

Obsah

ÚVOD	2
<i>Teoretický rámec</i>	7
<i>Cíle a výzkumné otázky</i>	9
<i>Metody a zdroje dat</i>	10
<i>Stav bádání o tématu</i>	15
1. KORUPCE, KLIENTELISMUS A ÚSKALÍ KONCEPTUALIZACE	21
1.1 <i>Normy, veřejný zájem a zisk v teoriích korupce</i>	22
1.2 <i>Postkomunismus: systémová korupce a klientelismus</i>	27
1.2.1 <i>Systémová nebo institucionalizovaná korupce</i>	31
1.2.2 <i>Organizované struktury a klientely</i>	39
2. INDIKÁTORY SYSTÉMOVÉ KORUPCE, JEJICH DETEKCE A OVĚŘOVÁNÍ	44
2.1 <i>Design výzkumu</i>	51
3. LIBEREC – MĚSTO S POVĚSTÍ KORUPCE	59
3.1 <i>Město vs. stavební lobby</i>	64
3.1.1 <i>Paralelní centrum moci</i>	66
3.1.2 <i>State capture/ Systematic corruption</i>	77
3.1.3 <i>Business capture</i>	87
3.1.4 <i>Venal corruption</i>	91
3.1.5 <i>Revolving door syndrome</i>	107
3.2 <i>Město vs. úředníci</i>	111
3.2.1 <i>Vytlačování nekorupčníků na okraj</i>	113
3.2.2 <i>Bonusy a benefity pro přísluhovače</i>	119
3.2.3 <i>Porušování interních předpisů</i>	125
3.3 <i>Město vs. političtí protivníci</i>	131
3.3.1 <i>Vytlačování nekorupčníků na okraj</i>	131
3.3.2 <i>Diskreditace a terorizování whistleblowerů</i>	137
3.3.3 <i>Bonusy a benefity pro přísluhovače/ Stálá rotace kádrů</i>	140
3.4 <i>Imunizace korupce</i>	143
3.4.1 <i>Víra korupčníků v nepolapitelnost</i>	143
3.4.2 <i>Stálá ochrana přísluhovačů korupce</i>	150
4. JAK ŘEŠIT SYSTÉMOVOU KORUPCI?	159
4.1 <i>Systémová korupce a konvenční nástroje</i>	160
4.2 <i>Systémová korupce – systémové řešení</i>	166
4.3 <i>Analýza antikorupčních politik pro město Liberec</i>	174
4.3.1 <i>Návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec</i>	175
4.3.2 <i>40 konkrétních bodů proti korupci a klientelismu</i>	178
4.3.3 <i>Podmínky řešení systémové korupce v Liberci</i>	183
ZÁVĚR	186
SEZNAM GRAFŮ, SCHÉMAT, TABULEK A BOXŮ	194
POUŽITÁ LITERATURA	196
SEZNAM PŘÍLOH	210
PŘÍLOHY	211

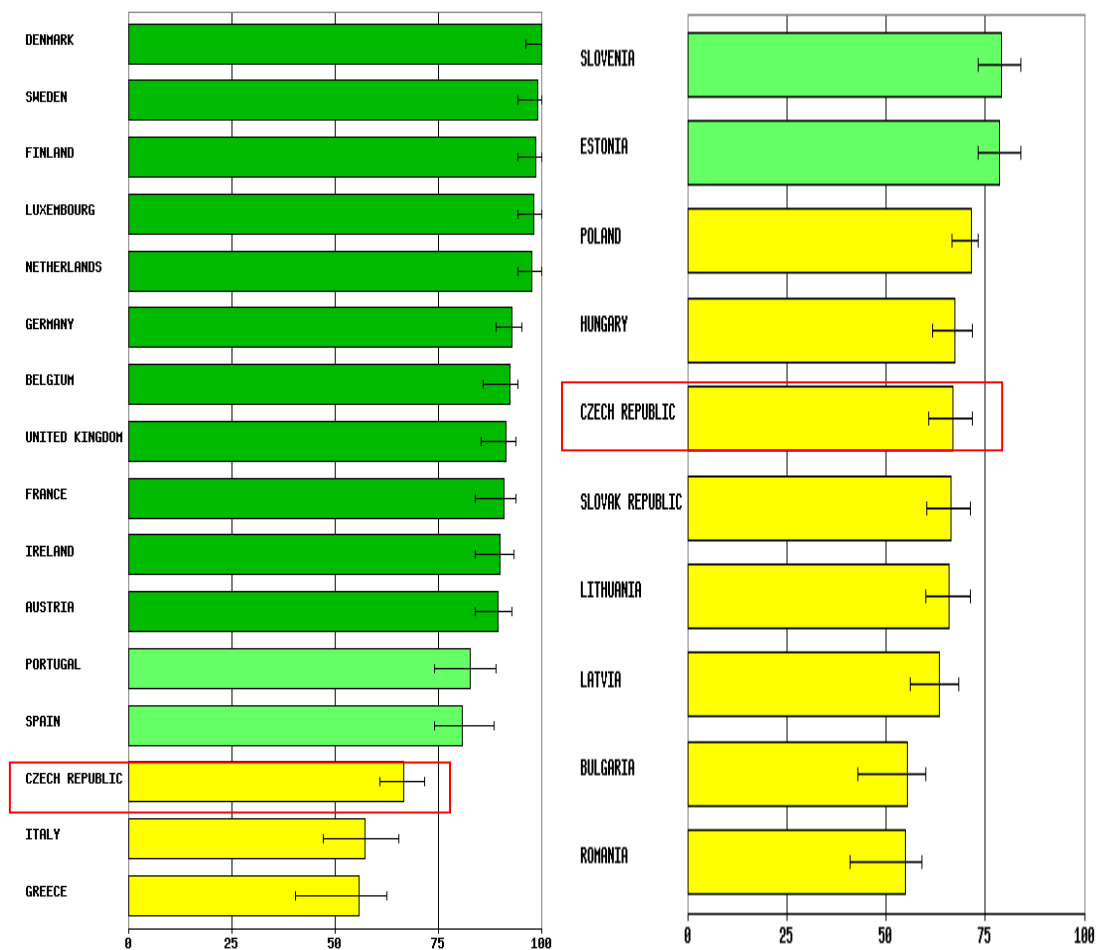
Úvod

Horké roky 2012 a 2013, kdy se korupce a klientelismus začaly v tuzemské veřejnosti skloňovat ve všech pádech a nejen coby obvyklá mediálně-politická proklamace s prchavou životností, jako by chtěly klamně ukázat, že právě teď stojí česká společnost tváří v tvář největšímu ataku úplatkářských afér ve své 20leté historii. Korupční a klientelistické kauzy jsou přitom staré jako státnost sama a prostupují ve větší či menší míře všemi politickými a ekonomickými systémy¹, (srov. Heidenheimer, Johnston, LeVine (eds.) 1989: 3n, Frič et al. 1999: 9n, Chmelík, Tomica 2011: 9) takže i dvě dekády existence samostatné České republiky jsou jimi prodchnuty od samého počátku. Přestože stopy korupce a klientelismu lze i u nás nacházet daleko dříve než v 90. letech minulého století, dědictví komunismu, přechod k demokracii i nastupující transformace společnosti nicméně znamenaly mocný impuls k jejich šíření. (Sajó 1998: 37n, Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 1, Ledeneva 2009: 77-78) Probereme-li se tedy zběžně například posledními zprávami české kontrarozvědky (BIS), nacházíme v nich řadu odkazů k nejrůznějším nebezpečným prokorupčním či korupčním aktivitám, jako jsou snahy řady zájmových skupin ovlivňovat veřejné zakázky či dotace u strategických firem se státních dotací, netransparentní postupy při zadávání veřejných zakázek, klientelistické vazby v české justici či bytnění propojení ekonomické a politicko-úřednické sféry. Souběžně přitom BIS upozorňuje i na korupční a klientelistické aktivity na regionální a lokální úrovni, (Výroční zprávy BIS 2009, 2010, 2011) které ale v odborném a mediálním diskurzu obvykle zůstávají více upozaděny či dokonce skryty. Není však proto možné takové případy hodnotit snad jako méně nebezpečné; korupce, klientelismus, nepotismus, protekce a další jevy s nimi spojené jsou totiž z tohoto pohledu univerzální a nedělitelné a jejich dopad na politický, ekonomický a morální stav společnosti je – řečeno terminologií Steina Rokkana – stejně intenzivní a devastační v centru jako na periferii.

¹ Často citovaná je v sociálněvědní odborné literatuře třeba poznámka amerického politologa německého původu Carla Joachima Friedricha (1901 – 1984), že „*korupce je zakořeněna ve všech formách vlády.*“ (Friedrich 1972 In Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002: 16) S korupcí se tak lze setkat jak v nejstarších státoprávních útvarech staroorientálních despocií či antického světa, stejně jako v období raného kapitalismu (srov. Frič et al. 1999: 9n; Friedrich 1972 In Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002: 15n, Johnston 1986: 466n). V moderní době je pak, byť nestejnou měrou, přítomna ve státech nejvyspělejších i v rozvíjejících se zemích třetího a čtvrtého světa.

Následující grafy jsou zobrazením jednoho z šesti tzv. indikátorů vládnutí (Worldwide Governance Indicators, WGI)², které pravidelně sestavuje Světová banka (WB). Indikátor kontroly korupce přitom „zachycuje vnímání, do jaké míry je veřejná správa vykonávána pro soukromý zisk, a zohledňuje jak velkou a malou korupci (grand and petty forms of corruption), tak míru tzv. state capture (zajatý stát, stát jako kořist) elitami a různými soukromými zájmy.“ (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2010: 4) Přitom platí, že čím vyšší hodnota na škále 0 – 100, tím lepší dosažený výsledek.

Graf 1 WGI – Indikátor kontroly korupce 2011



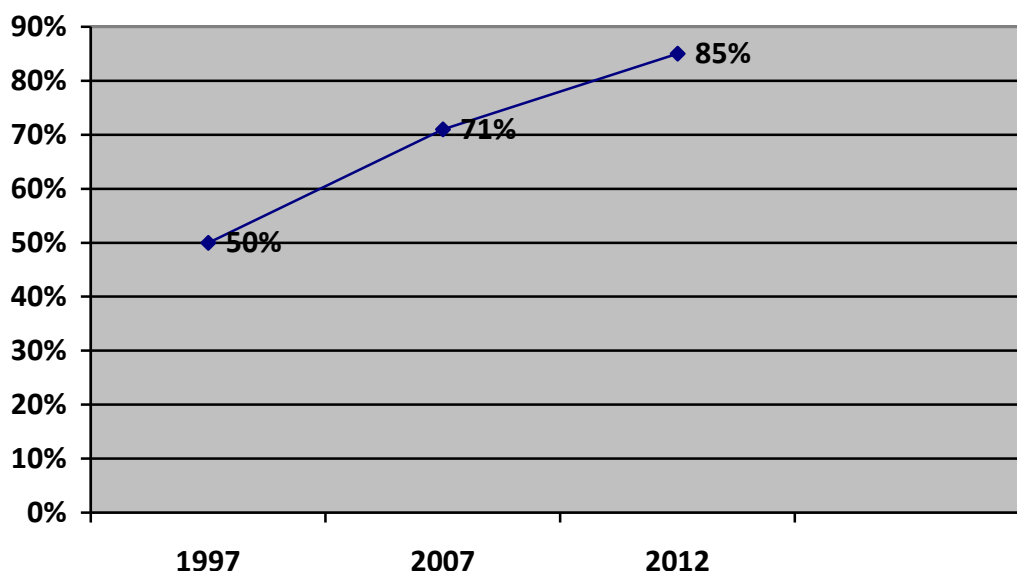
zdroj: World Bank 2011

² Kromě indikátoru kontroly korupce zahrnuje měření WB ještě indikátory efektivnosti vlády (Government Effectiveness), kvality regulace (Regulatory Quality), vlády práva (Rule of Law), politické stability a absence násilí (Political Stability) a participace občanů na správě věcí veřejných (Voice and Accountability). WB kolektuje data od roku 1996, pokrývá více než 200 zemí a teritorií, přičemž užívá několik stovek proměnných z 31 různých datových zdrojů. (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2010: 2n)

První graf ukazuje postavení České republiky (dále jen ČR) v rámci zemí EU 15, přičemž míra kontroly korupce se podle WB v Česku pohybuje na hranici 70 % a je v rámci srovnávaných vyspělých států zjevně podprůměrnou. I mezi deseti postkomunistickými členskými zeměmi z tzv. východního rozšíření (2004, 2007) pak dosahuje postavení Česka jen pouhého průměru. Z dat tedy jednoznačně vyplývá, že veřejná správa v ČR selhává, pokud jde o její integritu a odolnost vůči korupčním atakům ze soukromé sféry. Kaufmann, Kraay, Mastruzzi (2010) do indikátoru kontroly korupce zahrnují i state capture, čímž nepochybně zachycují i míru existence systémové korupce ve veřejné správě. Systémovou korupci (systemic corruption, systematic corruption) přitom nelze chápat jako individuální selhání jednotlivce, ale jako zcela vědomé provozování korupčních praktik v rámci celých (převážně veřejných) institucí a v ní působících aktérů, kteří – stejně jako další elity a přidružené privilegované, často ekonomické skupiny – z takových vazeb na veřejnou sféru také mají prospěch. (Caiden 2003: 5, Wallis 2006: 25) Takto nastavená korupční pravidla se přitom postupně standardizují a stávají se novou normou. Důsledky systémové korupce na vládnutí, sociální soudržnost společnosti, veřejné zdroje a potažmo občanské svobody jsou ovšem dalekosáhlé, jak si ještě ukážeme v kapitole 2.

Korupci jako problém přitom v současnosti nechápou jen společenší vědci, bezpečnostní složky, mezinárodní či nevládní organizace typu WB a Transparency International (dále jen TI). Prakticky po celou dobu samostatné ČR existuje jasný imperativ v podobě řady výzkumů veřejného mínění, které ukazují vnímání různě vysoké míry nebezpečnosti této problematiky i u samotné občanské veřejnosti.

Graf 2 Míra závažnosti korupce z pohledu české veřejnosti



zdroj: STEM 2007 – 2012, graf autor

Zatímco v roce 1997 podle agentury STEM považovala korupci za velmi závažnou jen zhruba polovina občanů, o 10 let později to již bylo 71 % a v roce 2012 pak dokonce 85 % respondentů.³ Podobně znepokojující jsou i závěry výzkumu agentury GfK,⁴ která se soustředila na výzkum korupčního klimatu v ČR. V roce 2010 si podle ní plných 79 % respondentů myslelo, že žije ve zkorumpovaném státě. Ten přitom lze považovat za poslední, systémové stádium institucionalizace korupce, kdy už bez ní veřejná správa ani politika nemohou fungovat, protože jsou prorostlé a symbolicky se vzájemně podpírají. (Frič et al. 1999: 34) GfK ale zároveň zkoumala i míru občanské ochoty s takto vnímanou korupcí bojovat. 44 % oslovených mělo za to, že to nemá smysl, protože korupce vždy byla a bude. Opačný názor naopak zastávalo 53 % respondentů, zbytek neměl vyhraněný postoj. Jen 6 % lidí přisvědčilo, že by se v případě setkání s korupcí odhodlalo jít na policii a zároveň svědčit u soudu, naopak čtvrtina respondentů by si vše nechala pro sebe a nedělala nic, dalších 40 % by o takovém případě pohovořilo s příbuznými či přáteli, což ale z hlediska postihování

³ Informace z výzkumu STEM v letech 1997, 2007 a 2012. Dostupné z <http://www.stem.cz/clanek/2400>, <http://www.stem.cz/clanek/1514>. (2. 5. 2013).

⁴ Informace z výzkumu GfK - Korupce tu byla a bude, myslí si občané České republiky. Dostupné z http://www.gfk.cz/public_relations/press/press_articles/005716/index.cz.html. (2. 5. 2013).

korupce nic neřeší. Z pohledu výzkumu prokorupčního a korupčního chování, resp. nastolování antikorupčních nástrojů, jsou tato zjištění alarmující, protože to mj. ukazuje na značnou míru normalizace a institucionalizace korupce v Česku, kdy se tento jev stává běžným chováním a nikoli deviací, protože „*to dělají přece všichni.*“ (Frič et al. 1999: 75) Jak uvidíme, tento symptom je zásadní právě v identifikaci systémové korupce. (Caiden & Caiden 1977: 306) Je zřejmé, že v takové situaci lze například legislativními nástroji či represí dosáhnout jen velmi malých změn a že s korupcí je nutné bojovat především v samotných kořenech společnosti, v podvědomí lidí.

Přestože sociální vědy se nejsou schopny, jak uvidíme v kapitole 1, sjednotit na nějaké univerzální definici korupce, praktická politika (a ne vždy platí, že politici mají zájem se držet expertních závěrů) k tomu byla do jisté míry nucena, protože to bylo vyvoláno jak potřebami měření korupce, resp. jejího vnímání, na němž se mj. podílí WB, Světové ekonomické fórum, Freedom House, TI aj., tak nastolováním a realizováním nejrůznějších protikorupčních koncepcí a programů. Zjednodušeně řečeno, je-li žádoucí cokoli měřit, resp. potírat, je nezbytné mít o daném jevu přesnou (přesnější) a reálnou (reálnější) představu. Patrně nejzásadnější globálně politickou deklarací o boji proti korupci je tak Úmluva proti korupci (UNCAC), kterou v roce 2003 přijalo Valné shromáždění OSN. Dokument se mj. sjednotil na požadavku komplexních preventivních protikorupčních strategií i drobnějších jednotlivin, jako jsou například transparentní veřejné zakázky, konkurzy na pozice ve veřejných úřadech či průhledné financování volební soutěže – kandidátů i politických stran. Stejně tak úmluva trvá na eliminaci konfliktů zájmů, majetkových přiznání veřejných činitelů i zavedení účinných opatření napomáhající whistleblowingu, tedy zjednodušení nahlašování korupce a ochrany svědků, a dále kriminalizaci korupce a jevů s ní spojených: například konfiskaci výnosů z této činnosti či nutnost prokázat zákonný původ takových financí. (Scheinost 2008: 9n) Česko sice Úmluvu v roce 2005 podepsalo, ale dosud neratifikovalo.⁵ Přesto se nedá říct, že by si alespoň část české politické reprezentace rizika korupce nebyla vědoma a dokonce s ní nechtěla

⁵ Stejně tak je tomu u Barbadosu, Bhútánu, Německa, Japonska, Nového Zélandu, Súdánu a Sýrie. (Dostupné z <http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&msgid=XVIII-14&chapter=18&lang=en>). Ověřeno k 11. 8. 2013.

bojovat. Vláda ČR například přijala na léta 2011 – 2012 Strategii vlády v boji proti korupci s cílem snižovat korupční prostředí v ČR, už v letech 2007 – 2012 ministerstvo vnitra provozovalo protikorupční telefonickou linku 199 jako prostředek rozšiřování whistleblowingu, stát také v rámci prevence protikorupčního chování přispívá na programy řady nevládních organizací (TI, Oživení, Ekologický právní servis aj.) apod.⁶ Když například TI v roce 2006 uskutečnila svůj průzkum Radnice bez korupce, v němž pomocí dotazníků zpovídala kandidáty do zastupitelstev sedmi statutárních měst a Prahy, valná většina komunálních politiků bez problémů vyjmenovala největší korupční rizika ve svých městech a souhlasila s realizací antikorupčních nástrojů, které by minimalizovaly střet zájmů, zvýšily kontrolu municipálních obchodních společností, zavedly majetková přiznání aj. (Radnice 2006) Otázkou ale je, nakolik své představy následně odrazili/ mohli odrazit i v reálné politice. Přestože tedy (systémová) korupce i boj s ní je dnes globálním fenoménem, „*který si také žádá globální přístup (antikorupční konvence, UNCAC, vznik globální občanské společnosti), bojiště, na němž je tato válka ztracena nebo vyhrána, zůstává národním.*“ (Mungiu-Pippidi (eds.) 2011: 11)

Teoretický rámec

Teoretický rámec rigorózní práce je postaven na konceptech systémové korupce, formovaných sociálními vědami už od druhé poloviny minulého století, jak je předložili Caiden & Caiden 1977, resp. Caiden 2003, Johnston 1998, Wallis 2006 či Stefes 2004, 2007. Užití teorie se sice soustředí na různé ukazatele systémové korupce, ale přesto se navzájem nevyklučují, ale naopak doplňují. Podstatným aspektem výkladu je ale rovněž zohlednění specifík tranzitivních zemí střední a východní Evropy, kde vnímání korupčních praktik, jak je známe ze standardních západních zemí, je doprovázeno tzv. klientelismem, jehož kořeny lze nalézt v období komunismu a následné celospolečenské transformaci. (Sajó 1998, 2003, Frič et al. 1999, Karklins 2002, 2005, Sandholtz a Taagepera 2005, Mungiu-Pippidi 2006, Ledeneva 2009 aj.) Oba jevy přitom spolu v postkomunistickém prostoru

⁶ Tyto informace vycházejí z autorovy seminární práce Efektivní kontrola municipálních obchodních společností v rámci předmětu Metody analýzy a tvorby politik.

bezprostředně souvisejí, byť systémová korupce rozhodně není a priori vázána jen na region střední a východní Evropy. Na druhou stranu, tam, kde v bývalém socialistickém bloku najdeme systémovou korupci, natrefíme souběžně i na klientelismus. Systémová korupce, jak uvidíme v následující kapitole, obvykle koreluje s dlouhodobým a vědomým dopříváním si korupčních praktik např. v rámci veřejného úřadu, (Caiden 2003: 5) s vzájemnou manipulací politiky a ekonomiky, resp. politických činitelů a ekonomických subjektů k ziskným cílům, (Wallis 2006: 25n, Stefes 2004, 2007) přičemž takové jednání doprovází pasivita, přivíráání očí, lhostejnost okolí, nebo tlak korumpujících a korumpovaných na ostatní reprezentanty úřadu, aby jejich chování tolerovali. Dopady (politické, sociální a ekonomické) systémové korupce na společnost jsou obvykle velmi hluboké a projevují se jak nízkou efektivitou vládnutí a špatnou správou věcí veřejných, porušováním občanských svobod, sociální polarizací společnosti, tak i vysáváním a následným vyčerpáním veřejných zdrojů. (Caiden 2003: 6-7, Stefes 2004: 4-5) Klientelismus a klientelistické sítě jsou zase spjaty se systémem recipročních výměn, který je často ve společnosti nebo v její části úspěšně institucionalizován. To je mj. úzce spojeno s normativním vnímáním korupce; klientelismus, odlišný od běžného korupčního chování daného dvěma hráči, tedy příjemcem úplatku a uplácejícím (agent vs. klient), je tak mnohdy založen na jednání, které nutně nemusí kolidovat s normami trestněprávními ani normami nižšího řádu. Takové chování ve svém důsledku relativizuje pohled veřejnosti na jevy vnímané sociálními vědami jako deviantní, jako jsou například střet zájmů, favoritismus, bratříčkování aj., a negativně tak formuje veřejný prostor jako takový. Pro ucelenost textu ale rigorózní práci uvedeme pohledem i na klasické koncepty korupce (public office, public interest, market centered), jak byly v minulosti publikovány v pracích Nye (1967), van Klaverena (1957), Leffa (1964), Friedricha (1972), Heidenheimera (1970), Johnstona (1986) aj., k nimž ale přistupujeme jen přehledově a kriticky.

Studie se však dílčím způsobem zaměřuje i na možná řešení systémové korupce, jak byla/ jsou zohledněna nejen v sociálněvědních studiích, ale již použita i v samotné praxi. V tomto směru se práce kriticky vymezuje vůči často užívanému inkrementálnímu přístupu založenému na teorii principal – agent (Klitgaard 1988, Klitgaard, MacLean-Abaroa & Parris 2000), který při řešení systémové korupce nutně selhává pro souběžnou zkorumpovanost agentů i principalů, a navrhuje v souladu s nejnovějšími poznatky nástroje systémové, jak je překládají Mungiu-

Pippidi (2006), Stefes (2007), Rothstein (2007), Frič (2012), Persson, Rothstein, Teorell (2013) aj. Z tohoto pohledu totiž antikorupční programy (politiky) zasahují nejen zkorumpované úředníky, ale i politické elity, příp. politické strany a neformální paralelní struktury stojící nad nimi, tedy celý systém zapojený do korupčních praktik. Práce zároveň kriticky analyzuje dva již existující protikorupční návrhy, které byly zpracovány pro město Liberec v roce 2010 (Čmelák o. s.), resp. v roce 2013 (magistrát města).

Cíle a výzkumné otázky

Z hlediska základní analýzy se rigorózní práce pohybuje na lokální úrovni, tedy ověřuje existenci systémové korupce ve městě Liberci, resp. na liberecké radnici, která je často už od konce 90. let minulého století ve veřejném diskurzu zmiňována coby jedno z hlavních center systémové korupce. To je dáváno do souvislostí s úzkým propojením politických špiček města a místní stavební lobby, jak často mj. zdůrazňují různé nevládní organizace celostátní i lokální (TI 2005, 2006, Čmelák 2011 aj.), které se zejména posledních deset let snažily a snaží s větším či menším úspěchem některé korupční a klientelistické jevy identifikovat, rozplétat a předkládat veřejnosti. Samotné výzkumné otázky přímo vycházejí z jednotlivých ukazatelů systémové korupce, jak je představíme v kapitole 2, takže postup práce sleduje jeden z možných směrů kvalitativních studií zaměřený na souvztažnost teoretických konceptů a konkrétních indikátorů. (Punch 2008: 44) Na nejobecnější úrovni nás tedy zajímá potvrzení či vyvrácení hypotézy, že město Liberec bylo na přelomu tisíciletí a v letech následujících ovládáno systémovou korupcí. Specifičtější otázky se váží:

1. na prokázání některých konkrétních projevů systémové korupce na liberecké radnici jako veřejné instituci (indikátory dle Caiden & Caiden 1977, resp. Caiden 2003 – diskreditace a exkluze protivníků, ochrana korupčních aktérů, absence vyšetřování korupce, racionalita korupčního jednání aj.) – Jakým (-i) způsobem (-y) se systémová korupce v prvním úřadu města projevovala?,
2. na to, zda lze příklady systémové korupce nalézt ve vzájemných vazbách instituce (liberecké radnice), veřejných činitelů (politici a úředníci z liberecké radnice) a některých místních ekonomických subjektů (Wallis 2006, Stefes 2004, 2007, Hellman, Jones, Kaufmann 2000, TI 2010, Jowitt 1992). Neboli zda lze hodnotit tyto vazby například jako state capture, business capture,

revolving door syndrome, manipulaci politiky či ekonomiky k oboustranně
zištným cílům – Jak k tomu docházelo a proč?

Empirická část rigorózní práce tedy je, zjednodušeně řečeno, založena na identifikaci jednotlivých ukazatelů systémové korupce na liberecké radnici, které vycházejí z již zmíněných konceptů, a to v posledních 10 – 15 letech. Primárním cílem je přitom prokázat, zda lze zmíněné praktiky považovat za systémové a institucionalizované, nebo nikoli. Toto poznání je mj. důležité proto, aby bylo možno nastavit vhodné antikorupční nástroje a opatření ke snížení míry výskytu systémové korupce. A jak se ukazuje z návrhů, které v minulých letech předložilo ekologické a protikorupční sdružení Čmelák a následně i samotný magistrát, pokud neexistuje důkladné empirické poznání korupčních jevů, nebo se tak děje jen v dílčí podobě, mohou být následné antikorupční nástroje chybně zvoleny, a jsou tedy bez většího efektu a účinnosti.

Metody a zdroje dat

Metodologicky je práce případovou studií (case study) založenou na ověřování a vysvětlování, na logické rekonstrukci jevů. Pokud uznáme (Hendl 2005: 105, Baxter & Jack 2008: 544-545) za stěžejní přístupy v koncipování případové studie pohledy Roberta Stakea (1995) a Roberta Yina (1994, 2003) a přidržíme-li se právě Yinova pojetí, pak lze případovou studii jako metodu užít v situacích, kdy

- ✓ si můžeme v souvislosti se zkoumaným tématem položit otázku proč a jak,
- ✓ zkoumáme současný fenomén v jeho reálném kontextu,
- ✓ hranice mezi fenoménem a kontextem nejsou příliš jasné.

Příčemž taková studie se

- ✓ musí vypořádat se situací, v níž může být více proměnných než datových bodů,
- ✓ spoléhá na více zdrojů dat (a užívá triangulaci dat),
- ✓ při sběru dat a jejich analýze profituje z předchozích teoretických tezí. (Yin 2003: 9, 13-14)

Rigorózní práce tak užívá více zdrojů dat, která zároveň získává kombinací minimálně dvou metod apod. Jak uvádějí Baxter & Jack, oba přístupy (Stakeův i Yinův) jsou založeny na konstruktivistickém paradigmatu, který je postaven na předpokladu sociální konstrukce reality. „*Jednou z jeho výhod je blízká spolupráce*

mezi výzkumníkem a účastníky, jimž umožňujeme vyprávět své příběhy. Prostřednictvím toho jsou účastníci schopni popsat své názory na realitu, což dovoluje výzkumníku lépe pochopit jejich jednání.“ (Baxter & Jack 2008: 545) Argumentaci některých autorů, že metoda case study není plnohodnotná, je příliš subjektivní a hodí se jen na předběžný průzkum (pilot study), rozporoval Flyvbjerg (2006, 2011), když definoval a následně vyvrátil pěti největších nedorozumění o případové studii. Podle něj totiž neplatí tvrzení,

- a) že teoretické znalosti (výsledek ostatních metod – pozn. aut.) jsou za všech okolností cennější než praktické (výsledek případové studie – pozn. aut.),
- b) že nelze zobecňovat jen na základě jediného případu, a proto případová studie nepřispívá k vědeckému rozvoji,
- c) že případová studie je nejvhodnější pro generování hypotéz (jako první fázi výzkumného procesu), zatímco ostatní metody jsou vhodnější pro testování a tvorbu teorií,
- d) že případová studie je ovládána předsudky vůči ověřování, tedy tenduje k potvrzování výzkumníkem předem vytvořených závěrů a
- e) že je často obtížné shrnout a rozvíjet obecná tvrzení a teorie na základě specifických případových studií. (Flyvbjerg 2006: 221, Flyvbjerg In Denzin, Lincoln (eds.) 2011: 302n)

Na základě Flyvbjergova přístupu lze považovat případovou studii za relevantní metodu pro náš výzkum.

Studie je pojata jako souběžná kombinace dvou technik – 1. sběr a analýza již existujících dokumentů a dat a 2. interview s aktéry. Dá se přitom předpokládat, že první metoda, resp. její výsledky zároveň determinuje další sběr dat a také samotnou náplň rozhovorů. V případě první metody jde jednak o kvalitativní analýzu dat a nejrůznějších dokumentů, jako jsou dokumenty rady a zastupitelstva města, zápisy z jejich jednání, dokumenty statutárního města (faktury, smlouvy aj.), dokumenty magistrátu města, získané vlastní badatelskou činností nebo v režimu zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, texty a studie nevládních organizací – Transparency International ČR či Čmelák – Společnost přátel přírody, zápisy a zprávy z různých zasedání, nechybí ani vlastní zjištění, dokumenty a informace získané v režimu zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, dále analýza řečových projevů aktérů a také analýza mediálního

diskurzu.⁷ Právě ten je totiž v problematice korupce a klientelismu důležitým a mnohdy jediným zdrojem informací pocházejících od tzv. insiders, tedy osob zasvěcených do těchto aktivit. Jak totiž ještě uvidíme, korupční sítě se vyznačují poměrně silnými vnitřními vazbami, které jednání svých členů vzájemně podpírají jako na sobě závislé pilíře, takže získávat informace veřejně a přímo od aktivních účastníků je prakticky nemožné. Přestože se mediální výstupy leckdy zdají jako méně hodnověrné, protože se do nich mohou promítat nejrůznější zájmy autorů, redakcí, vydavatelských domů aj., lze je považovat při znalosti prostředí za relevantní zdroje analýzy. Lze navíc do jisté míry vycházet i z toho, že mediální výstupy nezpochybně jejich samotnými protagonisty, jsou svým způsobem vlastně dodatečně ověřeny. Ve všech případech hledáme v rámci analýzy propojení mezi daty a výzkumnými otázkami. (Hendl 2005: 114)

Druhou metodou jsou více méně nestrukturované rozhovory s aktéry – osobami zasvěcenými (insiders), které by měly dodat zatím nepublikované či málo známé informace zevnitř klientelistického prostředí, a komparací jejich výpovědí s nastavenými indikátory podpořit či vyvrátit stanovené hypotézy o přítomnosti systémové korupce. Forma jen málo strukturovaných interview byla zvolena záměrně, protože nesvídá dotazovaného subjektivními představami výzkumníka, ale naopak podporuje otevírání konverzačních témat a dává zpovídáným možnost uplatnit své subjektivní pohledy a názory, možné vztahy i souvislosti zkoumaného fenoménu. (Hendl 2005: 166) Není přitom vyloučeno, že někteří respondenti budou požádáni o další rozhovor, pokud to bude vzhledem ke sběru a analýze dalších dat žádoucí. Přestože rozhovory nejsou strukturované, koncipujeme je jako interview s návodem, tj. tazatel má předem připravena témata, na něž bude chtít získat odpovědi. Takový přístup výrazně ulehčí třídění informací a jejich komparaci. Témata vycházejí z výzkumných otázek a jsou rozčleněna do tří větších kategorií:

- ❖ chceme znát názor a vnímání respondentů na chod liberecké radnice jako instituce, tedy fungování vnitřního prostředí, zaobírajícího například systém tvorby politik, interpersonální rovinu (vztahy úředníci vs. politici), vztah interních předpisů a jejich dodržování apod.,

⁷ Sběr dat fakticky započal již v zimním semestru akademického roku 2011/ 2012 v souvislosti s tvorbou seminární práce pro předmět Veřejná politika, která podala jakousi zhuštěnou deskripci libereckého politicko-podnikatelského prostředí.

- ❖ chod liberecké radnice jako instituce navenek, tedy vztah k ekonomickým subjektům, systému veřejných zakázek, možným klientelistickým vazbám apod.,
- ❖ ozřejmit osobní roli respondenta v systému, tj. zda byl jeho funkční součástí, proč a jakým způsobem se na něm podílel, zda byl naopak exkludován, proč a jakým způsobem apod.

Aktéry, s nimiž jsou interview vedena, lze zjednodušeně rozdělit do tří kategorií, přičemž jde o osoby, které zastávaly nebo dosud zastávají nejrůznější role v rozhodovacích orgánech města. Najdeme mezi nimi

- ty, kteří byli systémem vypuzeni na okraj (např. tři bývalí primátoři města, úředníci),
- ty, kteří proti systému aktivně vystupovali/ vystupují,
- ty, kteří byli/ jsou jeho součástí a těžili/ těží z něj, a také další aktéry mimo oficiální struktury samosprávy.

Dá se předpokládat, že rozhovory získáme data dvojího druhu – popis událostí a faktů, ale i vnitřní pocity respondentů, takže je třeba počítat s tím, že bude nutné získaná data podrobit i tzv. triangulaci ve smyslu ověření jejich reality. (Silverman 2000: 134) V tom nám pomůže jak první zvolená metoda, tedy například komparace s mediálními výstupy a dalšími daty, tak i sekundární analýza již uskutečněných výzkumů – především Klientelistické mapy stavebních zakázek (TI 2005), Radnice bez korupce (TI 2006) či Propojení politiky a businessu: Liberec a Syner (Čmelák 2011). Například u druhého jmenovaného výzkumu máme k dispozici vyplněné kvantitativní dotazníky s uzavřenými a polootevřenými otázkami 22 předních kandidátů (úspěšných i neúspěšných) do zastupitelstva města v roce 2006, přičemž jejich tehdejší odpovědi lze do jisté míry srovnávat s jejich aktuálním pohledem, s posunem vnímání apod.

V případě rozhovorů s aktéry pochopitelně narážíme i na určité etické principy, které musíme zohlednit. Předně je nezbytné zajistit souhlas respondentů s uveřejněním jejich jména a funkce, již vykonávali/ vykonávají (vzor informovaného souhlasu – viz příloha 1). Pokud toho nebude možné dosáhnout, což je nutné předpokládat, je na místě přislíbit a ctít jejich absolutní anonymizaci. Obecná charakteristika respondentů (pohlaví a funkce, kterou zastávali/ zastávají) je uvedena v rámci charakteristiky designu výzkumu v kapitole 2.1. Interview jsou nahrávána na digitální záznamník a následně přepisována, přičemž obě formy záznamu má/ bude

mít k dispozici jen výzkumník. Sama případová studie k fenoménu korupce ale může mít pochopitelně i své další limity. Co lze v tomto směru očekávat?

- Řada dokumentů není vůbec k dispozici,
- řadu informací získaných z jednotlivých rozhovorů se nepodaří ověřit z jiných zdrojů,
- řada indicií má pouze nepřímou povahu,
- mnozí respondenti nemají zájem či odvalu se vyjadřovat k nedávným či dokonce ještě živým kauzám,
- mnozí respondenti vůbec nepřijali pozvání k rozhovoru.

V posledním případě existují jisté zkušenosti z již zmiňovaného šest let starého projektu Radnice bez korupce, kdy návratnost dotazníků v Liberci byla tehdy jen 46 %. To lze ale především přičíst k tíži toho, že dotazníky byly veřejné a jmenovité a nikoli anonymní a že celý průzkum se uskutečnil poměrně blízko před komunálními volbami.

Téma systémové korupce by bylo jistě možné zkoumat i pomocí jiných metod, například kvantitativními dotazníky či analýzou sociálních sítí (social network analysis, SNA) na úrovni liberecké radnice jako instituce a rolí a vazeb (klientelismus) některých jedinců (Buštková 1999: 194). Kvantitativní dotazníky by sice na jednu stranu usnadnily analýzu dat díky své silné strukturovanosti i omezenému rozsahu, byly by i časově méně náročné než například rozhovory, na druhou stranu příliš svazují respondenty položenými dotazy bez možnosti dalšího upřesnění, a neumožňují tak proniknout do hloubky problému. A to je v případě studia systémové korupce, kdy se zároveň soustředíme na poznání jak a proč, málo. SNA zase tvoří „*tzv. relační data (kontakty, vazby a spojení) uspořádaná do sociogramů a matic,*“ (Buštková 199: 198) přičemž taková data lze získat opět hlavně dotazníky či pozorováním. Kvalitativní metoda běžného pozorování by ale byla zřejmě neuskutečnitelná jak z pohledu časové náročnosti, tak kvůli zaměření výzkumu do minulosti. Pokud jde o již uskutečněné výzkumy systémové korupce, setkáváme se v sociálních vědách s několika metodologickými postupy, ve všech případech jde přitom o kvalitativní výzkum. Například Stefes (2007) užil při svém zkoumání Arménie a Gruzie metod případové studie, čerpající z teorií postsovětské tranzice, Wallisův text (2004) je zase založen na historickém přístupu zkoumání počátků amerického republikanismu, přičemž své závěry implikuje k současnosti.

Caiden indikoval systémovou korupci jak v rámci mnohopřípadové studie Police Revitalization (1977) o reformě a revitalizaci amerických municipálních policejních okrsků v letech 1965-75, když zjistil četná porušování zákonů, nedodržování příkazů, které se policejním důstojníkům nelíbily apod., tak v roce 2002 v případové studii na kauze zkrachovalé energetické společnosti Enron – Enron, Accountancy, and Professional Ethics. (Caiden 2003: 5-6)

Rigorózní práce je rozdělena do čtyř hlavních kapitol, které jsou dále strukturovány. Kapitola první, Korupce, klientelismus a úskalí konceptualizace, je na jedné straně přehledovým teoretickým exkurzem do oblasti korupce a jejího základního chápání v sociálních vědách, přičemž jsou zdůrazněny problémy, které dosavadní koncepty public office, market centered a public interest přinášejí. Zásadní částí této kapitoly však je problematika systémové korupce a současně jejího vnímání v postkomunistickém světě – v čem vlastně spočívají rozdíly mezi západními standardy vnímání korupce a realitou bývalého východního bloku a kde se takové disproporce berou? To také tvoří základní teoretický rámec práce. Druhá kapitola, Indikátory systémové korupce, jejich detekce a ověřování, je přímou preempirickou pasáží práce, která blíže seznamuje s jednotlivými ukazateli systémové korupce, způsobem jejich vyhledávání a analýzou a rovněž blíže charakterizuje design výzkumu. Třetí kapitola, Liberec – město s pověstí korupce, je už pak ryze empirickou částí práce, kde předkládáme konkrétní výsledky výzkumu a porovnáváme s nimi hlavní výzkumné otázky. Závěrečná kapitola, Jak řešit systémovou korupci?, pak přináší nejnovější teoretické poznatky v otázce postihování systémověkorupčních jevů v kontradikci s politickou praxí, která mnohdy aplikuje nefunkční schémata, založená na individuálním přístupu (principal – agent). Zároveň na základě toho analyzuje dva konkrétní antikorupční programy navržené pro město Liberec a navrhuje čtveřici podmínek nezbytných pro řešení systémové korupce ve městě.

Stav bádání o tématu

Dosavadní rozsah bádání o korupci, klientelismu a dalších souvisejících jevech je velmi rozmanitý. Těmto tématům se věnuje velké množství autorů především zahraničního původu, v poslední době ale přibývají i česky či slovensky psané

zdroje. Zatímco zahraniční autoři sledují korupci systematicky jako téma nejméně už od 60. – 70. let minulého století, česká, slovenská a další východoevropské společenské vědy musely na publikování prvních zásadních příspěvků čekat až do 90. let. Právě nastupující demokratizace komunistické části bipolárního světa ale otevřela v bádání korupce zcela novou specifickou oblast – korupční chování v tranzitivních zemích, na něž se dají tradiční západoevropské vzorce aplikovat mnohdy jen částečně. Badatelům je nicméně společná snaha soustředit se nejen na konceptualizaci, a přinést tak například definice jednotlivých jevů a rovněž jejich typologii na základě různých hledisek, ale také jejich aplikace v praxi, tedy nejruznější empirické výzkumy či příklady vážných korupčních kauz. Vědecké debaty o korupci a klientelismu a aplikaci antikorupčních teorií ale nelze chápat jako monolitické ani z časového hlediska: například Diana Schmidt ve svém článku *Anti-corruption: What Do We Know? Research on Preventing Corruption in the Post-communist World* (2007) vidí v dosavadním studiu korupce v zemích bývalého sovětského bloku hned čtyři fáze, které časově pokrývají období před rokem 1990, dále samotná 90. léta, následuje přelom tisíciletí a nakonec úvodní polovina první dekády nového milénia. Přičemž jednotlivé etapy, nazvané jako Korupce, Antikorupční tažení, Nedostatek úspěchů a Nová antikorupce, charakterizuje dílem nejprve jako internacionalizaci úsilí boje proti korupci v globálním světě, dále postupné vzrůstání občanské společnosti jako významné antikorupční síly, změny v postkomunistickém světě a nakonec nové výzvy v metodologii. (Schmidt 2007: 202n)

Zejména časopisecké databáze tedy v současnosti poskytují neuvěřitelné množství článků, příspěvků z konferencí i případových studií, které se až na výjimky vztahují snad na všechny země světa. Řada knižních titulů je také zpracovávána jako editované sborníky původních časopiseckých statí, nebo textů psaných přímo pro potřebu přehledových publikací, nechybí ale ani monografie. V následujícím přehledu relevantních zdrojů, které byly z velké části v diplomové práci využity, se nejprve soustředíme na tituly zahraniční (přehledové, obecně diskutující o korupci), dále následují publikace pojednávající o konkrétních aspektech – systémové korupci a korupci v tranzitivních zemích, přičemž je nutné poznamenat, že právě zde dochází i k určitému tematickému prolínání. Navazuje exkurs ke zdrojům v českém jazyce a poslední část pak vyplňuje stručné shrnutí titulů vydávaných mezinárodními či nadnárodními organizacemi.

K vyhledávaným titulům zahraniční provenience lze zařadit především dva velké sborníky o korupci editované Arnoldem Heideinheimerem, Michaellem Johnstonem a Victorem LeVinem *Political Corruption: A Handbook* (1989) a Heideinheimerem a Johnstonem *Political Corruption: Concepts and Contexts* (2002). Obě příručky zahrnují celou řadu příspěvků nejen anglosaských autorů, jako jsou kromě samotných editorů už klasici studií o korupci Joseph Nye a jeho *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, prvně vydaná v roce 1967, Carla Friedricha *Corruption Concepts in Historical Perspective* (1972), Nathaniella Leffa *Economic Development Through Bureaucratic Corruption* (1964) či Jacoba van Klaverena *Corruption as a Historical Phenomenon* (1957), nechybí ale ani texty dalších významných autorit – Susan Rose-Ackerman, Marka Philpa či Johna Gardinera. Dá se říci, že svou skladbou pojímají obě příručky korupci v celé její šíři: od konceptuálního a metodologického pohledu, přes geografické hledisko (všechny kontinenty), politické systémy (demokracie i autoritářské státy), multidisciplinaritu (korupce z ekonomického pohledu) až k aktérům politiky (korupce a politické strany). Sám Michael Johnston je autorem řady publikací i článků v odborných časopisech: pro tuto diplomovou práci tak byly použity např. jeho statě *The Political Consequences of Corruption: A Reassessment* (1986) či *Assessing Vulnerabilities to Corruption* (2010) a částečně i jeho ceněná monografie *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy* (2005). Z tzv. západních autorů bylo dále čerpáno z monografie Rasmy Karklins *The system made me do it: corruption in post-communist societies* (2005), přičemž druhá kapitola knihy – *Typology of Post-Communist Corruption* vyšla samostatně již v roce 2002 a byla pro potřeby nové edice částečně revidována, použita byla i stať *Corruption, Culture and Communism* (2005) Wayne Sandoltze a Reina Taagepera, která přibližuje problematiku korupce jako dědictví komunismu.

Ve specifické oblasti systémové korupce práce čerpala především z textu Geralda Caidena a Naomi Caiden *Administrative Corruption* (1977) a Caidenova příspěvku *The burden on our backs; corruption in Latin America* předneseného v říjnu 2003 na kongresu pro reformu veřejné správy v Panamě, který byl zároveň s titulem *An Anatomy of Official Corruption* otištěn v publikaci *Ethics in Public Management* (2005) spolueditorů George Fredericksona a Richarda Gherea. Caiden přitom systémovou korupci pojímá v souvislosti s veřejným úřadem, resp. chováním jeho zaměstnanců a reprezentantů. Další pojetí systémové korupce můžeme nalézt

i v článku *The Concept of Systematic Corruption in American History* (2006) Johna Josepha Wallise, který na základě zkušeností z historie americké republiky vysvětluje faktor politické a ekonomické korupce – politika kazí ekonomiku (systematic corruption) a ekonomika korumpuje politiku (venal corruption). Využity ale byly i texty Christopa Stefese *Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries* (2007) a také jeho o tři roky starší příspěvek z konference v Portlandu *Systemic Corruption in Armenia and Georgia* (2004), v němž přibližuje dopady systémové korupce na politickou, ekonomickou, sociální a občanskou sféru společnosti.

Významnou částí autorova badatelského zájmu v oblasti systémové korupce byly i publikace přispěvatelů z bývalého východního bloku, kteří se zpravidla soustředí na výklad korupce a klientelismu a analýzy korupčních chování v postkomunistických zemích, přičemž zdůrazňují rozdíly od klasických schémat, jak jsou po desetiletí představována západními vědci. Ze zásadních textů je nutné jmenovat příspěvky Andráse Sajó *Corruption, Clientelism and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe* (1998), *From corruption to extortion: Conceptualization of post-communist corruption* (2003) či jeho společný editorský počin se Stephenem Kotkinem na příručce *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook* (2002), která se pokusila přinést další konceptualizaci korupce i její konkrétní příklady ve státech střední a východní Evropy. Součástí publikace je i stať Marka Philpa *Political Corruption, Democratization and Reform*, která je částečnou revizí autorova hojně citovaného textu *Defining Political Corruption* z roku 1997, jenž byl rovněž otištěn již v Heidenheimerově a Johnstonově handboku o korupci z roku 2002. Z dalších východoevropských autorů je na místě vyzdvihnout Alenu Ledenevu a její text *Corruption in Postcommunist Societies in Europe: A Re-examination* (2009) či Alinu Mungiu-Pippidi a její *Corruption: Diagnosis and Treatment* (2006), kde tato politoložka z Bukurešti rozvíjí teorii protikladných sociopolitických systémů založených na univerzalistických základech (liberální demokracie) a partikularismu (postkomunistické státy).

Pokud jde o kapitolu pojednávající o antikorupčních politikách a programech, nelze prozatím najít v odborných pracích příliš bohatou škálu receptů na řešení systémové korupce. Rigorózní práce tak čerpala zejména z nejnovějších poznatků švédských badatelů, postupně vznikajících v rámci *The Quality of Government Institute* göteborgské univerzity – šlo o příspěvky Jana Teorella *Corruption as an Institution:*

Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand (2007), Bo Rothsteina Anti-Corruption – A Big Bang Theory (2007), Rothsteina a Erica Uslanera Mass Education, State Building and Equality - Searching for the Roots of Corruption (2012) a Anny Persson, Rothsteina a Teorella Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem (2013), přičemž všechny stati jsou postaveny na rozporu tradičních individuálních přístupů k řešení korupce a teorie kolektivní akce, na jejímž základě systémovou korupci vykládá právě tato škola. Zcela zásadní byly i texty Pavola Friče Political Consumerism on the Political Market: A systemic solution for systemic corruption, přednesený v říjnu 2012 na konferenci v Karáči a nabízející jako nástroj k léčbě radikální změnu financování politických stran, jakož i Donately DellaPorty a Alberta Vanucciho The Perverse Effects of Political Corruption (1997) a The Controversial Legacy of „*Mani Pulite*“: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies (2009, samostatně Vanucci), které těží z korupčních projevů a jejich potírání v domovské Itálii. V neposlední řadě autor jako příspěvek k antikorupčnímu tažení zapracoval již citovaný článek Stefesův (2007) či Michaela Johnstona Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform (1998).

V českém prostředí se první ucelená a zásadní publikace o korupci objevila až v roce 1999. Pavlem Fričem uspořádaná Korupce na český způsob podává komplexní obraz problému od jeho definice, přes typologii a podmínky vzniku korupce (Pavol Frič, Jiří Kabele), shrnutí tehdejší platné legislativy (Aleš Rozehnal) i zajímavé aspekty korupce v médiích (Václav Žák). Nechybí ani velké korupční případy v Česku a Československu z 90. let (Quentin Reed), komparace zkoumaného jevu v jiných zemích a metodologie měření vnímání korupce (Michal Burian). Na Friče se pak o 12 let později pokusili svým způsobem navázat Jan Chmelík a Zdeněk Tomica se svou monografií Korupce a úplatkářství (2011), která se problematiku rovněž snaží pojmout celostně, když kromě charakteristiky korupce a korupčních vztahů přináší i právní aspekty korupce a deskripci různých preventivních opatření. Z poslední doby je pak rovněž ceněn sborník příspěvků brněnského Mezinárodního politologického ústavu Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii (2006), který editovali Břetislav Dančák, Vít Hloušek a Vojtěch Šimíček. Sborník na řadě konkrétních příkladů ukazuje mj. možné pronikání korupce a klientelismu do mnoha sfér veřejněpolitického života, jako jsou politické strany, státní správa i samospráva, média či justice. Jednou z nejčerstvějších publikací je monografie politoložky

Vladimíry Dvořákové Rozkládání státu (2012), která komplexně pojmenovává aktuální bolesti české společnosti včetně systémové korupce a klientelismu, úpadku státní správy i politické scény a rovněž podává ve formě případové studie výklad kauzy plzeňských práv. Ze samostatných odborných článků lze jako přínosné jmenovat Pavla Friče Světlé a stinné stránky neformálních sítí v postkomunistické společnosti (2008), Korupci v ČR (2006) Aleše Pachmana, Koncept korupce v českém transformačním kontextu (2004) Veroniky Lopourové či Prístupy k definovaniu korupcie (2007) slovenských autorů Emílie Sičákové-Beblavé a Miroslava Beblavého.

Významným přispěvatelem do diskuze o korupci a prokorupčním prostředí jsou rovněž různé nadnárodní a mezinárodní organizace (MMF, WB, OECD aj.), které se mj. zabývají i měřením korupce a jejího vnímání pomocí nejrůznějších metod (blíže viz např. Ledeneva 2009: 72-74, 79-81), stejně jako vydáváním pravidelných zpráv a odborných publikací. V tomto směru byla například v roce 2000 průlomovou stať *Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition* Joela Hellmana, Gerainta Jonese a Daniela Kaufmanna, která do pojmosloví zavedla termín *state capture* a index jeho měření. Pro tuto diplomovou práci ale byly rovněž využity práce nevládní organizace Transparency International, jako je *working paper Regulating the Revolving Door* (2010), jenž pojednává o častém jevu přecházení úředníků státní správy a samosprávy do spřátelených soukromých firem a naopak, dále publikace *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě* (2008), která kromě komplexního shrnutí tématu poskytuje také různé nástroje k eliminaci korupce, jako jsou protikorupční strategie, etické kodexy nebo testy integrity. Využit byl i sborník studií *Transparentní procesy v politickém rozhodování. Sborník textů k problému korupce politických představitelů* (2006), z nějž bylo čerpáno především z textu Davida Ondráčky *Nedostatky vnitrostranické demokracie, aneb jak se dělá politika uvnitř českých stran a příspěvek Vyšetřování trestných činů volených politických představitelů* Petra Prchala.

1. Korupce, klientelismus a úskalí konceptualizace

Přestože se sociální vědy systematicky věnují výzkumu korupce a klientelismu už více než půl století, nepanuje mezi badateli v otázce konceptualizace obou jevů shoda. Pojem korupce⁸ zejména v posledních dvou dekádách internacionalizoval takřka ve všech významnějších jazycích, a dá se tak říci, že existuje jen malé procento laiků, kteří by si pod ním nedovedli představit nějaký konkrétní jev. Teorie jako taková však pracuje hned s několika koncepty založenými na různých výchozích předpokladech. Již před čtvrtstoletím dnes už jeden z klasiků teorie korupce, Michael Johnston (1986), poznamenal, že vytvořit „*definici (korupce) zahrnující veškeré...detaily je pravděpodobně nedosažitelné a možná proto mají vědci v poslední době tendenci odmítat předefinování (overdefining) tohoto fenoménu.*“ (Johnston 1986: 460). Jen o pár let později pak už bylo nutné v souvislosti s pádem železné opony dosavadní koncepty ještě více rozšířit o zčásti odlišné vnímání korupčních aktivit, jak se vyvíjelo a vyvíjí v postkomunistických zemích. Dnes tak pojem korupce „*jako deštník zastřešuje široký a komplexní fenomén, ...takže je těžké najít jednoduchou formulaci pro vše.*“ (Ledeneva 2009: 70) To ale vůbec neznamená, že by úsilí o pojmenování dalších konceptů, redefinování těch původních nebo zdokonalování různých systemizací korupce (Heidenheimer 1970, Johnston 1986, Klitgaard 1988, Karklins 2002, 2005, Sičáková-Beblavá, Beblavý 2004 aj.) nemělo pokračovat. Naopak, stále progresivnější a vychytralejší aktivity korupčníků a jejich schopnost flexibilně se přizpůsobovat antikorupčním politikám si to z pohledu analytického rámce více než vyžadují.

Tato kapitola stručně shrnuje nejpoužívanější teorie korupce, přičemž důraz bude kladen především na jejich kritické zhodnocení. Hlavní pozornost však upřeme ke konceptům systémové korupce (systemic nebo systematic corruption), nemálo prostoru ale bude věnováno i specifickému vnímání korupce v postkomunistických zemích, které úzce souvisí i s tzv. klientelismem a od tzv. západních schémat se více či méně odlišuje.

⁸ K etymologii slova korupce viz například Frič et al. 1999: 12 nebo Klitgaard 1988: 23.

1.1 Normy, veřejný zájem a zisk v teoriích korupce

Současné společenské vědy se obvykle shodnou na tom, že teorie rozeznává tři základní koncepty korupce, ačkoli žádný z nich není všeobecně považován za ideální. V odborné literatuře – Heidenheimer, Johnston, LeVine eds. (1989), Heidenheimer, Johnston eds. (2002), Philp (1997), Frič et al. (1999), Ledeneva (2006), Chmelík, Tomica (2011) aj. – tak najdeme vytčeno dnes už klasické pojetí **public office**, **market centered** a **public interest**, přičemž Heidenheimer a jeho spolueditoři tvrdí, že „někteří autoři...chárající první koncept jako příliš úzce vymezený a druhý zase příliš široce mají snahu zachovávat třetí koncept jako nezbytně ilustrující podstatu korupce.“ (Heidenheimer, Johnston, LeVine (eds.) 1989: 10, Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002: 8-9) Stručně řečeno, jednotlivé koncepty dávají prostor buď pevným normám a pravidlům, rozpoznávání veřejného zájmu nebo faktoru prosté maximalizace zisku, již chce veřejný činitel ze svého úřadu vytěžit. V následující tabulce jsme se pokusili o jakousi stručnou syntézu těchto tří konceptů, přičemž jsme zvláště zdůraznili charakteristiku každé teorie, nezbytné podmínky jejího uplatnění a také nejpodstatnější kritické výtky, které jsou vůči konceptům v odborné literatuře uplatňovány.

Tabulka 1 Syntéza konceptů korupčního chování

Koncept	Charakteristika	Podmíněnost uplatnění	Kritika
<i>Public office</i>	<ul style="list-style-type: none"> - korupce jako chování, které se odchyluje od formálních povinností kvůli soukromým ziskům (jak peněžním, tak zvýšením svého postavení, povýšením), nebo které porušuje pravidla proti výkonu soukromého vlivu (Nye 1967) - tj. jde o deviantní chování jedince (Frič et al. 1999: 13) 	<ul style="list-style-type: none"> - existence norem a pravidel - existence veřejného úřadu a veřejných činitelů 	<ul style="list-style-type: none"> - přílišná formalizace a svázanost normami, takže koncept může sklouzávat až k úzkému legalistickému pojetí (Gardiner 1993, Philp 1997, Sajó 1998) - nerozlišuje selhání jednotlivce a instituce (Gardiner 1993) - nelze použít univerzálně ve všech zemích pro různé vnímání kritérií (Gardiner 1993, Philp 1997)
<i>Public interest</i>	<ul style="list-style-type: none"> - korupce jako odměnou motivované jednání veřejného činitele, které je v rozporu se zájmy jeho skupiny či organizace, tedy v rozporu s veřejným zájmem (Friedrich 1972) - tj. jde o patologické chování jedince (Frič et al. 1999: 15) 	<ul style="list-style-type: none"> - definice, co je a co není veřejný zájem - existence veřejného úřadu a veřejných činitelů 	<ul style="list-style-type: none"> - příliš subjektivní, míru korupce v jednání posuzuje pozorovatel na základě jím definovaného veřejného zájmu (Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002)
<i>Market centered</i>	<ul style="list-style-type: none"> - korupce jako maximalizace zisku ve výkonu veřejné funkce (van Klaveren 1957) - korupce jako snaha jednotlivců a skupin získat vliv nad byrokracií a participovat v rozhodovacích procesech (Leff 1964) 	<ul style="list-style-type: none"> - existence veřejného úřadu a veřejných činitelů - aplikace ekonomických schémat a vzorců, popř. metod veřejné volby do analýzy korupce 	<ul style="list-style-type: none"> - těžké rozlišit, co je korupce a co neschopnost byrokracie (Leff 1964) - chybí hodnotové rámce pro určení, co korupce je a není (Philp 1997, Frič et al. 1999) - není ve skutečnosti samostatným konceptem (Philp 1997)

zdroj: autor

Zaměříme-li se na esenciální prvky všech tří konceptů, zjistíme, že

1. každý z nich je výhradně postaven na existenci a zneužití veřejného úřadu, resp. je svázán s funkcí veřejného činitele či s veřejnou mocí, kterou dotyčný vykonává,
2. rámec, který musí takový jedinec překročit, aby mohlo být jeho chování chápáno jako korupční, je u každého konceptu různý (hodnoty a pravidla, institut veřejného zájmu, úřad jako byznys),
3. pokrývají jen individuální selhání jednotlivce (-ů) a nezabývají se systémovými korupčními jevy.

Více než teoretické definice ale koncepty spíše charakterizují kritické výtky, které jim sociální vědy přičly zejména v 80. a 90. letech minulého století. To totiž ukazuje limity jednotlivých konceptů při použití v reálné praxi. Například koncept **public interest** je vnímán jako velmi subjektivní, protože samotný pojem veřejný zájem, hojně skloňovaný i v dnešní době v odborném a mediálním diskurzu, je obtížné jednoznačně objektivně definovat.⁹ Takže záleží na daném pozorovateli, zda chování objektu, např. realizátora nějaké politiky, vyhodnotí jako jsoucí v rozporu s veřejným zájmem, a tedy korupční, nebo nikoli. (Heidenheimer, Jonhston (eds.) 2002: 9) Což je také největším úskalím konceptu, protože ono subjektivní vnímání (co ještě je a co už není veřejným zájmem) může být u různých lidí, zájmových skupin, vč. politických stran, ale i v různých politických systémech značně odlišné. Pokud tedy domyslíme tento koncept ad absurdum, mohl by každý jedinec definovat svou představu veřejného zájmu a na tomto základě posuzovat normálnost, resp. patologičnost chování objektu, který zkoumá. Tato představa přitom není až tak nereálná, jak se z jejího popisu může zdát: je každodenním chlebem různých zájmových skupin (odbory, ekologická hnutí, občanské aktivity, politické strany, přičemž v mnoha případech jsou tyto představy sobě navzájem protichůdné.¹⁰

⁹ O způsobech, jak poměrně vágní pojem veřejný zájem více strukturalizovat, pojednává v českém prostředí například příspěvek sociologa Miroslava Purkrábka *Veřejný zájem a stárnutí* (1999), který přináší pohled na možná hodnotová východiska, způsoby nastolování ve veřejných politikách (od identifikace až po implementaci) i širší faktory (hodnotové klima, společenská situace aj.), které vznik veřejného zájmu podmiňují.

¹⁰ Naprosto typicky se v českém prostředí spory o existenci či neexistenci veřejného zájmu projevovaly/ projevují například v případě kontroly státních a municipálních obchodních společností. Mnohé akciové společnosti a s. r. o. zakládané státem, kraji a obcemi totiž ignorovaly od počátku nejasné znění zákona 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím a neposkytovaly veřejnosti vyžádaná data s odkazem na obchodní tajemství. V této praxi některé společnosti pokračují dodnes

Tržní definice sice, jak říká Philp, je prosta citlivého vyvažování objektivních prvků a normativního relativismu, (Philp 1997: 443) ale to je zároveň i její největší nedostatek. Aplikací ekonomické teorie, resp. zásad veřejné (racionální) volby, tedy maximalizací zisku při co nejnižších nákladech,¹¹ (van Klaveren 1957 In Heidenheimer, Johnston (eds.) 2009: 8) totiž neřešíme samu kruciální podstatu: za jaké situace už je jednání veřejného činitele v jeho funkci či úřadu korupční? To lze zjistit jedině tím, že i do této definice zahrneme nějaké hodnotové rámce či standardy. (Philp 1997: 445, Frič et al. 1999: 18) Neboli je nutné postavit tržní koncept korupce na úroveň konceptu public office, který je založen právě na dodržování, resp. porušování norem. I proto jej nepovažuje Philp za samostatnou definici korupce, „*ale jen za způsob jejího pochopení, popř. dobrý model vysvětlení jejího výskytu.*“ (Philp 1997: 444) Z van Klaverenovy definice je ostatně samo o sobě patrné, že hovoří o zkorumpovaném držiteli moci (corrupt civil servant), takže v jeho podání již dotyčná osoba musela překročit nějakou předem danou, byť navenek nepojmenovanou hranici (normu, hodnotu). Na jednu stranu se tak jeho jedinec chová racionálně (ekonomicky myslící bytost), na straně druhé je ale jeho jednání deviantní (bytost odchylovající se od stanovených norem).

Leff (1964), druhý z hlavních konceptorů tržní definice, vidí korupci jako prostředek získání vlivu nad činností úřednictva, tedy snahu více participovat v rozhodovacích procesech. (Leff 1964: nestránkováno) Zároveň ale upozorňuje, že je obtížné rozlišovat mezi skutečnou zkorumpovaností a byrokratickou neschopností; „*korupce se vztahuje ke zvláštnímu vlivu na formulování a implementování politik. Neschopnost musí být naopak spojena s úspěchem nebo selháním.*“ (Leff 1964: nestránkováno) Právě v tom je ale někdy těžké najít rozdíl, protože korupce a neschopnost mohou koexistovat či se dokonce prostupovat.

Již několikrát zmiňovaný koncept **public office** považuje řada autorů za základní teorii korupce. (Heidenheimer, Johnston a LeVine 1989: 8, Heidenheimer a Johnston 2002: 7, Frič et al. 1999: 13, Ledeneva 2009: 71 aj.) Jako plně funkční ji například přebírá i nevládní organizace TI. (Korupce 2008: 18) Pomineme-li formální definici

i přes existenci judikatury nejvyšších soudních autorit (ÚS a NSS), která řadí tyto subjekty mezi veřejné instituce. Tato problematika je součástí autorovy seminární práce Efektivní kontrola municipálních obchodních společností z předmětu Metody analýzy a tvorby politik.

¹¹ Teorie racionální volby tento axiom zná jako tzv. minimax teorém, za jehož autora je považován Anthony Downs.

tvůrce konceptu, Josepha Nye (1967) – viz tabulka 2, lze s Alenou Ledenevou zjednodušeně říci, že v případě public office jde o „zneužití (*manipulace*) čehosi veřejného (*úřad, povinnost, důvěra, zdroje, moc, vliv*) v *cosi soukromého (zisk, profit, benefit, výhoda, zájem)*.“ (Ledeneva 2009: 71) Tedy jde o průnik ryze soukromých cílů do veřejné sféry, tzn. narušení dvou vedle sebe existujících a v ideálním případě neprostupujících se entit, jak své teorii byrokracie¹² nastínil už Max Weber.

Těsné svázání s normami jako základní princip je ale zároveň i jednou z největších slabin konceptu. Přílišná formalizace totiž může vést až k tomu, že za korupční chování bude považováno pouze takové, které je porušením zákona, zatímco jiné případy jednání, která takovým porušením nejsou, ale přesto je lze považovat za nekorektní a neetická, nebudeme moci formálně korupčními nazvat. (Gardiner 1993 In Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002: 29) Gardiner přitom na dvou příkladech¹³ ukazuje, jak může být úzké legalistické pojetí ošidné, z čehož vyvozuje, že ani protizákonný akt nemusí být korupcí a naopak. Podle něj totiž není možné korupci posuzovat dle legality jednání, ale dle dopadů na veřejný zájem. „*Pokud nějaká činnost veřejnému zájmu škodí, jde o korupci i v případě, že je to legální. Pokud je prospěšná veřejnosti, není to korupce, i když je porušením zákona.*“ (Gardiner 1993 In Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002: 32) Striktní odvolávání se na normy vidí jako problém i Philp (1997) či Sajó (1998, 2002). Philp souhlasí s Gardinerem v tom, že právo nedokáže pokrýt všechny případy, které jsou obecně vnímány jako korupční, ale také proto, „*že právo samotné může mít původ v korupčních praktikách.*“ (Philp 1997: 441) Asi by bylo možné najít řadu příkladů, kdy politici uvedli v život takový zákon (či jinou normu), který vychází vstříc různým zájmovým

¹² Viz např. KELLER, Jan. *Sociologie byrokracie a organizace*. 1. vyd. Praha: SLON. 1996. ISBN 80-85850-15-X.

¹³ „*Za druhé světové války měli v nacistickém Německu Židé zákonem zakázáno emigrovat. Pokud ale rodina složila 1000 marek, pasový úředník jim odjezd schválil. Měli bychom to nazvat korupcí, když tím úředník porušil protizidovské zákony? Většina lidí by naopak mohla říci, že legální akt, tedy dodržení protizidovských zákonů, by byla zrůdnost (evil) a že obejití těchto zákonů by bylo etické. Druhý příkladem je program urbanistické obnovy, který byl v 50. a 60. letech 20. století typický pro USA. V rámci boje s rozsáhlými zanedbanými lokalitami v centrálních městech se vládní agentury rozhodly tyto lokality vystěhovat, domy srovnat se zemí a pozemky přeprodat jako developerské (vyrostly na nich později luxusní domy pro bílé). Přitom na většině této půdy žili chudí lidé, často černoši. V této situaci byl sice oficiální postup legální, ale nebyl zároveň korupčním, protože systematicky sloužil zájmům americké střední a vyšší střední třídy na úkor chudých a minorit?*“ (Gardiner 1993 In Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002: 30, 31)

skupinám, aniž by byl v zájmu celku jako takového. Podobné prokorupční chování ale v ČR rozšiřují i anonymní poslanecké či senátorské pozměňovací návrhy k zákonům¹⁴ i tzv. legislativní přílepký, které jsou ad hoc vkládány k nesouvisejícím návrhům zákonů, za čímž může stát vliv různých lobby či klientelistických struktur.¹⁵ „...*politické jednání nemůže být vyčerpávajícím způsobem ustáleno jen systémem pravidel....mnoho veřejných skandálů je podněcováno případy, kde ačkoli zákonem nezakázané, jednání porušuje náležité řízení veřejných úřadů, jak jej vnímá veřejnost.*“ (Philp 1997: 441) Neboli soustředit se tedy jen na posuzování, zda jednání porušuje právo či mu vyhovuje, často může znamenat relativizaci korupčního jednání, byť v intencích zákona.

