadateli s vyplněním potřebných údajů pro žádost a konzultacích s žádostí souvisejících otázek.

35 usnesení vlády ČR č. 550/2006 ze dne 10. května 2006

36 viz internetové stránky CzechInvestu: <http://www.czechinvest.org/dwn-investicni-pobidky>

37 Bod 3.4 Statutu CzechInvestu, <http://www.czechinvest.org/povinne-informace>

38 srov. ustanovení § 4 odst. 2 zák. č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách

B ■ Komise namísto MPO

Navrhovaná Komise by nahradila i rozhodování MPO. V současné době je proces udělování investičních pobídek poměrně složitý, přesto nezaručuje objektivní výsledek řízení. Celý proces by měl být zjednodušen. Namísto vypracování posudku CzechInvestem, který je předkládán MPO, aby následně MPO žádalo další ministerstva o souhlas a vyjádření, by bylo jednodušší, aby celý tento postup byl koncentrován do rozhodování Komise, která by musela být dostatečně odborně obsazena, a jak už jsme navrhovali v předchozím bodě, musela by být složena ze zástupců jednotlivých ministerstev.

C ■ Účastníci správního řízení a podmínka hospodárnosti vynakládaných pobídek

Řízení o udělení investičních pobídek by mělo být otevřené, neboť je rozhodováno o vynaložení veřejných prostředků na konkrétní investiční záměr soukromého subjektu. Veřejné prostředky přitom plynou na podporu dosažení zisku soukromých osob. Je proto více než vhodné, aby takové správní řízení bylo podrobena veřejné kontrole. Pochoptitelně jsme si vědomi kontroverznosti tohoto návrhu, na druhou stranu je třeba mít na paměti, že za celou dobu fungování CzechInvestu a poskytování investičních pobídek si veřejná správa nebyla schopna opatřit nezávislé ekonomické posudky dopadů investičních pobídek ani si nenechala zpracovávat analýzy efektivity vynaložených investičních pobídek.³⁹ Jedinou takovou výjimkou je investice společnosti Hyundai. Tendencnost, neprofesionalita a nedostatečnost těchto na objednávku pořízených studií napadl a zpochybnil GARDE - EPS spolu s nezávislým think-tankem Trast pro ekonomiku a společnost.⁴⁰ Proto by součástí správního řízení mělo být i posouzení efektivity vynakládaných investičních pobídek.

V případě účasti veřejnosti by bylo vhodné řešit, jak široce by pro toto řízení měla být vymezena, zda každý, či pouze kvalifikovaný subjekt (např. občanské sdružení, které se registruje u navrhované Komise apod.) se řízením může účastnit. Podle našeho názoru je důležité, aby účastníkem řízení byla vedle investora obec, v jejímž katastrálním území má být investice realizována. Podotkneme, že v současném procesu poskytování investičních pobídek má obec právo vyjádřit se k návrhu poskytnout investiční pobídky (srov. § 4 odst. 2 zákona o investičních pobídkách). Vedle toho však by měly být účastníky i další sousedící obce a případně i kraje, zvláště pak v případech investic spadajících do Kategorie I. Přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

D ■ Investiční pobídky a proces posuzování vlivů na životní prostředí

Dosavadní zákon o investičních pobídkách není nijak vázán na další povolovací procesy. Proto je také možné získat investiční pobídky na projekt, u něhož není jisté, zda může být legálně realizován. V praxi přitom není nic neobvyklého, že jsou pobídkami podpořené projekty prosazovány přinejlepším na hraně zákona. Udělení investičních pobídek by proto mělo být vázáno na obdržení důležitých povolení, aby byla zajištěna ochrana veřejných zájmů. Považujeme proto za vhodné, aby žadatel o investiční pobídky musel doložit kladné stanovisko vydané v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí, popřípadě závěry zjišťovacího řízení. Navrhovaná komise by pak měla daleko relevantnější podklady pro své rozhodnutí o udělení či neudělení investičních pobídek, než je tomu doposud. Navíc by mělo obecně platit, že pro komisi by nebyl výsledek řízení o posuzování vlivů na životní prostředí nepřekonatelný, ale měl by být pouze podkladem pro rozhodnutí. Vycházíme přitom z úvahy, že udělením investičních pobídek Česká republika nejen deklaruje, ale i skutečně podporuje konkrétní soukromý zájem. Proto by měla komise (dnes MPO) přistupovat k udělování investičních pobídek pouze v těch případech, kdy je jisté, že realizací investice nedojde k poškozování jiných veřejných zájmů či k protiprávnímu zásahu do práv třetích osob.

39 podrobnosti viz <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=arch&art=news&x=1918696>

40 podrobnosti viz <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=arch&art=news&x=1902773>

CZECHINVEST A SDRUŽENÍ PRO ZAHRA NIČNÍ INVESTICE - AFI

4.1 ■ PROPOJENÍ CZECHINVESTU A AFI

Jak jsme se již krátce zmínili v předchozím historickém přehledu, v roce 1996 založil CzechInvest Sdružení pro zahraniční investice (dále jen „AFI“), které sloužilo jako oficiální orgán reprezentující zájmy investorů vůči vládě a spojovalo místní poskytovatele služeb se zahraničními investory. Mezi členy sdružení AFI patří hlavně auditorské, právní, poradenské, projektantské či překladatelské společnosti.⁴¹ Ty poskytují zahraničním investorům své služby, a proto mají na jejich příchodu bezprostřední osobní zájem. Výpovědi tří hlavních představitelů kompradorského servisního sektoru v České republice o prvních letech existence AFI poskytují zajímavé svědectví o způsobu fungování AFI a její funkci. Jan A. Havelka, ředitel CzechInvestu, připomíná situaci, která vedla jeho i jeho kolegy k založení AFI:

„V momentu, kdy se o nás začali zajímat investoři, [...] objevila se řada věcí, které jsme nemohli sami vyřešit. Byla to otázka inkorporace, otázka projektu, inženýrských služeb, získání jednatele společnosti, získání českého managementu. Ted začaly problémy. Problémy spočívaly ve dvou podobách. První problém byl, že investoři nechodili za mnou, ale hlavně za projektovými managery. Víte co, já bych potřeboval, abyste mi sehnal nějakého dobrého právníka. Potřeboval bych tady zařídit inženýrské služby atd. To bylo strašně nebezpečné. Oni si v některých případech začali dělat nějaký shortlist právnických kanceláří, auditorů a daňových poradců. To je cesta do pekla. Nehledě k tomu, že souběžně s tímto procesem se začali objevovat konsultanti. Nejdřív samozřejmě ti velcí. Víte, pane Havelko, my jsme taková výborná firma, vy byste nás doporučil. Já vás nemůžu doporučit. Kam bychom se dostali, já nejsem zprostředkovací agentura. Docela renomované firmy chodily a slibovaly podíl na zakázkách. [...] My jsme se to snažili řešit tak, že jsme je posílali na hospodářskou komoru. Odkud obvykle vypadli velice naštvaní. Mohli jsme je poslat na profesní asociace. Ale to by bylo 10, 12 adres. O to ten investor nestál ...“⁴²

Jan Vrba, který po opuštění politiky pracoval jako konzultant pro zahraniční investory, zdůrazňuje obchodní funkci AFI a komentuje materiální prospěch, který v sobě zahrnovala.

„Tato skupina [AFI] byla exemplárním příkladem insider tradingu. Byla založena Jahnem, kterého považuji za produkt PR agentur. Milan Ganik AFI vlastně vymyslel. Ona to byla jakoby nadace. Jahn se stal šéfem té nadace. Nadace sdružovala různé právníky, právní kanceláře a různé poradenské firmy. Každý z nich musel zaplatit nějaký roční fičko s tím, že když sem přišel nějaký takovejhle zahraniční zájemce o nějaký investování, tak ten CzechInvest nahrál toho chlapíka téměř lidem. Doporučil jim tuhle právní kancelář, támhletoho poradce a Jahn byl zároveň šéfem nadace. Takže sdružoval v sobě dva příjmy. Ten menší byl z funkce Czechinvestu a jeden výrazně větší, který byl, fungoval z šéfa té nadace, a aby to nebylo vokatý, tak se to ještě doplnilo nějakým prázdninám na Maltě a takovými neuvěřitelnými věcmi připomínající banánové republiky.“⁴³

Nakonec i zakladatelská smlouva a stanovy AFI⁴⁴ poměrně věrně a otevřeně popisují důvody své existence:

1. Podpora Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest při získávání přímých zahraničních investic.
2. Poskytování služeb zahraničním investorům na základě rychlé a efektivní spolupráce členů.
3. Propagace činnosti řádných členů AFI a těch partnerů AFI, kteří byli řádně schválení Plenárním zasedáním jako součást partnerské struktury AFI.
4. Podpora rozvoje podnikatelského prostředí a konkurenceschopnosti ČR.⁴⁵

Jak vidno, AFI byla založena k obchodním a politickým cílům. Jejím obchodním cílem je vytvořit spojení mezi zahraničními investory a místními dodavateli. Politickým cílem je vytvořit spojení mezi zahraničními investory a vládou, a tím podpořit zájmy zahraničních investorů. Struktura členů AFI dobře ilustruje složení kompradorského servisního sektoru a jeho fungování. Státní a korporátní frakce kompradorského servisního sektoru jsou spojeny společným

41 Viz přehled služeb nabízených AFI: <http://www.afi.cz/sluzby/>

42 Rozhovor s Janem A. Havelkou, Praha, 30. prosince 2005.

43 Rozhovor s Janem Vrbou, 21. října 2005

44 AFI je zájmové sdružení právnických osob (ve smyslu § 26f a násl. občanského zákoníku)

45 Viz internetové stránky AFI: <http://www.afi.cz/onas/>

zájmem podporování PZI. Tyto frakce jsou integrovány osobními vazbami, institucionálními kanály, materiálními výhodami a kariéerními vzorci, a to hned na několika úrovních:

a) Jednotliví lidé často přecházejí z jedné skupiny do druhé. Hlavní představitelé přestupují z práce pro vládu do poradních agentur, developerských a právních kanceláří a často i nazpět.

- Jan A. Havelka, zakladatel CzechInvestu, jej opustil v roce 1999, aby se stal ředitelem pro „Corporate and Government Relations“ pražské kanceláře nadnárodní právní a konzultantské společnosti White & Case. V průběhu práce ve White & Case nepřerušil předsednictví v AFI. V roce 2005 se stal krizovým manažerem slovenské agentury na podporu investic SARIO a externím poradcem ukrajinského centra pro podporu zahraničních investic (UCFIP). Po odchodu z White & Case v roce 2006 se Havelka stal ředitelem mezinárodního projektu managementu a rozvoje vlastnictví společností IPEC – CZ. IPEC je developer nemovitostí, obzvláště pak průmyslových zón pro zahraniční investory.
- Po odchodu z vlády v roce 1992 pracoval Jan Vrba jako poradce zahraničních investorů. Od roku 1997 byl zaměstnán jako místní partner Procuritas, skandinávské investiční společnosti.
- Po opuštění CzechInvestu se Martin Jahn v letech 2004 až 2005 stal vicepremiérem pro ekonomiku a v roce 2006 začal pracovat v představenstvu Škody-Volkswagen.

b) Státní a korporátní frakce kompradorského servisního sektoru vyvinuly několik institucionálních kanálů a fór pro spolupráci. Integrace je zajištěna zahrnutím reprezentantů soukromého sektoru do dozorčích a poradních struktur investiční agentury. CzechInvest používá svůj řídicí výbor k tomu, aby vytvořil úzké pracovní vztahy se soukromým sektorem. V jeho rámci dal dohromady představitel státních institucí, vrcholný management soukromých společností a velkých bank. Výbor měl významnou roli při vytváření podpory pro projekty zaměřené na zahraniční investice v prvních letech existence CzechInvestu. V roce 1996 pak kompradorský servisní sektor⁴⁶ vytvořil networkingovou a lobbyistickou organizaci AFI, která je společným projektem CzechInvestu a společností poskytujících služby pro PZI. Členská struktura AFI zahrnuje nejružnější poskytovatele konzultačních a dalších služeb pro zahraniční investory a dobře ilustruje složení kompradorského servisního sektoru. Navíc AFI poskytuje CzechInvestu významný zdroj financování jeho aktivit, které nemohou být placeny ze státního rozpočtu. Těmi nejsou pouze aktivity zaměřené na asistenci zahraničním investorům při prosazování svých zájmů a investic, ale také propagace České republiky mezi investory v zahraničí.⁴⁷

Řídicí výbor CzechInvestu: Institucionální složení

rok 2001	rok 2005
Veřejný sektor (7)	Veřejný sektor (8)
MPO (předseda, 2 místa)	MPO (předseda)
CzechInvest	CzechInvest (2)
Ministerstvo pro místní rozvoj	Ministerstvo pro místní rozvoj (2)
Ministerstvo zahraničí	Ministerstvo zahraničí
Ministerstvo financí	Ministerstvo financí
Česká národní banka	Ministerstvo práce a sociálních věcí (2)
Soukromý sektor (4)	Soukromý sektor (8)
Hospodářská komora ČR	Hospodářská komora ČR
Svaz průmyslu a dopravy ČR	Svaz průmyslu a dopravy ČR
Sdružení podnikatelů ČR	Sdružení podnikatelů ČR
Živnostenská banka	Asociace MSP a živnostníků ČR
	Českomoravská záruční a rozvojová banka
	Sdružení českých a moravských výrobních družstev
	Sdružení pro zahraniční investice AFI (2)

Zdroj: Výroční zprávy CzechInvestu⁴⁸

46 Pojem kompradorský se v našich diskuzích příliš nepoužívá, v zahraničí má však ustálený význam. Jedná se o skupinu domácích poskytovatelů služeb (zejména v rozvojových zemích), která je svými zájmy spjata se zahraničním kapitálem, jehož vliv a expanzi v domácí zemi podporuje. Jan Drahokoupil ve své práci detailněji vymezuje a diskutuje kompradorský servisní sektor (viz odkazy výše).

47 Rozhovor s Janem A. Havelkou, Praha, 30. prosince 2005, Petrem Hájkem, dříve CzechInvest, Praha, 19. prosince 2005. Viz také oficiální internetové stránky AFI (www.afi.cz), CzechInvestu (www.czechinvest.org).

48 Výroční zpráva CzechInvestu za rok 2006 není doposud zveřejněna.

- c) Jak je dobře patrné z výše uvedených citací, toky materiálních výhod jsou dalším mechanismem integrace mezi státní a korporátní frakcí kompradorského servisního sektoru. Projekt lákání investic přináší řadu nadprůměrných zakázek pro korporátní frakci a tedy velký potenciál pro získání různých materiálních výhod ve formě různých provizí pro její státní protějšek. AFI tak vedle prosazování politiky lákání zahraničních investorů a jejich zájmu usměrňuje toky materiálních výhod mezi svými frakcemi.
- d) Současně kompradorský servisní sektor je integrován skrze kariérní vzorce. Investiční agentury obecně čelí velké fluktuaci mezi svými zaměstnanci.⁴⁹ Práce v rámci státní frakce tohoto sektoru následovaná přesunem do jeho korporátní frakce nebo přímo do nějaké nadnárodní společnosti je obecným vzorcem, fungujícím jako dvě za sebou jdoucí příčky na kariérním žebříčku. Je obvyklým jevem, že mladí lidé, kteří získali nějakou zkušenost v CzechInvestu nebo na odboru MPO spojeném s PZI, získají lukrativní pozice v soukromém sektoru spojeném s PZI. Vedení CzechInvestu ví, že nemůže nabídnout platy konkurující soukromému sektoru. Jeho strategií je proto zaměstnat mladé, talentované absolventy, kterým je dána značná odpovědnost v oblasti řízení projektu a vývoje produktů.⁵⁰ Taková práce jim přenesne nejen ohromné zkušenosti, které jsou ceněné v soukromém sektoru, ale také kontakty na top management nadnárodních společností a kompradorský servisní sektor.

Členové AFI mají výhodu privilegovaného přístupu k informacím. Jan Vrba zmínil tento problém v rozhovoru (viz výše), ale existuje zde i jiná dimenze těchto informací, protože CzechInvest je státní agentura, která je důležitým hráčem v rozhodování o státních pobídkách. Členové AFI jsou velmi dobře informovaní o všech detailech řízení a jeho výsledcích a jsou zapojení do přípravy státní hospodářské politiky, na které úzce spolupracují s CzechInvestem.⁵¹

Pokud shrneme všechny výše zmíněné skutečnosti, můžeme říci, že CzechInvest spolu s AFI vytvářejí lobbyistickou a exekutivní platformu pro podnikatele a jejich sympatizanty z vlády, kteří se velmi brzy stávají členy podnikatelského světa, která určuje ekonomickou politiku České republiky. Střet zájmů je tak bez jakýchkoliv pochyb zřejmý.

4.2 ■ SPOLUPRÁCE CZECHINVESTU A AFI Z POHLEDU TRESTNÍHO PRÁVA

Podívejme se nejdříve na jeden aspekt propojení AFI a CzechInvestu, a to z pohledu trestního práva. Ilustrativně začneme dnes již dávno zapomenutým případem bývalého generálního ředitele CzechInvestu Martina Jahna, dnes úspěšného manažera společnosti Škoda Auto, a. s.

Kauzu Martina Jahna rozvířil pořad Klekánice vysílaný Českou televizí v roce 2003. Celá záležitost vzbudila určitou pozornost, záhy však vyzněla do ztracena. Již od založení AFI je generální ředitel CzechInvestu tradičně členem řídicího výboru AFI. Bývalý generální ředitel Martin Jahn byl však navíc výkonným sekretářem AFI a z titulu této funkce pobíral mzdu 33 tisíc Kč.⁵² Pokud bychom se podívali na Jahnův případ optikou trestního práva, pak v první řadě je třeba říci, že funkce generálního ředitele CzechInvestu spadá pod vymezení veřejného činitele ve smyslu ustanov-

49 Viz UNCTAD. (2001). *The world of investment promotion at a glance: A survey of investment promotion practices*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, Trník, M. (2007). *The role of investment promotion agencies at attracting foreign direct investment and their impact on economic development in Central Europe (The Czech Republic and Slovakia in comparative perspective)*. Unpublished MA, Central European University, Budapest.

50 Viz MIGA-FAIS. Rozhovor s Martinem Kafkou, vedoucím odboru podpory investic ministerstva průmyslu a obchodu, Praha 21. listopadu 2005, Petrem Hájkem, Praha, 19. prosince 2005

51 Jak AFI zcela otevřeně uvádí na svých internetových stránkách: „Od ledna 2005 funguje při AFI pracovní skupina Investiční pobídky, která se zaměřuje na revizi současného systému investičních pobídek v ČR a klade si za cíl navržení nového systému, který bude vycházet jak ze situace ekonomiky ČR a jejích strategických cílů, tak ze srovnání podmínek, které investorům nabízejí další evropské státy. I další ad hoc vznikající pracovní týmy spoluvytvářejí a zdokonalují investiční prostředí v ČR formou věcných připomínek, návrhů či konkrétních řešení vedoucích ke zkvalitnění legislativy a procesního řízení. Ve spolupráci s agenturou CzechInvest již od roku 2000 realizujeme projekt „Partnerství pro podporu přímých zahraničních investic v ČR“, který funguje na principu PPP. (<http://www.afi.cz/onas/zakladni-informace.html>)

52 Interview BBC ze dne 28. listopadu 2003, dostupný na internetové adrese: http://www.bbc.co.uk/czech/interview/story/2003/11/031201_jahn.shtml

vení § 89 odst. 9 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TrZ“),⁵³ neboť ten je statutárním orgánem CzechInvestu,⁵⁴ organizuje jeho činnost atp. Ale nejen to, obsah činnosti generálního ředitele lze považovat slovy trestního zákona za „obstarávání věcí obecného zájmu“, neboť generální ředitel vynakládá veřejné prostředky na dosahování cílů státem zřízené organizace. V době, kdy funkci generálního ředitele zastával Martin Jahn, bylo v podstatě jediným úkolem CzechInvestu přilákat zahraniční investory do České republiky. Jím řízenou agenturou byla navíc založena AFI, která měla pochopitelně stejný cíl, avšak ze zcela zjištných důvodů – příliv investorů se rovná přílivu nových klientů pro členy AFI. Pochopitelně zde proto byl jasný překryv zájmů. Na první pohled by se mohlo zdát, že za situace, kdy existují stejné cíle, samotná mzda nemohla ohrozit „výkon obstarávání věcí obecného zájmu“, použijeme-li slovníku trestního práva. Ve skutečnosti však pochopitelně ovlivňovat musela. CzechInvest např. vydával společně s AFI tzv. Newslettery – pravidelné informační bulletiny určené primárně zahraničním investorům. Každý Newsletter přitom obsahoval zvláštní kapitolu s názvem „Partneři AFI se představují“, která obsahovala jak seznam všech členů AFI, tak jejich příspěvky na nejrůznější témata. Členové AFI díky tomu získali exkluzivní přístup k investorům, se kterými byl CzechInvest v kontaktu. Podobně CzechInvest pořádá ve spolupráci s AFI řadu prestižních akcí, jak samo AFI nazývá „formální i neformální setkání s investory“,⁵⁵ na kterých se setkávají vysocí představitelé státní správy s vrcholovými manažery velkých nadnárodních společností (např. Snídaně s ministrem, Podnikatelský projekt roku, Investor roku apod.) pochopitelně za účasti členů AFI, což sama AFI otevřeně prezentuje.⁵⁶ Členům AFI tak Martin Jahn po dobu své funkce umožňoval čerpat celou řadu výhod, a to za úplatku – mzdu, kterou by bylo podle našeho názoru možné nazvat úplatkem ve smyslu trestního zákona. Současně je třeba zdůraznit, že z hlediska naplnění formálního znaku úplatku není rozhodné, zda úplatkem bylo podporováno pouze plnění povinnosti upláceného nebo poskytnutí výhody, která je nezákonná.⁵⁷ S ohledem na vše výše uvedené je možné, že bývalý generální ředitel CzechInvestu Martin Jahn mohl páchat trestný čin úplatkářství.

