

**Univerzita Karlova v Praze, Fakulta humanitních studií**

**Katedra oboru Občanský sektor**

**Diplomová práce**

*Lokální watchdog – profesionální občan*

**Vedoucí práce: Mgr. Marek Skovajsa, PhD.**

**Práci vypracoval: Bc. Tomáš Kramár, DiS.**

**Praha 2007**

## Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a s použitím literatury uvedené v seznamu literatury.“

„Souhlasím s tím, že tato diplomová práce může být zveřejněna v elektronické knihovně FHS UK a může být využita i jako studijní text.“

V Praze, 12. února 2007

## **Poděkování**

Za vedení práce, metodické připomínky a poskytnutí odborné literatury děkuji Mgr. Markovu Skovajsovi. Dále děkuji účastníkům výzkumu a zejména Mgr. Vladimíru Pirošíkovi za poskytnutí informací, času a spolupráci.

## **Věnování**

Tuto práci věnuji památce Jana Bouchala, který mě k watchdogu přivedl.

## **Abstrakt**

Magisterská práce s názvem „Lokální watchdog – profesionální občan“ zkoumá funkci občanské kontroly samospráv a mapuje její praxi v České republice a na Slovensku. V teoretické části odpovídá práce na tři otázky: Jaká je role nevládních neziskových organizací typu watchdog v občanské společnosti a v demokracii? Co vůbec je watchdog? Co je korupce a jak se proti ní dá bojovat? Zasazením do kontextu současné české politiky a stavu veřejné správy z hlediska korupce se z lokálního občanského watchdogu stává v podstatě jediný nástroj na potírání korupce a prosazování dobré správy na komunální úrovni.

V praktické části zkoumá tato práce praxi watchdogu v České republice a na Slovensku, s pomocí praktických příkladů a několika případových studií jsou ukázány základní vztahy watchdogu a jeho ukotvení v prostředí a zdroje legitimacy občanské kontroly. Na konkrétních tématech jsou pak dokladovány překážky občanů v kontrole jejich samospráv a popsány některé systémové chyby znesnadňující vymahatelnost práva.

Právě vymahatelnost práva a odpovědnosti za chybná rozhodnutí při výkonu veřejné funkce jsou hlavní překážkou práce watchdogů v České republice. Z hlediska vnitřní organizace watchdogů je největší překážkou dosahování úspěchů jejich malá profesionalita, projevující se nestrategickými a nedůslednými postupy.

## **Klíčová slova**

Watchdog – občanská kontrola

Občanská společnost

Korupce

Samospráva

Aktivní občan

Média

Střet zájmů

Demokracie

Nedůvěra

Politika

Dobrá správa

## **Motto**

It is not the government's job to see that citizens are corrupted.

It is the citizen's job to see that government is not corrupted.

(Není úkolem vlády dohlížet, zda jsou občané zkorumpováni.)

Je úkolem občana dohlížet, aby vláda nebyla zkorumpovaná.)

*Robert H. Jackson, americký soudce mj. při norimberských procesech<sup>1</sup>*

I když jen málokterí z nás jsou s to navrhnout nebo provádět určitou politiku, jsme přece všichni schopni takovou politiku posoudit.

*Periklés<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Transparency International 2002: I-3

<sup>2</sup> Popper 1998: 188

## **Obsah**

<b>1. Úvod</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Vymezení předmětu zkoumání</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Cíle práce</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Použité metody</b>	<b>10</b>
<b>1.4 Struktura práce</b>	<b>11</b>
<b>2. Teorie watchdogu: vymezení pojmů</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Občanská společnost</b>	<b>13</b>
2.1.1 Postavení watchdogu v demokratickém státním uspořádání	13
2.1.2 Občanská společnost v České republice	17
2.1.2.1 Problémy výzkumu rozvoje občanské společnosti	19
<b>2.2 Watchdog</b>	<b>22</b>
2.2.1 Pojem „watchdog“	22
2.2.1.1 Terminologická poznámka	22
2.2.2 Nedůvěra jako zdroj i ohrožení watchdogu	22
2.2.3 Watchdog čeho?	24
2.2.4 Watchdog a „public advocacy“	25
2.2.5 Komplementarita watchdogu a lobování ve veřejném zájmu	27
2.2.6 Jedinečnost watchdogu	28
2.2.7 Jak vzniká lokální watchdog	29
2.2.8 Ekologie, školství, kultura... a korupce	30
2.2.9 Proč je watchdog protikorupční?	31
2.2.10 Korupce nebo demokracie	32
<b>2.3 Korupce</b>	<b>34</b>
2.2.1 Proč se dnes tolik mluví o korupci?	34
2.2.2 Korupce jako důsledek decentralizace	36
2.2.3 Výhody boje proti korupci na lokální úrovni	37
2.2.4 Dědictví komunismu	38
2.2.4 Je u nás vůbec tolik korupce?	40
2.2.5 Co je korupce?	41
2.2.6 Začarované kruhy a korupční klima	43
2.2.7 Riziko korupce	45
2.2.8 Škodlivost korupce	46

2.2.9 Mýty o korupci	46
2.2.10 Legální korupce	49
2.2.11 Jak na korupci	51
<b>3. Watchdog v praxi</b>	<b>52</b>
<b>3.1 Zdroje legitimacy</b>	<b>52</b>
<b>3.2 Prostředí watchdogu</b>	<b>54</b>
3.2.1 Vláda – politické vedení obce/města	55
3.2.2 Veřejnost	60
3.2.3 Média	64
3.2.4 Opoziční zastupitelé	66
3.2.5 Veřejný sektor	67
<b>3.3 Témata</b>	<b>69</b>
3.3.1 Příčná témata	70
3.3.1.1 Přístup k informacím	71
3.3.1.2 Sřet zájmů	74
3.3.2 Oblasti kontroly	78
3.3.2.1 Co je město?	78
3.3.2.2 Neprůhledné městské firmy	80
3.3.2.3 Nevýhodný prodej nemovitosti	81
3.3.2.4 Nezákonná stavba s podporou radnice	83
3.3.2.5 Udílení grantů podle stranických kritérií	85
3.3.2.6 Boj proti územnímu plánu	86
3.3.2.7 Ochrana životního prostředí	87
<b>3.4 Techniky, strategie a cesty watchdogu</b>	<b>93</b>
3.4.1 Nalézt chybu v systému	94
3.4.2 Základní znalosti	95
3.4.3 Strategie	96
3.4.4 Cesty prosazování zájmu	99
<b>4. Závěr</b>	<b>100</b>
<b>5. Přehled watchdogových organizací a webů</b>	<b>102</b>
<b>6. Seznam použité literatury</b>	<b>104</b>
<b>7. Seznam příloh</b>	<b>108</b>
<b>8. O autorovi</b>	<b>109</b>



## 1. Úvod

V západních demokraciích je typ nevládních neziskových organizací označovaných jako *watchdog* pokládán za zdravý a přirozený projev rozvinuté sebevědomé občanské společnosti, za její obranný mechanismus proti snahám státních a hospodářských sil upírat občanům práva a svobody a okrádat je o veřejné statky. V této práci se snažím zmapovat, popsat a zasadit do kontextu jednu specifickou část *watchdogových* organizací, která začíná v České republice a na Slovensku sehrávat důležitou roli v obraně demokratických principů.

### 1.1 Vymezení předmětu zkoumání

Předmětem diplomové práce je specifická oblast občanského sektoru tvořená nevládními neziskovými organizacemi, které je možné nazvat *lokální protikorupční občanský watchdog*. Tyto více či méně formalizované a organizované *watchdogové* skupiny začaly v České republice vznikat v druhé polovině devadesátých let minulého století jako protiváha a kontrola komunální politiky vyznačující se korupcí a klientelismem. Často se v těchto případech jednalo a dodnes jedná o spontánní obranný občanský aktivismus, samovolně přecházející v konzistentnější a organizovanější formy.

Významným rysem těchto aktivit bývá jejich postupná charakterová proměna od vzájemné (nebo čistě osobní) prospěšnosti k veřejné, čímž jsou z hlediska zkoumání občanského sektoru obzvláště zajímavé. Další zvláštností českých lokálních *watchdogů*, která je zároveň jedním z důvodů vzniku této práce, je fakt, že tato skupina aktivit, aktivistů a organizací není jakožto skupina rozpoznávána, není zkoumána, a dokonce ani pojmenována (pojem *watchdog* či nějaký jeho ekvivalent se, alespoň zatím, moc neužívá), jako by neexistovala. Z absence pozornosti a zájmu plynou pro *watchdogové* aktivity nepříjemné důsledky, neboť se jim jako celku nedostává teoretické ani praktické podpory.

Vysvětlení a vymezení pojmu *watchdog* je samostatnou a ne právě malou částí magisterské práce, proto tu pouze bez dalšího uvedu, že pod lokálním *watchdogem* rozumím *institucionalizovanou nedůvěru místních občanů k představitelům samosprávy*.

## **1.2 Cíle práce**

Přidržíme-li se výše zmíněného, pak cílem práce je v prvním plánu watchdogové aktivity rozpoznat, pojmenovat a prozkoumat, a v druhém plánu jim tímto poskytnout onu tolik potřebnou podporu. Identifikování watchdogu jako svébytné, legitimní a užitečné občanské aktivity by mělo napomoci konsolidování vztahů mezi watchdogy a ostatním subjekty v jeho nejbližším okolí (politici, média, veřejnost).

Při zvažování, jak nejlépe uchopit téma diplomové práce, jsem dospěl k názoru, že nejsmysluplnější bude pokusit se o skloubení teoretického a praktického vyznění práce, aby byla užitečná nejen z hlediska vědeckého zkoumání občanského sektoru, ale také z hlediska samotného rozvoje občanského sektoru. Kritérium užitečnosti tedy sehrálo při definování cíle diplomové práce možná větší roli, než je obvyklé, vzhledem k povaze tématu to ale považuji za opodstatněné. Cílem práce tedy bylo vyjít od teoretického vymezení problematiky watchdogu ke zmapování jeho praxe a analýzou této praxe pomocí zahraničních metodik profesionálního občanského aktivismu dojít k vyhodnocení správných a chybných postupů, a tím položit základy metodiky české praxe lokálního občanského watchdogu, ilustrované případovými studii jako příklady dobré a špatné praxe. Pro stanovený rozsah magisterské práce se tento záměr ukázal jako příliš rozsáhlý. Důraz byl přenesen na teoretickou část, vymezení pojmu watchdog a jeho zasazení do kontextu, a z praktické části byla nejvíce rozpracována problematika legitimacy a analýza prostředí watchdogu, neboť oboje přímo navazuje na teoretický rámec. Praktickou metodiku watchdogových aktivit zpracovávám pak mimo účely diplomové práce jako její pokračování.

Nyní musím přiznat osobní motivaci ke zpracování tohoto tématu. Pět let se prakticky zabývám tím, co chci v této práci teoreticky uchopit. To může přinášet výhody (dostatek zkušeností s tím, o čem píšu) i nevýhody (nesrozumitelnost způsobenou příliš hlubokým ponorem do tématu a nedostatkem odstupu). Každopádně doufám, že výhody převáží nad nevýhodami.

## **1.3 Použité metody**

Teoretické vymezení problému a definice zkoumaných oblastí vycházejí za prvé z dostupné literatury a za druhé z vlastních zkušeností autora z pětiletého působení ve

watchdogové organizaci i ze zkušeností dalších českých a slovenských watchdogů, kteří byli žádáni o teoretický popis vlastní aktivity. S téměř nulovou existencí česky psané odborné literatury na téma watchdog autor již předem počítal, ovšem překvapivě se ukázalo, že u zahraniční literatury je situace jen o málo lepší. Zároveň s touto prací vznikal slovenský sborník textů o občanské kontrole samospráv, který měl autor díky ochotě editora sborníku k dispozici, ačkoli oficiálně byl zveřejněn až v lednu 2007.