Gardiner (1993) navíc v polemice míní, že Nye ve své definici mívá situace, „*kdy má ze zneužití pravomocí prospěch spíše než veřejný činitel jeho politická strana či etnická skupina, jíž je veřejný činitel členem.*“ (Gardiner 1993 In Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002: 26) Jako příklad přitom uvádí aféru Watergate, na níž ukazuje rozpor mezi tím, kdo neoprávněně konal, a organizací, která z toho měla mít prospěch.¹⁶

1.2 Postkomunismus: systémová korupce a klientelismus

Přestože teorie korupce, resp. tzv. západní standardy zmíněné v kapitole 1.1 lze považovat za obecně platné, řada autorů (Sajó 1998, 2003, Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002, Frič et al. 1999, Philp 2002, Karklins 2002, 2005, Sandholtz a Taagepera 2005, Mungiu-Pippidi 2006, Ledeneva 2009 aj.) upozorňuje, že situaci ve státech bývalého komunistického bloku je nutné vnímat odlišně hned v několika směrech. Korupční chování je tu totiž mnohdy spjato s tzv. klientelismem, jehož původ i forma jsou od klasické korupce odlišné. (Sajó 1998: 3, 5) V řadě případů

¹⁴ Na takové praktiky upozorňují i nevládní organizace, např. Ekologický právní servis, podle něž je nutné zavést systém dohledání autorství pozměňovacích návrhů v jednotlivých parlamentních výborech. (<http://www.eps.cz/zpravodaj/tema/28>)

¹⁵ Podobné lobbistické praktiky (hazardní lobby, ČEZ, Czech Coal) popisuje i česká kontrarozvědka ve veřejné části své aktuální výroční zprávy za rok 2011. (Výroční 2011)

¹⁶ Prezident Nixon sice zneužil svých pravomocí, nicméně cílem nebylo osobní obohacení jeho či jeho poradců, ale zvýhodnění republikánské strany natolik, aby zvítězila ve volbách. (Gardiner 1993 In Heidenheimer, Johnston (eds.) 2002: 26)

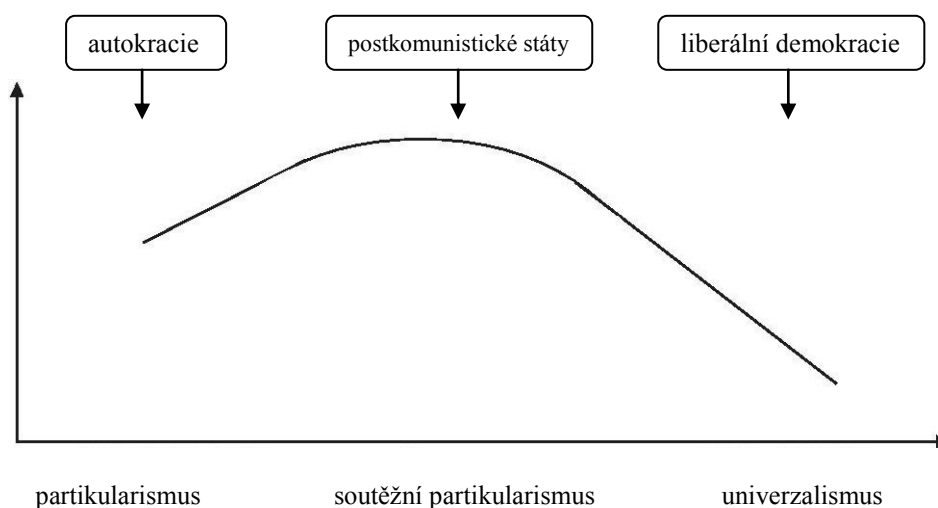
rovněž nelze stanovit „jasné a fundamentální hranice mezi veřejným a soukromým,“ (Ledeneva 2009: 77) z čehož vyplývá částečná nepoužitelnost Nyeova konceptu public office. A co víc, typické jsou pro tranzitivní státy institucionální a systémová korupce, které bývají hluboce zapuštěny v politickém a ekonomickém systému země. (Johnston 1998: 89-90, Frič et al. 1999: 27n, Wallis 2004, Stefes 2004, 2007 aj.)

Kde je vlastně zakořeněn onen rozdíl v původu korupce u tradičních demokracií a tranzitivních států? Sandholtz a Taagepera (2005) míní, že příčiny lze hledat hluboko v komunistických režimech, které svou povahou (především centrálně řízenou ekonomikou) vytvářely ve společnosti jakési podhoubí korupce, jež nemohlo vymizet ani tranzicí k demokracii, ani nastolením tržní ekonomiky. Neboli korupce byla natolik svázána s životem v komunistických společnostech, že se stala trvalým aspektem kultury (culture of corruption) ve formě sociálních norem a praktik. (Sandholtz a Taagepera 2005: 110) Podle autorů to ukazují i empirické poznatky: vnímání korupce v postkomunistických státech (jako skupině) je totiž zkrátka výrazně vyšší než v nekomunistických státech téhož regionu i kultury, „což potvrzuje náchylnost dědictví komunismu k vyššímu stupni korupce.“ (Sandholtz a Taagepera 2005: 110) Podobně jako Sandholtz a Taagepera uvažují i Pavol Frič a Quentin Reed (1999), podle nichž výskyt korupce v postkomunistických státech není okamžitým výsledkem společenských změn 90. let minulého století, ale rovněž existencí specifických podmínek či klimatu v hlubokém socialismu. Právě tam se tvořily vzorce chování založené především na toleranci korupce, (Frič et al. 1999: 74, 75) které nejen přetrvaly do období transformace, ale vlivem nenadálých možností a příležitostí (tržní ekonomika a privatizace spojené s nedokonalostmi raného kapitalismu) zde expandovaly do neuvěřitelné šíře i mnoha variací. „...lze mluvit o korupčním typu klimatu, který definujeme jako soubor kolektivních představ a kulturních vzorců, jež zneužívání úředních pravomocí, dávání a brání úplatků činí pro obyvatele dané země samozřejmým a zvykově omluvitelným aktem. Korupční klima pomáhá omlouvat korupční transakce jako legitimní chování...“ (Frič et al. 1999: 74) Takové podmínky mají nutně podobu spirály, která ke korupčnímu chování pod pláštíkem jeho normalizace či standardizace strhává stále více jedinců, a odolávat jí dokáží jen osobnosti se silnou vnitřní integritou. Absurdním paradoxem ale může být, že nepřizpůsobení se „vnitřně silných“ tomuto tlaku je činí v očích zkorumpovaných a korumpujících potenciálním nebezpečím, protože mohou ohrozit

dobře fungující zlaté žíly či penězovody. Tento paradox dostává ještě jasnější kontury u klientelistických sítí, jak si ještě ukážeme.

Alina Mungiu-Pippidi (2006) pracuje při stanovení odlišnosti míry výskytu korupce ve standardních liberálních demokraciích a postkomunistických státech s kontinuálním modelem partikulárních, soutěžně partikulárních, resp. univerzalistických sociopolitických systémů, které odpovídají režimům autoritářským, postkomunistickým, resp. liberálním demokraciím západního typu. Jak ještě uvidíme dále, partikularismus jako chování souvisí s roztříštěností společnosti na ovládající a ovládané, na skupiny privilegovaných elit soupeřících o zdroje, kde v praxi nelze dovozovat rovnost před zákonem. Univerzalizmus jako princip naopak vychází z elementární spravedlnosti, z univerzálně platných norem a rovného přístupu všech (šance a příležitosti), který není jen navenek deklarován. Vývoj korupce podle jednotlivých druhů režimů pak zhruba charakterizuje křivka ve schématu 1.

Schéma 1 Vývoj korupce podle typu režimu dle Mungiu-Pippidi (2006)



zdroj: Mungiu-Pippidi 2006: 89, upraveno autorem

Křivka schematicky naznačuje, že korupční jednání dosahuje svého nejvyššího výskytu právě v postkomunistických státech, které oscilují mezi autoritářským monopolem moci na jedné straně a liberálnědemokratickým charakterem na straně druhé. V podání Mungiu-Pippidi jde o předvídatelný průběh, tedy stálý posun v čase, neboli její uvažování se zjevně ubírá stejným směrem, jako je pohled Sandholtzův

a Taageperüv, stejně jako Fričüv a Reedüv. Tedy, že kořeny postkomunistické korupce se kontinuálně proplétají až do období autoritářských režimů vlády jedné strany, aby se v epoše tranzice vzedmuly a dosáhly svého vrcholu a následně se mohly normalizovat do tzv. západních standardů. Tím Mungiu-Pippidi zároveň explicitně (a optimisticky) předpokládá, že ona vysoce korupční epocha v existenci každého postkomunistického státu jednou pomine. Vyvrcholení korupční křivky v období přechodu k demokracii je nepochybně dáno oněmi širokými možnostmi, jak je známe i z prvních let svobodného Československa, resp. Česka, tedy negativními dopady nespoutaného trhu, privatizací veskrze státního majetku (zejména jde o kupónovou privatizaci, která přelila obrovské majetky do investičních a privatizačních fondů založených mnohdy jen k tzv. tunelování), bankovním socialismem přetrvávajícím až do sklonku 90. let, vyznačujícím se špatnou úvěrovou politikou a tím i miliardovými ztrátami bankovních domů, upozadění práva a etiky za ekonomickými cíli aj. Mungiu-Pippidi zároveň předkládá indikátory, které jednotlivé typy režimů charakterizují – viz tabulka 3.

Tabulka 2 Charakteristika sociopolitických systémů dle Mungiu-Pippidi (2006)

Režim	Distribuce moci	„Vlastnictví“ státu	Distribuce veřejných statků	Společenská přijatelnost korupce	Hranice mezi veřejným a soukromým
partikularismus	monopol	jeden nebo jen málo vlastníků	nespravedlivá a předvídatelná	umírněná	Nejsou
soutěžní partikularismus	nerovná, boj o moc	konkurenční boj	nespravedlivá a nepředvídatelná	nízká	Slabé
univerzalismus	relativně rovnoměrná	autonomní, nezávislé skupiny	spravedlivá a předvídatelná	velmi nízká	Ostré

zdroj: Mungiu-Pippidi 2006: 94

Asi nejpodstatnější rozdíly se odehrávají v rámci distribuce moci – zatímco v liberálních demokraciích je moc relativně rovnoměrně distribuována a souvisí s autonomními (nezávislými) skupinami, v postkomunistických státech jde o nerovný konkurenční boj, přičemž se dá předpokládat, že počet skupin, které do něj mohou zasáhnout je omezen. Toto elitářství musí mít zákonitě vliv na přístup k veřejným

statkům; zatímco možnosti v liberálních demokraciích jsou rovné pro všechny, postkomunistické společnosti jako dědičky autoritářských režimů přistupují k rozdělování statků nespravedlivě – odtud i ono známé soudobé pořekadlo o lidech sobě rovných a těch rovnějších. Velký vliv na výskyt korupce má i odlišení soukromé a veřejné sféry, o němž byla řeč již dříve v souvislosti s Maxem Weberem, které je v postkomunistickém světě nejasné, nevyhraněné, nebo přesněji řečeno navzájem se prostupující. Pokud jde o společenskou akceptaci korupci, vidí ji Mungiu-Pippidi v obou sledovaných systémech jako nízkou, resp. velmi nízkou. V tomto případě jde ale spíše o vyústění paradoxního rozporu mezi respondenty (od politiků až po běžný lid), resp. jejich deklarovaným postojem a reálnou praxí. Ta bývá mnohdy jiná: Ledeneva (2009) i Karklins (2005) totiž shodně tvrdí, že na jednu stranu lidé z postkomunistických zemí verbálně brojí proti korupčním praktikám a netolerují je, aby se jich na straně druhé sami účastnili, čímž tedy korupci (převážně tu drobnou) de facto legitimují. (Ledeneva 2009: 79, Karklins 2005: 5) Z obecného pohledu se tak dá říci, že postkomunistické země jsou mezi sociopolitickými společnostmi, jak je chápe Mungiu-Pippidi, jakýmsi přechodovým hybridem, státy, kde se stýká „*starý partikularismus a nová korupce.*“ (Mungiu-Pippidi 2006: 90)

1.2.1 Systémová nebo institucionalizovaná korupce

Problematika samotné systémové korupce (systemic corruption, systematic corruption) je často chápána jako opak individuální korupce a objevuje se v sociálních vědách zhruba od 70. let minulého století. Přestože fenomén systémové korupce ani zdaleka nesouvisí jen s komunistickými režimy střední a východní Evropy a následnou tranzicí k demokracii, (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003, Wallis 2006) právě v zemích bývalého sovětského bloku nacházel a nachází živnou půdu. (Johnston 1998, Frič et al. 1999, Stefes 2004, 2007 aj.) Z poznatků dosavadních bádání je více než zjevné, že systémová korupce výrazně ovlivňuje politické a ekonomické řízení států i nižších územních celků, sociální soudržnost ve společnosti i demokratickou soutěž politických stran.

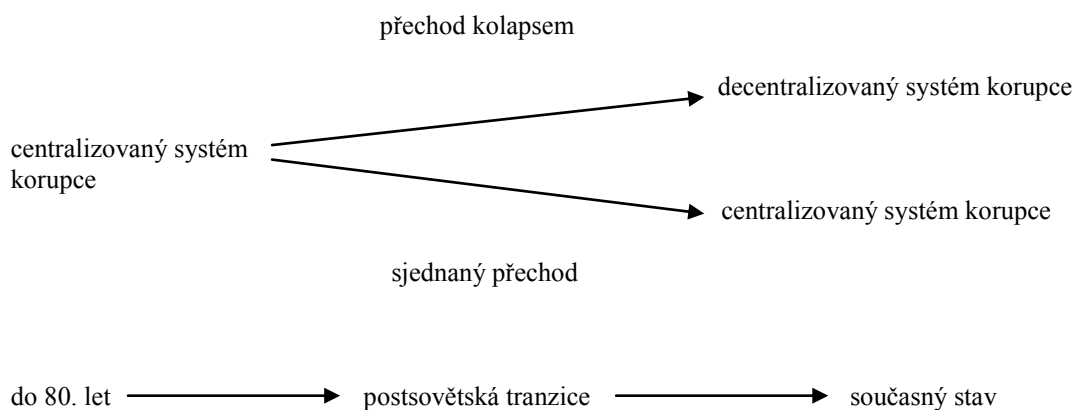
Caiden & Caiden (1977) vycházejí při charakteristice systémové korupce do jisté míry z konceptu public office, ponechávají z něj jako předpoklad institut veřejné

organizace, ale jinak tuto teorii v jeho smyslu de facto převracejí naruby. Podle nich totiž systémová, strukturální či institucionalizovaná korupce už není odchylkou od normálního, standardního jednání, ale naopak setrváním na něm, protože korupce je v takovém případě zcela běžným jevem, novým pravidlem. (Caiden & Caiden 1977: 306) Jinak řečeno, zkorumpovaný jedinec morálně neselhává (jako v případě konceptu public office), deviantním chováním se naopak projevuje právě ten, kdo nekorumpuje nebo není zkorumpován, protože se sám vymyká korupčnímu normálu. A za tyto své postoje bývá takový člověk trestán a často exkludován z kolektivu korumpujících, jak ještě uvidíme v kapitole 2 pojednávající o indikátorech systémové korupce. Definičně se tak podle Caidena o systémové korupci dá hovořit tehdy, *„když celá organizace, její kultura, vedoucí představitelé, management a zaměstnanci se vědomě oddávají korupčním praktikám, přivírají oči nad špatnostmi a dokonce si dodávají odvalu k takovému nevhodnému chování.“* (Caiden 2003: 5) Výsledky takového jednání přitom slouží stejně jako v případě individuální korupce buď k obohacení privilegovaného jednotlivce, nebo nějaké skupiny. (Caiden & Caiden 1977: 306) Caidenovi nevidí odlišnost systémové korupce v západním světě a postkomunistickém, rozvojovém či rozvinutém, nicméně dopady do společnosti, jak ukazuje srovnávací tabulka 4, jsou podle nich stejně dalekosáhlé a vřezasahují jako v případě Stefesovy systémové korupce zakotvené v postsovětském prostoru.

Sám Stefes (2004, 2007) totiž chápe systémovou korupci hlavně jako konkrétní sovětské dědictví, (Stefes 2007: 6) které dokázalo hravě překonat i veškeré společenské změny spjaté s tranzicí, protože *„pravidla a normy korupčního systému byly internalizovány a respektovány mnoha, ne-li všemi úředníky a občany.“* (Stefes 2004: 2) Síť systémové korupce jsou totiž materiální základnou pro nižší úředníky a vyšším úředníkům a magnátům poskytují skvělé příležitosti zaujmout významné politické a ekonomické pozice. (Stefes 2007: 7) Neboli, zjednodušeně řečeno, systémová korupce je prospěšná více méně všem, proto jsou do ní všichni také zapojeni. (srv. Caiden 2003: 6 – systémová korupce korumpuje všechny, kteří s ní přijdou do kontaktu) Jednotlivé znaky takové korupce přitom v podstatě odpovídají těm, které již předtím definovali Caidenovi – prodejnost úřadů, společné sdílení úplatků mezi kolegy a nadřízenými, ale také účinná ochrana zkorumpovaných zkorumpovanými, pokud všichni hrají podle stejných, tedy rozuměj korupčních,

pravidel. Stefes ale ve své případové studii Arménie a Gruzie (2004) ukazuje dva možné způsoby, jak se systémová korupce v tranzitivních zemích prosazovala. Hlavní roli při tom sehraává typ tranzice, resp. způsob předání moci (schéma 2). Stefes předkládá více méně politologické argumenty, že v zemích, kde byl přechod od nedemokratického režimu sjednaný (negotiated transition), dokázala generace nových lídrů udržet nad stávajícím korupčním systémem kontrolu, zatímco tam, kde nejprve došlo k totálnímu kolapsu státu a jeho orgánů (state collapse), musely nové elity svou autoritu obnovovat, což se jim ne vždy v plné míře povedlo. (Stefes 2004: 3-4) Je zřejmé, že podstatou rozdílu je způsob, jakým se do procesu tranzice zapojily původní mocenské struktury: zatímco u sjednaných přechodů si některé z nich kontinuálně ponechávají jak vliv, tak další reálné možnosti a příležitosti, u přechodů kolapsem jsou obvykle odsunuty mimo veškeré dění.

Schéma 2 Vliv tranzice na vývoj systémové korupce v postsovětském prostoru dle Stefese (2004)



zdroj: Stefes 2004: 4

V prvním případě je původní systémověkorupční prostředí plynule uchováno pod souběžnou kontrolou dosavadních a nových lídrů, a zůstává tak nadále centralizováno, ve druhém se více méně partikularizuje a je uchvacováno různými vlivovými skupinami, a to třeba i na nejrůznějších regionálních úrovních. Centrum přitom ztrácí nad kontrolou korupce vliv. Pokud se budeme věnovat jednotlivým dopadům systémové korupce na politický, ekonomický a sociální život společnosti dle Caidenových a Stefese, dojdeme k následujícím charakteristikám čtyř vybraných oblastí:

Tabulka 3 Dopady systémové korupce na společnost dle Stefese (2004) a Caidenových (1977, 2003)

	Decentralizovaná systémová korupce (Stefes)	Centralizovaná systémová korupce (Stefes)	Systémová korupce (Caidenovi)
Vládnutí	- rozptyl ekonomických zdrojů mezi soupeřící politické skupiny umožňuje politickou soutěž	- propojení politických sil a ekonomických zdrojů podkopává politickou soutěž	- obětování veřejného zájmu v zájmy úzké, dílčí a výběrové - blokování potřebných reforem, podkopávání důvěry ve veřejné instituce - zabraňuje účinné správě věcí veřejných
Občanské svobody	- masivní porušování občanských práv a svobod	- omezené porušování občanských práv a svobod	- omezování přístupu k rozhodování, potlačování opozice, což může přerůst i v násilí
Sociální soudržnost	- rozsáhlé zneužívání a vydírání způsobují širokou propast mezi bohatými a chudými	- zneužívání a vydírání způsobují rozdíly mezi bohatými a chudými	- rozšiřování sociálních rozdílů a vztahů mezi majetnými a chudými - přispívá k sociální anomii (chaos, dezorganizace, nedostatečná právní a sociální regulace aj.)
Veřejné zdroje a investice	- absence autority státu a všeobecná korupce vyčerpávají státní zdroje (příjmy) - korupční chaos odrazuje zahraniční a domácí investice a rdousí ekonomický růst	- centrálně kontrolovaný systém korupce limituje zneužívání státních prostředků a zajišťuje státu příjmy - zahraniční a domácí investice jsou korupcí méně odrazovány – ekonomický růst je stále možný	- odvod omezených zdrojů od občanské vybavenosti a služeb ve prospěch soukromého bohatství uprostřed všeobecné bídy

Zdroj: Stefes 2004: 4-5, Caiden & Caiden 1977: 307-308, Caiden 2003: 6-7, upraveno autorem

Na základě srovnání obou přístupů lze formulovat stručnou syntézu, že systémová korupce odhlíží od všeobecných zájmů a jednoznačně preferuje úzké zájmy nejrůznějších skupin, přičemž tyto elity ve jménu svého soukromého zisku neváhají účelově zasahovat do politické soutěže, bránit opozici i občanským iniciativám ve výkonu jejich výsostných práv a podkopávat efektivní správu věcí veřejných. Uvedené pořadí v logice příčina → následek je přitom nepochybné; na prvním místě jsou vždy soukromé zisky, jejichž dosažení se účelově podřizuje vše. Zcela zásadní jsou pak dopady v sociální oblasti, kde jednak postupně narůstají propastné rozdíly mezi extrémně bohatými a lidmi živořícími v chudobě a také dochází k tlumení sociálních služeb kvůli nedostatku financí ve veřejném sektoru. Veřejné rozpočty jsou ostatně vysávány a vyčerpávány dlouhodobě, což souběžně podvazuje ekonomický růst, investice i zájem zahraničního kapitálu, byť dle Stefese existují mezi jednotlivými státy určité rozdíly spočívající právě v tom, zda jde o korupci centralizovanou či partikulární. Autorita centrální moci totiž dokáže do jisté míry malverzace se státními prostředky krotit a kontrolovat, takže investoři mohou svůj kapitál do země vkládat s větší důvěrou. Je zjevné, že Stefesův přístup je na rozdíl od Caidenových více modelový a obecný a spíše zaujímá dvě krajní polohy, takže většina tranzitivních států se zřejmě bude nalézat někde mezi nimi s větší či menší blízkostí k jednomu z pólů. Teorie přechodů k demokracii sice přináší řadu typologií tohoto prvku (Stepan, Karl, Schmitter, Di Palma, Rustow, Przeworski, Dvořáková aj.), přiřadit jednotlivé státy k jedinečné kategorii je ale vždy velmi obtížné. Pokud bychom tedy chtěli ve Stefesově modelu například hledat místo současné České republiky, bude se nacházet spíše blíže decentralizované systémové korupci.¹⁷ K výše uvedeným dopadům Stefesovým a Caidenových tak můžeme v případě současného Česka nepochybně přednést některé analogické symptomy, jak na ně třeba upozorňují Potůček (2011), Dvořáková (2012), Pehe (2011), Bělohradský (2011) či Frič (2011) – rozvírající se nůžky mezi sociálními skupinami, pošlapávání sociálních práv, churavějící veřejný sektor a veřejné služby, hluboké propojení

¹⁷ Pokud jde o typologické zařazení událostí v Československu na přelomu let 1989 – 1990 v rámci teorii tranzice, jednotliví autoři se nedokáží přesně shodnout. Nicméně panuje soulad v charakteristice událostí, tedy že šlo o zhroucení starého režimu (což bezpochyby souviselo i s celkovými geopolitickými událostmi), rychlý odchod tehdejších politických figur v kombinaci s relativně krátkodobým vyjednáváním u kulatého stolu. Ve zhuštěné podobě tuto problematiku podává např. CIVÍN, Jan. Rámcová charakteristika československé tranzice 1989 – 1990. *Středoevropské politické studie*, 2004, roč. 4, č. 1. Dostupné z WWW: < <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=190>>.

politických a ekonomických elit, bezkoncepční tvorba veřejných politik často na zakázku preferovaných skupin, dlouhodobě přiroušený ekonomický růst, trvalý pokles příjmů do státního rozpočtu, pošlapávání demokratické soutěže politických stran aj. Filozof Václav Bělohradský systémověkorupční prostředí v Česku charakterizuje jako „*rozsáhlou a rozvětvenou subkulturu legitimizující pojetí politiky jako distribuci privilegií na základě tichých dohod mezi kmotry a jejich klienty,*“ (Bělohradský 2011) čímž deklaruje, že zásadním tuzemským problémem je klientelistická parcelizace veřejných zdrojů ve prospěch zjištných zájmů politickoekonomických elit.

Wallis (2006) volí jiný metodologický přístup než Caiden a Stefes. Upíná se na americkou historii a systémovou korupci, která podle něj narušuje korektní vládnutí, právo a politický systém, vidí jako pozůstatek britské nadvlády, s níž musela nová republika bojovat. Korupce sice podle něj z americké politiky nezmizela, ale Američané „*přišli na to, jak ji ovládat*“ (Wallis 2006: 23-24) Na druhou stranu Wallis dochází k podobným závěrům jako Stefes a Caidenovi. Na institucionální bázi rozlišuje dva druhy korupce, systémovou (**systematic corruption**) a zjištnou (**venal corruption**), což v obou případech znamená propojení politiky a ekonomiky. Neboli korupční prostředí obvykle bují právě tam, kde se stýká zájem veřejný a soukromý. Zatímco první korupci chápe jako manipulaci ekonomiky pro politické cíle s cílem vytvořit koalice, které dominují vládě, v druhém případě jde o provozování soukromých ekonomických zájmů prostřednictvím politických procesů, kdy ekonomika korumpuje politiku. (Wallis 2006: 25) Stejně jako v případě Stefesové a Caidenových znamená systémová korupce především partikularizaci ekonomiky, tedy institucionální nastavení limitů pro přístup k veřejným zdrojům (rent creating). Zisky pak opět slouží vládnoucím skupinám a jejich společným zájmům. (Wallis 2006: 56) V českém prostředí se pro podobné jednání vžilo označení bratříčkování, nebo systém ruka ruku myje (cronyism, crony capitalism), které je založeno na trvale nabídkovém systému, kdy se například veřejné zdroje na investice nevydávají na základě veřejné poptávky, ale z hlediska úzkých zájmů vládnoucích a vybraných ekonomických elit.

S Wallisovým přístupem přitom bezprostředně souvisí i termín **state capture**, (Hellman, Jones, Kaufmann 2000 srov. WB 2000) který evokuje zajištění nebo ulovení

státu (stát jako kořist) v rukou lovců či honců z řad soukromého sektoru. Děje se tak různorodým „přetvářením či formováním pravidel hry,“ (Hellman, Jones, Kaufmann 2000: 2), jako jsou „ovlivňování tvorby zákonů, regulací, nařízení a dalších vládních politik, (WB 2000: 1-2) ...které se upravují v souladu se soukromým a nikoli veřejným zájmem.“ (WB 2000: 3) Přičemž autoři odlišují statecaptory, kteří si k účelovým změnám legislativy a všech druhů regulace pomáhají korupcí a vydíráním, od takových firem, které podobných cílů dokáží dosáhnout jen svým vlivem, legálním lobbingem či vlastnickými vazbami. Rozdíl je přitom patrný v okamžiku, kdy dáme do souvislosti (nepřijatou) novelu zákona 166/ 1993 Sb. o NKÚ¹⁸, v níž zákonodárci z působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu přes varování neziskových organizací explicitně vyňali firmy se státní účastí s akciemi obchodovatelnými na burze (tj. především ČEZ), a na druhé straně související slova vicepremiéra Karla Schwarzenberga z 29. 9. 2011, že „je veřejným tajemstvím v této republice, že pan Roman a ČEZ tady financovali politické strany...“¹⁹ Pak je zjevné, že v tu chvíli hovoříme o state capture, o privatizaci veřejné správy, (Vymětal in Dančák, Hloušek, Šimíček (eds) 2006: 15) či skutečné symbióze politických a ekonomických elit. (Frič et al. 1999: 34) State capture totiž ve svém důsledku znamená „získávání renty (srov. rent creating u Wallise – pozn. aut.) pro úzký okruh jedinců, firem či odvětví prostřednictvím narušení základního právního a regulačního rámce.“ (WB 2000: 2) Tedy jinak řečeno „omezení přístupu konkurenčních skupin a zájmů k úřadům tím, že rozvrací či nahrazuje legitimní a transparentní kanály politického ovlivňování a zprostředkování.“ (WB 2000: 3) Pavol Frič (2012) zároveň upozorňuje svým způsobem na opačný systémověkorupční jev, typický hlavně pro postkomunistické země – **business capture**, kdy „podnikatelský sektor je v zajetí dravé vlády nebo úřednických a politických elit ... a musí (je) podplácet, aby dostal šanci s vládou podnikat.“ (Frič

¹⁸ Přestože novela zákona 166/ 1993 Sb. o NKÚ a souvisejícího čl. 97 Ústavy ČR prošla v roce 2012 naprostou většinou v Poslanecké sněmovně PČR, v Senátu nakonec 30. ledna 2013 schválena nebyla. Novelou přitom měla být rozšířena působnost nejvyššího externího auditora o územní samosprávu (kontrola zákonnosti) a státem a municipalitami vlastněné obchodní společnosti (kontrola účelného a efektivního hospodaření s veřejnými prostředky) s výjimkou těch, které jsou obchodovány na burze.

¹⁹ Schwarzenberg: *Všichni víme, že ČEZ financoval strany.* Aktuálně.cz 29. 9. 2011. Dostupné z WWW: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=715678>. Na velký vliv ČEZu ale upozorňují i mnohé neziskové organizace – například Ekologický právní servis – *Českou republiku neřídí vláda, ale ČEZ.* Dostupné na <http://www.eps.cz/zpravodaj/kategorie/zapojte-se/ceskou-republiku-neridi-vlada-ale-cez>.

2012)²⁰ Andrej Jakovlev (2006) nicméně míní, že přílišnému rozmáhání a bujení business capture obvykle účinně brání jak otevřená soutěživá ekonomika, tak demonopolizace veřejné správy, resp. vzájemná konkurence jejích vnitřních součástí. (Jakovlev 2006: 1048)

Systémová korupce jako pojem tedy jednoznačně proklamuje dlouhodobost, trvalost, stálost a odolnost, s níž není jednoduché bojovat. Michael Johnston (1998) dokonce míní, že i když se může časem zdát, že takové aktivity jsou potlačeny či alespoň redukovány, vždy nakonec „*najdou cestu pro sebeprosazení.*“ (Johnston 1998: 86, srv. Caiden 2003: 6) Síla systémové korupce totiž tkví v tom, co jsme již na začátku této kapitoly označili za jedno z východisek postkomunistických zemí, a to je zapuštěnost takových aktivit v ekonomickém a politickém systému tranzitivních režimů, které je pomáhají udržet a které „*činí lidi více zranitelnými vůči korupčnímu vykořisťování.*“ (Johnston 1998: 90) To mj. souvisí i s vládou práva, jak uvidíme dále. Pavol Frič (1999) vidí v prosazování korupce ve společnosti hned čtyři stadia, která na sebe navazují, systémovou korupci pak staví na pomyslný vrchol, kde formální instituce a sítě fungují jako paralelní centra moci, resp. tvoří symbiózu. (Frič et al. 1999: 32-34) Čím slabší formální instituce jsou, tím lépe jsou chráněny zájmy klientelistických skupin a tím hůře lze korupci identifikovat a postihovat ji. (Philp In Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 68) A nesejde na tom, zda v takovém případě hovoříme o korupčním státu jako celku, nebo jeho jednotlivých částech (místní správy a samosprávy). Teorell (2007) v tomto ohledu koncipuje korupci přímo jako (patologickou) instituci samu, která je podstatně odlišná od běžného vnímání odpovědnosti na bázi principal – agent. A nezáleží na tom, zda jde o zkorumpované instituce formální či neformální. „*Instituce může být vymezena jak „pravidly hry“, tak v kontrastu k tomu aktéry, kteří je hrají. ... Takový pohled na korupci se obvykle více vztahuje k neformální oblasti, kde korupce funguje jako neformální systém asymetrických výměn uvnitř organizované hierarchie.*“ (Teorell 2007: 9) Zkorumpované instituce sice přirozeně tvoří lidé, kteří korupčně jednají pro svůj vlastní zisk, neboli jak říká Frič, „*...princiálně zkažená instituce ani neumožňuje*

²⁰ Děkuji Pavolu Fričovi za laskavé poskytnutí textu své přednášky Political Consumerism on the Political Market: A systemic solution for systemic corruption, který prezentoval na mezinárodní konferenci o korupci v Karáči 20. – 21. října 2012.

svým členům, aby se chovali jinak než zkaženě,“ (Frič et al. 1999: 35) přesto v tomto případě nelze tvrdit, že korupce jako instituce je jen určitou formou agregace deviantního jednání individuů. Jde zde totiž daleko více o interakce a vztahy mezi aktéry samotnými než o jejich jednotlivé vnější projevy. Takže ani potírání korupce jako instituce není podle obou autorů možné aplikací konvenčního přístupu na bázi zodpovědnosti či skládání účtů (tj. principal – agent), jak uvidíme v kapitole 4. *„Pokud korupce není problémem skládání účtů, ale je vyvolána neformální společenskou smlouvou, s níž mohou souhlasit dokonce někteří principalové, pak nelze najít rychlé řešení prostřednictvím motivace a pobídek struktury agentů.“* (Teorell 2007: 11)

Stručně řečeno závěrem, v systémově korupčním prostředí mají neformální aktivity mimořádný prostor pro dosahování svých cílů. Systémová korupce se tak v tomto směru může projevovat například formou predátorských nebo redistribučních sítí, které s vyšší či nižší mírou dravosti tyjí z veřejných rozpočtů a parazitují na nich. (Frič 2008: 311)²¹ Vztah mezi nimi navzájem a jimi a zbytkem společnosti je typicky konkurenční, jde o boj o moc a ekonomické zdroje, charakteristická je komplicita členů sítě, nelegální aktivity a schopnost korupci imunizovat, jak ještě uvidíme později.

1.2.2 Organizované struktury a klientely

Jaká je vůbec v postkomunistických zemích geneze, pozice a charakteristika klientelismu? András Sajó (1998, 2002) vidí jeho společnou vývojovou linii s korupcí jako takovou. Obě struktury *„sice mají původ v předchozí komunistické nomenklatuře, ale způsob jejich sociálně-ekonomického rozvoje je odlišný.“* (Sajó 1998: 1, Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 1) Zatímco klasická korupce je chápána jako důsledek *„individuálního chování (selhání), které může, ale nemusí přerůst v masový fenomén“*, klientelismus charakterizuje jako *„formu sociální organizace.“* (Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 3) Mezi běžnou korupcí a klientelismem je tak nutně podstatný rozdíl. Dokážeme-li si korupci zjednodušeně představit jako v podstatě banální akt typu nabídnout úplatek vs. vzít úplatek, a jde v tomto případě

²¹ K problematice neformálních sítí a jejich systemizaci viz např. FRÍČ, Pavol. Světlé a stinné stránky neformálních sítí v postkomunistické společnosti. *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 2, s. 295-319.

jednoznačně o porušení zákona, klientelismus nabývá podob různých vlivových sítí, jejichž činnost mnohdy ani nemusí být nelegální – česká kontrarozvědka například v tomto směru mluví o aktivitách typu mediálních manipulací, ekonomickém nátlaku, zneužívání stranických struktur i nevládních organizací (Výroční 2011), představit si lze i očerňování rivalů či práci s různými kompromitujícími dokumenty, takže i při analýze klientelismu je velmi obtížné použít běžných korupčních konceptů, jak je známe ze západních teorií. Patrná disproporce je i v počtu jedinců, kteří jsou součástí obou aktů: u korupce si mnohdy vystačí jediné individuum samo o sobě, klientelismus má už z dob římského práva povahu vícečlennou, tvoří jej „*sítě sociálních vztahů, kde osobní loajalita k patronu převládá nad moderními alternativami tržních vztahů, demokratickým rozhodováním a profesionalitou veřejné správy.*“ (Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 3) I přes svou rozdílnou povahu ale krácejí oba jevy nejčastěji společně; podle Sajó tak proto můžeme v postkomunistickém kontextu hovořit o tzv. **klientelistické korupci** (clientelistic corruption), přičemž četnost jejího výskytu v tranzitivních zemích není dána jen zdejší korupční morálkou, ale nepoměrně větším počtem příležitostí daných uvolněním trhu, (Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 10) a také všeobecně špatným stavem institucí, vedle nichž se mnohdy vlivové (klientelistické) sítě utvářejí jako nová centra moci, paralelní mocenské struktury. (Frič 2008: 300) V tomto směru má klientelistická korupce velmi blízko k systémové korupci; oba fenomény jsou založeny na organizovaném a nikoli individuálním selhání a s oběma je velmi obtížné bojovat.

Klientelistické metody přitom nemusí být a často také nejsou založeny na okamžité vzájemné korupční výměně. Reciproční plnění (finance, zboží, služby nejrůznějšího charakteru, jmenování přízněné osoby do funkce, různé druhy protekce aj.) totiž může být realizováno v blízké i vzdálené budoucnosti, „*může souviset s volněji definovaným protiplněním, osobními, politickými a jinými vztahy mezi oběma stranami klientelistické transakce.*“ (Sičáková-Beblavá, Beblavý 2004: 327). Klientelismus v tomto ohledu vlastně setrvává na svých prazákladech, tedy loajalitě klienta ke svému patronovi či kmetrovi, jak se v poslední době často užívá v tuzemském politickém i mediálním diskurzu, který si může svou pohledávku vyžádat až v okamžiku potřeby.

Michael Johnston (1986) při své typologii korupce popisuje jednu z jejích čtyř variant jako **patronážní organizace, síť na bázi patron – klient** (patronage organizations, patron-client networks), přičemž je řadí mezi tzv. integrační a stabilní korupce. (Johnston 1986: 466n) V obou případech je to míněno ve smyslu soudržnosti, koheze takových sítí na základě společných zájmů svých členů, neboli laicky řečeno schopností vztahu mezi zkorumpovanými vydržet a přetrvat. Dalším aspektem je pro Johnstona i znak kvantity, tedy počet jedinců, kteří do sítí vstupují, setrvávají v nich a tyjí z nich. Zatímco „*tradiční klientelistické vztahy bývají mnohovrstevné s vzájemně se překrývajícími a posilujícími vazbami (příbuzenské vztahy, politické strany), v jiných organizovaných sítích (politické skupiny na úrovni města/obce) mohou být vztahy více specifické a závazky více limitované: například loajální hlasování dostačuje za politickou pomoc u policie.*“ (Johnston 1986: 468) Sajó už naznačil, že loajalita jedince k síti, již je členem, je prioritní nad jeho profesionálními povinnostmi a koneckonců i nad chutí participovat na demokratické povaze státu a tato silná vazba přitom působí i v opačném směru. Pokud jedinec jednou do takové sítě vstoupí, nechá se zkorumpovat, je pak velmi obtížné její osidla opět opustit. Znalost mechanismů fungování, vzájemná zkorumpovanost a sdílené zájmy totiž posilují závislost každého člena na každém a rovněž možnou vydíratelnost každého každým – zkrátka z nich činí korupční komplice. (Frič et al. 1999: 29) Pro analytika korupce (jakož i orgány činné v trestním řízení) je v takovém případě nesmírně obtížné získávat jakákoli svědectví zevnitř, protože každý únik informací, každá zrada společně sdílených zájmů znamená okamžitou reakci: semknutí sítě a potrestání viníka.²² Takové typické vyřizování účtů spočívající v podstatě v ostrakizaci jedince si na několika případech ukážeme i v analytické části této práce.

Vladimíra Dvořáková, která v monografii Rozkládání státu (2012) mj. analyzovala síť spjatou s fungováním plzeňské právnické fakulty, míní, že při zakládání klientelistických vazeb nejde o programové, ale spíše o „*svérázné budování sociálního kapitálu, specifických kontaktů na nejruznějších úrovních rozhodování.*“

²² Zejména ve vztahu k vyšetřování korupce je podstatným tzv. whistleblowing, tedy ochrana oznamovatelů korupce, což má pochopitelně souvislost i s klientelistickými sítěmi. Jedině takový jedinec, který bude mít určité záruky beztrestnosti na jedné straně, a ochranu svého fyzického bezpečí na straně druhé, se může stát účinným svědkem v korupčních případech.

(Dvořáková 2012: 138) Personální zdroje takových organizací tak tvoří široké spektrum lidí od politiků na různých úrovních stranické struktury, úředníků státní správy i samosprávy, zástupců podnikatelských subjektů (státních, samosprávných i soukromých), různých poradenských, mediálních agentur či advokacie a bezpečnostních složek. Jsou-li k tomu příhodné společenské podmínky, žijí a rozvíjejí se sítě vskutku bezbřeze. (Dvořáková 2012: 14) A mají-li vlivové sítě navíc své přímé kontakty a konexe rovněž ve vyšetřujících a justičních orgánech, zvyšují jejich členové v případě potřeby svou šanci na to, co Frič a Dvořáková nazývají imunizací korupce, (Frič et al. 1999: 29, Dvořáková 2012: 141) Petr Prchal ilegálními vyšetřovacími privilegii, (Transparentní 2006: 216) a BIS jednoduše podjatostí orgánů činných v trestním řízení, (Výroční 2011: 7) tedy účinné bránění ve vyšetřování kauz, nebo dokonce předem zaručené beztrestnosti.²³

Vrátíme-li se zpět k Andrási Sajó a jeho faktorům geneze a vnímání postkomunistické korupce, nelze v jejich souvislosti pominout důležitý pojem vláda práva (rule of law). Toto sousloví je politiky z tranzitivních zemí hojně užíváno jako základní předpoklad úspěšného boje s korupcí, stejně tak jej podle Sajó za esenciální považuje i zdejší veřejné mínění (ne vždy se musí představy politiků a veřejnosti shodovat!). Sajó ale od samospasitelnosti zákonných předpokladů vymýcení korupce odhlíží a naopak míní, že „*(vláda práva) ve skutečnosti zachovává status quo... a v mnoha případech přispívá k institucionalizaci a normalizaci klientelismu a korupce.*“ (Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 2) To lze vnímat hned třemi způsoby. Zaprvé se Sajó se v tomto ohledu vlastně shoduje s Gardinerem a Philpem a jejich poukazem na často korupční původ zákonů. V českém prostoru tak můžeme jednoznačně uvést třeba zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb., který až do své novely v roce 2012 v prostředí klientelismu významně omezoval soutěživost a tím zodpovědnou správu veřejných financí – zakázku bylo možné například zadat i jedinému (rozuměj klientelou předem vybranému) zájemci (nově musí být alespoň dva), norma ale připouštěla i nechvalně proslulé losovačky, tedy předvýběr dodavatelů triviálně prováděným losováním, což snadno vyústovalo v korupční

²³ V českém prostředí si v mezidobí 2011 – 2012 na politické scéně i v mediálním diskurzu získalo podobnou pověst Vrchní státní zastupitelství, vedené Vlastimilem Rampulou a nazývané lidově dle své zkratky VSZ vrchním státním zametačstvím, které se mělo údajně na výše zmíněných praktikách podílet.

chování.²⁴ Legislativa v postkomunistických společnostech může ale mít ještě další aspekt, jež jsme naznačili již v závěru kapitoly 1.1 v části o zaplevelení zákonů přílepkou, a tím je chaos, zmatek, netransparentnost. Může jít o nepořádek zapříčiněný někdy nedbalou prací zákonodárců, tedy nechtěná nedokonalost zákonů jako taková, která je živným prostředím pro šíření korupce, aktivity vlivových sítí i mafie, protože ty pak nemohou být státem a jeho orgány účinně regulovány. (Potůček 1997: 132, Frič 2008: 303-304) Ale jde rovněž o chaos záměrný a uměle vyvolávaný, které klientelistické struktury jako výhodný samy mnohdy iniciují, protože ztěžuje implementaci antikorupčních politik a dělá tedy boj proti korupci daleko těžším. (Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 10-11) Zcela zvláštní kapitolou jsou případy, které Jan Filip (2006) nazývá legálním sebekorumpováním veřejných činitelů. Zjednodušeně jde o to, že zákonodárci, ale i tvůrci nižších norem rozhodují sami o sobě, resp. „*sami stanoví pravidla, takže poté jednají podle nich zcela legálně,*“ (Filip In Dančák, Hloušek, Šimíček (eds.) 2006: 117) aniž by tím naplňovali explicitně dané definiční znaky korupce. Byť jde minimálně o jednání mnohdy neetická a nemravná. Filip jako příklady uvádí např. rozhodování o zvyšování platů zákonodárců, příspěvky na činnost politických stran, hlasování ve vlastních věcech, problematiku imunity a záležitosti s ní spojené. (Filip In Dančák, Hloušek, Šimíček (eds.) 2006: 117)

²⁴ Snad nejryzejší podobu dostalo losování v tzv. karlovarské losovačce (výběr dodavatele na výstavbu sportovní haly v Karlových Varech), svou roli ale tento institut sehrál i při výběru dodavatelů na rekonstrukci vysokoškolských kolejí v souvislosti s libereckým mistrovstvím světa 2009.

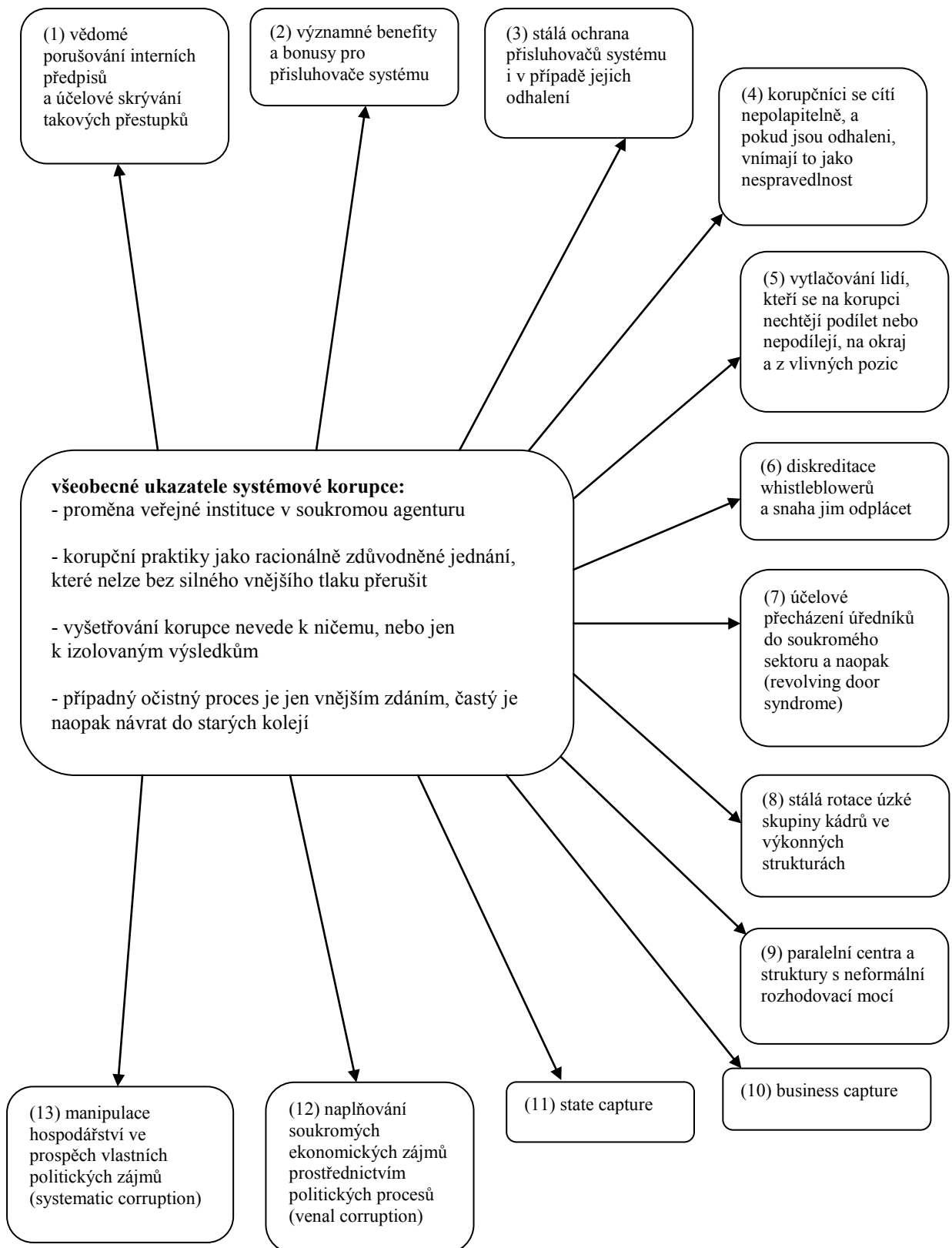
2. Indikátory systémové korupce, jejich detekce a ověřování

Pokud chceme účinně vyhledávat a potvrzovat případy systémové korupce na jakékoli analytické úrovni, je třeba předem stanovit a vysvětlit, jakým způsobem se vlastně tyto aktivity v reálném prostředí projevují. Například Caidenovi (1977, 2003) tvrdí, že se znaky systémové korupce se můžeme v případě, že hovoříme o nějaké instituci, setkat třeba tehdy, „*když administrativa mění očekávané cíle organizace, tlačí účastníky k děláni toho, co by se dalo jinak nazvat nepřijatelnými způsoby, a trestá ty, kteří odolávají. Deviantní chování je natolik institucionalizováno, že žádný jednotlivec nemůže být ... osobně obviňován za účast, takže dysfunkce je vlastně chráněna.*“ (Caiden & Caiden 1977: 306) Dá se tak říci, že zásadní snahou systémové korupce je maximalizovat počty zasvěcených účastníků tak, aby jejich zapojení a kontrola nad nimi byly absolutní. Pak totiž bude také minimalizováno riziko odhalení těchto aktivit. Od toho se pochopitelně odvíjejí i způsoby, jakými lze budoucí účastníky ke korupčnímu jednání získat, a také postihy, jimiž lze trestat ty, kteří spolupráci nejen odmítnou, ba dokonce proti ní aktivně činí nějaké kroky. Na druhou stranu je samozřejmé, že systémová korupce nabízí jejím účastníkům nejen podíl na zisku, ale také určitou ochranu. Stefes (2004) míní, že je přitom v rámci korupčního systému bezvýsledné dělat rozdíly mezi zkorumpovanými úředníky a volenými politiky, tedy mezi korupcí na nízké a vysoké úrovni, protože obě skupiny splývají. „*V takových zemích ... je zkorumpován celý státní aparát, a to od nejvyšších špiček až po ta nejspodnější patra.*“ (Stefes 2004: 3) Podle Wallise (2006) je zase typické propojení politických špiček a ekonomických subjektů, které vzájemnou manipulací a spoluprací udržují sebe samé u moci a zisků. Neboli obecně řečeno, všechny zmíněné úrovně, politici, úředníci i subjekty tržního prostředí, spolu čile kooperují, aby dosáhly především těchto základních cílů:

- uspokojení soukromých zisků,
- eliminace jakékoli antikorupční strategie a vyšetřování,
- a úsilí o to, abych jejich chování bylo ve společnosti vnímáno jako standardní a běžné.

Abychom mohli takové chování a jednání objektivně vyhodnotit jako systémověkorupční, musíme předem vytknout a definovat sadu indikátorů, na základě jejichž existence můžeme korupci ověřovat. Obecně lze vycházet z následujícího schématu ukazatelů (schéma 3), jimiž se systémová korupce a často se souběžně vyskytující klientelistické vazby mohou navenek vyznačovat. Jde v tomto směru o kombinaci přímých, a tedy více méně prokazatelných, jakož i nepřímých či nepřímo vypovídajících indicií. (Frič 2002) Jak jsme již vyložili v kapitole 1.2.2, korupční sítě jsou založeny na vnitřní soudržnosti, komplicitě a vzájemné ochraně svých členů, takže, jak uvádí Pavol Frič, je nutné se zaměřit i na nepřímé důkazy propojení elit, protože ty přímé velmi často chybějí. (Frič 2002)

Schéma 3 Indikátory systémové korupce



zdroj: Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003, Stefes 2004, 2007, Wallis 2006, Jakovlev 2006, Hellman, Jones, Kaufmann 2000, WB 2000, TI 2010, Jowitt 1992

Zejména v případě Caidenových (indikátory 1 – 6) lze vysledovat, že jejich přístup k objektivizaci systémové korupce není založen na výskytu na sobě nezávislých a osamocených prvků, ale tyto mají naopak jistou vnitřní spojitost a do určité míry tvoří sekvenci na sebe navazujících kroků. Jestliže na úplném začátku můžeme adeptům budoucí korupční směny položit obvykle nikdy verbálně nevyslovenou rozhodovací otázku, zda jsou ochotni se podílet na porušování či neporušování znění jakýchkoli interních předpisů, pak další jednání účastníků se odvíjí dle toho, jakou pozici k tomuto faktu zaujmou. Samo vědomé překračování interních norem a jeho skrývání (indikátor 1) si lze například v rámci některého z úřadů představit velmi snadno, podle Caidena se tak často děje na základě silných tlaků nadřízených na podřízené, které ale mají povětšinou neformalizovanou podobu, takže je nelze zpětně dohledat například v písemných záznamech. (Caiden 2003: 5) Je zřejmé, že takové jednání může být doprovázeno třeba obavou ze ztráty zaměstnání nebo vlivné pozice, která dané osobě přináší ekonomický a společenský prospěch. Pokud účastník na takové jednání přistoupí, zejména opakovaně, a stává se součástí systému, může za to v kladném smyslu podle Caidenových jako soukromý zisk očekávat:

1. nejruznější významné benefity v podobě finančních i nefinančních odměn, jmenování do nižších či vyšších vedoucích funkcí nebo jiných vlivných pozic, ale například i jen jistotu prostého faktu, že zůstane nadále zaměstnán (2),
2. účinnou ochranu systémem v případě jakéhokoli vyšetřování, protože bezpečnost jednotlivého prvku systému zakládá i bezpečí pro systém jako celek. (3) Značnou roli přitom může sehrát i tzv. imunizace korupce (Frič et al. 1999:29, Dvořáková 2012: 141), která dokáže účinným bráněním vyšetřování na úrovni orgánů činných v trestním řízení či v justici eliminovat jakékoli větší nebezpečí,
3. jen bagatelní následky v případě svého odhalení, což je naopak posléze často kompenzováno dalšími bonusy. To ostatně účastníky systému zpětně utvrzuje v jejich nepolapitelnosti (4).

Od účastníků, kteří se naopak nechtějí na korupčním jednání podílet, očekávají jejich nadřízení ke svému chování i chování ostatních korupčníků neutrální, shovívavý či dokonce lhostejný postoj. (Caiden 2003: 5) I tehdy ale mohou sami sebe zároveň

vystavit možným postihům v podobě postupného „odsunutí na vedlejší kolej“, tedy vytlačování z vlivných a lépe placených vedoucích pozic, nebo v horším případě dokonce úplné ztráty zaměstnání (5). Jejich čestné chování totiž korupčníci vyhodnocují jako deviantní. (Caiden & Caiden 1977) Pokud se účastník tlaku i aktivně vzepře a oznámí jej navenek (whistleblowing), ať už se jedná o spolupráci s orgány činnými v trestním řízení či médiu, stane se pronásledovaným, štvaným (6), „*terorizovaným a navždy diskreditovaným a potřebuje trvalou ochranu před odvetou.*“ (Caiden 2003: 6) V českém prostředí je známo hned několik takových případů, veřejně nejdiskutovanějším z poslední doby je pak kauza bývalého ředitele Státního fondu životního prostředí a současného senátora Libora Michálka.

Revolving door syndrome, neboli syndrom otáčejících se dveří (7) nemusí sám o sobě systémovou korupci indikovat, v každém případě ale často bývá jedním z jejích předpokladů zvláště v situacích, kdy je personálně i časově účelový a dochází k němu například s požehnáním zainteresovaných institucí. V takovém případě přestupuje hranice individuálního selhání. Podle TI jde „*o pohyb osob z úřadů do soukromých firem nebo v opačném směru za účelem využít období své veřejné služby ve prospěch současného zaměstnavatele,*“ (Transparency 2010: 2) a je lhostejné, zda jde o úředníky či volené politiky. Tím totiž vzniká na jedné straně riziko ohrožení integrity a nestrannosti veřejné funkce (ve prospěch soukromých firem), na druhé pak přímé neoprávněné zvýhodňování byznysu, protože podnikatelské subjekty dokáží z takového člověka vytěžit jeho zkušenosti, informace a kontakty. (Transparency 2010: 2, 3) A dá se předpokládat, že zájem soukromého sektoru na využití služeb takového jedince není jednorázový, ale dlouhodobý. Ve všech případech přitom trápí veřejný sektor – buď sám přichází obvykle o kvalitního člověka, který se následně zvenčí v soukromých službách podílí na atacích jeho rozpočtů, nebo je přímo do veřejných struktur nasazena osoba, která je ve prospěch soukromé sféry nahlodává zevnitř. S tímto indikátorem, tedy v souvislosti s přechody aktérů mezi oběma sektory, ale může souviset i všeobecný rys systémové korupce, jímž je proměna veřejné instituce v soukromou agenturu, resp. agenturu soukromých zájmů, (Jowitt 1992: 121-122) čímž lze zjednodušeně řečeno rozumět zvrát v prioritách chápání veřejného zájmu (zájmů obecné blaha) a zájmů soukromých. Neboli systémovou korupcí lze nazývat situaci, kdy „*instituce zaměňuje/ ztotožňuje partikulární zájmy se zájmy veřejnými,*“ stejně jako všeobecně prospěšné a soukromé

zájmy nedokáží rozlišit ani její předáci. (Jowitt 1992: 122) Veřejná instituce tím tedy fakticky pozbývá své vnitřní integrity chápat prioritně svou roli v prosazování všeobecných zájmů na úkor zájmů soukromých a partikulárních. Své kroky (veřejné zakázky, strategické projekty, normotvorba, reformy aj.) tak sice verbálně prezentuje jako veřejně prospěšné, ve skutečnosti ale primárně konvenují zájmům soukromým.

Stálou rotací kádrů ve výkonných strukturách (8) máme na mysli především dlouhodobé či trvalé držení faktické moci v rukách omezené skupiny lidí. V rámci územní samosprávy se tak často děje například v municipálních obchodních společnostech (dále jen MOS), které města a kraje mnohdy zakládají účelově, aby mj. ztížily možnost veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky a uvolnily prostor různým politickým i ekonomickým zájmům, které souvisejí jak s přímým odměňováním ve statutárních orgánech MOS, tak se systémověkorupčními a klientelistickými vazbami. Jejich krystalicky čistou podobou je pak nekontrolovatelné přidělování zakázek vybraným firmám či přímé vyvádění majetku municipalit.²⁵ (Šimáčková In Dančák, Hloušek, Šimíček 2006: 291 n.) Je nepochybné, že tento indikátor může velmi úzce souviset s následujícím ukazatelem, protože vedlejší struktury moci ve svém zájmu obvykle přímo ovlivňují personální obsazování MOS.

Cílem existence paralelních mocenských center či struktur (9) je přivlastnění si práva rozhodovat o tvorbě a směřování některých veřejných politik či projektů namísto běžných institucí. Paralelní struktury nejsou nijak formalizované či institucionalizované a nemohou de iure převzít reálné pravomoci volených orgánů (v našem případě hlasování rady města a jejího zastupitelstva), omezují ale v mnoha případech jejich rozhodování na čistě formální proceduru, protože o realizaci dané politiky či investičního záměru už bylo de facto rozhodnuto jinde a jinými. Jinými slovy, úřad a volení reprezentanti v tu chvíli administrují to, co je jim zadáno mocenskou skupinou. Jde svým způsobem o spojitý proces vzájemného udržování politické a ekonomické kliky u moci: politická reprezentace akceptuje poptávku mocenského uskupení po ziscích, ty je na oplátku svým vlivem – typicky většinou v zastupitelstvu – drží v politických funkcích. Existence paralelních struktur tak

²⁵ O tématu zamezování veřejné kontroly municipálních obchodních společností pojednává autorova závěrečná práce do předmětu Metody analýzy a tvorby politik.

může mj. vyúšťovat v dlouhodobé klientelistické zadávání a miliónové předražování veřejných zakázek či různé podvody při přidělování státních či evropských dotací, což nedílně doprovází systém provizí a odměn za zásluhy pro nejrůznější osoby. Jak například konstatuje i česká kontrarozvědka, byly v letech 2010 a 2011 vysoutěžené nabídky ve veřejném sektoru mnohdy výrazně předražené (Výroční 2011: 3-4, Výroční 2010: 3-4) a míra nadhodnocení se mohla pohybovat v řádech desítek procent. Podle Rasmy Karklins (2002, 2005) lze u zakázek v postkomunistických zemích obecně hovořit přinejmenším o dvou až třinásobku tržních cen, (Karklins 2002: 27) přičemž zisk jde obvykle dílem soukromým firmám, dílem pak jako úplatek či provize veřejným činitelům. Oboustranná výhodnost takové ekonomicko-politické sítě je více než zřejmá, protože garantuje dlouhodobost výnosů. A je také typické, že neplní-li (nebo nechce plnit) jedna ze stran dané či předepsané podmínky, musí obvykle z uzavřeného koloběhu vypadnout; daleko častější jsou přitom změny u jednotlivých figur v politické části sítě, protože pro změnu stávajícího ekonomického spoluhráče je třeba se opřít o minimálně stejně silného a vlivného partnera.

Ukazatele business capture (10) a state capture (11), jak jsme je představili již v kapitole 1.2.1, se projevují jako neformální sevření ekonomických subjektů v rukou úředníků či politiků, z nichž se podnikatelé musí reálně vykoupit, aby mohli naplňovat své vlastní zájmy (Jakovlev 2006, Frič 2012), resp. jako opačné zajetí veřejného sektoru soukromou podnikatelskou sférou, která různými nátlakovými nástroji chce dosáhnout změn pravidel hry a omezení konkurenčního přístupu k úřadům, resp. veřejným zdrojům. (Hellman, Jones, Kaufmann 2000, WB 2000) V obou případech je cílem naplnit nejrůznější partikulární zájmy. Business capture tak může souviset například s přístupem k veřejným zakázkám, které, jak uvidíme na příkladu Liberce, mohou být vyhrazeny jen vybrané skupině stavebních firem, state capture zase naopak může značit zajetí města, resp. samosprávy v rukou úzké skupiny ekonomických elit.

Poslední dva indikátory – manipulace hospodářství ve prospěch vlastních politických zájmů, tedy systematic corruption (13) a naplňování soukromých ekonomických zájmů prostřednictvím politických procesů, tedy venal corruption (12) – se nejen opět prolínají se všemi výše zmíněnými, ale jsou mnohdy jejich vyúštěním. V prvním případě jde o určité podřízení ekonomických zájmů zájmům politickým

prostřednictvím různých regulací, nařízení, kvót apod., (Wallis 2006: 25) přičemž smyslem vzniklé politicko-ekonomické formace je udržet si (nad)vládu. Druhým z ukazatelů rozumíme prosté tyčí na veřejných rozpočtech za pomoci obvyklých korupčních nástrojů a prostředků, jako je bratříčkování (cronyism), protěžování, nepotismus. I tato korupce, nazývaná Wallisem zjištěnou a nikoli systémovou, může nabývat dlouhodobých forem. Častým fenoménem nejen v tomto stupni korupce je i střet zájmů, tedy zjednodušeně řečeno kolize veřejné funkce či funkcí s privátním postavením jedince nebo jedinců. Neboli, jak říká Adriana Krnáčová, jde o situaci, „*když je osoba v pokušení zastávat veřejnou pozici a současně získávat nebo umožnit zisk výhod, které jsou veřejnému zájmu podřízené nebo jsou s ním v přímém konfliktu.*“ (Krnáčová In Dančák, Hloušek, Šimíček (eds.) 2006: 61) V českém prostředí sice problematiku střetu zájmu řeší zákon č. 159/ 2006 Sb., který taxativně vymezuje pojmy veřejný činitel na všech úrovních veřejné správy, jejich povinnosti, neslučitelnost funkcí i činností, podle nevládních organizací ale není dostatečný, protože samotný pojem střet zájmů nedefinuje, čehož úředníci a politici mohou využívat. (Oživení 2012) S tím souvisí i širší výklad tohoto pojmu, který se dnes typicky projevuje například na úrovni obecních a krajských samospráv. Jednotliví neuvolnění zastupitelé, kteří pod dikci zákona už nespádají, nezdědka bývají napojeni na spřízněné podnikatelské skupiny a často pak svým hlasováním rozhodují v jejich zájmu, aniž se de iure střetu zájmu dopouštějí. Z toho lze následně odvozovat i jejich vlastní zájem ve formě následných recipročních plnění. Zcela zásadní je v takovém případě vliv zmíněných skupin na chod samospráv. (Výroční 2011: 7-8)

2.1 Design výzkumu

Jak už bylo uvedeno v úvodu, tato práce je formována jako případová studie, která má na příkladu liberecké radnice v období posledních 10 až 15 let přednést a ověřit případy systémové korupce. Empirická část práce je přitom postavena souběžně na využití primárních i sekundárních dat. Pokud jde o data primární, tvoří je především soubor 14 hloubkových rozhovorů s aktéry, kteří se v definovaném období na radnici podíleli na tvorbě a realizaci politik, nebo byli jejich vnějšími pozorovateli. Zkoumaný vzorek se rekrutuje z řad zastupitelů koaličních i opozičních v érách minulých i současné, bývalých i stávajících úředníků magistrátu města či pracovníků orgánů činných v trestním řízení. Jejich strukturu lze nalézt v následující tabulce:

Tabulka 4 Struktura respondentů

Vykonávaná funkce	Období působení	Současné aktivity
zastupitel města	1990 – 2002	OSVČ
zastupitel města	1998 – 2002	OSVČ
zastupitel města	1998 - 2002	OSVČ
zastupitel města	1994 – 1998, 2002 - 2010	OSVČ
zastupitel města	1994 – 2006	zaměstnanec ve veřejném sektoru
zastupitel města	2002 – 2006	podnikatel
zastupitel města	2002 – 2010	OSVČ
zastupitel města	2006 -	zaměstnanec v neziskovém sektoru
zastupitel města	2006 -	volený reprezentant
zastupitel města	2010 -	zaměstnanec ve veřejném sektoru
úředník MML	první dekáda 21. století	zaměstnanec ve veřejném sektoru
úředník MML	90. léta až první dekáda 21. století	OSVČ
úředník MML	první dekáda 21. století	OSVČ
státní zástupce	2006 -	státní zástupce

zdroj: autor

Některé z výše uvedených osob autor kontaktoval opakovaně z důvodu došetření těch záležitostí, které se objevily až po absolvování vstupního interview. Ke konkrétním dílčím tématům byly dále úspěšně o vyjádření písemně či ústně (na záznam) požádány rovněž následující osoby:

Vykonávaná funkce	Období působení	Současné aktivity
tajemník Magistrátu města Liberec	2002 – 2010	tajemník Magistrátu města Jablonec n. N.
podnikatel – zadavatelská činnost a poradenství	2002 -	podnikatel – zadavatelská činnost a poradenství
podnikatel – stavební činnost	90. léta -	podnikatel – stavební činnost
podnikatel – inženýrská činnost	90. léta -	podnikatel – inženýrská činnost
statutární zástupce – firma s konzultační činností a poradenstvím	2010 -	statutární zástupce – firma s konzultační činností a poradenstvím
pracovník ve veřejné správě	90. léta -	pracovník ve veřejné správě
úředník MML	první dekáda 21. století -	úředník MML
úředník MML	první dekáda 21. století -	úředník MML
úředník MML	první dekáda 21. století -	úředník MML
úředník MML	první dekáda 21. století -	úředník Magistrátu města Jablonec n. N.

zdroj: autor

Jak je z obou tabulek patrné, přinášejí sice základní charakteristiku jednotlivých respondentů včetně relevantních údajů, zároveň ale záměrně zakrývají jejich plnou identitu včetně pohlaví a politické příslušnosti (u zastupitelů města). A to i přesto, že až na tři výjimky respondenti v rámci podpisu tzv. informovaného souhlasu (příloha č. 1) schválili zveřejnění svého jména v diplomové (rigorózní) práci, a jsou tedy připraveni své názory a postoje dodatečně veřejně obhájit. V rámci přímých citací v empirické části práce tak jména některých z nich přímo uvádíme. Většina dotazovaných byla vytipována předem z titulu autorových osobních zkušeností,²⁶ resp. dle toho, jak se aktéři ve veřejném prostoru léta projevovali, nebo v průběhu studia listinných dokumentů, někteří z nich ale byli kontaktováni až na základě metody snowball sampling, tedy na doporučení předchozích respondentů. Z předem oslovených jedinců odmítli poskytnout hloubkový rozhovor dva bývalí úředníci libereckého magistrátu, a to z konkrétních důvodů obavy z následných perzekucí, jeden další úředník sdělil, že nemá k tématu práce co říci.

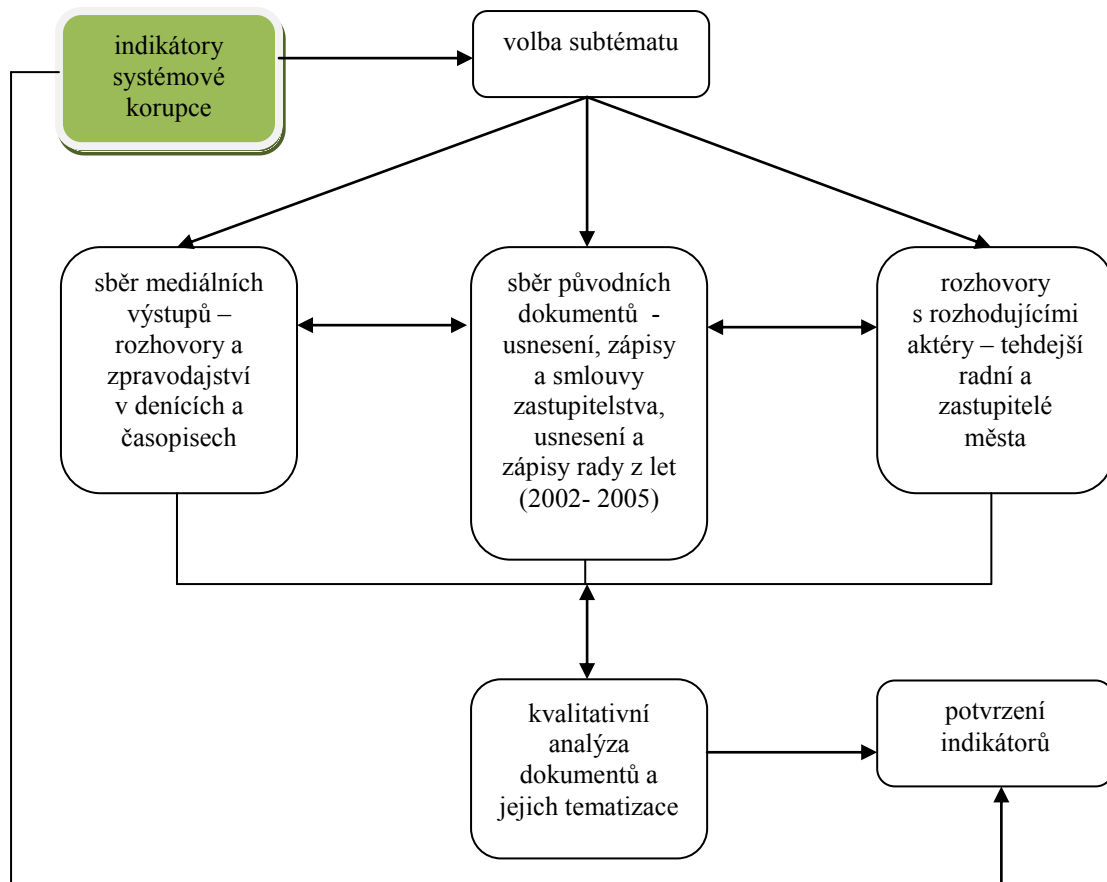
²⁶ Autor působil v letech 1998 – 2007 jako novinář v Mladé Frontě DNES a Právu.