Ptejme se však, jaká je situace dnes. Bezprostřední reakcí na již zmiňovaný pořad Klekánice byla rezignace Martina Jahna na funkci generálního sekretáře a přesídlení AFI. CzechInvest a AFI totiž do té doby sídlily na stejné adrese. K přesídlení skutečně došlo. AFI dnes sídlí na adrese Štěpánská 11 a CzechInvest na adrese Štěpánská 15. Nakonec byly učiněny i další kroky, které vypadají podobně kosmeticky jako již zmíněné přesídlení. Např. společné vydávání časopisu „Newsletter“ bylo nahrazeno novým magazínem „Czech Focus“, oficiálně vydávaným již pouze AFI. Podíváme-li se však na faktický obsah aktuálního čísla 1/2007, zjistíme, že celý je napsán zaměstnanci CzechInvestu a operuje informacemi, které jsou opět pouze produktem CzechInvestu. CzechInvest a AFI nadále společně pořádají řadu akcí. Tou nejaktuálnější je např. 7. ročník soutěže Podnikatelská nemovitost roku 2006.⁵⁸ Tedy hlavní změnou zůstává fakt, že Martin Jahn rezignoval na post výkonného sekretáře. Avšak předposlední generální ředitel CzechInvestu Tomáš Hruza, který byl v průběhu roku 2007 odvolán ze své funkce, zastával pozici v řídicím výboru AFI (v případě posledního generálního ředitele Romana Čermáka lze předpokládat, že z titulu své funkce statutárního zástupce CzechInvestu nahradil v řídicím výboru Tomáše Hruzu). V takovém případě je pravděpodobné, že za ni byli a jsou generální ředitelé honorováni, neboť stanovy AFI v čl. 7.1.5.písm. j) tuto možnost předpokládají. Pokud tomu tak skutečně je, je otázkou, zda by daný stav nebyl nadále relevantní z hlediska trestního práva.

Aplikace trestněprávní úpravy korupce na případ CzechInvestu a AFI může působit na první pohled až příliš vyhraněně. Ve skutečnosti má však stav, kdy kompradorský servisní sektor fakticky ovládá státem zřízenou organizaci, závažné důsledky. Jak jsme již uváděli výše, CzechInvest od svého založení ideologicky prosazuje státní podporu při-

53 § 89 odst. 9 TrZ: „Veřejným činitelem je volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu, 1a) pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Při výkonu oprávnění a pravomocí podle zvláštních právních předpisů 1) je veřejným činitelem také fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží. K trestní odpovědnosti a ochraně veřejného činitele se podle jednotlivých ustanovení tohoto zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností. Funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník státního orgánu, samosprávy, ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru cizího státu, se za těchto podmínek považuje za veřejného činitele, pokud tak stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.“

54 čl. 5.1. Statutu Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest, rozhodnutí č. 271/2003 ministra průmyslu a obchodu ze dne 17. 12. 2003.

55 viz <http://www.afi.cz/partneri/program-partnerstvi.html>

56 viz např. Informační leták o AFI, který je dostupný na internetových stránkách: <http://www.afi.cz/onas/materialy-ke-stazeni.html>

57 srov. např. Rubek, J.: Komentář k trestnímu zákonu, Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. Oddíl třetí. Úplatkářství § 160, ASP: 13120 (lit)

58 podrobnosti viz <http://www.czechinvest.org/podnikatelska-nemovitost-roku>

mých zahraničních investic aniž by si nechal vypracovat hodnocení efektivnosti investičních pobídek.⁵⁹ CzechInvest se nepokusil vyhodnotit efektivitu investičních pobídek ani u jednotlivých investičních projektů.⁶⁰ Agentura za to sklídila kritiku ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“), který v jedné ze svých zpráv⁶¹ konstatoval: „MPO ani CzechInvest nedoložily většinu předpokladů použitých ve vyhodnoceních. MPO většinu použitých předpokladů nevětsvětlilo, neboť je převzalo od CzechInvestu bez podkladových materiálů. CzechInvest k tomu uvedl, že předpoklady stanovil odhadem nebo na základě studií, zkušeností svých pracovníků či jednáním se zahraničními experty, které nebyl schopen doložit.“

CzechInvest podle NKÚ např. nedoložil:

- předpoklad, že na jedno nové pracovní místo v průmyslové zóně vzniká 1,5 nového pracovního místa v subdavatelském sektoru a že nová pracovní místa mají v průměru 50% či 25% dopad na zaměstnanost, který měl podstatný vliv na výpočty ve vyhodnoceních;
- předpokládanou výši daně z přidané hodnoty v části příjmů ve vyhodnocení II.;
- stanovenou výši úspory na výdajích státního rozpočtu na jednoho nezaměstnaného, kde byly použity statistické údaje Ministerstva práce a sociálních věcí zveřejněné v denním tisku.

Avšak spojení AFI a CzechInvestu může mít i další negativní důsledky. Členové AFI díky úzké spolupráci s CzechInvestem mají exkluzivní přístup k informacím, k nimž se nečlenové AFI jen stěží mohou dostat. Informace jsou pochopitelně důležitou hospodářskou komoditou a zásadně determinují hospodářský úspěch konkurentů na trhu. Díky spolupráci AFI a CzechInvestu může proto docházet k narušování hospodářské soutěže.

4.3 ■ JE MOŽNÁ APLIKACE ZÁKONA Č. 159/2006 SB., O STŘETU ZÁJMŮ

Podívejme se na CzechInvest a AFI optikou nového zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „StrZ“), který vstoupil v účinnost 1. ledna roku 2007. Výsledná podoba zákona odráží politické pŕtky, které se odehrály v zákonodárném sboru při jeho schvalování, proto dnes bohužel můžeme jen souhlasit s názorem odborné veřejnosti,⁶² že jde o zákon nepřilíš zdařilý.

V prvé řadě je třeba vyřešit rozsah osobní působnosti StrZ ve vztahu k CzechInvestu. Ten je totiž na základě ustanovení § 4a odst. 1 zákona č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání, státní příspěvkovou organizací a s ohledem na ustanovení § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, tedy právnickou osobou. Režimu zákona proto podléhají všichni vedoucí zaměstnanci CzechInvestu, pokud řídí další vedoucí zaměstnance.⁶³ Jmenovitě tedy generální ředitel, výkonný ředitel a další ředitelé jednotlivých divizí, pokud tyto mají další odbory či regionální kanceláře v čele s vedoucími pracovníky. Odcitujme obecné ustanovení § 3 odst. 1 StrZ:

§

■ § 3 odst. 1

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. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu.

Stručně řečeno, citovaná norma zakazuje upřednostňovat soukromé zájmy nad veřejnými. Aplikace tohoto zákazu je však na případ CzechInvestu poměrně obtížná, neboť v praxi by bylo jen stěží prokazatelné, že by veřejný funkcionář CzechInvestu upřednostňoval svůj osobní zájem, jestliže osobní zájem a zájem, který má z pozice své funkce hájit, je z podstaty věci samé v podstatě totožný. Z hlediska zákonného zadání CzechInvestu obsaženého v ustanovení § 4a zákona č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání, je totiž pochopitelné úkolem pracovníků CzechInvestu podporovat nejrůznějšími nástroji podnikatele, a stejně tak je to i jejich zájem osobní, neboť díky

59 GARDE – EPS tuto informaci získal na základě zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

60 Jedinou výjimkou byl investiční záměr společnosti Hyundai Motor Company, o kterém se budeme zmiňovat dále.

61 Zpráva 03/31 - Prostředky státního rozpočtu poskytované na zainvestování průmyslových zón - zveřejněná ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu 2004, str. 194 a násl.

62 viz <http://jinepravo.blogspot.com/2007/06/kter-zkony-si-zaslou-oznaen-legislativn.html>

63 viz § 2 odst. 2 písm. d) StrZ

tomu se jim otevírají další možnosti získání kontaktů, a tedy i dalšího kariérního růstu, jak jim to nakonec dobře ukazují svými osobními příklady bývalí generální ředitelé CzechInvestu, kteří úspěšně přešli do soukromého sektoru. Zaměstnancům CzechInvestu svěřené povinnosti lehce splývají s jejich osobními zájmy. To samozřejmě může mít (a podle našich zkušeností také má) negativní dopad na ochranu dalších veřejných zájmů, kdy výkon svěřených povinností ohrožuje jiné veřejné zájmy, jako např. zájem na spravedlivém a objektivním výkonu veřejné správy, rovnosti v hospodářské soutěži, zájmy na ochraně životního prostředí, na ochraně subjektivních veřejných práv vlastníků dotčených nemovitostí apod. To je také zásadní problém a nedostatek státní instituce stojící na pomezí veřejného a soukromého sektoru. K tomu si navíc připomeňme již zmiňovanou skutečnost, že CzechInvest nebyl nikdy schopný vysvětlit NKÚ pozitivní vlivy PZI a pobídek, přestože o to byl opakovaně žádán.

Věnujme však pozornost ještě jedné právní normě obsažené v novém zákoně. Ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) StrZ říká:

■ § 3 odst. 2

Veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že

písm. a) využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu

§

Jak jsme se již zmiňovali, AFI společně s CzechInvestem pořádá řadu společenských akcí, kterých se účastní vrcholní představitelé veřejné správy stejně jako významní podnikatelé a manažeři nadnárodní korporací. Členové AFI mají na tyto akce exkluzivní přístup a díky tomu mohou získat řadu důležitých informací. Tyto aktivity se dějí v rámci tzv. „Programu partnerství pro podporu přímých zahraničních investic v České republice“, který společně realizují CzechInvest a AFI. Podobně AFI vydává již zmiňovaný Czech Focus, jehož obsah naplňují pracovníci CzechInvestu. Bezpochyby tak dochází k tomu, že informace získané při výkonu funkce dostává AFI, potažmo jeho členové, kterým jsou pochopitelně ku prospěchu. Otázkou však je, zda tím dochází k ohrožování veřejného zájmu. Je třeba zdůraznit, že v tomto případě není veřejný zájem spojován bezprostředně s výkonem funkce, a proto jde o jakýkoliv veřejný zájem definovaný zákonodárcem jako hodný ochrany.⁶⁴ Jedním z potenciálně ohrožených veřejných zájmů je zájem na nezneužívání informací v obchodním styku ve smyslu ustanovení § 128 TrZ, jehož ochrana je považována za natolik významnou, že obsahuje trestněprávní sankci.

4.4 ■ NÁVRHY ŘEŠENÍ

A ■ Rezignace na členství v AFI

CzechInvest by v první řadě měl rezignovat na své členství v AFI. Díky tomu mu by nebyl vázán členskými povinnostmi vyplývajícími ze stanov a statutu AFI. Navíc by byl zcela vyloučen střet zájmů v případě generálních ředitelů zastupujících CzechInvest navenek.

B ■ Ukončení spolupráce s AFI

CzechInvest by měl ukončit spolupráci s AFI, a to zejména na projektu „Program partnerství pro podporu přímých zahraničních investic v České republice“. V rámci tohoto programu jsou pořádány neformální setkání se špičkami exekutivy a podnikatelského světa. Takový typ akcí vytváří rizikové prostředí z hlediska možné korupce. CzechInvest by je proto rozhodně neměl pořádat s organizací reprezentující soukromé společnosti. V případě, že by je CzechInvest dále pořádal, měly vždy zveřejňovat seznam zúčastněných osob.

C ■ Novelizace StrZ

StrZ by měl být novelizován tak, aby:

- byl zakázán a postihován stav, kdy veřejný funkcionář využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,⁶⁵
- mezi sankce bylo zařazeno také odvolání z funkce, podobně jako tomu je ve slovenské úpravě střetu zájmů (úst. zák. č. 357/2004 Z. z. o ochraně veřejného zájmu při výkoně funkcí veřejných funkcionářov),

64 k tomu viz např. Franc, P.: Soudní ochrana veřejného zájmu, Brno, 2004, dostupné na internetové adrese: <http://www.pilaw.cz/index.php?cat=cz&art=pilk/ochrana#312>

65 k tomu porovnej slovenskou úpravu: úst. zák. č. 357/2004 Z. z., o ochraně veřejného zájmu při výkoně funkcí veřejných funkcionářov

- u vybraných veřejných funkcionářů byla zavedena povinnost vést si veřejně přístupný itinerář⁶⁶ obsahující všechna plánovaná a předpokládaná jednání.⁶⁷ Spolu s tím by musel být vypracován i odpovídající systém sankcí.

D ■ Zákonná úprava lobbyingu

Měla by být vypracována zákonná úprava lobbyingu, tak jak to předpokládá Programové prohlášení současné vlády České republiky.⁶⁸ Ta by měla např. obsahovat (s ohledem na problematiku CzechInvestu a AFI) povinnou registraci lobbyistů pod hrozbou sankcionování v případě odhalení neregistrovaného lobbyisty nebo povinnost veřejných funkcionářů setkávat se při výkonu své funkce s registrovanými lobbyisty.

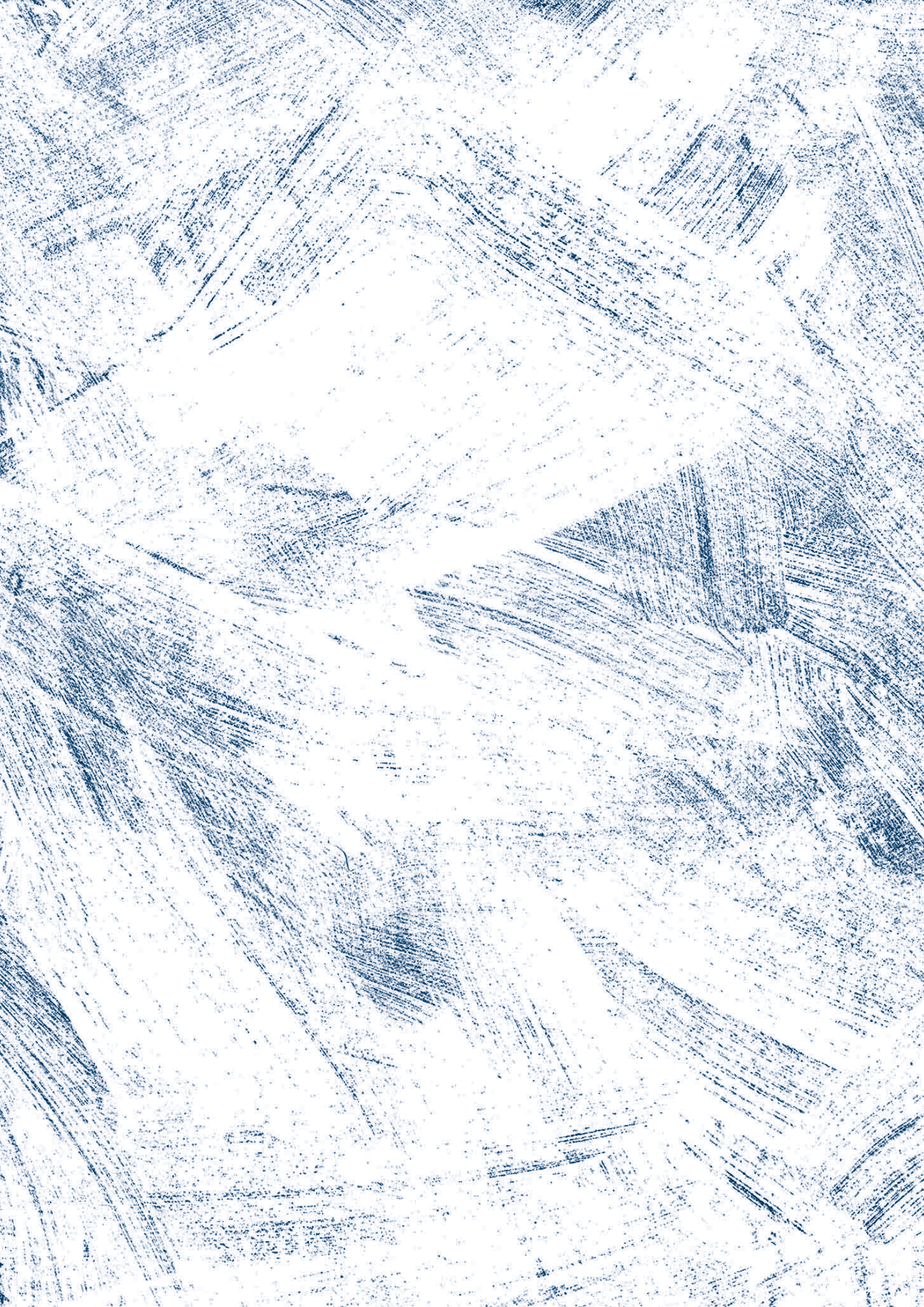
E ■ Konkurenční doložka

Pracovní smlouvy popřípadě jmenovací listiny by v případě zaměstnanců CzechInvestu měly obsahovat tzv. „konkurenční doložku“. Ta by zakazovala pracovníkům CzechInvestu být minimálně po dobu jednoho roku od ukončení pracovního poměru (ukončení výkonu funkce) zaměstnán u jakékoliv společnosti, se kterou se v průběhu výkonu svého zaměstnání dostal do styku.

66 např. pomocí dálkového přístupu prostřednictvím internetu

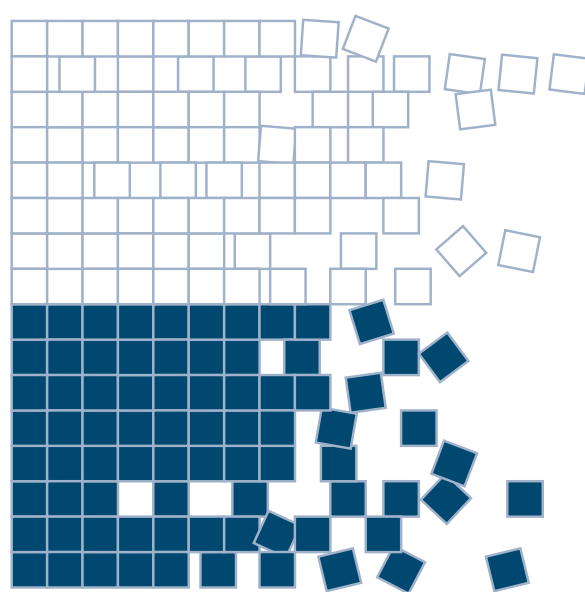
67 Inspirací je v tomto případě opět slovenská úprava, tentokrát zák. č. 312/2001 Z. z., o štátnej službe.

68 Aktuální podoba vládního legislativního plánu bohužel vypracování právní úpravy lobbyingu po zásahu ministra Cyrila Svobody neobsahuje.



B

**PROSAZOVÁNÍ
ZAHRANIČNÍCH INVESTIC
NA REGIONÁLNÍ
A MÍSTNÍ ÚROVNI**



Na regionální a místní úrovni se vztahy mezi veřejnou a soukromou sférou při realizaci jednotlivých záměrů zahraničních investorů přirozeně konkretizují. I z toho důvodu se zde jednotlivé problémy s touto oblastí spojené projevují možná zřetelněji než na úrovni celorepublikové. Do hry zde totiž kromě samotných zahraničních investorů a agentury CzechInvest, příspěvkové organizace MPO, vstupují další subjekty, které jsou na včasné a úspěšné realizaci investice zainteresovány často nejen ekonomicky, ale i např. politicky a společensky. Mezi takové subjekty patří především političtí představitelé územní, obecní a krajské samosprávy. Důležitým článkem v řetězu osob, které se na realizaci každé investice musejí podílet, jsou pracovníci správních orgánů, kteří rozhodují v řízeních o povolení investice. V této kapitole aktivity těchto subjektů a jejich vzájemné vztahy podrobíme analýze, přičemž se zaměříme jak na závazky plynoucí ze smluv mezi územní samosprávou a investory a jejich důsledky, tak na poměry a společensko-právní souvislosti, v nichž se povolování projektů odehrává. Uvedeme také celou řadu konkrétních příkladů, na nichž můžeme jednotlivé problémy spjaté s prosazováním zahraničních investic dobře demonstrovat.

NEZÁVISLÝ VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY VS. SMLUVNÍ ZÁVAZKY ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ VŮČI ZAHRANIČNÍM INVESTORŮM

V případě strategických projektů uzavírali zahraniční investoři smlouvy nejen na vládní úrovni s jednotlivými českými ministerstvy, ale podepisovali i smlouvy na místní a regionální úrovni s jednotlivými obcemi či kraji, do kterých zahraniční investoři přicházeli se svými záměry. Nejčastějšími cíli byly průmyslové zóny, které územní samosprávné celky pro jejich investice připravovaly. Smlouvy uzavíraly územní samosprávné celky v rámci výkonu své *samostatné působnosti*.

Důležitým bodem těchto smluv, ať již šlo o nejrůzněji nazvané smlouvy (o spolupráci, smlouvy o budoucí kupní smlouvě, ujednání a memoranda porozumění nebo smlouvy o prodeji pozemků v průmyslové zóně), byl totiž často zásadní závazek územní samosprávy poskytnout investorovi *součinnost a spolupráci při přípravě a realizaci jeho investice* tak, aby mohla být co nejrychleji a nejsnadněji dokončena. Uvedené bylo nejčastěji prováděno prostřednictvím závazku součinnosti při získání potřebných povolení a rozhodnutí, přičemž povolování investice je typickým výkonem *přenesené působnosti* obce, výkonem státní správy.