Stav a aktivity současného českého a slovenského watchdogu byly mapovány jednak osobními rozhovory, kde to bylo možné, se zástupci watchdogových organizací a jednak písemným dotazníkem.<sup>3</sup> U watchdogových aktivit jsem zkoumal důvody volby daných témat a aktivit, způsoby jejich výkonu, úspěšnost a míru reflexe neboli profesionality.

Kapitola třetí (Watchdog v praxi) je doprovázena mnoha příklady z praxe, které mají spíše ilustrativní charakter. Podkapitola „Témata“ pak předkládá několik případových studií, jejichž ambicí ale opět není nic víc než ilustrovat, jak se v daném tématu může watchdog pohybovat. Případy jsou sice vybírány s ohledem na důležitost (precedenčnost) pro další kauzy, ale jsou natolik rozdílné v tom, co je na nich podstatné, že jim nebyla dána jednotná struktura. Jedná se tedy o volný popis watchdogových případů.

Významnou pomocí k dosažení cílů práce byly konzultace s Petrem Štěpánkem, bývalým předsedou sdružení Oživení a nyní aktivním politikem, a Vladem Pirošíkem, advokátem a spolupracovníkem Transparency International Slovensko, kteří jsou asi jedinými odborníky na problematiku watchdogu v České republice a na Slovensku.

## **1.4 Struktura práce**

Strukturu práce jsem již v podstatě popsal při popisu stanovování cílů práce. Přes všechna specifika má tato magisterská práce klasickou strukturu, neboť začíná teoretickým vymezením problému: Co je watchdog, kde se vzal a jaká je jeho funkce? Na tuto otázku jsem musel odpovědět mimo jiné pomocí odpovědi na podotázky týkající se problematiky korupce, neboť korupci jsem označil za prioritní téma watchdogu.

Po teoretické části následuje analýza praxe watchdogu, která poskytla odpověď na otázku po zdrojích legitimacy watchdogu a poskytla údaje k vytvoření mapy prostředí watchdogu. Praxi watchdogu ilustruji několika případovými studii a na závěr doplňuji základními doporučeními pro strategický postup v kauze či kampani.

---

<sup>3</sup> Dotazník je Přílohou 1 této práce a jeho struktura odpovídá struktuře výzkumných rozhovorů.

Závěr práce je zhodnocením současných českých a slovenských watchdogových aktivit, přehledem jejich silných a slabých stránek a vnějších příležitostí a hrozeb.

## **2. Teorie watchdogu: vymezení pojmů**

V teoretické části si kladu za úkol zodpovědět následující okruhy otázek: Jaká je role nevládních neziskových organizací typu watchdog v občanském sektoru, v občanské společnosti a v demokracii? Co je watchdog, jaká je jeho charakteristika, funkce, účel? Co je korupce, jakou má povahu a jaké příčiny, jak se proti ní dá bojovat?

### **2.1 Občanská společnost**

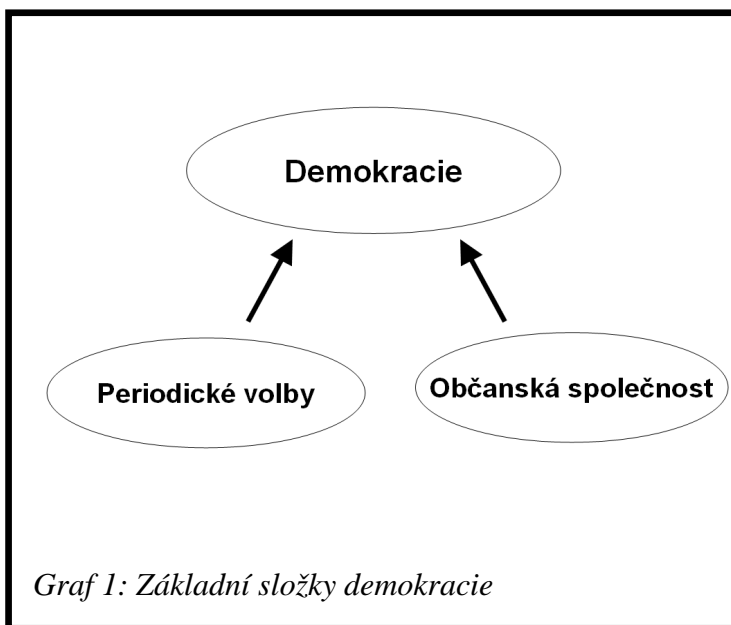
#### **2.1.1 Postavení watchdogu v demokratickém státním uspořádání**

Že žijeme v demokratickém státě a že je to tak dobře, nebývá obvykle zpochybňováno. Budeme-li vycházet z Popperovy definice demokracie (1998: 188), pak máme demokratickou formu vlády, neboť nám je umožněno ji bez krveprolití sesadit. Máme zastupitelskou demokracii, neboť je nám umožněno v periodicky se opakujících volbách volit si své zástupce do parlamentu a zastupitelstev. Že je pro demokracii bytostně důležitá zaručená periodicitu voleb, zdůrazňoval již Rousseau (1978: 287). Od jeho dob se ale demokracie rozšířila a zakořenila v mnoha zemích a z touhy po ní se stala téměř samozřejmost, výstižně charakterizovaná častým klišé „demokracie coby nejlepší ze všech špatných forem státního uspořádání“. Na nedostatky demokracie chápané jako periodicky se uskutečňované svobodné volby již dávno nepoukazují jen „levicoví intelektuálové“, libertariáni či anarchisté, jako Thoreau, Marcuse, Foucault nebo Chomsky. Zejména v souvislosti s do značné míry marnou snahou exportovat demokracii do zemí, kde nemá žádnou tradici, vidíme, že demokracie vyžaduje více než svobodné volby. Vyžaduje mnohem větší míru zapojení občanů do správy věcí veřejných než jen jít jednou za čas k volbám. „Exportovat“ je možné formální prvky demokracie, nikoli demokratickou kulturu. Demokracie je totiž dobrovolná a permanentní aktivita občanů. Demokracie vyžaduje funkční občanskou společnost.<sup>4</sup> Graf 1 ilustruje tyto dvě základní složky demokracie.<sup>5</sup>

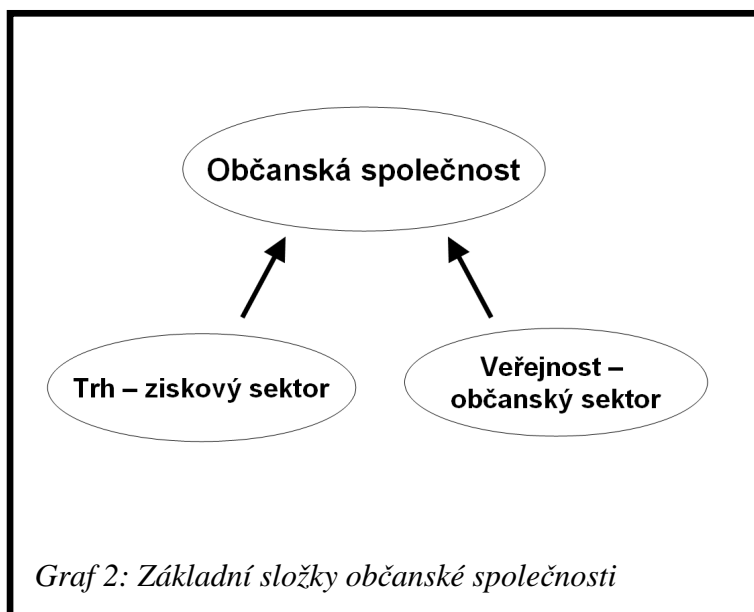
---

<sup>4</sup> Dospívám zde k pojmu demokracie, který není ideologicky, resp. politicko-filozoficky neutrální. Na poli teorie demokracie bych se pohyboval v preferování participační, pluralitní demokracie s výraznými prvky přímé demokracie založené na decentralizaci v protikladu k čistě reprezentativní (zastupitelské), elitní a jak z dalšího textu vyplýne i neokorporativní demokracie (podle klasifikace v Skovajsa 2004: 322-3).

<sup>5</sup> Následuje série grafů, v níž následující graf rozloží jednu ze složek grafu předchozího, takže jejich poskládáním bychom dostali strom, jehož základnu tvoří demokracie a jednu z větví watchdog.



Občanskou společností zde budeme trochu zjednodušeně rozumět „takový soubor nevládních institucí, který je dost silný, aby mohl fungovat jako protiváha státu, a zatímco ponechává státu funkce garanta míru a arbitra zásadních zájmů, zabraňuje mu atomizovat zbytek společnosti a ovládnout ho“ (Gellner 1997: 10). Občanská společnost v tomto pojetí stojí mezi jedincem, resp. rodinou a státem a zahrnuje jak ziskový (nebo též soukromý, tržní, komerční) sektor, tak občanský sektor (souhrn neziskových, nevládních, ale veřejných aktivit).<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Jedná se tedy o maximalistické pojetí občanské společnosti podle typologie Pereze-Diaze (1998: 211-2).

Rozvoj trhu a rozvoj občanské veřejnosti probíhal zároveň a ve vzájemné podmíněnosti, jak popisuje Habermas ve *Strukturální přeměně veřejnosti* (2000: 71-86), první jako aktivita umožňující jednotlivcům nabytí samostatnosti a nezávislosti na státu, druhé jako aktivita umožňující stát posuzovat, hodnotit a kritizovat, první jako směna zboží, druhé jako směna informací. Jak rozvoj trhu, tak občanského sebeuvědomění vedly k vytvoření člověka chápajícího se jako protějšek státu oprávněný klást na něj nároky a požadavky.

Podstatou trhu je uspokojování soukromých potřeb a dosahování zisku. Požadavky občanů vystupujících v tržním sektoru na stát se týkají zejména garantování svobodného obchodu, minimalizace směnných překážek a ustavení neosobních, všeobecně platných zákonných norem a jejich vymáhání. Čistý trh tedy je nebo by měl být nepolitickým prostorem výroby, směny a spotřeby. Rozvinuté tržní hospodářství jako veřejný prostor setkávání občanů je tedy důležitou mimopolitickou sférou s klíčovým významem pro omezení moci a zachování svobody. (Taylor 1994: 32-3).

Na druhé straně občanský sektor se podle Habermase vyvíjel v západní Evropě osmnáctého století v první fázi jako literární veřejnost, jako publikum učící se kritizovat a získávající občanské sebevědomí nezávislé na státu, a později jako politická veřejnost, která se vůči státu vymezuje a posuzuje ho. Zbraní této veřejnosti je její hlas, veřejné mínění, které jediné může legitimizovat vládu i přijímané zákony. (Habermas 2000: 71-86) Sílu veřejnému mínění dodávají svobodná média. „Vlády by měly připravovat zákony a uplatňovat moc uprostřed debatující veřejnosti. Parlament či soud by při svém rozhodování měl vždy shrnout a ustanovit to, co už vyplynulo z osvětlené diskuse mezi obyvatelstvem. Zde je pak zdroj toho, co Warner v Habermasově duchu označil jako ‚princip kontroly‘, totiž trvání na tom, že jednání vládnoucích institucí musí být veřejné, tj. přístupné kontrole kritické veřejnosti.<sup>9</sup> Je-li legislativní uvažování veřejné, poskytuje veřejnému mínění informace a umožňuje mu, aby jako takové bylo maximálně racionální, zatímco samo se podvoluje jeho tlaku a tak uznává, že legislativa se nakonec musí sklonit před jasným mandátem veřejného mínění.“ (Taylor 1994: 24)

Moc hlasu veřejného mínění ale s nástupem masovosti selhává. Masová média nejsou nutně svobodná a nezávislá (jsou vystavena čím dál většímu tlaku konkurence jako tržní subjekty i tlakům mocenským), masově volené vlády se veřejnému mínění podřizují buď naoko, nebo se nepodřizují vůbec. Nastává věk masové manipulace. Selhává masová veřejnost ve své kritičnosti, nekriticky konzumuje, místo aby kriticky posuzovala. (Habermas 2000: 254-

273) Nastal konec veřejného užívání rozumu. „Publikum se rozpadlo na menšiny neveřejně uvažujících odborníků a velkou masu veřejně recipujících konzumentů.“ (Habermas 2000: 273) Apolitizovaná, resp. privatizovaná veřejnost se pomocí masmédií stává prostředkem ekonomického i politického ovlivňování s cílem udržet status quo. O vliv na veřejnost, respektive o vliv na veřejné mínění ale vedle politických a lobistických struktur zároveň usilují i nové formy občanské společnosti, organizovaná zájmová uskupení občanů, nezávislá na státu a bez ziskového účelu.