Sběr primárních dat se uskutečnil v období listopad 2012 – březen 2013, a to prostřednictvím zmíněných interview s návodem, což mělo zefektivnit následnou analýzu, přičemž jejich délka se v průměru pohybovala kolem 60 – 70 minut. Každý rozhovor byl nahráván na digitální záznamník a následně přepsán; transkripce rovněž obsahuje údaje o datu a místu jeho pořízení. Interview byla uvozena vlastní stručnou charakteristikou respondenta (jak dlouho na radnici či ve veřejném prostoru působil a v jaké oblasti), dále byly kladeny otázky, které souvisely se zpracovávaným tématem s cílem získat popis osobních zkušeností a zasvěcený pohled na zkoumanou problematiku, měly potvrdit či vyvrátit tvrzení předchozích respondentů, reagovat na dobové ohlasy v médiích či konfrontovaly aktéra s písemnými dokumenty. Rozhovory k dílčím tématům probíhaly až na výjimky písemnou formou, která měla podobu několika konkrétních otevřených otázek, k nimž se měli oslovení vyjádřit.

Dalšími zdroji informací jsou především původní dokumenty veřejnosprávní povahy, resp. jejich kvalitativní analýza. Jejich sběr na jednu stranu podnítily samotné rozhovory, na straně druhé byly naopak tyto dokumenty dílčím zdrojem témat rozhovorů. Docházelo tím způsobem vlastně k jejich vzájemnému ověřování. Řada dokumentů a dat byla získána v režimu zákona 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, další pak vlastní badatelskou činností (například z otevřených rejstříků obchodního či veřejných zakázek). Jde zejména o materiály z činnosti statutárního města, z jednání rady a zastupitelstva města, a to jak podkladové, tak finální schválené – ojedinělými v tomto směru jsou mj. některé zápisy a dokumenty z neveřejného jednání rady města z let 2000 – 2010, dále nejrůznější smlouvy či faktury apod. Mnohé dokumenty, zejména ty starší roku 2006, které chtěl autor na základě rozhovorů shromáždit a analyzovat, však už nebyly na liberecké radnici, resp. jejím magistrátu dohledatelné s odkazem na skartační lhůty, jiné nebyly dohledatelné bez uvedení důvodu. Některé z dokumentů pak nebyly dostupné z důvodů souběžného vyšetřování orgánů činných v trestním řízení nebo orgánů státní správy. Část materiálů starších roku 2002 bylo také nutno studovat v depozitu Státního okresního archivu v Liberci, kde už byly umístěny jako zatím netříděné archiválie. Zdrojem ale byly i dokumenty mimo město Liberec (Technická univerzita v Liberci, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Nejvyšší kontrolní úřad aj.), dále nejrůznější sekundární data – drobné studie a analýzy zadávání veřejných zakázek v Liberci z pera nevládních organizací (Transparency International, Čmelák).

Posledním zdrojem dat byly četné mediální výstupy, které byly shromažďovány jak prostřednictvím databáze Newton Media, tak internetových vydání deníků a časopisů. Ty sloužily jednak jako iniciační prvek k rozhovorům a sběru dalších dat, ale také jako průvodce nejrůznějších kauz v čase. I v tomto případě byly články podrobeny dalšímu ověřování skrze původní dokumenty a rozhovory. Východiskem interpretace dokumentů byla kvalitativní analýza, byť některá data, například získané soubory fakturovaných částek za veřejné zakázky zadávané libereckou radnicí či uskutečněné veřejné zakázky za předem stanovené období a soupis jejich dodavatelů apod., bylo možné rovněž zjednodušeně kvantifikovat. V takovém případě bychom ale zůstali jen na půli cesty práce – věděli bychom sice, kdo zakázky získával a v jakém množství, nedokázali bychom ale zodpovědět, proč tomu tak bylo a jakým způsobem se tak dělo. V tom sehrály nezastupitelnou roli především hloubkové rozhovory s aktéry. Způsob nakládání s dokumenty a daty, jejich vzájemné ověřování a analýzu si tak můžeme modelově představit například na dílčím tématu transferu s rozsáhlými městskými pozemky, které pro výstavbu průmyslové zóny Sever (dále jen PZ Sever) připadly podnikatelské skupině Syner. V letech 2002 až 2005 šlo v Liberci o velmi sledovanou kauzu, jak ještě uvidíme v empirické části práce.

Schéma 4 Získávání, ověřování a kategorizace informací – transfer s pozemky v PZ Sever

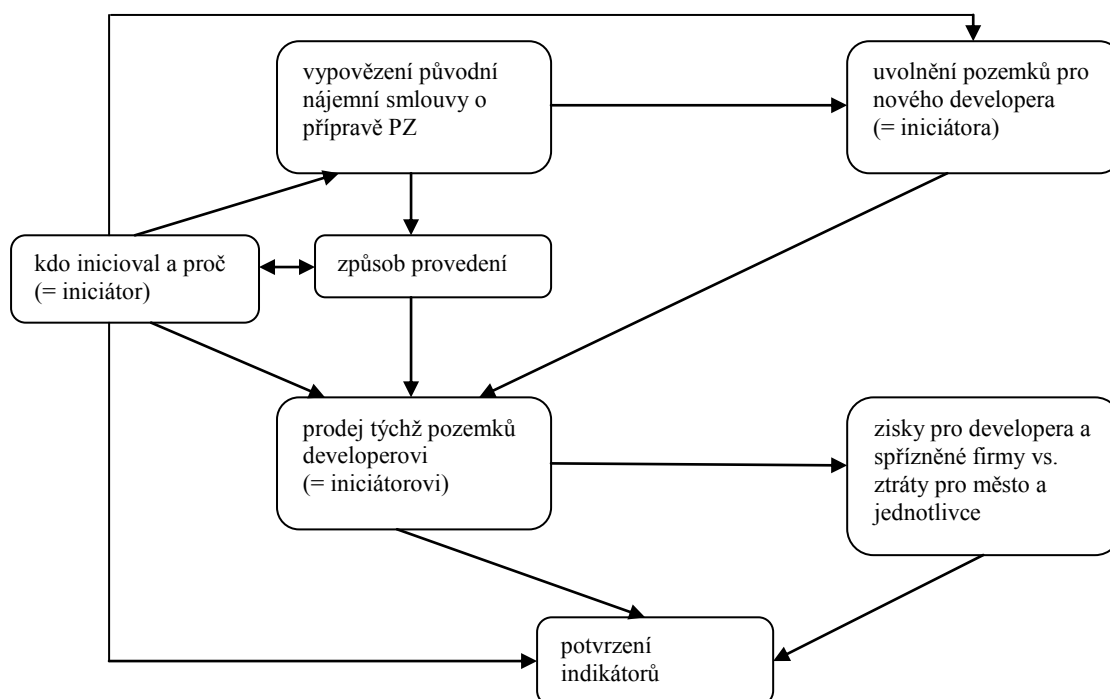


zdroj: autor

Ze schématu je patrná především interakce všech tří fází sběru informací a dokumentů – všechny se vzájemně iniciují, ověřují a prostupují (intertextualita). Z rozhovorů jsou postupně extrahovány podstatné výroky a fakta, které autor komparuje se sdělením dalších respondentů a zněním dokumentů, následně jsou organizovány do různých tematických složek, jak uvidíme v následujícím schématu č. 5 – např. okolnosti vypovězení původní nájemní smlouvy, okolnosti následného prodeje pozemků skupině Syner formou zmanipulované veřejné nabídky, konstruování kupní ceny, následný tržní zisk developera z dalšího prodeje aj. Získané údaje jsou posléze kriticky porovnány s dokumenty a dobovými mediálními výstupy a dále kategorizovány dle jednotlivých, předem stanovených indikátorů. Ty jsou pak závěrem potvrzeny a ověřeny. V jiných tématech – např. u kauzy multifunkční arény či v případě deskripce prosazování soukromých ekonomických zájmů prostřednictvím veřejného rozpočtu města, jsou navíc jako podpůrné prvky analýzy využity nejrůznější modely a grafická schémata.

Samotná výzkumná část rigorózní práce je pojata jako souběžná charakteristika daného prostředí, neboli liberecké radnice, a analýzy konkrétních modelových příkladů, na nichž ověřujeme jednotlivé indikátory, tedy vzájemné chování a jednání úředníků, politické reprezentace a ekonomických subjektů, a to v logice příčina → účinek. Jak už bylo řečeno, podstatné tak není jen postihnout, kdo a co nějakým způsobem činil, ale také proč tomu tak bylo a jakých k tomu užil prostředků. U výše zmíněného příkladu průmyslové zóny Sever tak třeba analyzujeme následující kategorie:

Schéma 5 Analýza modelového příkladu – nakládání s pozemky v PZ Sever



zdroj: autor

Zajímavé je přitom sledovat, že zcela zásadní je kategorie *iniciátor*, která je prapůvodcem celé transakce a souběžně ovlivňuje všechny subčásti procesu, aby na konci výrazně profitovala. *Iniciátor* je v tomto případě pevnou součástí paralelního centra moci, které za celou transakcí v zájmu svých zisků stálo. Na základě identifikace indikátorů pak lze dílčím způsobem vyslovit závěr, že konkrétní příklad naplňuje znaky systémové korupce. Výše zmíněný postup (ověřování indikátorů na konkrétních kauzách) výzkumné části práce byl zvolen záměrně, protože se předpokládá, že jednotlivé předkládané modelové příklady dokáží na jedné straně

dostatečně osvětlit fungování systému, jak byl na liberecké radnici nastaven, a zároveň spolehlivě prokázat, že prostředí nese znaky systémové korupce.

3. Liberec – město s pověstí korupce

„Nechcete nýst za svý činy žádnou odpovědnost

lidi jsou apatický – rovná se spokojenost...“ (rapper Lipo 2010: Pozdravy z Liberce)

„Žijeme v době svobody, kdy každý má právo na vyjádření svého kritického názoru.“ (Syner, tisková zpráva z 13. 2. 2012)²⁷

Už více než desetiletí je Liberec označován synonymem pro zkorumpované a klientelismem čpící město. Přestože pro tento průměr neexistují až na výjimky²⁸ žádná relevantní sociologická data v podobě měření korupčního vnímání, jako tomu bývá na úrovni jednotlivých států, lze najít bezpočet stejných či podobných vyjádření jak v hodnocení nevládních organizací či mainstreamových médií, tak i u mnohých politiků a řadových občanů. Zhlédneme-li zběžně, co všechny zmíněné k tomuto poměrně jednoznačnému závěru vedlo a vede, pak jde nejen o výsledky některých jednorázových protikorupčních projektů neziskové sféry,²⁹ ale především odraz množství případů a afér z nedávné minulosti i současnosti, které zasáhly libereckou radnici a její veřejné rozpočty. Jakkoli byl zejména nástup nového milénia v Liberci spíš obdobím pasivity médií i apatie občanského sektoru, což ve výsledku znamenalo, že se na mnohé kauzy jen málo upozorňovalo, nebo se dokonce tiše tolerovaly, druhá polovina dekády znamenala výrazné vzchopení mediálních, občanských i politických aktivit. Z řady reakcí běžné veřejnosti na tehdejší situaci ve

²⁷ Tisková zpráva ze dne 13. 2. 2012. *Když dva dělají totéž, není to totéž, aneb Komu zůstalo myšlení z dob totality*. Dostupné na <http://www.syner.cz/tiskove-zpravy/kdyz-dva-delaji-totez-neni-to-totez-aneb-komu-zustalo-mysleni-z-dob-totality/>. (3. 5. 2013)

²⁸ Rozruch způsobil v roce 2000 americký Prague Business Journal (PBJ), když ve své ročence City Invest Czech hodnotil na základně poznatků podnikatelů 14 krajských měst. V kategorii korupce skončil Liberec na zcela posledním místě. Tehdy čerstvý liberecký primátor Jiří Kittner (ODS) to mj. hodnotil slovy: *„Korupce? Spíše je možná taková ta drobná, proti níž se špatně bojuje, kdy chcete za pětistovku něco popohnat. Minula už ale doba, kdy soutěž mohla vyhrát firma se špatnou nabídkou jen proto, že někoho uplatila milióny.“ Podle Američanů je v Liberci nejvíce korupce ze všech krajů*. Právo 26. 8. 2000. Zpravodajství z Čech, s. 10. Ne všichni vědci obecně takovou formu hodnocení, jakou přinesl PBJ, vítají. Například András Sajó (1998, 2002) hledí na podobné průzkumy mezi podnikateli z konce 90. let s despektem a tvrdí, že mnohé z nich byly řízeny novináři a rádo by experty. (Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002: 11-12) To ale na druhou stranu neznamená, že bychom výstup PBJ měli automaticky považovat za irelevantní.

²⁹ Klientelistická mapa stavebních zakázek (TI 2005), Radnice bez korupce (TI 2006), Čmelák -

měště se vymykaly především ty, které si vypomáhaly satirou a ironií, jako byl třeba v roce 2010 předvolební protestsong rapera Lipa, v němž posílal „*Pozdravy z Liberce, města, kde jsou rozdány karty, vládne jedna parta a s ní stavební lobby...Pozdravy z Liberce, města, jemuž se hyzdí tvář a primátor se tváří, jako by měl svatozář...Pozdravy z Liberce, města, kde korupce prej není, pokud je tam necháme, málo se asi změní...*“³⁰ Či happeningová akce umělecké skupiny Guma Guar z června 2011, která veřejně tiskla napodobeniny bankovek s logem místní stavební firmy Syner.³¹ Pravděpodobně vrcholným symbolem zmaru byl nápis SYNEROV, který v říjnu 2008 rukou neznámých vtípalů nahradil na příjezdových cedulích do města tradiční označení Liberec. Vzpomeneme-li v této souvislosti na římské a středověké kartografy a jejich Hic sunt leones, jímž označovali zatím neprozkoumaná teritoria, místa a priori nebezpečná, necivilizovaná a anomická, tedy bez jakýchkoli pravidel a zákonů, dost možná chtěl neznámý autor/ autoři podobně metaforicky upozornit na totéž v případě Liberce.

Zajímavé je ale sledovat i politický diskurz té doby. Ten se kromě obrovského množství mediálních výstupů nejkoncentrovaněji projevil v rámci projektu Radnice bez korupce, jímž Transparency International před komunálními volbami 2006 oslovila vedoucí kandidáty jednotlivých volebních subjektů v osmi statutárních městech. (Radnice 2006) Dotazník s tématem protikorupčních postojů a transparentnosti v samosprávě v Liberci obdrželo 49 kandidátů, 22 se jich pak vrátilo zpět. Za zcela podstatné lze ze souboru osmi otázek považovat dvě:

1. Co považujete ve správě Vašeho města za největší korupční riziko?
2. Město Liberec má pověst města ovládaného stavební lobby. Souhlasíte s tímto výrokem? Pokud souhlasíte, co je podle Vás nutné proti tomu podniknout?

³⁰ *V Liberci vládne stavební lobby, kritizuje ODS v písni mladý raper.* iDNES.cz 4. 10. 2010. Dostupné z WWW: http://liberec.idnes.cz/v-liberci-vladne-stavebni-lobby-kritizuje-ods-v-pisni-mlady-raper-py5-/liberec-zpravy.aspx?c=A101004_1460428_usti-zpravy_oks. (5. 2. 2013)

³¹ *Umělci kritizovali korupci v Liberci, tiskli bankovky se jménem Syneru.* iDNES.cz 3. 6. 2011. Dostupné z WWW: http://liberec.idnes.cz/umelci-kritizovali-korupci-v-liberci-tiskli-bankovky-se-jmenem-syneru-1mo-/liberec-zpravy.aspx?c=A110603_1596633_liberec-zpravy_oks. (5. 2. 2013)

Probereme-li se došlými odpověďmi politiků, (všechny reakce v příloze č. 2) zjistíme, že více než 60 % z nich souhlasilo s výrokem, že město pod Ještědem ovládá stavební lobby, nebo upozornilo na propojení vedení radnice a stavební lobby, přičemž někteří kandidáti otevřeně uvedli, že jde o spojení ODS a firmy Syner, popř. skupiny Syner. Naopak tuto vazbu zcela odmítli jen čtyři respondenti: jeden kandidát ODS (tehdejší primátor Jiří Kittner, dalších 12 oslovených kandidátů ODS dotazník nevrátilo), dva kandidáti ČSSD a jeden z ODA. Jako největší korupční riziko se v odpovědích nejčastěji uvádějí výběrová řízení, čímž lze rozumět veřejné zakázky, ale také výběr zájemců při privatizaci městského majetku – byty, domy, pozemky. Z celého spektra reakcí lze s ohledem na kontext a na osloveného jedince jako signifikantní vytknout především tyto následující:

Korupční riziko? – *„Možnost zadávání zakázek menšího rozsahu pouze výzvou omezenému okruhu dodavatelů.“* (Eva Kočárková, SOS pro Liberec, dosluhující ekonomická náměstkyně primátora v koalici s ODS z let 2002 – 2006),

„Spolupráce – návaznost – fa. Syner – ODS.“ (Jana Kašparová, ČSSD, budoucí radní v koalici s ODS v letech 2006 – 2010),

„Propojení vedení města se skupinou Syner Group, resp. propojení ODS s touto skupinou a napojení dalších menších zejména ekonomických skupin...“ (Jan Korytář, SZ, budoucí primátor z let 2010 – 2011),

„Neprůhlednost výběrových řízení a následné nedodržování především finančních podmínek u ukončených výběrových řízení ze strany vítězného zájemce.“ (František Hruša, ČSSD, budoucí radní a náměstek primátora v koalici s ODS v letech 2006 – 2010).

Charakteristika stavební lobby? – *„Myslím, že definice stavební lobby je poněkud úzké. Jedná se o identickou skupinu osob, která město výrazně ovlivňuje, ne-li řídí. A je skutečností, že stavební lobby je nejvýraznější a nejviditelnější.“* (Pavel Harvánek, SNK-ED, bývalý radní v koalici s ODS v letech 1994 – 1998, tehdejší ředitel Krajské vědecké knihovny),

„Domnívám se, základní podmínkou je jednoznačné stanovení priorit města, které by bylo výsledkem široké politické dohody a nikoli potřeb soukromých subjektů. Dále považují za nutné standardizovat výběrová řízení tak, aby nebyla šita na míru pouze

některým subjektům.“ (David Václavík, SZ, dosluhující zastupitel v koalici s ODS z let 2002 – 2006),

„Ano, souhlasím. Zprůhlednit informace o všech nabídkách, rozmělnit investiční akce do více etap, umožnit účast i menším firmám.“ (Martin Sepp, ČSSD, budoucí zastupitel v koalici s ODS v letech 2006 – 2010).³²

Z výše uvedeného je tedy zjevné, že už v polovině první dekády nového milénia byl v liberecké politice pevně zakotven názor, že město se potýká se soukromým zájmem stavební lobby, reprezentované Synerem a propojené s vedením radnice v čele s ODS, přičemž tento vliv se uplatňuje především ve výběrových řízeních (veřejných zakázkách). Několik respondentů přitom velmi jasně reflektovalo své vlastní zkušenosti, jak vlastně místní buňka ODS fungovala a jak pevné postavení v ní firma Syner měla. Odvolaný primátor za ODS z let 1998 – 1999 Jiří Ježek například v roce 2005 pro Respekt uvedl, že Syner uplatňoval svůj vliv zřetelně primárně, když rozhodoval i o složení kandidátek, tedy sestavě lidí, která bude v radě či zastupitelstvu mj. hlasovat o velkých investicích: *„Vnitřní mechanismy (v ODS) jsou nastaveny tak, že ten, kdo nemá dobrý vztah k Syneru, tak se nedostane na kandidátku nebo na volitelné místo. Více než 60 % členů liberecké ODS je totiž zaměstnáno v některé z firem Syneru, takže stačí, když majitel jasně vzkáže – toho nevol, jinak si balíš kufry a jsi bez práce.“*³³ V rozhovoru k diplomové práci pak Ježek svá několik let stará slova potvrdil a dodal: *„Tam samozřejmě to tak nějak fungovalo, že se tiše předpokládalo, že ti, kteří se dostanou na volitelná místa, tak že budou nějakým způsobem ctít to, že tady je určitá skupina, které je třeba jít na ruku, řekněme. Ale já jsem to nerespektoval, protože ... jsem se nechtěl nechat zavřít, protože ono něco jiného je, když máte kolektivní nezodpovědnost a jste jeden ze zastupitelů, a něco jiného je, když jako statutární zástupce města sedíte za vyřezávaným stolem a svým podpisem se můžete poslat od tří do osmi let do vězení.“* Podobně se o poměrech v místním sdružení ODS v rozhovoru vyjádřil i další z jejich zastupitelů z let 1998 – 2002: *„V rámci ODS je členstvo převážně závislé na Syneru, svým způsobem je to tleskající parta – například ředitelé firem, kde má Syner podíl*

³² Radnice bez korupce. TI 2006. Odpovědi kandidátů do zastupitelstva města.

³³ *Co se nosí: máslo na hlavě.* Respekt 2005. č. 25, s. 13. Dostupné na <http://respekt.ihned.cz/c1-36243140-co-se-nosi-maslo-na-hlave>. (7. 2. 2013)

nebo personální propojení nebo spříznění přes další osoby...“ Nebo do třetice primátor Liberce z let 1990 – 1998 a zakladatel strany Jiří Drda, jak se veřejně vyjádřil v roce 2011 v MF Dnes: *„Nejen v ODS, ale ani v ostatních partajích to není jiné. Před volbami se přinesou kandidátky a členská základna je odhlasuje. Protože kampaně platí nějaká firma, pak si musí všichni svoje zvolení zaplatit tím, že hlasují pro její kšefty. Sponzor ti zajistil dobré místo, tak makej! ...Kde nejsou primárky, tam není diskuse o idejích. Jde jen o kšefty.“*³⁴ Libereckým zastupitelstvem i jeho radou tak od roku 2000 prošla a prochází řada významných lidí i takto spojených se skupinou Syner – kromě Kittnera mezi nimi byli například Jaroslav Mejstřík, kdysi mj. ředitel Paláce Syner, předseda správní rady Nadace Syner i viceprezident hokejového klubu Bílí Tygři, Ctibor Jech, generální manažer hokejového klubu, Pavel Bernát či Tomáš Hampl z vlivné Investorsko inženýrské a. s. (I+I), jež stejně jako hokejový klub patřila nějaký čas do Synerem zastřešeného holdingu. I pomocí podobných figur tak dokázala síť obsadit orgány města, které zjednodušeně řečeno rozhodují o rozdělování veřejných financí – o strategických a investičních záměrech, složení výběrových komisí pro veřejné zakázky nebo jejich přímém zadávání tzv. z ruky, mandátních smlouvách pro zajištění nebo koordinaci čehokoli, rozdělování dotací z fondu města nebo obsazování statutárních orgánů městských akciových společností. Podle Davida Ondráčky jde o obecný jev, typický pro každé větší město, kde se místní lobby *„snaží ovlivnit výběr kandidátů na funkce na radnicích, a tím si pojistit celou hru od začátku.“* (Ondráčka 2006 In Transparentní 2006: 51) Zjednodušeně řečeno, pokud jsou pod kontrolou rozhodující orgány města, existuje vysoká pravděpodobnost hraničící s jistotou, že budou hlasovat právě ve prospěch lobby a existujících paralelních struktur.

V následující části diplomové práce se pokusíme prezentovat empirické naplňování jednotlivých indikátorů stanovených v kapitole 2. Prostředkem toho bude mj. analýza některých konkrétních modelových příkladů, na nichž jednotlivé korupční indikátory budeme detekovat a interpretovat. Výzkumná část práce je přitom rozdělena do několika větších celků a pokrývá jak těsné vztahy mezi radnicí a nejbližším podnikatelským okolím (město vs. stavební lobby), tak dění jak na samotné liberecké

³⁴ *„Co mi vadí? Že Liberec neměl nic z prodeje spalovny.“* MF DNES 7. 9. 2011. Kraj Liberecký, s. 1.

radnici jako instituci (město vs. úředníci, město vs. političtí protivníci) a obecně otázku imunizace korupce.

3.1 Město vs. stavební lobby

Jakýkoli pokus stanovit přesnější datum zrodu korupčních a klientelistických sítí je zhora nemožný. Jak už bylo řečeno dříve, budování takových sítí je proces postupný, kdy dochází ke krokovému rozšiřování kontaktů na různých úrovních s rozhodovací legitimitou, roli ale hraje i otázka příhodných příležitostí, jichž se vlivová skupina chce zmocnit, nebo dokonce načasování přímé nabídky z veřejné sféry. V případě Liberce lze první zmínky o počátcích klientelistické korupce (Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002) zpětně vysledovat už na konci 90. let minulého století, prakticky otevřeně se pak o něm hovoří od chvíle, kdy se Jiří Kittner (ODS) stal po nečekaném odvolání svého stranického předchůdce Jiřího Ježka v prosinci 1999 libereckým primátorem. V osobě nového primátora, do té doby málo známého ekonomického ředitele už tehdy velmi silné stavební firmy Syner, se totiž potkalo to, co začalo být vnímáno jako holý fakt: veřejné a přímé úzké propojení radničních špiček a stavební lobby vedené právě Synerem. Jiří Kittner po celou dobu svých tří funkčních období (1999 – 2010) však nejen jakýkoli nestandardní vztah k Syneru vytrvale bagatelizoval,³⁵ ba dokonce nebyl schopen se účinně vypořádat se stále se objevujícím podezřením z určitého střetu zájmů. Když se v roce 2008 primátor podruhé ženil, za svědka mu šel přímo spolumajitel Syneru Petr Syrovátko. Když média v roce 2010 upozornila, že první muž města už několik let vlastní v Praze dva luxusní byty, z nichž jeden nakoupil od firmy Panorama Modřany na Syner napojené a jeho sousedy jsou manažeři a majitelé Syneru, Kittner to jako důkaz propojení se stavební firmou odmítl.³⁶ Přestože ani jeden z těchto dvou náhodně vybraných případů nemusí nutně mít přímé korupční pozadí, dostatečně ilustrují to, co by se dalo nazvat absolutní ztrátou soudnosti při výkonu veřejné funkce. V roce 2002 Kittner v deníku Právo na spekulaci o svých vazbách na Syner uvedl: „Každý ví, kde jsem předtím pracoval, a já s tím prostě nic neudělám. Je logické, že největší

³⁵ *Liberecké kauzy jsou umělé, tvrdí primátor.* MF DNES 15. 11. 2003. Kraj Liberecký, s. 3.

³⁶ *Rezidence mocných: Kittner a šéfové Syneru.* MF DNES 17. 7. 2010. Kraj Liberecký, s. 1.

*a úspěšná stavební firma, která se třeba přihlásí do 20 výběrových řízení, s největší pravděpodobností ve velké části z nich uspěje. Já se plánovitě snažím nebýt členem výběrových komisí, kde se účastní Syner, a ani nejsem na jejich výplatní listině.*³⁷ Pokud se probereme usneseními rady města jen z let 2006 – 2007, kdy se v Liberci kvůli přípravě mistrovství světa v klasickém lyžování 2009 (dále MS 2009) prostavěly stamilióny, skutečně zjistíme, že primátor nevstupoval přímo do hodnotících komisí, ale vždy figuroval jen jako první náhradník. Jak ale uvidíme v kapitole 3.1.2, pokud můžeme v Liberci hovořit o manipulování veřejných zakázek, rozhodně se tak nemuselo dít až v rámci posuzování nabídek, ale o několik kroků dříve.

Jak vlastně Liberec působil navenek na podnikatele, politiky i veřejnou správu? Hned několik následujících charakteristik město zjednodušeně popisuje v několika klíčových slovech: *Syner, propojení s radnicí, sport, soukromé ekonomické zájmy.* Adam Bašný, současný náměstek pražské vrchní státní zástupkyně, který v Liberci působil v letech 2006 – 2011 i jako vedoucí pobočky Krajského státního zastupitelství (dále KSZ), vidí město pod Ještědem jako centrum tří lobby – stavební, sportovní a myslivecké: *„Věděl jsem, ... že to je takové město se silnými klientelistickými vazbami, korupce se tam dá nalézt dost a vládou tam určité kliky. Tak jsem to považoval jako výzvu, tak jsem tam šel do Liberce a všechno se mi to potvrdilo. ... Pro Liberec za mých let byl typický klientelismus – relativně malé město, spousta zájmů. ... Bylo tam několik úrovní. Byla tam mocná ekonomická skupina Syner se svou mocí, která je velmi silná, a se svými lidmi rozprostřenými na těch důležitých místech. Ať již ten vliv přiznají nebo nepřiznají, tak ten vliv tam je. Pak je tam překvapivě silná síť ... sportovní – Liberec je město sportu a lidé, kteří se těmito záležitostmi zabývají a ochomýtají se kolem toho, tak to je opět taková silná parta. A pak jsem byl překvapen silou myslivecké lobby, která působí na Liberecku, kde spousta úředníků, advokátů a pak i různých našich pachatelů některé trestné činnosti i v rámci třeba policie se znala z mysliveckých sdružení... Nevím, jak je to odlišné od situace v jiných městech, v jiných prostředích, já jsem se tím pracovně setkával... Jenom jsem si uvědomil, jak policisté, někteří podnikatelé, advokáti a možná i někdo z justice, byť jsem se s tím neseťkal, ale nemohu to vyloučit,*

³⁷ *Cestu do USA dílem platí i daňový poplatník.* Právo 22. 2. 2002. REGION - Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Pardubický kraj, s. 10

najednou byli spřízněni takovým tím: my jsme myslivci, my se potkáme na těch naháňkách atd.“ Je ale třeba říci, že zmíněné lobby či sítě nežily a nežijí izolovaně vedle sebe, naopak, prostřednictvím řady vlivných jednotlivců, ať už podnikatelů, advokátů či politiků, se navzájem prostupovaly a prostupují... Miloš Vajner, podnikatel a tvůrce zábavního komplexu Centrum Babylon, v letech 2002 – 2006 opoziční zastupitel za US-DEU, přitom míní, že klientelistický způsob zadávání zakázek podle něj existoval v Liberci již ve druhé polovině 90. let, kdy chystal postupnou rekonstrukci staré továrny Hedva v dnešní Babylon. „... no tak se mi tady začali objevovat lobbisti a zástupci stavebních firem ... jeden pán, který tenkrát potom dělal něco pro město, měl firmu, která uměla udělat posudky ... byl zástupcem jedné strany, seděl i svého času na radnici, tak mi nabízel, že mi dá bokem něco, když budu u výběrového řízení upřednostňovat určitou firmu, tak jsem ho vypoklonkoval, že děkuju, nechci. Poprvé, kdy jsem narazil tady, tak to bylo s tou významnou stavební firmou libereckou, kdy jsme udělali jakési předběžné výběrové řízení, a ona byla v tom předběžném nástřelu o 30 % dražší než nejdražší firma. ... Tak jsme říkali, hele, se ani nezúčastňujte oficiálního řízení, protože to je nesmysl, budete stejně úplně jinde. No a tím byl asi vyhlášen takovej, já bych řekl nepříměj nebo nechtěnej boj, já vs. ta parta těch lidí... jak je to možný, že oni získali veškeré ty největší zakázky tady, jak je to možné, že já jsem jim tu zakázku nedal, jak jsem si to mohl dovolit jim to nedat?“

3.1.1 Paralelní centrum moci

Máme-li indikátor paralelní mocenské centrum považovat za empiricky naplněný, je nutné prokázat, že se rozhodnutí na oficiální úrovni města (rada, zastupitelstvo) např. o velkých investicích dělá jen čistě formálně, přičemž o nich bylo fakticky rozhodnuto ve vedlejších strukturách. Například Karel Vacek, majitel společnosti Snowhill, která na přelomu let 2005 a 2006 usilovala v rámci budování svého byznysu o pronájem ještědského lyžařského areálu, neváhal v lednu 2006 označit Liberec za Sicílii a velmi podrobně v MF DNES popsal, jak jeho investorská jednání pod Ještědem probíhala. Předně, kromě tehdejšího primátora Kittnera se musel sejít i se spolumajitelem stavební firmy Syner Petrem Syrovátkem, přičemž jednání se uskutečnila přímo v Syneru. „Bylo mi řečeno, že pokud chci v Liberci něco dělat, tak se s ním (se Syrovátkem – pozn. aut) musím domluvit. ... Zprvu jsem

si myslel, že to je pohádka. První jednání pro mě bylo velmi zajímavé. Nikdy jsem se nesešel, aby se sešli tři lidi – primátor, šéf stavební firmy, která s lyžováním nemá nic společného, a investor. Bylo to zvláštní, myslel jsem, že to byla nějaká sranda, nebyly to rozhodně hovory o Ještědu. ... V podstatě o tom, že je potřeba dát peníze do hokeje. Především mluvili hlavně o sobě, jak jsou mocní a že všechno, co je v Liberci dobrého, je díky nim, že umí sehnat peníze a tak. ... já vůbec nevěděl, kam jdu. Nesešli jsme se na radnici, ale v Syneru. Kýval jsem hlavou a bylo mi to jedno, nepřikládal jsem tomu velký význam. Myslel jsem, že když uděláme dobrou práci a vytvoříme dobrou nabídku, tak to bude jednoduchá věc. Považoval jsem tu návštěvu za formalitu.“³⁸ Jak ještě uvidíme dále, Vackova slova mohou být zásadní ve dvou věcech: pravděpodobně zcela věrně popsala způsob řízení velkých investic ve městě, který se neobešel bez účasti či souhlasu Syneru nebo jeho podstatných figur, neboli mohl jít po přímé navazující linii *vedlejší podnikatelské struktury* → *město* (v personifikovaném Vackově podání *Petr Syrovátka* → *Jiří Kittner*) a nikoli naopak, a také zmínila fakt souběžného financování libereckého hokejového klubu, který majoritně vlastnil/ vlastní Syner. Oba aspekty se přitom budou prolínat i následujícími kapitolami a potvrdí je hned několik na sobě nezávislých respondentů a také dokumentů.

Velmi podobných souvislostí se přitom lze dopátrat v případě výstavby multifunkční hokejové arény, která je dosud největší samostatnou investicí města v celkové hodnotě necelé miliardy korun. I zde lze totiž zaznamenat stopy skupiny Syner daleko předtím, než o projektu vůbec rozhodovali volení zástupci města. Následující ucelená chronologická řada ukazuje, že se v případě v tomto směru podařilo shromáždit jak řadu dokumentů, tak svědectví aktérů, která potvrzují, že o stavbě arény se fakticky rozhodlo daleko dříve a na jiných místech než 2. 9. 2003 při sice nezbytném, ale formálním hlasování zastupitelstva:

- 1) první dohledatelné zmínky o přípravě stavby arény v dokumentech města pocházejí z 24. 8. 2000 z dopisu ředitele a jednatele Stadionu Liberec, se Synerem personálně propojeného provozovatele starého hokejového areálu (dnes S group SPORT FACILITY MANAGEMENT patřící přímo do holdingu Syner), Jaroslava Kasíka. Kasík se tehdy obrátil na náměstka

³⁸ *Liberec patří na Sicílii, říká zájemce o Ještěd*. MF DNES 21. 1. 2006. Kraj Liberecký, s. 3.

primátora Tomáše Hasila (ODS) se žádostí o podstatné zvýšení provozní dotace a informoval ho, že změna byla dohodnuta „*při projednání koncepce dostavby městského stadionu při výjezdu rady města Liberec 3. 5. t. r.*“³⁹ Dopis tak není ničím jiným než jednou z prvních přímých indicií, že rekonstrukce stadionu se plánovala přinejmenším v těsné koordinaci se stavební lobby, (příloha č. 3)

- 2) už 5. 12. 2000 podepsal primátor Kittner s tehdejším ředitelem školského úřadu a zároveň svým kolegou radním Robertem Gambou (ODA) smlouvu o sdružení finančních prostředků na dostavbu městského stadionu v celkové hodnotě investice 386 miliónů. (příloha č. 4) Kittnerovi se ale smlouva málem stala osudnou, protože nebyla projednána ani v radě ani v zastupitelstvu, přičemž na první pohled město jako investora identifikovala s konkrétním výdajem financí a vložených pozemků. Těsně před volbami 2002, tedy bezmála po dvou letech od podpisu, tak musel primátor čelit trestnímu oznámení a následně i ročnímu vyšetřování speciálního útvaru pro odhalování korupce (SPOK). Ten ale 15. 9. 2003 trestní řízení ukončil, resp. věc odložil.⁴⁰ Okolnosti vyšetřování dnes kromě výsledku nezjistíme, za povšimnutí ale stojí to, že realizovaná investice na dostavbu areálu a další související práce nakonec částku zmíněnou v dokumentu překročila více než dvojnásobně,
- 3) na začátku roku 2002 (7. 2. – 13. 2.) společnost Stadion pozvala několik libereckých radních, zastupitelů i úředníků na poznávací turné po hokejových halách Severní Ameriky. „*Investor tu chce postavit zařízení pro veřejnost, přitom nikde v Evropě takový druh arény nestojí. Otázka zní – jak dostat zástupce radnice do Ameriky. Pokud by to platila celé radnice, šlo by to z peněz daňových poplatníků. Takhle to zaplatí soukromá firma, která se snaží přesvědčit radnici o prospěšnosti takové investice,*“ vysvětloval tehdy MF DNES jeden z pozvaných, náměstek primátora Stanislav Cvrček (US-

³⁹ Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 24. 10. 2000.

⁴⁰ Okresní státní zastupitelství v Liberci. Odpověď na žádost dle zákona 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k infomacím dne 11. 4. 2013.

DEU).⁴¹ Spolumajitel Syneru Petr Syrovátka to zpětně v roce 2004 komentoval slovy: „*Myslím, že poté, co haly v zámoří viděli, tak získali dost argumentů, proč halu v Liberci stavět. Kdyby tam nejeli, tak by nevěděli, jakou logiku taková hala skýtá. Bez vlastní zkušenosti by složitěji chápali všechny souvislosti...*“⁴² Firma chtěla za své hosty nejprve uhradit i veškeré cestovní náklady a ubytování, po negativním ohlasu v médiích však bylo veřejně oznámeno, že náklady přefakturuje společnost na město, část si pak uhradí pozvaní sami.⁴³ Ne všichni jsou ale přesvědčeni, že to tak nakonec i ve skutečnosti dopadlo: „*...byly řekněme náznaky, které celá republika hodnotila jako naprosto korupční jednání – zastupitelé byli na výletu za firemní prostředky, i když mnozí tvrdí, že si to platili sami, ale nikdo to neprokázal. ...řekl bych ty toky peněz těžko dnes dohledat, ty kouzla účetní atd. a je to už tak odlehlé. Tenkrát neměl nikdo zájem, a kdo měl zájem vrtat, byl postižen,*“ míní v rozhovoru pro práci expřímátor Drda. Oficiálně radnice ex post přiznala, že za letenku pro své tři úředníky – vedoucí důležitých a do projektu výstavby arény angažovaných odborů technického, rozvojového a školského,⁴⁴ jejich pojištění a diety zaplatila zhruba 200 tisíc.⁴⁵ Lze říci, že dodnes zcela nevyjasněná cesta úředníků, zastupitelů a radních za oceán nese znaky nepřímého úplatku, když byla zjevnou snahou provozovatele sportoviště, napojeného na budoucího dodavatele stavby, „pozitivně motivovat“ ty, kteří měli mít v dalších měsících formální vliv na rozhodování o stavbě nové haly. Arnold Heidenheimer podobnou věc nazývá „*přijímáním darů pro obecnou dobrou vůli,*“ (Heidenheimer 1970 In Heidenheimer, Jonhston 2009: 148)

⁴¹ *Soukromá firma zaplatí radním cestu do Ameriky.* MF DNES 30. 1. 2002. Kraj Liberecký, s 1. Srv. *Cestu do USA dílem platí i daňový poplatník.* Právo 22. 2. 2002. REGION – Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Pardubický kraj, s. 10.

⁴² *Politika a byznys jsou jedno hřiště.* MF DNES 30. 8. 2004. Kraj Liberecký, s. 3.

⁴³ *Nejzkorumpovanější české město.* ČT 1. Fakta. 18. 2. 2002.

⁴⁴ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 26. 3. 2002. Zpráva o služební cestě do USA.

⁴⁵ *Cestu do USA dílem platí i daňový poplatník.* Právo 22. 2. 2002. REGION – Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Pardubický kraj, s. 10.

- 4) na 9. 5. 2002 svolala radnice zastupitele na pracovní seminář s tématem dostavby sportovního areálu, jež se jako hlavní řečníci s tématem prezentace projektu zúčastnili i Jaroslav Mejstřík a Miloslav Otta, oba protagonisté Syneru. Firma tak znovu – tentokrát dva měsíce před vypsáním soutěže a sedm před jejím vyhodnocením – ukázala, že u projektu byla od začátku,⁴⁶
- 5) veřejná obchodní soutěž na dodavatele stavby byla vypsána v červenci 2002, pro město ji zajistila externí firma Compet Consult, o níž bude ještě řeč v kapitole revolving door syndromu. Vítězem soutěže byl v prosinci vyhlášen Syner za cenu bezmála 725 miliónů korun. Soutěže se zúčastnily čtyři firmy, dvě z nich – Metrostav a Průmstav byly vyřazeny, Unistav nabídl cenu o 68 miliónů vyšší.⁴⁷ Jak vyplývá ze získané interní zprávy hodnotící komise z 5. 12. 2002, vyřazené firmy nesplnily některé především formální podmínky pro zpracování nabídky, nebo nedoložily plně kvalifikační předpoklady. Přestože o přidělení zakázky vůbec nerozhodovala jen nabízená cena – vážených ukazatelů pro hodnocení nabídek bylo celkem pět, přičemž jejich váhy byly stanoveny od 16 do 24 % s odstupem vždy 2 %, nabídková cena (váha 22 %) se ukázala jako stěžejní kritérium,⁴⁸
- 6) pouhý den před obecními volbami, 30. října 2002, (příloha č. 5) uzavřelo město z časového hlediska zcela účelově mandátní smlouvu se společností Investing CZ na technický dozor investora a inženýrskou činnost s maximální přípustnou cenou 7,6 miliónu. Jednatel firmy, Josef Nadrechal, byl ve volebním období 1998 – 2002 členem rady města za Demokratickou

⁴⁶ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města dne 30. 4. 2002. O Mejstříkovi jako jednomu z top manažerů firem ze skupiny Syner, než se s holdingem v roce 2008 rozešel, již byla řeč, Otta pracoval do roku 1994 jako vedoucí Stavebního úřadu v Liberci, pak přešel do Syneru a v předmětné době působil jako investiční ředitel firmy.

⁴⁷ Nabídky dosahovaly výše 725 miliónů (Syner), 757,5 miliónů (Průmstav), 778 miliónů (Metrostav) a 793 miliónů (Unistav). Zpráva hodnotící komise, 5. 12. 2002.

⁴⁸ Zjednodušeně řečeno, komise stanovila, že každých 10 miliónů rozdílu oproti nejvýhodnější nabídce znamená pro uchazeče ztrátu jednoho bodu – Syner tak získal maximálních 10 bodů, Unistav jen 3,3, zatímco v ostatních ukazatelích byly obě firmy naprosto srovnatelné. Vůbec nejvyšším kritériem byly poskytnuté záruky a garance související se stavbou vč. platebních podmínek, následovala nabídnutá cena, dále technické, odborné a ekonomické předpoklady – mj. obrat ze stavební činnosti v posledních tří po sobě jdoucích letech ve výši nejméně 800 miliónů/ každý rok, zkušenosti a reference – mj. obdobné významné zakázky s objemem nejméně 100 miliónů v každém z předchozích pěti let a konečně doba plnění a garance termínů. Zpráva hodnotící komise, 5. 12. 2002.

regionální stranu. Podobné mandátní smlouvy na zastupování města jej budou lemovat i v dalších letech, jak uvidíme v kapitole o revolving door syndromu,

- 7) v průběhu roku 2003 se připravovalo financování arény – 20. 5. bylo radou města nejprve schváleno, že si radnice založí objektovou společnost, která bude úvěrem od HVB Bank splácet areál do ní vložený. Syner ale nakonec přichystal jiné financování ve spolupráci s PPF bankou (tehdy První městská banka) – původní květnové usnesení rady bylo 26. srpna revokováno a přijat jiný model, založený na koupi společnosti dodané Synerem (viz dále). Zřetelné stopy aktivní činnosti stavební firmy potvrzuje dopis z První městské banky s podmínkami financování stavby, adresovaný 19. 8. přímo Syneru, resp. Petru Syrovátkovi a nikoli městu či jeho oficiálním zástupcům, který je součástí dokumentů rady města z 26. 8. 2003,⁴⁹ (příloha č. 6)
- 8) v průběhu srpna 2003 Syner koupil firmu Z&A s. r. o.,⁵⁰ která se vzápětí stává Sportovním areálem Liberec (dále SAL); smlouvou z 21. 10. 2003 jej převzalo od Syneru město Liberec – společnost již má smluvně zajištěný úvěr od PPF banky ve výši 510 miliónů.⁵¹ Město má dle tohoto modelu půjčku splácet, zjednodušeně řečeno, formou pronájmu arény své nové společnosti SAL v roční výši 35 – 43 miliónů, a to až do roku 2017.

Z rozhovorů k práci a z mediálních vyjádření zveřejněných v následujícím boxu lze přímo vysledovat, jak vůbec příprava financování hokejové arény probíhala a že se tak skutečně dělo mimo radnici.

Box 1 Příprava projektu multifunkční arény

„Co se týče arény, tam jednoznačně to byl výtvor Syneru, protože ten v podstatě nosil ty materiály na radnici, dá se říct připravené, a tam už jenom docházelo k tomu jejich schvalování. Nevybavuji si vůbec nic, kde by bylo nějaké jednání, kde by se jednalo o koncepci té věci přímo na radnici. To bylo prostě připravený a takto servírováno už jako hotová záležitost. Hlavně v té době, kdy já jsem tam byl, tak už se jednalo o vlastní proces financování, protože výstavba arény byla už v té době schválena.

⁴⁹ Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 26. 8. 2003.

⁵⁰ Obchodní rejstřík. Sbírká listin Sportovní areál Liberec s.r.o. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=Sportovn%C3%AD+are%C3%A1l+Liberec&polozek=50>. (12. 2. 2013).

⁵¹ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 2. 9. 2003, s. 10.

Tam už jsme schvalovali v roce 2003...od léta proces financování, což tehdy také přinesl samozřejmě více méně v té době ekonomický náměstek pan inženýr Mýška (od r. 2005 jednatel Syneru – pozn. aut.), tam na té aréně pracoval, a možná se na tom částečně podílel, no částečně ne, asi významně podílel pan Ing. Slabý, který byl vedoucí ekonomického odboru na radnici. Ale že by tedy volené orgány nějakým způsobem do toho mohli zasahovat?...Fakticky to bylo připraveno naprosto mimo radnici,“ popsal situaci na radnici v letech 2002 – 2003 jeden z libereckých politiků. Také v tu dobu náměstkyně primátora pro školství, Dagmar Helšusová (Strana OS), tvrdí, že za arénou stála hokejová lobby, která ovšem snadno spojila své síly s tehdejšími vedením města: „Jsem hluboce přesvědčena, že za vznikem arény samozřejmě ... byl tlak lobby kolem hokeje. To je s něčím svázaný. Úkolem lobby je přesvědčit radnici, takhle to chceme a takhle to bude, takhle by to bylo dobře. A druhá věc je, jestli na to ta radnice přistoupí. A jestli na té radnici v té době bylo uskupení, které řeklo jo, na to my přistupujeme, tak se to hezky potkalo.“ I primátor Kittner ostatně v jednom z rozhovorů v roce 2003 otevřeně připustil, že Syner za přípravou financování skutečně stál: „Syner nám nabídl pomoc, když zjistil, že máme problémy s financováním. Udělal by to každý vítěz soutěže na tak velkou zakázku. Nikdo by ji nechtěl ztratit. Syner na tom s námi spolupracoval. Říkali jsme, co je pro nás přijatelné a co není. Podobně jednáme například se SSŽ. Dnes firma prostě odběratelům nabízí pomoc s financováním.“⁵² Zajímavé v jeho vyjádření je (stejně jako v případě Syrovátkových slov o „zájezdu“ do USA), že mu spojení investic města a aktivit soukromého dodavatele přišlo naprosto běžné, standardní. To jasně ukazuje na zásadní míru propojení obou sektorů a na normalizaci systémověkorupčních vazeb. Autorem posledního vyjádření je pak bývalý ekonomický náměstek primátora Drdy z let 1990 – 1994 Michal Hron, který v den, kdy stavbu arény schválilo zastupitelstvo, na plénu uvedl: „Kdo je vlastně iniciátorem a motorem celého projektu? Kde se tvoří jeho koncepce a vymýšlejí podmínky? Jsou to orgány města nebo je to společnost Syner?... Do dneška si o tom ...šuškali vrabci na střeše, že za vším je Syner, ale ode dneška, kdo si jen prolistuje k tomuto jednání podklady, nemusí poslouchat šuškáni vrabců. Máme zde dopis úvěřující banky, který je adresován společnosti Syner, máme zde společnost, kterou Syner obstaral, aby ji prodal městu. Zcela otevřeně a dokonce písemně se dokládá, že celou akci nepřipravuje město a jeho orgány, nýbrž společnost Syner. Jakým právem ale Syner tyto kroky podniká? Vždyť je to dodavatel stavby, nikoli pověřená osoba, která pro město zajišťuje financování akce. Jestliže tyto metody připouštíme, zpochybňujeme tím principy samosprávné demokracie, neboť z čí vůle a kde se má rozhodovat o veřejných prostředcích? Na radnici nebo v sídle společnosti Syner?“⁵³

Vliv Syneru ale pokračoval/ pokračuje i nadále i po zahájení stavby multifunkční arény 5. 9. 2003:

- 9) v roce 2005 získal Syner (jako jediný účastník veřejné soutěže) v areálu sportoviště zakázku na dodatečné práce ve výši 119 miliónů (tzv. konečná

⁵² Liberecké kauzy jsou umělé, tvrdí primátor. MF DNES 15. 11. 2003. Kraj Liberecký, s. 3.

⁵³ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 2. 9. 2003, s. 15.

bilance energií),⁵⁴ město pro její financování navýšilo stávající úvěr od PPF banky (v konsorciu s Commerzbank AG a Kommunalkredit Austria AG) a vzalo si od téže banky i nový překlenovací úvěr 33 milióny na zajištění vybavení sportovišť.⁵⁵ O rok později si pak další překlenovací úvěr vzala sama společnost SAL – 159 miliónů jí půjčila opět PPF banka v konsorciu s DEXIA Kommunalkredit Bank AG.⁵⁶ Na společnosti SAL nakonec uvázlo zástavní právo ve prospěch PPF banky ve výši 950 miliónů.⁵⁷ Sám SAL zadal v roce 2008 další zakázku Syneru – za 8,7 miliónu provedl stavební úpravy v hale a posilovně,⁵⁸ v roce 2009 pak provozovatel areálu, S group SPORT FACILITY MANAGEMENT, zadal Syneru další zakázku na výstavbu asfaltové dráhy v areálu za 13,4 miliónu.⁵⁹ Soutěž byla omezena výzvou několika zájemcům, vítěz přitom patřil ke stejnému holdingu jako zadavatel soutěže,

10) na základě několika navazujících smluv je už od roku 1992 provozovatelem areálu dceřiná společnost Syneru Stadion Liberec, dnes S group SPORT FACILITY MANAGEMENT, město v průběhu let platilo nájem ve výši 7,2 až 10,4 miliónů. Poslední, už koncesní smlouva byla uzavřena s účinností od 1. ledna 2010 na dobu 20 let (do otevřeného koncesního řízení se přihlásil jen S group), přičemž město se zavázalo každoročně provozovateli hradit 11,7 miliónu + DPH (tzv. cena za dostupnost pro poskytování veřejné služby, tj.

⁵⁴ Syner – referenční stavby. Dostupné na <http://www.syner.cz/referencni-stavby/id:12039>. (17. 2. 2013)

⁵⁵ Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 31. 3. 2005. Usnesení 42/05 Zastupitelstva města Liberec ze dne 31. 3. 2005, s. 5.

⁵⁶ Zadání proběhlo v otevřeném řízení, přihlásil se ale jediný zájemce, takže podle novelizovaného zákona o veřejných zakázkách by musela být soutěž zrušena. Věstník veřejných zakázek ISVZUS – oznámení o zadání zakázky. Dostupné na <http://www.isvzus.cz/cs-CZ/Form/Display/71701?style=white-space%3Apre%3Bheight%3A60px>. (12. 2. 2013).

⁵⁷ Obchodní rejstřík. Sportovní areál Liberec. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=Sportovni%3AD+are%3A1+Liberec&ic=&obec=&ulice=&forma=&ddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (12. 2. 2013).

⁵⁸ Syner – referenční stavby. Dostupné na <http://www.syner.cz/referencni-stavby/id:12047>. (17. 2. 2013).

⁵⁹ Věstník veřejných zakázek ISVZUS – oznámení o zadání zakázky. Dostupné na <http://www.isvzus.cz/cs/Form/Display/95720>. (17. 2. 2013).

využití sportovišť školami, kluby, veřejností). Po analýze smlouvy lze dojít k následujícím celkem přesvědčivým argumentům o její nevýhodnosti pro město, resp. výhodnosti pro provozovatele:

- ke smluvené ceně za dostupnost připočítá město provozovateli každé tři roky inflaci, takže cena v čase stále roste. Možná logické ustanovení ale lze vyvrátit faktem, že původní nájemní smlouvy s klauzulí inflace vůbec nepracovaly. Rovněž příspěvkové a rozpočtové (školy a školky) organizace města jsou závislé na aktuálně každoročně schváleném rozpočtu města bez inflačního vlivu a jejich dotace v poslední době naopak klesají,
- město platí veškeré nákupy hmotného majetku nad 40 tisíc a nehmotného nad 60 tisíc, jakož hradí i investice a stavební úpravy. V porovnání s praxí u příspěvkových organizací města, kde se zřizovatel na svěřeném majetku podílí jen na velkých investicích, ale zbytek hradí subjekt ze svého provozu, jde rovněž o nestandardní opatření,
- provozovateli naopak zůstávají veškeré zisky z reklamy a pronájmu nebytových prostor v aréně (skyboxy) a pozemků, aniž by byl nucen je investovat zpět do areálu. Jak podstatné toto ustanovení je uvidíme v kapitole business capture,
- smlouvu lze ukončit výpovědí s roční výpovědní lhůtou, nejdříve však po 10letech provozování, ukončit kontrakt jednostranným odstoupením je vázáno na taková porušení smluvních ustanovení, že je to v praxi nereálné,⁶⁰
- ze smlouvy dále vyplývá, že město si může pro veřejnou službu z titulu platby za dostupnost vyhradit prakticky jakékoli z místních sportovišť s výjimkou jediného – multifunkční hokejové arény. Její

⁶⁰ Koncesní smlouva mezi Statutárním městem Liberec a S group SPORT FACILITY MANAGEMENT, s. r. o. ze dne 16. 12. 2009, s. 7, 9, 13, 15, 16-19, 19-21.

případné využití musí zvláště zaplatit,⁶¹ což působí ve vztahu majitel arény (100% městská společnost Sportovní areál Liberec vs. provozovatel, tedy člen holdingu Syner) zvláště paradoxně.

Když v srpnu 2004 poskytl spolumajitel Syneru Petr Syrovátka rozhovor MF DNES, nepochyboval o tom, že jeho skupina bude sportoviště i nadále provozovat, a zavázal se, že město to nebude stát více než v tu dobu. „*Jsme nejen stavebníci, ale i budoucí provozovatelé. Dali jsme městu písemné záruky, že nezaplatí ani o korunu více, než ho dosud stojí provoz stávajícího areálu.*“⁶² V prvním sdělení se nemýlil, ve druhém ano. O půl roku později, v březnu 2005, přislíbil primátor Kittner na zastupitelstvu, že od roku 2010 se společnost Stadion zavázala snížit nájemné na provoz arény z deseti na šest milionů korun, aby městu vynahradila tehdejší navýšení investice v areálu o 119 milionů.⁶³ K 15. 4. 2005 město skutečně v dodatku č. 8 smlouvy s provozovatelem č. 3800/02/0002 snížilo dotaci na avizovaných šest milionů, ale s platností od roku 2011,⁶⁴ na což už nikdy nedošlo, protože v účinnost mezitím vešla výše analyzovaná koncesní smlouva s aktuálně více než dvojnásobnou platbou. Naopak v letech 2007 až 2009 město vyplácení 10milionové dotace pozastavilo z obavy, že bude nařčeno z veřejné podpory, obecně zakázané EU. Sama radnice ale nikdy podnět k přezkumu Evropské komisi nedala, vždy se v teoretické rovině odkazovala jen na názor právníků, posudků a své pocity.⁶⁵ Místo toho v listopadu 2008 zastupitelé na návrh rady schválili jednorázové finanční vyrovnání, jímž provozovateli na dva roky zpětně a na jeden rok dopředu přičkli celkem 34,8

⁶¹ Koncesní smlouva mezi Statutárním městem Liberec a S group SPORT FACILITY MANAGEMENT, s. r. o. ze dne 16. 12. 2009, s. 8, 36-42.

⁶² *Politika a byznys jsou jedno hřiště.* MF DNES 30. 8. 2004. Kraj Liberecký, s. 3. Srov. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 26. 8. 2003 – i zde se jasně uvádí, že provozní dotace byla dohodnuta na 10 milionů korun.

⁶³ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 31. 3. 2005, s. 10. Jiří Kittner: „*A v podstatě poslední, co bych stručně řekl, společnost Stadion, která má zájem, a bychom toto schválili, tak navrhl a zavázala se, aby nám vyrovnala z hlediska rozpočtu to navýšení od toho roku 2010, tak se zavazuje, že na základě smlouvy, kterou má správcovské, kde má dotaci 10 mil. Kč na správu toho areálu, takže bude souhlasit od toho roku 2010 s jejím snížením na 6 mil. Kč, aby snížila to, že se zaváže, že s touto dotací ten areál bude obhospodařovat v souladu s touto smlouvou.*“

⁶⁴ Nájemní smlouva č. 3800/02/0002 ze dne 1. 2. 2002. Dodatek č. 8 ze dne 15. 4. 2005.

⁶⁵ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 27. 11. 2008, s. 27, 30.

miliónů,⁶⁶ tedy de facto dotaci ve výši 11,6 miliónů/ rok. S odstupem času se tak spíše zdá, že změna vztahu z nájemního na koncesní bylo pro město i provozovatele možností, jak se předchozích Syrovátkových a Kittnerových veřejných závazků snížit dotační platby jednoduše zbavit, a nastavit takové parametry využívání sportoviště, aby se hokejová aréna, bezpochyby hlavní důvod takřka miliardové investice, dostala výhradně do rukou holdingu Syner a jeho hokejového klubu. Už v listopadu 2008 na zasedání zastupitelstva přítom bývalá Kittnerova ekonomická náměstkyně a v tu dobu už opoziční zastupitelka Eva Kočárková (Strana OS) předvíдалa, že koncesní smlouva nakonec město vyjde draž než tehdejší dotace z nájemní smlouvy: „*Já se obávám, že z koncesního řízení vyjde návrh, který bude pro město ještě horší z hlediska toho doplatku těch provozních nákladů, než je tento, protože těch 10 milionů je zřejmé, že asi nějak nestačí...*“⁶⁷ Její slova zůstala tehdy bez komentáře.

Z uvedeného souhrnu dokumentů a vyjádření je jasně patrné, že hlavním původcem myšlenky a výstavby multifunkční arény byla skupina Syner – stavbu podle všeho od počátku iniciovala, do projektu promlouvala hluboko předtím, než byla vyhlášena veřejná soutěž na dodavatele, aktivně jej připravovala, sjednávala financování a dokonce pozvala část úředníků a zastupitelů napříč politickými kluby za oceán. Hotové dílo pak rovněž sama provozuje na základě smlouvy, jejíž finanční plnění ze strany města není fixní, ale v čase stále roste. Městu samotnému byla v kusu naopak odkázána jen malá role schvalovatele a administrátora, byť projekt byl financován čistě z veřejných prostředků, obecních a státních. Co je ale podstatné a vyplývá z uvedených kroků, město jako samospráva se vlastně na přípravě a realizaci multifunkční arény vůbec nepodílelo s výjimkou několika schvalovacích aktů – hlasování v radě města a v zastupitelstvu. Veškeré podstatné činnosti byly outsourcovány, tedy dodávány povětšinou spřízněnými externími firmami: od projektu (BFB – studio), přes vypsání a zpracování soutěže (Compet Consult), zajištění financování (PPF banka), stavbu (Syner), technický dozor (Investing CZ) až k provozu hotového sportoviště (Stadion Liberec/ S group SPORT FACILITY MANAGEMENT). Úředníci města tak měli jen tzv. supervizi, tedy účastnili se

⁶⁶ Dokumenty ze Zasedání zastupitelstva města Liberec dne 27. 11. 2008.

⁶⁷ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 27. 11. 2008, s. 31.

kontrolních dní, a zjednodušeně řečeno podepisovali a propláceli dodavatelské faktury. Indikátor existence paralelního centra moci tak můžeme v tomto směru považovat za empiricky naplněný. Těžko si lze představit lepší doklad jednoho ze základních systémověkorupčních rysů, jímž je proměna veřejné instituce v agenturu soukromých ekonomických zájmů (Jowitt 1992): město sice investuje, ale navenek deklarovaný veřejný prospěch stavby silně pokulhává za zjištěným soukromým.

3.1.2 State capture/ Systematic corruption

Zajetí státu, resp. v našem případě města Liberec v područí soukromého sektoru a jeho zájmů (Hellman, Jones a Kaufmann 2000, WB 2000) je dobře patrné prakticky z celého sledovaného období. Projevuje se především v obecné rovině ve způsobu zadávání stavebních veřejných zakázek, který znemožňuje velké řadě subjektů konkurenční přístup k veřejným zdrojům, protože využívá nelegitimních a netransparentních způsobů zprostředkování. Jak uvidíme, v našem případě jde například jak o velmi časté pořádání veřejných soutěží s omezeným počtem účastníků, tak o různé přestupky vůči zákonům 40/ 2004 Sb. a 137/ 2006 Sb. o veřejných zakázkách (nezákonné dělení), jak je především konstatovaly Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále ÚOHS) a Nejvyšší kontrolní úřad (dále NKÚ). Indikátor state capture v tomto smyslu silně souzní s indikátorem systematic corruption, (Wallis 2006) protože ovlivňování veřejných soutěží se děje prostřednictvím neformálních nařízení a kvót, které zabraňují jedněm účastníkům otevřený přístup k zakázkám, zatímco druhým pak umožňují spolu s politickou formací udržet si určitou politicko-ekonomickou nadvládu nad městem. To má za následek nevhodné a neefektivní zacházení s veřejnými zdroji, jak uvedl v roce 2012 i ÚOHS.⁶⁸ V následující kapitole tak nejprve provedeme samotnou analýzu stavebních zakázek v první dekádě milénia s ohledem na úzký okruh vítězných firem i způsob kontrahování (A.), analýzu průběhu řízení ÚOHS a NKÚ s městem ohledně zakázek pro mistrovství světa 2009 (B.) a rozhovory s respondenty naznačíme, jakým způsobem radnice se zakázkami pracovala před jejich zadáním i v průběhu hodnocení nabídek (C.).

⁶⁸ Rozhodnutí ÚOHS č. j. R130/2011/VZ-7128/2012/310/PMO ze dne 8. 6. 2012. Dostupné na <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9642.html>. (5. 4. 2013).

(A.) Abychom mohli systém zadávání veřejných zakázek dostatečně rozkrýt a vyhodnotit, je třeba se hlouběji zaměřit na zadávané zakázky v letech 2000 – 2010, resp. do konce října téhož roku, kdy na radnici nastoupila nová politická reprezentace. První dílčí analýzu provedla už v roce 2005 TI, když v rámci projektu Klientelistická mapa ČR zpracovala i zakázky kontrahované libereckou radnicí v letech 2000 – 2004. Přehled soutěží o stavební zakázky v následujícím období do 6. července 2006 jsme získali na základě zákona 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ze zdrojů magistrátu města a souběžně z veřejných dostupných zdrojů (rejstřík Centrální adresa), zakázky v období červenec 2006 – říjen 2010 jsme pak vytěžili výhradně z veřejně dostupných zdrojů (elektronický věstník zakázek ISVZUS). Ve všech třech případech byla stanovena dvě kritéria, která byla žádoucí naplnit: zjistit vítěze stavebních zakázek ve výši nejméně od 10 milionů výš a především způsob či formu, jakými byly zakázky soutěženy. Tedy zda šlo o obchodní veřejnou soutěž bez omezení počtu účastníků (dále OVS), nebo soutěž – sice legální, ale méně transparentní – s omezením na základě výzvy, kdy je aktivně poptáván jen malý okruh vytipovaných firem (nejméně pět), příp. vyjednávací řízení, kdy se okruh vybraných firem může zúžit dokonce jen na tři (obě dále VVZ). V rámci vlastní badatelské práce pak byla u zakázek v období 2005 – 2010 snížena zadaná cena na nejméně 1 milión bez DPH.

Podle TI rozdělilo město v letech 2000 – 2004 v celkem 40 zakázkách 2,68 miliardy korun, přičemž nejvíce – 38,5 % z celkového objemu (tj. 1,032 miliardy) získal Syner (5 zakázek), následovala Interma (29,5 % – 790,2 milionů, 4x) a Strabag (8 % – 216,4 milionů, 6x), což už tehdy TI otevřeně připisovala spojení ODS, radnice a Syner. (Transparency 2005) Podstatné je také sledovat, které další zejména místní firmy z veřejných prostředků (městských i státních) převážně stavěly, protože jejich jména se budou opakovat i dále a především zazněla v rozhovorech s respondenty: BREX – 4x, První regionální stavební (dnes Regionální stavební) – 4x, SSŽ (dnes Eurovia CS) – 4x. Pouze ve 14 případech šlo o obchodní veřejnou soutěž, zbytek zakázek město zadalo výzvou více zájemcům.

V období od 1. 1. 2005 do 6. 7. 2006 pak město vypsalo dalších 18 stavebních zakázek, přičemž 5x uspěl BREX, 4x Syner, 3x SSŽ, a vždy jednou Regionální stavební, Interma a Strabag. Celkový objem dosáhl 611 a půl milionu bez DPH, všechny zakázky s výjimkou tří šly cestou výzvy několika zájemcům.

Zdaleka nejvíc stavebních zakázek město Liberec ale zadalo v následujících letech, přičemž většina z nich souvisela s přípravou sportovních areálů Ještěd a Vesec na mistrovství světa v klasickém lyžování 2009 (dále MS 2009) a byla financována převážně státem.⁶⁹ Z věstníku veřejných zakázek tak lze vyčíst, že 51 zakázek překročilo hodnotu 10 miliónů bez DPH, dalších 27 zakázek pak bylo do 10 miliónů bez DPH. Celkový objem dosáhl 1,7 miliardy bez DPH a šestice už výše zmíněných firem se na něm podílela 58 krát. Nejvíce zakázek získaly SSŽ/ Eurovia CS (19x), Strabag (11x), BREX (10x), Regionální stavební (8x), Syner (6x) a Interma (4x).⁷⁰ Pokud se zaměříme na formu zadávacího řízení, naprosto suverénně dominovalo buď omezené řízení s výzvou pěti a více zájemcům, přičemž 5 nabídek převažovalo, nebo vyjednávací řízení s výzvou třem až pěti zájemcům, z nichž nejčastěji se vyskytovali čtyři. Dodatečné práce na již realizovaných zakázkách pak byly dokonce přidělovány vyjednáváním bez zveřejnění, a to obvykle původnímu dodavateli tzv. z ruky – šlo přitom o závratné částky v miliónech korun, nejvyšší takto přidělená jednotlivá zakázka dosáhla 23,7 miliónu.⁷¹ Otevřená soutěž se konala pouze v deseti případech.

⁶⁹ Podle kontrolní zprávy NKÚ bylo na zajištění sportovní infrastruktury a ubytování při přípravě a pořádání MS 2009 vynaloženo celkem 2,1 miliardy korun, přičemž státní rozpočet tuto částku pokryl 1,6 miliardou. Ze státního rozpočtu se podle NKÚ hradily takřka výhradně stavby sportovišť, rekonstrukce univerzitních kolejí (investorem byla Technická univerzita v Liberci) a výstavba 254 chráněných bytů, které sloužily jako další ubytovací kapacity sportovců. „*Město z vlastního rozpočtu hradilo až na výjimky pouze náklady na přípravu a zabezpečení akcí.*“ Věstník NKÚ. Kontrolní závěry z kontrolních akcí – Prostředky státního rozpočtu poskytnuté v souvislosti s pořádáním Mistrovství světa v klasickém lyžování v roce 2009 v České republice. Dostupné na <http://www.nku.cz/kon-zavery/K07027.pdf>. (5. 4. 2013).

⁷⁰ Přehledy dat o zadaných stavebních zakázkách, jak je prezentují elektronický věstník zakázek ISVZUS, magistrát města i jednotliví dodavatelé se v průběhu celého období místy občas různí, a to jak počtem vysoutěžených děl, tak jejich objemem. Například Syner ve svém výčtu uvádí v rámci MS 2009 jinou stavbu, než eviduje věstník zakázek, úplný chaos pak panuje třeba u zakázky Rekonstrukce a dostavba areálu městského stadionu v Liberci – konečná bilance energií, kde lze najít porovnáním dat magistrátu, Syneru a jiného rejstříku Centrální adresa dokonce tři rozdílné ceny, přičemž nemůže jít o vliv (ne)započtení DPH. Magistrát zase ve vyžádaném přehledu zakázek za období 2005 – 06/2006 vynechal některé z těch, které uvádí Centrální adresa apod.