V České republice v současné době funguje tzv. spojený model veřejné správy, který spočívá ve výkonu státní správy prostřednictvím orgánů samosprávy v rámci přenesené působnosti. Pojmy *samostatná a přenesená působnost* považujeme za nutné alespoň krátce vysvětlit, neboť jejich rozlišení a pochopení je zásadním pro následující části této analýzy.

Pokud jde o obce, odpověď nám dává § 7 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“):

■ § 7

odst. 1 Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.

odst. 2 Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.).

§

Pokud jde o kraje, textově analogické vymezení obsahuje § 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“):

§

■ § 2

odst. 1 Kraj spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon. Rozsah samostatné působnosti může být též omezen zákonem.

odst. 2 Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost (§ 29 a 30). Kraj je při výkonu státní správy správním obvodem. Kraj je povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti.

Jak tedy plyne z uvedených citací obou zákonů, obce a kraje, které existují jako základní územní samosprávné celky, mimo vlastní samosprávy vykonávají na základě pověření také státní správu. Pro lepší pochopení celé této problematiky považujeme za vhodné doplnit ústavní zakotvení územní samosprávy tak, jak je obsahuje zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky:

§

■ Čl.99

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

■ Čl.100

odst. 1 Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.

odst. 2 Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.

■ Čl.101

odst. 1 Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.

odst. 2 Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.

odst. 3 Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

odst. 4 Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

■ Čl.104

odst. 1 Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.

odst. 2 Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.

odst. 3 Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Jak jsme se již zmínili v úvodu této kapitoly, územní samosprávné celky se smluvně zavazují poskytnout investorovi součinnost a spolupráci při přípravě a realizaci jeho záměru. Uvedené závazky směřují k jasnému cíli, aby byl záměr investora co nejrychleji a nejsnadněji dokončen. K tomu pak v případě strategických investic byli stanovováni koordinátoři a kontaktní osoby z řad smluvních stran a dalších subjektů, kteří pak měli konkrétní formy spolupráce s vytyčeným cílem fakticky zajišťovat.

PŘÍKLADY

■ **Investiční smlouva** mezi **Hyundai Motor Company** a **Českou republikou**, jednajícím prostřednictvím pěti ministerstev, agenturou CzechInvest a **Moravskoslezským krajem** byla uzavřena dne 18. 5. 2006. České strany v této smlouvě deklarují, že investorovi poskytnou součinnost a podporu projektu, a zavazují se k ustanovení klíčových koordinátorů, aby mohla být realizace projektu investora zahájena co nejdříve a aby mohl projekt řádně a rychle pokračovat dle předpokládaného časového rozvrhu, a tak byla výstavba továrny v průmyslové zóně úspěšně dokončena.

■ Mezi **městem Kolínem** a investory **Toyota Motor Corporation** (dále jen „TMC“) a **Peugeot Citroën Automobiles, S.A.** (dále jen „PSA“) bylo dne 12. 2. 2002 podepsáno **Ujednání o porozumění**, v němž se vymezuje, že tehdejší starostka a radní města Kolína byli určeni jako kontaktní osoby s tím, že vyvinou veškeré úsilí pro

získání, zavedení a dokončení projektu společného podniku investorů v průmyslové zóně a za tím účelem budou až do dokončení úzce spolupracovat s investory i příslušnými místními i státními orgány.⁶⁹

1.1 ■ ZÁVAZEK SOUČINNOSTI PŘI ZÍSKÁNÍ VŠECH POTŘEBNÝCH ROZHODNUTÍ A POVOLENÍ

Jednotlivé formy smluvně upravené spolupráce územních samosprávných celků s investorem se různily, nicméně za nejtypičtější a nejčastěji se objevující lze považovat závazek poskytnout *součinnost při získání všech potřebných rozhodnutí a povolení*. Města či kraje se smluvně zavazovaly k tomu, že budou určitým způsobem v zájmu investorů ovlivňovat činnost „svých“ úřadů a úředníků. Tedy, že územní samospráva – veřejnoprávní korporace – bude využívat svého postavení daného jí zákonem k tomu, aby ovlivňovala nezávislý výkon státní správy. A to přestože by představitelé obecní či krajské samosprávy de iure neměli mít možnost do výkonu státní správy, kterým povolování investice ve správních řízeních je, v zásadě jakkoliv zasahovat.⁷⁰

- **Kupní smlouva** uzavřená dne 14. 9. 2000 mezi **městem Hranice** a společností **Philips Displays Components Česká republika, s.r.o.** (dále jen „Philips“) obsahuje závazek města Hranice poskytnout investorovi veškerou nezbytnou spolupráci pro získání veškerých potřebných územních rozhodnutí a stavebních povolení.
- **Statutární město Most** uzavřelo dne 26. 3. 2002 se společností **Nemak Europe, s.r.o. Smlouvu o vzájemné spolupráci**. Město Most se v ní zavazuje učinit vše k tomu, aby pro společnost Nemak byla včas vydána veškerá nezbytná stanoviska, souhlasy a povolení státních či samosprávných orgánů.
- **Smlouva o budoucí kupní smlouvě na nemovitosti** ze dne 21. 3. 2001 uzavřená mezi **Statutárním městem Pardubice** a společností **Matsushita Communication Industrial Czech, s.r.o.** (dále jen „Matsushita“) obsahuje závazek města Pardubice poskytnout pro projekt Matsushity veškerou součinnost v souvislosti s územním rozhodnutím, stavebním povolením, jakož i veškerou součinnost při kolaudačním řízení pro tento projekt a dále se zavazuje po celou dobu aktivně napomáhat při realizaci záměru investora.
- Společnost **Eaton Industries s.r.o.** (dále jen „Eaton“) uzavřela s **městem Chomutov** dne 29. 7. 2003 **Smlouvu o budoucí kupní smlouvě o převodu nemovitostí**, v níž se město Chomutov zavazuje poskytnout jakoukoli nezbytnou či žádoucí součinnost a podporu, včetně poskytnutí nebo zajištění poskytnutí veškerých povolení, souhlasů nebo jiných rozhodnutí. Dále se město Chomutov zavazuje spolupracovat s investorem a provést veškerá potřebná jednání, úkony a kroky tak, aby investor byl schopen získat územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí a realizovat projekt.

PŘÍKLADY

1.2 ■ SMLOUVY PRESUMUJÍ VYDÁNÍ KONKRÉTNÍCH POVOLENÍ

Smlouvy se zahraničními investory dále *presumují vydání konkrétních rozhodnutí či povolení*. Taková smluvní ustanovení lze považovat za velice problematická především již z důvodu, že teprve kompetentní správní orgány v rámci správních řízení mají rozhodovat o tom, zda a případně za jakých podmínek lze konkrétní záměr do určité lokality umístit, postavit a provozovat jej. Rozhodnutí správních orgánů tedy může být i zamítavé. K uvedenému se pojí skutečnost, že nejčastěji v rámci budoucích kupních smluv, se investoři zavazovali *realizovat investici a koupit pozemky až poté, co získají potřebná povolení*, např. stavební povolení. Uvedeným se tak vydání souhlasných rozhodnutí stává zcela zásadní podmínkou provedení záměru investora, kde prodej pozemků, často za zvýhodněnou cenu, je součástí investičních pobídek a zároveň nezbytnou součástí realizace projektu.

69 Příklady v této analýze uváděné její autoři čerpají jak z vlastních praktických zkušeností právníků občanského sdružení Ekologický právní servis, které se účastnilo řady správních řízení o povolení projektů zahraničních investorů, z rozhodnutí správních orgánů a soudů v těchto případech, tak z informací o smlouvách získaných na základě svobodného přístupu k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, popřípadě podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Jednotlivé v příkladech popisované závazky smluvních stran nejsou vždy doslovně citovány, ale při zachování obsahu a smyslu smluvních ustanovení, především z důvodu přehlednosti mírně upravovány. Autoři konstatují, že mají v této analýze citované smlouvy k dispozici, nicméně nemohou ručit za to, že disponují naprosto všemi relevantními částmi smluv. V mnoha případech nebylo žádostem autorů o poskytnutí informací ze strany povinných subjektů zčásti či zcela vyhověno a dále není možno garantovat, že informace poskytnuté autorům ze strany orgánů veřejné moci jsou skutečně vždy úplné a odpovídající realitě.

70 Výjimkou jsou jisté „organizační záležitosti chodu úřadu“, např. rozhodování Rady obce o rozdělení pravomocí na obecním úřadě, stanovení počtu úředníků, zřízení a zrušování odborů a oddělení, schvalování organizačního řádu obecního úřadu. K tomu viz JUDr. Eva Šromová in: Časopis Veřejná správa, Odpovědnost za plnění úkolů obecního úřadu http://www.mvcr.cz/2003/casopisy/vs/0521/konz_info.html

- Společnost **Daikin Device Czech Republic s.r.o.** (dále jen „Daikin“) uzavřela dne 12. 1. 2005 s **městem Brnem Smlouvu o uzavření budoucí kupní smlouvy**, v níž je stanoveno, že kupní smlouva bude uzavřena poté, kdy stavební povolení na žádost budoucího kupujícího (společnosti Daikin) pro výstavbu jeho provozního objektu na pozemcích, které jsou předmětem této smlouvy, bude vydáno a nabude právní moci.
- Ve smlouvě o budoucí kupní smlouvě na nemovitosti se město **Pardubice** s investorem (společností **Matsushita**) dohodli, že uzavřou kupní smlouvu(y) do 15 pracovních dnů po vydání stavebního povolení na projekt.
- V Ujednání o porozumění mezi **městem Kolínem** a investory (**TMC a PSA**) je uvedeno, že zahraniční investoři uzavřou s městem Kolínem smlouvu o budoucí kupní smlouvě na koupi pořizovaných pozemků a bezodkladně po vydání souhlasného rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o vlivu projektu na životní prostředí zaplatí přiměřenou zálohu na kupní cenu.

1.3 ■ SMLOUVY OBSAHOVĚ DETERMINUJÍ POVOLENÍ VE PROSPĚCH INVESTORŮ

Ustanovení jednotlivých smluv se zahraničními investory, mimo presumpce vydání potřebných povolení, navíc také *determinují obsahovou stránku těchto správních aktů*, když uvádějí, že taková rozhodnutí ve prospěch investorů nemají obsahovat podmínky, které by pro něj mohly být nepřijatelné. Je zjevné, že takový závazek územních samospráv je absolutně neplatný pro rozpor s dobrými mravy či nezákonnost.

- Ujednání o porozumění mezi **městem Kolínem** a **TMC a PSA** obsahuje závazek města Kolín vynaložit veškeré úsilí, aby získalo od příslušných orgánů územní rozhodnutí a souhlasné rozhodnutí EIA s podmínkou, že územní rozhodnutí, resp. stanovisko EIA nebudou obsahovat žádné podmínky, které jsou nepřijatelné pro investora uvažujícího v dobré víře. // Smlouva o budoucí kupní smlouvě a smlouva o spolupráci při přípravě pozemků pro výstavbu mezi **městem Kolínem** a společným podnikem TMC a PSA - společností **Toyota Peugeot Citroën Automobiles Czech, s.r.o.** (dále jen „TPCA“) - obsahuje také vlastní definice pojmů, jako je např. „stavební povolení“ a „souhlasné rozhodnutí EIA“, což znamená stavební povolení, resp. souhlasné rozhodnutí EIA podle požadavků budoucího kupujícího (TPCA) stanovených v návrhu na vydání takového povolení, resp. rozhodnutí.
- V rámci Smlouvy o budoucí kupní smlouvě o převodu nemovitostí uzavřené mezi společností **Eaton** a **městem Chomutov** vytvářejí strany této smlouvy vlastní definice pojmů „územní rozhodnutí“ a „stavební povolení“. Přes jednoznačnost významu těchto pojmů, které plynou z jejich zákonem přesně stanoveného obsahu, smlouva obsahuje definice rozšiřující tyto pojmy o kritéria souladu s touto smlouvou a podmínek přijatelných (dle jeho výlučného uvážení) pro budoucího kupujícího (Eaton).

1.4 ■ ZÁVAZEK SAMOSPRÁV ZDRŽET SE KROKŮ, KTERÉ BY MOHLY BÝT ŠKODLIVÉ PRO PROJEKT

Závazek spolupráce územní samosprávy a investora mohl mít i další podobu, kterou je například *zdržení se jakýchkoliv kroků či úkonů, které jsou nebo by mohly být škodlivé pro projekt investora*, a to třeba formou vzdání se svých zákonných práv účastníka řízení v rámci správních řízení o povolení investice. Takto definované závazky územních samospráv nejenže znamenaly vzdání se procesních práv v řízeních souvisejících s realizací investice, ale často také omezení v zásadě jakékoli činnosti, která by mohla ohrozit vydání potřebných povolení. Povinnost „nepřekážet“ při získávání potřebných rozhodnutí byla v některých případech později uzavřenými kupními smlouvami rozšířena i o aktivní pomoc obce při zajišťování soukromého zájmu investora. Eventuální rozpor mezi zájmy občanů obce a zájmem veřejným na jedné straně a zájmem soukromým (investora) byl tedy smluvně vyřešen jednoznačně ve prospěch soukromé společnosti.

- V rámci Smlouvy o budoucí kupní smlouvě o převodu nemovitostí uzavřené mezi **společností Eaton** a **městem Chomutov** se město výslovně zavázalo zdržet se jakýchkoliv kroků či úkonů, které jsou nebo by mohly být škodlivé pro projekt a provoz výrobního zařízení investora.
- Společnost **Celestica Czech Republic, s.r.o.** (dále jen „Celestica“) uzavřela s **obcí Ráječko** dne 29. 11. 2000 **Smlouvu o budoucí kupní smlouvě na pozemky**. V ní se obec Ráječko zavazuje, že nebude proti žádosti investora o vydání stavebního povolení ani v průběhu stavebního řízení vznášet jakékoliv námítky nebo podávat odvolání, případně činit jakékoliv jiné úkony, které by ohrozily nebo mohly ohrozit vydání stavebního povolení. Přestože obecní úřad obce Ráječko nebyl stavebním úřadem příslušným k vydání stavebního rozhodnutí dle tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), znamenal tento závazek bezprecedentní vzdání se procesních práv v navazujících řízeních.

1.5 ■ SMLUVNÍ ZÁVAZEK ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV POŽÁDAT O POVOLENÍ NAMÍSTO ČI V ZASTOUPENÍ INVESTORA

Mezi nikoliv atypické příklady součinnosti mezi územními samosprávnými celky a investorem, doplňující závazky výše uvedené, patřil závazek obcí či krajů *požádat o vydání nejrůznějších povolení namísto či v zastoupení investora*. Taková ustanovení s doplněním jiných kontroverzních slibů územních samospráv vůči investorům jen dále ilustrují tlak, který soukromé společnosti za asistence obcí a krajů vyvíjely na rozhodování státní správy určitým zadaným způsobem. K tomuto problému se vrátíme při popisu tzv. systémové podjatosti (viz níže kap. č. 3)

- **Statutární město Most** se v rámci Smlouvy o vzájemné spolupráci dohodlo, že společnost **Nemak** pro účely včasného vydání veškerých nezbytných stanovisek, souhlasů a povolení vystaví pro město Most potřebné plné moci. Na jejich základě pak město Most požádalo stavební úřad Magistrátu města Most o vydání územního rozhodnutí pro umístění stavby továrny investora.
- Podle *Smlouvy o smlouvě budoucí kupní a smlouvy o spolupráci při přípravě pozemků pro výstavbu* ze dne 25. 4. 2002 uzavřené mezi **městem Kolínem** a **TPCA** město Kolín jako budoucí prodávající podá návrh na zahájení řízení o vydání územního rozhodnutí bez zbytečného odkladu poté, co mu bude takový řádně připravený návrh dodán ze strany budoucího kupujícího (TPCA). Na základě tohoto ustanovení pak město Kolín požádalo stavební úřad Magistrátu města Kolína o vydání územního rozhodnutí pro umístění stavby továrny TPCA.
- Společnost **Hyundai** v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“) neoznámila záměr „Výrobní závod společnosti Hyundai Motor Company na území průmyslové zóny Nošovice“ sama, učinil tak místo něj – a to v době, kdy Hyundai ještě oficiálně svou investici v České republice nepotvrdil –, Moravskoslezský kraj, který přitom zjevně nemůže být tím, kdo hodlá záměr provést, jak definuje „oznamovatele“ zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“). Oznámení, kterým se zahajuje proces EIA pro „Výrobní závod společnosti Hyundai Motor Company“, pak v rámci České republiky podalo i město Ostrava pro lokalitu průmyslové zóny Mošnov a Zlínský kraj pro lokalitu průmyslové zóny Holešov. Přestože již v první polovině roku 2006 bylo jednoznačně rozhodnuto o tom, že investice Hyundai bude situována do Nošovic, proces EIA pokračoval i pro obě další lokality, pro něž byla posléze vydána souhlasná stanoviska Ministerstva životního prostředí k realizaci záměru výrobního závodu společnosti Hyundai.

PŘÍKLADY

1.6 ■ POVINNOST ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ SPOLUPRACOVAT S INVESTOREM V ZÁVAZNÝCH TERMÍNECH

Mimo již výše uvedené se územní samosprávné celky zavazovaly ke *spolupráci s investorem v konkrétních termínech na základě závazného harmonogramu*. Pro případ, že by harmonogram nebyl dodržen, ze smluv plynula možnost odstoupení investora od smlouvy či možnost požadovat smluvní pokuty. Faktem pak je, že časový rozvrh pro realizaci investice byl pravidelně stanovován vzhledem k zákonným lhůtám, které musí být v jednotlivých povolovacích řízeních zachovány, např. pro oznámení zahájení řízení či možnost seznámení se s podklady pro rozhodnutí, pro podání námitek či pro oznámení rozhodnutí, vysoce optimisticky až v zásadě nerealisticky. Závazné harmonogramy totiž v podstatě nepočítají s možností řádné a nejen pouze formální účasti dotčené veřejnosti, která má zákony a mezinárodními úmluvami⁷¹ zaručenou možnost účastnit se rozhodování a přístup k soudní ochraně. Lhůty pro vydání jednotlivých rozhodnutí jsou pak velmi krátké a jsou stanoveny tak, že nejsou adekvátní ve vztahu k složitosti žádostí investorů a nepočítá se v nich s dalšími možnými problémy na straně úřadu či „zdržením“, jako jsou např. podaná odvolání či žaloby z řad zainteresované veřejnosti nebo dotčených vlastníků - sousedů. V případě strategických investic se tak ve velice krátké době, která byla často kratší, než je možno za situace panující v České republice vyřídit stavební povolení pro běžný rodinný domek, v řádech týdnů a měsíců povolovaly několikasethektarové zóny a rozsáhlé komplikované stavby továren s řadou nezanedbatelných environmentálních dopadů. Ty přitom musí na rozdíl od stavby rodinného domu projít řadou řízení týkajících se ochrany veřejných zájmů (např. řízení EIA, řízení o vydání integrovaného povolení, řízení týkající se nakládání s vodami, prevence závažné havárie, vypouštění emisí do ovzduší apod.) Ačkoliv bývá ve smlouvách uvedeno, že plnění harmonogramu musí být v souladu s platnými právními předpisy, jasný závazek územních samospráv maximálně dodržovat tento časový rozvrh pod

71 např. na základě Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, kterou Česká republika ratifikovala na podzim 2004 a byla vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s. Evropské společností tuto tzv. Åarhuskou úmluvu ratifikovalo v únoru 2005 a své právo uvedlo do souladu s cíli a požadavky Åarhuské úmluvy pomocí Směrnice 2003/35/EC o účasti veřejnosti při přípravě určitých plánů a programů týkajících se životního prostředí a z hlediska účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně doplňující směrnice 85/337/EHS a 96/61/ES.

hrozbou uplatnění sankcí de facto představuje zásadní nátlak na správní orgány vydávat v co nejkratším termínu souhlasná rozhodnutí, a to bez respektování či pouze za formálního zohlednění zákonných požadavků a ochrany veřejných zájmů.

PŘÍKLADY

■ V případě realizace investice **LG.Philips** byla všechna potřebná povolení pro její továrnu ze strany státních orgánů vyřízena za velmi krátkou dobu: řízení EIA bylo zahájeno koncem dubna 2000 a ukončeno v červnu 2000, územní řízení proběhlo od května do června 2000, stavební řízení bylo zahájeno v červnu a ukončeno v srpnu 2000, v září 2001 pak LG.Philips slavnostně začal vyrábět. Od úvodní žádosti o územní rozhodnutí po zahájení výroby tedy uplynul sotva rok a půl. Takové splnění harmonogramu však bylo dosaženo pouze za cenu porušení zákonů, když byla stavba a provoz závodu LG.Philips povolena, aniž ten byl vůbec posouzen z hlediska prevence závažné havárie podle zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon PZH“). (k tomu více viz příklady níže)

■ Přílohu č. 2 Smlouvy o smlouvě budoucí mezi městem **Chomutov** a společností **Eaton** tvoří přesný časový rozvrh realizace projektu stanovující závazné termíny k podávání žádostí o vydání potřebných správních aktů, jejich vydání a nabytí právní moci, např. územní řízení - podání žádosti 30. 5. 2003, právní moc rozhodnutí 24. 7. 2003, řízení EIA - zahájení 12. 5. 2003, ukončení 13. 8. 2003, stavební řízení - podání žádosti 1. 8. 2003, právní moc povolení 14. 10. 2003. Nedodržení těchto termínů by přitom znamenalo možnost okamžitého odstoupení od smlouvy ze strany investora.