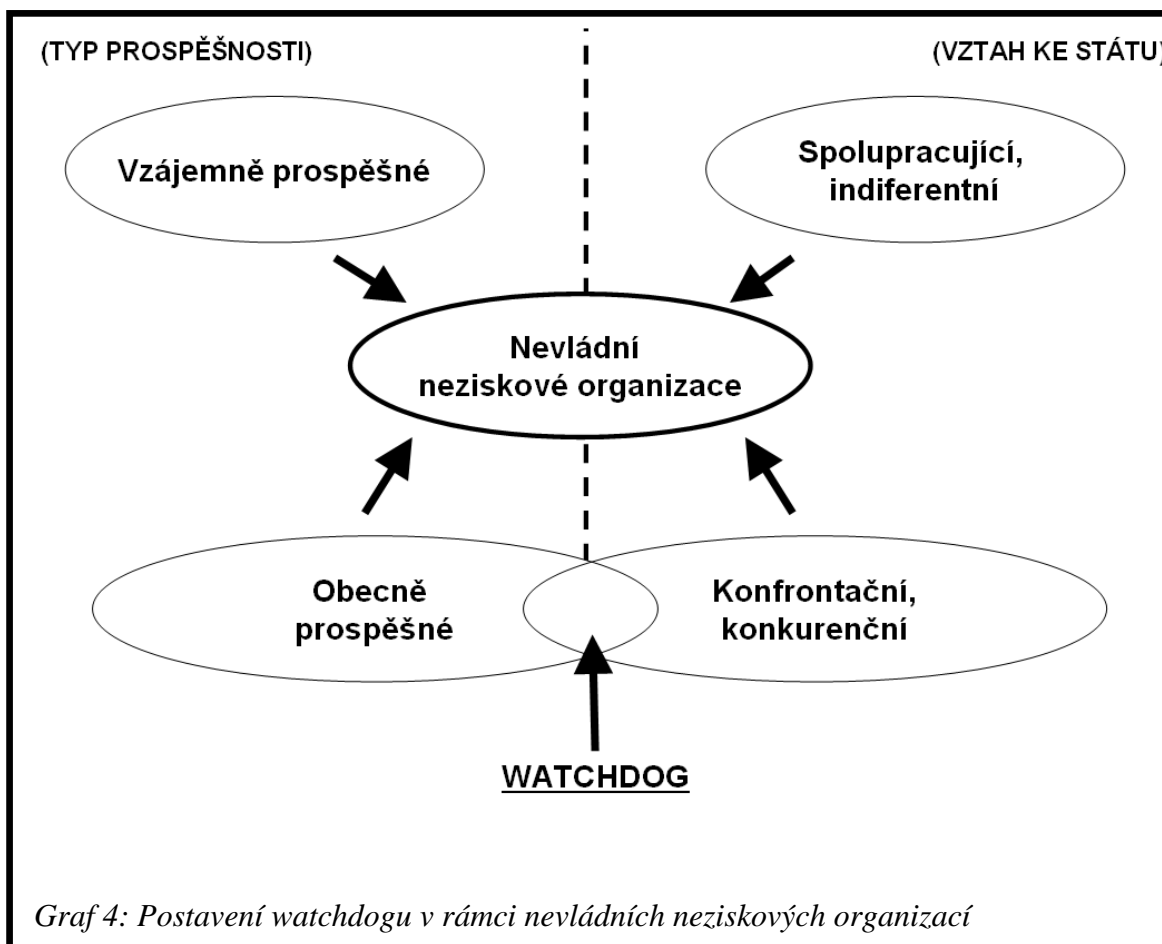


*Graf 3: Základní složky veřejnosti - občanského sektoru*

Občanské spolky, nevládní neziskové organizace, můžeme dělit podle toho, zda jsou vzájemně nebo obecně prospěšné. Dále je můžeme dělit i podle toho, zda je jejich vztah ke státu, případně komerčnímu sektoru konfrontační, případně konkurenční, nebo kooperativní či lhostejný. Ve skupině nevládních neziskových organizací, které jsou zároveň obecně prospěšné a konfrontační/konkurenční, tvoří významnou část tzv. watchdogové organizace (viz graf 4)<sup>7</sup>. Tyto organizace plní funkci občanské kontroly, kriticky posuzují rozhodování veřejné správy v oblastech, v nichž cítí riziko páčání škody na veřejném majetku a veřejných zájmech, na člověku a jeho právech a svobodách. Kontrolují a případně kritizují stát, trh a média a bojují s nimi o vliv na veřejné mínění.

<sup>7</sup> Spolu s watchdogovými organizacemi bych do této skupiny zařadil ještě organizace typu „public advocacy“, „public policy“ a „think tank“. Tyto čtyři typy organizací řadí do jedné skupiny také výzkum think-tanku NETT, ve kterém byly souhrnně definovány jako „nestátní neziskové organizace a neformální skupiny, jejichž deklarovaným posláním a skutečnou hlavní náplní činnosti je formativní působení ve veřejném prostoru“. (NETT 2005) Mimochodem i v tomto výzkumu je zdůrazněna příznačnost faktu, že tato anglická označení nemají český ekvivalent.





### 2.1.2 Občanská společnost v České republice

Demokratické státní uspořádání bez funkční občanské společnosti může vést k ovládnutí státu skupinou lidí u moci, ke skryté formě oligarchie dokola stvrzované ve volbách. Když občané nevěnují státu pozornost, když jimi vytvářené veřejné mínění je slabé a bez normativních účinků na vládnoucí představitele, když nepožadují po médiích plnění role hlídacího psa demokracie a nesnaží se o veřejné ventilování vlastních názorů, vláda zůstane bez kontroly, zcentralizuje důležité rozhodovací pravomoci, pomocí korupčních praktik a propojení s důležitými lobistickými skupinami tržního sektoru si zajistí dostatek prostředků na nejpůsobivější volební kampaň a vyhraje další volby.

Jak se bránit takovému selhání demokracie? Jinými slovy jak zajistit fungování občanské společnosti? Jedním z hlavních důvodů ztroskotávání demokracie je podle Taylora (1994: 40) „známý pocit občanského odcizení ve velkých, centralizovaných a byrokratických společnostech. Průměrný občan má pocit, že moc je vykonávána kdesi daleko a že na něj často nebere ohled. Panuje pocit bezmocnosti vůči vládnímu aparátu...“ Pocit odcizení,

způsobený vzdáleností a nesrozumitelností rozhodovacích procesů, vede k nezájmu občanů. Taylorovým receptem je celková decentralizace: decentralizace moci, decentralizace veřejnosti a decentralizace médií. „Decentralizace je žádoucí i ve sféře veřejnosti. Může dokonce podpořit politickou decentralizaci - a naopak. Fakt, že důležité otázky se rozhodují na lokální úrovni, zvyšuje význam místních médií, která všem, jichž se tyto otázky týkají, umožňují silněji promluvit, a tak podporují lokální debatu. (...) Fungující lokální veřejnost může změnit i národní debatu. (...) menší veřejné sféry se začleňují do větších, a sice v tom smyslu, že debaty vedené v menších sférách vstupují do témat sféry národní a ovlivňují její agendu.“ (Taylor 1994: 40-1)

Také Václav Havel (1999) uvádí decentralizaci státu jako jeden ze tří základních pilířů občanské společnosti. Proces decentralizace je jakožto „princip subsidiarity“ (rozhodování na nejnižší možné úrovni) silně prosazován Evropskou unií, takže v tomto ohledu můžeme mluvit o pozitivním vlivu členství v EU na vývoj občanské společnosti v jednotlivých členských státech. Decentralizace s sebou sice přináší i mnoho potíží a problémů (na některé narazíme v kapitole 2.2.2), o její celkové prospěšnosti dnes ale valná většina politiků a teoretiků už nepochybuje.

Decentralizace, čili rozhodování blíže občanům, je prvním krokem k jejich následnému zapojení do rozhodování a zároveň předpokladem zvýšení jejich zájmu o toto rozhodování. Tento druhý krok, umožnit participaci občanů, už ale není schvalován naprostou většinou politiků, alespoň ne v České republice. „Pokud se někteří politici snaží svůj odpor k omezování pravomocí státu přece jen nějak ideologicky omluvit, pak nejčastěji říkají jedno: ve volbách si nás lidé vybrali, a my tu jsme tudíž od toho, abychom z jejich vůle vládli. Vše ostatní a vše mimo to je útokem na zastupitelskou demokracii, na standardní politické strany a vůbec na standardní politický systém. Ke společenskému přerozdělování prostředků je určen stát a tuto jeho odpovědnost nelze rozměňovat. Pokus vytvářet či podporovat jakékoli jiné a z centra politicky nekontrolované paralelní struktury znamená zpochybňovat parlamentní demokracii.“ Je nabíledni, že tato Havlova slova (1999) míří na politiku reprezentovanou v naší zemi Václavem Klausem, zastáncem čisté, formální zastupitelské demokracie.

Participace občanů na rozhodování veřejné správy znamená, že se lidé 1) zajímají o rozhodování (tzn. vyžadují dostatečné množství informací), 2) že skrze aktivní zájem vyvíjejí kontrolu nad tímto rozhodováním (tzn. vyžadují zodpovědnost za zjištěné nedostatky) a 3) že mohou některá rozhodnutí vykonávat přímo sami nebo alespoň skrze nějaké otevřené procesy ovlivňovat. Oponenti participace tudíž odmítají široký přístup

občanů k informacím, vyvozování jiné odpovědnosti než té projevené voliči při volbách a zavádění procesů umožňujících přímé rozhodování občanů.

Přejít od pouhé decentralizace politiky ke skutečné participaci občanů na ní není nijak samozřejmé. Zatímco decentralizace veřejné správy proběhla v České republice relativně úspěšně (chybí decentralizace kontrolních mechanismů a problémy vyvolává také podřízení státní správy na úrovni obcí a krajů vedením samospráv), participace občanů na rozhodování je stále nízká. Není podporována ze strany veřejné správy a není ani aktivně vyžadována ze strany občanů. Ačkoliv čeští občané se v průzkumech veřejného mínění vyjadřují značně kriticky, nejsou ochotni svou kritiku převést do činů. Například výzkum CVVM (2005) sice ukázal, že ze všech společenských oblastí občany nejvíc trápí vysoká míra korupce (83%) a hospodářské kriminality (80%) a že s možností účasti občanů na rozhodování je spokojena jen desetina dotázaných, na druhé straně výzkumy zjišťující ochotu občanů se na řešení těchto problémů podílet ukazují, že tato ochota je velmi nízká. Například při výzkumu společnosti GfK Praha (2006) uvedlo jen 21% dotázaných, že by oznámilo korupci policii. Dále tentýž výzkum ukázal, že ačkoli mezi nejzkorumpovanější instituce podle dotazovaných patří úřady, vláda, policie a politické strany, tak zároveň 84% dotázaných si myslí, že proti korupci by měl bojovat stát, a ne občané.