⁷¹ Věstník veřejných zakázek ISVZUS. Dostupné na <http://www.isvzus.cz/cs-CZ/Form/Display/86917?style=white-space%3Apre%3Bheight%3A60px>. (4. 4. 2013).

Tabulka 5 Stavební zakázky zadané městem Liberec vybraným firmám v letech 2000 – 2010

Firma	počet zakázek vybraným firmám/ celkový počet	objem pro firmy/ celkem (mil. Kč)	forma VŘ (OVS vs. VVZ)
BREX	19	291,33	2x OVS, 14x VVZ, 3x bez uveřejnění
Interma	9	1244,45	5x OVS, 2x VVZ, 2x bez uveřejnění
Regionální stavební	13	218,15	0x OVS, 11x VVZ, 2x bez uveřejnění
SSŽ/ Eurovia CS	26	708,06	6x OVS, 15x VVZ, 5x bez uveřejnění
Strabag	18	418,33	2x OVS, 14x VVZ, 2x bez uveřejnění
Syner	15	1233,97	3x OVS, 11x VVZ, 1x bez uveřejnění
Celkem	100/ 136	4114,59/ 4961,57	18x OVS, 67x VVZ 15x bez uveřejnění

zdroj: Magistrát města Liberec, TI, Centrální adresa, věstník ISVZUS

Z uvedeného přehledu, který vycházel z výše zmíněných dostupných, a tedy otevřených zdrojů, je patrné, že město Liberec v letech 2000 – 2010 v rámci všech dohledaných a dohledatelných položek nad 10 miliónů (do konce roku 2004), resp. nad 1 milión (v letech 2005 – 2010) zadalo 136 veřejných zakázek na stavební práce v celkovém objemu 4,96 miliardy korun. Na těchto zakázkách se pak ze 74 % podílela šestice firem (v abecedním pořadí) – BREX, Interma, Regionální stavební, SSŽ/ Eurovia CS, Strabag a Syner, která jich dohromady získala 100 v objemu 4,1 miliardy, což je 83 % celkové hodnoty zakázek. Podstatným pro pochopení systému kontrahování je i způsob zadávání, resp. forma výběrového řízení. Z tabulky je zjevné, že radnice v předchozím desetiletí využívala především forem s omezenou účastí firem na úkor otevřených veřejných soutěží. Ta se v případě zmíněných firem konala pouze 18x, dvě třetiny zakázek naopak byly zadány výzvou více zájemcům.

Přestože šlo obecně o legální způsob vyplývající z platné legislativy (zákony 40/2004 Sb. a 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách), jde

1. bezpochyby o formu méně transparentní,
2. formu, která zužuje prostor pro vysoutěžení takové nabídky, která bude optimálně splňovat kritéria hospodárnosti, efektivity a účelnosti,
3. formu, která svádí k nezákonnému dělení zakázek pro nasycení soukromých zájmů klientely.

Na fakt, že město vyzývalo v rámci omezeného řízení k soutěžím prakticky stále stejný okruh firem, což mohlo/ mělo zásadní vliv jak na výběr nejvhodnějších nabídek, tak na soubor vítězných dodavatelů, kteří se rovněž příliš neměnili, v minulosti upozornil jak ÚOHS při svém řízení s městem ohledně zakázek pro MS 2009,⁷² tak Eva Kočárková, která v roce 2006 v projektu TI Radnice bez korupce (příloha č. 2) po své čtyřleté zkušenosti na postu ekonomické náměstkyně primátora označila přehnané využívání omezených řízení za největší korupční riziko ve městě. Zcela jasný signál poslal i kontrolní výbor zastupitelstva, jenž v roce 2007 doporučil „využívat možnosti omezení počtu zájemců o zakázky Statutárního města Liberec pouze ve výjimečných případech, když je to nezbytně nutné.“⁷³ Nic z toho ale nebylo vyslyšeno a radnice pokračovala v zasetém způsobu kontrahování. To naprosto signifikantně potvrzuje i detailní rozklad 21 stavebních zakázek pro MS 2009 ve sportovních areálech Ještěd a Vesec, zadaných městem výhradně v omezených soutěžích (výzva více zájemcům).⁷⁴ V rámci každého z 21 řízení radnice oslovila:

- 1) vždy **jen pět uchazečů** a dohromady celkem 28 různých stavebních společností,

⁷² Rozhodnutí ÚOHS č. j. R130/2011/VZ-7128/2012/310/PMO ze dne 8. 6. 2012. Dostupné na <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9642.html>. (5. 4. 2013).

⁷³ Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 28. 6. 2007. Protokol z kontroly stupně rozpracovanosti přípravy a realizace MS 2009.

⁷⁴ Šlo o zakázky ve Vesci pod kódovým označením V 2, V 3.1, V 3.2, V 3.3, V 3.4, V 4.1, V 4.2, V 4.3, V 11, V 13 a na Ještědu pod označením J 1, J 2, J 4, J 7, J 13, J 14, J 17 (komunikace), J 17 (chodník), J 19, J 11.4, J 20. Magistrát města Liberec. Odpověď na žádost dle zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím dne 29. 3. 2013.

- 2) z toho ale **13 firem popptala pouze jedenkrát** (mezi nimi třeba velké firmy, jako byly Metrostav nebo Chládek & Tintěra) a **čtyři firmy jen dvakrát**,
- 3) naopak **každou z pětice už známých firem** – BREX, Regionální stavební, Stavby silnic a železnic, Syner (jako skupina) a Strabag město k podání nabídky vyzvalo **10 a vícekrát**.
- 4) Přestože zadavatel až na čtyři případy obdržel zpět vždy pět plných nabídek, **o všech 21 zakázek** se jako vítězná podělila výše zmíněná pětice firem – **SSŽ 8x, Syner a Strabag 4x, Regionální stavební 3x a BREX 2x**.

(B.) ÚOHS a také Nejvyšší kontrolní úřad (dále NKÚ) napadl v letech 2011 – 2012 praxi tzv. nezákonného dělení a zadávání dodatečných zakázek bez zveřejnění, když při hodnocení 72 zakázek pro MS 2009 shledal ex post u několika desítek z nich (stavby, dodávky i služby) porušení zákona o veřejných zakázkách. Celkem tak ÚOHS vyměřil Liberci pokutu ve výši 6,55 miliónu, kterou následně v roce 2012 v rámci odvolacího řízení potvrdil.⁷⁵ Nejvážnější pochybení byla odhalena u 27 zakázek za 700 miliónů ve skokanském areálu Ještěd, kde podle úřadu město postupovalo protizákonně hned ve 23 případech, a dále u 12 zakázek ze 13 v běžeckém areálu Vesec v hodnotě 260 miliónů. „*Ve všech případech se zadavatel dopustil nezákonného rozdělení zakázky, čímž snížil jejich hodnotu pod stanovené finanční limity a následně je zadal v neodpovídajících typech zadávacích řízení....Svým jednáním město Liberec znemožnilo účast v zakázkách širšímu okruhu dodavatelů a podstatně tak narušilo soutěžní prostředí,*“⁷⁶ konstatoval úřad například u zakázek na Ještědu. Jinak řečeno, město z jedné zakázky účelově vytvářelo několik shodných nebo podobných, aby se o ně mohlo podělit více dodavatelů (věcná a časová souvislost, společná stavební povolení), zároveň je většinově zadávalo v soutěžích s omezeným řízením, do nichž přizvalo jen zúžený okruh firem. Úřad jako nezákonné označil i již zmíněné přidělování zakázek na dodatečné práce v režimu bez uveřejnění. „*V celém postupu zadavatele při zadávání předmětných veřejných zakázek ... jsem neshledal jediný náznak snahy o dodržení zásady*

⁷⁵ ÚOHS 22. 6. 2012. Dostupné na <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/1459-predseda-rafaj-potvrdil-pokuty-za-zakazky-pro-lyzarske-ms-libe.html>. (5. 4. 2013).

⁷⁶ Tamtéž.

hospodárnosti (dle zákona o obcích) tolik zmiňované zadavatelem. Místo toho, aby pro zadání veřejné zakázky na vybudování sportovního areálu Ještěd využil otevřeného řízení dle zákona, a o veřejné zakázce tak informoval co největší možný okruh potenciálních dodavatelů (čímž by zajistil efektivnější soutěž o poptávané plnění mezi dodavateli), v naprosté většině přezkoumaných veřejných zakázek se omezil na použití zjednodušeného podlimitního řízení, u něhož je počet dodavatelů informovaných o existenci veřejné zakázky mnohem menší,“ píše se v rozhodnutí předsedy úřadu.⁷⁷ Stejně chyby úřad našel i v zakázkách na výstavbu internetové metropolitní sítě, resp. jejích prvních čtyř fází ze šesti, které byly opět nezákonně děleny, v 16 zakázkách na projektovou dokumentaci, dvě dodávky pásových vozidel a mandátní smlouvy na výkon technického dozoru investora (dále TDI),⁷⁸ které získal Investing CZ. Z následujícího přehledu je jasně patrné, kolik zakázek na MS 2009 úřad kontroloval, kolik z nich označil jako nezákonné a jakými jednotlivými pokutami libereckou radnici potrestal.

Tabulka 6 ÚOHS - přehled řízení s městem Liberec v letech 2011 – 2012 (MS 2009)

předmět zakázky	počet zakázek/ počet chybných zakázek	výše pokuty
Sportovní areál Ještěd	27/ 23	5,000.000 Kč
Sportovní areál Vesec	13/ 12	1,000.000 Kč
Metropolitní síť (1. – 6. etapa)	6/ 4	300.000 Kč
Dodávky pásových vozidel	2/ 2	100.000 Kč
Projektové dokumentace	16/ 16	100.000 Kč
Mandátní smlouvy na TDI	6/ 6	50.000 Kč
Celkem	70/ 63	6,550.000 Kč

zdroj: ÚOHS

⁷⁷ Rozhodnutí ÚOHS č. j. R130/2011/VZ-7128/2012/310/PMO ze dne 8. 6. 2012. Dostupné na <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9642.html>. (5. 4. 2013).

⁷⁸ Tamtéž.

Jednoduchým výpočtem zjistíme, že podle ÚOHS město při přípravě MS 2009 chybovalo v 90 % kontrolovaných zakázek, přičemž každá z nich jej pak na pokutě přišla na 104 tisíce korun. Město ale závěry ÚOHS nepřijalo a podalo usnesením rady města proti všem pravomocným rozhodnutím úřadu správní žaloby.⁷⁹

Prakticky ke shodným závěrům jako ÚOHS dospěl i NKÚ, který na přelomu let 2007 a 2008 kontroloval interim hospodaření se státními prostředky, tedy samotný průběh příprav šampionátu.⁸⁰ Jeho tehdejší prezident František Dohnal pak pro ČT řekl, že „tam byla evidentně snaha rozdělovat jednotlivé práce na menší zakázky tak, aby mohlo být přístupováno k výběru dodavatelů bez aplikace přísnějších ustanovení zákona o veřejných zakázkách. Jinými slovy, aby se v podstatě dodavatelé jednotlivých prací dali vybírat prakticky z ruky, nikoliv přes nějaké obchodní soutěže.“⁸¹ Pokud se probereme záznamy v rejstříku, zjistíme, že typickým příkladem rozdělování zakázek byly třeba čtyři zakázky označené symboly V 3.1 až V 3.4 v běžeckém areálu Vesec, které město zadalo třem různým firmám, SSŽ, Strabag a BREX, v rozmezí dvou dnů (4. – 6. 9. 2006), přičemž předmětem zakázky bylo vždy shodně vybudování komunikací, zpevněných ploch či mostků. Je zajímavé, že předpokládaná celková hodnota zakázek měla být 66 miliónů korun bez DPH (19,5 + 19,5 + 15 + 12 miliónu), v reálu ale nakonec dosáhla bezmála 80 miliónů, když každá ze zakázek byla zadána za 19,9 miliónu bez DPH a radnice vždy hodnotila jen 4 – 5 nabídek, které v rámci omezeného řízení poptala.⁸² Je přitom zřejmé, že v případě nerozdělení a zadání jediné zakázky by muselo být vypsáno otevřené řízení s volným přístupem účastníků.

⁷⁹ Usnesení ze zasedání Rady města Liberec dne 19. 6. 2012.

⁸⁰ Věstník NKÚ. Kontrolní závěry z kontrolních akcí – Prostředky státního rozpočtu poskytnuté v souvislosti s pořádáním Mistrovství světa v klasickém lyžování v roce 2009 v České republice. Dostupné na <http://www.nku.cz/kon-zavery/K07027.pdf>. (5. 4. 2013).

⁸¹ *Mistrovství světa v podivném utrácení peněz*. ČT 1. Reportéři ČT. 9. 3. 2009.

⁸² Věstník veřejných zakázek ISVZUS. Dostupné na <http://www.isvzus.cz/cs-CZ/Searching/FullTextSearch?selectedFormType=3&selectedTypeForm=0&selectedLimit=0&selectedContractType=0&selectedSubjectOfActivity=all&selectedProcedureType=0&authorityBase=Liberec&icAuthority=00262978&selectedContractingAuthorityAccordingToLaw=0&selectedActual=0&dateTimePublicationFrom=07%2F07%2F2006%2000%3A00%3A00&dateTimePublicationTo=12%2F31%2F2010%2000%3A00%3A00&size=20&page=6>. (5. 4. 2013).

(C.) Asi neexistuje žádný důvod domnívat se, že s podobnými praktikami, které Liberci vytknuly ÚOHS a NKÚ, bychom se nemohli setkat i u zbývajících stavebních zakázek zadávaných městem po sledované desetiletí a nezahrnujících samotnou výstavbu pro šampionát. Co ale předcházelo samotnému zadávacímu řízení a následnému přidělení zakázky? Podle některých respondentů totiž výše popsané formy kontrahování městu umožňovaly se zakázkami předem pracovat.

Box 2 Jak se údajně rozhodovalo o přidělování zakázek v Liberci

Podle jednoho z respondentů, který se jako volený politik ve veřejné správě pohybuje od roku 2002, byla většina stavebních zakázek v Liberci předem domluvena, a to mimo radnici. Ve svém rozhovoru respondent užívá familiárně křestní jména dvou významných aktérů, za nimiž lze při znalosti prostředí bez problémů najít konkrétní osoby. Pro potřeby práce jsme ale jména nahradili počátečním písmenem, protože přímé souvislosti s danými figurami nebylo možné dohledat a prokázat. „*Musím říct, že ODS za ty dlouhý roky, kdy tam byla u vlády, tak si vypracovala docela dobrý systém zadávání veřejných zakázek, zase na druhou stranu to byli lidi, bych řekl schopní, nebo velmi schopní a navenek se to sice mohlo tvářit, že to je nějak řízený, ale na druhou stranu si myslím, že když někdo půjde do těch dokladů, do těch výběrových řízení, že to tam po administrativní stránce bude v pořádku a těžko tam bude někdo nacházet nějakou botu, nebo že komise rozhodla nějak špatně... Tam byly jasně daný pravidla, za jakejch se to udělí, prostě ta vítězná firma to vždycky splnila... Systémově to bylo tak, že P. to rozděloval a J. to uměl na městě zúřadovat. Vždycky se dohodlo, která firma to bude, ta vítězná, a potom v podstatě to byl velmi propracovaný systém, kdy ten okruh firem potom odevzdával, neříkám, že úplatky, ale odevzdával spíš třeba jako na hokej – když ... se podíváte, kdo tam byl sponzorem, kdo si vzal reklamy, kdo si vzal skyboxy atd. a podíváte se na firmy, který vítězily v těch veřejných zakázkách, tak u těch větších je tam najdete, u těch menších to byli subdodavatelé, kteří dostávali od těch vítězných ty subdodávky...“ Sám dále doplňuje, jakým způsobem se údajně se soutěžemi pracovalo přímo na městě: „...co se týká těch menších, které nebyly přes centrální adresu uveřejňované – ty podlimitky, to šel materiál do rady, kde se řeklo, oslovíme téhle pět...takže se vyzvalo pět a byly tam nějaké podmínky soutěže a tak, všichni to splnili, nebo tam někdo udělal botu, tak ho vyloučili. Takhle to bylo řízený. No a co šlo zase přes (tj. nadlimitní zakázky – pozn. aut), tak tam byly takový omezující kritéria, že bylo jasné, že se může zúčastnit 3, 4, 5 firem, který si uměli ošéfovat...“*

I exnáměstek primátora z let 2010 – 2011 Jaromír Baxa (Změna pro Liberec) míní, že celý proces kontrahování veřejných zakázek (tedy od prvotního rozhodnutí, přes přípravu až k zadání) byl silně spjat s vnějším prostředím, ovládaným statecaptory a postaveným na bázi outsourcingu, jak jsme již viděli v případě stavby hokejové arény. „...nejde o jednu rovinu přijímání úplatků nebo toho, že spolu spolupracuje jenom jedna parta lidí, ale že jde o celý komplex vztahů, který se snaží ovládnout radnici a její rozhodování a samotnou přípravu materiálů a přípravu strategických rozhodnutí, tzn. už vůbec si vytvořit nějaké prostředí k tomu. Prostě v případě Liberce ta systémová korupce nabrala takových rovin, že se lidem a skupinám okolo Syneru dle mého názoru podařilo ovládnout proces přípravy

strategických rozhodnutí, následně vytvořit takový systém, kdy příprava těch stavebních zakázek potom, co se rozhodne, jakým směrem se vydá, proběhne ve firmách, které dlouhodobě spolupracují na stavebních zakázkách tady v Liberci, budou to řešit firmy, dělající stavební dozor, které jsou dlouhodobě zapojené tady v Liberci, budou to řešit právní firmy, které dlouhodobě spolupracují, které připravují jak výběrové řízení, tak smlouvy tak, aby se do výběrových řízení nepřihlásil dostatečně velký počet firem, nebo aby se případně ty firmy mohly vyloučit. Chce to pak samozřejmě mít spolupracující firmu, která provádí ta výběrová řízení, nebo je aspoň provede tak, aby ty nějaké nekalé věci, které v těch výběrových řízeních byly, byly přikryté a pak samozřejmě je to o dohodách mezi těmi stavebními firmami, kdo to bude dělat papírově, kdo to bude dělat ve skutečnosti a u koho budou končit peníze...“

Jiný respondent, který pracoval v 1. dekádě nového milénia na radnici jako vyšší úředník, se účastnil jako člen i několika hodnotících komisí a líčí, jakým způsobem se tzv. křížkovalo, tj. zadávaly preference při posuzování nabídek s váženými kritérii. „...mnohokrát na vás dělali nátlak, abyste zakřížkoval tu správnou firmičku. Těžko se mi vysvětlovalo, proč teda to musí být ta jediná firma, která to dělá, když to umí tisíc jiných a bude to levnější ... tam byla praxe, že jeden z odboru nebo někdy dva tam šli a jeden měl právo křížkování, druhý tam byl k ničemu, nebo k tomu, aby tam cosi vysvětlil, ale oni se na nic neptali, takže ten jeden tenhleten nátlak cejtíl... (OT: Jakou formou?) Ono je hrozně těžké tohle říct – já jsem větu: jestli to neuděláš, tak tě vyhodíme, neslyšel nikdy, ale prostě je to taková ta metoda těch malých krůčků: podívej, to jsou ti, co už máme vyzkoušený, dovedeš si představit, co by se stalo, kdyby ta školka 1. září nebyla hotová? ... ale není to primární taktika, lepší je – ty to uděláš a dostaneš odměnu a támhle něco, takové ty kapičky, než to pustit na celý ceres.“ Respondent tvrdí, že podobně probíhala velká většina výběrových řízení, jichž se účastnil, s cílem zadávat záměrně konkrétním firmám. „...když se podle starýho zákona o zakázkách udělaly ty váhy správně, tam ono vám v podstatě nezbyde nic jinýho než zakřížkovat to tak, jak to cejtíte, nastavíte ty váhy tak, že prostě... (pokrčení ramen). Takže ono někdy to bylo tak, že se svým nejlepším svědomím to zakřížkujete tak, jak to cejtíte a je to. Tahle váha má 10x takovou hodnotu než ta druhá a je to...“ A dává konkrétní příklad třeba s kritériem na ISO 14001 na podporu ochrany životní prostředí: „Když vypíšete, že budeš mít ISO na životní prostředí, tak v Liberci ho má 3 až 5 firem, ostatní jsou z kola ven, a že Evropská unie chce, abyste se choval šetrně k životnímu prostředí, to vám nikdo nerozbourá.“

Přestože ani jeden z rozhovorů není možné podpořit písemným dokumentem a veškeré doklady jsou spíše nepřímého charakteru, vyplývají z nich dvě podstatné věci – do veřejných soutěží výrazně promlouvaly struktury mimo radnici a systém kontrahování zakázek, spjatý s omezeným okruhem firem, které pokrývaly celý proces od přípravy, přes zadání, inženýring až k dodávce, zároveň mohl být nějakým způsobem spojen se sponzoringem hokejového klubu Bílí Tygři. Uvnitř systému, který bezpochyby naplňuje indikátory state capture i systematic corruption, přitom ještě lze rozpoznat i ukazatel business capture.

3.1.3 Business capture

Přestože s business capture, tedy samotným zajištěním podnikatelského sektoru vládou se lze i podle Jakoleva (2006) v otevřené ekonomice setkat jen velmi zřídka, určitou modifikací tohoto indikátoru je možné v Liberci přece jenom identifikovat. A to právě v souvislosti s narážkami respondentů na vazbu mezi veřejnými zakázkami a financováním hokejového klubu Bílí Tygři, v jejímž rámci mělo být přidělení zakázky či získání subdodávky podmíněno uzavřením smlouvy na pronájem skyboxu, sponzoring či na jakékoli reklamní plnění ve prospěch hokejového klubu. Neboli podnikatelský subjekt se dostal do klasického zajetí (byť realizovaného nikoli veřejnou správou, ale jiným soukromým subjektem), z něž se mohl vyvázat, tedy získat pro sebe prospěch, jen nějakou formou nestandardní platby/ protislužby. Tím zřetelně naplňujeme indikátor business capture, jak jej vnímá Frič (2012): podnikatelský sektor musí podplácet, aby měl šanci podnikat.

Z veřejných zdrojů je prakticky nemožné získat jakékoli informace o toku financí v klubu, ale existují některé nepřímé indicie – připomeňme mediální rozhovor majitele společnosti Snowhill Karla Vacka, v němž jasně postavil do přímé souvislosti svou plánovanou investici na Ještědu a financování libereckého hokeje. Také majitel společnosti na nábytek DS Interiér, s. r. o. Dušan Smrž v únoru a březnu 2009 v reportážích TV Nova a ČT, které se týkaly zadávání zakázek v souvislosti s MS 2009, otevřeně potvrdil, že jeho firma mohla získat zakázku na dodávku nábytku pro univerzitní koleje, které za 350 miliónů pro Technickou univerzitu v Liberci rekonstruoval Syner, jedině v případě, že by sponzorovala hokejové Bílé Tygry jako tzv. zlatý sponzor. Hodnota příspěvku se podle něj měla pohybovat od půl miliónu na sezónu.⁸³ Další peníze plynuly a dosud plynou rovněž z pronájmů skyboxů, tedy luxusních VIP lóží v hokejové aréně, které jsou souběžně spojené s adresnými reklamními smlouvami přímo na hokejový klub, jimiž firmy podle výše zmíněných respondentů údajně splácely, nebo si předplácely přidělení zakázky, resp. subdodávky. Z uskutečněných rozhovorů se podařilo získat hned dvě taková svědectví od vysoce postavených lidí ze dvou různých společností, podpořená

⁸³ *Liberecký bermudský trojúhelník*. TV Nova. Na vlastní oči. 25. 2. 2009. srov. *Mistrovství světa v podivném utrácení peněz*. ČT 1. Reportéři ČT. 9. 3. 2009.

v jednom případě i kompletním souborem smluv. Z nich lze vysledovat, jakým způsobem platby ve prospěch arény a hokejového klubu údajně vlastně probíhají. První respondent tvrdí, že se jeho společnost o pronájmu skyboxu a podpoře Tygrů rozhodovala už krátce poté, co aréna vešla do provozu. Firma pak statisíci korun podporuje klub až dodneška, přičemž v aktuální sezóně 2012 – 2013 patří i mezi tzv. hlavní partnery. „*My jsme se tenkrát rozhodli, že by to pro nás mohlo být přínosné koupit si tam skybox. Nevím přesně, ta cena skyboxu se pohybovala tenkrát asi kolem půl milionu na sezónu, je to docela značný peněz, nicméně – nikde to není žádným papírem psáno – ale byly domluvy s určitými lidmi, že za to bude nějaký objem zakázek v roce. I to byl důvod, proč jsme do toho skyboxu šli. ... bylo to na dvě úrovně (tj. smlouva – pozn. aut) – skybox pronájem roční je kolem půlmilionu a pak ještě samozřejmě se platí za reklamu na dresu, na ledě, na mantinelu, to je ještě bokem. Tam byly jasné sazby...*“, líčil jeden z respondentů. Podle něj ale rozhodně neplatilo, že sponzorství hokeje znamenalo/ znamená automatickou jistotu sudbodávek. „*My jsme potom zvažovali, jestli to vůbec má smysl. Protože když do toho dáte třeba 800 tisíc za rok i s těmi reklamami, tak to obnáší při nějakých 10 %, což je extrém zisku, z 8 milionů objemu, aby se to vrátilo, a to se sotva naplnilo za ten rok pro nás. A navíc vždycky ty zakázky, i kdyby tam byla napsaná možnost, jako že ano, že teda dobře, jste zlatí sponzoři, máte tu výhodu, tak vždycky jste stejně musel být nejlevnější.*“

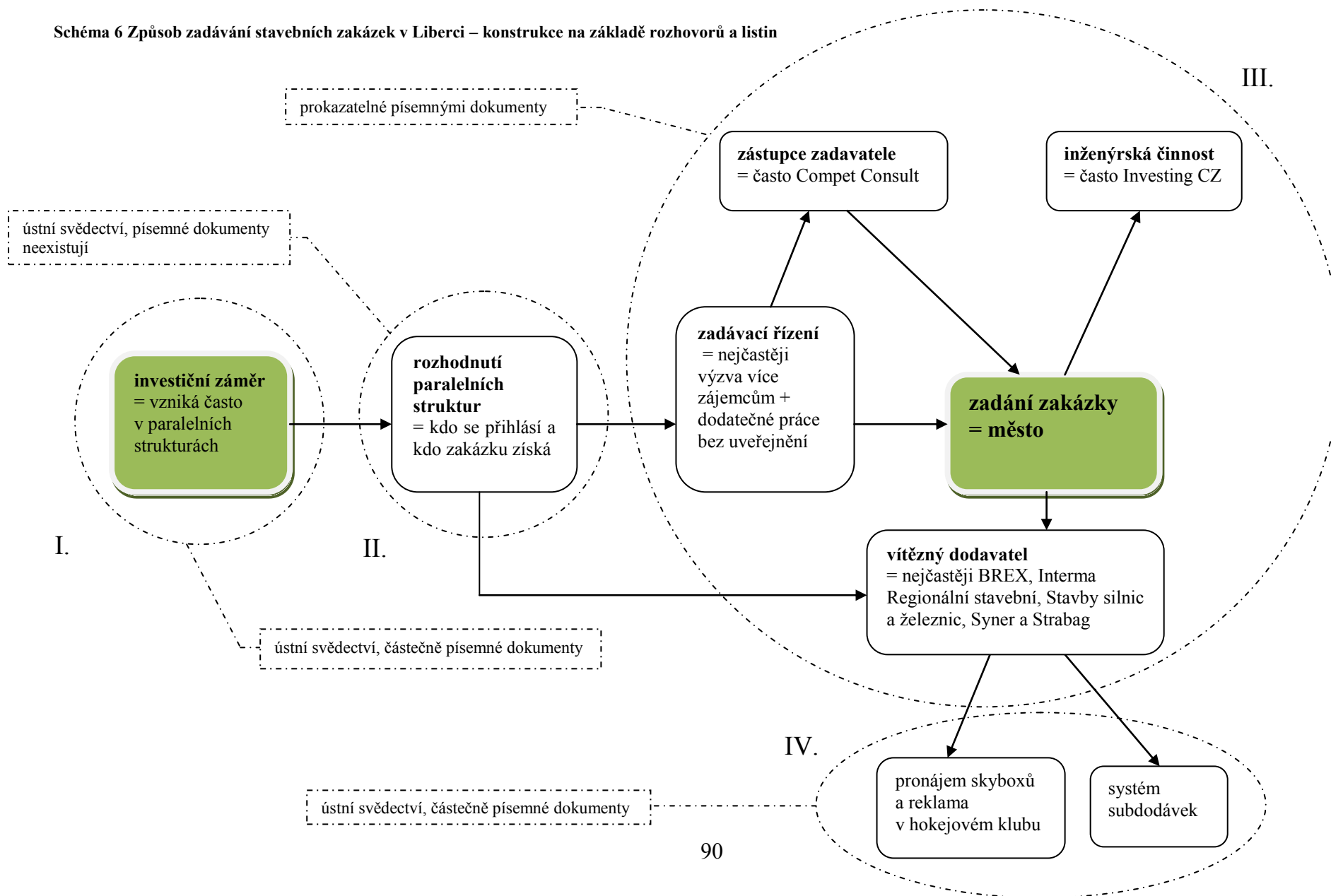
Od další společnosti se pak dokonce podařilo získat soubor konkrétních nájemních a reklamních smluv,⁸⁴ které se k aréně a klubu váží. Z nich vyplývá, že za sezónní nájem jednoho z bezmála 50 skyboxů a za doplňkové služby si provozovatel arény (na základě koncesní smlouvy s městem je to již zmíněný S group SPORT FACILITY MANAGEMENT, s. r. o.) v určitém roce účtoval 40 tisíc a za paralelně uzavřenou reklamní smlouvu ve prospěch klubu na prezentaci loga a jména klienta (reklamní panely a tabule v hledišti a dalších prostorách arény, ledová plocha, tisková periodika, internetové stránky) pak firma s daní odvedla přes 900 tisíc. Celkem tak daná společnost musela za sezónní sponzorství zaplatit bezmála milión.

⁸⁴ Jde o tři smlouvy, které se uzavíraly souběžně – 1. Smlouva o reklamě mezi Bílí Tygři Liberec, s. r. o. a klientem, 2. Dohoda o podmínkách užívání skyboxu a doplňkových službách mezi provozovatelem arény a klientem, 3. Smlouva o nájmu nebytových prostor (skyboxu) mezi provozovatelem arény a klientem.

Faktem je, že v předmětném roce pak tato společnost figuruje mezi těmi, které ve městě získaly konkrétní veřejnou zakázku, v dalších letech pak další tři. Jakékoli bližší údaje ke smlouvám i k povaze těchto zakázek samozřejmě není možné s ohledem na dodržení nezbytné anonymity uvést.

Také exprimátor Drda míní, že financování libereckého hokeje je úžeji spjata s veřejnými zakázkami. Když hovořil obecně o předražování veřejných zakázek v Liberci v souvislosti s oceňováním projektů i vícepracemi, uvedl: „...*bohužel ten argument byl takový, že prostě se ten hokej taky musí z něčeho platit, takže jestli si dneska někdo myslí, že jsou tady firmy, který platěj hokej, fotbal z vlastního, tak jistě by se tam našel i podíl z těch veřejných prostředků, které tam tímto způsobem tečou přes bych řekl neopodstatněné výdaje na veřejných zakázkách. A je to sysifovská práce tohle dokázat a rozbít.*“ Následující konstrukce shrnuje kompletní souběh rozhodnutí a možného toku financí při zadávání stavebních zakázek v Liberci tak, jak jsme je představili v posledních dvou kapitolách a jak je bylo možné získat na základě ústních svědectví z rozhovorů s respondenty a částečně ověřit některými dokumenty.

Schéma 6 Způsob zadávání stavebních zakázek v Liberci – konstrukce na základě rozhovorů a listin



Ze schématu je patrné, že celý systém můžeme rozdělit do čtyř fází (I. – IV.), které jsou empiricky převážně doložitelné písemnými dokumenty a rozhovory, k některým ale naopak písemná data scházejí. Tak tomu je například v úvodních dvou fázích, které jsou více méně plně závislé na sdělení respondentů, takže například indikátor existence paralelního centra moci zde lze považovat za naplněný jen v ojedinělých případech (multifunkční hokejová hala), byť i u dalších kauz pro něj svědčí řada nepřímých indicií. Naopak plně průkazné jsou fáze samotného zadání veřejné soutěže, výběru dodavatele, jakož i dodavatelů podpůrných činností (pořadatelská činnost, inženýring aj.), stejně tak můžeme písemně doložit formu reklamního plnění ve vztahu k hokejovému klubu.

3.1.4 Venal corruption

Pokud jsme indikátor venal corruption (Wallis 2006) už dříve definovali jako tyté soukromých zájmů na veřejných rozpočtech prostřednictvím nejrůznějších crony forem, klientelistických vazeb, protěžování či nepotismu, lze jej v Liberci zaznamenat již ve druhé polovině 90. let minulého století. Tehdejší primátor Jiří Drda (ODS) v tomto směru například naprosto otevřeně líčí, jakým způsobem radnice se začínající firmou Syner navazovala první kontakty na bázi patron → klient, tedy vyvažování služby protislужbou, které se nakonec ukázaly být jako stěžejní pro další prohlubování a zdokonalování vzájemných vztahů obou subjektů. V roce 1994 se totiž město potýkalo se stavbou tzv. Malého divadla na Zhořelecké ulici a bylo nuceno ji kvůli rozchodu s dodavatelem násilně převzít. A Syner jako jediná firma nabídl, že stavbu pro město dostaví za původní cenu. „... *(a za to Syner) dostal jakousi kompenzaci Zušku (stavbu Základní umělecké školy v roce 1995 – pozn aut.). Tam si chlapci zvykli na trošku měkčí podmínky, protože tam, aby se jim kompenzovala Zhořelecká, se náklady nepohlídaly do detailů a myslím si, že to byla chyba. Protože potom, když stavěli spalovnu (1997 – 1999), tak tam byl velký konflikt, protože tam chtěli vícenáklady a já je nepřipustil. Takže tam vznikly první kontroverze, které se potom promítly v jiných vztazích, když se začaly vytvářet mimo*

stranické struktury hospodářsko-politické struktury...,⁸⁵ svěřil se v rozhovoru pro diplomovou práci Drda.

Abychom mohli indikátor venal corruption považovat za empiricky naplněný, je nutné se zaměřit především na způsoby realizace politických procesů, jimiž se soukromý sektor k veřejným zdrojům dostával. U několika následujících případů vztahu město vs. soukromý sektor tak budeme moci identifikovat různé formy rent creating. (Wallis 2006: 25) U stavby parkovacího domu (A.) město obešlo veřejnou soutěž a zakázku zadalo prostřednictvím své obchodní společnosti, u průmyslové zóny Sever (B.) nabídlo obecní pozemky netransparentním způsobem za netržní cenu, v případě prodeje pohledávky za spalovnou (C.) se stalo součástí hry dvou soukromých subjektů a na příkladu družstevní výstavby u zimního stadionu si pak ukážeme tzv. systém umetání cestiček (D.), jak jej definoval exnáměstek primátora Jaromír Baxa.

(A.) Stavba parkovacího domu Quadro (dnes Centrum) v centru Liberce byla první kooperací firmy Syner a radnice po nástupu bývalého ekonomického ředitele firmy Kittnera do funkce primátora. Na nenápadném projektu (a dodnes vlastně nepříliš veřejně sledovaném) lze přitom dokonce spatřovat první známky aktivit formujícího se paralelního centra moci, ale přímé znaky naplnění tohoto indikátoru chybějí.

Box 3 Parkovací dům - město platí soukromou investici

Syner jej začal stavět jako čistě soukromou investici ústecké firmy Quadro v roce 1998, ale po pár měsících a prostavěných zhruba 10 miliónech korun ji zastavil pro platební insolvenční investora. „*Chlapci ze Syneru za mnou přišli a navrhovali, že cca za 45 miliónů by to dostavěli, když dostanou od města nějakou úlevu někde v nějakém jiném projektu. Poté, co se stal primátorem jejich ekonomický ředitel, tak najednou byl zájem, že tuto stavbu dokončí TSML a že ta dostavba bude stát 105 miliónů. To si myslím, že tam to z toho koukalo jak sláma z bot,*“ vysvětluje exprimátor Ježek, který podle svých slov původní nabídku stavební firmy odmítl. Z podkladů jednání rady města na podzim 1999 (21. 9. a 16. 11.) jednoznačně vyplývá, že Syner navrhl městu, že do projektu dostavby sám vstoupí, ale bude ji muset z kapacitních a finančních důvodů sladit s jinou stavbou (obchodní centrum Rybníček o pár set metrů dál), kde měl v pronájmu pozemky od města a musel je ve

⁸⁵ Srovnej jeho vyjádření v 10 let starém mediálním rozhovoru *Politika je obchod, říká Drda*. Liberecký den 24. 9. 2002. s. 16 – „*Syner nám vytrhl trn z paty, když firma, která měla dostavět Malé divadlo, zkrachovala, a k tomu stavbu rozkrádala. Nikdo do dostavby nechtěl jít, jediný Syner. A ten na Malém divadle prodělal. Za to jsme této firmě dali budovu Základní umělecké školy a další zakázky.*“

stanovených termínech splatit. Radní ale 16. 11. Syneru vyhověli jen částečně, když trvali na tom, že poslední a největší splátka za pozemky, dohromady bezmála 9 miliónů, firma uhradí nikoli do konce roku 2001, jak si sama přála, ale už v září 2000.⁸⁶ Další oficiální jednání v radě města ve stávajícím složení už neprobíhala, protože primátor Ježek byl o 14 dní později odvolán. Parkovací dům se pak zastupitelům na stůl dostal až 28. března 2000, kdy už ale byl tři měsíce primátorem Jiří Kittner a stavba 13 měsíců stála. Z původně soukromé investice se najednou a navzdory ujednání ze září a listopadu 1999 de facto stala komunální, protože se hlasovalo o tom, zda město poskytne záruky své akciové společnosti Technické služby města Liberce (TSML) na úvěr ve výši 85 miliónů (na 15 let), za něž TSML parking po dokončení od Syneru odkoupí a budou provozovat jako veřejnou službu. Součástí podkladových dokumentů byla i čerstvá dohoda o budoucí kupní smlouvě mezi Synerem a TSML. V představenstvu a dozorčí radě TSML přitom tehdy souběžně seděla hned pětice členů rady města, včetně primátora a jeho náměstků, takže zapojení TSML vlastně přímo řídili volení reprezentanti radnice. Z dokumentů rady města ze 7. 3. 2000 a z podkladových materiálů a diskuse zastupitelů jsou přitom zajímavé tyto aspekty:

1. původně navržený rámec úvěru byl jen 80 miliónů korun, ten byl ale zvýšen v radě města o dalších pět miliónů (příloha č. 7). Z dokumentů ale není jasné, proč se tomu tak stalo,

2. Syner podle důvodové zprávy z téže rady města sám zvažoval, že parking odkoupí, dostaví a bude hledat budoucího vlastníka a provozovatele,⁸⁷ ale

3. důvodová zpráva pro zastupitele o 21 dní později už jasně konstatovala, že „*vzhledem k tomu, že se však jedná o firmu (tj. Syner – pozn. aut.), jejíž hlavní náplní je výstavba, nikoli provoz objektů, se toto řešení jevílo jako méně vhodné.*“⁸⁸ Nikoho z přítomných zastupitelů ale nenapadlo, že Syner už v tu dobu prostřednictvím dceřiných společností provozoval svůj Palác Syner (provoz hotelu s parkovištěm i pronájemy nebytových prostor), řídil společnost s televizním vysíláním, hokejový klub a později přibral i provoz sportovišť, dalších hotelů aj., což mu v jeho stavebních činnostech zjevně nepřekáželo a nepřekáží,

4. převedením závazku na TSML se město vyhnulo vypsání veřejné soutěže na dodavatele stavby, přestože veškerá rizika (ručení za úvěr) ležela na samosprávě. „*...dochází k tomu, že veškerá rizika spojená s touto stavbou na sebe bere město, ať už prostřednictvím TSML nebo prostřednictvím té garance a to, se přiznám, že mě trochu při tom rozhodování tady znervózňuje. Druhá věc, která tady je, tímto způsobem se velmi elegantně a právně zřejmě čistě obejde povinnost výběrového řízení na stavbu...Tedy bez jakéhokoli výběrového řízení město do toho musí jít poměrně velkými*

⁸⁶ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 21. 9. 1999 a 16. 11. 1999.

⁸⁷ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 7. 3. 2000.

⁸⁸ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 21. 3. 2000.

prostředky...,⁸⁹ komentoval tehdy na zastupitelstvu Jan Bauer (ODS). Pouze on a čtyři opoziční zastupitelé hlasovali proti návrhu. Ze sledu výše zaznamenaných událostí je zjevné, k jak zásadní změně v postoji k dostavbě parkovacího domu po změně primátora došlo. Dokumenty napovídají, že zatímco za Ježka ani samotnou firmu, ani radní nenapadlo, že by do projektu vstoupilo město, o pár týdnů později, kdy už v čele města stál Kittner, se k výrazné finanční spoluúčasti zavázala jak městská obchodní společnost, tak primárním ručením město samotné. Celá stavba nakonec přišla na 104,25 miliónu.

Stavbu parkovacího domu lze označit za zásadní i v souvislosti s indikátorem vytlačování politických protivníků na okraj. Rozpínající se síť totiž začíná pečlivě filtrovat své příznivce a odpůrce a ty, kteří její záměry nepodporují, odstavuje. Primátor Ježek se ve svém úřadu ještě ani pořádně nerozhlédl a po 13 měsících byl odvolán, vzpurný koaliční zastupitel Jan Bauer měsíc po hlasování skončil jako předseda zastupitelského klubu ODS,⁹⁰ za další měsíc coby předseda představenstva městské akciovky Liberecké výstavní trhy a konečně v roce 2002 už ani nebyl na stranické volební kandidátce.

(B.) Druhým případem, na němž lze demonstrovat naplnění indikátoru venal corruption, je průmyslová zóna Sever. Podstatou byly desítky hektarů rozvojových městských pozemků, jež radnice nejprve v 90. letech (době primátorování Jiřího Drdy) pronajala společnosti Eurocentrum Plus Čechoameričana Lubomíra Hodana, který chtěl zónu připravit dle klasického amerického modelu, tedy pronájmem komunálních pozemků soukromníkům na 56 let s možností další opce. V únoru 2003 ale město od smlouvy jednostranně odstoupilo a v dalších letech pozemky nevratně prodalo skupině Syner, resp. její dceřiné společnosti Investorská inženýrská (dále I+I). Od začátku se řada lidí shodovala, že zde jde o další zájem holdingu Syner, který už pár let předtím vydělal na úspěšném developerském projektu průmyslové zóny Jih na druhém konci města. „...to, co se tady děje, mi připadá jako arogance moci, kdy někdo si usmyslí, si ukáže prstem na cokoli a řekne, pojďte, jdeme to vypovědět, protože my z toho budeme mít byznys a každý si umíme spočítat, co se týká metrů čtverečních, že jde o byznys, který je řádově ve stamilionech korun. Tzn., někdo si ukáže a řekne, těchto pár set milionů korun chci vydělat já, vše je připraveno, je to připraveno v územním plánu a teď já už něco umím a mám to za

⁸⁹ Státní okresní archiv Liberec. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 21. 3. 2000.

⁹⁰ ODS opět navrhne za radního Červinku. Právo 5. 4. 2000. Severní Čechy, s. 12.

sebou a teď to budu dělat já. To přece není možné. Jestliže my budeme podporovat takovýto způsob chování a město za tím bude stát a bude podporovat tyto lobbistické skupiny, tak to dopracujeme...“ charakterizoval situaci na jednání zastupitelstva v únoru 2003 těsně před hlasováním o zrušení Hodanovy smlouvy podnikatel Miloš Vajner (nez. za US-DEU).⁹¹ Přestože I+I získala pozemky poměrně levně i díky tomu, že radnice k jejich prodeji účelově zvolila netransparentní způsob, a dostalo se jí i dalších úlev, musela nakonec zásahem jednoho z aktérů vydat o 17 miliónů víc, než původně předpokládala. Dotyčná figura přitom o své roli veřejně mlčela a podrobnosti poprvé vyjevila až po deseti letech pro potřeby této diplomové práce.

Box 4 Průmyslová zóna Sever

Návrh na vypovězení smlouvy s Čechoameričanem Hodanem schválila rada města 11. 2. 2003, zastupitelstvo pak o 14 dní později, přičemž výběrové řízení na developera, o něž byl původně návrh usnesení rozšířen, bylo nakonec škrtnuto.⁹² Soutěž na legislativní přípravu zóny (dokumentace a územní a stavební povolení) byla vypsána výzvou více zájemcům až v květnu 2003 – zvítězila v něm I+I (pořadatelem soutěže pro město byl opět Compet Consult), ale to opravdu podstatné – volné městské pozemky o rozloze téměř 38 hektarů, přišlo na řadu až na sklonku roku 2004, kdy je město nabídlo k prodeji. Nekonal se však žádná veřejná soutěž ani dražba, město záměr přímého prodeje pouze vyvěsilo na své úřední desce, čímž vznikl před Vánocemi, v jejich průběhu a těsně po svátcích velmi krátký termín pro podání nabídek. Za cenu 100 Kč za m² se přihlásila I+I. U evidentně šikovně připravené záležitosti ale vznikl zádrhel – jeden z tehdejších politiků totiž do věci tajně, ale aktivně vstoupil, aby pro I+I vše zdramatizoval. „...*atakoval jsem své nějaké známé a řekl jim, ať se přihlásí alespoň s nějakou nabídkou, že mám pocit, že se tu šije něco velmi špatně, že by bylo potřeba, aby byl nějaký další zájemce* (kromě I+I – pozn. aut.), *že si toho* (tj. vyvěšení pozemků k prodeji – pozn. aut.) *možná nikdo nevšimne, že by to pro ně bylo velmi jednoduché. Skutečně se přihlásila plzeňská nějaká společnost* (AP TRUST – pozn. aut.), *kteřa nabídla ne 100, ale 150 korun za m². Nicméně na zastupitelstvu stejně pak byla odhlasována I+I, protože právě tam zase bylo argumentováno tím, že má ty zkušenosti. Ale ta firma našťastí to nevzdala, odvolala se a aspoň potom museli* (I+I – pozn. aut.) *zaplatit 50 Kč za m² dodatečně,*“ líčil aktér po letech v rozhovoru pro diplomovou práci.⁹³ Město tak získalo za pozemky 56 miliónů, I+I i přes dodatečný doplatek 17 miliónů ale vydělala daleko více, jak uvidíme dále. Radnice však I+I navíc učinila řadu poměrně nestandardních ústupků:

⁹¹ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 25. 2. 2003, s. 8-9.

⁹² Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 25. 2. 2003.

⁹³ Ke zdražení by ale nakonec tak jako tak došlo, protože antimonopolní úřad původně stanovenou cenu označil jako veřejnou podporu, obecně zakázanou EU, a tedy velmi nízkou. Radnice tak musela nechat pozemky ocenit znalcem. Zápis ze zasedání Rady města Liberec dne 18. 10. 2005, s. 5-6.

1. kromě vstupní zálohy 3,6 miliónu nechtěla od I+I peníze hned a na ruku, ale povolila jí částku splácet postupně na etapy, jak firma pozemky prodávala třetím subjektům.⁹⁴ Svým způsobem tak I+I nemusela do transakce vložit takřka žádné své finance, natož si draze půjčovat u banky,
2. změnou územního plánu město upravilo charakter původní zóny z čistě průmyslové na obchodně-průmyslovou, a připravilo tak de facto plochy i cenově pro výstavbu nákupních center bohatých nadnárodních skupin, což – jak uvidíme – znásobilo přímý a potažmo i sekundární zisk celé skupiny Syner,
3. ve smlouvě o strategickém partnerství z 16. 5. 2005 město přislíbilo zpětně vykoupit od I+I veškeré vybudované komunikace v zóně za 1 Kč,⁹⁵ čímž na sebe převzalo povinnost doživotní péče o ně vč. vynakládání nemalých veřejných prostředků na opravy i zimní údržbu. I+I tak do budoucna odpadly další výdaje. Zajímavý byl i osud daně z převodu nemovitostí: zatímco v původní smlouvě o strategickém partnerství z května 2005, kde se ještě hovoří o ceně 100 Kč za m², se I+I zavázala tři procenta z převodu převzít na sebe, na zastupitelstvu o pět měsíců později, kdy už kupovala pozemky za 150 Kč za m², již o tom nebyla řeč.⁹⁶ Přes půl druhého miliónu tak muselo jako prodávající nakonec zaplatit město.

Řada aktérů té doby přitom hodnotí výše popsanou majetkoprávní operaci jako velmi účelovou a jednoznačně připravenou pro I+I, resp. skupinu Syner. „...*(to byla) podle mého názoru jedna z velkých takových přímo snad korupčních akcí, který se tam udály. I+I byla součástí podniku Syner, nehledě na to, že město tam skutečně přišlo o velké peníze, protože pak se územním plánem to změnilo z průmyslové zóny na průmyslově-obchodní zónu a oni potom prodávali pro markety a velké obchodní domy ty pozemky za podstatně jiné ceny, než za kolik by to možná byli ochotni koupit někteří, co tam měli v plánu stavět výrobní podniky,*“ líčil jeden z tehdejších zastupitelů, který si přál i po letech zůstat v anonymitě. To oba exprimátoři za ODS, Jiří Drda a Jiří Ježek, otevřeně spekulovali, o kolik vlastně město mohlo nevýhodným obchodem přijít. „...*těžko se odolávalo tomu tlaku, když oni ... měli skoro obsazenou tu jižní zónu, když přišli s tím: tady máte model, to funguje a tady to*

⁹⁴ Zápis ze zasedání Rady města Liberec dne 18. 10. 2005, s. 5-6. Srov. Zápis ze zasedání Rady města Liberec dne 4. 4. 2006, s. 2.

⁹⁵ Smlouva o spolupráci a společném postupu při přípravě průmyslové zóny v Liberci mezi Statutárním městem Liberec a Investorsko inženýrskou a. s. z 16. 5. 2005. Podobně město od I+I vykoupilo komunikace i v jižní zóně. Rozhodnutím Finančního úřadu Liberec ale bylo nakonec město nuceno smlouvu s I+I v roce 2006 upravit a komunikace vykoupit za 10.000 Kč. Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 29. 6. 2006.

⁹⁶ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 27. 10. 2005, s. 6-7.

leží. Tak mi ty pozemky chceme, nebudeme investovat do městského a město bohužel na to slyšelo. ... To, že město to prodalo za relativně nízký peníz, a i když tam museli něco investovat, tak za ty peníze, za které se to prodávalo, tak to bylo božské zhodnocení. Protože co já vím, tak pro průmyslovou sféru se to prodávalo za 2000 m², pro řekněme obchodní sféru pak 3000 m² ...,“ vypočítal Drda. Podle Ježka přitom sám Liberec, pokud by vzal přípravu zóny do svých vlastních rukou a nevzdal se pozemků, mohl vydělat až 2,5 miliardy: „...město prodalo určité firmě ty pozemky v průmyslové zóně, krásné na tom je, že je prodalo s ročním odkladem splatnosti. Mezitím tato skupina si našla firmu Globus (už zkraje roku 2006; mateřská firma Globusu v zóně vlastní přes 112 tisíc m² pozemků – pozn. aut.),⁹⁷ která za část tohoto území zaplatila této skupině dvojnásobek toho, za co ta skupina koupila pozemek od města. Za ten zbytek byla zainvestována celá průmyslová zóna a dneska to tam je tak, že se tam prodávají pozemky pro výstavbu obchodů za 2,5 tisíce korun m² a pro fabriky za 1500 korun m². Prostým násobením zjistíte, že kdyby město Liberec ty pozemky neprodalo, ale půjčilo si těch cca 200 miliónů korun, zainvestovalo to území – a mohlo to udělat přes nějakou dceřinou organizaci, nebo si někoho najmout v soutěži, to by nebyl žádný problém, a pak město ty pozemky prodávalo, tak ty 2 miliardy dluhů (které má dnes Liberec – pozn. aut.)...mohly být vykompenzovány cca 2,5 miliardovým příjmem z této aktivity.“

Z následující tabulky je patrné, jakým způsobem skupina Syner vlastně dokázala zhodnotit získané pozemky v průmyslové zóně. Lze vidět jednak příklady prodejů pozemků, popř. zainvestovaných parcel velkým nadnárodním řetězcům obchodů, podnikům pro průmyslovou sféru a pro výzkum a vývoj (primární zisk pro I+D) a pak také to, že výstavbu některých objektů zmíněných investorů prováděl další člen skupiny (sekundární zisk pro Syner). V průmyslové zóně je přitom v současnosti umístěno 16 investorů,⁹⁸ takže tabulka zohledňuje jen něco přes polovinu z nich,

⁹⁷ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Nahlížení do katastru nemovitostí. Dostupné na <http://nahlizeniidokn.cuzk.cz/>.

⁹⁸ Investorská inženýrská a. s. Obchodní a průmyslová zóna Liberec Sever. Dostupné na <http://www.iias.cz/prumyslove-zony/obchodni-a-prumyslova-zona-liberec-sever.htm>. (7. 4. 2013).

příčemž obchodní část zóny (41 ha) zaobírá více než jedenapůlnásobek části výrobní (26 ha).⁹⁹

Tabulka 7 Primární a sekundární zisky skupiny Syner v průmyslové zóně

Investor	Rozloha/ zisk za prodej v miliónech Kč/ ø cena za m² (postupce I+I)	Stavba nemovitostí v mil. Kč (stavitel Syner)
Praha West Investment k. s. (řetězec Globus)	113 tis. m ² / 152,9 bez DPH ¹⁰⁰ /1350 Kč za m ² 33 tis. m ² / 44,5 bez DPH ¹⁰¹ /1350 Kč za m ²	486, 25
Nierdouassearou s. r. o. (řetězec Decathlon)	23,8 tis. m ² / 61,9 bez DPH ¹⁰² /2600 Kč za m ²	29
Heršpická – správa nemovitostí, spol. s r. o. (řetězec Bauhaus)	43,3 tis. m ² / 126,3 bez DPH ¹⁰³ /2918 Kč za m ²	265,75
Obchodní a společenské centrum Liberec, s. r. o. (objekt CODECO)	x ¹⁰⁴	244
Obrobna Resl (výroba)	11,7 tis. m ² / 7,6 bez DPH ¹⁰⁵ /650 Kč za m ²	x

⁹⁹ Investorská inženýrská a. s. Obchodní a průmyslová zóna Liberec Sever. Dostupné na http://www.iias.cz/editor/image/stranky3_soubory/pz-lbc-sever.pdf. (7. 4. 2013).

¹⁰⁰ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Praha West Investment k. s. ze dne 18. 5. 2006.

¹⁰¹ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Praha West Investment k. s. ze dne 10. 10. 2006.

¹⁰² Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Nierdouassearou s. r. o. ze dne 2. 11. 2009.

¹⁰³ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Heršpická – správa nemovitostí, spol. s r. o. ze dne 23. 4. 2008.

¹⁰⁴ Pozemek společnosti Obchodní a společenské centrum Liberec neprodávala Investorská inženýrská, ale Praha West Investment k. s.

¹⁰⁵ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Obrobna Resl s. r. o. ze dne 18. 5. 2006.

Investor	Rozloha/ zisk za prodej v miliónech Kč/ ø cena za m² (postupce I+I)	Stavba nemovitostí v mil. Kč (stavitel Syner)
Výzkumný ústav textilních strojů, a. s. (výzkum a vývoj)	x ¹⁰⁶	457,16 ¹⁰⁷
Elmarco s. r. o. (výzkum a vývoj)	35,8 tis. m ² / 27,6 bez DPH ¹⁰⁸ /770 Kč za m ²	116,45
RP Liberec, a. s. (obchodní jednotky)	51,8 tis. m ² /103,75 bez DPH ¹⁰⁹ /2000 Kč za m ² 10,3 tis. m ² /6,09 bez DPH ¹¹⁰ /592,3 Kč za m ²	8,45 EUR ¹¹¹
Oberbank Leasing KIKA, s. r. o. (řetězec KIKA)	21,4 tis. m ² / 36,43 bez DPH ¹¹² /1700 Kč za m ²	x

zdroj: Katastr nemovitostí, Syner – referenční stavby, Liberecký kraj – stavba roku, věstník ISVZUS

Z principiálního hlediska je zásadní, že pro skupinu Syner byla průmyslová zóna Sever velmi ziskovým obchodem nejen díky primárnímu prodeji zasíťovaných pozemků, ale i navazujícími kroky. Ještě v roce 2006 totiž zadala I+I výstavbu

¹⁰⁶ Pozemek společnosti VÚTS neprodávala Investorská inženýrská, ale jiný soukromý vlastník – fyzická osoba.

¹⁰⁷ Inženýring na výstavbu centra zajišťoval za 5,63 miliónu Investing CZ, zástupcem zadavatele pak byl Compet Consult. Věstník veřejných zakázek ISVZUS. Dostupné na <http://www.isvzus.cz/cs-CZ/Form/Display/92784?style=white-space%3Apre%3Bheight%3A60px> a <http://www.isvzus.cz/cs-CZ/Form/Display/110917?style=white-space%3Apre%3Bheight%3A60px>. (7. 4. 2013).

¹⁰⁸ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Elmarco s. r. o. ze dne 21. 12. 2007.

¹⁰⁹ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Euro Mall Ruzyně Development a. s. (dnes RP Liberec, a. s.) ze dne 17. 5. 2007.

¹¹⁰ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Euro Mall Ruzyně Development a. s. (dnes RP Liberec, a. s.) ze dne 23. 4. 2008.

¹¹¹ Přímým investorem byla Investorská inženýrská. Syner – referenční stavby. Dostupné na <http://www.syner.cz/referencni-stavby/id:13172>. (17. 2. 2013).

¹¹² Český úřad zeměměřičský a katastrální. Kupní smlouva mezi Investorskou inženýrskou a. s. a Oberbank Leasing KIKA, s. r. o. ze dne 23. 7. 2009.

infrastruktury zóny mateřskému Syneru (zakázka za 182 miliónů, což pokryl výnos z prodeje pozemků pro hypermarket Globus),¹¹³ firma, jak je vidět z tabulky, pak také stavěla v letech 2006 – 2013 některé zdejší obchodní a výrobní objekty v celkové hodnotě přes 1,8 miliardy korun. Při obvykle uváděné průměrné ziskovosti minimálně 10 procent z jedné zakázky tak snadno dojdeme k orientačnímu číslu nejméně 180 miliónů možného čistého zisku jen ze stavebních zakázek, přímý zisk z prodeje pozemků jen uvedených v tabulce přesahuje (po vzájemném započtení výnosu z prodeje pro Globus a zpětné investice do infrastruktury) 350 miliónů, byť některé parcely I+I vlastnila i sama nebo je vykoupila od jiných majitelů. Ačkoli lze soukromému investoru těžko vyčítat, jakým způsobem naložil s prodejem pozemků, jejich zainvestováním i výstavbou objektů, je třeba zdůraznit, že to bylo možné jen díky vazbám na město a na figury stojící v jeho čele, jež skupina dokázala stejně jako v případě arény ovládat podle svého.

(C.) Odlišným způsobem se odehrál prodej pohledávky za libereckou spalovnou, který podle exprimátora za ODS Jiřího Drdy přímo souvisel s investicí města do hokejové arény. Šlo podle něj o spojité nádoby, kdy jedna akce na druhou bezprostředně navazovala, a město se tak ocitlo mezi zájmy dvou velkých podnikatelských skupin.

Box 5 Postoupení liberecké spalovny ČP (PPF)

Spalovna komunálních odpadů, již pro sdružení obcí v čele s Libercem (vlastnil 77 % akcií) postavil na okraji centra krajského města v letech 1997 – 1999 Syner, se kvůli neschopnosti splácet dostala jako úvěrový klient IPB po jejím pádu přes ČSOB do České konsolidační agentury (ČKA). Město jako hlavní ručitel se muselo rozhodnout, jak s dluhem naloží poté, co mu vláda schválila postoupení pohledávky ČKA ve výši 715 miliónů. Z celé řady úvěrových možností (např. půjčka od Komerční banky na 12 let na nákup zařízení) nakonec v srpnu 2002 zastupitelé zvolili převod pohledávky ve prospěch České pojišťovny-finanční služby ze skupiny PPF jako novému strategickému partnerovi. Bývalý primátor Drda je ale přesvědčen, že transakce byla od začátku do konce účelově připravena, aby o pár měsíců později získal Syner, resp. město od téže skupiny PPF úvěr na stavbu hokejové arény, a že materiály tehdy předkládané do zastupitelstva byly zpracovány tendenčně, aby se postoupení pro finančníky jevilo jako nejvýhodnější. „*Bohužel, řízeně to spadlo do konsolidační agentury tím způsobem, že tam byly různé vazby, a potom, když se prosadil prodej (z portfolia ČKA –*

¹¹³ Až do dubna 2013 uváděl Syner na svých webových stránkách objem této zakázky 158 miliónů, po upgradu stránek uvádí 182 miliónů (bez DPH). Dostupné na <http://www.syner.cz/referencni-stavby/id:12084>. (17. 2. 2013) a <http://www.syner.cz/reference/obchodne-prumyslova-zona-liberec-sever/>. (3. 5. 2013).

pozn. aut.) za *de facto* polovinu investičního úvěru nebo teda dluhu, chcete-li – to bylo 720 miliónů, ...tak město zase pod jinými než ekonomickými tlaky a než pod racionálním rozhodnutím to obratem za ty samé peníze, aniž by na tom korunu vydělalo, prodalo, byť vědělo, že výnosy jsou tam poměrně slušné. A to se potom ukázalo, když to Kellner koupil za tyhle směšné peníze, nejenže mu to potom vynášelo těch očištěných, on říkal konsolidovaný závěrky, že měl, zhruba mezi 60-80 milióny ročně a prodal to za 2,5 miliardy nebo tak nějak. ... tím byla připravena další investiční akce pro jistou stavební skupinu...“ uvedl v rozhovoru pro diplomovou práci Drda.¹¹⁴ Neboli podle něj existovala přímá spojitost mezi postoupením spalovny a budoucí stavbou arény, odvozená od přímých vazeb některých libereckých politiků na Petra Kellnera, který v Liberci vyrůstal. „Ale myslím si, že největší lví podíl na tom bohužel má Jirka Kittner, který ty vazby měl jak na Kellnera, protože to jsou spolužáci,¹¹⁵ vazbu i na zhotovitele, vazbu na ty, kteří to projektovali. Já sice říkal, že nebudu své nástupce kritizovat, ale tohle si myslím vědí všichni, ale akorát se to neříká dost nahlas. A to to město navenek poškodilo,“ míní Drda.

Přistoupíme-li plně na Drdovu logiku, pak by transakce musela být připravena v nejvyšších politicko-finančních kruzích, přičemž na jednom z jejích konců stála skupina PPF, která získala pravidelně vydělávající akvizici a čistý zisk (rozdíl nákup/prodej) přesahující možná až miliardu,¹¹⁶ na druhém pak Syner s následně zajištěným a realizovaným úvěrem na stavbu multifunkční arény. Drdovu teorii podporuje i to, že město ve smlouvě s pojišťovnou souhlasilo s výrazným rizikem, že převezme pohledávku zpět kdykoli do roku 2009, pokud ekonomický vývoj spalovny bude nepříznivý;¹¹⁷ riskantní ujednání ale nakonec nebylo nutné aktivovat, protože podle dostupných účetních závěrek dosáhlo zařízení v letech 2004 – 2011 souhrnného hospodářského výsledku 269 miliónů korun (v jednotlivých letech od 2,1 do 69,5

¹¹⁴ Srov. „Co mi vadí? Že Liberec neměl nic z prodeje spalovny.“ MF DNES 7. 9. 2011. Kraj Liberecký, s. 1.

¹¹⁵ Tato informace se objevuje ve veřejném prostoru zhruba poslední dva roky. Kittner (50) absolvoval v roce 1982 libereckou elektrotechnickou průmyslovku a jak uvádí na svých webových stránkách www.kittner.cz, v roce 1986 ukončil studia na VŠE v oboru ekonomické informace a kontrola – ten se vyučoval na Fakultě řízení. O rok mladší Kellner vystudoval také v roce 1982 libereckou střední školu, ale ekonomickou, obě školy jsou přitom situovány asi 100 metrů od sebe. Na stránkách PPF www.ppf.cz pak o ukončení svých vysokoškolských studií Kellner uvádí Fakultu výrobně-ekonomickou VŠE a také rok 1986. Podle všeho šlo o obor ekonomika průmyslu.

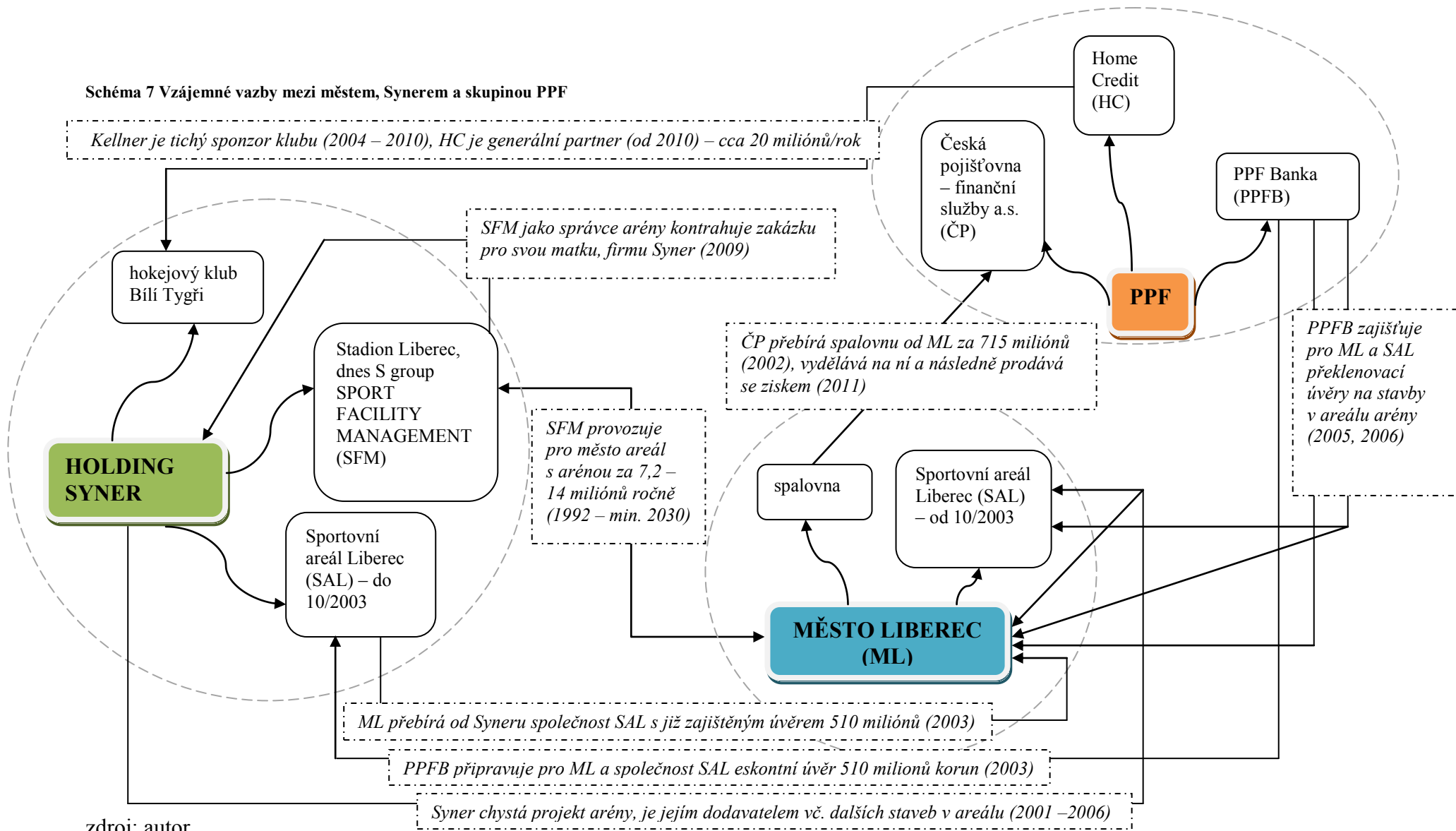
¹¹⁶ Smluvní cena za prodej zařízení v roce 2011, jíž spalovna přešla do rukou MVV Energie CZ, nebyla nikdy zveřejněna, v různých kruzích se hovoří o částce do dvou miliard korun, Drda v rozhovoru tvrdí dokonce 2,5 miliardy.

¹¹⁷ Smlouva o postoupení pohledávky mezi ČP finanční služby a Městem Liberec, s. 4-5.

miliónu ročně).¹¹⁸ Následující schéma ukazuje i další vazby a propojení a také to, že město se ocitlo vůči oběma subjektům v naprosté defenzívě:

¹¹⁸ Obchodní rejstřík. Sbírka listin. TERMIZO a.s. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=Termizo+a.s.&ic=&obec=Liberec&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (18. 2. 2013)

Schéma 7 Vzájemné vazby mezi městem, Synerem a skupinou PPF



zdroj: autor

Ze zjednodušeného, ale dostatečně vypovídajícího schématu je patrné především to, že obě podnikatelské skupiny na rozdíl od města držely a drží v ruce vždy delší konec „transakčního lana“: Syner postavil za veřejné peníze arénu, za veřejné peníze ji provozuje, majoritně ji užívá jeho hokejový klub Bílí Tygři; skupina PPF profitovala ze zisků a prodeje původně komunální spalovny a vydělala na financování stavby arény a dodatečných pracích na přilehlých sportovištích. Oba subjekty pak spojuje podpora hokejového klubu – zatímco Syner je jeho majoritním vlastníkem a generálním partnerem, Home Credit z portfolia fondu je jeho druhým generálním partnerem,¹¹⁹ ale až poté, co Kellner coby mecenáš mezi lety 2004 – 2010 svou identitu skrýval a podporoval hokejisty utajeně. Obě společnosti údajně ročně klub podporují částkou nejméně 20 miliónů korun.¹²⁰ Syner a Kellnera rovněž pojí stavba prestižního gymnázia Open Gate, již v letech 2011 – 2012 realizoval za 142,5 miliónu (bez DPH) právě Syner.¹²¹ Naproti tomu město ztratilo provozně výdělečnou spalovnu, nemělo nadále možnost ovlivňovat ceny tepla a likvidace odpadů, významně se zadlužilo stavbou arény a každoročně doplácí na její provoz až 14 miliónů korun.