■ Aby se co nejvíce zkrátila doba pro realizaci investice společnosti **Hyundai**, její záměr na vybudování výrobního závodu na území průmyslové zóny Nošovice v rámci procesu EIA neoznámila tak, jak předpokládá zákon EIA, sama automobilka, ale učinil tak místo ní Moravskoslezský kraj, a to dne 20. 12. 2005, takřka okamžitě po vysoce kontroverzním získání pozemků od vlastníků, kteří původně s jejich prodejem zásadně nesouhlasili. Dne 14. 12. 2005 totiž čtyři z klíčových vlastníků obdrželi anonymní dopisy, v nichž bylo jim a jejich blízkým vyhrožováno smrtí, protože se rozhodli neprodat. Ve velmi vypjaté atmosféře a pod pohrůžkou smrti se nakonec všichni zbylí vlastníci rozhodli své pozemky kraji ve dnech 15. až 19. 12. 2005 prodat. Moravskoslezský kraj neváhal tyto smlouvy akceptovat, přestože s podpisem pod výhrůžkou smrti právní řád ČR spojuje absolutní neplatnost smlouvy. Uvedené se navíc stalo v době, kdy ještě Hyundai ani oficiálně nepotvrdil, že svou investici bude realizovat v České republice. V bodě č. 3 následně podepsané Investiční smlouvy ze dne 18. 5. 2006 se strany zavázaly, že vynaloží maximální úsilí na to, aby v rámci platných právních předpisů postupovaly v souladu s časovým rozvrhem stanoveným v Příloze 5 této smlouvy. Fakticky bylo již zahájení realizace projektu v souvislosti se vzetím generálního ředitele Hyundai Motor Company do vazby pro rozsáhlou korupci opožděno o několik měsíců. Např. důležité environmentální řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) mělo být podle harmonogramu zahájeno 1. 7. 2006 a ukončeno nabytím právní moci dne 30. 11. 2006. Skutečností však je, že ani o více než rok později v době přípravy této analýzy v srpnu roku 2007 nebylo toto řízení zahájeno. Přesto byla a je vyvíjena maximální snaha ze strany Hyundai a dalších subjektů podílejících se na realizaci výstavby průmyslové zóny již tak dost nereálné lhůty stanovené harmonogramem splnit tak, aby automobilka mohla začít vyrábět dle plánu v březnu roku 2009.

■ V Ujednání o porozumění mezi **TMC, PSA a městem Kolín**, čl. 7 „Harmonogram“ bylo stanoveno, že strany vynaloží veškeré úsilí k tomu, aby harmonogram byl dodržen. Ten vyžaduje, aby lokalita Kolín pro projekt TPCA byla připravena tak, aby výstavba mohla být zahájena v září 2002. // // // Smlouva o budoucí kupní smlouvě a smlouva o spolupráci při přípravě pozemků pro výstavbu zavazují město Kolín pod hrozbou zaplacení smluvní pokuty (cca 12,4 miliónu Kč) či odškodnění přesně dodržet harmonogram a plnit všechny své závazky řádně včas s tím, že podle čl. 5.1.11 všechny lhůty, na které se v ustanovení odkazuje, jsou pro město Kolín absolutně nejzazší termíny pro dokončení uvedených úkolů, a to bez jakýchkoliv výhrad. // // // Podle čl. 6 **Smlouvy o budoucí kupní smlouvě a smlouvou o spolupráci při přípravě opčních pozemků pro výstavbu** ze dne 25. 4. 2002 je **město Kolín** zavázáno zaplatit TPCA smluvní pokutu ve výši 12 mil. Kč v případě porušení závazků včetně specifických závazků z harmonogramu.

■ **Město Most** se v čl. 4.3 Smlouvy o vzájemné spolupráci se společností **Nemak** zavázalo plnit své závazky přesně dle sjednaného harmonogramu pod hrozbou smluvní pokuty za každý den jeho prodlení ve výši 100 000 Kč.

Územní samosprávné celky vázané smlouvou vůči zahraničnímu investorovi nebyly v některých případech schopny splnit řádně a včas své závazky a vystavovaly se tak hrozbě uplatnění vysokých sankcí ze strany investora. Přestože v námi sledovaných případech k uplatnění sankčních opatření vůči územní samosprávě ze strany investora nedošlo, je otázkou, zda a případně jakou jinou formou města neplnění svých závazků investorovi „odčinila“. Je proto možné se ptát, zda právě určitá „shovívavost“ investora, který neuplatnil své právo ze smlouvy, nemohla být jedním z důvodů, proč mu např. město „na oplátku“ prostřednictvím „svých“ úředníků zajistilo potřebná povolení vydaná v krátké době a v rozporu se zákonem.

■ V případě realizace investice **LG.Philips** se městu Hranice dle smluv, které s tímto investorem uzavřelo, nepovedlo včas zajistit převod všech pozemků (šlo o mediálně proslavený pozemek paní Regecové). Město proto bylo povinno investorovi platit penále za každý den prodlení ve výši 10.000 Euro. V době před konečným dořešením sporného výkupu pozemků paní Regecové se částka, kterou město mělo podle údajů z veřejně dostupných zdrojů zaplatit, pohybovala až v řádech stamiliónů korun (tehdejší starosta Hranic Rudolf Novák veřejně hovořil až o částce 80 milionů USD). Uvedené by zjevně bylo nad síly městského rozpočtu. LG.Philips však své právo neuplatnil. Úředníci hranického stavebního úřadu přítom v dané době povolovali stavbu a provoz závodu LG.Philips, přičemž ten vůbec v rozporu se zákonem nebyl posouzen z hlediska prevence závažné havárie.

1.7 ■ SHRNUÍ: UJEDNÁNÍ SMLUV O SOUČINNOSTI ODPORÚJÍ ZÁKONU NEBO DOBRÝM MRAVŮM

Ze všech výše uvedených popisů smluvních závazků a jednotlivých příkladů je patrné, že se územní samosprávné celky zavazovaly vůči investorům ke konkrétní spolupráci a tedy k tomu, že budou ovlivňovat výkon státní správy, a to nejen ve smyslu zajištění vydání potřebných povolení, ale i z hlediska jejich obsahu. Dalšími smluvními ustanoveními pak byla vytvořena situace, kdy územní samospráva v případě, že by záměr investora nebyl realizován včas či vůbec, mohla nést výrazné negativní efekty s tím spojené, a to od možnosti odstoupení od smlouvy přes nutnost platit vysoké smluvní pokuty. Je pak do určité míry lidsky pochopitelné, že územní samosprávy byly o to více „motivovány“ poskytovat investorovi součinnost a spolupráci tak, aby tyto možné negativní důsledky vůbec nevznikly.

Smluvní ujednání o poskytnutí součinnosti zahraničním investorům ze strany územních samospráv by snad zcela izolovaně od (české) reality nebylo nutno považovat za problematické. Je totiž celkem pochopitelné, že si investor hodlá svou investici „pojistit“ a neponechat náhodě, zda vůbec a případně za jakých podmínek může být zrealizována. Pokud pak k závazku součinnosti územní samosprávy s investorem přistoupí popsané souvislosti a okolnosti jednotlivých případů a další smluvní závazky, které svým obsahem a účelem směřují jednak k plnění požadavků investorů ohledně obsahu správních rozhodnutí a na druhou stranu k ovlivňování činnosti státní správy představiteli územní samosprávy, lze poměrně jednoznačně konstatovat, že taková smluvní ujednání je nutno považovat za úkony, které svým obsahem nebo účelem odporují zákonu nebo jej obcházejí anebo se přiči dobrým mravům ve smyslu § 3 a § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), a jako taková by měla být absolutně neplatná.⁷² Přestože takové smlouvy nebo jejich jednotlivá ustanovení byly z uvedeného důvodu právně nevymahatelné, územní samosprávy v rozporu se zákonem a dobrými mravy smluvně upraveným způsobem skutečně postupovaly.

■ § 3

odst. 1 Výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí bez právního důvodu zasahovat do práv a oprávněných zájmů jiných a nesmí být v rozporu s dobrými mravy.

■ § 39

Neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obcházejí anebo se přiči dobrým mravům.

Pokud by hodlal někdo uvedené relativizovat tvrzením, že nemůže být považováno za směřující k porušení zákonů či v rozporu s dobrými mravy, když se územní samospráva zavazuje ke spolupráci s investorem při obstarání potřebných povolení, pokud tak bude činit výhradně a naprosto legální cestou, podle našeho názoru nemůže se svou argumentací uspět. Představitelé územních samosprávných celků totiž do výkonu státní správy zasahovat nesmějí a zároveň úředníci jsou povinni jednat a rozhodovat nestranně. Již pouhý možný (a v popisovaných příkladech fakticky realizovaný) vstřícnější, přednostní, koordinovaný či rychlejší postup úřadu vůči investorovi znamená ze strany samosprávy nemístné ovlivňování výkonu státní správy a ze strany úřadů neodůvodněné činné rozdíly mezi jednotlivými osobami, jejichž rovnost v právech je ústavně zakotvena.

⁷² viz Alexandr Bělohávek J. in: Neplatnost právního úkonu při porušení dobrých mravů [PRa.2006,1:21] „Právně významným účelem smlouvy v rámci § 39 občanského zákoníku je takový účel, který sledují všichni účastníci smlouvy anebo jej sleduje pouze jeden účastník, ostatní však o tomto cíli vědí nebo jej z okolností, za kterých ke smluvnímu ujednání dochází, musí předpokládat.“

dále srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1659/97 in. Soudní judikatura 12/1999 pod č. 121, v němž Nejvyšší soud vyslovil právní názor, že „právními úkony, jimiž se zákon obchází, jsou - na rozdíl od úkonů odporujících - právní úkony, které sice neodporují výslovnému zákazu zákona, které však svými důsledky směřují k výsledku zákonu odporujícímu.“

■ **Statutární město Most** uzavřelo se společností **Nemak** Smlouvu o vzájemné spolupráci, v níž se město zavázalo učinit vše k tomu, aby pro investora byla včas vydána veškerá nezbytná stanoviska, souhlasy a povolení státních či samosprávných orgánů. Na základě této smlouvy společnost Nemak pro účely včasného vydání veškerých nezbytných stanovisek, souhlasů a povolení vystavila pro město Most potřebné plné moci. Město Most pak požádalo stavební úřad Magistrátu města Most o vydání územního rozhodnutí pro umístění stavby továrny investora. Ekologický právní servis, který se jako občanské sdružení na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, účastnil mnoha povolovacích procesů vedených Magistrátem města Mostu, od počátku poukazoval na řadu nezákonností: neodůvodněné a nezákonné odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (ZPF), neposouzení zásahu továrny do krajinného rázu, nedostatečné zhodnocení dopadů továrny na ovzduší a další problémy spojené s přípravou realizace investice. Tyto námitky jako oprávněné nejprve potvrdil veřejný ochránce práv, když zkonstatoval řadu pochybení v procesu odnětí půdy ze ZPF, a posléze Nejvyšší správní soud, který dal za pravdu drtivé většině námitek EPS, resp. žalobních bodů uvedeným v několika žalobách, které ze strany EPS a sedláka Rajtera, jemuž právníci programu GARDE – EPS poskytovali pro bono právní pomoc, směřovaly proti nezákonným rozhodnutím úřadů ve věci továrny společnosti Nemak a průmyslové zóny Joseph, kterou město Most pro tuto společnost investičně připravovalo.

■ Kupní smlouva mezi **městem Hranice** a společností **LG.Philips** obsahovala závazek města poskytnout investovi veškerou nezbytnou spolupráci pro získání veškerých potřebných územních rozhodnutí a stavebních povolení. Úředníci hranického stavebního úřadu povolili stavbu a provoz závodu LG.Philips, aniž ten byl vůbec v rámci územního a stavebního řízení posouzen z hlediska prevence závažné havárie, což bylo v zásadním rozporu s tehdy účinným zákonem PZH. Na základě podnětů právníků GARDE – EPS nezákonný postup v oblasti prevence závažné havárie potvrdil Krajský úřad Olomouckého kraje. Skutečnost, že již územní rozhodnutí pro LG.Philips bylo vydáno v rozporu se zákonem, pak pro potřeby vyšetřování Policie ČR potvrdilo ve svém vyjádření také MŽP. (viz také příklady níže)

1.8 ■ INVESTITOŘI A OCHRANA DOBRÉ VÍRY

Prosazování zahraničních investic a s nimi spojený střet zájmů mezi soukromou a veřejnou sférou za situace, kdy se územní samosprávné celky zavazují vůči investorovi spolupracovat na získání potřebných povolení, úzce souvisí s tématem ochrany dobré víry ve veřejném právu. Právní řád na základě principu tzv. presumpce správnosti správního aktu, což znamená, že na rozhodnutí či povolení se hledí jako na bezvadné, dokud není zákonem stanoveným způsobem shledáno neplatným, poskytuje právní jistotu nabyvateli práv z nejrůznějších rozhodnutí (např. právo realizovat stavbu plynoucí ze stavebního povolení). Takovému subjektu je pak poskytována také ochrana jeho dobré víry ve správnost takových rozhodnutí správních orgánů.⁷³

Dobrá víra (bona fides) je neurčitý právní pojem, který vyjadřuje subjektivní, vnitřní postoj či přesvědčení člověka, že je vzhledem ke všem okolnostem určité situace oprávněným držitelem určitých práv. Podle právní teorie i praxe jde o určitý vnitřní psychický stav jednajícího subjektu, který sám o sobě nelze přímo dokazovat, ale lze na něj usuzovat pouze z okolností, za kterých se tento psychický stav projevuje. Dobrou víru lze jiným způsobem vysvětlovat také jako v zásadě nezaviněnou nevědomost o právních nedostatcích určitého právního stavu, o určitých právně významných okolnostech.

O dobré víře lze tedy hovořit pouze tam, kde subjekt vykonává právo v omylu, že mu právo náleží či svědčí a jde přitom zároveň o omyl omluvitelný. Za omluvitelný lze považovat omyl, k němuž došlo přesto, že mýlící postupoval s obvyklou mírou opatrnosti, kterou lze se zřetelem k okolnostem konkrétního případu po každém požadovat. Pokud omyl přesahuje rámec běžného, obvyklého posuzování věcí, omluvitelný není.⁷⁴

Domníváme se, že východiska i závěry právní literatury, která se věnuje ochrany bona fides především v občanském právu, můžeme analogicky aplikovat i na právo správní a oblast dobré víry ve vztahu k správnosti vydaných správních aktů. Konstatujeme proto, že posouzení, je-li konkrétní subjekt v dobré víře či nikoli, je třeba vždy hodnotit objektivně a nikoli pouze ze subjektivního hlediska samotného účastníka. Je třeba vždy brát do úvahy, zda subjekt

⁷³ Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě, jak již v minulosti Ústavní soud judikoval, je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Tento, dnes již evropský ústavní princip dobré víry, působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (srov. náleží věci sp. zn. IV. ÚS 150/01, in: Ústavní soud ČR: Sběrka nálezů a usnesení, sv. 31, C. H. Beck, Praha 2004, str. 57 nebo rozhodnutí Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 398/04 ze dne 29. 8. 2006).

⁷⁴ srov. Jiří Spáčil in: Neznalost zákona, právní omyl a oprávněná držba [Právní rozhledy, 2000, 5]

při běžné či normální opatrnosti, kterou lze s ohledem na okolnosti a povahu daného případu po každém požadovat, neměl nebo nemohl mít důvodné pochybnosti o tom, zda mu právo plynoucí ze správního aktu náleží. Dobrá víra totiž zaniká v okamžiku, kdy se subjekt seznámil se skutečnostmi, které objektivně musely vyvolat pochybnost o tom, že mu toto právo patří. Na tom nic nemění skutečnost, že subjekt bude nadále subjektivně v dobré víře.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, tyto ústavně zakotvené principy ochrany dobré víry dále rozvíjí a poskytuje dobré víře poměrně silnou ochranu ve vybraných následujících ustanoveních:

■ § 2

odst. 3 Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

■ § 84 Odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí

odst. 3 Při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Odkladný účinek odvolání lze z vážných důvodů vyloučit (§ 85 odst. 2) i dodatečně.

■ § 85

odst. 3 Z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu lze vyloučit odkladný účinek odvolání, jehož zmeškání správní orgán promíjí.

■ § 94

odst. 2 Přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyt práva v dobré víře. V přezkumném řízení nelze přezkoumávat ani rozhodnutí vydaná podle § 97. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) nelze přezkoumávat, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí.

odst. 4 Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.

odst. 5 Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, odkdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).

■ § 102

odst. 7 V novém řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře.

Správní orgán tedy šetří práva nabytá v dobré víře a může do nich zasahovat jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Slovní vyjádření této zásady uvedené v § 2 odst. 3 správního řádu je poměrně jednoznačné, přesto se však její použití neobejde bez pečlivého zvážení všech okolností případu. Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů totiž nemůže vést k obcházení kogentních ustanovení zákona a také k a priori připuštěnému trpění nezákonnosti či rozporu s jinými zásadami (např. ochranou veřejného zájmu) jen s odkazem na práva či zájmy třetích osob nabytá v dobré víře. Důvodová zpráva ke správnímu řádu zde správně naznačuje, že jakkoliv jde o jeden z hlavních principů činnosti demokratické veřejné správy, jde o princip, který pouze doplňuje zásadu zákonnosti a ochranu veřejného zájmu poskytovanou zvláštními zákony. Zásadu ochrany dobré víry lze proto použít jen tehdy, pokud se tím nevyvolá rozpor se zásadou zákonnosti a ochranou veřejného zájmu, jde proto o zásadu nikoliv absolutní, ale naopak vztahovou (relativní).⁷⁵

Ve světle nastíněného vysvětlení obsahu pojmu dobrá víra a jeho ochrany proto existuje více než legitimní otázka, zda či do jaké míry mohou být žadatelé o vydání povolení a rozhodnutí z řad zahraničních investorů chráněni dobrou vírou ve správnost takových povolení, pokud uzavřeli s územními samosprávnými celky, v nichž se ty zavazují s investorem spolupracovat a v jeho prospěch ovlivňovat nezávislý výkon státní správy v průběhu správních řízení vedených na „svých“ úřadech.

⁷⁵ srov. Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a.s., 2006

Investoři jako účastníci správních řízení se totiž podle našeho názoru sami vědomě a bezprostředně podíleli na mnohých nezákonnostech v rámci povolovacích procesů, když vtělili do smluv s místní samosprávou taková ustanovení týkající se správních řízení a povolení, která je možno vzhledem k jejich obsahu a cílům považovat za neplatná. Závazky z takových ustanovení plynoucí byly samosprávou fakticky plněny a „jejich“ úřady vydávaly rozhodnutí, která nelze považovat za zákonná. Podle našeho názoru lze tedy dojít k závěru, že za takové situace investorům dobrá víra ve správnost rozhodnutí vydaných úřady územních samosprávných celků svědčit vůbec nemůže, resp. taková jejich víra může být pouze subjektivní, nikoliv však objektivní.

Uvedené by tedy nutně měly brát v potaz samy správní orgány v případě přezkumu rozhodnutí. Domněnka o nabytí práv ze správního rozhodnutí v dobré víře, která vychází z presumpce jeho správnosti, je totiž domněnkou vyvrátenou. Důkaz opaku jde sice k tíži příslušného správního orgánu, nicméně ten by s přihlédnutím k výše popsaným okolnostem (pokud jsou uplatněny jako důkazy) neměl shledat nepřipustnost přezkumného řízení podle § 94 odst. 2 správního řádu z důvodu ochrany dobré víry a domněnku dobré víry investora (žadatele) v odůvodnění svého rozhodnutí vyvrátit. Na zásadu ochrany dobré víry by proto mohly správní orgány odkázat pouze tehdy, pokud se tím nevyvolá rozpor se zásadou zákonnosti a ochranou veřejného zájmu, který však v případech prosazování zahraničních investic často vzniká.

1.9 ■ NEMOŽNOST ODSTRANĚNÍ NEZÁKONNÉ STAVBY VS. OCHRANA DOBRÉ VÍRY

Uvedené úvahy o ochraně dobré víry ve správnost rozhodnutí se v našem případě úzce pojí s problematikou povolování a odstraňování staveb podle stavebního zákona. Problém totiž vzniká při napadení stavebního povolení k realizaci projektu soukromého investora jiným účastníkem stavebního řízení žalobou k správnímu soudu. Jelikož je však stavebník držitelem pravomocného stavebního povolení, postupuje podle něj a realizuje svou stavbu, neboť podaná žaloba nemá tzv. *odkladný účinek*. Podle ustanovení § 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“) jej lze žalobě přiznat pouze tehdy, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Prokázání kumulativního splnění všech těchto zákonných podmínek je však pro drtivou většinu žalobců – především ty z řad dotčené veřejnosti – v podstatě nemožné. A faktem dále je, že správní soudy, byť mohou, v zásadě vůbec na základě podaných žalob nevydávají *předběžné opatření* podle § 38 soudního řádu správního, neboť uvádějí, že jinému účastníkovi – především opět těm z řad dotčené veřejnosti – nehrozí žádná vážná újma.