Na podobný paradox ukázaly ve výzkumu politické kultury občanů Zdenka Vajdová a Jana Stachová (2005: 891-2): překvapivě velký podíl participativních postojů v politické kultuře české populace v roce 2000 vysvětlují tím, že pod působením komunistického režimu se vytvářely postoje blízké participativním postojům (proklamace vlády lidu a 99% účasti ve volbách, masová účast lidí v organizacích Národní fronty, formální i aktivní členství v řadě dalších, do státní struktury zapojených organizací). Autorky zároveň označují tyto postoje v české populaci za kvazi-participativní, neboť jsou většinově indikovány neosobními výroky, připomínajícími deklaraci normy, zatímco „s výroky, indikujícími participativní postoje vzhledem k politickému ‚já‘, v nichž se mluví o aktivní účasti v politice, o členství v politické straně, často v 1. osobě, je podmíněná míra identifikace podstatně menší“ (Vajdová, Stachová 2005: 892).

### **2.1.2.1 Problémy výzkumu rozvoje občanské společnosti**

Vysvětlením vysoké míry participativních postojů jejich vznikem ještě za období komunismu vzniká problém pro jinou část zmíněného výzkumu, v níž autorky zkoumaly „občanskou angažovanost“ české populace. Pojem „občanské angažovanosti“ a výzkum

její míry v české populaci by mohl být užitečný pro popis rozvoje té stránky občanské společnosti, kterou se tato práce zabývá, tedy participace občanů na politickém rozhodování. Občanská angažovanost je však v tomto výzkumu postavena na roveň účasti občanů v občanských sdruženích.<sup>8</sup> Autorky uvádějí, že podíl sportovních sdružení je 40-50%, v některých regionech převládají hasičské a myslivecké spolky, v jiných folklorní spolky. Dovolím si tvrdit, že valná většina sdružení tohoto typu (sportovní, myslivecké, rybářské, hasičské apod.) existovala už za komunismu (většinou jako součást vyšších centrálně řízených celků), z čehož by plynula možnost zkoumat stejným způsobem občanskou angažovanost v nesvobodném Československu a výsledek by se nejspíš výrazně nelišil od výsledků zkoumání v demokratickém Česku. Myslím, že jde o nevhodně zvolený pojem, neboť snad ani dnes, natož za komunismu, by se občanská angažovanost neměla měřit členstvím ve sportovních a mysliveckých sdruženích. Podle postupu autorek při tématu participace by i zde měly hovořit o kvazi-občanské angažovanosti.<sup>9</sup>

Tímto výzkumem se tu zabývám podrobněji proto, že ilustruje skutečnost, na niž jsem narazil při hledání dat o nevládních neziskových organizacích relevantních pro tuto diplomovou práci. Nenašel jsem žádný výzkum občanského sektoru, který by nějakým kvantitativním způsobem rozlišoval organizace například na obecně a vzájemně prospěšné. Organizace, kterými bych se rád zabýval, se navíc dostávají pod rozlišovací schopnost, pokud se vezme v úvahu suma všech registrovaných občanských sdružení. Nenašel jsem ale ani žádný výzkum, který by se zabýval strukturou občanských sdružení po odečtení těch klasických největších skupin (sportovní a náboženské organizace, odbory, chovatelé, hasiči, rybáři, myslivci, sociální a kulturní organizace, sdružení rodičů a přátel škol atd.), které tvoří kolem tří čtvrtin všech sdružení.

---

<sup>8</sup> Výzkum využívá centrální databáze občanských sdružení Ministerstva vnitra, což je jistě ta nejschůdnější cesta, ovšem autorky neupozorňují na skutečnost, že v této databázi de facto není aktualizována úmrtnost občanských sdružení, neboť zaniklé občanské sdružení obvykle Ministerstvu vnitra svůj zánik neohlásí. Používat tuto databázi je tedy možné pro srovnávací účely mezi regiony, což je hlavním záměrem autorek, používání absolutních čísel je ale zavádějící. Nikdo dnes neví, zda je počet občanských sdružení oproti stavu v centrální databázi ve skutečnosti nižší o pět, deset, dvacet či třicet procent.

<sup>9</sup> Aby nedošlo k nedorozumění, musím doplnit, že pokládám v souladu s Tocquevillem (1992) a Putnamem (1995) občanské sdružování se a aktivní pospolitý život za jeden z určujících faktorů kvality demokracie, ale zároveň pokládám za důležité, aby občanská sdružovací aktivita byla rozložena rovnoměrně do celé škály možností, jež občanský sektor nabízí: aby se část občanů věnovala také oněm veřejně prospěšným a konfrontačním aktivitám podle výše komentovaného grafu č.4. Pokud se budou občané sdružovat jen k prosazování vlastního zájmu a ke společnému trávení volného času zábavními aktivitami, nedojde k naplnění předpokladů, jež skutečná demokracie ke svému fungování potřebuje. Pod pojmy „občanská angažovanost“ a „občanský aktivismus“ cítím nasazení, které překračuje čistě osobní zájmy k zájmům veřejným. Sdružování rybářů do rybářských spolků bych proto nazval – se vší úctou a bez pejorativního nádechu - „rybářskou angažovaností“ a občanství bych spojoval pokud možno s péčí o obec v širokém slova smyslu, tedy o věci veřejné, o stát, o vše, co se netýká jen vymezené části občanů.

Pro výzkum vývoje občanské angažovanosti ve smyslu zapojování se do rozhodovacích procesů by bylo například zajímavé zjistit, jak se vyvíjí množství občanských sdružení založených za účelem ochrany přírody a krajiny, neboť tento účel podle Zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, umožňuje vstupovat takovýmito sdružením do správních řízení, v nichž může dojít k ohrožení přírody a krajiny (což jsou de facto všechna územní a stavební řízení). Na území hlavního města Prahy je registrováno určitě alespoň sto takovýchto organizací, sdružujících místní občany, kteří se rozhodli veřejně vystoupit a aktivně zasáhnout do rozhodovacích procesů, ať už za účelem zabránit nějakému záměru nebo nějaký prosadit.<sup>10</sup>

Pro výzkum, který by podrobně analyzoval rozvoj struktury občanských sdružení a zabýval by se i množinami desítek a stovek sdružení, není v současné době dostupný materiál. V registru občanských sdružení Ministerstva vnitra ČR bylo k 31.8.2006 registrováno 64 689 občanských sdružení, což je na jedné straně počet v rámci běžného výzkumu detailně neanalyzovatelný a na druhé straně se jedná o údaj s nízkou výpovědní hodnotou, neboť obsahuje velký, leč neznámý počet sdružení, která již přestala existovat. Z těchto důvodů se tato práce nebude věnovat žádným kvantitativním, ale pouze kvalitativním analýzám.

---

<sup>10</sup> Koalice pražských občanských sdružení SOS Praha má podle údajů na svých webových stránkách [www.sospraha.cz](http://www.sospraha.cz) ze září 2006 69 členských organizací, z nichž minimálně u padesáti se jedná o malá neprofesionální sdružení místních obyvatel. Předpokládám, že existuje alespoň stejné množství tohoto typu občanských sdružení na území Prahy, které se nepřihlásilo do Koalice SOS Praha.

## 2.2 Watchdog

### 2.2.1 Pojem „watchdog“

Watchdog [wočdog] v anglickém jazyce znamená „hlídací pes“. „Oxford American Dictionary vykládá pojem ‚watchdog‘ v původním významu jako ‚psa drženého za účelem hlídání majetku‘. Později se tímto pojmem začala označovat ‚osoba (nebo organizace) jednající jako strážce lidských práv apod.‘ Jiné slovníky vykládají pojem watchdog jako ‚ten, který něco hlídá před ztrátou, promrháním, odcizením nebo nežádoucími zásahy‘. Počítačovní odborníci používají tohoto pojmu pro označení ‚detektoru softwarových anomálií‘, který hlídá počítače před selháním softwaru. Všechny tyto definice mají jedno společné: hlídání něčího majetku nebo práv před těmi, kdo je chtějí uzmut, případně s nimi nenakládat řádným způsobem. V anglicky mluvících zemích se slovo watchdog používalo i jako sloveso (*to watchdog*) od počátku dvacátého století.“ (Štěpánek 2004:1) Pojem watchdog je tedy široký a tématicky neutrální.

#### 2.2.1.1 Terminologická poznámka

Tato práce upřednostňuje používání pojmu watchdog před snahou vymýšlet český ekvivalent. Autor práce sice není příznivcem anglikanismů vtírajících se do českého jazyka, ale přesto raději označuje sebe a svou činnost jako watchdog než jako hlídacího pes nebo občanskou kontrolu.

V této práci budou používány tyto termíny:

- **watchdog/-y** – pro styl a obsah činnosti provozované watchdogerem nebo watchdogovou organizací; pro subjekt takovou činnost vykonávající;
- **watchdoger/-ři** – osoba věnující se watchdogovým aktivitám; osoba provozující watchdog;
- **watchdogová organizace** – organizace věnující se zejména watchdogovým aktivitám; organizace provozující watchdog;
- **watchdogový** – naplňující charakteristiky watchdogu.

#### 2.2.2 Nedůvěra jako zdroj i ohrožení watchdogu

Sousloví hlídací pes se u nás nejčastěji spojuje s médii jako hlídacími psy demokracie. Je to skutečně jedna z nejdůležitějších funkcí médií, neboť demokracie funguje jen tam, kde je svoboda tisku. Dnes je tato funkce médií bohužel upozaďovaná, jelikož mnohem lépe se prodává „watchdog celebrit“. I mediální prostředí se stalo nekompromisně tržním, ale zároveň se kvůli svému rostoucímu vlivu na veřejné mínění stále častěji zaplétá do mocenských her. Mocní mají vždy tendenci ovládat i média. „Politici a politické strany si velmi záhy uvědomily, jak podstatným činitelem ve hře o volební hlasy jsou média v demokratických společnostech, a od počátku 90. let až do současnosti se snaží udržet si nad médii vliv, který jim umožňuje využívat je pro své politické cíle,“ píše Skovajsa v analýze vztahu české politiky a médií a ilustruje tuto skutečnost přetrvávající neochotou politiků vzdát se kontroly nad veřejnoprávními médii, které dokonce označuje za rukojmí politiků. (Skovajsa in Nešpor, Večerník eds. 2006: 29) Tato situace vyvolává potřebu „hlídat hlídače“, potřebu watchdogu médií. V České republice žádný takovýto soustavný a systematický watchdog neexistuje. V západních demokraciích jsou celkem běžné a dokonce i na Slovensku provozuje analytik Gabriel Šípoš rozsahem malý, ale zásluhou velký Slovak Press Watch ([www.slovakpresswatch.blogspot.com](http://www.slovakpresswatch.blogspot.com), [www.spw.blog.sme.sk](http://www.spw.blog.sme.sk)), snažící se odhalovat chyby, nepravdy a zkreslení předkládané čtenářům slovenskými médii. (K hlídání médií jako jedné z podstatných funkcí občanského watchdogu se podrobněji vrátíme v kapitole 3.2.3.)

Média – pokud vůbec – plní svou kontrolní funkci spíše na celostátní úrovni, případně ještě dokáží občas věnovat větší kus energie, tedy času a peněz, na nějaké větší město, ale už ne systematicky. Dlouhodobou (permanentní) a systematickou kontrolu správy věcí veřejných na komunální úrovni mohou vykonávat pouze občané. Pokud se jí nevěnují, pak podle pořekadla „příležitost dělá zloděje“ přestanou nehlídatí politici a úředníci rozlišovat mezi zájmem veřejným a soukromým. Je to tedy nedůvěra, plynoucí ze znalosti mnoha skutečných případů zneužití veřejných funkcí k soukromému prospěchu, která je základní motivací watchdogu. Hlídat musím toho, komu nevěřím. Proto také Rao (1998: 914) označuje watchdog jako „institucionalizovanou nedůvěru“.