(D.) Jiří Drda i exnáměstek primátora z let 2010 – 2011 Jaromír Baxa (Změna pro Liberec) svorně tvrdí, že v řadě případů připravilo město soukromým firmám cestu k jejich ziskům účelově svými rozhodnutími. Baxa to nazývá systémem umetání cestiček, kdy radnice projektům spřízněných soukromých firem pomáhá nejrůznějšími úkony, ať jsou to třeba majetkové operace, účelové změny územního plánu, zpracování materiálů dle investorského zadání apod., jak jsme třeba viděli na příkladu změny využití průmyslové zóny Sever v obchodně-průmyslovou, která pro skupinu Syner znamenala primární i sekundární zisk ve stamiliónech. Podobně to vidí i Drda, podle nějž „... v době, kdy se Syner hájí tím, že dělá 80 % soukromých zakázek a 20 % veřejných zakázek,¹²² tak teoreticky mají pravdu, prakticky je to o tom, že kdyby ten veřejnoprávní subjekt některý věci neschválil v té formě nebo jim

¹¹⁹ Partneři Bílých Tygrů pro sezónu 2012/13. Dostupné z WWW: <http://hcbilitygri.cz/zobraz.asp?t=partneri>. (15. 2. 2013).

¹²⁰ Miliardář Kellner posílá Tygrům desítky milionů. MF DNES 9. 9. 2010. Kraj Liberecký, s. 1. Srov. Kellner sponzoruje liberecký hokej, až nyní má logo na dresech. igenus.cz 9. 9. 2010.

¹²¹ Syner – referenční stavby. Dostupné na <http://www.syner.cz/referencni-stavby/>. (3. 5. 2013).

¹²² Bez podnikatelů se kapitalismus nevybuduje. Liberecký den 20. 12. 2003, s. 23.

nešel na ruku v té formě, tak by jaksi ty jejich zisky byly daleko menší, nebo by třeba řekli, tak do toho nejdeme.“ Jako typický příklad můžeme třeba uvést družstevní výstavbu bytů a domů, která byla v Liberci populární zejména v prvních letech nového milénia zejména proto, že byla spjata s miliónovými dotacemi z ministerstva pro místní rozvoj, resp. Státního fondu rozvoje bydlení. Do výstavby sice vkládali velké finance formou hypotéčních úvěrů sami družstevníci, ale naprosto nezastupitelná byla role města, které o dotace žádalo, peníze od státu přes jeho rozpočet tekly a vybíralo i dodavatele. V dokumentech rady a zastupitelstva města z přelomu tisíciletí a několika dalších let tak například můžeme studovat materiály k Libereckému bytovému družstvu Stadion (dále LBD), které bylo v letech 1999 – 2001 investorem 144 bytů v areálu zimního stadionu (v sousedství budoucí arény) a jehož zakládající členové patřili/ patří mezi významné figury skupiny Syner.¹²³ Jak to tedy podle dokumentů fungovalo? Město uzavřelo s družstvem 4. 5. 1999 smlouvu o společném postupu investorů, vložilo do stavby obecní pozemky formou pronájmu na 22 let (2650 m² za 100 korun za rok), získalo pro družstevníky i s navýšením v roce následujícím státní podporu v celkové částce 53,6 miliónu¹²⁴ a jako dodavatele vybralo firmu Syner, která se do soutěže přihlásila jako jediná.¹²⁵ V komisi pro otevírání obálek i pro hodnocení nabídek byl přítom přítomen zástupce družstva, takže vazby na dodavatele byly patrné i zde.¹²⁶ Na tuto výstavbu navázala s podobným schématem v sousedství prakticky ihned další (133 bytů), tentokrát se Stavebním bytovým družstvem A+G Stadion, opět personálně propojeným se skupinou Syner.¹²⁷ Firma nakonec v obou etapách s oběma družstvy Stadion prostavěla 326 miliónů, z nichž takřka třetina byla městem vložená státní dotace,

¹²³ Obchodní rejstřík. Sbírká listin. Liberecké bytové družstvo Stadion. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=&ic=25049593&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (13. 3. 2013).

¹²⁴ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 4. 4. 2000.

¹²⁵ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 8. 7. 1999.

¹²⁶ Tamtéž.

¹²⁷ Obchodní rejstřík. Sbírká listin. Stavební bytové družstvo A+G Stadion. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=Stavebn%C3%AD+bytov%C3%A9+dru%C5%BEstvo+A%2BG+Stadion&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (13. 3. 2013).

zbytek hypotéky a vklady družstevníků. V obou případech by výstavba nebyla reálná bez přímé a aktivní pomoci města. Vzhledem k propojení obou družstev na Syner bylo od počátku pravděpodobné, že dodavatelem výstavby bude v obou případech firma samotná.

Podobně můžeme analyzovat postavení Investorsko inženýrské (I+I) ze skupiny Syner vůči městu, která pro radnici léta outsourcovala neuvěřitelné množství služeb, přičemž zásadní byla i forma, jakou zakázky získávala. Dle výpisu dodávek pro statutární město a souboru faktur z období od dubna 2003 do března 2009, které se podařilo získat, inkasovala přes 26 miliónů v bezmála 70 jednotlivých položkách. Šlo o různé projektové dokumentace, přípravu infrastruktury a další inženýrskou činnost aj., zadávané často formou mandátních smluv či přímých objednávek, které svým objemem jako zakázky malého rozsahu nevyžadovaly dle zákonů 40/ 2004 Sb. a 137/ 2006 Sb. o veřejných zakázkách žádné výběrové řízení a byly zadávány tzv. z ruky. Typickým příkladem mohou být například dvě mandátní smlouvy uzavřené ve stejný den, 8. 12. 2005, v souvislosti s přípravou mistrovství světa 2009. Mandátní smlouva č. 7003/05/0157 na inženýrskou činnost a zajištění dokumentaci na EIA ve skokanském areálu na Ještědu je ve výši 1,2 miliónu bez DPH, mandátní smlouva č. 7003/05/0158 na tentýž předmět díla, ale v běžeckém areálu ve Vesci pak dosahuje objemu 1,9 miliónu bez DPH. I+I však pracovala například i přímo pro městskou akciovku Sportovní areál Ještěd (výkon zadavatelských činností při veřejných soutěžích aj.)¹²⁸ Patrně poslední smlouvu s I+I uzavřelo město na poradenskou činnost při zajištění nového územního plánu v srpnu 2008, přičemž za představenstvo společnosti ji tehdy podepsal Tomáš Hampl,¹²⁹ (příloha č. 8) o němž bude ještě řeč v kapitole 3.1.5 (revolving door syndrome). Město při uzavření smlouvy postupovalo stejně účelově jako v předchozích případech – smluvní cena za služby dosáhla 1,99 miliónu bez DPH, tedy velmi těsně pod zákonnou hranicí, takže

¹²⁸ Centrální adresa. Dostupné na http://www.centralniadresa.cz/cadr/cadr08009.do?dispatch=vyhledej&druhZakText=nezad%E1no&aktualText=V%9Aechny&tuzOsText=Bez+omezen%ED&typOznText=v%9Aechna+ozn%E1men%ED&date_t=&evidencniCislo=&znackaZakazky=&nazZak=&nazZad=&icoZad=25437941&obecZad=&idOkresu=0&obec=&plneniOd=&plneniDo=&lhutaOd=&lhutaDo=&tuzOs=&idPredmetu=0&idSkupPredmetu=+Nezadan%FD+typ&druhZak=&typOzn=&zverOd=&zverDo=&aktualnost=. (15. 3. 2013).

¹²⁹ Smlouva č. 7110/08/0014 z 28. 8. 2008 mezi Statutárním městem Liberec a Investorsko inženýrskou a. s.

ji radnice opět zadala rovnou z ruky bez soutěže. „...zakázka byla administrována v režimu výjimky tajemníka a to z důvodu časové tísně pro započítání plnění veřejné zakázky,“ uvedl magistrát v odpovědi na žádost dle zákona 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Tuto smlouvu přitom po svém nástupu do úřadu vypověděl v únoru 2011 primátor Jan Korytář.

3.1.5 Revolving door syndrome

S přecházením bývalých úředníků do soukromého sektoru a jejich souběžným napojením na veřejný rozpočet města, stejně jako s opačným směřováním bývalých zástupců podnikatelských subjektů do struktur města se ve zkoumaném období lze setkat hned několikrát. V tomto směru jde vlastně o souběžné propojení indikátoru revolving door syndrome (TI 2010) s venal corruption, protože dané figury buď samy tyjí z veřejného rozpočtu města, nebo připravují podmínky pro totéž jiným soukromým subjektům.

V souvislosti s výstavbou arény jsme již uvedli dvě společnosti, které pro město od té doby velmi často plnily a dosud plní externí subdodávky na poradenskou a zadavatelskou činnost (Compet Consult) a inženýrskou činnost a technický dozor investora (Investing CZ). Firmy vlastní a řídí lidé pracující původně ve vyšších vedoucích funkcích na liberecké radnici, takže získané kontakty a informace tak mohli posléze zúročit v soukromé sféře. Velmi zjednodušeně řečeno, svému původnímu zaměstnavateli zpětně prodávají to, co u něj předtím mj. mohli nabýt. Svým způsobem se tyto dvě firmy a město staly vzájemně nepostradatelnými, byť se těžko kdy podaří zjistit, zda za jejich vznikem a následným úzkým propojením s radničními zakázkami stojí náhoda, dokonalý podnikatelský odhad či účelový kalkul. Investing CZ založil v roce 1998 Josef Nadrchal,¹³⁰ který do téhož roku působil na magistrátu jako vedoucí technického odboru a další čtyři roky poté pak jako radní za lokální Demokratickou regionální stranu v koalici s ODS, US-DEU, KDU-ČSL, ODA a Uníí pro sport. Ještě v době působení na pozici radního získává Investing CZ první veřejné zakázky (v případě hokejové arény jsme již zmínili mandátní smlouvu, uzavřenou den před komunálními volbami), sám Nadrchal navíc pro radnici pracuje jako soudní znalec v oceňování nemovitostí, a stává se tak

¹³⁰Josef Nadrchal na otázky zasláné e-mailem nereagoval.

zájmem mediálního diskurzu.¹³¹ Podle souboru dokladů, které se podařilo získat, fakturoval městu od podzimu roku 2003 do května 2008 jako fyzická osoba za značné a další dodávky celkovou částku 789 tisíc korun, Investing CZ jako právnická osoba pak fakturoval od března 2003 do května 2012 bezmála 41 miliónů v takřka 300 jednotlivých položkách. Jako technický dozor investora, tj. města, se firma podílela především na kompletních pracích na sportovištích s multifunkční arénou, inženýrskou činností na prakticky všech zakázkách pro lyžařský šampionát 2009, nechybí ani inženýrská činnost u oprav a rekonstrukcí pozemních komunikací a staveb či koordinace bezpečnosti práce u rozpočtových organizací města. Ve veřejném a mediálním diskurzu se ale Investing CZ výrazně objevuje zejména v souvislosti s MS 2009, kdy na jednoduché tzv. mandátní smlouvy pokrývá v letech 2006 – 2008 veškeré činnosti spojené s technickým dohledem nad výstavbou sportovišť (TDI) na Ještědu a ve Vesci. Šestici mandátních smluv, datovaných od dubna 2006 do září 2007 v celkové výši plnění 11,5 miliónu přitom kvůli nezákonnému dělení zakázek (věcná, místní a časová souvislost) napadl ÚOHS. „...zadavatel k podání nabídek vyzýval s určitou obměnou stejný okruh dodavatelů, přičemž ve všech výběrových řízeních byl vybrán uchazeč INVESTING CZ spol. s r. o. ... zadavatel ... rozdělil předmět veřejných zakázek na uzavření mandátní smlouvy na výkon TDI, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v zákoně, neboť v součtu předpokládaných cen jednotlivých zakázek vyplývá, že pokud by zadavatel postupoval v souladu se zákonem, byl by povinen zakázku zadat jako nadlimitní veřejnou zakázku,“¹³² uvedl mj. úřad ve svém rozhodnutí. Město tak podle ÚOHS obešlo zákon, aby stejně jako v případě stavebních zakázek nemuselo zakázku (-y) na TDI podat v přísnějším otevřeném řízení, spojeném s uvedením v informačním systému ČR, příp. věstníku EU. Neboli jde o ex ante účelové zúžení počtu účastníků výběrového řízení.

Compet Consult naopak v roce 2002 založila dlouholetá bývalá vedoucí oddělení veřejných zakázek liberecké radnice Martina Rychecká. Od téhož roku si ji město

¹³¹ Radní musí čelit kritice za střet zájmů. Právo 19. 10. 2000. Severní Čechy, s. 11. Srov. Radní a diskuse o střetu zájmů. Právo 18. 12. 2001. REGION - Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, s. 11. Pardubický kraj, s. Srov. Liberec postaví nový domov pro více než 200 důchodců. Právo 1. 10. 1999. Severní Čechy, s. 12.

¹³² Sbírky rozhodnutí ÚOHS. Rozhodnutí R132/2011/VZ-6856/2012/310/JR. Dostupné na <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9644.html>. (5. 4. 2013).

najímalo a najímá pro výkon zadavatelských činností v různých veřejných soutěžích, konzultační služby a poradenství. Podle souboru dokladů, které se podařilo získat, fakturovala firma městu v období od února 2003 do června 2012 téměř 9,9 miliónu korun ve více než 200 položkách. Prakticky záhy po založení firmy, v létě 2002, dostává Compet Consult od města první a hned velmi velkou a sledovanou zakázku – pořadatelský veřejné obchodní soutěže na multifunkční arénu, dosud největší jednorázovou zakázku v historii Liberce, včetně zadání navazující zakázky, kterou pro arénu kontrahoval její provozovatel, S group SPORT FACILITY MANAGEMENT. Firma byla také pověřena zadavatelskými činnostmi při výběrových řízeních na legislativní přípravu průmyslové zóny Sever, Sportovní areál Ještěd, ale i na zakázky pro MS 2009. Běžné zakázky a poradenství provádí prakticky až dosud. Rychecká v reakci na písemné otázky uvedla, že už při práci na radnici poskytovala mimo pracovní dobu a se souhlasem vedení města své služby i dalším subjektům, v roce 2002 se pak rozhodla věnovat podnikání naplno. Rozhodně podle ní ale nešlo o nějakou účelovou dohodu s politickou reprezentací. *„Troufám si říci, že z mého rozhodnutí nebyli určitě nadšeni a rozhodně neplánovali mi zadávat externě zakázky. Nicméně nedostatečná odborná úroveň lidí, kteří na oddělení veřejných zakázek po mém odchodu pracovali, a malá nabídka firem zabývajících se tímto oborem, nakonec přispěly k tomu, že má spolupráce s magistrátem pokračovala. ... O faktu, že za spolupráci s magistrátem nestojí jen mé kontakty s politickým vedením radnice, svědčí i fakt, že s tímto úřadem jsme spolupracovali jak za vedení pana Korytáře, tak za současného vedení,“* uvedla Rychecká.

Mezi další případy revolving door syndromu lze zcela jistě připočítat i přestup bývalého vedoucího ekonomického odboru radnice Romana Uzla do Syneru. (Firma 2011: 55) Stalo se tak v roce 2000 krátce poté, co se bývalý ekonomický ředitel Syneru Jiří Kittner naopak stal primátorem města. Nevídaná vzájemná výměna ekonomů není jen klasickou ukázkou naplnění indikátoru, ale i ex post důkazem faktického vlivu Syneru na radniční struktury. Je zajímavé, že mediální diskurz té

doby se o vzájemném přechodu ekonomů vůbec nezmiňuje, první a jediná zpráva pochází z roku 2002 v deníku Právo.¹³³

Zatím poslední zaznamenaníhodný případ syndromu otáčejících se dveří se váže k osobě Tomáš Hampla, dnes zastupitele za ODS, který na radnici na pozici tzv. specialisty pro koordinaci koncepčních záležitostí, což byla funkce pravděpodobně zřízená právě pro něj a zařazená přímo pod primátora Kittnera, nastoupil v roce 2009 a působil zde do změny politické reprezentace do 30. 11. 2010. Na město přitom přišel z Investorsko inženýrské, která byla součástí skupiny Syner, jak jsme již viděli v případě podepsané smlouvy. Hampl zároveň od 1. 7. 2009 do 30. 11. 2010 pracoval i jako tajemník představenstva městské akciovky Sportovní areál Ještěd. I po odchodu z pozice radničního úředníka ale zůstal na město napojen, když fungoval jako externí pracovník a připravoval pro Liberec podklady pro žádosti na různé projektové záměry. Jak uvidíme v kapitole 3.4.2, podobnou cestu ze soukromých firem na město a zpět přitom v letech 2003 – 2008 absolvoval i bývalý vedoucí ekonomického odboru radnice Libor Slabý. I v jeho případě snadno prokážeme klasické naplnění revolving door syndromu.

¹³³ *Cestu do USA dílem platí i daňový poplatník*. Právo 22. 2. 2002. REGION - Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Pardubický kraj, s. 10.

3.2 Město vs. úředníci

Pokud se vrátíme ke slovíčkům exnáměstka Baxy, seznáme, že podle něj by fungování korupčního a klientelistického systému nebylo možné bez práce důležitých jedinců na úřadu města. Viděli jsme už na příkladu hokejové arény a cesty tří vedoucích úředníků radnice za oceán, kdo byl ke zdárnému administrování projektu hokejového stánku na radnici nejvíce potřeba, a byla tak tedy pojištěna jeho loajalita a motivace. Podle Baxy přitom před nástupem Korytářova vedení města v listopadu 2010 panoval na magistrátu záměrný a řízený kompetenční chaos, kdy řada odborů a oddělení mohla dělat stejné či podobné věci, poměrně časté byly i změny organizační struktury, což ale do jisté míry souviselo i s příchodem velkého množství úředníků ze zrušeného okresního úřadu v roce 2003.

Box 6 Magistrát, úředníci a organizační chaos dle Baxy

„...je ještě jedna věc, kterou předchází vedení města z jejich pohledu dobře udělalo – oni udělali z hlediska organizační struktury na radnici takový dobře řízený chaos v tom smyslu, že obvyklý třeba je, že se projekty z hlediska veřejných zakázek, stavařiny a těchto věcí organizují na jednom odboru radnice, který pracuje nějak konzistentně, tady se udělaly odbory čtyři: první je na odboru školství, kde se dělaly školské věci, ale také sportovní věci, kudy procházela spousta podivných zakázek. To byl jakoby klíčový odbor, kudy jeden čas utíkalo hrozně moc peněz, druhý takový odbor, který připravoval veřejné zakázky, to byl klasický odbor technické správy veřejného majetku, kde se dělaly takové ty ulice a takovéhle věci. Pak ten další byl odbor rozvojových projektů a pak byl ještě odbor koordinátora dotací ... přes evropské dotace. Tzn., že byly fakticky čtyři místa, kde se nějakým způsobem dělaly veřejné zakázky, trochu to mělo koordinovat právní oddělení, které ale mělo personální řečneme nouzi a má ji dodnes vzhledem k počtu veřejných zakázek, které tady jsou, a tím zase vytvoříte nutnost najímat si firmy zvenčí jak na přípravu zakázek projekční, tak na stavební dozor, přípravu smluv atd. Protože ne že by radnice měla málo lidí, ale máte je tak rozkouskované a máte tak nastavené pravomoci, že spousta lidí je zahlcena operativní činností ... a na samotnou přípravu projektů, když pak má každý odbor jen jednoho technika, tak tam nemáte tým lidí, který může jít za nějakou prací.“

Baxou popsaný způsob dobře ilustruje výměna názorů mezi primátorem Kittnerem a opoziční zastupitelkou Ivankou Kolomou (US-DEU) ze 17. ledna 2006, kdy se Kolomá domáhala posouzení smlouvy mezi Sportovním areálem Ještěd a společností Snowhill právním oddělením radnice a nikoli najatými advokáty. Kittner oponuje, že on externím právníkům věří:

„**MUDr. Kolomá** ... proto bych se na to chtěla zeptat, protože si myslím, že jsme postaveni před hotovou věc. Proč jsme k této smlouvě a k dodatkům této smlouvy nedostali včas právní analýzu našeho právní oddělení? Proč máme právní oddělení na magistrátu, které by nám mělo podat analýzu, protože já nejsem právník a proto tady právní oddělení je?

Ing. Kittner Smlouvu připravoval právník námi najatý (v další diskusi vypočítá jména čtyř libereckých advokátů, kteří na smlouvě pracovali – pozn. aut.) a já mám od pana Mgr. Audyho (vedoucí právního odd. – pozn. aut.) k této smlouvě jedinou připomínku...

MUDr. Kolomá Proč si najímáme právníky, když máme své právní oddělení?

Ing. Kittner Paní doktorko, každý má nějaká práva, nějaké povinnosti, nějaké pravomoci, a jestliže já se rozhodnu konzultovat tuto záležitost s nějakým právníkem, kterému věřím, je to jenom moje věc.

MUDr. Kolomá My jako zastupitelé bychom mohli věřit našemu právnímu oddělení.

Ing. Kittner Komu věříte vy, je mi vcelku jedno. “

Kittner v další diskusi vysvětluje, proč se právníci města na tvorbě smlouvy, která má pronajmout investorovi lyžařský areál na 25 let, vlastně nepodíleli. „Uvědomme si, máme právní oddělení, které dělá tisíc věcí, tato smlouva se připravovala několik měsíců. ...To není to, že my bychom chtěli před našimi právníky něco utajit, to oni vědí, oni vědí, jak se smlouva dělala, ale to není normální činnost právního oddělení, které řeší tisíc dalších věcí.“¹³⁴ Tento příklad trefně dokládá, že zastupitelstvo, které mělo mít v ruce hlavní trumfy při schvalování všech podstatných materiálů, bylo dlouhá léta sportovní terminologií řečeno v defenzívě, ale mj. také ukazuje na to, o čem už byla řeč dříve: město s určitým záměrem vyvádělo některé důležité činnosti mimo samotný úřad do vedlejších struktur, na straně druhé potřebovalo mít i v rámci magistrátu lidi, kteří hotové návrhy převezmou, dopracují, podpoří odborným stanoviskem a předloží k jednání politickým orgánům, nebo třeba v rámci výkonu přenesené působnosti státní správy (životní prostředí, stavební úřad, územní řízení, doprava) opatří kladným správním rozhodnutím.

V letech 2004 – 2010 lze v dokumentech rady města najít nejméně 15 usnesení, která nějakým způsobem souvisela se změnou organizační struktury úřadu nebo jmenováním nových nižších a vyšších vedoucích. Právě tyto dva způsoby řízení, tedy jak určitý chaos v pravomocích, tak reálná možnost velmi snadných a rychlých organizačních změn, souvisejících se zbržděním či zastavením profesního růstu nebo dokonce se ztrátou zaměstnání, mohly snadno držet některé úředníky tzv. v šachu při rozhodování, jakým způsobem se postavit k plnění zadaných úkolů. Z druhé strany měl úřad k dispozici i řadu nástrojů, jak různými benefity a bonusy naopak

¹³⁴ Zápis z mimořádného zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 17. 1. 2006, s. 3-4, 8.

odměňovat zasloužilé a věrné pracovníky. Tajemník magistrátu z let 2002 – 2010 Marek Řeháček ale odmítl, že by časté změny organizační struktury byly účelové; podle něj šlo výhradně o inovace s cílem efektivně hospodařit: „*Vedle MML bylo málo podobně velkých úřadů, které výdaje plynoucí přímo z prostředků města dokázaly udržet až do roku 2010 v úrovni roku 2003. Každopádně o organizačních změnách vždy rozhodovala rada města jako orgán k tomu kompetentní dle zákona o obcích a reorganizace byly tedy vždy jejím dílem. Spojování změn struktury s personálním obsazením je ovšem nutno odmítnout. A důkazem pro takové tvrzení je absence soudních sporů z důvodu jakékoliv účelovosti organizačních změn za celou dobu mého působení na MML. A to na MML končily stovky zaměstnanců pracovní poměr na základě reorganizací.*“

3.2.1 Vytlačování nekorupčníků na okraj

V nedávné historii libereckého magistrátu nicméně najdeme hned několik příkladů úředníků, kteří se odmítli v určité chvíli podvolit tlakům vedení úřadu, a buď raději sami odešli, nebo se odejít museli. (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003) V rámci výzkumu jsme se setkali s řadou z nich, někteří se ale i po letech obávali promluvit, protože dosud ve veřejné správě působí, jiní nechtěli na nepříjemné okamžiky vzpomínat. Asi nejznámějším je případ propuštěného Miroslava Chvály (A.),¹³⁵ vedoucího jednoho z oddělení na odboru životního prostředí, který vykonává přenesenou působnost státní správy, podobným martýriem výpovědi prošla i Iveta Lukášová (B.), naopak odborník přes investice Filip Poříz (C.) raději z magistrátu po čase odešel sám.

(A.) Chvála se s dalšími kolegy na magistrát města dostal tzv. delimitací ze zrušeného okresního úřadu k 1. lednu 2003, o tři roky později bylo organizační změnou zrušeno jeho místo. Jako zaměstnanec státní správy s pravomocí vydávat správní rozhodnutí se totiž dostal do střetu s vůlí a zájmy samosprávy. „*Státní zřízení bych nazval klasicky korupčním a to právě tím okamžikem, kdy se zrušily okresní úřady a státní úřednictvo se přímo podřídilo samosprávě. Protože samospráva je tady největší investor a je potřeba nemít kontrolní orgány. No a proto buď bez ohledu na zákony mi to schválíš, anebo jdeš. ... V Liberci jediný cíl vedení města je*

¹³⁵ Dnes pracuje jako tajemník Městského úřadu Chrastava.

dlouhodobě rozebrat veřejné rozpočty pod nějakými záminkami. Nešlo by to bez toho, pokud by oni existenčně neovládali úřednictvo, které má dohlížet na to, jestli se něco děje v souladu nebo nesouladu s obecně závaznými právními předpisy...“ vysvětluje si kontradikci v postavení úředníka státní správy uvnitř systému samosprávy Chvála. Absurdní postavení vlastně dokládá post tajemníka, který sice stojí v čele úřadu, ale je do něj jmenován politickým vedením samosprávy. Jeho zdánlivě nezávislé postavení se tak rázem mění v ryze závislé.

Box 7 Miroslav Chvála a kauza areálu na Ještědu¹³⁶

Na začátku března 2006 schválilo liberecké zastupitelstvo vstup strategického investora, společnosti Snowhill, do ještědského lyžařského areálu. V samotné smlouvě pronajalo prostřednictvím své akciovky Sportovní areál Ještěd Snowhillu středisko na 25 let za příslib jeho technické modernizace a rozšíření sjezdovek nejméně za čtvrt miliardy, a zároveň se samo jako vedlejší účastník zavázalo plynule spolupracovat a kooperovat v zájmu předmětu smlouvy. *„Špatně bylo už v tom okamžiku, když do Liberce přišel Snowhill a město Liberec uzavřelo smlouvu, a když jsem si přečetl tu smlouvu, tak tam bylo napsáno, ... že město Liberec dostane ročně 8 miliónů korun, když mu pronajme ten areál na Ještědu, a město Liberec jako samospráva zařídí, že tam budou rozšířeny sjezdovky. A v tom okamžiku už toto je korupce, už tato smlouva je korupční, protože tady šly peníze investorovi do obchodní záležitosti a on se zavázal podpisem smlouvy, že zajistí vybudování sjezdovek, které ovšem nebyly v územním plánu – tam šlo o nějaké rozšíření, byly tam pozemky určené pro plnění funkcí lesa, a aby bylo možné tam stavět sjezdovky, musel proběhnout proces změny územního plánu, a bez ohledu na to, že ten proces je poměrně složitý, dlouhý, drahý, komplikovaný, vyjadřují se tam všechny dotčené orgány z hledisek zákonů, které nějak zněj na ochranu určitých složek přírody, tak tento investor (tj. město – pozn. aut.) dopředu věděl, že tyto všechny zmastí, tzn., ať se bude dít cokoliv, ať orgány si myslí cokoliv, ať je v zákonech napsaný cokoliv ... to bylo jasné, že v ten moment on věděl, že zmastí všechno úřednictvo brutální silou, protože to dal na papír.“¹³⁷* Úpravy sjezdovek a stavby lanovek a vleků probíhaly jak na liberecké straně Ještědu, tak na straně odvrácené, tedy od obce Světlá pod Ještědem, kde ale územní plán vůbec nebyl, takže podle Chvály tam sjezdovku ani vlek nešlo postavit vůbec. *„Oni řekli, tady se bude kácet, tady budou sjezdovky atd. Jako úředník státní správy – tam je ten princip, že může dělat jen to, co je v zákoně a dbát na jeho dodržování, tak když někdo rozvíjí aktivitu, která neodpovídá zákonu, tak úředník napíše, že to nejde, nebo to nějakým rozhodnutím vyzve k doplnění, přerušit, zastaví, rozhodne, že to nebude, protože to je v rozporu se*

¹³⁶ Cílem této práce není hodnotit, zda v tomto konkrétním případě došlo či nedošlo k pochybení správního orgánu, ale popsat vztahy, vazby a jednání aktérů v souvislostech identifikace indikátorů systémové korupce a v kontextu modelového případu.

¹³⁷ Srov. Miroslav Chvála: *Příliš mnoho otázek (nejen) o Ještědu*. MF DNES 8. 1. 2007. Kraj Liberecký, s. 4. Srov. Miroslav Chvála – *úředník, který neustoupil, a proto byl odejit*. *Náš Liberec* 22. 1. 2007. Dostupné na <http://www.nasliberec.cz/rozhovory/miroslav-chvala-urednik-ktery-neustoupil-a-proto-byl-odejit.php>. (1. 3. 2013).

zákonem ... vazba na územní plán, že pozemky určené k plnění funkcí lesů nelze pro sportovní a rekreační využití vyjmout, pokud to není v souladu se schváleným územním plánem, což byl klasický případ Světlé. ... Celé to probíhalo tak, že normální je to, že je nějaký záměr, zpracuje se projekt, vybere se dodavatel a v dobrém případě, když jsou papíry v pořádku, se začne stavět. Tady ten systém byl hezky postaven tak, že se poslaly buldozery, ty stavěly a v úřadu lital s inženýrskou činností někdo (pověřenou firmou byla na základě plné moci od Snowhillu Investorsko inženýrská (I+I) ze skupiny Syner – pozn. aut.) nebo projektanti projektovali, co se v tom lese vyhráblo, a teď se to nosilo na ten úřad, aby to schválil. ... A teďka, protože to špatně vypadalo, tak se po mně chtělo, abych vydal rozhodnutí o vynětí na tuto nezákonnost. Tak jsem postupoval podle zákona o úřednicích, kde je napsáno, že pokud má úředník za to, ... že to, co po něm je chtěno a co má udělat, je nezákonné, tak písemně to sdělí nadřízenému, že to je nezákonné. A když mu to nadřízený písemně nařídí, tak to udělá. To je zase docela dobrý princip, kterému jsem naletěl, protože jsem si říkal, tak to je jasný, oni mi to nařídí a v tom se někdo namočí a bude to ten podklad pro orgány činné v trestním řízení, že to je ten, který nařídil, aby se porušil zákon. No jo, ale kdo by do tohoto vstrčil ruku! Takže několikrát jsem byl na jednání u nejvyššího úředního nadřízeného (tajemníka magistrátu – pozn. aut.) ... napíšeš, nenapišu, napíšeš, nenapišu, písemně jsem to splnil podle zákona a v tom okamžiku se rozhodlo, že úřednictvo na státní správě lesů je příliš přebujelé, ... takže se snížilo o jedno místo – změna organizační struktury, tu schvaluje rada města ... Takže sundali místo, já jsem dostal výpověď, protože tam žádné místo nebylo, nějaké odstupné tak, jak jsem měl, a cesta byla otevřená...“ Případ přitom lze velice snadno rekonstruovat na základě získané dokumentace z magistrátu a ministerstva životního prostředí takto:

- 1) 22. 9. 2006 získal Snowhill stavební povolení na dvoumístný lyžařský vlek Pláně – Skalka s tím, že ke kolaudaci předloží souhlas s odnětím pozemků určených k plnění funkcí lesa,
- 2) již o dva dny dříve, 20. 9. 2006, ale pracovník Lesů ČR zjistil, že „v souvislosti s výstavbou vleku...byl již protiprávně vykácen průsek o šířce 4 až 7 metrů a ... realizována úprava pláně a to bez jakéhokoliv rozhodnutí o dotčení lesních pozemků,“¹³⁸
- 3) 17. 10. 2006 tak Chvála po místním šetření protokolárně rozhodl o nepokračování výstavby vleku ze světelské strany pro hrubé porušení lesního zákona, což by v důsledcích záměry investora naprosto zhatilo, protože by nemohl rozhodnutí s odnětím pozemků přiložit ke kolaudaci, a tedy vlek zlegalizovat,
- 4) 23. 10. 2006 ale bylo Chválovo týden staré rozhodnutí zrušeno, resp. písemným sdělením vedoucí odboru životního prostředí adresovaným I+I konstatováno, že pro formální nedostatky nemá právní účinky,¹³⁹

¹³⁸ Ministerstvo životního prostředí České republiky. Protokol o výsledcích vrchního státního dozoru MŽP provedeného dne 28. a 29. 11. 2006 na odboru životního prostředí a odboru stavebního úřadu MM Liberec č. j. 90867/ENV/06, 3761/640/06, s. 8.

¹³⁹ Tamtéž, s. 8.

5) o měsíc později pak týž odbor jako „*správní orgán hodnotil všechny podklady a důkazy jednotlivě a ve vzájemné souvislosti,*“¹⁴⁰ a 22. 11. 2006 tak Snowhill zastoupený I+I získal správní rozhodnutí k dočasnému odnětí pozemků – vyřídila, zdůvodnila a podepsala jej tehdejší vedoucí odboru (příloha č. 9).¹⁴¹ Jak lze vidět z grafu 3 na straně 119, funkční pozice vedoucí odboru životního prostředí obdržela v roce 2006 mezi vedoucími úředníky magistrátu druhé nejvyšší odměny. Faktem ale je, že přímou souvislost s Chválou a Snowhillem v tomto prokázat nelze,

6) 22. 12. 2006 dostal Chvála výpověď pro nadbytečnost. Nakolik se výpověď jeví jako účelová, je patrné z faktu, že 20. června téhož roku schválili radní na návrh tajemníka rozsáhlou reorganizaci na odboru životního prostředí s účinností od 1. 7., jíž Chválovi de facto potvrdili jeho funkční místo, byť jako odborného referenta a nikoli vedoucího oddělení.¹⁴² Další změna uspořádání magistrátu pak byla schválena 21. 11., kdy radní zřídili oddělení veřejné zeleně a lesů na jednom ze samosprávných odborů,¹⁴³ kde tajemník nabídl Chválovi podle jeho vlastních slov 1. 12. nové místo. Chvála nepřijal,¹⁴⁴

7) Snowhill proinvestoval na Ještědu stamilióny, ale v únoru 2009 vrátil středisko jednostranně zpět městu, resp. SAJ, a to i s dluhy ve výši čtvrt miliardy.¹⁴⁵

Z výše uvedeného rozhovoru a shromážděné dokumentace jsou přitom zásadní dvě věci: oboje jednak poukazuje na to, že modernizace střediska na Ještědu probíhala alespoň zpočátku mimo rámec zákonných povolení, takže je bylo třeba získávat v lepším případě až souběžně, a pak také to, že osamocený úředník, byť s oporou v zákoně, nemá šanci čelit soukromému investorskému záměru, na němž má zájem politické vedení města. Chválův případ ale měl alespoň v rovině správní dohru. Na sklonku listopadu 2006 totiž na magistrátu provedlo ministerstvo životního prostředí

¹⁴⁰ Magistrát města Liberec, odbor životního prostředí. Rozhodnutí o dočasném odnětí pozemků určených pro plnění funkcí lesa v k. ú. Světlá pod Ještědem...na dobu 25 let č. j. MML/ZPOL/213157/06 ze dne 22. 11. 2006.

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 20. 6. 2006. Změna organizačního řádu MML.

¹⁴³ Usnesení ze zasedání Rady města Liberec dne 21. 11. 2006, s. 22-23.

¹⁴⁴ Miroslav Chvála – úředník, který neustoupil, a proto byl odejit. *Náš Liberec* 22. 1. 2007. Dostupné na <http://www.nasliberec.cz/rozhovory/miroslav-chvala-urednik-ktery-neustoupil-a-proto-byl-odejit.php>. (1. 3. 2013). Srov. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 25. 1. 2007, s. 3-4.

¹⁴⁵ Obchodní rejstřík. Sbíрка listin. Výroční zpráva Sportovního areálu Ještěd za rok 2009. Příloha k účetní závěrce, s. 9. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=sportovn%C3%AD+are%C3%A11+Je%C5%A1t%C4%9Bd&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddíl=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=true>. (2. 3. 2013). Srov. *Snowhill opustil Ještěd, převzalo ho město*. MF DNES 27. 2. 2009. Kraj Liberecký, s. 4.

šetření v rámci výkonu vrchního státního dozoru a ve výsledném protokolu konstatovalo celou řadu nezákonností z hlediska legislativy o ochraně přírody a krajiny, lesního zákona a stavebního zákona.¹⁴⁶ Rozhodnutí z 22. 11. 2006 pak úředníci označili jako protiprávní a porušení lesního zákona jako vědomé,¹⁴⁷ jinak řečeno úmyslné. Magistrát, resp. jeho tajemník Řeháček nicméně Chválovu činnost i závěry ministerské kontroly zpochybnil – podle něj bylo dokonce reálné, že kontrolu si objednal sám Chvála, aby stavovskými podpořila jeho právní výklady a trestala pracovníky magistrátu¹⁴⁸ – a jakékoli nezákonnosti odmítl. V podkladech pro zastupitele z 26. 4. 2007 však tajemník připustil, že „některé výklady platné legislativy jsou sporné a postup nevyjasněný; v tomto případě ovšem nedisponoval MML závaznými výklady či metodikou v době rozhodování.“¹⁴⁹ Je také zajímavé, že s Řeháčkovým dokumentem pro zastupitele se dosud nemohla veřejnost volně seznámit – na internetu města mezi podklady k jednání sboru totiž celou dobu jako jediný chyběl a musel být vyžádán teprve na základě zákona 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Není to ale jediný případ – jen v předmětném roce 2007 nelze na webu města mezi dokumenty zastupitelstva volně dohledat řadu majetkoprávních a rozvojových operací, jako jsou především prodeje městských nemovitostí. Je otázkou, zda šlo o účel minulého vedení města či pouhou náhodu.

(B.) Podobnými zkušenostmi jako Chvála přitom prošla i Iveta Lukášová¹⁵⁰, která až do roku 2004 spolu se ženou expřimátora Drdy pracovala na odboru územního plánování, jenž procesně jako pořizovatel územně plánovací dokumentace také zasahuje do přeneseného výkonu státní správy. Z magistrátu přitom odcházela dvakrát – poprvé obdrženou výpovědí na podzim roku 1999 v souvislosti s budováním průmyslové zóny Jih, resp. jejím chybějícím dopravním napojením, která byla soukromou investicí Investorská inženýrská – její odbor byl organizační

¹⁴⁶ Ministerstvo životního prostředí České republiky. Protokol o výsledcích vrchního státního dozoru MŽP provedeného dne 28. a 29. 11. 2006 na odboru životního prostředí a odboru stavebního úřadu MM Liberec č. j. 90867/ENV/06, 3761/640/06.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 9.

¹⁴⁸ Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 26. 4. 2007. SAJ, základní informace o areálu, povolování některých staveb v roce 2006, dozoru MŽP a dalších souvislostech, s. 9-10.

¹⁴⁹ Tamtéž, s. 10.

¹⁵⁰ Dnes pracuje ve svém oboru a také vyučuje na Technické univerzitě v Liberci.

změnou k 1. 10. 1999 zrušen.¹⁵¹ Podruhé už o své vůli o necelých pět let později v souvislosti s průmyslovou zónou Sever. V obou případech šlo, zjednodušeně řečeno, o to, že odborná stanoviska úřadu se neshodovala se zájmy vedení města, resp. soukromého investora. Stejně jako ve Chválově případě lze ale organizační změnu z roku 1999 hodnotit jako účelovou, protože pár měsíců předtím, v červnu 1999, rada města v rámci projednávání struktury magistrátu existenci odboru rozvoje potvrdila, byť výkon státní správy byl už tehdy přiřčen pod stavební úřad.¹⁵² V roce 1999 nakonec celý odbor zachránilo odvolání strůjce výpovědi, primátora Ježka, protože jeho nástupce Kittner vzal úředníky zpět. V roce 2004 už ale Lukášová nechtěla asistovat další změně územního plánu, kdy se využití chystané průmyslové zóny Sever mělo na podnět I+I změnit na obchodně průmyslové pro výstavbu velkoobchodu. „*Jirka Ježek nás tlačil do té změny (územního plánu – pozn. red.), my jsme řekli, že ne, proto on nás vyhodil, řekl, že nepotřebuje architekty ... to bylo před Vánocemi ... My jsme za ním šli ... a já, protože jsem byla taková, jsem sepsala dopis, že se podepisujeme, že postupujeme podle zákona. Už předtím jsme řekli, že ne, a on si nechal tu změnu předpřipravit a my jsme říkali, Jirko, to je špatně, tak nás aspoň k tomu pusť, když už teda je to takový průser, protože ta doprava tam musí být dořešená a ani to on ne. A my jsme to pak následně řešili až územním plánem ... Pak nastoupil Kittner a mezi těmi Vánocemi, protože to jsme byli ochromení, tak ale už nebylo co ztratit, tak (kolegové) šli za tím Kittnerem a šli mu vysvětlovat, co je to ten územní plán a když ho nedodělá, že bude v háji ... Tak nás vzal zpátky a my jsme si dělali územní plán,*“ popsala Lukášová svou zkušenost z roku 1999.

Na obou případech, Chválově i Lukášové, se do jisté míry modelově obnažuje klasický střet mezi samosprávou města, která má své mnohdy soukromou sférou tlačené záměry, investiční projekty a peníze na jejich financování, a státní správou, jež by měla úzkostlivě dbát, aby tyto projekty byly uskutečněny v souladu se zákonem. Nejpodstatnější na zkušenostech, které popisuje Lukášová, je ovšem okolnost, že personální změny na úřadě dává do přímé souvislosti s vůlí obou

¹⁵¹ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 28. 9. 1999. Srov. *Opozici se nelíbí nový organizační řád magistrátu*. Liberecký den 6. 10. 1999, s. 9. Srov. *Liberecká radnice zažila další personální a organizační změny*. Právo 14. 10. 1999. Severní Čechy, s. 14.

¹⁵² Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 8. 6. 1999.

primátorů, kteří by v tomto směru do chodu úřadu vůbec promlouvat neměli. Lukášová také velmi zajímavě líčí, jak úzký manévrovací prostor vlastně takový úředník má: „...my dáváme odborná stanoviska a oni věděli, že my nemůžeme nic než se vztekat, chodit otravovat, ale jediný, kde končí náš mandát, je to, že napíšeme to stanovisko v rámci toho kolečka k územnímu řízení a jak to vyjde z té radnice, na to jsme bohužel neměli mandát. Pokud někdo měl vidět a to bohužel byli zastupitelé, jak jim to můžete říct? Nemůžete jim říct, běžte se zeptat, jaký kdo dal stanovisko. Když jste úředník, který se takto chová, tak si nemůžete dovolit vynášet nebo běhat, musíte to bojovat v rámci radnice...“ V obou výše zmíněných kauzách si ale vedení samosprávy prosadilo své.

(C.) Z radnice v roce 2005 raději sám odešel i vedoucí investičního oddělení technického odboru Filip Poříz. Stejně jako Lukášová byl nejprve v roce 2002 dočasně propuštěn, a to kvůli v podstatě banálnímu sporu mezi ním a částí politického vedení města o předání staveniště školky, aby o tři roky později už ze své vůle přešel na pár let na krajský úřad. Dnes již programově pracuje a podniká sám mimo Liberec, byť, jak metaforicky říká, ta hydra už tolik síly nemá. „...je to moje rozhodnutí. Já mám zaměstnanecký poměr jeden a k tomu dělám nějaké takové – jsem soudní znalec, takže můžu dělat posudky, nějaké dělám, mám nějaký razítka, který jsem získal v životě. ... Když jsem odcházel jak z města, tak z kraje, tak jsem si prostě řekl, že pokud to půjde, tak nebudu dělat v Liberci, prostě ta hydra ty pracky má a v momentu, kdy já budu nezávislej na Liberci, tak budu daleko víc vnitřně v pohodě. ... Poříz v průběhu rozhovoru jmenuje jednu z tehdejších náměstkyní primátora za ODS, do jejíhož resortu jeho investiční činnost spadala a která podle něj měla kdysi prohlásit, že on práci pod Ještědem nesežene. Na otázku, zda tomu tak skutečně bylo, dodal: „Já jsem něco takového slyšel, protože Liberec je malej...ale oni ti lidi tu sílu, kterou měli před pěti lety, tak už nemaj, a tu, co měli před 20 lety, tak tu už vůbec nemaj. A za dva roky už nebudou mít žádnou.“

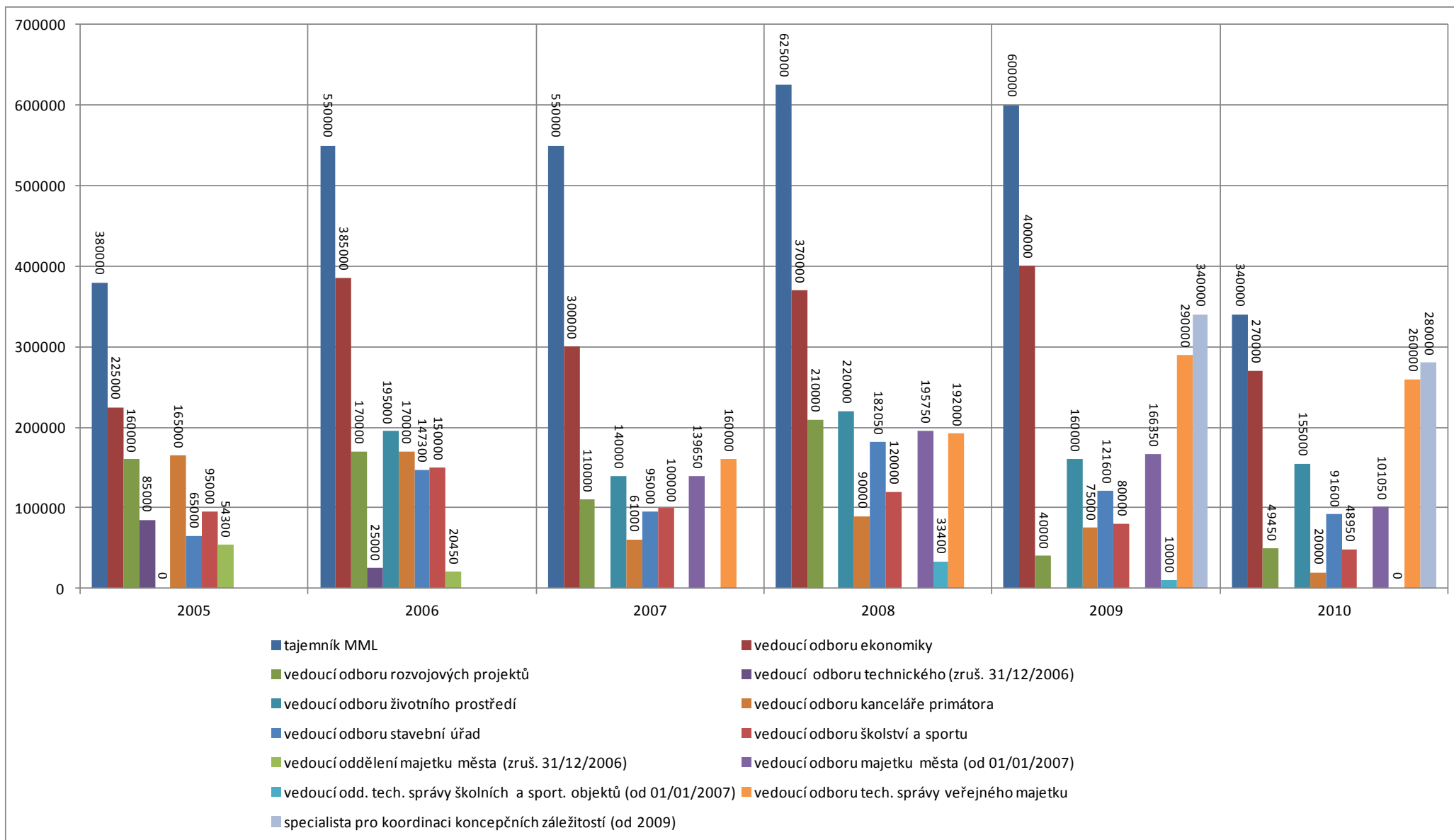
3.2.2 Bonusy a benefity pro přísluhovače

Jestliže na jedné straně dokázalo politické vedení prosadit svou vůli i přes odpor úředníků, na straně druhé umělo podpořit ty zaměstnance magistrátu, kteří v jeho očích zjevně plnili úkoly tak, jak měli. (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003)

V průběhu výzkumu a sběru dokumentů jsme narazili hned na čtyři podstatné oblasti, jimiž mohlo město úředníky motivovat: (A.) nenárokové odměny k platu, (B.) úlevy za účelem studií, (C.) přidělení městského bytu a vlivné pozice na radnici či v městských obchodních společnostech. Je ale třeba říci, že ve všech případech jde pouze o nepřímé indicie systémověkorupčních indikátorů, byť doložené na reálných a nezpochybnitelných dokladech.

(A.) Finanční odměny ve veřejné správě lze – a je to tak zřejmé i ze současného mediálního diskurzu – považovat za nejjednodušší a patrně i nejčastější způsob stimulační podřízených k adekvátním výkonům. Je zajímavé, jak obrovské rozdíly lze v průběhu let najít v nenárokových částech platu pro jednotlivé zaměstnance libereckého magistrátu, resp. úředníky ve vyšších vedoucích funkcích, tj. především vedoucí odborů. Je přitom zjevné, že vysoké částky náležely zejména vedoucím těch odborů, které měly zásadní vliv na tvorbu nejdůležitějších materiálů ekonomické, majetkové a rozvojové povahy, a také těch významných s přenesenou působností státní správy (správní rozhodnutí), jako byl třeba stavební úřad či odbor životního prostředí. Naopak na ty odbory, které se zabývaly běžnou agendou, tolik pamatováno nebylo. Následující přehled je výtahem odměn vybraným vedoucím odborů, příp. oddělení v období 2005 – listopad 2010, kdy z radnice po volební porážce odešla dlouholetá koalice v čele s ODS. Přehled byl kvůli zákonu na ochranu osobních údajů zpracován z pohledu funkčních pozic a nikoli konkrétních zaměstnanců, přesto není problém při znalosti prostředí konkrétní figury dosadit. Stejně jako hlavní úkony a činnosti, které daní lidé měli v příslušném roce na starosti. Z uvedených osob přitom na magistrátu města pracovali v roce 2013 už pouze dva lidé.

Graf 3 Vyplacené odměny vybraným vedoucím úředníkům na Magistrátu města Liberec (MML) v období 01/2005 – 11/2010. Zdroj: MML, graf autor



Co je z pohledu dat zejména vypovídající? Už zmíněné rozdíly mezi odbory zvýrazňuje fakt, že nenárokové odměny především doprovázely svého konkrétního příjemce i v situaci, že v průběhu let změnil vedoucí funkci a odešel do čela jiného oddělení/ odboru. Bylo tomu tak například v případě vedoucího oddělení majetku města, který se stal k začátku roku 2007 vedoucím samostatného stejnojmenného odboru a měl na radnici dlouhá léta na starosti přípravu privatizací městských nemovitostí v celkovém objemu nejméně jednotek miliard. Podobným případem byl vedoucí odboru rozvojových projektů, který zkraje roku 2009 přešel do vedení odboru technické správy veřejného majetku. Jeho následníkovi na rozvoji pak odměny okamžitě klesly o celý řád, zároveň jeho předchůdce na technické správě měl v letech předchozích (2007 a 2008) odměny zhruba o 100 tisíc nižší. Odbor rozvoje přitom v letech 2005 – 2008 mj. realizoval obrovské přesuny majetku kvůli výstavbě sportovišť pro MS 2009. Zajímavá je rovněž pozice specialisty pro koordinaci koncepčních záležitostí, což bylo ojedinělé funkční místo vytvořené v roce 2009 a podřízené přímo primátorovi, o němž jsme již hovořili v kapitole 3.1.5. Hned v prvním roce nástupu do úřadu přitom tento úředník, člen ODS, získal druhé nejvyšší odměny (nepočítáme-li tajemníka), a nechal tak za sebou i kolegy s mnohaletou praxí. Z pohledu odměn byl ale nejlépe honorovaným úředníkem vedoucí ekonomického odboru, který měl kromě rozpočtu města a vedení účetnictví od května 2006 na starosti i jednatelství v městské obchodní společnosti SAL, jež jako vlastníka hokejové arény mj. zadávala v tomto směru i některé zakázky, jak už jsme konstatovali v kapitole 3.1.1.

O důležitosti klíčových radničních odborů už dříve hovořil Jaromír Baxa, podobný názor sdílí i exprimátor Jan Korytář. *„Já, když jsem přišel na radnici, nevěřil jsem, kolik tam mají vedoucí odborů. To byly platy od 45 do 65 tisíc hrubého měsíčně vč. odměn. Zároveň jsem viděl, jakou mají ti lidé zodpovědnost, jaké mají pracovní nasazení a srovnával jsem to s úrovní platů v neziskovkách, se vzděláním lidí v těch neziskovkách, tak to byl takový nepoměr, že jsem tomu nevěřil. A potom to funguje tak, že tam máte vedoucího odboru nějakého, který má takový plat, nikdo mu nešlape moc na paty, nechce se po něm nic zásadního, ale chce se, aby někdy přimhouřil oko, mlčel, dal tam to razítko a tak to funguje,“* uvedl Korytář. Bývalý tajemník Řeháček ale v reakci na konkrétní otázky zpětně odměny za nadsazené nepovažuje. *„...byly vypláceny v souladu se schválenými pravidly, vždy na základě návrhu či se*

souhlasem uvolněných členů zastupitelstva a důsledně vždy jen z úspor rozpočtu schváleného zastupitelstvem města. Osobně myslím a mám takovou zkušenost i se znalostí situace na jiných magistrátech a úřadech státní správy, že nešlo o odměny nikterak šokující. Mám za to, že právě dobře placení vedoucí úředníci jsou nejlepší prevencí korupce,“ komentoval Řeháček. Jeho slova by bylo možno považovat za relevantní v okamžiku, kdyby plošně platila na všechny vedoucí úředníky. Obrovské rozdíly u odměn mezi jednotlivými pozicemi ale spíš vypovídají o tom, že peníze byly vypláceny vysloveně výběrově, tedy podle zásluhového principu, ať už si pod ním představíme cokoli, a nepochybně mohli u vybraných osob vést k závislému postavení. Podle dvou respondentů, kteří se svého času pohybovali v okruhu úzkého vedení města, fungovalo schvalování odměn asi následovně: každý náměstek dostal obvykle dvakrát ročně sumu peněz, aby ji rozdělil mezi odbory svého resortu. Kolik ale na odměnách vypláceli ostatní náměstci nebo bylo přiznáno kompletně v rámci celého magistrátu, věděli zřejmě jen dva tři lidé – především tajemník a primátor. Jak tenká může být hranice mezi odměnou za skvěle odvedenou práci, darem na odchodnou či předmětem budoucího závislého postavení v rámci subordinace dokládá dokument z materiálů rady města z března 2000. (příloha č. 10) Náměstek pro bezpečnost v demisi, Jiří Vacek (KDU-ČSL), zde ještě jako úřadující velitel městské policie schválil odměnu ve výši jednoho platu tehdejšímu policejnímu řediteli, svému přímému podřízenému. Nově nastupující primátor (ve funkci teprve třetí měsíc) a budoucí velitel Jiří Kittner ale odměnu vlastní rukou přepsal na dvojnásobnou. Šlo o zásluhy za odvedenou práci nebo budoucí závazek?

Do rámce vytyčeného Baxou a Korytářem také dobře zapadá poslední mzdové opatření schválené na závěrečné radě města odcházejícího politického vedení v čele s ODS v listopadu 2010. Tehdy byly vybraným úředníkům, kteří o pár dní dříve po Korytářem vyhraných volbách oznámili svůj okamžitý odchod z magistrátu, schváleny nestandardní jednorázové odměny ve statisících korun. V příloze č. 11 přetiskujeme kopii první strany původního přehledu těchto odměn z 22. 11. 2010, které ale exprimátor Korytář po nástupu do funkce o dva dny později již nenechal vyplatit. V přehledu jsme dodatečně zaslepili posty ostatních příjemců, takže odměny pro zbývající úředníky ilustruje nikoli sled funkčních pozic, ale pouze samotných čísel. Je patrné, že jsou na rozdíl od odměn úředníků odcházejících vždy o řád nižší. Pod obecným označením koordinátor provozních záležitostí lze přitom nalézt čtyři

bývalé vedoucí úředníky, o nichž již byla řeč (odboru ekonomiky, majetku, technické správy veřejného majetku a kanceláře primátora), kteří se hromadně vzdali funkce k 19. 11. 2010 a v době od 20. 11. do 30. 11. na magistrátu pracovali na „*dohodu o změně sjednaných pracovních podmínek*.“¹⁵³ Spolu s těmito vedoucími odborů ukončilo k poslednímu listopadu 2010 pracovní poměr na radnici dalších sedm úředníků včetně tajemníka, z nichž čtyři měli z vůle radních na odchodnou rovněž obdržet vysoké odměny. Jaký byl přímý důvod udělení vysokých odměn, nelze ex post jednoznačně dovodit, byť se spekulace zvláště ve spojení s vysoce honorovanými vedoucími úředníky nabízejí.

(B.) Zvláštní kapitolou jsou pak vysokoškolská studia, která mnozí vedoucí úředníci nebo adepti na vedoucí pozice absolvovali při svém zaměstnání. Mezi řadou navštěvovaných vysokých škol lze přitom kromě Technické univerzity v Liberci poměrně hojně nalézt i Fakultu právnickou Západočeské univerzity v Plzni (dále ZČU). Z řad radničních úředníků se podařilo dohledat hned sedm, kteří v prvních letech nového milénia tuto školu absolvovali. V pěti případech se jednalo o magisterské studium, ve dvou pak pouze o bakalářské, a to na katedrách správního práva a veřejné správy. Veškerá studia se přitom váží ke stejnému období: bakalářský stupeň celá sedmička absolvovala v roce 2001, magisterské pak zbývající pětice až v roce 2004, takže vyšší stupeň studia automaticky na nižší nenavazoval. Ve všech případech šlo o úředníky z odborů s přenesenou působností státní správy, z nichž tři dosud pracují ve vedoucích funkcích na libereckém magistrátu, jeden pak na magistrátu v sousedním Jablonci. ZČU odmítla s poukazem na zákon o ochraně osobních údajů poskytnout bližší informace k přijímacím zkouškám, studiu i absolutoriu zmíněných úředníků, proto bylo možné vycházet jen z veřejné části univerzitního Informačního systému studijní agendy (dále ISSA). Obhajoby diplomových prací se podle ISSA až na jednu výjimku uskutečnily v řádných květnových termínech, autoři se v nich věnovali výhradně tématům ze své odborné profese, již zastávali na magistrátu. Ze čtyř oslovených úředníků – studentů tři reagovali na zaslané dotazy, dva z nich ale odmítli sdělovat cokoli bližšího. Jeden úředník se pak vyjádřil konkrétně: „*Ke studiu jsem přistoupila na základě požadavku zaměstnavatele na vysokoškolské vzdělání pro zachování stávajícího místa,*

¹⁵³ Magistrát města Liberec. Odpověď na žádost dle zákona 106/ 1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze dne 1. 2. 2013.

tj. referenta ochrany zemědělského půdního fondu. Nešlo o ambice na vedoucí místo. Tři roky studia oboru veřejná správa, po jehož ukončení jsem získala titul Bc., pak jeden rok vyrovnávací, tj. doplnění předmětů odlišných na oboru právo, a po té dva roky studia práva.“ Přestože shora uvedených skutečností nelze a priori dovozovat cokoli nekalého, nebo snad předpokládat, že způsob nabytého vzdělání zmíněných úředníků byl nestandardní, jde v kontextu s případovou studií Vladimíry Dvořákové (2012) minimálně o zajímavý aspekt.

3.2.3 Porušování interních předpisů

(C.) Kromě udělování vysokých odměn lze ale v rámci nedávných let nalézt i případy klasického protěžování v souvislosti s výhodami u městských či soukromých nemovitostí. Pomiňme zcela legitimní možnost každého úředníka privatizovat v rámci standardních majetkoprávních operací byt, v němž bydlel, nebo třeba spoluvlastnický podíl v jiné nemovitosti. Ale uveďme si alespoň dva příklady naprosto nadstandardního přístupu, jdoucího ruku v ruce s porušením interních předpisů, (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003) který zcela evidentně založil klientelistický vztah závislosti úředníka k politickému vedení města. V září roku 2005 rada města poskytla přednostně dva nájemní byty svým dvěma úředníkům – vedoucí odboru kanceláře primátora a jejímu nástupci ve funkci, tedy dvěma lidem blízkým nejvyššímu vedení města, a to přesto, že bytová komise takový postup nedoporučila, protože byl v rozporu s tehdejšími interními pravidly. Ze zápisu rady z 20. 9. 2005 lze přitom vyčíst, že mezi radními se vedla o těchto záležitostech zajímavá diskuse. Vzhledem k neveřejné povaze zápisu ponecháváme citáty jako poloanonymní, tedy jen s počátečními písmeny jména a příjmení radních a prvním písmenem příjmení aktérů – úředníků.¹⁵⁴

Box 8 Přednostní přidělení bytů (2005)

(I.) **Ing. JK:** „*Asi jste si všimli, že tam máme přidělení bytu panu K., které komise nedoporučila. Komise ho nedoporučila z principiálních důvodů, protože nesplňuje kritéria, nicméně já bych vás stejně chtěl poprosit, abychom tento byt přidělili a to také proto, že se jedná o byt v Zeleném údolí, tzn. o ty drahé byty, které stejně nikomu z těch lidí, které schvalujeme, nepřidělíme, protože oni je nechtějí. Jinými slovy on půjde do toho bytu s tím vysokým nájmem v Zeleném údolí...*“

¹⁵⁴ Zápis ze zasedání Rady města Liberec dne 20. 9. 2005, s. 12-13.

Ing. PK: „Musíme to řešit formou služebního bytu, nemůžeme mu to přidělit rovnou. Já myslím, že služební byt je trochu anachronismus, zejména v těchto případech. Já bych se přimlouval, aby to přidělení bylo rovnou.“

...

Ing. JK: „Já si myslím, že o nic nejde, ty nájemníky tam moc dobře nesháníme, protože ty byty jsou drahé. On holt si tady něco vydělává, pak co si bude vydělává, když tady skončí, nám je to jedno, ten nájem bude muset platit.“

Ing. EK: „Ale my tam asi nemůžeme dát pak po dobu 5ti let, my tam musíme dávat podle těch pravidel rok, dobu neurčitou.“

Ing. JK: „Já bych tam dal poskytnutí bytu č. 201 o velikosti 1+1 v Liberci, ..., paní N. to s ním udělá, jak je správně, a přesuneme to do bodu schvaluje...“ **(hlasování: jednomyslně odsouhlaseno)**

(II.) **Ing. JK:** „Tady jsme to zachytili a říkám rovnou, že to v bytové komisi nebylo, protože by závěr bytové komise byl stejný jako u pana K. a opět s paní N. jsme to probírali. Není to náhodně vybraný byt, je to byt, který je ve velmi špatném stavu, my ho sice máme v bance bytů, nabízíme ho na ta vystěhování a on si ho samozřejmě nikdo nevezme, protože je ve velmi špatném stavu a ti lidé prostě nejsou nijak nuceni, my jim prostě musíme nabízet byty, dokud oni s nimi nesouhlasí. Takže tento byt v té bance je dlouho a několikrát byl nabízen bez jakékoliv odezvy.“

Ing. EK: „Tak ale ten byt by měl jít do dražby správně podle našeho režimu. Tak jestliže ho teď přidělíme takto, tak trochu je to v rozporu, ale prosím, já bych se jenom chtěla zeptat, jestli bychom jí také nemohli přidělit byt v Zeleném údolí?“

...

Ing. JK: „My předpokládáme, a ona to ví, že ten byt nezůstane městu, my jí ho přidělíme, zařadíme ho do privatizace a ona si ho bude muset koupit, nebo si ho nekoupí, pak si ho koupí kdokoli, rozhodně si kvůli ní ten byt nenecháme jako městský. To jsem jí dost jasně sdělil.“ **(hlasování: jednomyslně odsouhlaseno)**

Vývoj u druhého bytu, který byl přidělen úřadující vedoucí primátorovy kanceláře, je nanejvýš zajímavý. Jak avizoval JK, už 20 dní poté magistrát zveřejnil na úřední desce záměr tento byt o velikosti 52 m² prodat, za další měsíc pak prodej nové nájemkyni schválilo zastupitelstvo města za 195.800 korun.¹⁵⁵ Dá se přitom předpokládat, že jen málo ze zastupitelů tušilo, jak rychle ke sjednání nájmu, výběrovému řízení i prodeji došlo. Přestože vše proběhlo naprosto legálně v diki zákona o obcích, bylo kromě aktivity politického vedení potřeba součinnosti ještě nejméně dvou odborů či oddělení (odbor sociální péče, oddělení majetku města), které musely příslušné materiály připravit. Podobným nestandardním způsobem přišla k nájemnímu bytu další úřednice, která sice nepracovala ve vedoucí pozici, ale byla družkou úředníka ve vysoké vedoucí funkci. V březnu 2006 radní nejprve

¹⁵⁵ Smlouva o převodu vlastnictví jednotky a spoluvlastnického podílu k pozemku č. j. 2504/05/0128 ze dne 7. 12. 2005.

schválili výjimku ze směrnice o zařazení do pořadníku, přestože úřednice podmínky nespĺňovala. Diskusi v radě obstarali stejní protagonisté jako u předchozích případů.¹⁵⁶

Box 9 Výjimka o zařazení do pořadníku (2006)

Ing. EK: „*Mně se tyto výjimky nelíbí.*“

Ing. JK: „*Je to snaha vyhovět.*“

Vedoucí odboru Č., předkládající materiál: „*V této fázi je to hlavně výjimka v té věci, že přijmeme žádost, není to přidělení bytu.*“

Ing. JK: „*Tam se předpokládá, protože je v současné době v rozvodovém řízení, když se bude přidělovat byt, že ty podmínky již splňovat bude. V tuto chvíli ještě bydlí v bytě s manželem. Kdyby to byla výjimka z přidělení bytu, také bych nesouhlasil, tady je to skutečně tak, že domy nějak nabíhají a my, když nepřijmeme žádost, tak ona to propásne.*“ **(hlasování: jeden radní se zdržel, ostatní souhlasili)**

Přesně o tři měsíce později pak rada úřednici rovnou přidělila byt o velikosti 2+kk. Takto rychlý postup přidělení nájemního bytu či bytu do úpravy by přitom pro běžného občana města bez příslušné protekce byl zřejmě nemyslitelný.

O přednostním přidělování bytů lidem, kteří byli/ mohli být politické reprezentaci příznivě nakloněni, ostatně dostatečně vypovídají i další dva případy. V prosinci 2002 rozkryl deník Právo¹⁵⁷ kauzu kolem přidělení bytu tehdejšímu vedoucímu libereckého pracoviště Pozemkového fondu Michalu Frydrychovi. Věc byla o to závažnější, že radní byt poskytl na svém posledním zasedání před komunálními volbami 22. října 2002 a postavili se stejně jako v předchozích případech nedoporučení své bytové komise. Frydrych totiž ve stejnou dobu vlastnil nejen rodinný dům v obci asi 25 kilometrů od Liberce vzdálené, ale také byl trvale hlášen do nájmu v soukromé bytové správě v centru Liberce. Tam se totiž musel před volbami přihlásit, aby mohl kandidovat jako č. 5 na kandidátce Strany pro otevřenou společnost (Strana OS). Sám Frydrych se sice do zastupitelstva nedostal, Strana OS ale po volbách vstoupila s ODS do koalice. Podle tehdejších radničních pravidel však neměl na přidělení obecního bytu za běžné situace vůbec nárok (vlastnictví domu +

¹⁵⁶ Zázpis ze zasedání Rady města Liberec dne 21. 3. 2006, s. 28.

¹⁵⁷ Na tématu tehdy v deníku svorně pracovali autor a jeho kolegyně Barbora Silná. *Liberečtí radní čachrovali s městským bytem.* Právo 3. 12. 2002. Severní Čechy, s. 14. *Frydrychovi hrozí, že o byt přijde.* Právo 5. 12. 2002. Severní Čechy, s. 10. *Frydrych dostal na byt dekret.* Právo 6. 12. 2002. Severní Čechy, s. 10.

trvalý nájem). Otázkou je, zda za neregulérním přidělením bytu stál politický kalkul směřem k budoucí koalici, nebo stávající Frydrychova funkce na fondu, který s městem často spolupracoval v otázce vynětí pozemků. V každém případě získal Frydrych dekret na obecní byt o velikosti 120 m² (4 + 1) s jednoročním nájmem. A s odstupem času lze studiem kupních smluv zjistit, že po 13 měsících, 25. 11. 2003, zastupitelstvo nakonec Frydrychovi předmětný byt prodalo za necelých 652 tisíc,¹⁵⁸ v roce 2006 pak prodalo i garáž a dnes je podle informativního výpisu z katastru nemovitostí Frydrych vlastníkem celého domu se šesti byty.¹⁵⁹ Jiným případem bylo přednostní přidělení služebního bytu o velikosti 3+1 a na pět let okresnímu policejnímu řediteli Jaroslavu Havelkovi, k němuž rada města svolila v červnu 1999.¹⁶⁰ Tehdy sice radní neporušili žádná pravidla, nicméně je otázkou, zda tváří v tvář požadavku nejvyššího policejního důstojníka okresu, resp. jeho zaměstnavatele rozhodovali nezištně, nebo naopak s vědomím možných budoucích klientelistických vazeb. Není přitom rozhodující, že v dané době bylo přidělování takovýchto služebních bytů poměrně běžnou záležitostí i pro pracovníky justice či dalších organizací a institucí. Obě zmíněné záležitosti lze považovat za relevantní příspěvek k budování prokorupčního prostředí a vazeb závislosti za poskytnuté služby, což je obecně zvláště závažné v souvislosti s bezpečnostními složkami.