Pokud tedy stavebník (investor) přistoupí k realizaci stavby na základě pravomocného stavebního povolení a žalobě není přiznán odkladný účinek nebo není vydáno předběžné opatření, jejichž důsledkem by byla povinnost pro stavebníka nezačít stavbu realizovat, dostaneme se do bohužel velmi obvyklé situace, kdy soudy začnou o správnosti a zákonnosti stavebního povolení rozhodovat až po několika letech, v době, kdy je již stavba dokončena. V případě, že soud dojde k závěru, že žaloba byla oprávněná a že stavební povolení je nezákonné, žalobci se řádné ochrany svých práv či odstranění stavby v zásadě nemohou domoci. Podstata soudního sporu je totiž fakticky vyřešena, stavba již stojí a soud rozhoduje do značné míry zbytečně, resp. rozhodování soudu se mění v pouhou formalitu.

Zmíněné tvrzení o formálnosti soudního rozhodování v uvedených případech nepokládáme za nijak přehnané, a to i z důvodu, že stavební zákon vůbec nepočítá s možností, že by stavbu realizovanou podle stavebního povolení, které bylo později soudem pro nesprávnost či nezákonnost zrušeno, bylo možno odstranit. O odstranění stavby hovoří § 129 stavebního zákona:

§

■ § 129 Nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení

odst. 1 Stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby

- kteřá svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí nebo majetek třetích osob a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstranil závadný stav stavby; jde-li o stavbu nebo zařízení, které jsou kulturní památkou, postupuje se podle zvláštního právního předpisu 32),
- prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, nebo
- u níž bylo stavební povolení zrušeno podle § 176 odst. 5 a stavbu nelze zachovat.

odst. 3 U stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví.

odst. 4 Bude-li předmětem dodatečného povolení stavba již dokončená, může v něm stavební úřad vyjádřit souhlas s jejím užíváním. U dokončené stavby, kterou lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu, vyzve stavební úřad stavebníka k podání žádosti o jeho vydání.

Mimo to, v ustanoveních § 129 odst. 3 a odst. 4 stavebního zákona se výslovně počítá s tím, že po zahájení řízení o odstranění stavby lze takovou stavbu provedenou bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním *dodatečně povolit* a také *zkolaudovat*, povolit její užívání. Pro investora je pak za současné situace v podstatě bez rizika, pokud začne realizovat stavbu bez stavebního povolení, nebo v rozporu s ním.⁷⁶ Nelze totiž očekávat, že by za takový svůj zjevně nezákonný postup mohl nést horší důsledky, než je udělení pokuty předpokládané stavebním zákonem v § 178 a násl., a to maximálně do výše 2 miliónu korun. Spíše lze očekávat dodatečné povolení takové stavby a jejího užívání. A stavebník postupující podle stavebního povolení, který však spoluzavinil, že vydané stavební povolení bylo později jako nezákonné zrušeno soudem, nenese riziko v zásadě žádné, protože o odstranění takové stavby nelze vůbec vést správní řízení.

Uvedené fakticky znamená, že ačkoliv např. účastník řízení z řad dotčené veřejnosti – soused nebo občanské sdružení účastníci se stavebního řízení -, od počátku namítá řadu věcných či procesních námitek (ať již jde o chybějící podklady pro rozhodnutí nepředložené investorem nebo nesprávný úřední postup správního orgánu), které však nejsou správními orgány reflektovány, což pak vyústí v nezákonné rozhodnutí, za současné právní úpravy v zásadě nemá šanci dosáhnout faktické nápravy tohoto nezákonného stavu. Stavba, ačkoliv při důsledném posouzení a respektování práva např. by nemohla být vůbec realizována v dané lokalitě, či by musela být realizována za jiných podmínek, stojí a její odstranění je nemožné. Uvedené lze ve svém důsledku považovat za neplnění mezinárodních závazků České republiky, obecně práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, či specificky z hlediska ochrany životního prostředí podle čl. 9 Áarhuské úmluvy.

Pokud je pak podána poškozeným účastníkem řízení proti stavebnímu povolení žaloba namítající nezákonnosti, na nichž se stavebník sám podílel, avšak ten přistoupí k realizaci stavby (když není žalobě přiznán odkladný účinek nebo není vydáno předběžné opatření), zahajuje tak stavbu při vědomí toho, že vadné stavební povolení může být soudem zrušeno. Jeho možná subjektivní dobrá víra tedy zanikla již v okamžiku, kdy se v rámci stavebního řízení seznámil s relevantními námitkami ostatních účastníků řízení vylučujícími dobrou víru, a nejspíše v době, kdy jiný účastník napadl stavební povolení žalobou. Tyto skutečnosti musejí ve vědomí investora objektivně vyvolat pochybnost o tom, zda mu právo plynoucí ze stavebního povolení patří. Ale jak již bylo popsáno výše, takový stavebník, i přes možnost budoucího zrušení stavebního povolení soudem, nenese žádné riziko možnosti odstranění stavby.

Přitom je zjevné, že v případě, kdy investor např. uzavřel s územním samosprávným celkem, jehož úřad povolení vydával, smlouvu, jejímž obsahem jsou ustanovení o spolupráci na získání potřebných povolení determinujících jejich obsah apod. - a pokud navíc uvedené bylo ve správním řízení či jinak namítnuto jiným účastníkem řízení -, investor nezákonnost rozhodnutí svým zaviněným jednáním způsobil, a neměl by proto být chráněn dobrou vírou ve správnost vydaného rozhodnutí, protože v dobré víře nemůže objektivně být. Zde podotýkáme, že je nutno odlišit stavebníka, který zrušení stavebního povolení přímo spoluzavinil od toho, kterému stavební povolení bylo zrušeno pouze z důvodu nezákonného postupu a rozhodnutí správního orgánu bez jakéhokoliv jeho přičinění. Jakkoliv se může zdát být problematické v konkrétních případech uvedené rozlišit, výše jsme uvedli příklady investorů, kteří podle našeho názoru nemohou být chráněni dobrou vírou ve správnost vydaného rozhodnutí.

■ **Statutární město Most** uzavřelo se společností **Nemak** Smlouvu o vzájemné spolupráci, v níž se město zavázalo učinit vše k tomu, aby pro investora byla včas vydána veškerá nezbytná stanoviska, souhlasy a povolení státních či samosprávných orgánů. Na základě plných mocí od společnosti Nemak pak město Most požádalo stavební úřad „svého“ Magistrátu o vydání územního rozhodnutí pro umístění stavby továrny investora. EPS se jako občanské sdružení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny účastnil mnoha povolovacích procesů

PŘÍKLAD

⁷⁶ Pro účely tohoto tvrzení ponechme stranou stavby, které by svým závadným stavem skutečně ohrožovaly např. život a zdraví osob, životní prostředí či majetek třetích osob.

vedených Magistrátem města Mostu a od počátku namítal řadu nezákonností týkajících se jak nedostatečnosti podkladů předložených investorem, tak nezákonného postupu správních orgánů. O žalobách podaných v roce 2001 právníky GARDE - EPS a projektem továrny postiženým sedlákem Rajterem nejprve rozhodoval Krajský soud v Ústí nad Labem, který však všechny žaloby po více než dvou letech od jejich podání, v roce 2003, odmítl nebo zamítl. Až na základě podaných kasačních stížností dal Nejvyšší správní soud v dubnu 2005 za pravdu drtivě většině námitek GARDE – EPS a rozhodnutí Krajského soudu zrušil. Ten poté zrušil i územní rozhodnutí pro Nemak. V mezidobí však byly hlavní stavby 1. etapy továrny Nemaku a průmyslové zóny Joseph, napadené žalobami, dokončeny. Přestože se v dané době právě rozhodovalo o povolení 2. etapy výstavby závodu investora, ani ten, ani správní orgány nevzaly rozhodnutí Nejvyššího správního soudu řádně v potaz a i 2. etapa, na niž se vztahovaly stejné nezákonnosti např. z hlediska nezákonného odnětí půdy ze ZPF nebo nezákonného (ne)posouzení zásahu do krajinného rázu, byla povolena. K tomu je nutno podotknout, že celá stavba továrny Nemaku byla na 1. a 2. etapu rozdělena zcela účelově: výstavba 1. etapy bez realizace 2. etapy by totiž postrádala (především ekonomický) smysl. Účelem onoho rozdělení bylo nejprve jednoduše realizovat menší 1. etapu, která z hlediska kapacity produkce nepodléhala posuzování EIA, což by pak usnadnilo prosazení 2. etapy např. i s argumentem, že na 1. etapu bylo proinvestováno již několik stovek miliónů korun a proto je třeba realizovat etapu druhou. Uvedené je typickým příkladem tzv. salámové metody hojně užívané v České republice především při stavbách rychlostních komunikací a dálnic. Přestože Nemak ztratil územní rozhodnutí pro 1. etapu, správní orgány neučinily žádné relevantní kroky. Navíc pak Magistrát města Mostu odmítl vyhovět žádosti o odstranění dvou komunikací v zóně Joseph postavených bez stavebního povolení, které bylo krajským soudem prohlášeno za nulitní.

1.10 ■ NÁVRHY ŘEŠENÍ

A ■ Mírnější kritéria pro dosažení odkladného účinku či předběžného opatření podle soudního řádu správního

Jak bylo popsáno výše, situace, že soudy rozhodují o žalobách proti stavebním povolením až po několika letech od jejich podání v době, když stavby jsou již provedeny, je z mnoha důvodů neudržitelná. Podstatným požadavkem na soudní přezkum je tedy mimo jiné i samotná jeho rychlost, která však české justici stále není vlastní, a její pomalý přístup k řešení žalobních návrhů byl a je předmětem řady stížností na Českou republiku k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

Jelikož nelze v dohledné době očekávat výrazného zlepšení tohoto stavu tak, aby bylo možno dosáhnout nápravy v době, kdy ji lze ještě fakticky realizovat, a tedy např. nezákonně postavenou stavbu odstranit nebo dosáhnout změny jejích parametrů, na základě výše uvedeného si dovoluujeme načrtnout novelizaci soudního řádu správního. Tou by z věcného i procesního hlediska mělo být dosaženo možnosti vydat předběžné opatření podle § 38 spočívající v povinnosti nezahájit provedení stavby, nebo přiznat podané žalobě proti stavebnímu povolení odkladný účinek podle § 73, a to v obou případech při splnění mírnějších kritérií, než tato ustanovení v aktuálním znění na jejich navrhovatele kladou. Za možné mírnější opatření by mohlo být např. pokládáno, pokud by k vydání předběžného opatření stačilo, že vážná újma hrozí veřejným zájmům chráněným zákony, což by začasť spadalo právě na žaloby podané ze strany dotčené veřejnosti hájící zájmy ochrany přírody a krajiny. Přestože jsme si vědomí jisté kontroverznosti takového návrhu, neboť by uvedené v daném případě znamenalo zdržení investora v možnosti realizovat stavbu, a to do buď doby rozhodnutí soudu ve věci samé či o předběžném opatření, na základě výše uvedeného považujeme riziko zpoždění za adekvátní potřebě ochrany subjektivních práv žalobců a veřejných zájmů.

B ■ Rozšíření důvodů pro možnost odstranění stavby podle stavebního zákona

V případě, že by žalobám proti stavebním povolením byl přiznáván odkladný účinek, nebo by bylo vydáváno předběžné opatření, následující návrh by již neměl tak zásadní opodstatnění, neboť by o žalobě bylo rozhodnuto včas, před samotnou realizací stavby, čímž by jednak bylo učiněno zadost ochraně práv a veřejných zájmů, tak na druhé straně stavebník by nenesl riziko, že jeho realizovaná stavba může být značně zpochybněna zrušením stavebního povolení soudem.

S ohledem na skutečnosti popsané v této analýze, a také při vědomí složitosti výše nastíněné novely soudního řádu správního, se nám jeví být důležité uvažovat o novele stavebního zákona. Navrhujeme, aby analogicky s ustanovením § 129 odst. 1 písm. c) bylo umožněno nařídít odstranění stavby, u níž bylo stavební povolení zrušeno na základě pravomocného rozhodnutí soudu či správního orgánu, v případě kdy se stavebník zaviněně podílel na důvodech vedoucích k jeho zrušení. Uvedené opatření by mělo vést k tomu, aby stavebník, u něhož absentuje dobrá víra ve správnost stavebního povolení, nesl elementární riziko odstranění stavby. Takový návrh považujeme za odpovídající požadavku na ochranu práv ostatních účastníků stavebního řízení a ochrany veřejných zájmů.

DALŠÍ SOUVISLOSTI PROSAZOVÁNÍ ZAHRA NIČNÍCH INVESTIC

2.1 ■ ROZHODOVÁNÍ VLÁDY ČR O INVESTICI PŘED JEJÍM POVOLOVÁNÍM VE SPRÁVNÍCH ŘÍZENÍCH

O povolení realizace konkrétní investice vždy rozhodují konkrétní lidé. V drtivé většině případů jde o rozhodování úředníků, kteří vykonávají státní správu v přenesené působnosti u některého z územních samosprávných celků. Řízení jsou povětšinou vedena podle správního řádu, kterým se upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. V případě zahraničních (a v zásadě jakýchkoliv jiných) investic se nejčastěji rozhoduje na základě: stavebního zákona - podle zákona č. 50/1976 Sb. a od 1. 1. 2007 podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v rámci územního, stavebního či kolaudačního řízení nebo podle zákonů na ochranu životního prostředí, jako je např. zákon č. 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů a mnohých dalších tzv. složkových zákonů na ochranu životního prostředí.

Na jednotlivých úřednicích v rámci správních řízení leží významná odpovědnost, které se nemohou zříci. Dříve než se však pracovníci správních orgánů dostali k žádostem investorů o povolení jejich projektu, rozhodovala o nich vláda ČR: v případě významných zahraničních investic vláda ČR vydávala svá usnesení k zabezpečení investiční přípravy konkrétních (strategických) průmyslových zón či o poskytnutí investiční podpory konkrétním společnostem. Na základě usnesení vlády se pak s investory na vládní nebo místní úrovni o jejich záměrech v České republice uzavíraly smlouvy, které také pravidelně předcházely zahájení jednotlivých povolovacích procesů. Usnesení vlády pak mimo jiné často obsahovala „doporučení“ ministrům a jim podřízeným správním orgánům, jak v určitých povolovacích procesech postupovat, kterými pak byla správní řízení zásadně ovlivněna. Těmito úkony vlády, jednotlivých ministerstev a územních samosprávných celků tak byl další osud té které investice již do značné míry předurčen, resp. realizace této investice byla de facto předem schválena k realizaci v konkrétní lokalitě a to v době, kdy ještě investor o žádné povolení povětšinou nepožádal. Přitom teprve poté, v rámci konkrétních povolovacích procesů, má dojít k řádnému a nezávislému posuzování, zda vůbec a případně za jakých podmínek lze záměr investora umístit, postavit a provozovat. Z našich zjištění plyne, že úředníci v jednotlivých správních řízeních pak do značné míry pouze formálně naplňovali (či byli nuceni naplňovat) již jednou projevenou vůli vlády či územní samosprávy o realizaci investice. Je zřejmé, že uvedené nesvědčí o důsledném naplňování principů demokratického právního státu, ale o jeho opaku.

■ **Usnesení vlády ČR č. 735 ze dne 18. 7. 2001** o zabezpečení investiční přípravy průmyslové zóny Most - Havraň pro investiční záměr společnosti **Nemak** vedle mnoha investičních pobídek obsahuje také doporučení, aby MŽP vydalo souhlas s odnětím půdy ze ZPF: „doporučuje ministru životního prostředí v navazujících stanoviscích, řízeních a správních rozhodnutích ... vzít v úvahu skutečnost, že dotčené území bylo vybráno z více nabídnutých a pro- věřovaných lokalit na území celé České republiky a splňuje nejlépe jak sociálně-ekonomická kritéria tvořící předmět veřejných zájmů, v oblastech restrukturalizace průmyslové základny České republiky, regionální problematiky zaměstnanosti, racionální využití vybudované dopravní, technické a občanské infrastruktury, tak i požadavky společnosti **Nemak Europe s.r.o.**“. Nezákonnost svého postupu při odnímání zemědělské půdy ze ZPF pak MŽP samo později potvrdilo, když úředník, který uvedené souhlasy vydal (náměstek ministra Ing. Josef Běle) na dotaz právníků GARDE - EPS odpověděl, že se MŽP při rozhodování zabývalo především sociálně ekonomickými kritérii, nikoliv tedy kritérii z hlediska ochrany zemědělské půdy podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). MŽP tedy skrze svého náměstka v zásadě pouze automaticky splnilo vůli projevenou v usnesení vlády a zcela opomenulo postupovat v souladu se zákonem o ochraně ZPF a kritérii v něm uvedenými. Tento postup na základě podání GARDE - EPS za nezákonný označil jak veřejný ochránce práv, tak později i Nejvyšší správní soud.

■ Obsahově velice obdobné „doporučení“ ministři životního prostředí ohledně navazujících stanovisek, řízení a správních rozhodnutí obsahuje také **usnesení vlády ČR ze dne 9. července 2001 č. 708 + P** k zabezpečení investiční přípravy území průmyslové zóny Kolín – Ovčáry pro strategického investora, kterým byla **TPCA**. V návaznosti na usnesení vlády byly mezi Českou republikou, městem Kolínem a investory Toyotou a PSA dne 12. 2. 2002 podepsána dvě Ujednání o porozumění.

■ **Usnesení vlády ČR ze dne 16. listopadu 2005 č. 1471** k zabezpečení investiční přípravy území pro realizaci výrobního závodu společnosti **Hyundai Motor Company** v České republice pak přímo uložilo (nejen doporučilo)

ministru životního prostředí vzít v úvahu v navazujících řízeních, stanoviscích a správních rozhodnutích v kompetenci MŽP „skutečnost, že území strategických průmyslových zón byla vybrána na základě vícekriteriálního posouzení z více nabídnutých a prověřovaných lokalit na území celé České republiky a splňují nejlépe jak požadavky potenciálního investora, tak další územně-technická a sociálně-ekonomická kritéria, tvořící předmět veřejných zájmů v oblastech restrukturalizace průmyslové základny České republiky, regionální problematiky zaměstnanosti, racionálního využití vybudované dopravní, technické a občanské infrastruktury.“ Investiční smlouva mezi Hyundai a Českou republikou a Moravskoslezským krajem byla uzavřena v návaznosti na citované usnesení vlády dne 18. 5. 2006.

2.2 ■ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY A PŘÍPRAVA PRŮMYSLOVÝCH ZÓN

Aby mohlo město přilákat investora, musí disponovat k tomu vhodnou infrastrukturou. Pro projekty investorů je třeba připravit průmyslové a rozvojové zóny a parky, které se přitom nejčastěji umisťovaly na tzv. zelenou louku, greenfield, tedy začasť úrodnou zemědělskou půdou namísto toho, aby se pro nejrůznější průmyslové investice hledalo území již výrobou nebo lidskou činností zatížené, tzv. brownfield. Tyto zóny územní samosprávné celky realizovaly často ve vlastní režii s využitím městských a krajských rozpočtů, popřípadě s využitím financí ze státního rozpočtu a programů CzechInvestu. Pokud je tedy obec či kraj investorem výstavby průmyslové zóny a její infrastruktury, jsou pak její představitelé logicky sami výrazně ekonomicky a politicky zainteresovaní na výsledku správních řízení o povolení těchto zón a staveb v nich. Političtí představitelé územních samosprávných celků pak často podporují nejen výstavbu průmyslové zóny, na níž se tento územní celek sám podílí, ale nezdědka kdy dávají veřejně svou podporu projektům jednotlivých soukromých investorů, neboť si právě od jejich investic slibují splnění svých politických i jiných, soukromých cílů, které mohou mít souvislost s korupcí a klientelismem (k tomu viz exkurs níže)

Na stavby průmyslových zón a jejich infrastruktury města či kraje vynakládají z veřejných rozpočtů finanční částky v řádech stovek milionů až miliard korun: v rámci podpory rozvoje průmyslových zón bylo ze státního rozpočtu v letech 1998 až 2005 podpořeno celkem 92 průmyslových zón a do konce roku 2005 bylo za tímto účelem vynaloženo 5,63 miliardy korun. Prostřednictvím systému podpory bylo vybudováno 2 131 ha průmyslových zón.⁷⁷

PŘÍKLADY

- **město Most** bylo investorem průmyslové zóny Joseph, kterou připravilo do roku 2006 pro jediného investora, společnost **Nemak**,
- **město Hranice** bylo stavebníkem zóny Drahotuše-Struhlovsko, která byla připravena pro investici jediného investora, společnosti **LG.Philips Displays Czech Republic, s.r.o.** (dále jen „LG.Philips“),
- **město Kolín** bylo investorem zóny Kolín-Ovčáry, kterou vystavěla pro společnost **TPCA** a její subdodavatele,
- **Moravskoslezský kraj** investičně připravil na základě výběru společnosti **Hyundai Motor Company** zónu v Nošovicích pro jeho českou pobočku - společnost **Hyundai Motor Manufacturing Czech, s.r.o.** (dále jen „HMMC“).