Ovšem specifikem mladé demokracie v postkomunistické situaci denně zkoušené velkými korupčními skandály je nezdravě nízká míra důvěry ve společnost,<sup>11</sup> která se

---

<sup>11</sup> „Podle průzkumu Občanská společnost 2004 si jen necelá pětina českých občanů (17%) myslí, že většině lidí se dá věřit. (...) Zkušenost totalitního režimu a nedávné postkomunistické transformace zanechala zklamání a posílila nedůvěru ve společnost, což je rys společný všem postkomunistickým zemím“ (Vajdová 2004: 41). „Praktickým důsledkem fungování klik, klientelistických vztahů, manipulací a nakonec i korupce, stejně jako dalších výše zmiňovaných faktorů inherentních současnému českému podnikatelskému prostředí,

projevuje vysokou mírou nedůvěry občanů v samotné watchdogy (Kdo je platí? O co jim vlastně jde? Pro koho pracují?) a nedůvěrou ve státní kontrolní mechanismy, které by lokálnímu watchdogu měly být spíše oporou. Tedy nejenže watchdog hlídá své politiky, neboť jim nevěří, ale musí hlídat i ty, kteří mají tyto politiky kontrolovat, vyšetřovat, soudit nebo trestat, neboť ani jim watchdog v dnešní české situaci věřit nemůže. Občanští aktivisté v roli watchdogu pak často suplují oficiální, státem garantované kontrolní mechanismy, které ve své funkci hlídače selhávají (Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Policie ČR, různé odvolací orgány apod.). Tato obtížnost dovolat se práva a vymoci ho nejenže dusí watchdogové aktivity, ale watchdog samozřejmě nemůže (i kdyby chtěl, ale on ani nechce) přebírat zákonem dané pravomoci státním orgánům. Každopádně špatná vymahatelnost práva je největší bariéra, na kterou watchdogové organizace u nás narážejí. Ideální je stav, kdy se občanské a oficiální, státem garantované kontrolní mechanismy se doplňují: watchdog odhalí, stát potrestá.

### **2.2.3 Watchdog čeho?**

Musím se ještě jednou zastavit u pojmu watchdog, neboť ho zatím používám s takovou samozřejmostí, jako by jeho obsah byl daný a všem známý. Bohužel není, a to ze dvou hledisek, z hlediska metody a z hlediska tématu.

Řekli jsme již totiž, že pojem watchdog je tématicky neutrální. Dokonce v rozporu s tím, co jsem zatím tímto pojmem označoval, je skutečnost, že nejčastějšími watchdogy jakožto nevládními neziskovými organizacemi jsou organizace na ochranu spotřebitelů a organizace na ochranu občanských a lidských práv, práv dětí, žen a zvířat a velká část ekologických organizací. Z historického hlediska se watchdogové skupiny začaly formovat začátkem 20. století v USA, mezi prvními a možná vůbec první byly spotřebitelské watchdogy. V USA byl první watchdog hájící zájmy spotřebitelů proti výrobcům a distributorům ve formě profesionální, servis poskytující a vlastní výzkum zajišťující organizace založen v roce 1927. V roce 1995 sdružovala největší asociace spotřebitelských watchdogů Consumer Federation of America 240 organizací pracujících na úrovni regionů a jednotlivých amerických států s celkovou členskou základnou přes 50 milionů lidí. (Rao 1998: 915) V roce 1993 psali Meyer a Imig (1993:262) o 196 watchdogových organizacích pracujících na úrovni jednotlivých států USA, které se zaměřovaly na spotřebitele, práva

---

je ovšem nízká míra důvěry ve společnost.“ Tak zní jeden ze všeobecnějších výstupů z výzkumu socioekonomických hodnot, politik a institucí v ČR. (Nešpor, Večerník eds. 2006: 144)



dětí, zvířat, občanská práva a problém chudoby. Lokální občanské protikorupční watchdogy každopádně tvoří menšinu.

Ovšem i v zahraničí se označení watchdog ustálilo zejména ve spojení s obranou spotřebitelů (consumer watchdog), kontrolou médií (media watchdog) a bojem proti korupci (anticorruption watchdog). V České republice se pojem watchdog zatím téměř nepoužívá (například za ne příliš známou doménou [www.watchdog.cz](http://www.watchdog.cz) se skrývá watchdog války v Čečensku). Protože organizace věnující se v České republice výše vyjmenovaným tématům jsou již relativně etablované a pojmenované, nabízí se u nás prostor vyhradit pojem watchdog onomu specifickému okruhu nevládních neziskových organizací, kterým se tato práce zabývá. Tyto organizace nebo někdy jen organizované aktivity existují i v západních zemích, zejména pak v USA, a rovněž jsou označovány jako watchdogy, v České republice jich zatím moc není (ale přibývají a začínají hrát důležitou roli v místě svého působení), avšak postrádají souhrnný název. Budu tedy tyto organizace označovat jako lokální watchdog (dále v této práci i jednoduše jako watchdog) a pokusím se o jejich definici: Lokální watchdog je více či méně organizovaná skupina občanů (výjimečně i jednotlivců), věnující se ve svém volném čase kontrole hospodaření a rozhodování vlastní samosprávy, a to používáním čistě „občanských“ metod a nástrojů, které má k dispozici každý občan. Při zájmu o rozhodování a hospodaření tyto organizace nutně narážejí na problematiku korupce a střetu zájmů a tato problematika lokální watchdogy spojuje, ačkoli se jinak mohou odlišně tématicky zaměřovat. Proto můžeme o těchto organizacích mluvit také jako o protikorupčních.

#### **2.2.4 Watchdog a „public advocacy“**

Druhé problematické hledisko pojmu watchdog spočívá v tom, že označuje metodu, styl práce organizace: hlídání, kontrolu. Ovšem tím, že watchdog kontroluje dodržování nějakých pravidel (v našem případě zákonnost a hospodárnost nakládání s veřejnými prostředky), hned také vynucuje, vymáhá. Zjistí-li watchdog porušení pravidel, jejichž dodržování kontroluje, vynucuje ihned nápravu stavu a vymáhá odpovědnost po tom, kdo pravidla porušil. Zjistí-li masivní a systematické porušování pravidel, požaduje změnu nastavení systému, aby k podobnému porušování již nemohlo docházet. Tím už se samozřejmě dostáváme za nebo mimo prvoplánový obsah pojmů hlídání a kontrola.

Čtveřice pojmů „watchdog“, „public advocacy“, „public policy“ a „think tank“, které nemají adekvátní české ekvivalenty a na niž jsme narazili při vymezení obsahu skupiny

zároveň veřejně prospěšných a konfrontačních organizací, totiž ve svém souhrnu vyjadřuje sumu aktivit, jimž se watchdog může věnovat. Málokterá organizace, která se označuje jedním z těchto pojmů (snad s výjimkou think tanků, ale také ne všech), se nevěnuje aktivitám, které označují ostatní pojmy. Organizace hájící či prosazující veřejný zájem (public advocacy) se věnují obvykle zároveň kontrole (watchdogu) i prosazování odpovědné a občanům otevřené politiky (public policy<sup>12</sup>) a v posledku i promýšlení teoretických základů problematiky, kterou se zabývají (think tank). Organizace se spíše přihlašují samy k některému z těchto označení a deklarují tím převahu stylu svých aktivit. Možná by se dala tato čtveřice pojmů chápat jako škála možností „formativního působení ve veřejném prostoru“<sup>13</sup> od „terénní“ práce (watchdog) až po „vědeckou“ (think tank). Proto jsem si dovolil v předchozí podkapitole uvedené organizace (spotřebitelské, lidskoprávní atd.) nazvat watchdogovými, ačkoli se často jedná spíše o *public advocacy* organizace. V praxi té které organizace tento rozdíl nemusí být vůbec poznat, respektive se může v průběhu času proměňovat.<sup>14</sup> Bylo by tudíž užitečné mít po ruce nějaké souhrnnější označení pro tyto organizace, které by se nevázalo na metody ochrany veřejného zájmu. Angličtina, jak by se dalo čekat, má takový termín v pojmu „public interest groups“, jak ho používají Meyer a Imig (1993). Tento do českého jazyka opět nepřeložitelný termín (neboli přeložitelný jen opisem, a tudíž už nepřesně, například: skupiny hájící veřejný zájem) definují Meyer a Imig jako „skupiny usilující o politický prospěch neomezený pouze na členy skupiny“. Jelikož nemáme k dispozici vhodný souhrnný pojem a nechci křečovitě rozlišovat mezi zmíněnou čtveřicí pojmů, budu užívat pojem watchdog jako pojem souhrnný, a pouze když to bude evidentně rozlišitelné, použiji pojem jiný. Ačkoli jsou jednotlivé watchdogové organizace často tématicky úzce specializované, existují mezi nimi styčné plochy nabízející možnosti spolupráce a spojení sil napříč tématy. Typickými příklady spojenectví jsou společné ekologické a spotřebitelské kampaně nebo

---

<sup>12</sup> „Public policy“ je široký, téměř neuchopitelný pojem „veřejná politika“, který bývá chápán buď jako vědní disciplína nebo široce jako činnost vlády působící na občany nebo jako způsob řešení problémů veřejnosti. (Potůček 2005: 9-21; nebo různé definice viz wikipedia.org) V označení neziskové nevládní organizace (public policy organisation) se význam trochu zužuje buď na organizaci prosazující otevřenou a odpovědnou politiku plynoucí z veřejné diskuse občanů nebo častěji organizaci věnující se kritickému zkoumání a komentování konkrétních politik (policies) na určitém území, což opět imanentně obsahuje předpoklad politiky otevřené názorům občanů.

<sup>13</sup> Organizace typu „public advocacy“, „public policy“ a „think tank“. Tyto čtyři typy organizací řadí do jedné skupiny také výzkum think-tanku NETT, ve kterém byly souhrnně definovány jako „nestátní neziskové organizace a neformální skupiny, jejichž deklarovaným posláním a skutečnou hlavní náplní činnosti je formativní působení ve veřejném prostoru“. (NETT 2005)

<sup>14</sup> Typickým příkladem je sdružení Oživení, které se označuje za watchdogovou organizaci, ale vedle watchdogových aktivit se stejnou měrou věnuje obhajobě veřejných zájmů, lobování a vedení kampaní či formulaci nových politik.

spotřebitelské kampaně soustředující se na ochranu dětí, těhotných žen a podobně. Také protikorupční watchdogové aktivity (které bychom mohli zahrnout do ochrany občanských práv) se často prolínají a kombinují s dalšími tématy, jak dále uvidíme. Budování koalic watchdogů má i své pragmatické důvody, například právě ve spojování dovedností v různých metodách práce: některá organizace má širokou členskou základnu jako dobrý zdroj informací z terénu, zatímco jiná má kontakty v politice a dobré vztahy s médii... Zatímco lokální watchdog může vlastní zkušenostmi doložit nefunkční ustanovení nějakého zákona, národní advokační organizace může rozjet kampaň a prolobovat změnu zákona.

### **2.2.5 Komplementarita watchdogu a lobování ve veřejném zájmu**

Tedy i v oblasti protikorupčních aktivit mají své významné místo advokační a lobistické kampaně. Zejména ve Spojených státech se některé velké nevládní neziskové organizace jako *Common Cause*, *Centre for Responsive Politics* nebo *Public Campaign* trpělivě věnují prosazování legislativních změn za účelem zvýšení transparentnosti v politice a ve veřejné správě. Lobistické kampaně těchto organizací bývají mnohaleté, finančně, organizačně i personálně náročné a mívají podporu statisíců lidí. V Evropě se věnuje lobování za tato témata zejména mezinárodní nevládní organizace *Transparency International*. Advokační kampaně velkých nevládních neziskových organizací se ale v mnohém opírají o watchdogovou činnost malých či menších, lokálně či regionálně působících organizací, případně o vlastní regionální pobočky. Lokální watchdogy kontrolující své místní úřady poskytují informační substrát pro argumentaci za systémové změny. Bez empirických podkladů, důkazů, že na stejné problémy narážejí občané v různých městech, není lobování ve veřejném zájmu vůbec možné.