Byly ale i jiné způsoby, jak některé vysoce postavené úředníky zvýhodnit a obejít přitom nastavená pravidla. Na začátku září 2008 poslala rada města do zastupitelstva rozsáhlý podnět ke změně územního plánu, v němž řadě prominentních žadatelů – firem, podnikatelů i bývalých politiků zejména za ODS¹⁶¹ – pod rouškou anonymity navrhla schválit nové využití jejich pozemků. Jinak řečeno, v případě schválení

¹⁵⁸ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Smlouva o převodu vlastnictví jednotky a spoluvlastnického podílu k pozemku č. j. 2604/03/0336 ze dne 3. 12. 2003.

¹⁵⁹ Český úřad zeměměřičský a katastrální. Nahlížení do katastru nemovitostí. Dostupné na <http://nahlizeniidokn.cuzk.cz/ZobrazObjekt.aspx?encrypted=zu66AcCAQHDMZE4ABNXR2lgHfRcTCk6XNYQY9oy0di09p9hwnTWE2Du4jasxjuL7WEtpup95Txm1vb50NUccOWLkuiCf54CCZIoPd8HXbPJJu19PGTvrz2A==>. (6. 5. 2013).

¹⁶⁰ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 8. 6. 1999.

¹⁶¹ Tuto kauzu rozkryli zastupitelé z tehdejšího klubu Strany zelených. Mezi žadateli lze nalézt bývalého vicehejtmana za ODS Radima Ziku, Hynka Tampiera, Pavla Krenka (oba ODS, viz dále), Josefa Nadrchala, S group holding, Regionální stavební aj. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 4. 9. 2008, s. 43-48.

materiálu by byl učiněn první krok k zásadnímu majetkovému zhodnocení pozemků z travin a luk na stavební parcely či plochy k podnikání. Mezi předloženými anonymními žadateli byla i tehdejší vedoucí odboru životního prostředí, která svou žádost na změnu luk na výstavbu hospodářské usedlosti podala jen o necelý měsíc dříve, 6. srpna 2008.¹⁶² (příloha č. 12) Na materiálu by nebylo nic zvláštního, pokud by se zastupitelstvo už více než rok předtím v květnu neusneslo, že kvůli pracím na novém územním plánu již bude schvalovat jen podněty ke změnám strategického charakteru (například pro město jako vlastníka pozemků či pro Technickou univerzitu v Liberci aj.), nebo ty, které byly běžnými žadateli na magistrát podány před červnem 2007. V případě prominentů i vedoucí odboru tak šlo o jasné porušení usnesení zastupitelstva. Zastupitelstvo ale tehdy na pokus rady města přišlo, takže materiál byl stažen a dosud není projednán. „...já jsem se potom díval na ty údaje, které nám tady chybí, a to kdo je žadatelem této změny. Žadatelem této změny je Ing. Ivana Řimnáčová, což je shodou okolností stejné jméno, jako je vedoucí odboru životního prostředí tady na magistrátu. A to už si myslím, že je docela velký problém. Takovýchto problémů tato předložená změna obsahuje několik, my jsme dokonce v těch změnách, které jsme schválili v minulosti, porušili svoje vlastní usnesení...“,¹⁶³ komentoval na zastupitelstvu tehdy opoziční zastupitel Jan Korytář. Pokud se probereme dokumenty města, skutečně zjistíme, že radní i zastupitelé schvalovali podobné podněty ke změně územního plánu již před zářím 2008, aniž by ctili své vlastní usnesení z května 2007 o časové uzávěře: například v listopadu 2007 (v radě) a o měsíc později v zastupitelstvu tak velmi hladce prošly podněty hned několika s radnicí spřízněných prominentních stavebních a inženýrských firem či fyzických osob. Jestliže radní měli vždy k dispozici plné údaje o žadateli, tedy jeho jméno, příp. firmu i (pozdní) datum podání žádosti, zastupitelé dostávali do rukou tzv. slepé žádosti, tedy s již vymazanými personálními údaji. V některých případech, a to zejména u prominentů, pak není v podkladových materiálech dokonce uvedeno žádné datum podání žádosti, z čehož lze usuzovat, že byla přijata rovněž po stanoveném termínu.¹⁶⁴ Signifikantní je i reakce vedení města na odhalení, které

¹⁶² Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 4. 9. 2008, s. 41.

¹⁶³ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 4. 9. 2008, s. 43.

¹⁶⁴ Dokumenty Rady města Liberec dne 20. 11. 2007. Podnět k pořízení 49. změny územního plánu města Liberec.

opoziční politici učinili – z diskuse ze zastupitelstva je patrná nervozita, urážky, bagatelizace problému,¹⁶⁵ což je podle Caidena (2003) v případě indikace systémové korupce velmi typické.

¹⁶⁵ Zázpis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 4. 9. 2008, s. 43-48.

3.3 Město vs. političtí protivníci

Odchody z různých funkcí se ale netýkaly jen úředníků, velmi zajímavé je sledovat i osudy bývalých politiků, a to především na příkladu tří primátorů města. Exprimátoři (A.) Jiří Drda a (B.) Jiří Ježek (oba ODS) se rozhodli postavit prostředí, k němuž předtím sami přináleželi a které zcela jistě dříve svým způsobem pomáhali spoluvytvářet, exprimátor (C.) Jan Korytář (Změna pro Liberec) a jeho spolupracovníci pak do funkcí po volbách 2010 nastupovali s přesvědčením etablované prostředí proti jeho vůli radikálně změnit. Je zvláštní, že scénář jejich nuceného odchodu z různých funkcí byl vždy podobný a že za ním podle všeho pokaždé nějakým způsobem stály politicko-ekonomické struktury ve městě. Všichni tři aktéři to přitom v rozhovorech vysvětlují buď přímo, nebo jasnými náznaky jednoduše: šlo o zájem a vůli lobby v čele se Synerem. Naprostým opakem jsou pak ti, o něž se hybatelé korupčně-klientelistického prostředí po odchodu z politiky dobře postarali. V obou případech jde o naplnění Caidenových indikátorů systémové korupce. (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003)

3.3.1 Vytlačování nekorupčníků na okraj

(A.) Jiří Drda předal pozici primátora v závěru roku 1998, kdy odešel do poslanecké sněmovny. Drda v rozhovoru soudí, že na vzájemné rozpory si obě strany zadělaly už při stavbě liberecké spalovny, kdy nechtěl povolit Syneru vícepráce, další střet nastal v souvislosti s chybějícím dopravním napojením při výstavbě průmyslové zóny Jih, která byla soukromou investicí I+I, tedy skupiny Syner¹⁶⁶ a vše gradovalo v roce 2002 při předání spalovny České pojišťovně, čehož byl Drda odpůrcem. Na veřejnost spory vyhrězly v červnu 2002, kdy byl exprimátor na hodinu odvolán

¹⁶⁶ Drda tvrdí, že I+I neměla zájem důležité dopravní napojení významně řešit a že se nakonec musel do všeho vložit stát: „Podruhé byla srážka nad tou zónou jižní, kdy jsem chtěl, aby udělali, když už tam ten developerský záměr bude, tak dřív, než postavěj to obchodní centrum velký a potom za tím tu průmyslovou zónu, aby se tam vyřešila doprava. A říkal jsem, pánové, pozemky jste koupili od pozemkového fondu a od restituentů za hubičku a rozumím tomu, že jste je museli zainvestovat, ale tady je potřeba udělat i dopravní infrastrukturu, protože bez tý to bude obrovské břemeno pro město, což se tak úplně nestalo a bylo to potom velkým problémem. A musím říct, že tenkrát Peltrám jako ministr dopravy nám naštěstí díky tomu, že sem měl vazby na to Liberecko, vyšel vsříc a byl mu to nepřislušelo, tak de facto zaplatil rekonstrukci aspoň České mládeže (hlavní výjezd z výpadovky na Prahu až na Ještěd – pozn. aut.), jinak by to tam bylo úplně nedostupné.“ To potvrzuje v rozhovoru i Lukášová, u níž se spory ohledně změny územního plánu projeví výpovědí (viz dříve).

z představenstev liberecké spalovny i teplárny. Právě tehdy ale síť udělala málem osudovou chybu. Jak uvidíme ještě dále, byl podle všech dostupných dokumentů iniciátorem Drdova odvolání primátor Kittner, který jej prosadil v rámci zasedání rady města 18. 6. 2002. Stalo se tak ale v rozporu se zákonem o obcích, protože u obchodních společností, v nichž samospráva není jediným vlastníkem (a v případě spalovny město vlastnilo 77 %, u teplárny dokonce jen 30 % akcií), není rada valnou hromadou, takže o zástupcích akcionáře musí rozhodovat výhradně zastupitelstvo města. (§84, odst. 2 g) zákona 128/ 2000 Sb., o obcích) A porušení zákona Drda na zasedání zastupitelstva 25. 6. 2002 využil, když Kittnera málem politicky zničil.

Box 10 Spor o Drdovo odvolání z obchodních společností na zastupitelstvu města 25. 6. 2002

Následující diskuse mezi primátorem Kittnerem a jeho dvěma předchůdci, Drdou a Ježkem, je přesným přepisem zápisu zastupitelstvu města, který byl získán z libereckého státního okresního archívu.¹⁶⁷ **Drda:** „Chtěl bych zařadit bod projednání mého odvolání z Termiza a z Teplárny, a to proto, že to považuji nejen za lidsky zhovadilé, jak to bylo provedeno, ale také mimo rámec zákona platné legislativy. Tento bod byl zařazen na radu bez jakéhokoliv materiálu, který tam byl dodán na poslední chvíli panem primátorem s tím, že budu odvolán z obou společností a nahrazen jím v obou společnostech, a to se zdůvodním, že to tak bývalo zvykem a že se spalovna bude prodávat a že by bylo nejlepší, kdyby hovořil on sám za město. Já to beru jako poškození mého jména, poškození mé odborné pověsti v této věci a jsem přesvědčen, že rada pochybila i právně.“

Kittner se s Drdou a dalšími zastupiteli nejprve přel o výklad ustanovení zákona o obcích, než jej právník města upozornil, že v této věci skutečně nemá pravdu, takže posléze nechal bod zařadit na program. K projednávání se však zastupitelé dostali až po 22. hodině, kdy už prakticky veškerá veřejnost ze sálu dávno odešla.¹⁶⁸

Drda: „Z osobního hlediska se mě to velice dotklo, protože jsem ještě neviděl takový přístup, že večer před radou mluvím s většinou rady a nikdo ani půlkou slova nenaznačil, že by mělo dojít k nějakým změnám. Druhý den navečer bez papíru pan primátor cosi navrhl, aniž by to bylo předtím projednáno v klubu, a to vím naprosto bezpečně. Prostě navrhl radě a rada to ani neodsouhlasila, jenom o tom podiskutovala a hotovo. Neexistuje žádné usnesení v tomto smyslu...Jde o flagrantní porušení zákona o obcích. Pan primátor není majitelem ani jedné z těchto společností, aby mohl sám od sebe rozhodnout, koho do takové společnosti jmenovat nebo nejmenovat...Tady není v usnesení rady sebemenší zmínka a doufám, že se tam během času neobjeví.“

Kittner: „Co se týče merita věci. Rada města o tom jednala, je to v zápisu. Jestli ten postup byl nebo nebyl správný, já jsem byl přesvědčen, že takto správný je. Mám zde stanovisko, že v případě společnosti, kde město není 100% vlastníkem, kde rada není valnou hromadou, tak nezpochybnitelně tento postup byl špatný. Tzn., že skutečně došlo k něčemu, co není v souladu se zákonem. K tomu není asi více co říci.“ Kittner se následně Drdovi omluvil, ale zároveň zastupitelstvu navrhl, aby byl Drda z představenstev i tak odvolán.

¹⁶⁷ Státní okresní archiv Liberec. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 25. 6. 2002.

¹⁶⁸ Tento poznatek vyplývá z vlastní zkušenosti autora, který tehdy jako zpravodaj deníku Právo v zasedacím sále zůstal.

Ježek: „Myslím, že tady by měla zaznít jedna věc. Každý, kdo pracuje v jakékoli funkci pro toto město, si zaslouží na konci, když končí s touto prací, slova uznání a slušný rozchod. Ale toto jsou gangsterské metody, které se tady uplatňují, bohužel uvnitř koalice a mohu vám říct, že nechtutným způsobem byly tyto věci projednávány i v mém případě.“ Zastupitelstvo nakonec návrh, aby Drda byl z obou funkcí odvolán, neschválilo, sám Drda pak v reakci na příznivý výsledek stáhnul své připravené usnesení, v němž stylizoval, že „Ing. Jiří Kittner, primátor, bez řádného projednání a usnesení a věcných důvodů odvolal z představenstva Ing. Jiřího Drdu“ a uložil mj. radním „bezodkladně prověřit zákonnost tohoto postupu a v případě protizákonného úkonu ... předat podnět orgánům činným v trestním řízení na podezření (ze) zneužití veřejného činitele.“¹⁶⁹ O měsíc později na dalším zastupitelstvu pak Kittner navrhl kvůli svému předchozímu pochybení zařadit bod o svém vlastním odvolání z funkce, což ale nikdo z přítomných zastupitelů včetně Drdy nepodpořil.¹⁷⁰

Zajímavé je, že i přes poměrně zřetelné porušení zákona nakonec nikdo nebyl nucen vyvodit osobní odpovědnost, stejně tak se věci podle všeho nezabývaly ani orgány činné v trestním řízení. Drda přitom ve svém veřejném projevu jasně upozornil, že v dokumentech rady města neexistuje žádné usnesení o jeho odvolání z funkce, což Kittner nepopřel, pouze dodal, že diskuse o tom je zaznamenána v zápisu. To ale není směrodatné, protože i kdyby byla pravomoc v odvolání zástupců v orgánech městských společností na straně rady, musel by v tomto směru existovat zjevný důkaz aktu její vůle, tedy hlasovatelné usnesení. Pokud se probereme dnes už archivovanými dokumenty ze zasedání rady 18. 6. 2002, zjistíme, že dle původního rozpisu bylo navrženo 55 bodů programu, nakonec ale složka obsahuje 57 projednaných bodů s usnesením a 8 bodů informací.¹⁷¹ Drdovo odvolání ani informace o něm ale v ní skutečně nefiguruje. Je zřejmé, že kdyby Drda v roce 2002 trval na hlasování o svém usnesení o prošetření podezření ze zneužití pravomoci veřejného činitele, dostalo by se této kauze nehledě na trestněprávní důsledky mj. daleko větší mediální a veřejné pozornosti, což by Kittnerovou pozicí muselo nutně otřást. Drda byl nakonec ze spalovny odejit po jejím převzetí pojišťovnou v říjnu 2002, z teplárny pak o rok později. Na kandidátku ODS se už nikdy nedostal, pozbyl členství v místním sdružení a v roce 2008 se stal krajským zastupitelem za Starosty pro Liberecký kraj.

(B.) Jiří Ježek přišel o funkci primátora 30. listopadu 1999 přesně rok poté, co ji získal. Dodnes přitom není zcela jasné, jaký skutečný důvod jeho odvolání mělo.

¹⁶⁹ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 25. 6. 2002.

¹⁷⁰ Státní okresní archiv Liberec. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 16. 7. 2002.

¹⁷¹ Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 18. 6. 2002.

Navenek odvolání navrhla opozice kvůli primátorově aroganci a nekomunikativnosti, to ale byl zcela jasně jen důvod zástupný, který tehdejší koalice v čele s ODS, resp. struktury stojící za ní účelově využily. Dagmar Helšusová (Strana OS), která v roce 1999 coby neformální lídr opozice Ježkovo odvolání navrhla, je dnes přesvědčena, že tehdejší koalice její návrh svým způsobem zneužila: „*Já jsem dlouho tlačila na to, že ten člověk nemůže řídit radnici, protože to je arogantní člověk, který vůbec nemá nic. Já jsem navrhla na zastupitelstvu jeho odvolání a on byl odvolán i svými lidmi. Ale já jsem se až post dozvěděla, že jsem jenom posloužila jako ten, který to vyvolá, ale on by to vyvolal někdo jiný...*“ Hovoří se přitom o vícero důvodů, které mohly fakticky stát za Ježkovým koncem. Sám exprimátor, jak už dříve vyplynulo z jeho slov, je i po letech přesvědčen, že to, že odmítl spolupracovat se stavební lobby, bylo nutno řešit personálně, protože „*některé skupiny, které očekávaly, že třeba budou dostávat zakázky bez nějakých omezení nebo soutěží, se mohly cítit kráceny na svých právech,*“ což dokládá již analyzovanou kauzou parkovacího domu. Pokud se ale probereme tehdejšími kroky radnice ve vztahu k Syneru, zjistíme, že za Ježkovy roční éry penězovod směrem k firmě rozhodně zcela nevyschnul – už v případě Ivety Lukášové jsme seznali, že exprimátor velmi silně i za cenu reorganizačních změn na magistrátu podporoval rozvoj jižní průmyslové zóny, za níž stála I+I, a tedy Syner, stejná stavební společnost získala v témže roce další dvě přímé zakázky na zateplení a opravu libereckých základních škol¹⁷² a datuje se sem i první investice bytového družstva LBD Stadion. Jiní respondenti (Helšusová) tak naopak bez bližšího vysvětlení dávají odvolání do souvislosti s akcemi energetiky a plynárenství, které město po horečných vyjednáváních prodalo za zhruba půl miliardy v létě téhož roku společně s MEAG a VNG.¹⁷³ Exprimátor Drda naopak míní, že šlo o kombinaci

¹⁷² Zakázky Syner v číslech. Dostupné na <http://www.syner.cz/tiskove-zpravy/id:15791>. (27. 1. 2013).

¹⁷³ V roce 1999 a letech následujících prodávalo akcie energetických a plynárenských společností mnoho českých obcí. Z tohoto období je také znám korupční případ chomutovského primátora Alexandra Nováka (ODS), který měl podle pravomocného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem z roku 2012 získat z prodeje úplatek ve výši zhruba 40 milionů. *Exsenátor Novák odmítl podmínku za úplatek. Při odvolání dostal 4 roky.* iDNES.cz 16. 7. 2012. Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/odvolaci-soud-alexandr-novak-di4-/krimi.aspx?c=A120716_1804369_usti-zpravy_oks. (30. 1. 2013). *Vlivný člen ODS dostal za úplatek čtyři roky vězení.* Aktuálně.cz 16. 7. 2012. (30. 1. 2013). Dostupné na <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=751666>. Chomutov prodal stejně jako Liberec své plynárenské akcie společnosti VNG a média Nováka a jeho korupční případ spojují se jménem zprostředkovatele Petera Schmela, který ale uprchl a nyní již byl úředně prohlášen za mrtvého. V dokumentech Rady města Liberce z 3. 8. 1999 registrujeme stejné jméno, a to v telefaxu advokátní kanceláře Rödler & Partner,

většího množství příčin najednou: „*Pro různé lidi to byly různé důvody, proč chtěli Ježka pryč: jedni, protože jim mařil některé záměry, které mu nekonvenovaly, pro jiné, že některé věci udělal tak, jak jste nějak naznačoval (možná souvislost s prodejem akcií – pozn. aut.), že je udělal víceméně tak, aby ten prospěch tekł nějakým směrem a nikoli se rozpliznul... a další věc byla ta, že někdo říkal: je tu jistá arogance, další, že začal bourat radnici (tj. organizační změny – pozn. red.)... tam bylo to, že tu najednou bylo takovýchto x věcí....“ V každém případě Ježek si byl do poslední chvíle poměrně jist, že odvolán nebude,¹⁷⁴ přičemž pro jeho odchod hlasovalo i nejméně 13 koaličních zastupitelů. V následujících měsících byl Ježek podle tradičního scénáře zbaven i všech míst ve statutárních orgánech městských obchodních společností.*

(C.) Špatná komunikace v koalici byla navenek oficiálním důvodem odvolání i u primátora Jana Korytáře (Změna pro Liberec) 16. dubna 2011.¹⁷⁵ Zatímco v Ježkově případě se ale tato příčina zhmotnila pouze v odchodu primátora, u Změny pro Liberec byli odvoláni i ostatní její reprezentanti – ekonomický náměstek Jaromír Baxa a radní Květoslava Morávková, protože ostatní subjekty, ČSSD, Liberec občanům a Unie pro sport, svému partneru vypověděly koaliční smlouvu. Už pět dní před svým odvoláním Korytář veřejně uvedl, že pravým důvodem chystaného opatření je, „že se nám podařilo zastavit a rozhodit systém, a ten systém se samozřejmě brání.“¹⁷⁶ Měl na mysli aplikaci některých antikorupčních opatření,

právního zastoupení pro VNG, kde je Schmel výslovně zmíněn v souvislosti se schválením vzoru smlouvy o smlouvě budoucí o převodu cenných papírů. Z této jediné zmínky ale pochopitelně není možné jakékoli další souvislosti s chomutovským případem prokázat. Jisté je tak jen to, že o plynárenské akcie Liberce byl poměrně velký zájem; kromě VNG o ně usilovala i společnost Wintershall. Státní okresní archiv Liberec. Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 3. 8. 1999 a 7. 9. 1999.

¹⁷⁴ *Toto je cesta k veliké destabilizaci radnice*. Právo 2. 12. 1999. Severní Čechy, s. 17.

¹⁷⁵ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 31. 3. 2011, s. 46 n. Srov. *Rozhádáný Liberec: ČSSD vystoupila z koalice, chce novou*. Lidovky.cz 31. 3. 2011. Dostupné na http://www.lidovky.cz/rozhadany-liberec-cssd-vystoupila-z-koalice-chce-novou-pg8-/zpravy-domov.aspx?c=A110331_122859_ln_domov_pks. (30. 1. 2013). Nebo *ČSSD v Liberci vypověděla koaliční smlouvu a navrhla odvolat primátora*. Zpravy.idnes.cz. 31. 3. 2011. Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/cssd-v-liberci-vypovedela-koalicni-smlouvu-a-navrhla-odvolat-primatora-1nz-/domaci.aspx?c=A110331_1558599_liberec-zpravy_alh. (30. 1. 2013).

¹⁷⁶ *Korytář: Šlápl jsem protěžované firmě Syner na kuří oko*. Ihned.cz 11. 4. 2011. Dostupné na <http://zpravy.ihned.cz/c1-51532060-korytar-slapl-jsem-protezovane-firme-syner-na-kuri-oko>. (30. 1. 2013).

kteřá mj. vyústila v ukončení některých smluv (I+I), medializaci některých případů z minulosti či střet o dvě veřejné zakázky – dostavbu městského bazénu a revitalizaci městských lázní, které v roce 2010 těsně před svým odchodem vypsala ještě předchozí koalice v čele s ODS. Přestože obě zakázky vysoutěžilo až Korytářovo vedení města – zakázku na dostavbu bazénu získal Syner za 116 miliónů, lázně pak Chládek a Tintěra za 299,5 miliónu,¹⁷⁷ Změna pro Liberec je chtěla nechat znovu prověřit, a tak je Korytář v březnu 2011 pozastavil. Do kontextu předchozích analýz radničních zakázek přitom zapadá také to, že technický dozor investora získal na obou zakázkách opět Nadrchalův Investing CZ, všechny čtyři soutěže pak pro město zase uspořádal Compet Consult.¹⁷⁸ V obou případech jim přitom byly zakázky/ služby zadány ještě Kittnerovou radnicí. Přestože se navenek mohlo zdát, že odvolání politiků za Změnu pro Liberec přišlo náhle a bez varování, Korytář v rozhovoru upřesnil, že první informace o chystané rekonstrukci koalice měla Změna už asi čtvrt roku předtím. *„Ty dvě zakázky jsou jen něco, na čem se to manifestuje...ale už v lednu jsem měl informace o tom, že se ODS a ČSSD schází na konkrétních místech, že se jedná o našem odvolání. U první informace jsem si říkal, neblázni, vyhráli jsme volby, čtyřkoalice funguje, nechtěl jsem tomu věřit. ... V únoru jsme měli celkem jistotu a to hlavní ale bylo to, že my kdybychom tam přišli a zavolal jsem do Synerova a řekl jsem, pojdme se dohodnout, my tady budeme dělat ty naše parky, elektrokola a další věci a vy tady máte svůj byznys, rozdělíme si to, byli bysme tam dodneška ... Pak oni tlačili ty dvě velké zakázky a nám to chvíli trvalo, než jsme se v tom vyznali, ale vyznali jsme se v tom, pak se odpojili nějaký z toho pultu centrální ochrany, ty prominenti, co byli,¹⁷⁹ pak jsme si začali vytahovat některé*

¹⁷⁷ Protikorupční o. s. Čmelák, které se personálně částečně prolíná se Změnou pro Liberec, v květnu 2012 po několikaměsíčním monitoringu oznámilo, že Syner se významně podílí i na revitalizaci lázní a doložilo to sérií fotografií. *Syner staví nejen bazén, ale i lázně, ač nefiguruje na oficiálním seznamu subdodavatelů.* www.nasliberec.cz 30. 5. 2012. Dostupné na <http://www.nasliberec.cz/rekonstrukce-lazni-a-bazenu/syner-stavi-nejen-bazen-ale-i-lazne-podezreni-na-manipulace-s-dotacemi-eu-i-v-liberci.php>. (30. 1. 2013) Syner se proti tomu ohradil tiskovou zprávou 30. 5. 2012 *Prohlášení společnosti SYNER k nařčení ze strany občanského sdružení Čmelák*, kde uvedl, že na stavbě pracoval jen jako subdodavatel s objemem 12 miliónů. Dostupné na <http://www.syner.cz/tiskove-zpravy/id:15611>. (30. 1. 2013).

¹⁷⁸ Věstník veřejných zakázek ISVZUS. Dostupné na <http://www.isvzus.cz/cs/Form/Display/102111> a <http://www.isvzus.cz/cs/Form/Display/102112>. (obě 30. 1. 2013).

¹⁷⁹ Dne 2. února 2011 radnice oznámila, že městská policie odpojila od pultu centrální ochrany devět soukromých subjektů, které díky smlouvám, uzavřeným s předchozím ředitelem, využívaly několik let nadstandardně služeb strážníků v podobě bezplatného střežení svých nemovitostí. Mezi zveřejněnými

fakturace, zrušila se zakázka Investorsko inženýrský a najednou bylo vidět, že nejsme blbečci, kteří tam se v tom nevyznaj, ale že to opravdu začneme rozporovat. No a bylo zřejmé, že pak to už muselo jet, aby nás zařizli co nejdřív.“ Korytářova Změna pro Liberec tak skončila v opozici, protože – zjednodušeně řečeno – její zástupci nepřistoupili na už zavedená (korupční) pravidla hry, zbývající část koalice pak musela získat jako menšinová podporu dalších subjektů z řad zastupitelů za ODS a KSČM.

Přestože se všemi třemi radničními rošádami prolíná obvinění směrem ke skupině Syner, nelze její přímé stopy v kauzách dohledat. Pokud si ale na druhou stranu připomeneme, jakým způsobem fungovaly a fungují vnitřní mechanismy v liberecké ODS, je možné její vliv minimálně odušit.

3.3.2 Diskreditace a terorizování whistleblowerů

Bezpochyby přímý vliv skupiny Syner lze ale naopak zaznamenat v případě kauz exnáměstka primátora Jaromíra Baxy (A.) a občanské aktivistky Aleny Dvořáčkové (B.). Oba protagonisté působí v Liberci jako odpůrci Syneru a veřejně vystupují proti jeho minulým i současným aktivitám. Ukazuje se však, že systémověkorupční prostředí nedokáže unést jakoukoli sílu argumentů, která je v kontradikci s jeho vlastní interpretací událostí (aniž bychom ad hoc hodnotili správnost argumentace obou stran), a snaží se jejich šířitele zastrašit, zesměšnit, dehonestovat či svým způsobem terorizovat. (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003)

(A.) To se přímo potvrdilo v roce 2012, kdy Syner poslal rektoru Univerzity Karlovy oficiální stížnost na Jaromíra Baxu za jeho případovou studii o vazbě stavební firmy

subjekty byly i vydavatelství Kalendář Liberecka a tiskárna Geoprint, granty nebo zakázkami dlouhodobě napojené na libereckou radnici – svědectví o tom podávají například Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 22. 8. 2006. Protokol z kontroly vynakládání výdajů z rozpočtu města společností Kalendář Liberecka, Dokumenty ze zasedání Rady města Liberec dne 4. 12. 2007. Informace o veřejných zakázkách, které podléhají výjimce z příkazu tajemníka č. 10/06 za rok 2007 či Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 13. 12. 2007, s. 22-23. K pultu ale byl připojen i dlouholetý radní a exředitel liberecké nemocnice Jaroslav Krutský (ODS) a jeden ze spolujednatelů Syneru, Jiří Urban. Tisková zpráva Magistrátu města Liberec 2. 2. 2011. Dostupné na <http://www.liberec.cz/files/dokumenty/tiskove-zpravy/tz-mestska-police-odpojila-soukorne-firmy-od-pco.pdf>. (25. 1. 2013).

na veřejné rozpočty s názvem *Propojení politiky a businessu: Liberec a Syner*.¹⁸⁰ Firma se přitom vymezila jak proti závěrům studie, tak proti její formální podobě – „nelze ji vnímat jinak než jako bezduchou a bezobsažnou slátaninu a odborná úroveň (Baxových studií – pozn. aut.) je natolik nízká, že by jen stěží mohly obstát na střední škole, v žádném případě však nesplňují ani ty nejnižší nároky kladené na studenty vysoké školy, zvláště pak Univerzity Karlovy, pro vypracování odborných prací“¹⁸¹ – a zpochybnila Baxovy odborné předpoklady vyučovat na Institutu ekonomických studií FSV UK, jakož i kvalitu výuky na fakultě samotné. „...uvedené informace předkládáme především jako vyjádření našeho rozhořčení a zklamání nad tím, že autor výše uvedené „případové studie“ může být zároveň vyučujícím na Univerzitě Karlově. Považujeme za velmi důležité a podstatné, aby Univerzita Karlova měla dostatečnou zpětnou vazbu od veřejnosti, kterou jí tímto chceme poskytnout a kterou může využít při své snaze o zachování dostatečně vysoké odborné úrovně výuky na všech svých fakultách,“ psal Syner dále ve stížnosti, kterou ale vedení univerzity i fakulty odmítlo.¹⁸² Z pohledu systémové korupce jsou zajímavé především tři aspekty: Syner se u vedení univerzity proti Baxově studii ohradil až 10 měsíců poté, co byla na tiskové konferenci publikována a prostřednictvím médií prezentována veřejnosti, ve stížnosti v typické dikci nadřazeného subjektu kritizuje Baxu za jeho veřejné angažmá a činnost v zastupitelstvu města (stížnost je tak vlastně i přímo titulována – nevhodné veřejné vystupování exnáměstka J. Baxy) a vydává ji jako otevřené prohlášení a nikoli jako standardní cestou postoupenou stížnost zaměstnavateli. Tedy de facto se stylizuje do role Baxova politického protivníka a užívá těch samých zbraní, které jsou obecně vyhrazeny běžným politickým subjektům s cílem veřejně komentovat kroky protivníka, vyvracet jeho politické argumenty, příp. jej zesměšňovat. Z toho je patrné, že nejde o souboj odborných pohledů na danou věc, ale spíše o účelový pokus, jak dostupnými prostředky diskreditovat svého rivala, což plně koreluje s jedním z Caidenových korupčních indikátorů. Sám Baxa dnes tvrdí, že jej stížnost, podaná jako otevřený dopis, velmi

¹⁸⁰ Stížnost rektoru Univerzity Karlovy na nevhodné veřejné vystupování exnáměstka J. Baxy, 8. 2. 2012. Dostupné na <http://www.syner.cz/tiskove-zpravy/id:15434>. (25. 1. 2013).

¹⁸¹ Tamtéž.

¹⁸² Stížnost v tomto směru jako neopodstatněnou svorně odmítli jak rektor UK Václav Hampl (13. 3. 2012), tak proděkan pro studijní záležitosti FSV UK Petr Soukup (12. 3. 2012). Dostupné na <http://fsv.cuni.cz/?calendar=1385852400&time=1332370800>. (25. 1. 2013).

zasáhla, ale že si za svými závěry stojí: „Příjemné mi to tehdy nebylo, cítil jsem se dost pod psa. Říkal jsem si, jestli to takhle asi vypadalo s těmi stížnostmi k zaměstnavatelům v 70. nebo 80. letech, tak alespoň tuším, o co šlo. A samozřejmě jsem si x-krát prošel to, co jsem o Syneru psal, jestli si za tím stojím nebo ne a sám pro sebe jsem si řekl, že ano, že výsledný text je přeci jen zjednodušený a zkrácený text, ale že je za ním docela ucházející analytická práce. A když se na to dívám s odstupem, byla to dobrá zkušenost. Asi v duchu onoho přísloví "co tě nezabije, to tě posílí". Jednak v tom, že se člověk učí fungovat pod tlakem a jednak v tom, že si musí opravdu dávat pozor na to, co píše. Prostě větší tlak na přesnost a faktografickou správnost.“

(B.) Jinou metodu zvolila skupina Syner ve vztahu k Aleně Dvořáčkové, která v prosinci 2011 mediálně kritizovala uzavřené smlouvy na provoz hokejové arény.¹⁸³ Skupina Syner nejprve poslala na Dvořáčkovou dvě stížnosti jejímu zaměstnavateli, dnešní Finanční správě ČR, ale souběžně ji za poškození dobrého jména zažalovala o omluvu a milion korun. „(Stížnost byla) koncipována tak, že ty informace, které jsem uveřejnila v článku, mohlo dojít ke zneužití informací, které jsem znala z daňové správy, nebo si mohla vytáhnout, což byla hloupost, protože v tom článku jsem hodnotila pouze informace, které jsou zveřejňovány povinně v obchodním rejstříku ve sbírce listin, a v té době jsem vůbec neměla ani pár let předtím žádné daňové řízení s firmou Syner, ani jsem nenahlížela do spisu, o čemž by byly na finančním úřadě zaznamy. Takže to byla hloupost, mohla jsem lehce prokázat, že nedošlo k žádnému zneužití těch informací, které mám jako pracovník správce daně. Navíc jsem sama, když jsem nastupovala na oddělení specializované kontroly, což bylo v červnu 2011, oznámila tehdejší vedoucí, že jsem angažovaná tady jako občanská aktivistka a že nechci dělat žádné kontrolní úkony u firem sdružených v S group holding, protože jsem si vědoma toho, že bych mohla být obviněna z podjatosti. ... To, že mě budou žalovat, naznačili už v té první stížnosti, ale nějak jsem tomu nechtěla věřit. ... Musím říct, že částka požadovaná kromě té omluvy mě omráčila, nicméně jsem měla od začátku velmi slušného právníka. Nejdříve jsem také měla strach, že si vlastně právníka ani nenajdu, protože jsem si říkala: všichni renomovaní právníci v Liberci se budou bát jít proti firmě Syner...“ Jak Krajský soud v Liberci (20. 6. 2012), tak

¹⁸³ Alena Dvořáčková: Město žije kontem Syneru. MF DNES 2. 12. 2011. Kraj Liberecký, s. 4.

Vrchní soud v Praze (26. 3. 2013) ale žalobu odmítly. Syner na pravomocné rozhodnutí reagoval na stránkách Týdne v Libereckém kraji, svém vlastním mediálním portálu, článkem *Lhala, přesto nebyla odsouzena!*¹⁸⁴ s tím, že rozsudek považuje „rovněž za signál o tom, že kritika názorových oponentů může být vedena i nefér způsobem,“¹⁸⁵ protože – zjednodušeně řečeno – podle něj soud povýšil svobodu slova nad vlastní obsah sdělení. Stejně jako v Baxově případě ale holding upřednostnil nikoli střet argumentů, ale jednostranný akt zastrašení z pozice síly, jež druhá strana logicky nemohla opětvat, a postavil se opět do role politického subjektu. Sám Syner si přitom byl svého politického angažmá v kauze dobře vědom, když ve zprávě napsal, že „soud dále konstatoval, že Dvořáčková neútočila na žalobce, nýbrž primárně na představitele města Liberec, kteří se kupodivu nemají potřebu jakkoli bránit.“¹⁸⁶ Argumenty o meritu věci, tedy vyvracející Dvořáčkové slova o jednostranné výhodnosti smluv pro soukromý sektor, ale z jeho strany nezazněly. Naopak Dvořáčková tvrdí, že soud v první řadě hodnotil správnost jejích závěrů. „Já si myslím, že pravdivost údajů byl první předpoklad pro to, aby soud hodnotil další věci. No a pak samozřejmě ten soud hodnotí ty expresivní výrazy, tu zlodějnu, kde teda v žalobě bylo psáno, že to je jednoznačně psaný na ty firmy Syner a S group holding, ale soud to posoudil tak, že se to skutečně vztahuje k tomu propojení s politikou a že to je v rámci toho, že jsem napadala to, jak se neehospodárně zachází s veřejnými financemi a na to že má každý občan právo.“

3.3.3 Bonusy a benefity pro přísluhovače/ Stálá rotace kádrů

Jestliže přijmeme tezi, že všichni výše zmínění museli odejít nebo čelili ústrkům z vůle aktérů systémověkorupčního prostředí, pak nelze v kontrastu s tím na druhé straně nezaznamenat některé opačné případy, tedy hladký přechod končících významných politiků i úředníků do jiných, dobře placených funkcí. Uvedme si na základě studia listin a dokumentů jako příklad jen přehledově některé z nich z druhé poloviny vstupní dekády milénia. Jiří Veselka (Unie pro sport), po dvě volební období Kittnerův náměstek pro rozvoj, který měl mj. na starosti vše kolem

¹⁸⁴ *Lhala, přesto nebyla odsouzena!* Týden v Libereckém kraji 27. 3. 2013. Dostupné na <http://www.tydenvlk.cz/externi-prispevky/lhala-presto-nebyla-odsouzena>. (28. 3. 2013).

¹⁸⁵ Tamtéž.

¹⁸⁶ Tamtéž.

průmyslové zóny Sever, změn územního plánu i dalších rozvojových projektů, odešel několik měsíců po osobním neúspěchu v komunálních volbách 2006 na post ředitele městské akciovky Dopravní podnik města Liberce. Na místo sice bylo vypsáno výběrové řízení, jež se účastnili dva zájemci, do funkce ale byl Veselka jmenován volbou představenstva, jehož předsedou byl tehdy Jiří Kittner.¹⁸⁷ K 1. 9. 2011 byl pak naopak jmenován předsedou představenstva a generálním ředitelem krajské nemocnice, a to zcela bez výběrového řízení volbou představenstvem,¹⁸⁸ přičemž od roku 2008 má v nemocnici minoritní podíl akcií (zhruba 17,5 %) i liberecká radnice. Veselka o osm dní později naopak prosadil Jiřího Kittnera jako svého ekonomického ředitele a člena představenstva nemocnice – opět bez výběrového řízení volbou představenstvem a dozorčí radou.¹⁸⁹ Další Kittnerův náměstek z let 2006 – 2010 Milan Šír (ČSSD) je od roku 2011 technickým manažerem (náměstek ředitele) v jiné obchodní společnosti města, v Technických službách města Liberce, kam jej bez výběrového řízení dosadil ředitel Otakar Kypta, rovněž sociální demokrat.¹⁹⁰ Kittnerův tajemník magistrátu Marek Řeháček (2002 – 2010) byl po Korytářově nástupu do funkce primátora jmenován od ledna 2011 tajemníkem na úřadu města/ nyní magistrátu Jablonce (výběrové řízení), vedeném ODS, kam postupně do vedoucích funkcí přišli další tři bývalí liberečtí vedoucí úředníci z odborů životního prostředí, sociální péče a sociálních a zdravotních služeb. Bývalá náměstkyně primátora za ODS Nad'a Jozífková (1998 – 2010) pak byla jmenována ředitelkou Centra sociálních služeb,¹⁹¹ příspěvkové organizace města Jablonce. Všechny jmenované případy, přestože někteří aktéři museli projít výběrovým řízením či konkurzem, zjevně ukazují na to, že v rámci klientelistických

¹⁸⁷ Obchodní rejstřík. Sbíрка listin. Dopravní podnik měst Liberce a Jablonce n. Nisou. Výroční zpráva za rok 2007. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=Dopravn%C3%AD+podnik+m%C4%9Bsta+Liberce&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (10. 2. 2013).

¹⁸⁸ Obchodní rejstřík. Sbíрка listin. Krajská nemocnice Liberec. Výpis ze zápisu ze zasedání představenstva dne 1. 9. 2011. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=krajsk%C3%A1+nemocnice+Liberec&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (10. 2. 2013).

¹⁸⁹ Tamtéž. Výpis z jednání dozorčí rady dne 9. 9. 2011. Dostupné tamtéž.

¹⁹⁰ *Post pro politika ČSSD je trafik, zlobí se opozice*. MF DNES 6. 10. 2011. Kraj Liberecký, s. 2.

¹⁹¹ *Kam s bývalou náměstkyní primátora*. ČT 24 14. 3. 2011. Události v regionech, zpráva 9.

vazeb existuje prostředí jakési trvalé rotace zasloužilých politických kádrů, které systém vždy dokáže uplatnit na některé ze zajímavých pozic i přesto, že takoví lidé nemusí mít objektivně pro výkon vysoké manažerské funkce odpovídající vzdělání, případně odborné zaměření. Systémová korupce v tomto směru pokračuje, ale jen jinými prostředky.

3.4 Imunizace korupce

Chceme-li v této kapitole hovořit o pokusech imunizovat korupční prostředí v Liberci a bránit vyšetřování nejrůznějších kauz, je nejprve nutné ujasnit si, v jaké rovině se vlastně budeme pohybovat. Na jedné straně se tak pokusíme vysledovat, jaké měly orgány činné v trestním řízení vlastně možnosti vnějším projevům prostředí účinně čelit, na straně druhé naznačíme, jakých metod užívali sami aktéři, aby eliminovali pokud možno všechna případná rizika. V obou případech bylo cílem různým způsobem ochránit systém jako takový a všechny jeho články, jak detailně uvádějí především Caidenovi (1997: 306-307, resp. 2003: 5-6).

3.4.1 Víra korupčníků v nepolapitelnost

Pokud se vrátíme k Adamu Bašnému a jeho charakteristice libereckého prostředí, zjistíme, že nepochybně velkým handicapem vyšetřujících orgánů mohla být značná provázanost politických a ekonomických struktur s advokací, takže byl velmi obtížný každý pokus cokoli vyšetřovat. Což u případných korupčníků mohlo na druhé straně významně posilovat víru ve vlastní nepolapitelnost. Podle Bašného sledovaly orgány činné v trestním řízení situaci na liberecké radnici léta velmi bedlivě, přičemž operativně prověřovaly řadu podezření zejména v majetkové oblasti. „...jenom si uvědomuji, že jsem i v rámci některých kauz z důvodů utajení některých věcí velkým způsobem musel přemýšlet a celý ten tým jsme přemýšleli, kdo bude co vědět, protože ty informace samozřejmě okamžitě chodily mezi sebou v rámci těch známých. (OT: Co bylo jejich hlavním zájmem?) *Veřejné rozpočty a záležitosti, které se týkaly vedení města a jeho ekonomiky. Záležitosti typu prodejů pozemků, schvalování v radě atd., vůbec příprava materiálů v rámci toho procesu, než to šlo do rady ke schválení, byly to finanční záležitosti, pozemky, budovy atd. a nakonec víme, jak ta ekonomická situace města vypadá dodnes.*“ Přestože z minulých let existují nejrůznější podezření, že síť měla své kontakty i mezi vyšetřovateli, přímé důkazy chyběly a chybějí. Až na jediný. V souvislosti s vyšetřováním krajského policejního ředitele Miroslava Dvořáka v letech 2009 – 2013 se totiž objevily odposlechy se záznamy hovorů mezi policistou a vysoce postavenými sociálními demokraty, Robertem Duškem, krajským předsedou, a Martinem Seppem, dnes už bývalým náměstkem hejtmána a městským zastupitelem. Oba pak ve Dvořákově

kauze figurovali jako svědci. Přestože se ve Dvořákově případě původní čtyřleté vězení (mj. za přijímání úplatků, zneužití pravomoci a podvod) nakonec u odvolacího soudu změnilo jen na podmínku za protizákonnou pomoc politikům a známému,¹⁹² daleko podstatnější pro vnímání systémové korupce byly samotné odposlechy a jejich forma, které ovšem v rámci mediálního diskurzu poněkud zapadly na úkor informování o Dvořákově individuálním pochybení. Odposlechy totiž ukázaly míru systémového propojení mezi politiky a policisty, které lze podle všeho převzít jako platný obecný model, jenž zřejmě není v rámci české politiky ojedinělý.

Box 11 Přepisy odposlechů mezi policejním ředitelem a sociálními demokraty

Dušek Dvořákovi telefonoval 28. listopadu 2008, aby se dozvěděl, zda Sepp, tehdy kandidující na post v krajské exekutivě (náměstek hejtmána pro dopravu), není trestně stíhán:

Dušek: „No, Mirku, čau, Robert. Prosím tě, já myslel, že mě budeš informovat, když se něco stane...”

Dvořák: „Co myslíš? Nic se nestalo. Já jsem teď byl u doktora...”

Dušek: „Poslouchej, za chvíli je ustavující zastupitelstvo krajský, teď tady běhá mezi novináři, že prej na Seppa vyběhlo nějaký další stíhání nebo obvinění. Víš o tom něco?”

Dvořák: „Nevím o tom nic, teďka jedu z Jablonce... já se ti na to podívám, Roberte, a dám ti hnedka vědět, jo?”

Dušek: „No, prosím tě. Tak to zjisti. Ale okamžitě! Jako, kdo to dělá (trestní stíhání proti Seppovi - pozn. redakce Aktuálně.cz), kdo to otevřel, nebo co to je.”

Dvořák: „Jasný, vždyť tam nic nebylo. To je naprostá blbost. Nic o tom nevím. Hnedka ti to zjistím a zavolám ti, jedu z Jablonce...”

Dušek: „Já vím, ale jestli můžeš někomu zavolat, ať to zjisti, protože máme málo času. Jo? Dík.”

Dvořák: „Jo. Já to hnedka zjistím.” (zdroj: Aktuálně.cz)¹⁹³

Samotného Seppa zase na Silvestra 2008 změřil radar, když na povolené šedesátce jel rychlostí 109 km/h. Krátce nato psal Dvořákovi SMS – „Právě mě stopli tví hoši“¹⁹⁴ – a ten pak podle obžaloby zaukoloval své podřízené, aby přestupek zahladili.¹⁹⁵ Telefonát, který policejní odposlechy

¹⁹² Soud potrestal exšéfa liberecké policie za nadřžování politikům z ČSSD. iDNES.cz 31. 1. 2013. Dostupné na http://liberec.idnes.cz/policejni-reditel-dostal-podminku-d5a-liberec-zpravy.aspx?c=A130131_104827_liberec-zpravy_dtd. (5. 3. 2013).

¹⁹³ Odposlechy: Europoslanec z ČSSD úkoloval policii. Aktuálně.cz. 22. 10. 2010. Dostupné na <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=680889>. (20. 11. 2011).

¹⁹⁴ Jen počkejte, až budete ve vazbě. Lidové noviny 21. 2. 2011. Právo & Justice, s. 31.

¹⁹⁵ Super, jsi zlato, děkoval politik policejnímu šéfovi. MF DNES 10. 12. 2010. Kraj Liberecký, s. 1. Srov. Odposlechy: šéf krajské ČSSD úkoloval ředitele policie Dvořáka. iDNES.cz 24. 10. 2010.

zaznamenaly o pár dní později, Seppův zájem přestupek zahladit údajně potvrzují, byť sám Sepp tvrdil, že šlo o žádost ohledně jakýchsi soukromých fotografií:

Dvořák: „*Hele, nebav se o tom do telefonu, mám už to u sebe. Bude to v pořádku.*“

Sepp: „*Super, jsi zlato.*“

Dvořák: „*Kdyžtak se u nás budeš muset zastavit a budeme to muset vyřešit, aby to pro tebe dopadlo dobře.*“ (zdroj: MF DNES a iDnes.cz)¹⁹⁶

Pokud se zaměříme na formu obou telefonátů, vyplývá z nich hned několik podstatných skutečností:

1. rozhodně nešlo o první a náhodný kontakt, ale dlouhodobé vzájemné vazby,
2. hovory vykazují jednoznačné rysy politické dominance nad policejní složkou a souběžně závislosti policejního důstojníka na politicích,
3. hovory naznačují, že zájmem politiků nemuselo být jen zahlazovat drobné občanské či dopravní přestupky na bázi klientelismu, ale imunizovat korupci jako takovou.

Je nepochybné, že v takovém případě můžeme směle hovořit o podezření z případné imunizace korupce či ilegálních vyšetřovacích metodách, kdy „... jde o okolnosti, které ku prospěchu vyšetřovaného mají za následek snížení motivace represivního orgánu k řádnému objasnění činnosti vyšetřovaného.“ (Prchal in Transparentní 2006: 216) Z mediálního diskurzu té doby lze ještě navíc získat několik zajímavých skutečností, které byly prezentovány jen okrajově: podle žalobců totiž nešlo pouze o linii Dvořák vs. politici ČSSD, ale vazby reálně existovaly i mezi policistou a dalšími regionálními politiky.¹⁹⁷ Z celé kauzy tak lze naprosto reálně vyvodit podezření, že v Liberci zřejmě mohl dlouhodobě fungovat systém nejen jakéhosi včasného varování před nejrůznějšími podněty ke stíhání či trestními kauzami, což podezřelým obecně umožňuje důkladně se na takové řízení připravit (lze si v tomto směru představit např. dodatečnou úpravu dokumentů, jejich skartaci atd.), ale nelze

Dostupné na http://liberec.idnes.cz/odposlechy-sef-krajske-cssd-ukoloval-reditele-policie-dvoraka-pbu/liberec-zpravy.aspx?c=A101023_1471504_liberec-zpravy_aja. (5. 3. 2013).

¹⁹⁶ Tamtéž

¹⁹⁷ U soudu s policejním exšéfem se řešil přestupek náměstka Seppa. ČTK – igenus.cz 28. 7. 2011.

možná vyloučit ani pokusy o aktivní zahlazování takových řízení. Tady ale jakékoli důkazy chybějí.

Je však zjevné, že pokud se systém chce už dopředu vyhnout jakýmkoli trestněprávním potížím, musí jim účinně předcházet a například vybudovat v rámci úřadu zdání naprosté legality, tedy předkládat případné zájmové materiály stanoveným postupem, nechávat je schvalovat zastupitelstvem, a to i v případě, že by jim schvalovány být nemusely (například operace z akciových společností – kauza Snowhillu a úředníka Chvály), ale přesto je uvnitř jejich znění upravovat žádoucím směrem. „*Tam ten systém, co já vím, nebo jsem slyšel z neověřených zdrojů, ale já osobně se domnívám, že tomu vše nasvědčuje, že tomu tak bylo, tak že ty materiály se upravovaly a ten postup, celá procedura se často upravovala v rámci toho systému, který tam byl. Že ti jednotliví úředníci vykonávali některé činnosti a upravovali ty materiály podle pokynů vedení tak, jaký byl cíl a účel, který jim byl zadán, jak byla ta zakázka. To se dá určitě vysledovat, kdyby měl někdo tu pečlivost a možnost projít ty materiály, že ... některá nakládání s majetkem města byla prováděna určitým způsobem a některá téměř identická se najednou z jakéhosi důvodu prováděla jiným systémem, ale bylo to všechno v rámci úřadu,*“ míní Bašný. Navenek se jeho slova zatím nejzřetelněji projevila v dosud živé kauze tzv. 23 obviněných zastupitelů města.

Box 12 Prodej pozemku manželům Volavkovým – kauza 23 zastupitelů

Zjara 2007 se na radniční odbor rozvojových projektů obrátili manželé Volavkovi, majitelé známého libereckého autosalónu, že by rádi koupili dva pozemky o celkové rozloze 3,3 km² s tím, že na parcelách chtějí postavit rodinný dům jako zázemí pro své podnikání. Město záměr pozemky prodat zveřejnilo na úřední desce od 13. 2. do 1. 3. a rada města pak prodej schválila 17. 4. za celkovou cenu 1,49 miliónu. (příloha č. 14) Na zastupitelstvu 26. 4. se pak o prodej svedla debata, která byla zásadním důkazem pro následné trestní řízení:

Jiří Šolc (opoziční zastupitel): „*Prosím doplňkové operace k bodu č. 4, ohledně parcely pro manželé Volavkovi a není nám z toho jasné, jaký je vlastní vztah manželů Volavkových k okolním pozemkům, protože tam je napsáno, že se na odbor rozvoj. projektů obrátili manželé Volavkovi s tím, že to chtějí koupit, ale už není informace, jestli mají nějaké předkupní právo nebo jestli to proběhlo výběrovým řízením, nebo jestli to proběhlo dražbou, nebo jak to je?*“

Ladislav Fuchs (vedoucí odboru rozvojových projektů): „*Myslíte k okolním pozemkům mimo ty, které jsou prodávány?*“

Šolc: „*Předpokládám, že tam asi nějaký vztah mají, jinak by to muselo proběhnout dražbou?*“

Fuchs: „K sousedním pozemkům žádný vztah nemají, pozemky jsou v soukromém vlastnictví, již delší dobu my s nimi jednáme o prodeji těch pozemků, protože zde chtěli uskutečnit svůj podnikatelský záměr, chtěli jsme tuto majetkoprávní operaci dokončit, proto to předkládáme. Výběrové řízení nebylo vyhlášeno, je to postup prodeje klasický podle stanovené ceny podle interního předpisu.“

Šolc: „Mám tomu rozumět, že to je přímý prodej bez výběrového řízení, dražby?“

Jiří Kittner (primátor): „My máme dva způsoby prodejů, proto některé operace v rozvojových projektech a některé operace máte v majetkoprávních operacích. Majetkoprávní operace se většinou řeší tak, že se pozemky dávají podle nějakého plánu buďto do výběrových řízení, někdy s právem přednosti vlastníka. Druhá věc, a proto to dělá odbor rozvojových projektů, když se někdo konkrétní obrátí s konkrétním zájmem, já bych tady chtěl, mnohokrát jsme to schválili, já bych chtěl udělat to a to, tak to jde přes rozvojové projekty, protože on tam pak to musí udělat. Kdežto když to děláme do prodeje, tak on si to koupí a může si tam dělat, co chce.“

Šolc: „Tomu rozumím, v tom případě až se bude hlasovat o každém prodeji zvlášť, tak se mi ta cena zdá příliš nízká.“

Kittner: „Je podle interního předpisu, ano zdá se vám nízká, je to věc názoru, my si myslíme, že to nedokážeme prodat dražší.“

...

Kittner: „Ne, chce mít (autosalón – pozn. aut.) ještě jednu provozovnu v Liberci.“

Šolc: „Takže na tomto pozemku chce mít jak provozovnu, tak rodinný domek? Ano. Domníváme se, že cena je velmi nízká na to, aby tam byla provozovna a rodinný dům. Nicméně v územním plánu je to jako plocha pro drobnou výrobu nebo jako pro bydlení nebo jak, tam to z toho není zjevné. Víme?“

Kittner: „Když někdo požádá, tak my neřešíme, jak to je v územním plánu, píše tam, že to splňují. To je věc toho, kdo si to kupuje, jestli to pak tam bude moci postavit nebo ne, to musí vědět on. Interní předpisy 875,- Kč/m². Je to věc názoru...“

Kittner: „Prioritně když někdo o něco požádá a jestli to na něco, tak my nezkoumáme, jestli to podle územního plánu jde, nebo nejde. To je jeho věc a on si to chce koupit.“

Kamil Svoboda (opoziční zastupitel): „Já bych chtěl jenom upozornit na jednu věc, vy jste říkal, pane primátore, že se to prodává za 875,- Kč za m², ale to je pouze jedna část, ale ta druhá se prodává za 350,- Kč za m², což je možná ten problém, protože tam by částka, pokud by to bylo za 875,- Kč byla více jak dvojnásobná, takže potom by to byla možná relevantní cena.“

Kittner: „My to prodáváme za cenu dle interního předpisu schválenou zastupitelstvem města. To o něčem hovoří, pak už je to jenom matematika. Jestli to někomu bude připadat málo, tak bude proti, možná pak za to nedostaneme vůbec nic, možná budeme mít pravdu a dostaneme za to více. Tak to je vždy. Prosím hlasování o této operaci.“¹⁹⁸ 23 zastupitelů hlasovalo pro prodej. Jiří Šolc následně případ otiskl v opozičním občasníku Liberecký zastupitel a na základě článku pak státní zástupce zahájil vyšetřování všech 23 politiků pro podezření z porušování pravidel při správě cizího majetku a škodě přes tři a půl miliónu korun. V roce 2012 bylo trestní řízení zastaveno, ale na začátku roku 2013 z rozhodnutí Nejvyššího soudu znovu otevřeno.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 26. 4. 2007, s. 19-21.

¹⁹⁹ *Třiadvacet libereckých politiků půjde před soud. Kvůli kšeftu s pozemky.* iDNES.cz 3. 1. 2013. Dostupné na http://liberec.idnes.cz/liberec-liberecti-politici-jdou-pred-soud-kvuli-kseftu-s-pozemky-ph7-liberec-zpravy.aspx?c=A130103_110729_liberec-zpravy_dtd. (5. 3. 2013).

Tento případ odhalil v ryzí podobě rozpor, který uvádějí Bašný i Baxa, tedy souběžnou existenci několika různých radničních odborů a praktikovaných postupů – v našem případě odbory majetkové a rozvojových projektů, které vlastně prováděly ty samé operace s majetkem města, ale různým způsobem. Tedy na jedné straně výběrová řízení či dražby, na druhé prodej jedinému zájemci prostřednictvím zveřejnění záměru na úřední desce. Podle Šolce ale mělo být i zde uplatněno výběrové řízení a nikoli nabídka jedinému zájemci. Jak jsme uvedli v kapitole 3.1.4, podobným způsobem radnice prodala Investorsko inženýrské i rozsáhlé pozemky v budoucí průmyslové zóně Sever, aniž se na nich pokusila získat maximální cenu z výběrového řízení, a za pozemky tak získala jen vyhláškovou cenu, později z nutnosti přeceněnou znalcem na tržní. V případě otevřené soutěže totiž spřízněnému zájemci vždycky hrozí to, že se mu může nákup/ pronájem obecní nemovitosti buď výrazně prodražit, nebo o něj může dokonce přijít. A to není v zájmu nabyvatele ani aktérů s ním spojených. „*Nezdálo se mi to, protože se mi tam zdála velická výměna, shodou okolností ten pozemek byl nedaleko mého bydliště – sedl jsem na kolo a jel jsem se tam podívat. Tam jsem si uvědomil, že ten pozemek je krásnej, je rovnej, je vedle silnici, ta komunikace, po které se k němu přistupovalo, nesla známky čerstvě opravených inženýrských sítí, a tak jsem si v duchu říkal, to je pozemek, kam by se vešly klidně tři rodinné domy a že by měl být rozhodně dražší ... Pokud si vzpomínám, bylo to v rozporu s tím, že prodej přímému zájemci mohl být uplatněn pouze v nějakém konkrétním případě a to, proč to mělo být prodáno přímému zájemci, tam nebylo splněno už podle tehdejších pravidel. Dneska jsme je dávno změnili, dneska už by to vůbec nebylo možné to prodat přímému zájemci bez výběrového řízení. Jediná odpověď bylo, je to v pořádku, jdeme hlasovat,*“ vzpomínal na šest let starý případ Šolc. Stejně jako v ostatních případech najdeme i v této kauze zjevný klientelistický vztah mezi žadatelem a městem: autosalón byl totiž dodavatelem vozů jak pro město, tak pro městskou policii a prováděl i servisní služby radničního autoparku. Ze získaných dat jenom z let 2008 – 2010 (data starší roku 2008 již byla podle údajů z magistrátu skartována) bylo možné zjistit, že autosalón městu a jeho policii během tří let prodal vozy v celkové hodnotě 3,3 miliónu. Pokud se však probereme dokumenty zastupitelstva města, narazíme na to, že podle podobné šablony jako u autosalónu hlasovali zastupitelé na návrh rady vícekrát. Například 13. 12. 2007 prošel nejtěsnější možnou většinou prodej pozemku společnosti Kalendář Liberecka (dnes Rádio Dobrý den, spol. s r.o.), dlouhodobě

spjaté s radnicí a s ODS mj. osobou společníka, bývalého náměstka primátora a poslance Tomáše Hasila (viz poznámka 172, s. 133-134). Způsob prodeje byl proveden opět přes odbor rozvoje a prostřednictvím zveřejněním na úřední desce, nikoli dražbou. Tedy za cenu interní, vyhláškovou, navíc zlevněnou o polovinu, a nikoli tržní, tedy s maximálním přínosem do příjmů města.²⁰⁰

Nejpodstatnější na případě 23 zastupitelů je však to, že státní zastupitelství neváhalo hromadně obvinít členy orgánu veřejné správy, který se usnáší ve sboru. Již jsme viděli, že například exprimátor Ježek v rozhovoru staví rozhodování zastupitelstva, které barvitě nazývá kolektivní nezodpovědností, do přímé kontradikce s individuálním aktem voleného reprezentanta, k němuž naopak dovozuje možnou trestněprávní dohru. Neboli řečeno z druhé strany, systém prostřednictvím aktů zastupitelstva dokáže uvnitř ochraňovat či imunizovat sám sebe, protože disponuje explicitním, legálním a demokratickým výstupem v podobě kolektivního usnesení. Exprimátor Korytář to na příkladu zastupitelstva, které je souborem 39 různých lidí odlišné píše, schopností, míry zodpovědnosti i zájmu se zajímat, formuloval ještě jasněji, když konstatoval, že *„jedna z nich (metod – pozn. aut.) spočívá v tom, že v zastupitelstvu sedí pár vlků a většina ovcí, kterým stačí, když jim promítnete nějakou barevnou prezentaci, dáte jim nějaký papír, oni si to ani nečtou, dají na ten první dojem, zvednou ty ruce a ani jim to nedojde. Někdy je to tak, že jsou velmi slušní, pracovití zastupitelé, kteří jsou ale třeba zase důvěřiví, a protože to posuzují podle sebe, tak je ani nenapadne, že na druhé straně je někdo, kdo jim nemluví pravdu, nebo kdo v té smlouvě má ustanovení, které jsou nevýhodné. To je jedna z těch metod, kdy zastupitelstvem projdou věci, které tam ti chytrý a schopný nastavěj tak, aby si toho ty ostatní nevšimli.“* Podobně hovoří i další zastupitelé, třeba Miloš Vajner či politik za ODS z let 1998 – 2002, podle nějž nemají jednotliví členové zastupitelstva obvykle velkou šanci v předložených materiálech cokoli nekalého dohledat: *„Často se říkalo: spočítali to naši radniční odborníci (úředníci), na to se můžeme spolehnout – tak se to tak udělalo. Samozřejmě jste mohl jít do podkladů, to nebylo tajné, ale nesmírně pracné. Musel byste otravovat úředníky, kteří to moc nechtějí dávat z ruky, musel byste být odborník a věnovat se dlouhodobě každému detailu, protože stojíte proti partě odborníků a profesionálů, co se odvolávají na*

²⁰⁰ Dokumenty ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 13. 12. 2007 a Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Liberec dne 13. 12. 2007, s. 1-4.

věci, které se zdají být zdánlivě rozumné.“ Pokud ale soud v případě 23 zastupitelů najde díl viny, celou konstrukci, o níž se mohl jakýkoli korupční systém léta opírat, zbertí, a to minimálně do budoucna.

3.4.2 Stálá ochrana přísluhovačů korupce

S předchozím Caidenovým indikátorem přitom bezprostředně souvisí i stálá ochrana přísluhovačů systému, která je rovněž postavena na nehynoucí víře ve vlastní nepolapitelnost. V historii města však existují i takové případy jedinců, jimž bylo pochybení jednoznačně prokázáno, ale přesto je systém dokázal účinně ochránit. A to právě proto, že je sám potřeboval. Jako tomu bylo v případě hlavního radničního ekonoma z let 2003 – 2004 Libora Slabého a kauzy nákupu notebooků (A.), nebo v případě podnikání náměstka primátora Pavla Krenka v akciové společnosti města (B.).

Box 13 Soutěž na notebooky pro radu města

(A.) Nákup 12 notebooků Dell pro liberecké radní na podzim roku 2003 lze považovat za typickou ukázkou systémovokorupčních a klientelistických vazeb. Zakázku formou zjednodušeného zadání řídil přímo ekonomický odbor města a jeho vedoucí Libor Slabý, který oslovil tři firmy – oaza-net, elcenter a Škotech a první jmenované následně zakázku za 1,056 miliónu zadal. Média ale vzápětí informovala, že oaza-net spoluvlastní tehdejší zastupitel za ODS Hynek Tampier, Slabý tam před nástupem na radnici působil jako externí ekonom a ve firmě elcenter pracoval jako prokurista.²⁰¹ Se společností Škotech Slabý propojen nebyl, sama firma se ale na značku požadovaných notebooků vůbec nespecializovala.²⁰² S tehdejším zpracováním obchodního rejstříku nebyla média schopna zjistit víc, dnes – se znalostí digitalizovaných listin – však kauza dostává úplně jinou váhu. Slabý totiž skutečně působil v elcentru jako prokurista a odvolán byl mimořádnou valnou hromadou až na konci prosince 2003, kdy již půl roku pracoval ve vedoucí funkci na radnici. V oaza-net pak dokonce před svým radničním angažmá působil jako jednatel a nikoli externí pracovník, takže jeho spojení s oběma firmami bylo daleko pevnější, než se v roce 2003 zdálo. A co víc: od prosince 2002 se na základě společenské smlouvy stala 52% společníkem firmy elcenter společnost MOBIL TEL Liberec,²⁰³ v níž byl/ je jednatelem a společníkem opět zastupitel Tampier, jednatel a spoluvlastník oaza-net.

²⁰¹ *Liberecký skandál s počítači sílí.* MF DNES 8. 11. 2003. Kraj Liberecký, s. 1. Srov. *Města: na triky s penězi je zatím kontrola krátká.* Hospodářské noviny 25. 3. 2004. s. 2.

²⁰² Tamtéž.

²⁰³ Obchodní rejstřík. Sbírnka listin. elcenter s. r. o. Smlouvy o převodu obchodního podílu dne 9. 12. 2002. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=elcenter&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (7. 3. 2013).

Zjednodušeně řečeno, Slabý do výběrového řízení oslovil dvě vzájemně propojené firmy a jednu další, která svou specializací nebyla schopna dvěma zbývajícím konkurovat. Zakázka tak byla vlastně dokonale pojištěna. V prosinci 2003 poptala radnice dalších 29 notebooků Dell, tentokrát pro zastupitele, vítězem se za 1,881 miliónu stává přímo autorizovaný dovozce Dell Computer s.r.o., který k podání nabídky v případě předchozího nákupu nebyl vůbec vyzván.²⁰⁴

V případě notebooků ale fungovaly i další vazby: sám Slabý byl jako ostatní aktéři členem ODS a dokonce dvakrát (neúspěšně) kandidoval do zastupitelstva města. Případem však prolíná ještě jedno jméno: Pavel Krenk (tehdy ODS). V letech 2002 až 2005 působil jako náměstek libereckého primátora, před vstupem na radnici byl stejně jako Slabý jednatelem oaza-net a další firma, ČKD Kutná Hora, již Krenk dlouhodobě vedl,²⁰⁵ byla i 40% podílníkem oaza-net. Podílu v oaza-net se sice ČKD zbavila už v prosinci 2003, když jej převedla na firmu Czech AG Holding, ta s ní však byla propojena nejen nejméně čtyřmi osobami statutárních zástupců, ale zároveň v ČKD vlastnila 39,79% podíl.²⁰⁶ A jak uvidíme z následující kauzy – smluv ve Sportovním areálu Ještěd – řetězení osobních vazeb bylo zjevně ještě hlubší. Z dostupných listinných podkladů je nicméně nezjistitelné, zda Krenk, resp. firma ČKD obchodní podíl v oaza-net skutečně nemohla po prosinci 2003 ovládat, stejně tak ale není možné bezpečně tvrdit, že reálný vliv dále nedržela.