2.3 ■ EXKURS: VZTAHY MEZI PŘEDSTAVITELI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A PODNIKATELSKOU SFÉROU

Výrazným rysem, kterým se vyznačuje realizace nejrůznějších projektů, zahraniční investice nevyjímaje, je v České republice velmi rozšířená korupce a klientelismus v oblasti zadávání veřejných zakázek. Ačkoliv popis tohoto jevu není předmětem této analýzy, je nutno se o něm alespoň okrajově zmínit, protože může souviset s motivací jednotlivých místních politiků při prosazování zahraničních investic. Je realitou, že na politické představitelé územní samosprávy jsou nezdědka napojeni „spřátelení“ podnikatelé, ať již jde o nejrůznější jejich projektantské, konzultantské, poradenské či stavební společnosti. Tito podnikatelé mají přirozeně značný ekonomický zájem dílčí části investice realizovat a věří v náklonnost „svých lidí na radnici“. Není pak proto divu, že představitelé územní samosprávy často vehementně prosazují zahraniční investici na svém území, když z ní také mohou mít určitý vlastní prospěch v případě, že v rámci investice bude realizována konkrétní zakázka přidělena určitému „spřátelenému“ subjektu, či když bude nezákonně ovlivněno zadávací řízení. Mimo to také sami radní či zastupitelé měst podnikají, resp. jsou vlastníky či členy statutárních či dozorčích orgánů společností, které získávají zakázky z rozpočtu města. Dále také mají přístup k citlivým informacím, a tak mohou například ve vhodné chvíli nakoupit za nízkou cenu zemědělskou půdu, z níž se má brzy stát území určené pro bytovou zástavbu či umístění průmyslové zóny.

⁷⁷ viz informace z důvodové zprávy „Vývoj strategických průmyslových zón v ČR“ předložené MPO pro Usnesení vlády České republiky č. 550 ze dne 10. května 2006

■ V rámci přípravy zóny pro jediného investora, **LG.Philips Displays**, město Hranice porušovalo zákon o zadávání veřejných zakázek, jak zjistil Nejvyšší kontrolní úřad. Tehdejší zastupitel města Hranice, pan Ing. Jiří Jašek, však byl spolujednatel stavební společnosti Sestav, s.r.o., která pro město realizovala několik staveb v průmyslové zóně v hodnotě desítek milionů Kč. Od města pak získával celou řadu dalších stavebních zakázek. Poté, co ve volbách v roce 2002 bývalé vedení radnice bylo nahrazeno novým, jeho stavební společnost přestávala získávat zakázky od města a v roce 2005 byl na její majetek prohlášen konkurs.

■ V době, kdy město Hranice vykupovalo pozemky pro průmyslovou zónu, znalecké posudky prováděl bývalý společník pana JUDr. Jaromíra Volfa, tehdejšího radního města a jednatele společnosti Jureka, s.r.o.. Výkup pozemků pro stavbu továrny LG.Philips v průmyslové zóně pak na základě zakázky od města zajišťovala přímo jeho společnost. Mimo to v soudním procesu ohledně výkupu pozemků paní Regecové, jež nechtěla akceptovat městem navrženou cenu, bylo zkonstatováno, že smlouva o smlouvě budoucí, kterou kancelář pana Volfa vypracovávala, je absolutně neplatná. Městu tak vznikla škoda nejen za soudní řízení s majitelkou v té době dosud nevykoupěného pozemku. (*více informací na <http://hranice.tripod.com/zastupitele/index.html>*).

■ Výrazným podporovatelem projektu výstavby průmyslové zóny Joseph, v níž je umístěna továrna společnosti **Nemak**, byl mimo jiné tehdejší starosta a primátor města Most (v letech 1994 – 2001) a současný krajský hejtmán Ing. Jiří Šulc. Ten byl společníkem firmy Coming, spol. s r.o., která se zabývala investorskou-inženýrskou a kompletační činností. „Shodou okolností“ však právě tato společnost zastupovala společnost Nemak v řízení o umístění stavby, když pro tuto stavbu zpracovávala potřebnou dokumentaci.

2.4 ■ CZECHINVEST – STÁTNÍ ORGÁN, NEBO KOORDINÁTOR SOUKROMÝCH PROJEKTŮ?

Kontroverzním postavením a rolí CzechInvestu na celostátní úrovni jsme se podrobně zabývali v úvodní kapitole této analýzy. Tato agentura však nehraje důležitou roli jen na této úrovni, ale také a především při prosazování jednotlivých projektů zahraničních investorů na místní a regionální úrovni.

Předmětem činnosti CzechInvestu je podle jeho statutu v oblasti zahraničních investic:

- 1) Vykonávat funkce určené organizace při poskytování investičních pobídek podle zákona č. 72/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. (bod 3.3)
- 2) Podporovat příliv investic formou poskytování služeb jak potenciálním, tak již existujícím investorům. (bod 3.4)

Na jedné straně je CzechInvest *správním orgánem* plnícím funkci „určené organizace“ ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o investičních pobídkách.

■ § 3 odst. 1

Žadatel předloží záměr získat investiční pobídky podle § 1 odst. 2 organizaci zřízené ministerstvem (dále jen „určená organizace“).

§

Na straně druhé v rámci některých smluv, které české strany uzavíraly s významnými investory, byl CzechInvest zodpovědný za poskytnutí *investičních pobídek pro investora v maximálním rozsahu*.

■ V případě investice **TPCA** podle uzavřeného Ujednání investoři (Toyota a PSA) měli podat u CzechInvestu Záměr získat investiční pobídky podle zákona o investičních pobídkách a CzechInvest a MPO měli vyvinout maximální úsilí k co nejrychlejšímu posouzení Záměru a k udělení investičních pobídek podle zákona o investičních pobídkách.

■ V případě investice **Hyundai Motor Company** je Investiční smlouvou založený Implementační tým CzechInvestu odpovědný za celkovou koordinaci projektu. Generální ředitel CzechInvestu je odpovědný za tento Implementační tým, který je odpovědný za celkovou koordinaci projektu. CzechInvest je dle Investiční smlouvy zavázán při přípravě záměru Hyundai získat investiční pobídky, poskytnout veškerou přiměřenou součinnost a podporu a k další součinnosti při schvalování veřejné podpory pro Hyundai ze strany Evropské komise.

Mimo to byl a je CzechInvest odpovědný za koordinaci, hladký průběh realizace projektu investorů, získání potřebných povolení pro stavbu a zahájení výroby apod., jelikož plnil úlohu *kontaktní osoby* projektu investora a dále

(vedoucího) člena *řídícího nebo realizačního týmu* projektu. Takto zaangažování představitelů CzechInvestu pak na základě své úlohy plynoucí ze smlouvy s investorem měli důvod jednat - a dle veřejně dostupných informací i našich vlastních poznatků tak skutečně jednali - především ve prospěch investora a z uvedeného důvodu ovlivňovali také rozhodování územních samospráv a jejich orgánů tak, aby i tyto jednaly ve prospěch záměru soukromého investora.

Takové jednání představitelů územních samospráv ve prospěch investora se však často mohlo dostávat do střetu s oprávněnými zájmy občanů, k jejichž hájení jsou zastupitelé ze zákona o obcích povinni.

§

■ § 83odst. 1

Člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce.

Zastupitelé pak na základě intervence pracovníků CzechInvestu mohli jednat na úkor svých občanů či veřejných zájmů, které jsou chráněny řadou zákonů, např. na ochranu životního prostředí (*viz výše a níže popis jednotlivých kauz v jednotlivých příkladech v části B.*). CzechInvest tedy nejen pomáhal zahraničním investorům se zajištěním přidělení investičních pobídek, což je jeho zákonem předpokládaná funkce, ale vykonával také další konkrétní úlohy a poskytoval investorům služby na základě smlouvy. Lze říci, že agentura tak „prošlapávala investorům cestu“ nejen na celostátní úrovni, ale taky na místní a regionální úrovni, když ovlivňovala a dohlížela na představitele místní samosprávy, jak ti plní své závazky ze smluv s investorem a zajišťují požadavek investora na co nejrychlejší a nejnadhlednější průběh povolovacích procesů.⁷⁸ A představitelé územní samosprávy společně s pracovníky CzechInvestu pak dále mohli působit na pracovníky místní státní správy, zaměstnance „svých“ úřadů, kteří o povolení investice ve správních řízeních rozhodovali. (*viz níže kap. č. 3 o systémové podjatosti*).

Problematickým na uvedeném angažmá CzechInvestu je jeden na první pohled zdánlivě nepodstatný aspekt. Místní politici a úředníci správních orgánů při povolování záměru zahraničního investora často jednali a jednají s pracovníky CzechInvestu pověřenými a zodpovědnými za koordinaci povolovacích řízení namísto toho, aby se přímo setkávali se zástupci zahraničního investora. Domníváme se, že uvedené mohlo výrazně měnit situaci nebo atmosféru takových jednání. Jakým způsobem? Politici a úředníci se de facto setkávali s představiteli ústředního orgánu státní správy, resp. jakési jeho „prodloužené ruky“, agentury CzechInvest. Ačkoliv fakticky nejednali s nadřízenými, lze vzhledem k okolnostem jednotlivých popisovaných případů usuzovat, že názory, přání, požadavky či příkazy pracovníků CzechInvestu k realizaci projektu byly politiky a úředníky považovány za pokud nikoliv přímo závazné, tak alespoň za značně relevantní, a proto se jim snažili vyhovět. CzechInvest tak i díky svému „postavení“ ministerského státního orgánu mohl lépe než investoři samotní prosazovat jejich soukromé zájmy a odvádět tak práci, kterou v drtivé většině běžných (myšleno nikoliv strategických) projektů musí zajišťovat právě sám investor či jím zplnomocnění zástupci, např. nejrůznější developerské, stavební či projektantské společnosti. Je zřejmé, že názory či požadavky těchto subjektů politiky a úředníci v zásadě mohou reflektovat buď pouze standardními způsoby, jako např. názor jednoho z účastníků správního řízení, nebo naopak nestandardně a nezákonně, např. formou přijetí úplatku či jiným porušením zákona.

Vzhledem ke smluvním závazkům České republiky a jednotlivých územních samospráv vůči investorovi pak spojení pracovníků CzechInvestu a zahraničních investorů s místními politiky sledujícími v zásadě shodný zájem, a jejich vztahy s úředníky povolujícími investici, ve výsledku znamenalo upřednostnění rychlé a úspěšné realizace projektu před důslednou ochranou veřejných zájmů a práv jednotlivců.

PŘÍKLAD

■ V případě investice **TPCA** byl podle Ujednání o porozumění členem *řídícího výboru* - odpovědného za strategické a finanční záležitosti a koordinátora vládních rozhodnutí - generální ředitel CzechInvestu pan Martin Jahn. Členy *realizačního týmu projektu* - odpovědného za hladký průběh realizace projektu, schvalovací řízení, stavby a zahájení výroby - byli mimo generálního ředitele také další tři zaměstnanci CzechInvestu, kteří v rámci tohoto týmu měli dále přesněji vymezenou úlohu (např. dohled nad výstavbou infrastruktury

⁷⁸ Takové možné ovlivňování místní samosprávy ze strany CzechInvestu lze v zásadě odvodit již z jeho postavení a úlohy v rámci smluv uzavřených s jednotlivými investory. Dále pak na takové angažmá pracovníků CzechInvestu vůči územní samosprávě odkazovali její představitelé v rozhovorech s autory této analýzy.

a povolovacími řízeními, podpora implementace projektu ve vztahu k průmyslové zóně Kolín-Ovčáry, koordinace, kontaktní osoba). V čl. 4 Ujednání je stanoveno, že kontaktní osoba a CzechInvest budou úzce spolupracovat s investory na realizaci projektu a bude jim umožněno účastnit se jednání s příslušnými státními a místními orgány, aby role CzechInvestu jako koordinátora projektu mohla být naplněna. V čl. 4 Ujednání o porozumění uzavřeném s městem Kolínem je pak stanoveno, že starostka Zdenka Majerová a radní Vít Kosina byly určeny jako kontaktní osoby pro lokalitu Kolín. Určené konkrétní osoby vyvinou veškeré úsilí pro získání, zavedení a dokončení projektu TPCA v lokalitě Kolín a za tím účelem budou až do dokončení úzce spolupracovat se zahraničními investory a příslušnými místními i státními orgány. V Příloze obou Ujednání je uveden seznam základních povolení potřebných k zahájení, výstavbě a dokončení projektu TPCA včetně úřadů, do jejichž kompetence vydání těchto povolení patří, odvolacího a dohlížejícího orgánu včetně kontaktních osob, které jsou na těchto úřadech odpovědné za vydání povolení, řízení o odvolání či dohled.

Tuto část analýzy uzavřeme doplněním jedné skutečnosti, z níž plyne, že CzechInvest je zainteresován nejen na prosazení a realizaci jím koordinované zahraniční investice, ale také na jejím fakticky úspěšném dokončení a dalším fungování. Oficiálně totiž rozvíjí program s názvem „AfterCare – následná péče o investory“, v jehož rámci zajišťuje pro investory následnou péči k jejich maximální spokojenosti. Státní agentura tak po dokončení projektu nabízí investorům širokou škálu činností, mezi které patří např. zprostředkování vyjednávání s místní samosprávou, státní správou a veřejnými institucemi, organizace odborných seminářů, pracovních snídaní s vrcholnými představiteli státní správy, diskusních kulatých stolů a společenských akcí či předkládání návrhů investorů na změny české legislativy vládě ČR a kultivace českého podnikatelského prostředí.⁷⁹

79 jde o citace z internetové stránky CzechInvestu <http://www.czechinvest.org/aftercare>

SYSTÉMOVÁ PODJATOST

O povolení k výstavbě průmyslové zóny či záměru investora obec či kraj obvykle samy, resp. v zastoupení investora žádaly a žádají postupem podle správního řádu a na základě dalších výše zmíněných zákonů přímo některý z odborů svého vlastního úřadu (např. stavební a životního prostředí) či tento odbor úřadu případně o takové žádosti v určitém fázi správního řízení spolurozhoduje jako tzv. dotčený orgán státní správy, např. formou závazného stanoviska či jiných povolení a souhlasů. *Fakticky tedy zaměstnanec úřadu rozhoduje o vydání povolení pro vlastního zaměstnavatele.* Pracovníci úřadů v takových případech vedeni např. snahou či pocitem povinnosti vyhovět „politickému zadání“ mohou často zapomínat na to, co je jejich primární povinností: dodržovat zákony a rozhodovat objektivně a nestranně. *(k jednotlivým povinnostem úředníků viz níže kap. č. 4.1)*

Konflikt zájmů plynoucí ze situace, kdy o žádosti (návrhu na zahájení správního řízení) obce či kraje nebo o věci, která je v ekonomickém zájmu územního samosprávného celku, rozhodují jeho zaměstnanci, nazýváme tzv. systémovou či generální podjatostí. Sám zákon o obcích totiž vytváří silnou funkční a institucionální vazbu mezi obcí a úřadem jako jedním z jejích orgánů. Pokud jde o další orgány a představitele obce, odcitujme si příslušná ustanovení zákona o obcích vztahující se k těm jejich pravomocem či povinnostem, které mají největší význam z hlediska možného střetu zájmů či podjatosti úředníků. V dalším textu se pro přehlednost zaměříme pouze na orgány obcí (měst), neboť fakticky většina smluv se zahraničními investory byla uzavírána na této úrovni, pouze velice výjimečně na úrovni krajů.⁸⁰

K pravomocím a povinnostem rady obce:

§

■ § 99 odst. 1

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce.

Podle § 102 odst. 2. písm. g) zákona o obcích ve znění platném do dne 31. 12. 2002 bylo radě obce (města) vyhrazeno mj. jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu a rozhodovat o platech vedoucích odborů obecního úřadu.

Aktuální znění uvedeného ustanovení zní následovně:

§

■ § 102 odst. 2 písm. g)

Radě obce je vyhrazeno na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem.

K pravomocím a povinnostem starosty obce:

§

■ § 103

odst. 1 Starosta zastupuje obec navenek.

odst. 3 Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů; bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.

Podle § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích ve znění platném do 31. 12. 2002 rozhodoval o platech vedoucích odborů obecního (městského) úřadu přímo starosta. Dnes je rozhodování o platech všech zaměstnanců svěřeno tajemníkovi (viz níže § 110 odst. 4 písm. c). U menších obcí, kde není zřízená rada obce a funkce tajemníka, je však tato pravomoc podle § 103 odst. 4 písm. b) zákon o obcích svěřena starostovi, který pak jmenuje a odvolává vedoucí odborů a stanovuje jim plat.

⁸⁰ V daném případě máme na mysli výjimku velice významnou, neboť investice společnosti Hyundai Motor Company byla smluvně podchycena jedinou Investiční smlouvou uzavřenou zároveň jak na úrovni „vládní“ s Českou republikou jednající jednotlivými ministerstvy, tak s Moravskoslezským krajem, který pro Hyundai připravil a financoval infrastrukturu zóny Nošovice.

■ § 103 odst. 4 písm. b)

Starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce

§

K pravomocím a povinnostem tajemníka obce:

■ § 110

odst. 1 V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce.

odst. 2 Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.

odst. 4 Tajemník obecního úřadu

písm. b) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou,

písm. c) stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,

písm. d) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu.

§

Výkonným orgánem obce (města) v oblasti samostatné působnosti je rada obce (města), která ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu města. Radě obce (města) je vyhrazeno mj. na návrh tajemníka obecního (městského) úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního (městského) úřadu v souladu se zvláštním zákonem. Tajemník je zaměstnancem obce odpovědným starostovi za plnění úkolů obecního úřadu jak v rámci samostatné působnosti, tak i v přenesené působnosti. Ve vztahu k zaměstnancům obecního úřadu pak plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele a stanovuje jim platy.

Jak jsme se zmínili výše, obce či města jsou často smluvně vůči investorovi zavázána zajistit koordinaci a poskytnout součinnost při přípravě a výstavbě jeho projektu takovým způsobem, aby byl záměr investora co nejrychleji a nejnadhěji realizován. Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích navenek obec či město zastupuje starosta, který také stojí také v čele celého obecního úřadu.

■ § 109 odst. 1

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta.

§

Ve většině případů strategických zahraničních investic starostové a další političtí představitelé měst a obcí opakovaně vyjadřovali podporu nejen přípravě průmyslových zón, ale přímo projektům konkrétních investorů. Vedoucí představitelé územní samosprávy na realizaci investice často politicky staví a bývají tedy na jejím úspěchu zainteresováni osobně, především politicky a společensky. Zároveň se někteří starostové přímo na základě smluv s investory podíleli na koordinaci jejich projektů. Takové jejich angažmá, ať již mělo vztah ke smlouvě uzavřené mezi územním samosprávným celkem a investorem, či plynulo z pouhého přesvědčení o výhodnosti investice, bylo možno s přihlédnutím k dalším okolnostem konkrétních případů považovat za více než problematické především z hlediska možného střetu zájmů a systémové podjatosti. Když se totiž projektům soukromých investorů dostávalo veřejné mediální podpory ze strany vrcholných představitelů územní samosprávy, byl tím přinejmenším nepřímým vyvíjen další tlak na rozhodování úředníků státní správy pracujících na „jejich“ úřadech. (k tomu více v kap. č. 4.1 o možnosti odmítnout plnění pokynů, které jsou v rozporu se zákonem.)

Úředníci vykonávající státní správu na úřadech územní samosprávy se pak mohou více či méně podvolovat přáním či případně hrozbám svých nadřízených, politickým představitelům obce či města, kteří příchod investorů podporují a fakticky tak naplňují své představy o rozvoji města nebo kraje. Domnívat se, že jsou to pouze přání či hrozby, jimž úředníci podléhají, a proto zapominají na své zákonné povinnosti, by jistě muselo být považováno za příliš černobílý pohled. Důležitým prvkem v případě akceptace té které investice prostě může být (především mediálně a politickými představiteli obce) nastolená či vyvolávaná společenská atmosféra,



kdy se s příchodem investora spojují pouze politicky propagované pozitivní efekty, jako je především snížení nezaměstnanosti, ekonomický, společenský a kulturní rozvoj, budování další infrastruktury, možnost získání zakázek apod., aniž se vůbec či dostatečně zmiňují nebo diskutují možná rizika a negativní dopady, která přirozeně vždy v každém případě existují.

Zaměstnanci obecního nebo městského úřadu jsou podle § 109 odst. 1 zákona o obcích součástí obecního úřadu. V rámci pracovněprávního vztahu k nadřízeným, tedy především tajemníkovi případně i starostovi, jsou tito úředníci podřízenými svého zaměstnavatele (obce, města) a jsou z uvedeného důvodu povinni plnit pokyny svého zaměstnavatele a nadřízeného, jak plynulo např. z ustanovení § 27 odst. 1, § 35 odst. 1 písm. b), § 73 odst. 1 písm. a) „starého“ zákoníku práce č. 65/1965 Sb. účinného do 31. 12. 2006 a jak vyplývá z níže uvedených ustanovení „nového“ zákoníku práce č. 262/2006 Sb. účinného od 1. 1. 2007.

§

■ § 11 odst. 4

Vedoucími zaměstnanci zaměstnavatele se rozumějí zaměstnanci, kteří jsou na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny. Vedoucím zaměstnancem je rovněž vedoucí organizační složky státu.

■ § 38 Povinnosti vyplývající z pracovního poměru

odst. 1 písm. b) Od vzniku pracovního poměru je zaměstnanec povinen podle pokynů zaměstnavatele konat osobně práce podle pracovní smlouvy v rozvržené týdenní pracovní době a dodržovat povinnosti, které mu vyplývají z pracovního poměru.

■ § 106 Práva a povinnosti zaměstnance

odst. 4 písm. c) Zaměstnanec je povinen dodržovat právní a ostatní předpisy a pokyny zaměstnavatele k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, s nimiž byl řádně seznámen, a řídit se zásadami bezpečného chování na pracovišti a informacemi zaměstnavatele.

■ § 301

písm. a) Zaměstnanci jsou povinni pracovat řádně podle svých sil, znalostí a schopností, plnit pokyny nadřízených vydané v souladu s právními předpisy a spolupracovat s ostatními zaměstnanci

Uvedená ustanovení zákoníku práce jasně poukazují na povinnost zaměstnanců úřadů územních samospráv plnit pokyny svých nadřízených, což v námi sledovaných případech jen dále umocňuje jejich vztah podřízenosti vůči svým zaměstnavatelům, územním samosprávným celkům.