Zatímco v USA, západní Evropě či třeba Austrálii mají profesionální a organizovaný občanský lobing a občanská kontrola tradici již desítky let, či lépe desítky let postupného vývoje a zrání, v postkomunistických zemích a zemích třetího světa vznikají tyto aktivity vzápětí po přechodu na demokratické uspořádání téměř ze dne na den, a to velmi často na základě importu financí, know-how a někdy i osob ze zemí s demokratickou tradicí. Ve shodě s aktivitami mezinárodních a nadnárodních organizací typu OECD, EU, Světové banky či Spojených národů a s podporou západních nadací se pak nově vzniklým organizacím daří pomocí kampaní a lobingu prosadit často vynikající protikorupční

legislativu. Po nějaké době se ale s údivem odhaluje skutečnost, že navzdory dobré legislativě se zemí šíří korupce a klesá důvěra v demokracii.

Ředitel Democracy Institute Jim Schultz ve své knize *The Democracy Owners' Manual* jmenuje čtyři základní předpoklady funkční demokracie: regulace sponzorských darů politikům a stranám, otevřenost zasedání politických orgánů, zajištění přístupu k informacím a regulace střetu zájmů. Tyto předpoklady je možné zakotvit v legislativě. „Nicméně funkční demokracie vyžaduje ještě určité ingredience, které jí nemůže žádný zákon dodat. Těmito ingrediencemi jsou účast veřejnosti, její závazek učit se a rozumět předmětům vládních debat a hrát aktivní roli v ovlivňování výsledků těchto debat.“ (Schultz 2003: 16) Sebelepší zákony a předpisy nemají žádnou váhu, pokud nejsou dodržovány. A dodržovány nebudou, dokud to nikdo nebude vyžadovat. Zde přichází na řadu aktivní nedůvěřivý občan – watchdog.

Fáze watchdogu tedy nastupuje, když je právní systém nastaven jakžtakž dostatečně, existují potřebné zákony a regulace, ale stát není schopný či ochotný vymáhat jejich dodržování. „Vidíte lenost, nekompetentnost, klientelismus, střet zájmů, korupci, nebo přímo neskrývané rozkrádání a organizovaný zločin. Je to úkol váš a vašich spoluobčanů zajistit, aby se vláda chovala tak, jak má. A tento úkol je těžší než připravit a prosadit nějaký zákon. Watchdog je zkrátka dalším stádiem následujícím po advokacii ve veřejném zájmu (general advocacy)<sup>15</sup>. Ve fázích aktivismu a advokacie pracujete s vládou a společnostmi na představení nových koncepcí a na ustavení zákonných a dalších standardů; na úrovni watchdogu zajišťujete, aby byly tyto standardy dodržovány.“ (Štěpánek 2004:1)

### 2.2.6 Jedinečnost watchdogu

Vedle hlídání, zda politici a úředníci dodržují zákony, vyžaduje watchdog zároveň dodržování určitých etických standardů. „Kým formální kontrolóri zisťujú porušenia zákonov a predpisov, občianska kontrola je odlišná. Nie všetko zákonné je totiž aj morálne a čestné. Ani Najvyšší kontrolný úrad nemôže mestskému úradu vytknúť, že dohodil kšeft primátorovmu kamarátovi, ak neporušil zákon.“ (Rončák in Pirošík ed. 2006: 5) V této odlišnosti je nutné spatřovat výhodu i závazek: Watchdog nemá formální prostředky

---

<sup>15</sup> Petr Štěpánek v úvodu svého *Watchdog Training Manual* rozlišuje tři fáze vývoje občanského aktivismu při demokratizaci postkomunistických společností. První *aktivistická* fáze, váží se přímo na období změny režimu, zahrnuje participaci na vytváření nové ústavy a základních zákonů a je střídána druhou, *advokační* fází (ve smyslu public advocacy lobbying), kdy ustavující se občanský sektor prosazuje své ideje vládou a parlamentem do nových zákonů. Třetí fází je watchdog hlídající dodržování zákonů. (Štěpánek 2004: 1)

k vynucení nápravy kritizovaného stavu, ale pracuje s médii a veřejným míněním, kde se najednou argument nemorálnosti a nečestnosti stává velmi silným. Watchdog jakoby komentuje nebo kritizuje ve jménu veřejnosti. Watchdog každou takovou kritikou zároveň etické standardy „vytváří“, vymezuje hranice, za nimiž je chování veřejných funkcionářů již nepřijatelné. Z toho plyne pro watchdogera závazek zaprvé být sám morálně bezúhonný (nemůže kázat vodu a pít víno) a zadruhé být důsledný v požadavcích, neboli měřit nestranně všem stejným metrem. Všichni politici, kteří překročí vymezenou hranici, musí zasluhovat stejný trest – ať už k nim watchdoger cítí sympatie nebo s nimi spolupracuje na rozkrývání kauz. Dostát tomuto předpokladu je ve skutečnosti mnohem těžší, než se zdá po přečtení těchto řádků. Spolupráce s opozičními zastupiteli, pokud se nějací schopní v zastupitelstvu vůbec najdou, funguje v principu na bázi protislužeb a vzájemné výhodnosti, ale postupem času může přecházet i k přátelství. (O spolupráci watchdogu s opozicí viz kapitolu 3.2.4).

### **2.2.7 Jak vzniká lokální watchdog**

Nevím o žádné watchdogové organizaci, která by vznikla takzvaně na zelené louce: že by se setkala pár lidí a po chvíli přemýšlení, co budou dělat, se rozhodli pro watchdog. Watchdog vzniká jako odpověď na obecně neutěšený stav, v reakci na nějakou kauzu či ohrožení veřejného zájmu, nebo se vyvine z potřeby vyřešit nějaký de facto soukromý problém. Každopádně lokální občanský watchdog se většinou rodí a vyvíjí postupně a pomalu, a pokud přežije porodní bolesti, často se neprofesionalizuje a zůstává ve stadiu připomínajícím spíše neorganizovaný občanský aktivismus či volnočasovou občanskou iniciativu. V takovém stavu je buď (vysoce záslužným) koníčkem aktivistů, (často nevědomým) předstupněm nespokojených před vstupem do komunální politiky nebo postupně slábne a zaniká.

Watchdog velmi často vzniká z občanské iniciativy či z občanského sdružení, které se staví proti nějakému záměru místní radnice. Návrh nového územního plánu města Neratovice v roce 1997 vedl k založení Sdružení občanů Neratovic, z kterého se vyvinul jeden z nejtypičtějších watchdogů v ČR, stejně tak návrh územního plánu hl.m. Prahy z roku 1999 podnítl přesměrování aktivit občanského sdružení Oživení směrem k watchdogu a k obecnějším protikorupčním projektům. Plán zrušit Základní školu Vratislavova na Praze 2 dovedl Sdružení rodičů a přátel této školy v roce 2003 k orientaci na systematickou kontrolu radnice, která v malé skupince funguje dodnes. Plánovaná výstavba dálnice byla

rozbuškou pro watchdogové aktivity ve slovenských městech Žiar nad Hronom a Považská Bystrica. Obyvatele sídliště Písečná na Praze 8, kteří se postavili proti záměru investora postavit předimenzovanou stavbu před jejich okny, přivedl náraz na neochotu a aroganci místních politiků a úředníků k watchdogu radnice Prahy 8, který však nepřežil své porodní bolesti. Klub přátel Čakovic se snažil zejména zabránit legalizaci černé skládky, jeho aktivity však dávno přesáhly toto téma a nakonec i oblast městské části Čakovice.

Na začátku tedy většinou nestojí chuť systematicky monitorovat nějakou oblast rozhodování a monitorování radnice, ale spíše nějaký konkrétní problém nebo kauza, která přes tzv. NIMBY efekt vyvolá aktivitu několika místních. NIMBY je zkratka Not In My BackYard, volně přeložitelné jako „ne na mé zahrádce“, a označuje skutečnost, že se lidé začnou o dění na radnici zajímat tehdy, když nějaký většinou stavební záměr radnice ohrožuje jejich zahrádku. A až když je záměrem ohroženo zahrádek vícero, lidé se v odporu proti radnici spojí a svůj odpor institucionalizují.<sup>16</sup>

### **2.2.8 Ekologie, školství, kultura... a korupce**

Jedním velmi rozšířeným typem watchdogu je svého druhu ekologická organizace: sdružení místních občanů, kteří zareagovali na ohrožení svého životního prostředí, ať už se jednalo o stavbu dálnice nebo vykácení místního parčíku. Buď na základě vlastní zkušenosti či ze znalosti jiných podobných případů doplňuje sdružení ekologickou argumentací argumentací právní a protikorupční a postupně na ni i přesouvá důraz. Ekologická a protikorupční oblast se, zejména na komunální úrovni, velmi dobře doplňují. Watchdog monitorující například městskou zeleň musí při záměru kácení na jedné straně argumentovat ochranou životního prostředí (procento plochy zeleně na osobu, prašnost a dopravní zatížení v oblasti, posudky o zdravotním stavu stromů atd.) a na druhé straně se musí ptát, co se vlastně skrývá za úmyslem stromy pokácet. Je potřeba prozkoumat

---

<sup>16</sup> Sdružování se je podmínkou úspěchu, ať už chtějí občané nějaký záměr prosadit nebo zastavit. Podle Alexise de Tocqueville je umění sdružovat se základním uměním demokracie. V demokracii jsou lidé nezávislí a slabí, sami o sobě moc nezmohou, proto se naučili sdružovat. Civilizovanost závisí na rozvoji a zdokonalení umění sdružovat se. Již ve Spojených státech první poloviny 19. století, kdy je Tocqueville studoval a obdivoval, dovedli Američané podle jeho soudů toto umění téměř k dokonalosti. (Tocqueville .....). Dnes je naopak demokracie v USA v ohrožení, neboť lidé přestávají mít potřebu se sdružovat. Jak dokládá svým výzkumem americký sociolog Putnam ve studii příznačně nazvané Hrát bowling sám, Američané v posledních desetiletích přecházejí k pasivnímu členství ve velkých nevládních neziskových organizacích, zatímco rapidně klesá počet malých lokálních organizací, které byly postaveny na aktivitě a osobní komunikaci jejich členů. (Putnam 1995: 226-8) V České republice, patnáct let po nabytí svobody sdružování, se umění sdružovat se teprve učíme. Úspěch transformace naší společnosti z totality k demokracii bude do značné míry záviset na tom, jaké dokonalosti v tomto umění nabudeme.

hospodárnost prodeje či zakázky, možné střety zájmů a podjatosti v rozhodování a zákonnost celého politického a úředního postupu. A je potřeba hledat odpověď na otázku, komu celé to kácení bude nakonec nejvíc k užítku. (viz případovou studii Carrefour Eden na str.XY nebo Lidl Tábor v kapitole 3.3.2).

Také jiné oblasti kontroly, oblast sociální, zdravotní, školství nebo kultury, mají pro watchdogy protikorupční potenciál. Privatizace zdravotnických zařízení, rušení a slučování škol, obsazování ředitelských funkcí či udělení kulturních grantů, tady všude může hrát a často hraje roli korupce. Proč se ruší škola, jejíž budova byla loni nákladně rekonstruována? Respektive proč se neruší škola, jejíž ředitel je zároveň zastupitel? K problematice kulturních grantů viz případovou studii v kapitole 3.3.2.5.

Rájem korupce je samozřejmě problematika dopravy, respektive investic do dopravních staveb. Odborná diskuse se zcela míjí účinkem, ekologická argumentace není vůbec brána vážně. Politici prosazují jen ty nejnákladnější stavby, pokud možno tunely, aby zakázky byly co nejobjemnější. Případně zapomenou na své sliby a za naprostého ignorování zákonů, územního plánu i petic občanů prosadí svou, tak jako v Neratovicích (viz případovou studii v kapitole 3.3.2.7).

Watchdog nikdy nepokrývá celou činnost úřadu (musel by být asi větší než úřad sám), ale zaměřuje se na vybrané oblasti činnosti veřejné správy. Tématické zaměření watchdogů může být opravdu velmi odlišné, ale problematika korupce je všechny spojuje. Právě proto, že je spojuje kontrola výkonu veřejné správy.