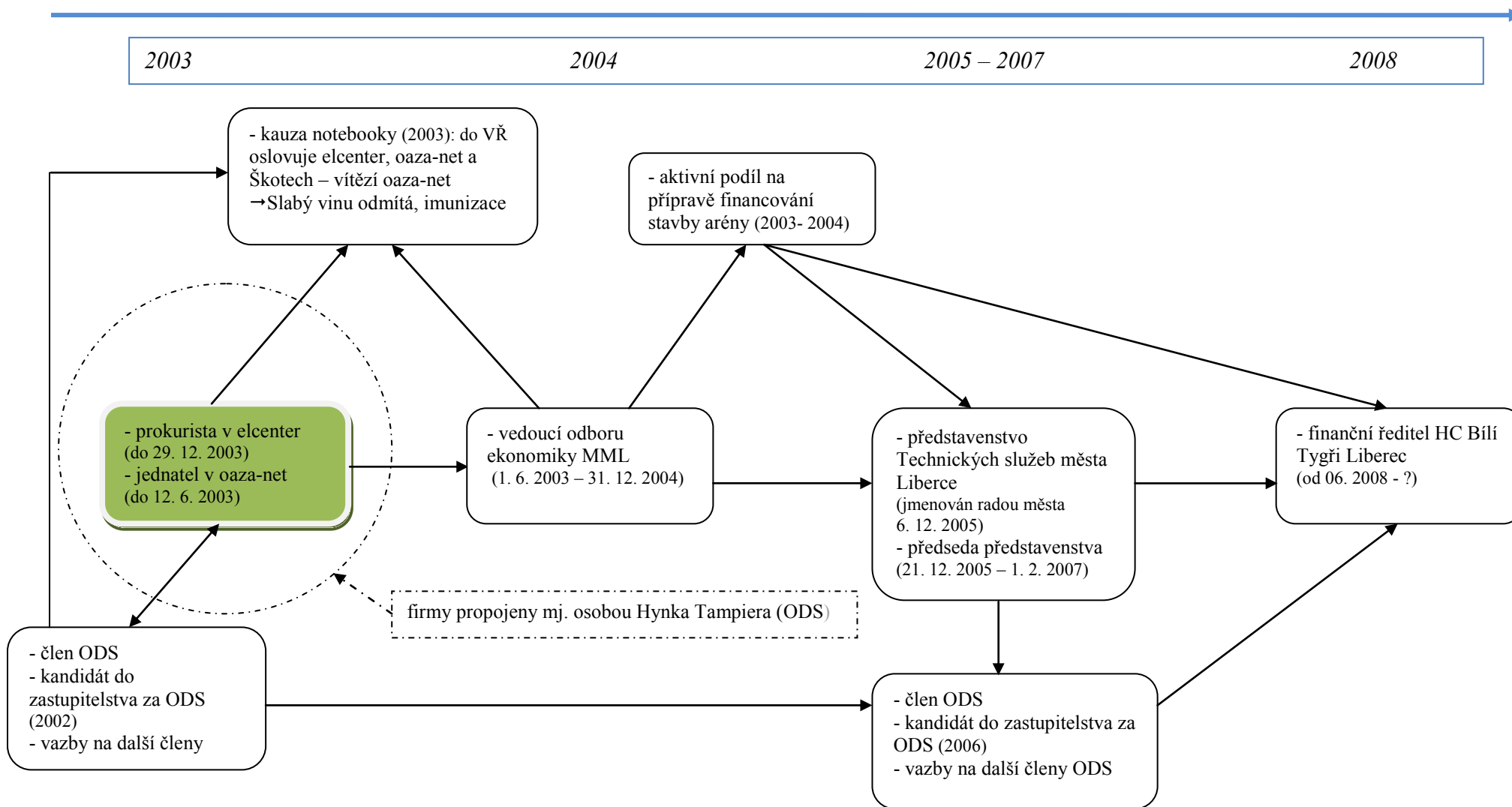
Pro potřeby zkoumání systémové korupce jsou však kromě klientelistických vazeb podstatné ty ukazatele, které uvádí Caiden (1977, 2003), a to formy a způsoby imunizace případu a osobních důsledků pro jednotlivé aktéry. Celá kauza se všemi souvisejícími faktory nejlépe vynikne v následujícím časovém schématu:

²⁰⁴ ČSSD: mohlo se ušetřit za notebooky. Právo 20. 2. 2004. Liberecký kraj, s. 12.

²⁰⁵ Krenk vždy za ČKD vystupoval z manažerské pozice, tedy jako předseda představenstva, příp. jako generální ředitel, nikdy z pozice vlastníka. V libereckém prostředí ale byl vždy (možná chybně) vnímán i jako majitel firmy, byť to nelze z otevřených zdrojů nijak doložit. Do tohoto kontextu zapadají i převody podílů ČKD v různých libereckých firmách v době Krenkova nástupu na radnici, aby se vyhnul přímému střetu zájmů.

²⁰⁶ Obchodní rejstřík. Sbírnka listin. Výroční zprávy ČKD Kutná Hora od r. 2004. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=%C4%8CKD+Kutn%C3%A1+HOra&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (7. 3. 2013).

Schéma 8 Libor Slabý - časová osa (2003 - 2008), zdroj: sbírky listin obchodního rejstříku, usnesení Rady města Liberec, tiskové zprávy HC Bílí Tygři, autor



Zmanipulované výběrové řízení rozhodně nebylo individuální kauzou Libora Slabého, přestože je s jeho jménem spojena od začátku do konce. Sám Slabý jakoukoli vinu jednoznačně odmítl, zakázku označil za bezchybně splněný úkol, přičemž napadl svou resortní náměstkyni, která případ v jeho neprospěch v médiích komentovala,²⁰⁷ a kromě kárného dopisu, který mu způsob řízení zakázky vytknul,²⁰⁸ nebyl zřejmě ani nijak potrestán. Naopak, pokud se podíváme na nenárokové odměny na funční pozici hlavního ekonoma, zjistíme, že tento post v letech 2003 a 2004 dostal vyplaceno 135.000 (v období 06 – 12/ 2003) a 215.000 v roce 2004.²⁰⁹ Podobně odmítavě se k pochybení u zakázky vyjádřil i primátor Kittner, když kauzu notebooky hodnotil v rozhovoru s MF DNES: „...zde konkrétně mám pocit, že to je uměle vyvolaná záležitost. Některé chyby se tam staly, ale základní problém je, že nebyla porušena žádná pravidla. Není problém v tom, zda zakázka byla předražená, myslím, že byla výhodná. ... Z hlediska pravidel (Slabý) nepochybil, z ostatních hledisek to je diskutabilní.“²¹⁰ Slabý po svém odchodu z radnice na půldruhého roku usedl do křesla předsedy představenstva městské akciovky Technické služby města Liberce, znovu kandidoval za mateřskou ODS do zastupitelstva města a posléze v roce 2008 odešel na výkonnou pozici do hokejového klubu vlastněného majoritně Synerem.²¹¹ V jeho případě tak jde rovněž o učebnicový případ revolving door

²⁰⁷ „...byli obesláni tři zavedení dodavatelé těchto přístrojů, z nichž oaza-net spol. s r.o. byla před nedávnem náročným výběrovým řízením vybrána jako úspěšný dodavatel pro Krajský úřad Libereckého kraje. Schopnost společnosti elcenter podobné zařízení dodat jsem znal díky svému předchozímu působení a schopnosti jiných firem jinak než výzvou ověřit nelze. Jiné formy např. dodávku či objednávku přes internet apod. současná legislativa neumožňuje. Dodávka svými parametry splnila zadání a cenou rámec stanovený schváleným rozpočtem. Průběh zadání přesně odpovídá pravidlům města, která jsou v těchto ohledech přísnější než zákon. Vzhledem k tomu si myslím, že zastupiteli a radními zadáný úkol mnou řízený odbor splnil bezchybně. Paní Kočárková mne svým vyjádřením neobvinila, ale rovnou vyhlásila rozsudek. Předpokládám, že se mi omluví a uvede svá tvrzení na pravou míru.“ Názory čtenářů: Libor Slabý. MF DNES 13. 11. 2003. Kraj Liberecký, s. 3.

²⁰⁸ *Města: na triky s penězi je zatím kontrola krátká.* Hospodářské noviny 25. 3. 2004. Z domova, s. 2. Magistrát města Liberec odmítl v odpovědi na žádost na základě zákona 106/ 1999 Sb. s poukazem na ochranu osobnosti formu potrestání Libora Slabého jakkoli upřesnit.

²⁰⁹ Magistrát města Liberec. Odpověď na žádost dle zákona 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ze dne 25. 3. 2013.

²¹⁰ *Liberecké kauzy jsou umělé, tvrdí primátor.* MF DNES 15. 11. 2003. Kraj Liberecký, s. 3.

²¹¹ Tisková zpráva HC Bílí Tygři *Změny v managementu Bílých Tygrů.* 26. 6. 2008. Dostupné na <http://www.hcbilitygri.cz/clanek.asp?id=3155>. (24. 2. 2013).

syndromu: na radnici nastoupil ze soukromých firem, z nichž nejméně jedna měla poté z jeho činnosti profit. Z radnice pak po několika letech zamířil do holdingu, jemuž na městě pomáhal s přípravou financování multifunkční arény.

(B.) Neméně zajímavý je z hlediska zkoumané problematiky i případ městské akciové společnosti Sportovní areál Ještěd (dále SAJ), v níž byl v letech svého náměstkování na radnici předsedou představenstva již zmíněný Pavel Krenk. V této kauze se přitom, jak uvidíme, kromě indikátoru stálé ochrany přísluhovačů prolínají i venal corruption (Wallis 2004) a vytlačování nekorupčníků na okraj. (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003) Média přinesla v roce 2004 a následně v roce 2006 informace, že v době Krenkova působení SAJ uzavřel nejméně tři smlouvy s firmami, s nimiž byl Krenk nějakým způsobem spojen.²¹² Provoz občerstvovacích stánků zajišťovala firma Personnel Welfare, účetní práce firma Controlling Invest a navigační systém pro rolby dodala firma Secar Nord. SAJ je sice akciovkou, podléhající soukromému právu, disponuje ale i penězi z veřejných zdrojů – jen pro rok 2004 měl k dispozici od města nejen dotace na investice, ale i 12 miliónů na provoz.²¹³ Přestože přezkum interních materiálů SAJ není dosud možný, protože se na něj explicitně nevztahuje zákon 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, takže nelze zjistit ani přesný tok financí, z částečně digitalizovaných listinných dokumentů obchodního rejstříku můžeme analyzovat alespoň osobní vazby. Následující schéma, zachycující předmětné období 2002 – 2007, přitom jasně ukazuje tehdy zjevné personální propojení Pavla Krenka na zmíněné firmy, přestože obchodní podíly ČKD v Personnel Welfare a Controlling Investu firma včas a řádně převedla, a to stejně jako v případě oaza-net na Czech AG Holding. Jak už ale bylo řečeno a vyplyne i z následujícího schématu, Czech AG Holding měl tehdy v ČKD takřka 40% podíl. Neboli vazby zůstaly zachovány, jen se posunuly o rovinu dál. V Personnel Welfare navíc zůstal po celou dobu jednatelem Krenkův bratr Karel,

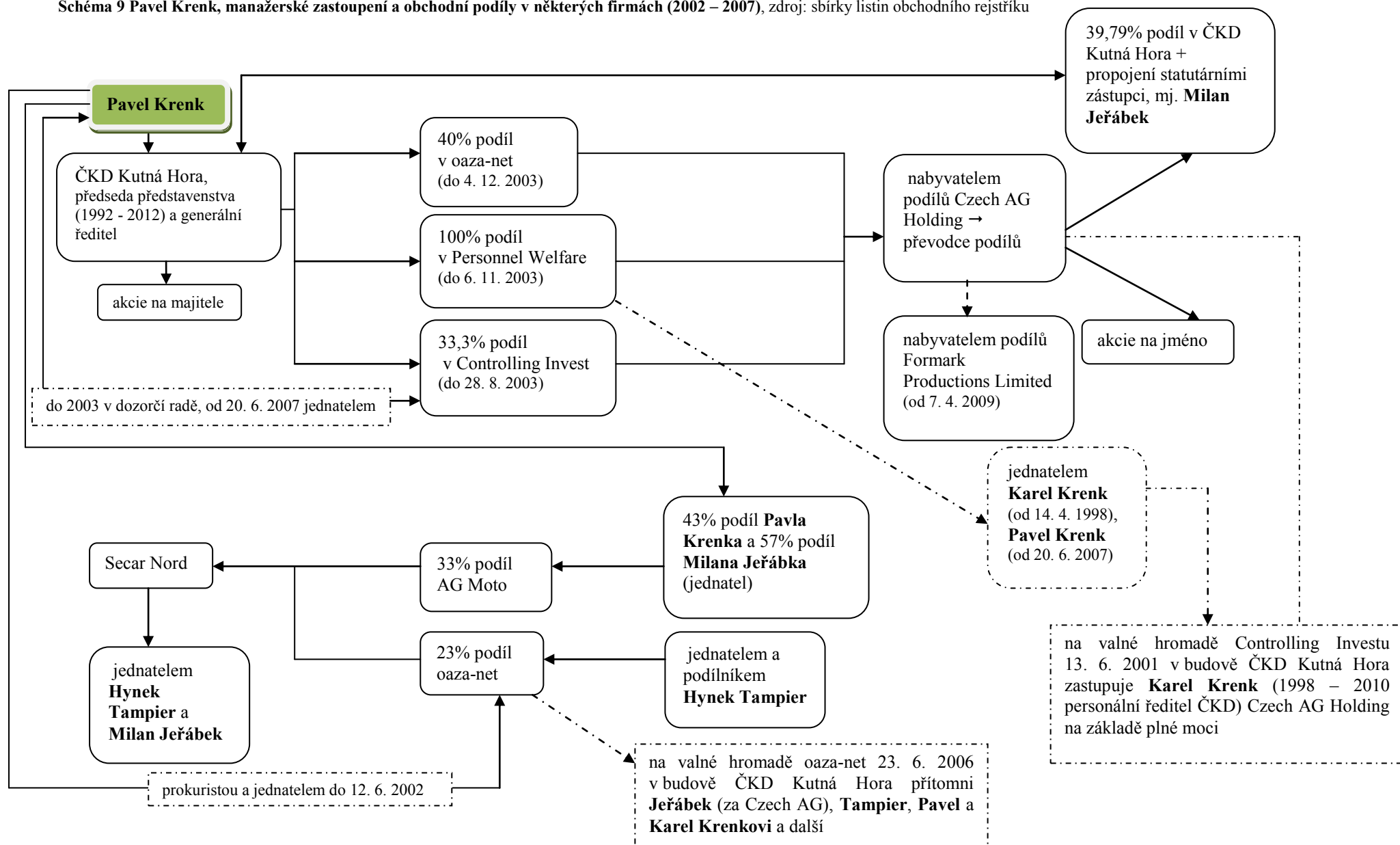
²¹² *Stánky na Ještědu: střet zájmů?* MF DNES 28. 1. 2004. Kraj Liberecký, s. 2 a *Sportovní areál prověří podezřelé smlouvy.* MF DNES 26. 1. 2006. Kraj Liberecký, s. 3.

²¹³ Obchodní rejstřík. Sbirka listin. Výroční zpráva Sportovního areálu Ještěd za rok 2004, s. 11-12. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=Sportovni%3%AD+are%3%A11+Je%C5%A1t%C4%9Bd&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (7. 3. 2013).

který v letech 1998 – 2010 působil i jako personální ředitel ČKD,²¹⁴ (Pavel Krenk jako jednatel do Personnel Welfare přistoupil až v roce 2007 po ukončení svého politického angažmá), v Secar Nord pak přímé Krenkovo napojení trvalo prostřednictvím společnosti AG Moto. Znovu je třeba zopakovat, že Krenkovu majetkovou účast v ČKD, na niž pak byly navázány i další podíly (s výjimkou Secar Nord), nikdy nebylo možné kvůli akciím zapsaným na majitele z otevřených zdrojů prokázat. Od roku 2012 je jediným akcionářem ČKD společnost Integrated Rail-Casting Company Limited registrovaná ve Velké Británii. Czech AG Holding převedla všechny své podíly nabyté v roce 2003 od ČKD na Formark Productions Limited, která je rovněž zapsána ve Velké Británii. Britský nabyvatel přitom všechny tři podíly získal v jediný den: 7. 4. 2009. Jména figur objevujících se a vzájemně se prostupujících v jednotlivých společnostech ale přitom musí nutně zavdávat oprávněná podezření, že v pozadí mohl stát jeden a ten samý jednatel, nebo skupina jedinců.

²¹⁴ Obchodní rejstřík. Sběrka listin. Výroční zpráva ČKD Kutná Hora za rok 2011, s. 8. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=%C4%8CKD+Kutn%C3%A1+HOra&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (7. 3. 2013).

Schéma 9 Pavel Krenk, manažerské zastoupení a obchodní podíly v některých firmách (2002 – 2007), zdroj: sbírky listin obchodního rejstříku



Stejně jako v případě notebooků je u Ještědu kromě propracovaných klientelistických vazeb podstatné sledovat i systémově korupční dohry. Na obchodní smlouvy uzavírané v SAJ totiž už v roce 2004 upozornila dozorčí rada společnosti v čele s náměstkyní primátora Evou Kočárkovou (Strana OS), která také chtěla dokumenty řádně prozkoumat. K tomu ale nedostala žádnou možnost – na Krenkův návrh totiž Kočárkovou i s celou dozorčí radou odvolala rada města těsnou nadpoloviční většinou hlasů v květnu 2004 z funkce.²¹⁵ Kočárková to tehdy pro média komentovala tak, že „jsme byli moc zvědaví a strkali nos do věcí, které se nelíbily.“ Krenk naopak podotkl, že „pro společnost bude lépe, když se dozorčí radu pokusíme obměnit.“ Oficiálním důvodem navenek ale bylo, že dozorčí rada se nevyjádřila k účetní závěrce SAJ za předchozí rok.²¹⁶ „Šlo o podnikání firmy jeho bratra. Ale až mnohem později mi došlo, že to byl byznys připravovaný již pro mistrovství světa. Tehdy došlo mezi mnou a panem Krenkem k ostré hádce v mé kanceláři, kdy na mě řval, že poškozují firmu a že na mne podá trestní oznámení. Doporučila jsem mu, ať to udělá, ale nestalo se tak. V té době jsem odmítla podepsat výroční zprávu společnosti, kterou předložil dozorčí radě pouze jako „návrh“, požadovala jsem konečnou verzi, s čímž se mnou souhlasili i ostatní členové dozorčí rady,“ vzpomínala po letech v rozhovoru pro tuto práci Kočárková. O měsíc později rada města „obměnila“ dozorčí radu tak, že snížila počet členů ze šesti na tři a ponechala ve funkcích tři její původní členy,²¹⁷ ale bez Kočárkové. Tím radní potvrdili, že šlo jen o účelový krok zbavit se nepohodlné náměstkyně. Výroční zpráva za rok 2003 sice už zůstala bez stanoviska dozorčí rady,²¹⁸ ale uzavřené smlouvy nikdo neřešil a obě společnosti v klidu podnikaly na Ještědu dál. Personnel Welfare pak přestal podle Kočárkové na Ještědu působit až v roce 2006, kdy už Krenk nebyl náměstkem primátora ani předsedou představenstva, ve stejném roce vypověděl SAJ i smlouvu

²¹⁵ Usnesení Rady města Liberec dne 18. 5. 2004, s. 16.

²¹⁶ *Libereckou radnici ovládly osobní spory*. Právo 21. 5. 2004. Liberecký kraj, s. 13.

²¹⁷ Usnesení Rady města Liberec dne 15. 6. 2004, s. 26.

²¹⁸ Obchodní rejstřík. Sbírký listin. Výroční zpráva Sportovního areálu Ještěd za rok 2003, s. 28. Dostupné na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?navez=Sportovni%C3%AD+are%C3%A1l+Je%C5%A1t%C4%9Bd&ic=&obec=&ulice=&forma=&oddil=&vlozka=&soud=&polozek=50&typHledani=prefix&jenPlatne=false>. (9. 3. 2013).

s Controlling Invest a najal si na účetní práce městskou akciovku Liberecká IS „za výhodnějších finančních podmínek.“²¹⁹

Bylo by mylné se domnívat, že všem zaměstnancům radnice byly některé způsoby jejího politického vedení po celou dobu první dekády po změně milénia lhostejné. Naopak. Jak dokládá státní zástupce Bašný, našlo se v průběhu let hned několik lidí, kteří jej vyhledali, aby mu sdělili svá svědectví či pochyby. Přesto ale ani jeden z nich nakonec nechtěl přímo svědčit kvůli obavám o místo a další obživu. „Bylo tam velké množství lidí, kterým to hodně vadilo, ale teď se vracím ke své osobní zkušenosti, tak ti lidé se strašně báli. Říkali, jsem v Liberci, já tady chci žít, já tady chci bydlet, já tady teďka nebudu páchat harakiri, a když za mnou jakoby někdo přijde, tak já to řeknu policii, ale já nesmím být ten, který bych byl označen jako původce toho šetření atd. Takže se to samozřejmě řešilo tak, že se vymýšlel způsob, jak určité věci prověřovat bez nějaké iniciace od někoho konkrétního, takže se ty věci prověřovaly, prošetřovaly, aniž by se uvedl nějaký zdroj. ... Já jsem doufal, že někteří z nich – byli v řádech jednotek, byli to 3 – 4 lidé, s kterými jsem mluvil, ale věřím, že kdyby oni měli odvahu potvrdit některé věci, které my jsme v tom řetězci potom v rámci určitých prověřování potřebovali podpořit některé věci nějakou konkrétní výpovědí, tak kdyby kdokoli z nich měl odvahu říct, jak to bylo, tak máme kauzu, kde bychom měli nějaké důkazy. Věděli bychom, že tyto záležitosti, které vidíme v listinách, nejsou jen náhoda nebo špatný odhad, nebo otázka názoru a správné diskrece, kde správný orgán má možnost uvážení, ale že to bylo na základě přímého pokynu svého představeného. Takže samozřejmě ten vliv té ochoty něco dosvědčit byl a je zcela zásadní.“ Bašný je ale obecně přesvědčen, že celkové uvolnění atmosféry ve společnosti, snížení skepse ve vztahu k vyšetřování korupce a zdárně dokončené velké kauzy mohou přinést zásadní průlom třeba i v oblasti podávání svědectví úředníků. „...lidé podle mě ztratili víru v to, že existuje nějaká efektivní spravedlnost ve smyslu stíhání těchto veřejných zlořádů typu korupce, klientelismus a ... přestali věřit tomu, že je možno se úspěšně postavit proti té síti, proti tomu systému, který funguje. A proto je potřeba mít ty kauzy typu Rath atd., aby lidé viděli, že ta možnost je, že existuje, že to není jenom teorie, ale že i vysoce postavení lidé se mohou efektivně minimálně stíhat a v případě úspěchu prokázání viny i odsoudit.“

²¹⁹ Souhrnná výroční zpráva Statutárního města Liberec za rok 2006, s. 22. Dostupné na

4. Jak řešit systémovou korupci?

V předcházejících kapitolách jsme představili systémovou korupci v rámci současných teoretických konceptů, vymezili jsme její pojetí od jevů individuální korupce a na základě předem stanovených indikátorů jsme úspěšně empiricky ověřili její výskyt ve městě Liberci v první dekádě nového milénia. V následující části rigorózní práce se tak zaměříme na možná řešení systémové korupce prostřednictvím antikorupčních politik a reform. Zjednodušeně řečeno, pokud již víme, jak se systémová korupce navenek projevuje a umíme její existenci empiricky potvrdit v praxi, musíme také analyzovat a charakterizovat vhodné nástroje a opatření ke snížení míry jejího výskytu. Tak jako u všeobecné konceptualizace korupčních jevů, které se obvykle nedobírají přesných definic, ale spíše předkládají konkrétní charakteristické rysy jednotlivých individuálních i systémověkorupčních jednání aktérů, ani stávající antikorupční politiky či reformy často nepřinášejí přesná a univerzálně použitelná řešení. To platí především u systémové a institucionalizované korupce, kde navíc dosud převládající navrhovaná opatření často pracují s neúčinnými a neefektivními nástroji, vyvinutými především k potírání korupce individuální. (Rose-Ackerman 1996: 2, Caiden 2005: 291-292, Stefes 2007: 8, Vanucci 2009: 245n, Mungiu-Pippidi (eds.) 2011: 9-10, Frič 2012: 3, Persson, Rothstein & Teorell 2013: 450, aj.)

Tato kapitola tedy přinese nejnovější poznatky v oblasti antikorupčních politik sloužících k možné redukci systémové korupce (Johnston 1998, Caiden 2001, Klitgaard 2006, Stefes 2007, Rothstein 2007, Frič 2012, Persson, Rothstein & Teorell 2013 aj.), přičemž se v kontextu kriticky zaměří na nevhodné užití teorie agentury (principal – agent theory), resp. teorie předkládání účtů (theory of public accountability). V další části pak z tohoto pohledu zhodnotíme dvě již existující protikorupční politiky vytvořené pro město Liberec; jde o *40 konkrétních bodů proti korupci a klientelismu*, vypracovaných sdružením Čmelák – Společností přátel přírody v roce 2010 a *Návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec* z roku 2013, která vznikla přímo na úřadu města, a navrhneme čtyři nezbytné podmínky úspěšného řešení systémové korupce v Liberci.

4.1 Systémová korupce a konvenční nástroje

Pokud se seznámíme s četnými staršími i novějšími příspěvky autorů s tématem tažení proti korupci jako takové,²²⁰ zjistíme, že řada z nich sice poskytuje praktický návod jak tento fenomén řešit, ale nedokáže se mj. oprostit od základních přístupů, které v reformách univerzálně pod pojmem teorie principal – agent pevně zakotvil jeden z klasiků, Robert Klitgaard. (Klitgaard 1988, 2000) Jak se ale shoduje řada badatelů, systémová korupce potřebuje zcela jiný přístup – systémový (Frič 2012), protože jde o jev kvalitativně odlišný od korupce individuální nejen svými vnějšími projevy a podobami, ale také rolí aktérů, zapojením a zkorumpováním celých institucí i existencí neformálních struktur, které mají primární vliv na rozhodnutí veřejné správy. Právě neustálé užívání tzv. konvenčních nástrojů má tedy podle některých autorů za následek, že antikorupční reformy u systémové korupce v praxi selhávají, protože na systémové jevy má být spíše nahlíženo z pozice kolektivní akce. (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 450, 451, 454, Mungiu-Pippidi (eds.) 2011: 10, Uslander & Rothstein 2012: 4, 5) „...analýzy ukazují, že zatímco současné antikorupční reformy jsou založeny na konceptu systémové (stejně jako nesystémové) korupce jako na problému principal – agent, systémová korupce je ve skutečnosti primárně mnohem bližší problému kolektivního jednání. Stejně jako kolektivní jednání vykazuje systémová korupce radikálně rozdílné charakteristiky, než předpokládá teorie principal – agent. A jako taková také vyžaduje zásadně odlišná řešení.“ (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 450)

Klitgaard (1988) a Klitgaard, MacLean-Abaroa & Parris (2000) stanovili základní analytický rámec pro prevenci (tj. omezení příležitostí) a kontrolu individuální korupce principaly, přičemž mezi hlavními prvky mj. uvádějí

- výběr vhodných agentů jejich principaly,
- sestavení vhodných odměn (např. platový postup, který zabrání korupčním potřebám) a postihů (např. autorita principalů postihovat nekalé jednání agentů, odstrašující postihy),
- zdokonalení monitoringu a informování (např. systémy evidence nepřístojného jednání, podpora whistleblowingu, ombudsman či speciální

²²⁰ O protikorupčních debatách a reformách v postkomunistickém regionu střední a východní Evropy viz studie Diany Schmidt (2007).

antikorupční oddělení v instituci, systematické shromažďování informací od třetích stran),

- restrukturalizaci vazeb principal – agent – klient k oslabení monopolu rozhodování, svévole a posilování skládání účtů a transparentnosti (např. posilování prvků soutěživosti v oblasti produkce veřejných statků a služeb, definice cílů organizace a postupů a procesů k jejich dosahování, rotace agentů v rámci funkčních míst apod.),
- vyzdvižení etické a morální stránky (např. pomocí vzdělávacích programů a tréninků, stanovením korporátní kultury a etických kodexů). (Klitgaard, MacLean-Abaroa & Parris 2000: 36-39)

Proč ale nemohou tyto zásady na bázi principal – agent efektivně působit i v rámci systémové korupce? Jak jsme již viděli v předchozích částech práce, v takovém případě jde totiž o to, že korupci se oddává celý úřad či instituce od nejvyšších pater až po ta nejnižší, a to nezávisle na tom, zda jde o volené reprezentanty (rozuměj principaly), nebo úředníky (rozuměj agenty) a navíc je propojen s neformálními strukturami, které jsou velmi často ve vztahu k formálním institucím a jejich aktérům v řídicí pozici. Podle Persson, Rothsteina & Teorella (2013) tak v systémové korupci nelze operovat s pojmem **zásadoví principalové** (principled principals), kteří mají stěžejní roli v Klitgaardově pojetí omezení příležitostí pro své oprávnění korupci kontrolovat, protože dle autory artikulované logiky kolektivní akce, jež je založena na racionálním jednání jedinců, jsou tito principalové sami zkorumpovaní. Z tohoto pohledu je tak korupční chování automaticky očekávané u každého aktéra, ať je agentem, nebo jeho principalem. „...protože předpokládáný zásadový principal je také zkorumpován a nejedná v zájmu společnosti, ale místo toho sleduje své vlastní úzké zájmy, antikorupční reformy založené na rámci principal – agent vždy selžou. ...Z toho vyplývá, že ... rámec principal – agent se stává nepoužitelným nástrojem, protože v něm jednoduše nejsou aktéři mající vůli monitorovat a trestat korupční jednání.“ (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 451, 452, srv. Uslaner & Rothstein 2012: 5) Podobně Stefes (2007) z jiné teoretické pozice tvrdí, že konvenční nástroje u systémové korupce selhávají proto, že korupční sítě zajišťují zkorumpovaným úředníkům i občanům relativní nezranitelnost vůči stíhání, a to „snižováním pravděpodobnosti odhalení a potrestání“ (Stefes 2007: 8), a proto korupční benefity společně sdílejí jak úředníci, tak jejich nadřízení. „Pokud nebudou benefity udíleny

na základě schopností (on merit), půjdou nesprávným lidem a budou podporovat nevhodné chování.“ (Stefes 2007: 8). Vanucci (2009) z nasazení nevhodných antikorupčních řešení na bázi principal – agent do italského systémověkorupčního prostředí dokonce dovozuje příčiny toho, proč v 90. letech na sklonku první republiky a postupném etablování té druhé v podstatě selhal národní protikorupční program *mani pulite* (akce čisté ruce), resp. jeho dopad byl jen velmi krátkodobý. A naopak jeho výrazným negativním efektem bylo založení dalších příznivých podmínek pro „*expansi nelegálních sítí; u „nových“ zkorumpovaných agentů se začaly vyvíjet vhodné dovednosti a schopnosti; „noví“ aktéři začali hrát zásadní roli ve vládnoucím systému, garatující stabilitu a jistotu nelegálních „smluvních“ vztahů.*“ (Vanucci 2009: 258)

Jak shrnuje Pavol Frič (2012), hlavní deficity současných antikorupčních přístupů – strategií malých krůčků, jak sám uvádí – lze spatřovat v tom, že nejen nedokáží předvídat reakce zkorumpovaných aktérů na restriktivní opatření, ale také, že sami korupčníci se na jejich schvalování aktivně podílejí a činí je předem impotentními. (Frič 2012: 2) Znovu můžeme připomenout v lednu 2013 v horní komoře českého parlamentu nakonec neschválený zákon o zvýšení pravomocí NKÚ, jehož znění se mnoha zásahy v průběhu legislativního procesu ukázalo jako bezzubé směrem k těm organizacím, vůči nimž byl jako záměr především namířen. Tedy ke státem (spolu)vlastněným obchodním společnostem v čele s ČEZ. S tím souvisí i obecný nepořádek a záměrný zmatek v legislativě, praxe přílepkování či metody legálního sebekorumpování veřejných činitelů (Filip 2006), o nichž byla v první části této práce už také řeč. Pokud se začteme do národní strategie boje proti korupci,²²¹ zjistíme, že vláda sice za hlavní problém ČR nepovažuje drobnou administrativní korupci, „*ale korupci systémovou, organizované zneužívání veřejných zdrojů s napojením na politické struktury,*“ (Strategie 2013: 18) přesto ale jako nástroje řešení volí výše zmíněná konvenční opatření, jako je zvyšování profesionality veřejné správy, transparentnosti, odpovědnosti či produkci různých antikorupčních zákonů, které mají pokrýt skuliny v legislativě apod. (Strategie 2013: 53-106) Podle Friče (2012) je i právě pro Česko typické, že systémový charakter korupce bývá přes

²²¹ *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 – 2014.* Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014--aktualni-verze.pdf>. (10. 7. 2013).

všechny veřejné proklamace v tuzemských antikorupčních strategiích v reálu zpochybňován, nebo dokonce ignorován. „*Antikorupční bojovníci ... neustále usilují o silnější odstrašení, detekci a trestání individuálních korupčníků a ... zkoušejí místo odstranění příčin (systémové korupce – pozn. aut.) budovat nákladné antikorupční systémy na omezování korupčních příležitostí ve veřejné správě.*“ (Frič 2012: 2) Takže posilování vlády práva (rule of law) prostřednictvím zvyšování horizontální a vertikální zodpovědnosti formálních institucí, jak je předpokládají původní principal – agent přístupy, mohou být jen těžko účinné v situaci, kdy jsou tyto snahy neustále paralyzovány neformálními, tedy korupčními strukturami. (Stefes 2007: 8) Volnějším slovy řečeno, „*ad-hoc štourání se v institucionálním designu nebo ekonomické pobídky problém nevyřeší.*“ (Uslaner & Rothstein 2012: 3)

Vrátíme-li se tedy ke Klitgaardově analytickému rámci na bázi principal – agent, můžeme v kontrastu k němu z perspektivy systémové korupce a na základě předchozích výkladů systémověkorupčních konceptů parafrázovat, že v takovém případě

- zkorumpovaní principalové účelově vybírají stejně zkorumpované agenty,
- zvýhodňují je (platový a služební postup, mimořádné odměny a bonusy) a účinně je brání před postihy,
- eliminují jakékoli vyšetřování a postihují případné narušitele korupčních výměn a whistleblowery,
- podporují v rámci instituce takové monopolní vztahy, které posilují nelegální zisky spřízněnců v neformálních sítích a paralelních strukturách,
- zdůrazňování a posilování etické a morální stránky příslušníků dané instituce, zavádění opatření zvyšující transparentnost, budování závazných pravidel a zvýšeného pocitu zodpovědnosti jednotlivých agentů i instituce jako celku jsou pak mnohdy jen formálním a symbolickým aktem ve vztahu k veřejnosti. Pod pláštíkem takové „antikorupční politiky“ naopak bují pravidla odlišná, ryze korupční, jimž se oddávají jak agenti, jejich principalové i další příslušníci korupčních sítí.

Jsou-li tedy klitgaardovská řešení, navržená pro boj s individuální korupcí, nasazena i u systémové korupce, může jejich vlivem docházet k podobným perverzním důsledkům, jak dokládá Susan Rose-Ackerman (1996). „*Například doporučovaná*

rotace úředníků, která snižuje schopnost rozvíjet těsné a důvěrné vztahy, u nichž může růst pravděpodobnost úplatků. Pokud je ale celý vládní úřad zkorumpován, mohou nadřízení využít své pravomoci přeradit zaměstnance k potrestání těch, kteří odmítají hrát podle (korupčních) pravidel.“ (Rose-Ackerman 1996: 2)

Teorell (2007) rozvíjí v rámci svého konceptu korupce jako instituce (corruption as an institution), jak jsme jej představili v kapitole 1.2.1, ještě druhou podobu teorie agentury, postavenou na asymetrii mezi principalem – voličem a agentem – voleným politikem. I v takové situaci ale běžné individuální antikorupční nástroje, jimiž jsou v tomto případě především volby (resp. skládání účtů jejich prostřednictvím), které by měly jakožto samotný základ demokracie eliminovat zkorumpované politiky, nefungují. (srv. Mungiu-Pippidi (eds.) 2011: 9) Teorell to nazývá **korupčním paradoxem** (paradox of corruption): voliči sice vnímají korupci jako nepopulární, zkorumpované politiky ale paradoxně jako populární. „*Zkorumpovaní politici nebývají vážněji trestáni ve volbách a regulérně mají dobrou šanci na znovuzvolení.*“ (Teorell 2007: 7) Míni, že korupci jako instituci je nutné léčit institucionálními a nikoli individuálními prostředky, a na podporu svého tvrzení argumentuje, že v takovém případě

1. jde více o interakce mezi aktéry než individuální rys jejich jednání,
2. s neformálním zakotvením korupčních pravidel souhlasí i někteří principalové,
3. u korupce jako instituce nejde o zvažování očekávaných přínosů či pravděpodobnosti potrestání, protože takový kalkul se může rychle změnit v návaznosti na změnu institucionálního prostředí, ale naopak o rostoucí výnosy těm, kteří mají moc systém udržovat,
4. staré koncepce byly chybné, protože z větší části léčily korupci jako izolované a nikoli jako systémové jevy s negativními externalitami, které se šíří do ostatních částí systému. (Teorell 2007: 11-12)

To ostatně přímo souvisí i s postupnou plíživou proměnou demokratické volební soutěže a demokracie jako takové v komerční politický marketing, jak koncipuje Frič (2012). Ideje a politické programy jsou chápány jen jako druh zboží, které politické strany coby firmy v cestě za získáním moci a pozic prodávají voličům prostřednictvím svého vlivu, agentur veřejného mínění i médií, k čemuž ale potřebují nevysychající příliv nelegálních financí pocházejících z korupčních praktik. (Frič

2012: 3, 4) Zjednodušeně řečeno, původní vztah odpovědnosti a skládání účtů principal (volič) – agent (volený politik) se tak zcela vytrácí, protože principalové se ve svém tlaku na stranický systém stávají prakticky neškodnými, a proměňuje se v pouhý souboj zkorumpovaných „nových agentů“ (politické strany), v němž zpravidla většího úspěchu u voličů, a tím i podílu na politické moci získává ta strana, která si pro svůj politický marketing dokáže zajistit více peněz z černých zdrojů. (Frič 2012: 4) Právě zde například otvírá prostor spekulovat o předem daném osudu už několikrát zmiňovaného neschváleného zákona o zvýšení pravomocí NKÚ. Nepřímé indicie, dlouholeté analýzy neziskového sektoru²²² a nakonec i vyjádření některých politiků (viz Karel Schwarzenberg na s. 37) totiž ukazují, že právě státní, polostátní, jakož i municipální obchodní společnosti mohou být pro české politické strany výhodným zdrojem nelegálních financí. Externí kontrola jejich hospodaření se tak z pohledu politických elit jeví jako naprosto nežádoucí. Konkrétní důsledky negativní role politických stran a jejich nelegálního financování přitom na příkladu první italské republiky podávají i Della Porta & Vanucci (1997), podle nichž černé fondy působily v rámci tamního klintelistického systému jak navenek ve vztahu politická strana – volič, tak dovnitř stran v souboji o lukrativní místa ve veřejné správě. *„Reinvestováním korupčních peněz získávají zkorumpovaní politici pozice k organizování sofistikovaných klientských sítí a zajišťování politické protekce. Jak poznamenal Piercamillo Davigo, jeden z vyšetřujících soudců v rámci akce mani pulite, mnoho ilegálních financí bylo politiky z různých stranických frakcí směřováno na kupování „členských karet“, které pak byly užívány k budování mocenské hierarchie v rámci strany ... Strany se stávaly akciovými společnostmi, v nichž kapitál pro znovuzvolení byl získáván z úplatků. Tytéž zdroje byly užívány k získání nominace do veřejných úřadů od stranických bossů.“* (Della Porta & Vanucci 1997: 534) Je zjevné, že výše uvedené potřeby znamenaly a obecně znamenají postupné zvyšování tlaků politiků a politických stran na vyhledávání stále nových tajných zdrojů ke krytí financování svých nákladů, neboli zkorumpovaní politici se stávali/stávají v tomto ohledu *„více soutěživými.“* (Della Porta & Vanucci 1997: 534)

²²² Viz např. BOUDA, Petr, BOUDAL, Jiří, FADRŇÝ, Martin. *Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv. Analýza a doporučení pro rozšíření kompetencí NKÚ.* Brno: Ekologický právní servis. 2011.

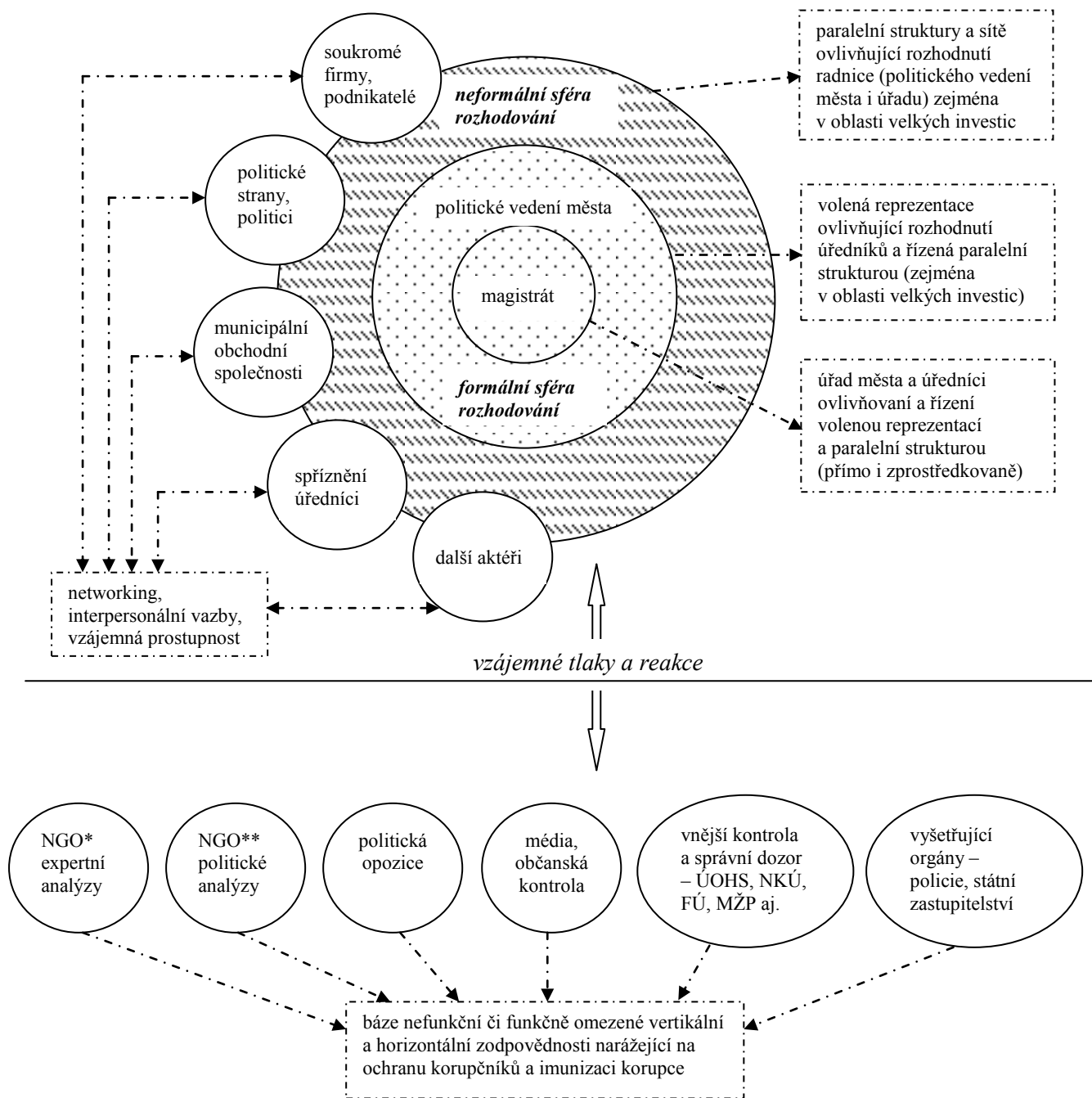
Celkově se tedy dá říci, že podle mínění řady autorů dosavadní navržená opatření a reformy k redukci systémové korupce na bázi principal – agent se téměř vždy ukazují nejen jako neúčinná a konzervující status quo (Sajó In Kotkin, Sajó (eds.) 2002), ale dokonce zvyšující korupční možnosti a potenciál stávajících i nově konstituovaných sítí aktérů. (Frič 2012: 2, Persson, Rothstein & Teorell 2013: 454, 465, Vanucci 2009: 258) V praxi je tak nutné přikročit ke skutečně systémovým řešením.

4.2 Systémová korupce – systémové řešení

Jak bylo dostatečně ukázáno, většina konceptorů systémové korupce se shoduje, že přístup k jejímu potírání musí být naprosto odlišný, než je tomu u korupce individuální. Výzvy změnit dosud zaběhnutou stereotypní léčbu korupce dokonce zaznívají z řad tvůrců původního přístupu principal – agent, protože navenek je jasně patrná jeho nefunkčnost, nebo jak říká sám Klitgaard, ve vztahu k systémové korupci je tento přístup neúplný, protože systémové jevy spíše připomínají organizovaný zločin. (Klitgaard 2006, 2011, 2012) Podstatné je tak vycházet z vnějších projevů systémové korupce, jak je charakterizují například Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003, Stefes 2004, 2007, Wallis 2006 aj., stejně jako zohledňovat závěry empirických bádání. Řada autorů (Rothstein 2007, Diamond in Carothers et al. 2007, Frič 2012, Persson, Rothstein & Teorell 2013) se přitom ve svých příspěvcích shoduje na nutnosti více méně radikálního řešení, na tom, že „*empirické závěry založené na zkušenostech z úspěšných přechodů od absolutně zkorumpovaných k podstatně méně zkorumpovaným systémům ... podporují argument, že je nezbytný „velký tlak“ (big push) na všechny hlavní politické, ekonomické a společenské instituce.*“ (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 465) V této subkapitole tedy představíme některé první antikorupční návrhy nebo jejich dílčí podoby (Mungiu-Pippidi 2006, Rothstein 2007, Stefes 2007, Frič 2012, Persson, Rothstein & Teorell 2013), které se v institucionální rovině snaží postihnout samotné příčiny a kořeny systémové korupce. Tam, kde například Stefes a Mungiu-Pippidi sledují oslabení neformálních, resp. partikulárních institucí a Rothstein navrhuje radikální strategii velkého třesku (The Big Bang Theory), Frič pak cílí především na politické strany a jejich nelegální finanční praktiky.

Už bylo dříve řečeno, že Stefes (2007) vidí hlavní příčinu systémové korupce v bujících neformálních strukturách, „*kteře se stmelují do množství sítí, jež prostupují státní aparát, přetínají hranice mezi státem a společností,*“ (Stefes 2007: 8) oslabují formální instituce a tím i právní stát jako celek. Za hlavní úkol proto považuje tuto asymetrickou mocenskou nadvládu zeslabit, deinstitucionalizovat a naopak posílit takové formální alternativy, kterou jsou kompatibilní s demokracií a volným trhem. „*Demontáž systémové korupce v zásadě znamená podkopat neformální sítě, které fungují mezi občany a veřejnou správou a také spojují úředníky a jejich nadřízené a zvyšovat horizontální zodpovědnost* (tj. kontrola úřadů orgány veřejné správy – pozn. aut.), *kteřá přetne neformální vazby mezi úřady (agenturami).*“ (Stefes 2007: 9) Samotné řešení k oslabení paralelních struktur však Stefes vlastně nerozvíjí a nabízí dále jen konvenční nástroje na bázi sociokulturního přístupu, tedy mj. posilování občanské společnosti, NGO's institucí a budování silné opozice vůči zkorumpovaným úřadům, a z hlediska přístupu principal – agent, tedy zvýšení kontrolního dohledu veřejné správy jinými státními (veřejnými) orgány. Jestliže první krok jím navržené strategie lze považovat za nezbytný a podstatný, ty následující pak při jeho případném selhání narazí na své limity. Vrátime-li se k případu liberecké radnice, musíme připomenout, že město se v průběhu let stalo agenturou zájmů soukromých, převážně stavebních společností, (Jowitt 1992) přičemž zásadní investiční akce (multifunkční aréna, infrastruktura pro mistrovství světa 2009 aj.) se rodily v paralelních mimoradničních strukturách. Ty se postupem času staly neformální institucí k ochraně a naplňování vlastních zájmů. Pokusme se Stefesovy návrhy v souvislosti se zjištěními našeho empirického výzkumu schematizovat:

Schéma 10 Institucionalizovaný neformální systém systémověkorupčního rozhodování na liberecké radnici (do r. 2010) – řez



* Expertní analýzy nepolitických nevládních organizací jako TI

** Politicky zatížené analýzy – např. závěry o. s. Čmelák sloužící jako podklad pro Změnu pro Liberec

zdroj: autor

Jak je ze schématu patrné, přímý vliv na rozhodování politického vedení města Liberce i úřadu měly zejména v otázkách velkých (stavebních) investic neformální struktury a sítě, jejichž členy nebyli jen mimoradniční aktéři, ale i někteří z volených politiků a úředníků (srov. schéma 6 na s. 89). Ty se na jedné straně vymykaly/ vymykají jakémukoli skládání účtů (vertikálnímu i horizontálnímu), na straně druhé pomáhaly v řadě případů spolu s politickým vedením města účinně eliminovat nebo minimalizovat tlaky z kontrolní báze složené z aktivit expertních, občanských, opozičněpolitických, mediálních, veřejnosprávních i trestněprávních. Je tedy zjevné, že pokud se nedaří důsledně přetnout vazby mezi neformální (řídící) a formální (řízenou) sférou, není možné další Stefesem navržené kroky vůbec aplikovat. V případě Liberce to bylo/ je patrné třeba na příkladu občanských iniciativ, které se začaly formovat a institucionalizovat zhruba v polovině první dekády nového milénia. Na základech ekologického a později i protikorupčního o. s. Čmelák vyrostla první generace „zelených“ politiků, která v čele s Janem Korytářem získala v komunálních volbách v roce 2006 čtyři mandáty (11 % hlasů). Čtyřletá pečlivá opoziční práce přinesla odhalení řady korupčních jevů, ty se ale dařilo zformovaným strukturám více méně bez problémů imunizovat, stejně jako marginalizovat odhalení správního dozoru (např. zpráva MŽP ohledně stavby na Ještědu), externích kontrol (např. nálezy NKÚ a ÚOHS ohledně investic před MS 2009) či odolávat vyšetřujícím složkám (obavy úředníků přímo vypovídat a svědčit a možné přímé propojení mezi politiky a policisty) apod. Ve volbách 2010 pak opozice pod hlavičkou Změny pro Liberec získala již 9 mandátů (21 % hlasů) a sestavila koalici. Za pět měsíců v čele exekutivy se jí sice podařilo činnost paralelních sítí dočasně zdánlivě utlumit řadou konvenčních opatření (odchod některých úředníků, změny v orgánech municipálních obchodních společností, změny v systému veřejných zakázkách apod.), ale to nestačilo na skutečné systémové oslabení korupčních struktur nebo dokonce jejich deinstitucionalizaci. Důsledkem byla jejich rychlá revitalizace a odvolání protagonistů ze Změny z funkcí primátora, náměstků a radních. I to je potvrzením toho, že bez prvního systémového kroku – a nazvat jej můžeme jako radikální zeslabení, deinstitucionalizaci, rozmělnění, zničení řídicích paralelních struktur aj. – nelze v dalších fázích účinně nasazovat další antikorupční nástroje, protože aktéři systémové korupce se dokáží po určitém a často i účelovém ústupu do pozadí svou odolností, vytrvalostí a zakořeněností v systému velmi rychle prosadit zpět. (Johnston 1998: 86, Caiden 2003: 6)

Sám Johnston (1998) se při svém návrhu boje se systémovou korupcí rovněž přidržel sociokulturního přístupu, když se vyslovuje pro postupnou institucionální reformu prostřednictvím budování tzv. společenského nebo sociálního oprávnění (social empowerment). To přímo odráží tendence typické pro antikorupční úsilí 90. let minulého století (Schmidt 2007) a souvisí s rozvíjením občanské společnosti a jejími každodenními sociálními interakcemi a konflikty se „státní a vládní makroúrovní,“ (Johnston 1998: 91) které podporují tvorbu silnějších sociálních norem, vyváženost mezi státem a společností, „*zatímco hranice mezi veřejnými a soukromými zdroji, procesy a zájmy se stávají jasnějšími a legitimnějšími.*“ (Johnston 1998: 100) Problém je spíš v tom, jakým způsobem chce Johnston institucionalizace social empowerment dosáhnout. Prvním je podle něj silná občanská společnost (organizace, firmy, neformální sociální sítě aj.) jako stálý komunikační kanál mezi vládou, resp. veřejnou správou a občany, dále rozsáhlejší interakce mezi jedinci, soukromými skupinami a vládou, resp. veřejnou správou s vzájemným respektováním jejich autonomie (zachovávání občanských práv i povinností, úředních povinností i vážnosti úřadů, legitimacy postupů apod.) a konečně hledání rovnováhy mezi sociálněpolitickými a ekonomickými příležitostmi, protože v případě disbalance silnější sektor podporuje růst korupce v tom druhém. (Johnston 1998: 91-96) Viděli jsme ale na příkladu Liberce, že konstituování silné občanské společnosti, která se aktivně zabývá korupčními skandály a chce je řešit, je sice jedním z předpokladů, jak zvýšit tlak na politické elity, na redukci již zakotvené a zorganizované systémové korupce, na níž se podílejí i nikomu se nezodpovídající soukromí aktéři, však nestačí. Jak navíc konstatuje Rothstein (2007), korupční systém obvykle není možné změnit zdola, nicméně existují příklady úspěšného řešení shora – třeba Singapur nebo Hongkong, kde se našli silní političtí lídři, odhodlaní s korupcí bojovat. (Rothstein 2007: 7)

Podobně postuluje i Mungiu-Pippidi (2006), jejíž teorii partikularismu a universalismu jsme nastínili již v kapitole 1.2. Podle ní je k úspěšnému překonání soutěživého partikularismu, typického pro postkomunistické státy, kdy systémová korupce dosahuje nejvyššího vzedmutí, a přechodu k universalismu západních liberálních demokracií nutné dojít ve čtyřech krocích, kdy po rozrušení původních korupčních norem a zkorumpovaných institucí nastupují nové, nekorupční. Podstatné je, že tlak na změnu je sice vyvolán zdola, ale k jeho úspěšnému prosazení je třeba

samotných politických elit. Kroky lze stručně charakterizovat jako mix konvenčního a systémového přístupu, protože obsahují:

1. ukončení brutálního koloběhu partikularismu organizovaného tzv. povstaleckou armádou (ti, kteří korupcí ztrácejí = občanská společnost, církve, odbory, nezávislá média a alespoň jedna politická strana) vůči různým skupinám a predátorským elitám, (srv. Stefes 2007)
2. institucionalizaci norem universalismu – antikorupční koalice se musí shodnout alespoň na minimálních kritériích čestnosti a integrity, které pak vtělí do politického programu. Ten musí být široce diskutován v legislativě i exekutivě a následně inkorporován do nové legislativy,
3. tlak na osvojení „institucionálních zbraní“ (transparentní legislativa, povinné zveřejňování původu majetku politiků, veřejných činitelů a úředníků či příslušníků justice),
4. vytváření motivace „zůstat čistý“ pro všechny aktéry, která bude monitorována a zveřejňována například při volbách. (Mungiu-Pippidi 2006: 96-98)

Naopak v některých nových pracích je reflektována potřeba přímé radikální změny nebo revoluční souběžné budování nových politických, ekonomických a společenských institucí, byť vědci ale zatím nedokáží shodnout, jak to vlastně udělat. „...otázka, jak dosáhnout revoluční změny v institucích, zatím přilákala jen malou pozornost. ...Zatímco nezkorumpované instituce působí v pár vyspělých zemích a ještě odnedávna, víme jen překvapivě málo, co k těmto úspěchům vedlo. ... Jaké faktory způsobily, že některé země byly schopny úspěšně etablovat instituce, které přinášejí prospěch většině společnosti, zatímco ostatní víceméně zatuhly v absolutně zkorumpovaném systému?“ (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 466) Autoři tak přitom prozatím nabízejí jako nástroj řešení institut vnějšího principala (external principal), jehož podobu na sebe má vzít mezinárodní společenství. (Persson, Rothstein & Teorell 2013: 466) Implicitně se předpokládá, že takový principal bude sám nezkorumpovaný a že bude dostatečně schopen uplatnit svou roli ve vztahu k národní rovině států. Neboli v dikci přístupu kolektivní akce musí být dosaženo toho, aby domácí aktéři (agenti) byli navzájem přesvědčeni, že všichni ostatní jednají nezkorumpovaně, a proto se z hlediska racionality zachovali stejně. Tady ale můžeme registrovat dvojí pohled. Například Evropská komise sice v roli

vnějšího principala v rámci svých pravidelných zpráv doporučila Česku na konci května 2013 bezodkladné schválení zákona o státní službě,²²³ přičemž „*jeho přijetí bude také jednou z předběžných podmínek pro využívání fondů EU v novém programovém období 2014 – 2020,*“ a také se výrazně ohradila od zatím chystaného znění, které podle ní nezaručuje eliminaci politických tlaků ve státní správě.²²⁴ Pokud tedy chce Česko v lednu 2014 začít čerpat půl biliónu korun, musí zákon v požadovaném znění uvést v život. Druhou a palčivější rovinou je však faktický dopad takové nové legislativy do prostředí, v němž dosud nebyly eliminovány zkorumpované neformální instituce a kde politické elity zatím stále nemají zájem tuto situaci rázně a účinně řešit. Jak se asi v takovém korupčním prostředí zachová většina racionálně uvažujících (staro)nových agentů (různí intermediátoři, politické strany, „nezávislé“ jmenovaní státní tajemníci, vyšší úředníci aj.)? Přizpůsobí se nové legislativě, nebo se opět přimknou k již normalizovaným korupčním pravidlům s vidinou vlastních benefitů v podobě dosažení lepšího osobního postavení či finančních odměn? „*Uvnitř partikulární politické kultury, kde to, co získáš z veřejného sektoru, závisí na tvých konexích, schopnosti uplácat nebo na tvé účasti v různých klientelistických sítích, zavedení několika nových institucí západního stylu proti korupci nepomůže, protože budou impregnovány dominující partikulární politickou kulturou.*“ (Rothstein 2007: 14) Tedy opět docházíme k již výše řečenému – nově konstituované právní normy nemohou v systémově korupčním prostředí efektivně fungovat dříve, než budou narušeny neformální struktury (Stefes 2007), nebo demontovány hlavní prvky partikularismu. (Mungiu-Pippidi 2006) Takže podobný institut, jakým bude nový služební zákon, zřejmě jen těžko zůstane izolovaným antikorupčním ostrůvkem, ale jako odchylka od korupčních norem bude jimi dříve či později pohlcen.

Bo Rothstein (2007) proto pro takové případy navrhuje **teorii velkého třesku** (Big Bang Theory), tedy neinkrementální, ale naopak ofenzivní úder vůči stávající struktuře zkorumpovaných institucí. Stejný úder, k jakému došlo v mezidobí dvou

²²³ Evropská komise. *Evropa 2020 v České republice*. Dostupné na http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/ceska-republika/country-specific-recommendations/index_cs.htm. (4. 8. 2013).

²²⁴ Evropská komise. *Posouzení národního programu reformy a programu stability na rok 2013 pro Českou republiku*. Pracovní dokument útvarů komise, s. 30. Dostupné na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_czech_cs.pdf. (4. 8. 2013).

dekád (1855 – 1875) ve Švédsku, jenž sadou reforem a zákonů shora změnil většinu politických, ekonomických a společenských institucí a tehdejší klientelisticko-korupční systém ve veřejné správě v meritokracii.²²⁵ (Rothstein 2007: 21-23) Právě důraz na souběžnou a radikální proměnu (takřka) celého systému institucí je podstatný. „*Za prvé ... pokud je reformována jen část institucí, korupce se pravděpodobně vplíží těmi zbývajícími. Agenti ve vlivných korupčních sítích si musí uvědomit, že všude, kam se obrátí, narazí na „novou hru ve městě“.* Za druhé, téměř vše se musí změnit souběžně, jak jen to jde. Pokud jsou antikorupční opatření limitována zaváděním malých nástrojů, nepřesvědčí dostatek agentů, že pokračování korupčních praktik je neživotaschopné, takže je pravděpodobné, že systém nedosáhne zásadního „bodu zlomu“, ale propadne zpět starým praktikám systémové korupce.“ (Rothstein 2007: 24) Svým způsobem tak má jít o skutečnou ústavní revoluci, zahrnující změnu všech hlavních prvků stávajícího systému a jeho etablování na úplně nových, nekorupčních základech. Jako příklad podobný Švédsku je ostatně uváděno i Dánsko, které prošlo radikální proměnou mezi lety 1819 – 1866 v reakci na eskalaci korupce mezi úředníky správy dánské absolutistické monarchie. (Mungiu-Pippidi (eds). 2011: 65, 67) Dánskou antikorupční kampaň zahájila zvýšená kontrola administrativy, která znamenala podrobné účetní audity na všech úrovních správy, následovala kompletní reforma správy a její transformace do weberiánského typu byrokracie (on merit), zavedení systému pevného odměňování úředníků, který jim zajišťoval postavení ve vyšší střední třídě, a také starobní důchod po 70. roku života nebo při nemoci. Penzi však v případě profesního pochybení úředník ztrácel. (Mungiu-Pippidi (eds). 2011: 65-67) Na dánském příkladu jsou podstatné dvě věci: 1. ani po politické liberalizaci po pádu absolutismu už politické strany zavedený systém nezměnily a nenarušily, 2. proměna institucí započala shora, vůlí absolutistického panovníka, který se obával případné revoluce a tedy ztráty moci a postavení. Proto také tresty pro soudem usvědčené zkorumpované úředníky byly drakonické – doživotní vězení, „*což bylo pravděpodobně přijímáno jako silný signál vlády, oznamující začátek antikorupčního tažení.*“ (Mungiu-Pippidi (eds). 2011: 65)

²²⁵ Rothstein vyjmenovává celou řadu přijatých zákonů a opatření, mj. reformu veřejného školství s bezplatným základním vzděláním pro všechny, reformu švédského parlamentu, revizi mzdového systému ve veřejné správě, decentralizační zákony, daňové zákony, nový trestní zákoník i odstranění systému, „*který úředníkům povoloval kupovat si od výše postavených úředníků po jejich rezignaci jimi uvolněnou pozici (accord system)*“ apod. (Rothstein 2007: 19, 23)

Lze oprávněně diskutovat o tom, že právě moment, kdy rozhodující elity ve státě stojí tváří v tvář reálné a nenahraditelné ztrátě svých pozic a mocenského postavení (v důsledku ekonomické krize, velkých sociálních nepokojů, popř. války apod.), může být tím skutečným „bodem zlomu“, který bude na počátku velkého třesku, radikální proměny celého spektra zkorumpovaných institucí.

S podobnou tezí, založenou na principu naprosté ztráty reputace a tím finančního zázemí stranického systému, přitom přišel Pavol Frič (2012). Jestliže až dosud jsme hovořili o radikálních změnách institucí spíše v obecné rovině, Frič navrhuje naprosto konkrétní řešení a za cíl si bere politické strany, jejichž nelegální financování, resp. zajišťování černých zdrojů k saturaci politického volebního marketingu považuje za „motor systémové korupce.“ (Frič 2012: 4) *„Řešení systémové korupce leží v radikální transformaci financování politických stran tak, aby se vyrovnal prostor pro ... spotřebitele a voliči získali více autonomie a moci nakupovat průběžně politické zboží.“* (Frič 2012: 5) Fričova představa nápravy je přitom vlastně velmi jednoduchá: odebrat politickým stranám jakoukoli možnost křechy černých fondů a vrátit je prostřednictvím povinných daňových asignací zpět pod kontrolu konzumentů jejich zboží, tedy voličů. Sami voliči – povinně každý zaměstnaný občan – by si určovali, kam (tj. ve prospěch které strany) budou peníze alokovány, přičemž v případě jakýchkoli korupčních skandálů by příjemce mohli snadno změnit. Systém asignací by přitom byl jediným zdrojem stranického financování. *„Takový systém je primárně postaven na bázi reputace. Hrozba podkopání zdroje financování kvůli korupčním skandálům by byla natolik odstrašující, že strany by kontrolovaly spontánně svou reputaci, neodchylovaly by se od svých volebních programů a přestaly podporovat systém korupce. Bez jejich účasti se korupční systém zhroutí.“* (Frič 2012: 6) Je ale nanejvýš zřejmé, že i takovéto řešení je možné uskutečnit jedině shora, tedy vůlí samotných politických stran a jejich osvědčených lídrů.

4.3 Analýza antikorupčních politik pro město Liberec

V této části práce kriticky zhodnotíme dvě existující antikorupční strategie, které byly v letech 2010, resp. 2013 navrženy pro město Liberec. V prvním případě jde o oficiální dokument schválený radou města v květnu 2013, vzniklý na odboru

kontroly a interního auditu, tedy primárně v rámci úřednické linie, druhý pak byl o tři roky dříve počinem ekologického a protikorupčního sdružení Čmelák a stal se základem pro předvolební program Změny pro Liberec – je tedy veskrze projektem politickým. Abychom mohli dojít k relevantním závěrům, nakolik je každý z obou souborů nástrojů vhodný k řešení systémové korupce v Liberci, je nutné zvolit vhodný hodnotící rámec. V něm se zaměříme především na následující skutečnosti, tedy zda strategie, resp. její dílčí části

- reflektuje a dostatečně postihuje systémověkorupční problémy v Liberci, jak vyplývají ze závěrů zjištěných v našem empirickém výzkumu,
- je aplikovatelná z lokální veřejněpolitické úrovně (tj. v rámci pravomoci rady a zastupitelstva města a kompetencí tajemníka magistrátu),
- je dlouhodobě udržitelná, nebo má jen krátkodobý efekt.

4.3.1 Návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec²²⁶

Protikorupční strategie z dílny magistrátu je založena na čtyřech pilířích, které zahrnují vytvoření protikorupčního portálu (veřejné zakázky, evidence smluv, otázky a odpovědi dle zákona 106/ 1999 Sb., diskuzní fórum, podání na podezření korupce), zvýšení informační osvěty (funkce samosprávy, pravomoci jejích orgánů), přijetí některých závazných interních dokumentů pro úředníky (etický kodex, kodex radničního zpravodaje, metodika procesních postupů, povinná protikorupční školení a vzdělávací programy, úprava přijímání darů, databáze sankcí) a zesílení kontrolního systému uvnitř úřadu. Součástí má být i vytvoření tzv. mapy korupčních příležitostí, která analyzuje nejvíce ohrožené oblasti úřadu. Už toho je patrné, že strategie je vedena tradičním přístupem principal – agent a vůbec mj. nepočítá se začleněním jakýchkoli antikorupčních nástrojů v oblasti politického vedení města. V dokumentu je navíc explicitně uvedeno, že rizika ve volených orgánech jsou upravena etickým kodexem zastupitele, zákonem 128/ 2000 Sb. o obcích a zákonem 159/ 2006 Sb. o střetu zájmů.

²²⁶ Dokumenty Rady města Liberec dne 7. 5. 2013. *Návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec*. Dostupné na <http://www.liberec.cz/files/dokumenty/odbory/kancelar-primatoroky/ostatni/30-navrh-protikorupcni-strategie-mml.pdf>. (6. 8. 2013).

Pokud tedy magistrátní návrh porovnáme s kritérii zvolenými v našem hodnotícím rámci, můžeme konstatovat, že všechny prvky strategie lze sice zavést vůlí orgánů samosprávy, dokument jako celek ani svými dílčími částmi však vůbec nepostihuje systémověkorupční jevy, a je tedy v tomto smyslu bezcenný. Hodnotit tak pomyslnou udržitelnost takových protikorupčních nástrojů tak ani není relevantní. Co konkrétně strategie pomíjí nebo chce chybně zavést? Především

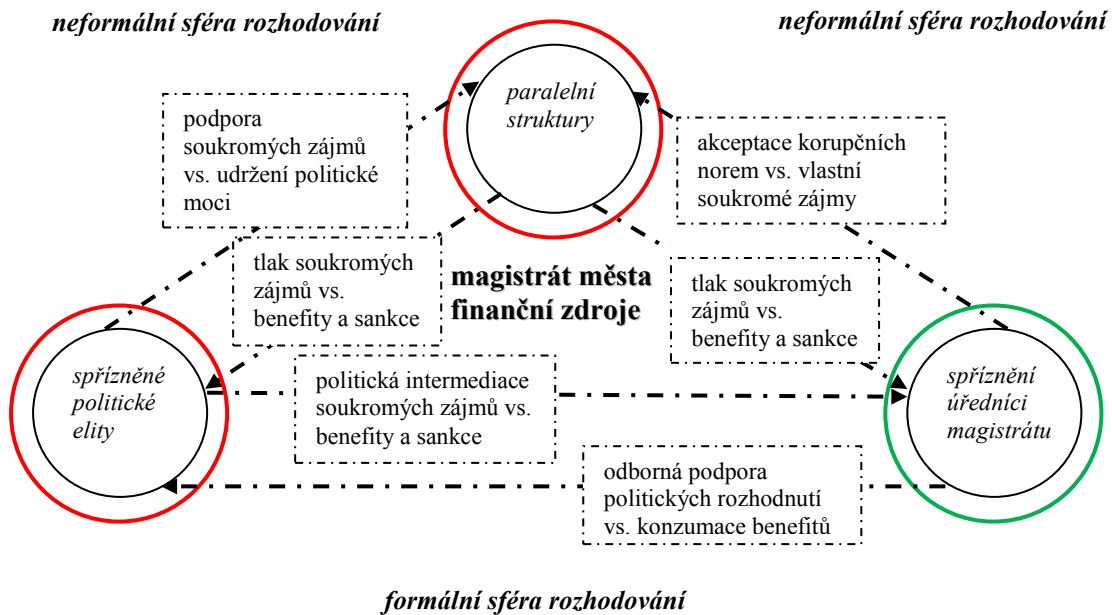
- není sama založena na žádné podrobné analýze korupčního chování a naopak ji teprve plánuje jako jeden ze svých výstupů (mapa korupčních příležitostí). Analýza je nicméně vždy jen prostředkem, nikoli konečným cílem jakékoli politiky. Je zřejmé, že pokud strategie přesně neví, co má postihovat, těžko to může postihovat efektivně a účelně,
- vůbec nepracuje se systémověkorupčními jevy, protože se nedotýká volené politické reprezentace, natož paralelních struktur, které, jak vyplývá z našeho empirického výzkumu, ve městě řídily/ řídí především velké stavební investice,
- odkazuje řešení politických rizik výhradně na zákon o obcích a střetu zájmů, které se však vymezují jen vůči individuálnímu jednání některých vybraných veřejných činitelů a nehledí na jejich vazby vůči korupčnímu prostředí. Případné porušení zákona o obcích je navíc bezzubé i z hlediska jakýchkoli sankcí,
- považuje za již v podstatě vyřešenou otázku veřejných zakázek, a to předchozí inkorporací nové směrnice, jakož i dohodou o účasti zástupců všech politických stran zvolených do zastupitelstva ve výběrových komisích pro výběr dodavatelů. Jak ale už víme, manipulace se zakázkami v Liberci neprobíhala ve fázi hodnocení a výběru nabídek, ale již o několik kroků dříve, kdy se v paralelních strukturách předem rozhodovalo, která (budoucí vítězná) firma a s jakou nabídkou se k účasti přihlásí,
- plánuje zavést tzv. mobilní kontrolní skupiny, které by neohlášeně a namátkově kontrolovaly veřejné zakázky. Je ale otázkou, jakou může mít takový institut autoritu u politických elit a paralelních struktur, když v minulosti běžně pohrdaly a marginalizovaly závěry NKÚ, ÚOHS či kontrolního výboru zastupitelstva,

- mezi řadou léčebných opatření směřujících k běžným úředníkům počítá s úpravou na přijímání darů, kde „*lze taxativně uvést dary, které zaměstnanci mohou přijímat a nevztahuje se na ně zákaz přijetí (např. květina, káva apod.), ostatní dary nebude zaměstnanec moci přijmout.*“²²⁷ Způsob a forma přijímání darů se ale nemohou odvíjet od jejich pořizovací ceny či uznané společenské hodnoty, ale od úmyslu, s jakým dárcem prezent poskytuje a s jakým je obdarovaný přijímá. Pokud má v systémově korupčním prostředí vůbec větší smysl soustředit se na přijímání drobných hmotných darů, pak v tomto směru spíše nabízí zajímavější pomůcku OECD v podobě testu GIFT, který je založen na sebeověření příjemce, zda převzatý dar ovlivňuje svobodu a formu jeho rozhodování, a na souběžném tzv. veřejném přijetí, tedy vůli a povinnosti příjemce nahlásit akceptování jakéhokoli daru nejen nadřizovaným a kolegům, ale i široké veřejnosti. (OECD 2006: 37-38)

Chceme-li shrnout nejpodstatnější problémy strategie, můžeme vyjít ze schématu systému rozhodování na liberecké radnici, uvedeného již v kapitole 4.2, zobrazeného ale tentokrát z perspektivy v podobě klasického tzv. železného trojúhelníku (iron triangle), jímž se v sociálních vědách popisují vazby a vztahy mezi jednotlivými prvky politických rozhodovacích procesů. Pomocí „iron triangles“ se tak například typicky schematizují procesy a vztahy v americkém pluralistickém systému zájmových skupin, užívá je ale i například Vanucci (2009), když na příkladu italské republiky vtěluje vrcholy trojúhelníku do podoby politických stran, podnikatelských kartelů a vysokých úředníků. Stejně jako v následujícím případě Liberce jde vlastně o systém distribuce rolí, kdy podnikatelé (v českém případě tzv. kmotři) „*hrají hlavní roli v řízení kontaktů, koordinaci aktivit a uvalování sankcí, politické elity mají vysokou autonomii v dohledu nad korupčními operacemi ve své sféře kontroly a administrátoři jsou zapojeni díky své kontrole nad zdroji.*“ (Vanucci 2009: 247, 248)

²²⁷ Dokumenty Rady města Liberec dne 7. 5. 2013. *Návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec*. Dostupné na <http://www.liberec.cz/files/dokumenty/odbory/kancelar-primatorky/ostatni/30-navrh-protikorupcni-strategie-mml.pdf>, s. 14. (6. 8. 2013).