Přímý poměr úředníka k obci či městu a jeho přímá ekonomická závislost na tomto zaměstnavateli v případě, kdy rozhoduje o jeho žádosti či o žádosti investora, vůči němuž je územní samospráva zavázána ke smluvní spolupráci, zakládá podle našeho názoru sama o sobě odůvodněnou pochybnost o nepodjatosti úřední osoby bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu ve smyslu § 14 správního řádu (též podle § 9 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, účinného do 31. 12. 2005).

§

■ § 14 Vyloučení z projednávání a rozhodování věci

odst. 1 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.

odst. 2 Účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“).

odst. 3 Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.

odst. 4 Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom

uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4. **odst. 5** Vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona.

Tento právní názor v roce 2002 potvrdil Krajský soud v Hradci Králové,⁸¹ který zkonstatoval, že pracovníci obecního (městského) úřadu jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich zaměstnavatel (obec či město) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydávaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl od něho odvislý majetkový přínos pro obec nebo město. Soud mimo jiné dále konstatoval, že pro účely vyloučení postačí, pokud lze mít o nepodjatosti se zřetelem ke známým skutečnostem již jen pouhé pochybnosti, že pracovníci obecního úřadu „jsou v pozici podřízenosti a závislosti... zejména ke starostovi a radě“ a „jejich postavení se tedy vyznačuje celou řadou vazeb charakteristických obecně pro vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, mimo jiné například povinností zaměstnance dbát pokynů svých nadřízených“, a tedy že „již pouhá existence těchto skutečností může zcela nepochybně vyvolávat u pracovníků městského úřadu pověřených projednáváním a rozhodováním konkrétních věcí právě onen zmíněný poměr k věci, kdy lze mít důvodné obavy z toho, že při této činnosti nejsou a nemohou být zcela nestranní a nezaujatí.“

- Od rozsáhlé např. mnoha(sta)miliónové investice obce do průmyslové zóny připravované pro (zahraniční) investory si představitelé obce slibují pozitivní efekty, jako je např. snížení nezaměstnanosti. Za situace, kdy tito představitelé územní samosprávy uzavřeli s investorem slibující součinnost a spolupráci na rychlém a hladkém vydání všech potřebných povolení či veřejné stavbu zóny či továrny investora podporují, nelze podle našeho názoru nepochybovat o tom, že by úředníci rozhodující o žádostech svého zaměstnavatele mohli vůbec rozhodovat objektivně a nestranně. Přestože v řadě případů, jako byla např. výstavby továrny **Nemak** byly ze strany účastníků řízení oznamovány odůvodněné pochybnosti o nepodjatosti konkrétních úředníků rozhodujících ve věci, ti však nikdy nebyli z projednávání a rozhodování věci vyloučeni.
- V případě povolovacích procesů souvisejících s investicí automobilky **TPCA** bylo poukazováno na podjatost vedoucí stavebního úřadu v Kolíně, která byla na základě Ujednání o porozumění mezi městem Kolínem a investory členkou realizačním týmu Projektu TPCA zodpovědnou za „hladký průběh realizace projektu, schvalovací řízení, stavby a zahájení výroby“. V době po podání oznámení pochybností o nepodjatosti ze strany účastníků řízení představitel města Kolína, vědomi si možnosti vyloučení této vedoucí stavebního úřadu z projednávání a rozhodování věci, nahradili ji ve vedení stavebního úřadu jinou osobou.

Navíc také odborná právní veřejnost se shoduje v tom, že není vhodné, aby správní orgány rozhodovaly o žádostech subjektů, jejichž jsou součástí.⁸² V současné době (de lege lata) je tento postup nepřipustný u vyvlastnění podle § 16 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, stejně jako podle předchozí právní úpravy podle § 112 odst. 2 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.).

■ § 16 odst. 3

Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj.

Jelikož si byli politici vědomi dané problematiky, zabývali se jí v rámci dlouhodobé přípravy nového správního řádu (schválený jako zákon č. 500/2004 Sb.), který výslovně počítal s tím, že obdobnou úpravu, jako platila a platí v řízení o vyvlastnění, přijme pro činnost veřejné správy obecně. V případě, že by o žádosti státu, kraje či obce měl rozhodovat jejich „vlastní“ úřad, z důvodů vyloučení pochybností o nepodjatosti měl takové řízení rozhodovat jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu. Navrhovaný § 131 nového správního řádu měl následující znění:

81 viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, čj. Ca 23/2002-17. Tento rozsudek však byl rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (rozh. č. 289/2004 Sb. NSS) zrušen s tím, že pokud Městský úřad v H. rozhodoval o umístění stavby „přístavby a nástavby Městského úřadu v H“, byl na zákonnost takového rozhodnutí použit velmi přísný metr, i když generální podjatost deklarována nebyla (nebo spíše právě proto).

82 Jak konstatuje Jiří Kaucký in: Příprava a projednání nového správního řádu (2. část) [VSp. 2004, 47: 2]

■ § 131

odst. 1 Má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje nebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to popřípadě i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Tohoto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady.

odst. 2 Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení podle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.

Při debatách v rámci procesu tvorby a schvalování nového správního řádu nicméně převážily obavy z praktických dopadů takové úpravy. Konkrétně bylo upozorňováno na fakt, že pokud v jednom kraji nejsou dvě přibližně stejně velké obce (města) v nepřilíživé vzdálenosti od sebe, které by krajský úřad mohl pověřit, aby „navzájem“ vykonávaly správní řízení, bude menší obec trvale doplácet na řízení vedená pro jejího většího souseda (zejména žádosti o vydání stavebního povolení bude z povahy věci více) a tvrdilo se, že příspěvek na výkon přenesené působnosti, který, jak již z názvu tohoto institutu vyplývá, nekryje celkové náklady, nebude ani v tomto případě postačovat. Nakonec byly Senátem návrh správního řádu vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které spočívaly ve zrušení „problematických institutů“.⁸³

Nový správní řád byl následně přijat v podobě navržené Senátem a původně v § 131 navrhovaný „preventivní postup“ brání vzniku podjatostí úředníků rozhodujících o žádostech svých zaměstnavatelů, plynoucí přímo z konstrukce a fungování tzv. spojené modelu veřejné správy, byl vypuštěn.

V dnešní době platné a účinné ustanovení § 131 správního řádu tak namísto povinnosti převzít věc od správního orgánu, jehož pracovníci by byli v případě rozhodování žádosti svého zaměstnavatele podjatí, obsahuje úpravu, která však ani zdaleka nekoresponduje s původně navrženým zákonným postupem, jak se vyhnout vyloučení úředních osob či celého úřadu rozhodujícího o žádosti svého nadřízeného.

■ § 131

odst. 1 Nadřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně

písm. a) týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí,

písm. b) jde-li o řízení s velkým počtem účastníků (§ 144), nebo

písm. c) u věci, u níž lze mít důvodně za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů.

odst. 2 Nadřízený správní orgán může usnesením pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, a to na podnět správního orgánu, který by mohl být podle tohoto odstavce pověřen projednáváním a rozhodováním věci, nebo na požádání účastníka

písm. a) u věci, u níž lze mít důvodně za to, že ovlivní právní poměry účastníků řízení v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou než v obvodu příslušného správního orgánu, nebo

písm. b) za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení (§ 140), aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí.

odst. 4 Nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále jen „kolegiální orgán“), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

odst. 5 Příslušný správní orgán může věc usnesením postoupit z důvodu vhodnosti i v jiných případech. Postupující správní orgán je povinen vyžádat si předchozí souhlas správního orgánu, jemuž má být věc postoupena. Předchozího souhlasu není třeba v případech, kdy má žadatel v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje. V řízení o žádosti se tohoto ustanovení použije jen na požádání nebo se souhlasem žadatele.

Obavy z možné nákladnosti „preventivního systému“ původního návrhu správního řádu či nejistota ohledně praktického řešení dalších problémů spojených s nutností přebírání poměrně rozsáhlé agendy jinými správními orgány

83 srov. shrnutí Jiřího Kaučého *in*: Příprava a projednání nového správního řádu (2. část) [VSp. 2004, 47: 2]

POVINNOSTI ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

4.1 ■ POVINNOSTI ÚŘEDNÍKŮ PODLE ZÁKONA Č. 312/2002 Sb.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících“) se, jak plyne již z jeho názvu, vztahuje pouze na úředníky územních samosprávných celků (obcí a krajů), a tedy pracovníky obecního úřadu, městského úřadu, magistrátu statutárního města, magistrátu územně členěného statutárního města, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, krajského úřadu, Magistrátu hlavního města Prahy a úřadu městské části hlavního města Prahy.⁸⁶ Tento zákon se tedy vůbec nevztahuje na úředníky ministerstev či jiných ústředních orgánů státní správy, na něž by se měl vztahovat zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“), který přestože byl přijat již v roce 2002, doposud nenabyl účinnosti. Tento služební zákon by poté upravoval právní poměry všech zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, tedy i úředníků územních samosprávných celků. (k problematice služebního zákona viz níže kap. č. 4.2).

Zákon o úřednících byl připraven a přijat v rámci druhé etapy reformy veřejné správy spočívající především v přenosu působnosti v oblasti státní správy ze zanikajících okresních úřadů na krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností a částečně také v návaznosti na přípravu a přijetí služebního zákona. Zákon o úřednících územních samosprávných celků byl přijat v zájmu ochrany výkonu státní správy také jako jakási bariéra, které je stavěna mezi volené a výkonné orgány obcí a krajů.⁸⁷

Zákon o úřednících v § 16 stanovuje základní povinnosti úředníka.

§

■ § 16 (vybraná ustanovení)

odst. 1 Úředník je povinen

- písm. a) dodržovat ústavní pořádek České republiky,
- písm. b) dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané; dodržovat ostatní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, pokud s nimi byl řádně seznámen,
- písm. c) hájit při výkonu správních činností veřejný zájem,
- písm. d) plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy; má-li úředník za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala, a to písemně nebo hrozí-li nebezpečí z prodlení, ústně; poté je úředník povinen splnit daný pokyn pouze tehdy, dostane-li od vedoucího úřadu písemný příkaz tak učinit; úředník nesmí vykonat pokyn ani příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu,
- písm. e) prohlubovat si kvalifikaci v rozsahu stanoveném tímto zákonem,
- písm. f) jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování,
- písm. g) zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku,
- písm. h) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informaci nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného,
- písm. i) v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných územním samosprávným celkem, u něhož je zaměstnán, nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv,
- písm. m) oznámit územnímu samosprávnému celku, že nastaly skutečnosti, které odůvodňují převedení na jinou práci (§ 11) nebo odvolání z funkce (§ 12).

odst. 2 Úředník je dále povinen

- písm. a) pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností,
- písm. d) zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

86 viz § 2 odst. 2 zákona o úřednících

87 srov. důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze [PSP, tisk, 987/0] kap. Úvod, Vymezení působnosti zákona. Zákon byl schválen pod č. 234/2006 Sb.

Mimo povinnosti dodržovat ústavní pořádek České republiky, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané: hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními atd., je úředník dále podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o úřednících povinen plnit pokyny vedoucích úředníků. Z nich však pouze ty, které nejsou v rozporu s právními předpisy.

V případě, že úředník dojde k závěru, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, musí to bezodkladně písemně (výjimečně ústně) oznámit osobě, která mu tento pokyn vydala. Tento pokyn pak úředník splnit nemusí, ledaže by dostal od vedoucího úřadu písemný příkaz k tomu, aby ho provedl.

Jak plyne z našich dosavadních zjištění, povinnost odmítnout splnit nezákonný pokyn nadřízeného v případě prosazování zahraničních investic ze strany úředníků není naplňována, ačkoliv je zřejmé, že vzhledem k okolnostem jednotlivých v této analýze popsaných případů úředníci takové pokyny, které nejsou v souladu s právním řádem, dostávat mohou. Problémem v dané oblasti však je, že z formálního hlediska zaměstnavatel, představitel územního samosprávného celku, vůči „svému“ úředníkovi za účelem prosazení investice zřejmě nepoužije formy pokynu, ale spíše mu ústně udělí jakési „nezávazné doporučení“ či jinak „neformální pokyn“, vůči němuž se bránit formální cestou postupem podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o úřednících je pro úředníka velice obtížné.

V praxi se tedy setkáme pouze s malým množstvím úředníků, kteří by své zákonné povinnosti v kontroverzních případech, kdy vzniká systémová podjatost, beze zbytku naplňovali a postupovali pak proti cílům svého zaměstnavatele (politického vedení územní samosprávy) či by se jím nenechali nijak nemístně ovlivňovat. Zaměstnavatel má totiž bezpochyby celou řadu příležitostí, jak se vypořádat se „svým“ pracovníkem, který nehodlá plnit určité politické zadání. Mezi takové možnosti mohou patřit metody, na které jsou zaměstnanci přirozeně velice citliví, např. důrazná upozornění až výhrůžky snížením mzdy, přeřazením na jiné místo či propuštěním ze zaměstnání. A pokud zaměstnavatel nehodlá zajít v postupu vůči zaměstnanci příliš daleko, může „pouze“ zadat konkrétní úkol jinému, loajálnějšímu zaměstnanci, který povolení nebo souhlasné rozhodnutí s mírnějšími podmínkami vyhotoví. Zaměstnanci, kteří se dostanou do výraznější nelibosti svých zaměstnavatelů, pak často pracovní poměr ukončují formou „dohody“. Je bohužel faktem, že aktivity zaměstnavatelů, které byly v rozporu se zákoníkem práce a dalšími zákony, když své zaměstnance k „dohodě“ více či méně donutili, jsou jen obtížně prokazatelné, resp. již bývalí zaměstnanci se pouze výjimečně pokoušejí neodůvodněné nebo nezákonné ukončení pracovního poměru řešit soudní cestou.⁸⁸

■ Kupní smlouva uzavřená dne 14. 9. 2000 mezi **městem Hranice** a společností **LG.Philips** obsahuje v článku V. Záruky a prohlášení prodávajícího v bodě 5.17 závazek města Hranice poskytnout kupujícímu (tj. společnosti LG.Philips) veškerou nezbytnou spolupráci pro získání veškerých potřebných územních rozhodnutí a stavebních povolení. Je doložitelné, že hlavní osobou stojící za vznikem průmyslové zóny v Hranicích a tím, kdo se veřejně zasloužil o příchod investice LG.Philips do Hranic, byl tehdejší starosta Rudolf Novák. Úředníci hranického stavebního úřadu přitom povolili stavbu a provoz závodu LG.Philips, aniž ten byl vůbec posouzen z hlediska prevence závažné havárie, což bylo v zásadním rozporu se zákonem PZH. Uvedené pro potřeby vyšetřování Policie ČR potvrdilo také MŽP. Společnost LG.Philips tak díky „neaktivitě“ stavebního úřadu získala významný prospěch, neboť v případě postupu podle zákona PZH by mohla zahájit výrobu výrazně později, a to až o 2 roky, po kteroužto dobu probíhalo řízení o schválení programu prevence, které však bylo zahájeno až po spuštění provozu továrny. Přestože v daném případě byli dva úředníci hranického stavebního úřadu obviněni z maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti, jejich trestní stíhání bylo nakonec zastaveno s nesprávným odůvodněním, že žádný zákon neporušili.

■ **Statutární město Most** uzavřelo se společností **Nemak** Smlouvu o vzájemné spolupráci. Strany smlouvy se zavázaly poskytnout si navzájem veškerou součinnost při získání všech potřebných souhlasů a povolení pro výstavbu jednotlivých fází továrny, zejména příslušných územních rozhodnutí a stavebních povolení. Město Most se zavázalo učinit vše k tomu, aby pro společnost Nemak byla včas vydána veškerá nezbytná stanoviska, souhlasy a povolení státních či samosprávných orgánů. Podporovatelem celého projektu byl také tehdejší starosta a primátor města Most (v letech 1994 – 2001) a současný krajský hejtman Ing. Jiří Šulc, který byl společníkem firmy Coming, spol. s r.o., jež společnost Nemak zastupovala v řízení o umístění stavby. Soudy bylo posléze prokázáno, že továrna Nemak byla nezákonně v rozporu se zákonem o ochraně ZPF umístěna na úrodné půdě a že se od počátku stavěla v rozporu se zákony, které odpovídají úředníci při rozhodování nerespektovali, přestože na porušování zákonů byli odpočátku upozorňováni účastníky řízení. Při jednáních na úřadech v rámci správních řízení někteří úředníci soukromě a „off record“ potvrzovali, že osobně nesouhlasí s tím, kde a jak je továrna Nemak umístěna, přesto potřebná povolení vydali.

⁸⁸ Takový postup zaměstnavatelů vůči zaměstnancům je obecně popisován jak v médiích, tak je autorům této analýzy znám z rozhovorů či korespondence se současnými i bývalými pracovníky úřadů, kteří takový postup zaměstnavatelů v problematických případech popisovali.

Důsledkem výše popisované souhry nejrůznějších tlaků na rozhodování správních orgánů ze strany zahraničního investora, CzechInvestu, vládních a místních politiků, dále absence služebního zákona, neřešení otázky systémové podjatosti apod. je situace, kdy úředníci, na nichž leží faktická odpovědnost v rámci správních řízení, vydávají rozhodnutí ve prospěch investorů na hraně nebo za hranou zákona, aniž by však za to fakticky nesli skutečnou pracovní, správněprávní, kárnou či trestněprávní odpovědnost. (viz výše k povinnostem úředníků).

V případě, že se objeví subjekt, který se snaží na jejich odpovědnost za nezákonná rozhodnutí poukázat prostřednictvím nejrůznějších podání – od stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu podle § 175 nového správního řádu, který nahradil stížnostní mechanismus vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., přes podněty k nutnosti prohlubování si kvalifikace a jejímu zajištění ze strany úřadu podle § 16 a § 17 zákona o úřednících až po krajní řešení formou trestního oznámení pro trestné činy veřejných činitelů podle § 158 a § 159 trestního zákona –, tyto snahy, pokud jsou vůbec reflektovány a vyřízeny, povětšinou končí konstatováním, že k porušení zákonných povinností ze strany úředníka nedošlo, a tedy nevyhověním stížnosti, resp. k odložení věci. Uvedené je dáno jednak tím, že zmíněné podání prošetřuje buď sám správní orgán, který vede předmětné řízení, nebo úředně nadřízená osoba. O objektivitě takových šetření je možno mít často důvodné pochybnosti. Pokud se podáním zabývá jiný orgán, např. Policie ČR v rámci prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, ta často nedisponuje natolik kvalifikovanými pracovníky, kteří by byli schopni posoudit často poměrně obtížnou otázku, zda vůbec či nakolik úředník při svém rozhodování porušil zákon, natož zjistit, zda k případnému porušení zákona došlo úmyslně či z nedbalosti.

PŘÍKLADY

■ V případě **LG.Philips** právníci GARDE – EPS v lednu 2004 podali trestní oznámení na úředníky, kteří povolili stavbu a provoz závodu LG.Philips, aniž byl posouzen z hlediska prevence závažné havárie podle zákona PZH. Program prevence měl podle zákona LG.Philips předložit již současně s podáním návrhu na vydání územního rozhodnutí, tedy v květnu 2000. LG.Philips a státní orgány měly dostatek času (od května 2000 do září 2001) na to, aby program vyhotovily, resp. řádně schválily. Nestalo se tak. LG.Philips předložil krajskému úřadu program ke schválení až poté, co zkušební provoz zahájil. Přestože se lze domnívat, že k uvedené situaci došlo díky nejrůznějším politickým tlakům a zadáním, odpovědnost ležela na konkrétních úřednících rozhodujících ve správních řízeních. Pracovníci okresního úřadu v územním (a dalších) řízení opomenuli splnit své povinnosti dotčeného orgánu státní správy na úseku prevence havárií (§ 36 odst. 3 a § 126 odst. 1 tehdy účinného stavebního zákona), opomenuli uložit LG.Philips opatření k nápravě (§ 20 odst. 1 písm. n) zákona PZH) a opomenuli zahájit řízení o uložení pokuty (§ 24 odst. 1 písm. c) a d) zákona PZH). Pracovníci hranického stavebního úřadu pak opomenuli vyzvat okresní úřad jako DOSS na úseku prevence (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), opomenuli vyzvat LG.Philips k doplnění podkladů (§ 35 odst. 3 stavebního zákona), územní (a další) řízení opomenuli přerušit (§ 35 odst. 3 stavebního zákona) a vydali územní rozhodnutí, stavební povolení, dodatečné povolení stavby, souhlas ke zkušebnímu provozu, povolení k 1. a 2. změně stavby před dokončením, povolení k prozatímnímu užívání a jeho prodloužení v rozporu se stavebním zákonem (§ 36 odst. 1, § 37 odst. 3, § 61 odst. 1, § 62 odst. 3, § 66, § 84 stavebního zákona). Na základě trestního oznámení bylo zahájeno šetření Policie ČR. V rámci vyšetřování Policie ČR porušení zákonů ze strany úředníků potvrdilo také MŽP. Policie však celou věc dvakrát odložila a až na základě stížností právníků GARDE – EPS státní zástupce nakonec nařídil obvinít čtyři úředníky (stavebního úřadu v Hranicích a bývalého okresního úřadu v Přerově) pro maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti podle § 159 trestního zákona. Úředníci posléze na podzim 2005 museli na základě tehdy účinného § 11 zákona o úřednících odejít ze svých postů. Vyšetřování nicméně záhy skončilo zastavením trestního stíhání, takže se pracovníci úřadů mohli v létě 2006 na svá místa vrátit, dokonce se závěrem, že žádný zákon neporušili. Uvedená kauza odchodu úředníků pak byla zásadním důvodem návrhu senátora Adolf Jílka (KDU-ČSL) na zrušení uvedeného § 11, aby tak byla zrušena možnost postižení obviněných úředníků (převedení na jiné místo). Z uvedeného je velmi patrné, nakolik je sporadické dosáhnout stíhání úředníků podezřelých z porušení zákonů či korupce a nakolik to cítí úředníci a politici jako útok na jejich „nedotknutelnost“.