## 2.2.9 Proč je watchdog protikorupční?

Občanský watchdog je proti korupci, ale není to automaticky jeho hlavní poslání. Taková definice watchdogu může vést k nepochopení jeho funkce. I když vezmeme v úvahu korupci v nejširším slova smyslu (viz kapitolu 2.2.5), je potírání korupce jen částí činnosti watchdogu, či dokonce jakýmsi vedlejším efektem jeho činnosti. Hlavním posláním watchdogu je po veřejné správě vyžadovat to, co se dnes nazývá *good governance*, česky pak nejčastěji „dobrá správa“ nebo „dobré vládnutí“.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Občas se „good governance“ překládá také jako „dobrá vláda“ nebo „kompetentní vláda“. V této práci se budu držet překladu „dobrá správa“, neboť pojem vláda pokládám v této souvislosti za poněkud zavádějící. Vládnutí nemůže být dobré, pokud se omezuje na výkon moci vládou. „Vláda (government) v širokém slova smyslu se skládá z institucí odpovědných za výkon kolektivních rozhodnutí pro celou společnost (politika a státní správa), pro soukromé společnosti (ekonomika) a pro neziskové organizace (občanský sektor). V užším slova smyslu odkazuje pojem vláda jen ke špičkám takových institucí, k prezidentovi, k premiérovi a ministrům. Na druhé straně pojem správa (governance) odkazuje k aktivitám, procesům nebo kvalitám

### Tabulka 1: Definice dobré správy<sup>18</sup>

Koncept dobré správy je naplněn tehdy, jestliže je správa věcí veřejných postavena na několika základních principech. Různé instituce preferují odlišné soubory těchto principů:

- Evropská komise: *otevřenost, participace, odpovědnost, efektivita a soudržnost*. (Evropská komise 2001: 10)
- Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě: *participace, transparentnost, odpovědnost, efektivita, spravedlnost a vláda zákona*. (OBSE 2000 in: CBSS Commissioner 2003: 9)
- OSN - UNDP: *participace, vláda zákona, transparentnost, odpovědnost, orientace na konsensus, rovnost, efektivita a hospodárnost, strategická vize*. (UNDP 1997)
- Rada států Baltského moře (CBSS): *transparentnost, odpovědnost a participace*. (CBSS Commissioner 2003: 9)

Výběrem z těchto množin vytvořím pro účely této práce vlastní, watchdogovou definici, se kterou tu budeme dále pracovat: **dobrá správa je založena na transparentnosti, participaci, odpovědnosti, efektivitě a vládě zákona**.

Pro lepší porozumění pojmu dobrá správa je užitečné vymezit ho také negativně, dát ho do kontrastu se „špatnou správou“ (*bad* nebo *poor governance*): „Špatná správa je výsledkem selhání ekonomických, politických a správních úřadů v řádném informování a zapojování veřejnosti do vlastního rozhodování. Taková situace vede k absenci transparentnosti a odpovědnosti a k častému zneužití funkcí pro soukromé a stranické zisky, k vládním podvodům a složitým zločinům bílých límečků.“ (OBSE 2000 in: CBSS Commissioner 2003: 9)

Když tedy charakterizují watchdog zjednodušeně jako protikorupční, mám tím na mysli, že hlídá, zda veřejná správa ctí a dodržuje principy transparentnosti, participace,

---

vládnutí a zahrnuje nejen vládu, ale také mnoho dotčených zájmů a skupin z občanského i tržního sektoru.“ (CBSS Commissioner 2003:8) „Správa (governance) je výkon ekonomické, politické a správně-administrativní moci k zajištění státních (a veřejnosprávních) záležitostí na všech úrovních. Správa zahrnuje mechanismy, procesy a instituce, pomocí nichž občané a skupiny vyjadřují své potřeby, vykonávají svá zákonná práva, dostávají svým povinnostem a koordinují rozdíly mezi sebou.“ (CBSS Commissioner 2003:9)

<sup>18</sup> Na téma dobré správy existuje také teoretická, zejména politologická literatura, avšak pro účely tohoto textu stačí, když budeme vycházet z oficiálních politických (deklaratorních) definic. Pro pochopení pojmu jsou tyto definice dostatečné, zároveň pro praktické použití (pro argumentaci watchdogů) jsou užitečnější, neboť jsou opřeny o instituce požívající obecné autority.



odpovědnosti, efektivitu a vlády zákona. Pokud nejsou tyto principy naplňovány, watchdog se kriticky ozve a jejich naplnění vyžaduje.

Negativní vymezení watchdogu (proti korupci, klientelismu, střetu zájmů a nehospodárnému nakládání s majetkem) můžeme pokládat za obecně srozumitelnější,<sup>19</sup> ale zároveň je často potřeba pracovat s pozitivním vymezením, například v oficiální prezentaci občanského sdružení, v grantových žádostech, ale i v působení na veřejnost. A nejedná se jen o slovíčkaření. Způsob, jakým se organizace charakterizujete, ovlivňuje zpětně charakter její činnosti. Také je možné se díky pozitivnímu vymezení vyhnout kritice typu: „jen kritizujete a nic dobrého nepřinášíte“. Watchdog proto musí mít po ruce také pozitivně vymezený účel: transparentní rozhodování samosprávy, efektivní nakládání s majetkem, prosazování principů dobré správy.

### **2.2.10 Korupce nebo demokracie**

Užíváním slov korupce a protikorupční tedy watchdog zjednodušuje skutečnost. Pod pojmem korupční prostředí si musíme představovat prostředí, kde chybí dobrá správa, neboli prostředí bez dostatečné transparentnosti, bez účasti občanů na rozhodování, bez vymahatelné odpovědnosti, prostředí, kde se nerozhoduje a nehospondaří efektivně a kde dodržování zákonů není samozřejmostí. Takové prostředí totiž – mimo jiné – zvyšuje riziko korupce. A takové prostředí zároveň dokáže úspěšně eliminovat demokracii.

Watchdog svou činností odvrací hrozbu formální demokracie, té demokracie, která dovoluje lidem pouze účastnit se voleb. „Ve Zprávě o lidském rozvoji z roku 2002 pod názvem Prohlubování demokracie<sup>20</sup> se konstatuje, že ve 140 z 200 států jsou volby otevřené soutěži politických stran. Zpráva ale zároveň upozorňuje na výzkum společnosti Gallup, v němž pouze 10% respondentů z šedesáti států odpovědělo, že se jejich vláda řídí vůlí a přáními lidí. Narůstá deziluze nad přínosy volební demokracie, která umožňuje lidem podílet se na rozhodování jen jednou za tři až pět let.“ (Transparency International, UN HABITAT 2004: 19) Přímá kontrola hospodaření a rozhodování veřejné správy, přímý přístup k informacím, bezprostřední vynucování odpovědnosti a zákonnosti jsou mechanismy přímé demokracie, jejichž vynucováním watchdog přispívá k vyvažování

---

<sup>19</sup> Zjednodušováním dosahujeme lepší srozumitelnosti. Lépe se říká i poslouchá „protikorupční“ než „transparentnost zvyšující“ nebo „dobrou správu prosazující“, navíc je zde zřetelný rozdíl v obecně srozumitelnosti pojmů korupce, transparentnost a dobrá správa, když je seřadíme od nejsrozumitelnějšího k nejněsrozumitelnějšímu.

<sup>20</sup> Zpráva o lidském rozvoji (Human Development Report) je statistická publikace každoročně vydávaná pod záštitou UNDP (United Nations Development Programme).

formální zastupitelské demokracie. „Přímá demokracie se odvolává na institucionalizaci účasti občanů na rozhodování, tedy na vytvoření mechanismů zaručujících participaci jako regulérní rys správy komunálních záležitostí. Je zřejmé, že prosazování transparentnosti na komunální úrovni ‚prohlubuje demokracii‘ zvyšováním kvality a četnosti participace veřejnosti, posilováním smyslu pro občanskou odpovědnost a zvýšením odpovědnosti zastupitelů.“ (tamtéž: 20)

## **2.3 KORUPCE**

Korupce je tak často a s takovou samozřejmostí užívaný pojem, že by snad ani neměl potřebovat výklad. Každý ví, co tento pojem znamená. Či lépe řečeno, každý cítí, co korupce znamená, protože ve skutečnosti je málokdo schopen definovat a zformulovat, proč nějaké jednání považuje za korupční. Watchdoger musí umět kvalifikovaně, a přesto srozumitelně argumentovat, aby mu rozuměli politici, novináři i běžní občané. Watchdoger by měl umět přesvědčivě odpovídat lidem, kteří z nějakého důvodu korupci nepovažují za problém, i lidem, kteří považují korupci za tak velký problém, že se s ním nedá nic dělat. Těmito cynickými, respektive skeptickými postoji se vyznačuje také rétorika mnoha politiků a v dnešním mediálním světě, kdy watchdoger bojuje s politikem o příklon veřejného mínění, je třeba být přesvědčivý. Tato kapitola o korupci chce být zdrojem kvalifikovaných, přesvědčivých a srozumitelných argumentů.

### **2.2.1 Proč se dnes tolik mluví o korupci?**

O korupci se přeci ví, že tu vždy byla a vždy bude. Tak proč najednou takový zájem o ni? Téměř každý den nalezneme v novinách článek o korupční kauze, o politikovi ve střetu zájmů či o netransparentním zadání veřejné zakázky. Navíc marné snahy občanů dostat se k informacím či zvrátit rozhodnutí radnice se do médií většinou ani nedostanou. Boj proti korupci je nepostradatelnou součástí katalogu předvolebních sloganů, transparentnost patří mezi oficiálně deklarované priority všech mezinárodních a nadnárodních organizací, korupce je předmětem mnoha výzkumů a konferencí. Boj proti korupci se stal samozřejmostí a téměř módou.

Nad otázkou, proč se z korupce stalo tak význačné téma, se pozastavují i přední odborníci na korupci Robert Klitgaard a Lindsey Parris a rozebírají dvě možné odpovědi. (Klitgaard, MacLean-Abaroa, Parris 1998: 3-4)

První odpovědí je, že korupce se zhoršuje, tedy rozlézá se a sílí. A to například z důvodu rapidně rostoucího mezinárodního obchodu a komunikačních technologií, které společně s masovou reklamou vytvářejí nové potřeby, anebo také jako následek demokratických a ekonomických reforem šířících se po celé zemi. Alespoň z krátkodobého hlediska jsou totiž tyto reformy zdrojem nových korupčních příležitostí a zavádění dobrých politik se často děje pomocí špatných institucí.

Druhou odpovědí je možnost, že se stáváme vůči korupci méně tolerantními. Mezi očekávání, spojenými s šířením legitimacy politické soutěže a ekonomické liberalizace, patří totiž i úbytek korupce. Politická liberalizace zároveň garantuje nové svobody v odhalování a kritizování korupce, čímž jsme o ní lépe informováni.

Ve společné publikaci Transparency International a United Nations HABITAT je také, byť jen letmo, zkoumána otázka, proč se od začátku devadesátých let minulého století dostává tématu transparentnosti tak prominentního postavení. Souvislost s koncem studené války je zde nabíledni, proto „se někteří domnívají, že mezi důvody zvýšeného zájmu o transparentnost je úbytek tolerance k přátelským, ale zkorumpovaným režimům. Jiní zdůrazňují vznik neoliberálního konsensu kolem základních principů dobré správy, demokracie a lidských práv. Někteří skeptici nicméně vidí za starostí o dobrou správu a transparentnost cynický nástroj rozvinutých zemí sloužící k šíření ekonomické liberalizace...“ (Transparency International, UN HABITAT 2004: 1)

Jednoznačná odpověď na otázku, proč se po světě v posledních patnácti letech šíří vlna protikorupčního uvědomění, neexistuje, pouze je zřejmé, že souvislost s pádem komunistického impéria a celosvětovou vlnou demokratizace není náhodná. Jediná mezinárodní nevládní nezisková organizace zabývající se korupcí, Transparency International, vznikla až v roce 1993 (tedy například více než třicet let po vzniku Amnesty International). Světová banka se začala soustavně věnovat tématu korupce až v polovině devadesátých let, od roku 1996 každoročně zpracovává výzkum srovnávající stav korupce v jednotlivých zemích.