Schéma 11 Institucionalizovaný neformální systém systémověkorupčního rozhodování na liberecké radnici (do r. 2010) – železný trojúhelník



zdroj: autor

Barevné zvýraznění jednoznačně ukazuje, že magistrátní strategie se prakticky zabývá pouze jedním z mocenských vrcholů trojúhelníku, tedy spřízněnci systému z řad úředního aparátu magistrátu, a zcela opomíjí oba další, politickou reprezentaci i fyzické a právnické osoby z řad neformálních struktur, stojícími nad nimi. Fakticky v takovém případě nejen nenastane zeslabení systémověkorupčních toků, protože soukromé zájmy neformálních paralelních struktur i jejich politických opor nebudou narušeny a jejich vzájemné vazby budou nadále existovat, ale časem bezpochyby dojde i k zapojení původního třetího vrcholu jedinci z byrokracie, kteří (staro)nově akceptují léta zavedené a institucionalizované korupční normy.

4.3.2 40 konkrétních bodů proti korupci a klientelismu²²⁸

Čtyři desítky stručných návrhů ekologického a protikorupčního sdružení Čmelák, které byly v roce 2010 reflektovány v politickém předvolebním programu Změny pro Liberec, jsou strukturovány do celkem šesti oddílů: institucionální

²²⁸ 40 bodů proti korupci a klientelismu v Liberci. Náš Liberec.cz. Dostupné na <http://www.nasliberec.cz/docs/40-bodu-proti-korupci.pdf>. (10. 8. 2013).

a přípravná opatření (A.), transparentní informační politika (B.), transparentní hospodaření (C.), transparentní veřejné zakázky (D.), transparentní veřejné obchodní společnosti (E.) a prevence a restrikce (F.). Přestože i tato strategie, resp. podklady k jejímu vytvoření, je primárně založena na bázi principal – agent, a cílí tedy zejména na úředníky magistrátu, obsahuje i některé prvky, které v případě své aplikace mohou za určitých okolností na rozdíl od předchozího dokumentu narušit neformální politicko-podnikatelské vazby uvedené ve schématu č. 11. Jinak řečeno: jestliže magistrátní strategie vůbec nepočítá se zkorumpovaností principalů (politické elity) a neformálních struktur, dokument Čmeláku existenci propustujících korupčních pravidel nejen připouští, ale zkouší navrhnout i konkrétní léčbu. Výhodou tohoto materiálu je přitom to, že jejímu vytvoření předcházely dílčí, byť často politicky motivované analýzy libereckého prostředí, zpracované pracovníky Čmeláku, takže svým způsobem staví na empirických znalostech. Na druhou stranu lze však některým bodům vytknout, že jejich zavedení není možné provést z lokální úrovně, protože musejí mít podobu zákonných opatření. V následujících komentovaných tabulkách zachycujeme nejpodstatnější navržené nástroje, hodnotíme je z hlediska možného postihu systémové korupce a také předpokládané úrovně realizace.

Tabulka 8 Vybraná ustanovení ze 40 konkrétních bodů proti korupci a klientelismu (Čmelák 2010)

A.

Navržené opatření	Postihuje neformální systém?	Politická úroveň realizace
Zřízení výboru pro boj s korupcí (odborníci, podnikatelé, aktivisté, občané) pro kontrolu nakládání s veřejným majetkem	NE	Komunální – zastupitelstvo města
Zavedení institutu protikorupčního ombudsmana	NE	Komunální – zastupitelstvo města

Přestože oba nástroje bychom mohli svým způsobem považovat za opatření systémová, účinná a efektivní mohou být pouze v případě předchozího narušení nebo deinstitucionalizace existujících neformálních struktur. (Stefes 2007: 9, Rothstein 2007: 14) Důkazem je ostatně celostátní úroveň tuzemské politiky, kde zavedení úřadu ombudsmana vedlo jen k málo efektům, protože jeho působnost byla „naroubována“ na existující systémověkorupční prostředí. Jak ostatně tvrdí Mungiu-Pippidi (2006), podobnou zkušenost s osvojením tohoto starobylého skandinávského institutu měla řada dalších zemí s partikulárním sociopolitickým systémem, protože

zároveň nenapodobily skandinávskou historickou zkušenost s přechodem k institucemi podporovanému universalismu. (Mungiu-Pippidi 2006: 96, srov. Rothstein 2007)

B.

Navržené opatření	Postihuje neformální systém?	Politická úroveň realizace
Přehlednější informování veřejnosti o prodeji městského majetku a změnách územního plánu	NE	Komunální – rada města
Prezentace větších investičních záměrů a změn územního plánu na veřejných besedách	NE	Komunální – rada města

C.

Navržené opatření	Postihuje neformální systém?	Politická úroveň realizace
Zveřejňování všech smluv na webu města	NE	Komunální – rada města a magistrát
Využívání služeb realitních kanceláří při prodeji městského majetku a ukončení metody prodeje přes úřední desku	částečně ANO	Komunální – zastupitelstvo města
Veřejné ankety při rozhodování o prioritách města	NE	Komunální – rada města
Vyloučení společností s neprůhlednou majetkovou strukturou ze seznamu uchazečů o podporu	NE	Celostátní – parlament ČR

V případě prvního, druhého a pátého bodu jde sice o pokus více vtáhnout občany do rozhodování o městě a změnit do jisté míry současný nabídkový systém poptávkovým, na praktiky paralelních struktur a jejich soukromé zájmy ale nemohou mít vliv. Naopak nově navržený systém prodeje městského majetku (realitní kanceláře nahradí činnost magistrátních odborů, zachována zůstane pouze pramoc zastupitelstva majetkové operace schvalovat) a také zrušení dosud účelově užívané metody nabídek prostřednictvím úřední desky korupční systém destabilizovat může, protože počítá s vyloučením minimálně dvou skupin dosavadních aktérů ze hry. Důležité je ale i sjednotit systém privatizace, aby jako dosud neexistovalo několik paralelních způsobů prodeje majetku, závislých jen na vůli rozhodovatelů a administrátorů. Pro úspěšnost opatření přitom musíme předpokládat, že u realitních kanceláří nebude dříve či později hrozit riziko infikování novými systémověkorupčními normami. Vyloučení společností se zahalenou majetkovou strukturou z portfolia žadatelů o veřejné zdroje pak není řešitelný z komunální úrovně.

D.

Navržené opatření	Postihuje neformální systém?	Politická úroveň realizace
Minimalizace uzavřených veřejných soutěží (tj. výzvy více zájemcům, příp. bez uveřejnění)	částečně ANO	Komunální – rada města
Nový systém vedení veřejných zakázek pro město i jím řízené organizace: otevírání obálek za účasti uchazečů, zveřejnění maximálního rozsahu informací, zveřejňování zápisů hodnotících komisí, motivace pro úředníky, aby odhalovali předražené zakázky apod.	NE	Komunální – rada města

Jak jsme viděli v našem empirickém výzkumu, zadávání zakázek prostřednictvím uzavřených veřejných soutěží bylo dosud zdaleka nejčastějším způsobem, jak ve městě Liberci přidělit stavební investice spřízněným firmám, tedy v rámci intermediace mezi neformálními strukturami, politickými elitami a vybranými úředníky. Pokud tedy chceme začít řešit systémovou korupci pod Ještědem, je žádoucí orientovat se výhradně na otevřené formy veřejných soutěží, které maximalizují počet obdržených nabídek, a ředí tak záměry korupčních sítí. Na druhou stranu je ale nutné připomenout, že faktický výběr vítěze zakázky probíhal v Liberci ještě dříve, než byla zvolena forma veřejné soutěže, což souvisí se schopností paralelních struktur účinně ovlivňovat účastníky řízení předem. Z toho také plyne závěr, proč další opatření, sledující zavedení celého sledu nástrojů (nový režim otevírání obálek, maximální informační otevřenost aj.), které mají přísněji kontrolovat proces výběrového řízení, nelze vůbec považovat za systémový.

E.

Navržené opatření	Postihuje neformální systém?	Politická úroveň realizace
Nová pravidla pro obsazování statutárních orgánů městských společností	ANO, ale za předpokladu dalších opatření	Komunální – zastupitelstvo města, nebo celostátní – parlament ČR

Pokud bychom chtěli nový řád v obsazování statutárních orgánů municipálních obchodních společností považovat alespoň částečně za systémověkorupční řešení, museli bychom toto opatření souběžně doprovodit ještě dalšími několika nástroji. Návrh totiž přidělování tzv. politických trafik řeší jen dílčím způsobem, když pomíjí personální obsazování manažerských pozic společností s majetkovou účastí města, které také často bývají benefitem pro zasloužilé členy korupčních sítí (viz kapitola 3.3.3). Zároveň je nezbytné připojit nejméně další dvě opatření: vložit veškeré

personální pravomoci výhradně do rukou zakladatele společností, jímž je zastupitelstvo a nikoli rada obce (ovšem za předpokladu změny zákona o obcích, který tuto pravomoc u plně vlastněných společností ponechává právě radním), a zavést institut tzv. vlastnické politiky (ownership policy, ownership objectives), která znemožňuje managementu, často ovládanému neformálními strukturami a jejich soukromými zájmy, jakož i politickým stranám, se společnostmi, jejich zdroji a majetky svévolně nakládat. (OECD 2010: 14-17)²²⁹

F.

Navržené opatření	Postihuje neformální systém?	Politická úroveň realizace
Zavedení černé listiny nepoctivých firem, tj. společností, kvůli nimž město (i jiná města) v minulosti přišlo k újmě a které se nebudou moci ucházet o veřejné zdroje	NE	Celostátní – parlament ČR
Revize, příp. zrušení nevýhodných smluv s dodavateli, nájemci, koncesionáři	částečně ANO	Komunální – rada města
Princip osobní odpovědnosti politiků a úředníků s vymahatelnými následky	NE	Komunální – rada města

Tzv. černé listiny nepoctivých uchazečů o veřejné zakázky byly do české legislativy zavedeny již v roce 2010, jejich vliv na narušení systémově korupčního prostředí je ale minimální. Samotná formulace „firmy, kvůli nimž město přišlo k újmě“ je navíc příliš obecná: přestože lze tušit, jaké firmy se v minulosti na veřejných zdrojích přižívovaly, těžko je můžeme paradoxně z titulu otevřené soutěže postihovat, pokud jim nejsme schopni dokázat nezákonnost jejich počínání. V každém případě však není jakákoli další změna v tomto opatření proveditelná z komunální úrovně. Naopak důkladná revize všech městem uzavřených smluv může neformální struktury i jejich zájmy do jisté míry narušit (viz Korytářem vypovězená smlouva s Investorskou inženýrskou a snaha zrušit veřejné soutěže na dostavbu bazénu a rekonstrukci lázní), nicméně takový akt nemá přímý vliv na další existenci korupčních vazeb. Zvyšování odpovědnosti politiků a odborníků je pak standardním nástrojem principal – agent přístupu a systémově korupční normy neohroží. Viděli jsme již na řadě příkladů, že imunizace korupce a maření vyšetřování je jedním ze základních průvodních jevů systémové korupce, takže v tomto směru jde o opatření nefunkční.

²²⁹ Tímto tématem se autor zabýval ve své práci Efektivní kontrola municipálních obchodních společností v rámci předmětu Metody analýzy a tvorby politik, s. 9-11.

4.3.3 Podmínky řešení systémové korupce v Liberci

Chceme-li stanovit podmínky účinného řešení systémové korupce v Liberci, musíme se především v duchu železného trojúhelníku (schéma č. 11) vrátit k výsledkům empirické části práce a připomenout čtyři klíčové problémy, které zdejší prostředí formovaly:

- město Liberec fungovalo jako agentura soukromých (ekonomických) zájmů,
- řídicí role ve velkých veřejných (stavebních) zakázkách a investičních akcích přináležela paralelním strukturám místo tradičních volených orgánů,
- neméně důležitou roli hrály i neformální sítě složené z ekonomických subjektů či jejich zástupců, politických elit a byrokratických struktur magistrátu, fungující na základě vlastních korupčních pravidel, jejichž dodržování bylo vynucováno/ odměňováno nejrůznějšími postihy/benefity,
- typickou byla zároveň imunizace korupce a zastrašování a terorizování politiků, úředníků i aktivistů, kteří byli ke korupčním normám v opozici.

Všechny jmenované symptomy se přitom bezprostředně prostupovaly/ prostupují a jsou vzájemně neoddělitelné. S tím také musí počítat každá protikorupční léčba: podmínkou zavedení funkčních nástrojů a rozložení systémověkorupčního prostředí je tak pouze souběžná nebo rychle po sobě jdoucí eliminace všech čtyř zmíněných projevů. (Rothstein 2007) Pokud bychom se totiž v protikorupčním úsilí zaměřili jen na některou z částí a nikoli celek, dá se očekávat, že výsledky budou v lepším případě krátkodobé, nebo spíše žádné. Už v kapitole 3.3.1 jsme konstatovali, že Korytářovo vedení liberecké radnice muselo být zjara 2011 odvoláno proto, že odmítlo přistoupit na korupční pravidla hry. Následující čtyři stručné podmínky nejsou samy o sobě sadou konkrétních nástrojů, jak zavést zcela nové, nekorupční normy ve městě, ale – zjednodušeně řečeno – spíše primárním předpokladem pro to, aby s nápravou bylo vůbec možné začít.

1. Za prvé je nutné se zdroji města a veřejnými zakázkami do budoucna nakládat tak, aby se snížil tlak na politiky a úředníky vybranými ekonomickými subjekty a ty už je tak předem nemohly považovat za svou kořist. Paradoxní výhodou města Liberec se v tomto směru jeví být jeho současné velké zadlužení,²³⁰ což může ještě v několika dalších letech vést k přirozené snížené schopnosti investovat (i na úkor rozvoje města) a umožnit kontrahování jen nezbytně nutných zakázek. I v takových případech by ale jejich potřeba měla být vyvolána výhradně zdola, tedy nikoli na bázi stávajícího nabídkového systému, kdy konkrétní investice v intermediárním prostoru zprostředkovávají politické elity na objednávku soukromých subjektů, nýbrž veřejně poptávkovým. Tedy aktivní spoluprací mezi veřejnou správou a občany, občanskými iniciativami, občanským sektorem a experty například v otázce veřejného rozpočtování a tvorby zásadních strategických rozvojových dokumentů. (Potůček 2013: 28-29) To napříště zamezí tomu, že akce typu lyžařského šampionátu nebudou primárně výnosnými soukromozájmovými aktivitami, ale obecně prospěšnými zájmy komunity.
2. Druhý krok souvisí s rolí místních politických subjektů v otázce nominací svých zástupců do voleb. Nejenže strany (nejen) na lokální úrovni vysílají do volebních klání jen omezený okruh stále se opakujících nominantů, ale jak jsme viděli na příkladu liberecké ODS, do výběru jednotlivých kandidátů a podoby kandidátních listin na základě svých zájmů přímo zasahovaly/ zasahují nejrůznější ekonomické a neformální struktury. V takových případech nejsou tedy mnozí straničtí kandidáti nikým jiným než pátými kolonami a nositeli programu jejich soukromých zájmů, což znamená, že u nominantů tak musíme už a priori (na základě jejich pevných a dlouholetých vazeb) předpokládat vůli akceptovat řídicí roli paralelních struktur a dál rozvíjet systémově korupční normy. Je tedy nezbytně nutné dlouhodobým tlakem na jedné straně emancipovat politické strany v rámci procesu nominace kandidátů a tvorby politického programu, tj. v těch historických

²³⁰ Tisková zpráva Czech Credit Bureau *Schodek hospodaření obcí meziročně klesl na 1,4 miliardy*. 18. 10. 2011. Dostupné na <http://www.crif.cz/Novinky/Novinky/Pages/Schodek-hospoda%C5%99en%C3%AD-abc%C3%AD-meziro%C4%8Dn%C4%9B-klesl-na-1,4miliardy.aspx>. (20. 8. 2013). Srv. *Největší dluh na obyvatele má Liberec*. Právo 27. 7. 2012. Trhy & Ekonomika, s. 13.

tradičních rolích, jako je výchova vsutku osvícených a korupčně nezátížených elit, artikulace veřejných a nikoli soukromých zájmů a jejich agregace do závazných volebních programů, a zároveň je více podřídít voličskému dohledu například souběžnou radikální úpravou jejich financování, jak postuluje Pavol Frič. Jak už víme z předchozího výkladu, co nedokáže ovlivnit volič – principal, který stále dokola vybírá zkorumpované politiky, (Teorell 2007) může změnit ztráta reputace a tím i finančního zázemí politických stran (Frič 2012).

3. Za třetí je žádoucí narušit rozbujelý networking napříč podnikatelským, politickým a veřejněsprávním sektorem, který patologicky zasahuje do chodu jak politického rozhodování, tak byrokratických aparátů a etabluje v nich vlastní korupční pravidla. V případě Liberce tedy nezbyvá než na pomyslném vrcholu obrazně řečeno odříznout neformální struktury, (Stefes 2007) významně omezit možnost politického zasahování do (zejména přenesené státní) správy a radikálně a bez jakéhokoli vlivu politiků personálně proměnit vedoucí posty stěžejních, již v empirické části práce zmíněných odborů přenesené státní správy a samosprávy, aby došlo k naprostému zpřetrhání stávajících korupčních vazeb a ty za čas nenašly „*cestu pro sebeprosazení*.“ (Johnston 1998: 86, srv. Caiden 2003: 6). Výhodou může být, že v roce 2010 nejzkompromitovanější lidé již odešli. Všeobecně je pak nezbytné natolik posílit pozici tajemníka úřadu, aby jak svým jmenováním/ odvoláním, tak finančními odměnami již nebyl v područí politické reprezentace, resp. starosty či primátora, a nezakládaly se tak ex ante jakékoli budoucí vazby závislosti. (§ 103 zákona 128/ 2000 Sb. o obcích, srv. Balík 2009: 14)
4. A konečně poslední předpoklad musí směřovat k existenci dostatečně silné veřejné kontroly (občanský sektor, veřejnosprávní kontrola, trestněprávní kontrola), která bude se všemi „pilíři systémové korupce“ ve stále konfliktní interakci, (Potůček 2013: 28-29) čímž vytvoří automatický veřejný tlak a dohled nad všemi třemi vrcholy železného trojúhelníku, především ale pak nad politiky a úředníky.

Je zřejmé, že některé z výše zmíněných podmínek není možné úspěšně aplikovat z lokální veřejněpolitické roviny a že příprava prostředí pro jejich nastolení může trvat i delší dobu. Na druhou stranu jsou mezi nimi takové, především body 1 a 3, s nimiž lze pracovat prakticky bez prodlení.

Závěr

Rigorózní práce se pokusila na základě předem stanovených a definovaných ukazatelů vyhledat a ověřit případy systémové korupce v Liberci, a to v období zhruba 1998 – 2010. Z pohledu metod jsme zvolili formu případové studie (Yin 1994, 2003), která využívá dat primárních (hloubkové a dílčí rozhovory) i sekundárních (sběr a kvalitativní analýza dokumentů a analýza politického a mediálního diskurzu) a vzájemně je mezi sebou srovnává (triangulace) a vyhodnocuje.

V rámci prezentace designu výzkumu v preempirické části (kapitola 2) jsme na základě předchozího teoretického studia vytkli celkem 13 konkrétních indikátorů (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003, Stefes 2004, Wallis 2004, Jakovlev 2006, Hellman, Jones, Kaufmann 2000, TI 2010, Jowitt 1992), jejichž naplňování bylo následně ověřováno na jednotlivých modelových příkladech ve čtyřech okruzích (město vs. stavební lobby, město vs. úředníci, město vs. političtí protivníci a imunizace korupce). Stanovené indikátory tak byly empiricky sledovány na příkladech ručení města za stavbu parkovacího domu (2000), prodej pohledávky za libereckou spalovnou (2002), příprava, stavba a provoz multifunkční arény (2000 – 2010), prodej a následné zhodnocení pozemků pod budoucí průmyslovou zónou (2002 – 2013), problematika stavebních veřejných zakázek (2000 – 2010), investiční příprava sportovišť na mistrovství světa 2009 (2006 – 2008) aj. Dále na interním systému vztahů, vazeb a personálií na magistrátu města (úřad) a liberecké radnici (volení reprezentanti) jako institucích (účelové organizační změny, odměny, benefity, klientelistické vazby aj.), jakož i na kontextu těchto vazeb a interakci jejich aktérů s okolím. Na základě následujícího přehledu indikátorů můžeme systémovou korupci v Liberci v první dekádě nového milénia považovat za prokázanou a ověřenou.

- ✓ Indikátor **state capture**, (Hellman, Jones a Kaufmann 2000, WB 2000) který můžeme chápat jako účelové sevření veřejného sektoru (v našem případě města Liberec) soukromými zájmy, jsme jednoznačně identifikovali na systému zadávání stavebních veřejných zakázek, které podle všech dokumentů a rozhovorů statecaptoři sami ve svém zájmu řídili. Patrný tak byl

tlak na to, aby byl zeslabován či rovnou znemožňován konkurenční přístup k veřejným zdrojům, a to za pomoci méně transparentních způsobů zadávání veřejných zakázek (omezené soutěže výzvou více zájemcům) či dokonce nelegálními způsoby (nezákonné dělení zakázek), jak zjistily ÚOHS i NKÚ. Zajetí města, ale i některých jeho organizací (Sportovní areál Ještěd) v područí soukromé sféry je zjevné přinejmenším od sklonku 90. let a s postupem času se stupňovalo.

- ✓ Za naplněný v tomto směru můžeme považovat i indikátor **systematic corruption**, (Wallis 2006) který sleduje podřízení ekonomických zájmů politickým za pomoci různých regulací, nařízení a kvót. Neformální nařízení tak omezovala přístup k zakázkám firmám mimo vybranou skupinu šestice z nich, která jich v průběhu desetiletí realizovala 75 % (83 % celkové hodnoty zakázek), a dávala jim i plnou politicko-ekonomickou nadvládu nad městem.
- ✓ Indikátor **business capture**, (Jakovlev 2006) jímž naopak rozumíme zajetí soukromé sféry veřejnou, se podařilo na základě rozhovorů a některých listin rozeznat v modifikované podobě v systému veřejných zakázek, jak byl v rámci města realizován. Patrně reálné propojení kontrahování se souběžným sponzorováním hokejového klubu totiž do jisté míry nutilo některé subjekty kompenzovat přidělení zakázky odloučením určité částky ve prospěch klubu. Potvrzuje to jak mediální vyjádření minimálně dvou aktérů, tak další dva uskutečněné hloubkové rozhovory a získaný soubor reklamních smluv. Nakolik šlo ale jen o dohody v rámci jednotlivých soukromých subjektů, nebo zda do systému bylo přímo zapojeno i město, nebylo zatím možné spolehlivě prokázat.
- ✓ Indikátor **paralelní centra moci a rozhodovací struktury** se všemi výše zmíněnými přímo souvisí, když explicitně předpokládá existenci jakéhosi neformálního konglomerátu místních elit, který připravoval a řídil minimálně největší investiční akce ve městě. To potvrzují jak mediální výstupy aktérů (investor Karel Vacek musel na první jednání zamířit ne na radnici, ale do Syneru, jeho firmu posléze zastupovala Investorsko inženýrská ze skupiny Syner), uskutečněné rozhovory (např. exprimátoři Jiří Drda a Jiří Ježek

a anonymizovaní respondenti), tak některé písemné dokumenty (např. dopis PPF banky financující stavbu městské arény do rukou spolumajitele soukromého dodavatele stavby aj.). Přestože se indikátor podařilo plně empiricky identifikovat jen na kauze městské arény, paralelní centrum moci, state capture/ systematic corruption i business capture vyrostly v Liberci na identických základech a obsahují tytéž kategorie aktérů. Dá se tak zjednodušeně říci, že všechny čtyři ukazatele šly bezprostředně ruku v ruce.

- ✓ Indikátor **venal corruption**, (Wallis 2006) který ukazuje na míru tyčí soukromých firem na veřejných rozpočtech, se prakticky prolíná celou empirickou částí práce. Každý modelový příklad i formy chování aktérů na magistrátu a mezi volenými představiteli města totiž jasně dokládají to, čemu se jinak říká klientelismus, tedy protekční, nepotické a patronážní vazby (kmostr/ patron → klient), které umožňovaly takto spřízněným jedincům a firmám nejrůznějším způsobem profitovat na rozpočtu a majetku města. Ať už jde o kauzy spalovny, multifunkční arény, průmyslové zóny, obecně podnikání ve sportovním areálu Ještěd, nákupy notebooků, prodeje majetku aj. Dlouhodobé soukromé vytěžování veřejných zdrojů se přitom prolíná mnoha obory a službami – stavebnictvím, inženýrskými službami, zadavatelskou činností, službami právníků a advokátů apod., a souvisí s obecně vysokým počtem činností, které město outsourcovalo externím subjektům.
- ✓ Šestici následujících indikátorů souvisejících s příklady systémové korupce uvnitř instituce, tedy v úřadu města (Caiden & Caiden 1977, Caiden 2003) lze naopak považovat za dostatečně prokázanou. Obecně se dá říci, že všechny indikátory ukazují na systémové budování prokorupčního prostředí a ochranu jeho prvků, budování patronážních vztahů závislosti a naplňování na ně navázaných klientelistických vazeb. Ukazatel **vědomého porušování (interních) předpisů** jsme dokumentovali na příkladech protekčního přidělování bytů spřízněným úředníkům a dalším figurám navzdory platným pravidlům, stejně jako v případě modernizace sportovního areálu na Ještědu, kde vrchní státní dozor (ministerstvo životního prostředí) odhalil několikanásobné porušení stavebního či lesního zákona. Prokazatelná je ale i kauza podnětů ke změnám územního plánu, kde radní navzdory usnesení

zastupitelstva předkládali ke schválení zhodnocení pozemků klientelou spřízněných osob. V případě MS 2009 jsou navíc tři případy aktuálně součástí soudního řízení (pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě a podezření z podvodu s fakturacemi za neprovedené práce a při stavbě opěrné zdi) – tyto případy se ale primárně netýkají města Liberec. Naopak orgány činné v trestním řízení posuzují míru viny (podezření z porušování pravidel při správě cizího majetku) 23 zastupitelů, kteří v roce 2007 schválili prodej pozemku manželům Volavkovým.

- ✓ Indikátor **existence významných benefitů a bonusů pro přísluhovače systému** lze považovat za ověřený minimálně v míře nepřímých indicií v souvislosti s vyplácením nenárokových odměn úředníkům na vybraných postech struktury magistrátu, přidělování obecních bytů a dalších výhod. Nepodařilo se naopak prokázat souvislost tohoto indikátoru se studiem několika úředníků na plzeňských právech.
- ✓ Související indikátory – **stálá ochrana přísluhovačů systému i v případě jejich odhalení a pocit nepolapitelnosti korupčníků** – jsme popsali na případech radničního nákupu notebooků a odmítavé reakci aktérů při provalení této kauzy, stejně jako na negativním postoji radních k rozkrytému případu podnětů ke změně územního plánu, které měly přes existenci schválených pravidel zvýhodnit některé prominentní figury. K velmi podobné situaci došlo i v případě odhalení smluv ve Sportovním areálu Ještěd, které zabezpečovaly zisky společností spjatým s tehdejšími předsedou představenstva společnosti a náměstkem primátora.
- ✓ Indikátor **vytlačování lidí, kteří se na korupci nechtějí podílet nebo nepodílejí, na okraj a z vlivných pozic**, vychází de facto z opačného působení korupčního prostředí na některé osoby než v případech předchozích. Zatímco spřízněným aktérům dokáže zajistit řadu benefitů, nebo je alespoň udržuje v jejich pozicích, oponentů se snaží účinně zbavit. Takto tomu bylo u tří exprimátorů města Drdy, Ježka a Korytáře, zastupitele Bauera, úředníků Chvály a Lukášové či náměstkyně primátora Kočárkové. Jmenované osoby se buď systému přímo postavily (Korytář, Chvála, Lukášová, Kočárková), nebo

s ním v určitou dobu přestaly spolupracovat (Drda, Ježek). Výsledkem bylo odvolávání z veřejných funkcí či výpovědi ze zaměstnání.

- ✓ Indikátor **diskreditace whistleblowerů a snaha jim odplácet** je pak přímým dokladem brutálního ataku systému vůči těm, kteří s ním nejen nespolupracují, ale navíc vůči němu veřejně vystupují. Se stížnostmi Syneru svým zaměstnavatelům se tak museli potýkat exnáměstek primátora Jaromír Baxa či aktivistka Alena Dvořáčková, která rovněž čelila souběžné soudní žalobě, jež si nárokovala miliónové odškodnění. Stejně jako v podobných případech systém ve svém teroru vůči svým obětem neuspěl.
- ✓ Indikátor **revolving door syndrome**, (TI 2010) neboli účelové přecházení úředníků veřejné správy do soukromého sektoru a naopak, které má za následek další ztráty veřejných zdrojů ve prospěch soukromých zájmů, se podařilo dokumentovat hned na několika případech. Šlo jednak o bývalé úředníky radnice (Nadrchal, Rychecká, Uzel, Slabý), kteří následně vytěžili své zkušenosti ve prospěch svůj či svých soukromých zaměstnavatelů, stejně jako v opačném směru na případech zaměstnanců či manažerů soukromé sféry, kteří ve svém veřejném působení prospěli soukromým zájmům (Hampl, Slabý, Krenk).
- ✓ Indikátor **stálé rotace úzké skupiny kádrů ve výkonných strukturách** ukazuje na míru propojení systémověkorupčního prostředí a jeho jednotlivých prvků – zajišťuje totiž figurám zapředeným do fungujícího systému vztahů a vazeb stálou existenci a příjmy, a to mnohdy netransparentním způsobem. Patrné to bylo například na případech primátora Kittnera i jeho (ex)náměstků Veselky a Šíra, kteří po ukončení svého politického angažmá automaticky vstoupili na výkonné posty do městských či krajských firem, aniž museli (s výjimkou Veselkova působení v dopravním podniku) projít výběrovým řízením či konkurzem.

Pokud se zaměříme na obecně platné charakteristiky systémové korupce, nepochybně lze v počínání úřadu/ radnice a jejich představitelů ve sledovaném období vysledovat **přerod města v agenturu soukromých zájmů**. Na mnoha

uváděných případech je patrné, že investiční záměry vznikaly sice se zdůvodněním veřejného zájmu a prospěchu, ale ve skutečnosti plnily zejména roli zdroje příležitostí a zisků soukromé sféry. Multifunkční aréna s ledovou plochou tak byla postavena zejména pro soukromý hokejový klub spadající do holdingu Syner, tedy samotného původce projektu, dodavatele stavby i provozovatele hotového sportoviště, takže vlastník areálu, městská společnost Sportovní areál Liberec, potažmo město samotné, ji na rozdíl od ostatních sportovišť nemůže paradoxně využívat, aniž by si službu u provozovatele předem nezaplatil. Aréna, postavená zcela z veřejných zdrojů, tak především slouží jen úzké minoritě hokejistů a jejich fanoušků. Podobně tomu bylo i v případě průmyslové zóny Sever, kde se po změně developera, jímž se opět stala skupina Syner, původně výrobní využití ploch transformovalo ve většinově obchodní, tedy s vyšší mírou primárního zisku pro developera za prodej pozemků. Rovněž zadávání veřejných zakázek, zejména v souvislosti s výstavbou sportovišť pro MS 2009, jasně prokázalo jako primární zájem soukromý nad obecněprospěšným. Jak jinak si totiž vysvětlit několikanásobné nezákonné počínání města, jak je vyhodnotil ÚOHS, při dělení zakázek na stavby, služby i dodávky na mnoho menších, aby se uspokojil větší okruh zřejmě předem zvolených dodavatelů. Tím přitom docházelo k nevhodnému nakládání s veřejnými zdroji.

Podstatným aspektem systémověkorupčního prostředí je i snaha o **imunizaci korupce**, (Frič et al. 1999: 29, Dvořáková 2012: 141, Transparentní 2006: 216) tedy tendence mít pod kontrolou veškerá možná rizika jak volbou prostředků, tak pojištěním případných následků. Práce tak poukázala na možné propojení orgánů činných v trestním řízení s místními politickými elitami (případ bývalého krajského policejního ředitele Dvořáka), ale přiblížila i způsoby, jak samo město pracovalo s majetkoprávními operacemi, konkrétně při prodeji obecních pozemků. Zatímco některé z nich šly do dražby, takže samospráva za ně získala maximum možného, jiné se prodávaly na základě interní vyhlášky zveřejněním na úřední desce, a tedy za ceny odhadní. Přestože město tímto způsobem mohlo ztrácet potenciální příjmy do svého rozpočtu, zastupitelstvo obvykle transakce schválilo.

Všeobecně lze konstatovat, že jsme se při zkoumání chování a jednání liberecké radnice, soukromých subjektů i jednotlivých aktérů setkali se dvěma základními systémověkorupčními aspekty. Na jedné straně šlo o již prokázané nezákonné jevy

pošlapávající například zákon o veřejných zakázkách, stavební zákon, lesní zákon, zákon na ochranu přírody a krajiny či zákon o obcích, jakož i jevy, jejichž kolize s trestním zákoníkem (podezření z podvodu, pletich při veřejné soutěži, porušování pravidel při správě cizího majetku) teprve posuzují orgány v přípravném nebo již soudním řízení. Na straně druhé šlo o jevy bezprostředně nepřekračující platnou legislativu, ale z pohledu společenskovedního rovněž jednoznačně korupční či klientelistické. Jak už ale bylo řečeno v kapitole 1.2.1, cílem korupčníků, tedy patronů (kmostrů), jejich klientů a přísluhovačů je vytvořit takový systém, který vytváří zdání běžnosti a standardnosti. V něm z jejich pohledu neselhává ten, který se k systému připojí, ale ten, jež ho odmítá. (Caiden & Caiden 1977)

Rigorózní práce se ale věnovala i tématu řešení systémové korupce, přičemž se pokusila v kontrastu s často chybně užívaným přístupem principal – agent (Klitgaard 1988, Klitgaard, MacLean-Abaroa & Parris 2000) předložit systémová řešení, jak je navrhuji nejnovější příspěvky badatelů. (Stefes 2007, Rothstein 2007, Frič 2012, Persson, Rothstein, Teorell 2013) Práce zároveň na základě toho kriticky zhodnotila dvě protikorupční strategie, navržené pro Liberec sdružením Čmelák (2010) a samotným magistrátem (2013). V obou případech se ukázalo, že strategie jsou plně (magistrát), nebo z větší části (Čmelák) postaveny na potlačování korupce konvenčními nástroji a nepostihují vedle kontroly agentů souběžnou zkorumpovanost principalů (volená reprezentace), natož pak existujících neformálních struktur, které byly v případě Liberce vytvořeny z politicko-podnikatelských elit. Jako předpoklad možného řešení proto autor navrhuje nastolení čtyř nutných východisek, která by následně umožnila zavést skutečně fungující systémověkorupční nástroje. Jde o **preferenci poptávkového systému** u veřejných zakázek, které by napříště byly kontrahovány ve veřejném a nikoli soukromém zájmu, **emancipaci politických stran** v procesu nominace kandidátů (výchova nekorupčních elit), tvorby politického programu (artikulace a agregace veřejných a nikoli soukromých zájmů) a radikální změna jejich financování, (Frič 2012) **významné narušení korupčních sítí** podnikatelů, politiků a úředníků (posílení nezávislosti správy, široká personální obměna stěžejních vedoucích postů odborů přenesené státní správy i samosprávy, apolitizace postu tajemníka) a **zesílení veřejné kontroly** na bázi stále konfliktní interakce s pilíři systémové korupce. (Potůček 2013)

Téma systémové korupce v Liberci přitom skýtá další široké možnosti bádání. Bezpochyby žádoucí by byla důkladná analýza hospodaření městských obchodních společností, systému vazeb kolem nich a způsob obsazování jejich statutárních orgánů. To ale do jisté míry ztěžuje vágní formulace zákona 106/ 1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, která přes existenci judikátů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu umožňuje managementu společností unikát veřejnému dohledu. Vyplývá to i ze zkušeností autora, který v rámci seminární práce do předmětu Metody analýzy a tvorby politik (akademický rok 2012/ 2013) v rámci malého experimentu zkoumal postoj libereckých městských společností k aplikaci zákona v praxi. Pouze jedna ze tří oslovených se přihlásila k tomu, že je z hlediska zákona povinným subjektem, dvě zbylé odmítly poskytnout jakékoli informace, nebo je podmínily složením vysoké finanční částky.

Zajímavou by byla i sonda do způsobu financování a fungování politických stran, resp. jejich místních organizací, a systém financování předvolebních kampaní. Mnohé bylo již řečeno v samotné práci (ODS jako buňka Syneru, ČSSD napojená významnými figurami na policejní prostředí), výzkum by se ale neměl vyhnout ani malým lokálním či regionálním stranám, jako byla/ je Demokratická regionální strana či Unie pro sport a zdraví, které od roku 1998 plnily roli tzv. malých koaličních satelitů ODS a jejichž vznik lze považovat spíše za účelový. Podle Michala Klímy nemají podobné strany tzv. klientelistického typu prakticky žádné ideové základy a hlavním smyslem jejich existence je „*realizace ekonomického a mocenského profitu úzké skupiny stranických manažerů.*“ (Klíma in Dančák, Hloušek, Šimíček (eds.) 2006: 55)

Seznam grafů, schémat, tabulek a boxů

Graf 1 WGI – Indikátor kontroly korupce 2011	3
Graf 2 Míra závažnosti korupce z pohledu české veřejnosti	5
Graf 3 Vyplacené odměny vybraným vedoucím úředníkům na Magistrátu města Liberec (MML) v období 01/2005 – 11/2010.....	121
Schéma 1 Vývoj korupce podle typu režimu dle Mungiu-Pippidi (2006).....	29
Schéma 2 Vliv tranzice na vývoj systémové korupce v postsovětském prostoru dle Stefese (2004)	33
Schéma 3 Indikátory systémové korupce	46
Schéma 4 Získávání, ověřování a kategorizace informací – transfer s pozemky v PZ Sever	56
Schéma 5 Analýza modelového příkladu – nakládání s pozemky v PZ Sever.....	57
Schéma 6 Způsob zadávání stavebních zakázek v Liberci – konstrukce na základě rozhovorů a listin	90
Schéma 7 Vzájemné vazby mezi městem, Synerem a skupinou PPF	103
Schéma 8 Libor Slabý - časová osa (2003 - 2008)	152
Schéma 9 Pavel Krenk, manažerské zastoupení a obchodní podíly v některých firmách (2002 – 2007)	156
Schéma 10 Institucionalizovaný neformální systém systémověkorupčního rozhodování na liberecké radnici (do r. 2010) – řez	168
Schéma 11 Institucionalizovaný neformální systém systémověkorupčního rozhodování na liberecké radnici (do r. 2010) – perspektiva	178
Tabulka 1 Syntéza konceptů korupčního chování	23
Tabulka 2 Charakteristika sociopolitických systémů dle Mungiu-Pippidi (2006)	30
Tabulka 3 Dopady systémové korupce na společnost dle Stefese (2004) a Caidenových (1977, 2003).....	34
Tabulka 4 Struktura respondentů	52
Tabulka 5 Stavební zakázky zadané městem Liberec vybraným firmám v letech 2000 – 2010	80
Tabulka 6 ÚOHS - přehled řízení s městem Liberec v letech 2011 – 2012	83
Tabulka 7 Primární a sekundární zisky skupiny Syner v průmyslové zóně	98
Tabulka 8 Vybraná ustanovení ze 40 konkrétních bodů proti korupci a klientelismu (Čmelák 2010)	179
Box 1 Příprava projektu multifunkční arény	71
Box 2 Jak se údajně rozhodovalo o přidělování zakázek v Liberci.....	85
Box 3 Parkovací dům - město platí soukromou investici	92
Box 4 Průmyslová zóna Sever	95
Box 5 Postoupení liberecké spalovny ČP (PPF).....	100
Box 6 Magistrát, úředníci a organizační chaos dle Baxy	111
Box 7 Miroslav Chvála a kauza areálu na Ještědu.....	114
Box 8 Přednostní přidělení bytů (2005).....	125
Box 9 Výjimka o zařazení do pořadníku (2006).....	127

Box 10 Spor o Drdovo odvolání z obchodních společností na zastupitelstvu města 25. 6. 2002	132
Box 11 Přepisy odposlechů mezi policejním ředitelem a sociálními demokraty	144
Box 12 Prodej pozemku manželům Volavkovým – kauza 23 zastupitelů	146
Box 13 Soutěž na notebooky pro radu města	150

Použitá literatura

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.

BAXTER, Pamela, JACK, Susan. Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 2008, Vol. 13, No. 4, pp. 544-559.

BĚLOHRADSKÝ, Václav. Korupce jako filosofický problém. *Právo*, 12. 5. 2011, Salon, s. 5.

Bezpečnostní informační služba [online]. 2009. Výroční zpráva 2009. Dostupné z WWW: <<http://www.bis.cz/n/2010-06-16-vyrocní-zprava-2009.html>>. (5. 8. 2012).

Bezpečnostní informační služba [online]. 2010. Výroční zpráva 2010. Dostupné z WWW: <<http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html>>. (5. 8. 2012).

Bezpečnostní informační služba [online]. 2011. Výroční zpráva 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>>. (25. 8. 2012).

BOUDA, Petr, BOUDAL, Jiří, FADRŇÝ, Martin. *Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv*. Analýza a doporučení pro rozšíření kompetencí NKÚ. Brno: Ekologický právní servis. 2011.

BUŠTÍKOVÁ, Lenka. Analýza sociálních sítí. *Sociologický časopis*, 1999, roč. 35, č. 2, s. 193-206.

CAIDEN, Gerald, CAIDEN, Naomi. Administrative Corruption. *Public Administration Review*, 1977, Vol. 37, No. 3, pp. 301-309.

CAIDEN, Gerald. Dealing with Administrative Corruption. In COOPER, Terry L. (eds.). 2001. *Handbook of Administrative Ethics*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker Inc., Chapter 21, pp. 429-455. ISBN 0-8247-0405-3.

CAIDEN, Gerald. *The burden on our backs; corruption in Latin America* [online]. 2003. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Dostupné

z WWW:<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047701.pdf>>. (18. 7. 2012).

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Rozkládání státu*. 1. vyd. Praha: Euromedia Group – Universum. 2012. ISBN 978-80-242-3488-5.

DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. 2006. ISBN 80-210-4062-9.

DELLA PORTA, Donatella, VANUCCI, Alberto. The Perverse Effects of Political Corruption. *Political Studies*, 1997, XLV, pp. 516-538.

DIAMOND, Larry. In CAROTHERS, Thomas et. al. A Quarter-Century of Promoting Democracy. *Journal of Democracy*, 2007, Vol. 16, No. 4, pp. 118-120.

FILIP, Jan. Poznámky k prostředkům boje s korupcí z hlediska ústavního práva. In DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). 2006. *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 115-127. ISBN 80-210-4062-9.

Firma s respektem (i s humorem). SYNER 1991-2011. Liberec: SYNER, s. r. o. 2011.

FLYVBJERG, Bent. 2011. Case study. In DENZIN, Norman, LINCOLN, Yvonna (eds.). 2011. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. [online]. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, Chapter 17, pp. 301-316. Dostupné z WWW: <<http://www.sbs.ox.ac.uk/centres/bt/directory/Documents/CaseStudy4%20HBQR11PRINT.pdf>>. (11. 11. 2012).

FLYVBJERG, Bent. Five Misunderstanding About Case Study Research. *Qualitative Inquiry*, 2006, Vol. 12, No. 2, pp. 219-245.

FRIČ, Pavol et al. *Korupce na český způsob*. 1. vyd. Praha: G plus G. 1999. ISBN 80-86103-26-9.

FRIČ, Pavol. Bez korupce nejsou koláče. *Lidové noviny*, 13. 7. 2002, Orientace, s. 13.

FRIČ, Pavol. *Political Consumerism on the Political Market: A systemic solution for systemic corruption*. Paper prepared for the International Conference on Corruption: Causes, Consequences and Control – Perspectives from Transitioning and Transitioned States. Karachi, Pakistan, October 20–21, 2012.

FRIČ, Pavol. Světlé a stinné stránky neformálních sítí v postkomunistické společnosti. *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 2, s. 295-319.

FRIČ, Pavol. Systémová past. Protikorupční boj: zombie, či naděje demokracie. *Respekt*, 20. 6. 2011, Eseje, s. 78.

FRIEDRICH, Carl, J. 1972. Corruption Concepts in Historical Perspective. In HEIDENHEIMER, Arnold, JOHNSTON, Michael (eds.). *Political Corruption: concepts and contexts* [online]. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002, pp. 15-23. Dostupné z WWW: <<http://www.google.com/books?hl=cs&lr=&id=49y50pzjAzAC&oi=fnd&pg=PR12&dq=heidenheimer+johnston&ots=WcmkhdgE7c&sig=xpxoThxKiYdXcc5Teu1LDSK24Ck#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 0-7658-0761-0. (5. 8. 2012).

GARDINER, John. 1993. Defining Corruption. In HEIDENHEIMER, Arnold, JOHNSTON, Michael (eds.). 2002. *Political Corruption: concepts and contexts* [online]. New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 25-40. Dostupné z WWW: <<http://books.google.cz/books?id=49y50pzjAzAC&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 0-7658-0761-0. (18. 8. 2012).

HEIDENHEIMER, Arnold, JOHNSTON, Michael (eds.). 2002. *Political Corruption: concepts and contexts* [online]. New Brunswick: Transaction Publishers. Dostupné z WWW: <<http://books.google.cz/books?id=49y50pzjAzAC&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 0-7658-0761-0. (11. 8. 2012).

HEIDENHEIMER, Arnold, JOHNSTON, Michael, LEVINE, Victor (eds.). 1989. *Political Corruption. A Handbook*. [online]. New Brunswick: Transaction Publishers. Dostupné z WWW: <<http://books.google.cz/books?id=fiVeX-IICTcC&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 0-88738-163-4. (11. 8. 2012).

HELLMANN, Joel, JONES, Geraint, KAUFMANN, Daniel. *Seize the state, seize the day: State capture, Corruption and Influence in Transition (September 2000)*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2444. Dostupné z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=240555>>.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum. Základní metody a aplikace*. 1. vyd. Praha: Portál. 2005. ISBN 80-7367-040-2.

CHMELÍK, Jan, TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. 1. vyd. Praha: Linde. 2011. ISBN 978-80-7201-853-6.

JAKOVLEV, Andrej. The Evolution of Business – State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? *Europe-Asia Studies*, 2006, Vol. 58, No. 7, pp. 1033 – 1056.

JOHNSTON, Michael. Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform. *European Journal of Development Research*, 1998, Vol. 10, No. 1, pp. 85-104.

JOHNSTON, Michael. The Political Consequences of Corruption. A Reassessment. *Comparative Politics*, 1986, Vol. 18, No. 4, pp. 459-477.

JOWITT, KEN. *New World Disorder: the Leninist extinction*. [online]. Los Angeles: University of California Press. 1992. Chapter 4 Neotraditionalism, pp. 121-158. Dostupné z [www:<http://books.google.cz/books?id=Qip-UTnpvh8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>](http://books.google.cz/books?id=Qip-UTnpvh8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false). ISBN 0-520-08272-9. (13. 3. 2013).

KARKLINS, Rasma. *The system made me do it: corruption in post-communist societies* [online]. New York: M. E. Sharpe, Inc. 2005. Dostupné z [www:<http://www.google.com/books?hl=cs&lr=&id=JBYf43IkDwC&oi=fnd&pg=PR7&dq=rasma+karklins&ots=l43spoCZmU&sig=k7pbm6JSElplHBZjXD7oHGy8yNs#v=onepage&q&f=false>](http://www.google.com/books?hl=cs&lr=&id=JBYf43IkDwC&oi=fnd&pg=PR7&dq=rasma+karklins&ots=l43spoCZmU&sig=k7pbm6JSElplHBZjXD7oHGy8yNs#v=onepage&q&f=false). ISBN 0-7656-1633-5. (27. 8. 2012).

KARKLINS, Rasma. Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism*, 2002, Vol. 49, No. 4, pp. 22-32.

KAUFMANN, Daniel, KRAAY, Aart, MASTRUZZI, Massimo. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010)*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Dostupné z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=1682130>>.

KLÍMA, Michal. Stranictví a klientelismus v Česku. In DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). 2006. *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 52-60. ISBN 80-210-4062-9.

KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption* [online]. 1988. London: University of California Press. Dostupné z WWW: <<http://books.google.cz/books?id=ak8xdW1sY4sC&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 0-520-07408-4. (18. 7. 2012).

KLITGAARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald, PARRIS, Lindsey H. *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington: World Bank Institute. 2000. ISBN 0-8213-4600-8.

KLITGAARD, Robert. Subverting Corruption. *Global Crime*, 2006, Vol. 7, No. 3-4, pp. 299-307. ISSN 1744-0580.

KLITGAARD, Robert. *Fighting Corruption*. [online]. 2011, [cit. 2013-20-07]. pp. 31-35. Dostupné z WWW: <<http://www.cgu.edu/pages/6259.asp>>.

KLITGAARD, Robert. Toward a turning point against corruption. *Strategic Review*, 2012, April-June, pp. 1-6. Dostupné z WWW: <<http://www.cgu.edu/pages/6259.asp>>.

Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: TRANSPARENCY INTERNATIONAL Česká republika. 2008. ISBN 978-80-87123-04-1.

KOTKIN, Stephen, SAJÓ, András (eds.). 2002. *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. [online]. Budapest: Central European University Press. Dostupné z WWW: <<http://books.google.cz/books?id=iBCjNt4xiR8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 963-9241-46-6. (1. 2. 2013).

KRNÁČOVÁ, Adriana. Když se soukromý zájem setkává s veřejným. In DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). 2006. *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 61-67. ISBN 80-210-4062-9.

LEDENEVA, Alena. Corruption in Postcommunist Societies in Europe: A Re-examination. *Perspectives on European Politics and Society*, 2009. Vol. 10, No. 1, pp. 69-86.

LEFF, Nathaniel, H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *The American Behavioral Scientist*, 1964. Vol. 8, No. 3, nestránkováno.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, 2006, Vol. 17, No. 3, pp. 86-99.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina (eds.). *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. 2011. Berlin: HSOG.

Návrh protikorupční strategie Magistrátu města Liberec. [online]. 2013. Dostupné z WWW: <http://www.liberec.cz/files/dokumenty/odbory/kancelar-primatorky/ostatni/30-navrh-protikorupcni-strategie-mml.pdf>. (6. 8. 2013)

NYE, Joseph, S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, pp. 417-427.

OECD. Accountability and Transparency. A Guide for State Ownership. 2010. Paris: OECD. ISBN 978-92-64-05664-0.

OECD. Řízení konfliktu zájmů ve veřejném sektoru: jak na to. 2006. Praha: MV ČR. ISBN 80-239-6191-8.

PEHE, Jiří. *Co je systémová korupce a jak z ní ven?* 2011. Dostupné z WWW: <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/co-je-systemova-korupce-aneb-jak-z-ni-ven>.

PERSSON, Anna, ROTHSTEIN, Bo, TEORELL, Jan. Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An Institutional Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2013, Vol. 26, No. 3, pp. 449-471.

PHILP, Mark. 2002. Political Corruption, Democratization and Reform. In KOTKIN, Stephen, SAJÓ, András (eds.). 2002. *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. [online]. Budapest: Central European University Press, pp. 57-79. Dostupné z WWW: <
<http://books.google.cz/books?id=iBCjNt4xiR8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 963-9241-46-6. (1. 2. 2013).

PHILP, Mark. Defining Political Corruption. *Political Studies*, 1997, Vol. XLV, pp. 436-462.

POTŮČEK, Martin. *A Holistic Approach to Social Forecasting: Theories, Methods, Applications*. Paper presented at the International Conference on Public Policy, Grenoble, June 26 – 28, 2013.

POTŮČEK, Martin. *Cesty z krize*. 1. vyd. Praha: SLON. 2011. ISBN 978-80-7419-057-5.

POTŮČEK, Martin. *Nejen trh*. 1. vyd. Praha: SLON. 1997. ISBN 80-85850-26-5.

PUNCH, Keith. *Úspěšný návrh výzkumu*. 1. vyd. Praha: Portál. 2008. ISBN 978-80-7367-468-7.

SAJÓ, András. 2002. Clientelism and Extortion: Corruption in Transition. In KOTKIN, Stephen, SAJÓ, András (eds.). 2002. *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. [online]. Budapest: Central European University Press, pp. 1-21. Dostupné z WWW: <
<http://books.google.cz/books?id=iBCjNt4xiR8C&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>>. ISBN 963-9241-46-6. (1. 2. 2013).

SAJÓ, András. Corruption, Clientelism and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe. *East European Constitutional Review*, 1998 (Spring), Vol. 7, Nr. 2, pp. 37-46. Dostupné z WWW: <
<http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol7num2/special/special.html>>.

SANDHOLTZ, Wayne, TAAGEPERA, Rein. Corruption, Culture and Communism. *International Review of Sociology*, 2005 (March), Vol. 15, No. 1, pp. 109-131.

SCHEINOST, Miroslav (ed.). *Dokumenty OSN ke korupci a organizovanému zločinu: Úmluva OSN proti korupci, Protokol proti nezákonné výrobě střelných zbraní, jejich částí a součástí a munice i proti nezákonnému obchodu s nimi, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu*. 1. vyd. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2008. ISBN 978-80-7338-066-3.

SCHMIDT, Diana. Anti-corruption: What Do We Know? Research on Preventing Corruption in the Post-communist World. *Political Studies Review*, 2007, Vol. 5, pp. 202–232.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília, BEBLAVÝ, Miroslav. Prístupy k definovaniu korupcie. *Sociológia*, 2004, roč. 39, č. 4, s. 316-336.

SILVERMAN, David. *Ako robiť kvalitatívny výskum. Praktická príručka*. 1. vyd. Bratislava: Ikar. 2005. ISBN 80-551-0904-4.

STEFES, Christoph. Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries. *Perspectives on Global Issues*, 2007, Vol. 2, No. 1, pp. 1-16.

STEFES, Christoph. Systemic Corruption in Armenia and Georgia. *Conference Papers – Western Political Science Association*, 2004, pp. 1-3.

Strategie vlády v boji s korupci na období let 2013 – 2014. [online]. 2013. Dostupné z WWW: <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze.pdf>>. (10. 8. 2013).

ROSE-ACKERMAN, Susan. Redesigning the State to Fight Corruption. Transparency, competition, and privatization. *Public Policy for the Private Sector*, 1996, No. 75. pp. 1-4.

ROTHSTEIN, Bo. Anti-Corruption – A Big Bang Theory. *QoG Working Paper Series*, 2007, 3, pp. 1-27. ISSN 1653-8919.

TEORELL, Jan. Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. *QoG Working Paper Series*, 2007, 5, pp. 1-24, ISSN 1653-8919.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL Česká republika [online]. 2005. Klientelistická mapa stavebních zakázek. Dostupné z WWW: <<http://old.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2778>>. (3. 12. 2012).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL Česká republika [online]. 2007. Radnice bez korupce - postoje kandidátů do zastupitelstev hlavního města Prahy a statutárních měst Brna, Hradce Králové, Liberce, Olomouce, Ostravy, Plzně a Zlína. Dostupné z WWW: <<http://old.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2887>>. (12. 3. 2012).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Regulating the Revolving Door. Berlin: TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2010. Working Paper 6/ 2010. ISSN 1998-6408.

USLANER, Eric, ROTHSTEIN, Bo. Mass Education, State Building and Equality - Searching for the Roots of Corruption. *QoG Working Paper Series*, 2012, 5, pp. 1-41. ISSN 1653-8919.

VANUCCI, Alberto. The Controversial Legacy of „*Mani Pulite*“: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics*, 2009, Vol. 1, No. 2, pp. 233-264. ISSN 1759-3077.

VYMĚTAL, Petr. Typologie korupce. In DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). 2006. *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 13-30. ISBN 80-210-4062-9.

WALLIS, John Joseph. 2006. The Concept of Systematic Corruption in American History. In GLAESER, Edward, GOLDIN, Claudia (eds.) 2006. *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. [online]. A National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago and London: University of Chicago Press, pp. 23-62. Dostupné z WWW: <<http://www.nber.org/chapters/c9977>>. (9. 12. 2012).

World Bank. Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. Washington: The World Bank. 2000. ISBN 0-8213-4802-7.

YIN, Robert. *Case study research: design and methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications. 2003. ISBN 0-7619-2553-8.

Změna pro Liberec [online]. 2011. Proměna formy propojení businessu a politiky: Liberec a Syner. Dostupné z WWW: <<http://www.zmenaproliberec.cz/?q=clanek/promena-formy-propojeni-businessu-politiky-liberec-syner>>. (17. 2. 2013).

Články z médií (dostupnost online a archiv Newton Media)

Alena Dvořáčková: Město žíví konta Syneru. MF DNES 2. 12. 2011. Kraj Liberecký, s. 4.

Cestu do USA dílem platí i daňový poplatník. Právo 22. 2. 2002. REGION - Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Pardubický kraj, s. 10

Co mi vadí? Že Liberec neměl nic z prodeje spalovny. MF DNES 7. 9. 2011. Kraj Liberecký, s. 1.

Co se nosí: máslo na hlavě. Respekt 2005. č. 25, s. 13. Dostupné na <http://respekt.ihned.cz/c1-36243140-co-se-nosi-maslo-na-hlave>.

ČSSD v Liberci vypověděla koaliční smlouvu a navrhla odvolat primátora. Zpravy.idnes.cz. 31. 3. 2011. Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/cssd-v-liberci-vypovedela-koalicni-smlouvu-a-navrhla-odvolat-primatora-1nz-domaci.aspx?c=A110331_1558599_liberec-zpravy_alh.

ČSSD: mohlo se ušetřit za notebooky. Právo 20. 2. 2004. Liberecký kraj, s. 12.

Exsenátor Novák odmítl podmínku za úplatek. Při odvolání dostal 4 roky. iDnes.cz 16. 7. 2012. Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/odvolaci-soud-alexandr-novak-di4-krimi.aspx?c=A120716_1804369_usti-zpravy_oks.

Jen počkejte, až budete ve vazbě. Lidové noviny 21. 2. 2011. Právo & Justice, s. 31.

Kam s bývalou náměstkyní primátora. ČT 24 14. 3. 2011. Události v regionech, zpráva 9.

Kellner sponzoruje liberecký hokej, až nyní má logo na dresech. igenus.cz 9. 9. 2010.

Korytář: Šlápl jsem protěžované firmě Syner na kuří oko. Ihned.cz 11. 4. 2011. Dostupné na <http://zpravy.ihned.cz/c1-51532060-korytar-slapl-jsem-protezovane-firme-syner-na-kuri-oko>.

Lhala, přesto nebyla odsouzena. Týden v Libereckém kraji 27. 3. 2013. Dostupné na <http://www.tydenvlk.cz/externi-prispevky/lhala-presto-nebyla-odsouzena>.

Liberec patří na Sicílii, říká zájemce o Ještěd. MF DNES 21. 1. 2006. Kraj Liberecký, s. 3.

Liberec postaví nový domov pro více než 200 důchodců. Právo 1. 10. 1999. Severní Čechy, s. 12.

Liberecká radnice zažila další personální a organizační změny. Právo 14. 10. 1999. Severní Čechy, s. 14.

Liberecké kauzy jsou umělé, tvrdí primátor. MF DNES 15. 11. 2003. Kraj Liberecký, s. 3.

Libereckou radnici ovládly osobní spory. Právo 21. 5. 2004. Liberecký kraj, s. 13.

Liberecký bermudský trojúhelník. TV Nova. Na vlastní oči. 25. 2. 2009.

Liberecký skandál s počítači sílí. MF DNES 8. 11. 2003. Kraj Liberecký, s. 1.

Města: na triky s penězi je zatím kontrola krátká. Hospodářské noviny 25. 3. 2004. s. 2.

Miliardář Kellner posílá Tygrům desítky milionů. MF DNES 9. 9. 2010. Kraj Liberecký, s. 1.

Miroslav Chvála: Příliš mnoho otázek (nejen) o Ještědu. MF DNES 8. 1. 2007. Kraj Liberecký, s. 4.

Mistrovství světa v podivném utrácení peněz. ČT 1. Reportéři ČT. 9. 3. 2009.

Model financování stavby multihaly připravil Syner. Liberecký den. 27. 8. 2003. s. 18

Názory čtenářů: Libor Slabý. MF DNES 13. 11. 2003. Kraj Liberecký, s. 3.

Největší dluh na obyvatele má Liberec. Právo 27. 7. 2012. Trhy & Ekonomika, s. 13.

Nejzkorumpovanější české město. ČT 1. Fakta. 18. 2. 2002.

Odposlechy: Europoslanec z ČSSD úkoloval policii. Aktuálně.cz. 22. 10. 2010.
Dostupné na <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=680889>.

Odposlechy: šéf krajské ČSSD úkoloval ředitele policie Dvořáka. iDNES.cz. 24. 10. 2010. Dostupné na http://liberec.idnes.cz/odposlechy-sef-krajske-cssd-ukoloval-reditele-policie-dvoraka-pbu-/liberec-zpravy.aspx?c=A101023_1471504_liberec-zpravy_aja.

ODS opět navrhne za radního Červinku. Právo 5. 4. 2000. Severní Čechy, s. 12.

Opozici se nelíbí nový organizační řád magistrátu. Liberecký den 6. 10. 1999, s. 9

Podle Američanů je v Liberci nejvíc korupce ze všech krajů. Právo 26. 8. 2000.
Zpravodajství z Čech, s. 10.

Politika je obchod, říká Drda. Liberecký den 24. 9. 2002. s. 16

Post pro politika ČSSD je trafika, zlobí se opozice. MF DNES 6. 10. 2011. Kraj Liberecký, s. 2.

Radní musí čelit kritice za střet zájmů. Právo 19. 10. 2000. Severní Čechy, s. 11.

Radní a diskuse o střetu zájmů. Právo. REGION - Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Pardubický kraj. 18. 12. 2001, s. 11.

Rezidence mocných: Kittner a šéfové Syneru. MF DNES. Kraj Liberecký. 17. 7. 2010. s. 1.

Rozhádáný Liberec: ČSSD vystoupila z koalice, chce novou. Lidovky.cz 31. 3. 2011.
Dostupné na http://www.lidovky.cz/rozhadany-liberec-cssd-vystoupila-z-koalice-chce-novou-pg8-/zpravy-domov.aspx?c=A110331_122859_ln_domov_pks.

Schwarzenberg: Všichni víme, že ČEZ financoval strany. Aktuálně.cz 29. 9. 2011.
Dostupné z WWW:
<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=715678>.

Snowhill opustil Ještěd, převzalo ho město. MF DNES 27. 2. 2009. Kraj Liberecký, s. 4.

Soud potrestal exšéfa liberecké policie za nadřování politikům z ČSSD. iDNES.cz 31. 1. 2013. Dostupné na http://liberec.idnes.cz/policejni-reditel-dostal-podminku-d5a-/liberec-zpravy.aspx?c=A130131_104827_liberec-zpravy_ddt.

Soukromá firma zaplatí radním cestu do Ameriky. MF DNES 30. 1. 2002. Kraj Liberecký, s. 1. *Politika a byznys jsou jedno hřiště.* MF DNES 30. 8. 2004. Kraj Liberecký, s. 3.

Spalovna rozpočet města nepoškodí. Právo 24. 1. 2002. REGION – Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Pardubický kraj, s. 8.

Sportovní areál prověří podezřelé smlouvy. MF DNES 26. 1. 2006. Kraj Liberecký, s. 3.

Stánky na Ještědu: střet zájmů? MF DNES 28. 1. 2004. Kraj Liberecký, s. 2.

Super, jsi zlato, děkoval politik policejnímu šéfovi. MF DNES. 10. 12. 2010. Kraj Liberecký, s. 1.

Tak jsem jim to napálil aneb jak zbohatnout na MS. Aktuálně.cz 26. 2. 2009. Dostupné na <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=630500>.

Toto je cesta k velké destabilizaci radnice. Právo 2. 12. 1999. Severní Čechy, s. 17.

Třidvacet libereckých politiků půjde před soud. Kvůli kšeftu s pozemky. iDNES.cz 3. 1. 2013. Dostupné na http://liberec.idnes.cz/liberec-liberecti-politici-jdou-pred-soud-kvuli-kseftu-s-pozemky-ph7-/liberec-zpravy.aspx?c=A130103_110729_liberec-zpravy_ddt.

U soudu s policejním exšéfem se řešil přestupek náměstka Seppa. ČTK – igenus.cz 28. 7. 2011.

Umělci kritizovali korupci v Liberci, tiskli bankovky se jménem Syneru. iDNES.cz 3. 6. 2011. Dostupné z WWW: http://liberec.idnes.cz/umelci-kritizovali-korupci-v-liberci-tiskli-bankovky-se-jmenem-syneru-1mo-/liberec-zpravy.aspx?c=A110603_1596633_liberec-zpravy_oks.

V Liberci vládne stavební lobby, kritizuje ODS v písni mladý raper. iDNES.cz 4. 10. 2010. Dostupné z WWW: <http://liberec.idnes.cz/v-liberci-vladne-stavebni-lobby->

kritizuje-ods-v-pisni-mlady-raper-py5-/liberec-zpravy.aspx?c=A101004_1460428_usti-zpravy_oks.

Zastupitelé rozhodnou o obří sportovní hale. MF DNES. Kraj Liberecký. 28. 8. 2003. s. 3.

Internetové stránky institucí a firem

Centrální adresa. Informační systém o dražbách a ostatních nabídkách. www.centralni.adresa.cz.

Český úřad zeměměřičský a katastrální. Nahlížení do katastru nemovitostí. <http://nahlizenidokn.cz>.

Ekologický právní servis. www.eps.cz.

HC Bílí Tygři Liberec. www.hcbilitygri.cz.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Věstník veřejných zakázek ISVZUS. www.isvzus.cz.

Ministerstvo spravedlnosti ČR. Obchodní rejstřík. www.justice.cz.

Náš Liberec. www.nasliberec.cz.

Nejvyšší kontrolní úřad. Registr kontrolních akcí. www.nku.cz.

Oživení. www.bezkorupce.cz.

Statutární město Jablonec nad Nisou. www.mestojablonec.cz.

Statutární město Liberec. www.liberec.cz.

Syner, s. r. o. www.syner.cz.

Transparency International ČR. www.transparency.cz.

Univerzita Karlova v Praze. www.cuni.cz.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Sbírky rozhodnutí. www.compet.cz.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Vzor informovaného souhlasu (šablona)

Příloha č. 2: Radnice bez korupce 2006 – odpovědi kandidátů do zastupitelstva (dotazník)

Příloha č. 3: Dopis společnosti Stadion Liberec z 24. 8. 2000 (dokument)

Příloha č. 4: Smlouva o sdružení finančních prostředků z 5. 12. 2000 (dokument)

Příloha č. 5: Mandátní smlouva na výkon inženýrské činnosti a technický dozor investora mezi městem Liberec a Investing CZ (dokument)

Příloha č. 6: Dopis z První městské banky o financování multifunkční arény adresovaný Syneru (dokument)

Příloha č. 7: Návrh usnesení Rady města Liberec ze 7. 3. 2000 – parkovací dům Quadro (dokument)

Příloha č. 8: Smlouva mezi městem Liberec a Investorsko inženýrskou a. s. z 28. 8. 2008 (dokument)

Příloha č. 9: Rozhodnutí o odnětí pozemků s funkcí lesa pro Snowhill z 22. 11. 2006 (dokument)

Příloha č. 10: Návrh odměny pro ředitele městské policie ze 17. 3. 2000 (dokument)

Příloha č. 11: Nevyplacené odměny, schválené vybraným úředníkům 22. 11. 2010 (dokument)

Příloha č. 12: Podnět ke změně územního plánu města Liberec ze 4. 9. 2008 (dokument)

Příloha č. 13: Prodej pozemku Volavkovým ze 17. 4. 2007 (dokument)