Mimo výše uvedeného je z hlediska odpovědnosti úředních osob podstatným zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Taková odpovědnost státu za škodu plyne přímo z čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, je odpovědností absolutní, kterou nelze zákonem vyloučit, omezit či jinak zúžit. Stát se jí nemůže zprostit, a to ani tehdy, pokud se prokáže, že tato škoda vznikla úmyslným protiprávním jednáním konkrétní osoby.⁸⁹

⁸⁹ viz JUDr. Milan Holub, JUDr. Jaroslav Bičovský, JUDr. Milan Pokorný, JUDr. Josef Hochman, JUDr. Ivan Kobliha, JUDr. Radek Ondruš: ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU v právu občanském, pracovním, obchodním a správním PRAKTICKÁ PŘÍRUČKA, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha, a. s., 2004, str. 375 a násl.

■ § 1

odst. 3 Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.

■ § 16

odst. 1 Nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.

odst. 4 Stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody.

■ § 17

odst. 1 Nahradil-li stát škodu, ke které došlo při činnosti státního orgánu, nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni.

odst. 3 Uhradily-li úřední osoby nebo územní celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, mohou požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

odst. 4 Je-li podle tohoto ustanovení uplatněn nárok na regresní úhradu proti osobě, u níž účast na výkonu veřejné moci náležela k povinnostem vyplývajícím z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného anebo z poměru služebního, řídí se výše regresní úhrady zvláštními předpisy. 9) V ostatních případech nesmí výše regresní úhrady přesahovat jednu šestinu částky zaplacené tím, kdo regresní úhradu požaduje, nejvýše však 5000 Kč. Toto omezení neplatí, jde-li o škodu způsobenou úmyslně.

■ § 18 Společná ustanovení o regresní úhradě

odst. 1 Právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti.

odst. 2 Zavinění je povinen prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu.

Zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje ustanovení, která stanoví, že v případě, kdy stát nahradí škodu, k níž došlo při činnosti státního orgánu (příčemž podle novely zákona č. 160/2006 Sb. je možné hradit též vzniklou nemajetkovou újmu) může pak požadovat tzv. regresní úhradu od osob, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Stejně tak může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.

Faktem však je, že jde pouze o možnost, nikoliv povinnost státu vymáhat úhradu na úřednících, kteří fakticky škodu svým nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobili, navíc omezenou nutností prokázat, že škoda byla způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Přestože by vzhledem k povinnostem úředníků jako zaměstnanců plynoucích ze zákoníku práce i zákona o úřednících nemuselo být ve většině případů příliš problematické jejich zavinění prokázat, uvedené je také jedním z důvodů, proč vymáhání náhrady škody vůči úředníkům formou regresní úhrady není v praxi příliš častým jevem.

4.2 ■ POVINNOSTI ÚŘEDNÍKŮ PODLE ZÁKONA Č. 218/2002 Sb.

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) byl přijat dne 26. dubna 2002 a v platnost vstoupil dne 28. února 2002. Účinnosti měl původně nabýt již dnem 1. ledna 2004 (s výjimkou vybraných ustanovení, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení, 28. května 2002, např. ustanovení o působnosti Generálního ředitelství státní služby). Služební zákon byl koncipován jako nástroj pro zlepšení výkonu státní správy, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, a jeho cílem bylo mimo jiné také zajistit, aby státní správa byla nezávislá na politické síle, která je právě u moci.⁹⁰ Schválení služebního zákona pak v zásadě bylo také podmínkou pro vstup České republiky do Evropské unie, aby bylo zajištěno lepší fungování státní správy jakožto služby veřejnosti a řádné naplňování předpisů

90 srov. Antonín Kottbauer a Helena Úlehlová in: Služební zákon (I. část) [MaPP. 2002, 7:23], Důvodová zpráva.

Evropského společenství.⁹¹ Důvodem pro přijetí zákona byl také fakt, že zaměstnaneckým vztahům zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech scházela jednotná organizace a řízení či organizace dalšího vzdělávání. Jeho schválení mělo proto vést k posílení efektivity fungování státní správy, její nestrannosti, vymezení politické nezávislosti zaměstnanců a dosažení potřebné míry stability zaměstnaneckých vztahů.⁹²

Služební zákon byl od roku 2003 každoročně novelizován, a to celkem více než desetkrát, přičemž plánovaná účinnost zákona byla celkově třikrát odsunuta na pozdější dobu. V době přípravy této analýzy v polovině roku 2007 byla zatím poslední novela služebního zákona provedena zákonem č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění. Důvody pro neustálé odsouvání nabytí účinnosti zákona jsou oficiálně označovány především jako rozpočtové,⁹³ neboť politici díky jeho odkladu mohli ušetřit několik miliard korun, které by bylo jinak nutné vyplatit na platech státním zaměstnancům.⁹⁴ V současné době je tedy datum předpokládané účinnosti služebního zákona stanoveno na 1. ledna 2009.

Přestože je možné rozumět takovým veskrze praktickým důvodům, absence tohoto zákona (tj. jeho faktická neaplikovatelnost) významně brání stabilizaci státní správy a jejímu odpolitizování, tedy zásadním faktorům, které ovlivňují existenci v této analýze popsaných střetů zájmů a systémové podjatosti. Účinnost služebního zákona by totiž vzala politikům možnost provádět vlastní, v zásadě nijak omezenou personální (vládní i komunální) politiku, která nevychází prioritně z odbornosti daného úředníka a jeho loajality ke státu jako takovému, ale z potřeby uplatnit v maximální možné míře osoby podle stranického klíče, a to mnohdy bez potřebné kvalifikace.⁹⁵

Aplikace služebního zákona by také měla podstatně znesnadnit výše popisovanou kontroverzní praxi, kdy úředníci zaměstnaní na úřadech územních samosprávných celků plní (neformální) pokyny představitelů místní samosprávy, kteří napomáhají zájmům soukromých investorů namísto toho, aby respektovali právní předpisy a veřejné zájmy. Formálně nadřízeným úředníkům na obecních úřadech je sice tajemník úřadu, ten je však ze zákona o obcích za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti odpovědný starostovi (*k tomu viz kap. č. 3 a pravomoci a povinnosti tajemníka*). Úředníci pak takovým přáním a neformálním pokynům pouze stěží odolávají, když jejich postavení není příliš stabilní.

Služební zákon je naproti tomu koncipován tak, že státní zaměstnanec je do služebního poměru jmenován, a tudíž možnost jeho převedení na jinou práci, odvolání či ukončení pracovního poměru na základě nespokojenosti politického vedení územně samosprávného celku s tím, jak plní jeho pokyny či zadání, je značně omezena. Státní zaměstnanec odpovídá za kárné provinění, o kterém rozhoduje kárná komise, která stanovuje tzv. kárné opatření. Pouze kárná komise může odvolat či propustit státního zaměstnance, ten má však právo se proti jejímu rozhodnutí odvolat.

§

SLUŽEBNÍ KÁZEŇ ■ § 70

Služební kázní se rozumí řádné plnění všech povinností státních zaměstnanců vyplývajících jim z tohoto zákona, ze zvláštních právních předpisů, které se vztahují ke službě v jimi vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a vydaných příkazů včetně dodržování služebního slibu (§ 34 odst. 2).

91 srov. např. časopis Veřejná správa – <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2006/zpravy/snemovna/060919.html>
„Existence služebního zákona přitom fakticky nebyla conditio sine qua non českého členství. EU vyžaduje efektivitu a kvalitu veřejné správy, nikoliv však zavedení konkrétního systému.“ (viz Přípravenost české veřejné správy na členství v Evropské unii - Analýza – Fórum pro evropskou politiku – Europeum květen 2002, http://www.europeum.org/doc/arch_eur/EPF_veřejna_sprava.pdf)
 V Pravidelných zprávách za rok 1999 a 2000 však Evropská komise o České republice k přípravě právní úpravy státní služby uváděla v souvislosti s prioritami Přístupového partnerství týkajícími se výcviku státních úředníků, že jsou částečně plněny prostřednictvím řady vládních iniciativ, nicméně požadavek ohledně přijetí zákona o státní službě dosud nebyl splněn. (srov. JUDr. Jiřina Nováková, *in*: Několik úvah nad návrhem služebního zákona, 10. 5. 2001 - http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=357)

92 srov. projev poslance a tehdejšího ministra práce a sociálních věcí Zdeňka Škromacha - <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/036schuz/s036198.htm>

93 srov. důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění služební zákon, vláda ČR dne 4. 9. 2006: *„Přestože bylo nabytí úplné účinnosti služebního zákona ... odloženo v minulém období již dvakrát, a to celkem o tři roky, je nezbytné navrhnout další odložení jeho úplné účinnosti, a to na dobu dalších dvou let. Důvodem pro tento návrh je nutnost restriktivních výdajových opatření v návrhu rozpočtu na rok 2007.“*

94 viz odůvodnění uvedené v časopise Veřejná správa – informace z internetové stránky: <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2006/zpravy/snemovna/060913.html>

95 viz stenoáznam jednání Poslanecké sněmovny PČR a důvody uváděné poslankyní Kateřinou Jacques proti odkladu účinnosti služebního zákona dne 27. října 2006: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/006schuz/s006132.htm>

KÁRNÉ PROVINĚNÍ, KÁRNÉ OPATŘENÍ A ZÁNİK KÁRNÉ ODPOVĚDNOSTI ■ § 71

odst. 1 Státní zaměstnanec, s výjimkou generálního ředitele a zástupce generálního ředitele, odpovídá za kárné provinění.

odst. 2 Zaviněné porušení služební kázně je kárným proviněním (§ 70).

■ § 72

odst. 1 Za kárné provinění lze uložit státnímu zaměstnanci některé z těchto kárných opatření

- a) písemná důtka,
- b) snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců,
- c) odvolání ze služebního místa představeného nebo
- d) propuštění ze služebního poměru.

■ § 73

odst. 6 Odvoláním nebo vzdáním se pracovního místa vedoucího zaměstnance pracovní poměr nekončí; to neplatí, jestliže byl pracovní poměr založen jmenováním na dobu určitou. Zaměstnavatel je povinen podat zaměstnanci návrh na změnu jeho dalšího pracovního zařazení u zaměstnavatele na jinou práci odpovídající jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci.

VÝKON KÁRNÉ PRAVOMOCI ■ § 74

odst. 1 Kárnou pravomoc vykonávají kárné komise prvního stupně a kárné komise druhého stupně.

odst. 2 Členy kárné komise složené ze státních zaměstnanců jmenuje a odvolává služební orgán; komise musí mít 3 členy. Nejméně jeden člen kárné komise musí mít právnické vysokoškolské vzdělání magisterského studijního programu. Kárné komisi předsedá nejvýše služebně postavený státní zaměstnanec. Je-li v kárné komisi více stejně služebně postavených státních zaměstnanců, určí se z nich předseda komise losem. Členem kárné komise nemůže být státní zaměstnanec, kterému bylo pravomocně uloženo kárné opatření, pokud nebylo zahalzeno.

Z výše uvedeného podle našeho názoru plyne, že účinnost služebního zákona by v praxi měla přispět k vyšší míře nezávislosti státních úředníků zaměstnaných na úřadech územních samosprávných celků na svých zaměstnavatelích. Můžeme se proto domnívat, že vedle oficiálních rozpočtových důvodů pro odklad účinnosti tohoto zákona dalším - a to nikoliv nepodstatným - důvodem pro jeho odklad může být právě významný zájem politiků neztratit důležitý vliv na výkon státní správy jako celku, včetně a především výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti „svými“ úředníky územních samosprávných celků.

4.3 ■ NÁVRHY ŘEŠENÍ**Nabytí účinnosti služebního zákona**

I když jsme si vědomi toho, že vstup služebního zákona v účinnost sám o sobě nemůže zajistit požadovanou změnu poměrů na úřadech veřejné správy či v jednání státních úředníků, tento zákon - v kombinaci s dalšími opatřeními navrhovanými v této analýze -, může být důležitým prostředkem vedoucím ke snížení závislosti občanských státních zaměstnanců na politickém vedení územních samosprávných celků, na druhé straně jde o nástroj zvýšení odborné a etické úrovně úředníků. Z uvedeného důvodu navrhujeme, aby vláda ČR a obecně celá politická scéna kladla patřičný důraz na provedení všech potřebných a nutných opatření týkajících se občanské státní služby, i např. v oblasti odměňování státních zaměstnanců tak, aby do budoucna nebyl dán žádný důvod pro další odklad účinnosti služebního zákona.

S ohledem na okolnosti uváděné v této analýze tedy považujeme za podstatné, aby praktická aplikace služebního zákona byla zahájena nejpozději k 1. 1. 2009, jak je v současné době předpokládáno, neboť další odklad by znemožňoval dosažení cílů, které jsou s jeho účinností spojovány: vyšší efektivita fungování státní správy, potřebná stabilizace zaměstnaneckých vztahů úředníků, posílení jejich nestrannosti a politické nezávislosti, což všechno jsou mimo jiné důležité předpoklady k důslednému naplnění zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti.

ZÁVĚR

Motto:

"While a conflict of interest is not ipso facto corruption, there is increasing recognition that conflicts between the private interests and public duties of public officials, if inadequately managed, can result in corruption. The proper objective of an effective Conflict of Interest policy is not the simple prohibition of all private-capacity interests on the part of public officials, even if such an approach were conceivable. The immediate objective should be to maintain the integrity of official policy and administrative decisions, and of public management generally, recognising that an unresolved conflict of interest may result in abuse of public office." - Annex to the Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service

„Přestože konflikt zájmů není ipso facto korupcí, podle silícího všeobecného přesvědčení může konflikt mezi soukromými zájmy a veřejnými povinnostmi, pokud není řízen přiměřeným způsobem, v korupci vyústit. Vhodným cílem efektivní politiky zaměřené na boj proti konfliktu zájmů není pouhý zákaz všech soukromoprávních aktivit části úředníků veřejné správy, přestože i takovýto přístup by byl představitelný. Bezprostředním cílem by mělo být udržení integrity oficiální politiky a správního rozhodování a veřejného řízení jako takového, neboť je nutné si uvědomit, že neřešený konflikt zájmů může vyústit ve zneužívání veřejného úřadu.“ - Příloha Doporučení Rady ke Směrnici OECD k řízení konfliktu zájmů ve veřejné službě

Tato analýza poukazuje na zásadní systémové nedostatky spojené s prosazováním zahraničních investic v České republice. Problematika střetu zájmů mezi soukromou a veřejnou sférou pak prostupuje vícero oblastmi práva, a to nejen práva veřejného. Je nasnadě, že řešení nelze dosáhnout jednoduchým opatřením spočívajícím například v novelizaci jediného zákona, ale naopak kombinací a vzájemnou synergií především legislativních kroků a dalších opatření, která se ve výsledku dotknou nejen zahraničních investorů a právnických osob obecně, ale také úředníků ústředních orgánů státní správy i územních samosprávných celků, regionálních a místních politiků, vymezení postavení agentury CzechInvest apod. Aktivita poslanců a senátorů Parlamentu ČR či členů vlády ČR by v tomto směru měla být nezbytnou podmínkou řešení celé problematiky.

Doufáme, že návrhy řešení, jež jsme na základě shromážděných poznatků v jednotlivých kapitolách naší analýzy popsali, poslouží jako úvodní příspěvek do veřejné diskuse, která o prosazování zahraničních investic a jeho širších společenských a právních konsekvencích doposud nebyla v České republice vedena.

EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS



Ekologický právní servis (EPS) je nevládní, nezisková, apolitická organizace právníků usilujících o právní ochranu životního prostředí a lidských práv, prohlubování demokratických procesů a prosazování principů právního státu.

Činnost EPS:

- poskytuje bezplatnou právní pomoc jednotlivcům i komunitám v případech, kdy je ohrožováno nebo poškožováno jejich životní prostředí.
- řeší závažné právní případy podporující rozšiřování možností účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.
- právní cestou reaguje na konflikt mezi tlakem na výstavbu velkých infrastrukturních projektů (dálnice, vodní cesty) a zájmy ochrany přírody a krajiny.
- pomáhá lidem, kteří jsou postiženi negativními dopady globalizace, zaměřujeme se na problematiku působení nadnárodních korporací.
- se právními prostředky snaží o prosazování efektivní ochrany národních parků, chráněných krajinných oblastí, rezervací atd.
- sleduje legislativní počiny vlády, ministerstev i jednotlivých poslanců a upozorňujeme na nedemokratická, diskriminační nebo prokorupční ustanovení připravovaných právních předpisů.
- spolupracuje s právníky z jiných profesí a studenty právnických fakult s cílem ovlivnit jejich názírání na využívání práva pro ochranu veřejných zájmů a lidských práv.

EPS je členem mezinárodní sítě environmentálních právníků E-LAW (Environmental Law Alliance Worldwide), dále členem EEB (European Environmental Bureau), Asociace českých nevládních ekologických organizací Zelený kruh. Iniciovali jsme vznik mezinárodní sítě Justice & Environment (J&E).

Více na internetových stránkách: <http://www.eps.cz>

PROGRAM GARDE



Global Alliance for Responsibility, Democracy and Equity

Program GARDE (Global Alliance for Responsibility, Democracy and Equity) Ekologického právního servisu reflektuje rychlé společenské změny související s globalizačními procesy. Proto se zaměřil na identifikaci klíčových problémů tohoto fenoménu s cílem pomáhat lidem, kteří jsou negativními dopady globalizace postiženi. Hlavním tématem programu GARDE se stala odpovědnost nadnárodních korporací, kterou prosazujeme především prostřednictvím strategické litigace. Díky tomuto postupu poskytujeme nejen právní pomoc obětem neodpovědného a bezohledného chování korporací spolupracujících se státními institucemi, ale také se snažíme otevřít celospolečenskou debatu o dané problematice.

GARDE se jako jediná organizace v ČR systematicky zabývá aktivitami nadnárodních korporací, do působení GARDE spadá jak téma korporátní odpovědnosti („corporate accountability“), tak téma společenské odpovědnosti korporací (CSR - „corporate social responsibility“). Zatímco dříve se tento program zaměřoval především na environmentální dopady působení nadnárodních společností, v posledních letech rozšířil své aktivity v oblasti odpovědnosti korporací na pracovněprávní diskriminaci zaměstnanců a na ochranu práv spotřebitelů. GARDE zastupuje EPS v mezinárodní síti organizací OECD Watch (www.oecdwatch.org) a je členem výkonného výboru za Českou republiku v European Coalition for Corporate Justice (www.corporatejustice.org).

Hlavními tématy programu GARDE jsou:

- právní pomoc místním komunitám negativně ovlivňovaným přímými zahraničními investicemi nadnárodních korporací v ČR,
- poskytování právní pomoci při diskriminaci v pracovněprávních vztazích ze strany nadnárodních korporací,
- apelování na odpovědnost korporací prostřednictvím práv spotřebitelů,
- zvyšování povědomí veřejnosti o právní práci v oblasti corporate accountability a CSR v ČR i na evropské úrovni.

Pro program GARDE pracuje v současné době pět právníků na plný úvazek. Při své práci používají širokou škálu různých právních prostředků – právo životního prostředí, pracovní právo, spotřebitelské právo, ústavní a správní právo, obchodní a občanské právo i právo EU.

Více na internetových stránkách <http://www.responsibility.cz>

EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS - THE ENVIRONMENTAL LAW SERVICE

KANCELÁŘ PRO ČECHY (SÍDLO EPS):

Převrátílská 330, 390 01 Tábor
tel.: +420 381 253 904, fax: +420 381 253 910
e-mail: tabor@eps.cz

KANCELÁŘ PRO MORAVU (SÍDLO GARDE):

Dvořákova 13, 602 00 Brno
tel: +420 545 575 229, fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz

KANCELÁŘ V PRAZE:

Záhřebská 50, 120 00 Praha 2
e-mail: praha@eps.cz

Pavel Franc, Jiří Nezhyba:

ZAHRANIČNÍ INVESTICE A CZECHINVEST JAKO FAKTORY DESTABILIZUJÍCÍ DEMOKRATICKÝ PRÁVNÍ STÁT

Analýza programu GARDE občanského sdružení Ekologický právní servis

© Ekologický právní servis, Brno, září 2007
1.vyd., 56 stran

Grafická úprava a sazba: Petr Kutáček (info@pekut.cz)
Tisk: AZ Color Print, s.r.o.
Náklad: 400 ks

ISBN 978-80-86544-10-6



Vznik této analýzy byl umožněn díky podpoře ze strany Nadace rozvoje občanské společnosti (www.nros.cz)
v rámci programu „Transition Facility“ financovaného ze zdrojů Evropské unie,
Nadace Open Society Fund Praha (www.osf.cz) a Open Society Institute Budapest (www.soros.org).
Za obsah této analýzy je výhradně odpovědný jeho autor a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské unie.