Každopádně nepřítomnost transparentní dobré správy, respektive život ve zkorumpovaném prostředí s sebou přináší tolik negativních jevů (viz kapitolu 2.2.8), že každý z nich může generovat svébytný důvod pro vznik protikorupčních postojů, z čehož zároveň plyne, že kořeny zájmu o korupci a transparentnost není ani tolik potřeba zkoumat, jako spíše žít.

## 2.2.2 Korupce jako důsledek decentralizace

Vlna demokratizace spuštěná pádem sovětského impéria je doprovázena vlnou decentralizace. Přenášení kompetencí na samosprávy a decentralizace státní správy má mít pozitivní efekt „v poskytování dostupnějších a efektivnějších služeb veřejnosti, ve zvýšení kvality politického rozhodování díky snadnější účasti občanů na něm a ve zvýšené odpovědnosti místní vlády. Kritici však zároveň upozorňují na to, že decentralizace je málokdy realizovaná efektivně.“ (Transparency International, UN HABITAT 2004: 6) Britský Nejvyšší kontrolní úřad (Audit Commission) zveřejnil v roce 1993 kritickou zprávu o procesu decentralizace ve Velké Británii, v níž píše: „Mnoho nedávných změn na úrovni místních vlád vedlo mělo za následek vzdálení se od centralizované kontroly a od přísných finančních pravidel a zvýšilo riziko výskytu podvodů a korupce.“ (Klitgaard, MacLean-Abaroa, Parris 1998: 4)

Decentralizace státní správy a obnovení samosprávy proběhly od roku 1990 také v České republice a také s sebou přinesly vysoké riziko korupce. Tak jako jinde ve světě, ani nám se nevyhnuly chyby a nedostatky spočívající zejména ve stanovení chabých kontrolních systémů a chybějících odpovědností za nově svěřené kompetence. Hospodaření českých samospráv nepodléhá žádné státem garantované nezávislé kontrole (rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu zákonodárci několikrát zamítli), zákon o střetu zájmů se až do jara 2006 komunálních a krajských zastupitelů de facto vůbec netýkal a nový zákon o střetu zájmů se nyní vztahuje jen na tzv. uvolněné zastupitele, tedy zejména radní, jakoby ostatní zastupitelé neměli rozhodovací pravomoci anebo se jich hrozba zneužití střetu zájmů zkrátka netýkala. Zákon o veřejných zakázkách má spodní limity nastaveny tak vysoko, že spoustu zakázek mohou obce zadávat zcela mimo jakékoliv výběrové řízení. Problémy s přístupem k informacím na komunální úrovni doplňuje časté zneužívání radničních periodik k sebepropagaci a cenzuře a vrcholí převáděním obecního majetku do obecních firem, na něž se nevztahuje ani zákon o svobodném přístupu k informacím. Celý systém české decentralizace je korunován tajným zasedáním obecních a krajských rad, jejichž členové odmítají jakoukoliv osobní odpovědnost za rozhodování poukazem na jeho kolektivní povahu.

Minula se tedy decentralizace v ČR účinkem zvýšení kvality veřejné správy? Jsou pozitiva decentralizace zastíněna korupcí, klientelismem a gubernátorstvím vládnoucích klik? Vzhledem k vysoké míře korupce na státní úrovni není možné spojit vysokou míru

korupce na úrovni obecní a krajské pouze s decentralizací. Například odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti procesu zadávání veřejných zakázek v roce 2004, který zpracovala česká pobočka Transparency International v roce 2005, byl rovnoměrně rozložen mezi státní úroveň s výší 17,4 mld. korun a obecní úroveň 15 mld. korun. (TI ČR 2005) Zatímco riziko korupce na národní úrovni je třeba řešit pouze na národní úrovni, korupci na lokální úrovni je možné řešit jak na národní, tak na lokální úrovni. Komunální úroveň je na jedné straně korupcí v důsledku decentralizace ohrožena, na straně druhé ale nabízí mnohem efektivnější možnosti boje proti korupci než úroveň státní. Tyto možnosti mají v rukou zejména místní občané.

### **2.2.3 Výhody boje proti korupci na lokální úrovni**

„Česká republika sdílí s dalšími evropskými státy přesvědčení, že místní společenství je jedním z hlavních základů demokratického řízení a právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou ze sdílených demokratických zásad, jak deklarovala přijetím Evropské charty místní samosprávy<sup>21</sup>. Právo občanů účastnit se správy věcí veřejných, které je zakotveno v Ústavě, lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni. Existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká. Menší jednotky dávají možnost přímé účasti občanů na vládnutí, a tedy i lepší definování veřejných potřeb a zájmů.“ (Petráková 2006: 41) V současné době je potřeba převést teorii do praxe. Není ani nutné velké množství legislativních změn, aby se situace na komunální úrovni zlepšila. Nutné je pouze silnější volání místních občanů po zlepšení situace.

Transparency International a UN HABITAT (2004: 15-16) a TI Sourcebook (Pope 2000: 117) uvádějí tyto významné důvody, proč je snazší čelit korupci na lokální úrovni spíše než na státní. Negativní účinky korupce a špatné správy vůbec jsou mnohem akutněji pocíťovány na lokální úrovni, v místě bydliště, tedy v reálném, spíše než mediálním světě. Pocit odcizení zde není tak výrazný jako ve vztahu ke státní vládě a také watchdog zde má blíže k lidem a může je příměji oslovovat. Důsledky špatné správy pocíťují občané přímo ve svém každodenním životě, v poskytovaných službách, v životním prostředí, zároveň nezkorumpované město jde zkorumpovanému příkladem, neboť ze stejného množství peněz dokáže lépe zabezpečit potřeby svých občanů. Mnohem silněji se také občanů

---

<sup>21</sup> Evropská charta místní samosprávy je dokumentem Rady Evropy, která byla ratifikována ve Štrasburku v roce 1985. Česká republika k Chartě přistoupila v roce 1999.

dotýkají netransparentní rozhodovací procesy například v územním plánování či nakládání s nemovitým majetkem obce. Dále je snadnější prosazení protikorupčních opatření na lokální než na státní úrovni. Podle vlastních zkušeností odhaduje Transparency International, že úspěšná protikorupční kampaň na státní úrovni vyžaduje deset až patnáct let, zatímco na lokální úrovni i méně než dva roky. Tím odpadají rizika spojená s výměnou vlád. Zároveň mohou úspěšné kampaně realizované na lokální úrovni spustit katalytický proces na národní úrovni. Ukázat na viníka je také snazší na lokální úrovni a lokální politik mnohem více cítí tlak občanů než politik vládní.

Protikorupční aktivita na lokální úrovni má i svá úskalí a omezení, která na státní úrovni nejsou: watchdog na lokální úrovni pracuje v rámci práva a postupů státní správy, který je z jeho hlediska neměnný; má k dispozici málo potenciálních partnerů ze soukromého sektoru; a nesmí zapomínat na argument o nedostatku lidských a finančních zdrojů, kterým trpí mnoho samospráv po celém světě a který boj proti korupci činí nepodstatným (což je samozřejmě optický klam, vezmeme-li v úvahu rozsah škod, které korupce páchá)

#### **2.2.4 Dědictví komunismu**

Často se jako důvod vysoké míry korupce v naší zemi uvádí, že jsme tranzitní ekonomikou a mladou demokracií a že to zkrátka nějakou dobu potrvá, než se u nás situace konsoliduje, než „dospějeme“. Dědictví komunismu tak může fungovat jako omluva pro současnou zkorumpovanost veřejné správy. Je důvod komunismu relevantní? Z mnoha hledisek určitě ano, ale nesmí být chápán jako omluva, spíše jako výzva.

„Komunistický systém využíval korupci jako prostředek k upevnění moci, budoval hospodářský systém, jehož samotné přežití záviselo na korupci, a zejména v pozdějších etapách svého vývoje skončil jako kleptokracie, kde korupce a zpronevěra platily za normu.“ (Open Society Institute 2002: 37)

Od českých i slovenských watchdogerů jsem mnohokrát slyšel, že jsou to pozůstatky komunistické mentality, které znemožňují účinný postup proti korupci. Lidé v lepším případě nejsou zvyklí být veřejně aktivní, jsou pasivní, v horším případě mají strach. Útěk od odpovědnosti za věci veřejné je ventilován masovým konzumem. Výzkum CVVM zveřejněný v září 2005 uvádí, že zatímco jsou lidé nejvíce nespokojeni s korupcí a hospodářskou kriminalitou, nejvíce spokojeni jsou s nabídkou zboží a služeb. Doplníme-li to o výsledky průzkumu GfK Praha (2006: 20), v němž vyjádřili lidé velmi nízkou ochotu

s korupcí bojovat osobně (84% přenechává starost o korupci na státu, paradoxně zkorumpovaném), pak je názor watchdogových aktivistů potvrzen.

Vliv komunistické mentality v současné společnosti významně potvrzuje i sociologická studie *Socioekonomické hodnoty, politiky a instituce v období vstupu České republiky do Evropské unie* (Nešpor, Večerník eds. 2006). „(...) česká společnost vinou čtyřiceti let komunistické diktatury (a předcházející druhé světové války) výrazným způsobem zaostala za vyspělým světem a to především v rámci ekonomické a podnikatelské kultury, stejně jako v etické dimenzi podnikání.“ Zatímco vstup zahraničního kapitálu a přejímání západních modelů zejména malými a středními firmami jsou již dnes významným faktorem změny, „naopak státní správa nebo velké polostátní či státem různě subvencované podniky se potýkají s přežíváním ‚komunistické morálky‘ mnohem výrazněji.“ (Nešpor, Holub in Nešpor, Večerník eds. 2006: 145-6) „Česká korupce je důsledkem přetrvávání sociálních vazeb z období socialistické ‚ekonomiky nedostatku‘, v 90. letech však byla ještě podstatně posílena. Síť přátel, nebo třeba spolužáků ze střední či vysoké školy, mají v české populaci dlouhé trvání a slouží jako hlavní zdroj informací o pracovních příležitostech, kontraktech atd., stejně jako motivační faktor při rozhodování ve zdánlivě nestranných konkurzních řízeních. Děje se tak v míře, která je na Západě naprosto nezvyklá. Tyto sítě jsou nadto doplněny vysokou mírou korupce především státních úředníků či zaměstnanců větších podniků.“ (Nešpor 2003)

Problém korupce je skutečně problém postkomunistických zemí, či lépe post-totalitních zemí. Studie o chápání střetu zájmů v postkomunistickém Polsku dochází ještě k radikálnějšímu, pesimističtějšímu závěru. Problematika střetu zájmů je podceňovaná a ignorovaná v Polsku stejně jako u nás a zřejmě se jedná o typický postkomunistický úkaz. „Tolerování eticky pochybných situací je jednoduché, když společensky akceptované standardy chování veřejných činitelů jsou relativně nízké, což je také dědictvím komunismu. Selhání v rozpoznávání střetu zájmů ve veřejné správě, nebo jeho tolerování, je příznakem širšího fenoménu. Ukazuje na ignorování základů liberálního právního státu jednotlivci, kteří hrají podstatnou roli v jeho fungování. Je to jeden z důkazů, že postkomunismus není krátkodobý fenomén.“ (Korys, Tymiński 2005: 122-3).

Toto množství korupce v post-totalitních zemích může mít zhoubné důsledky i v tom smyslu, že si lidé začnou idealizovat uplynulý totalitní režim. Oscar Arias Sánchez z jihoamerické Transparency International popisuje vlastní zkušenost: Národ zbavující se totality může být neznalý rozsahu korupce v odeznívajícím režimu, který nepřipouštěl investigaci a veřejné informace. Nová demokracie může být v této době zastíněna skandály

vyvolávanými svobodným tiskem. Nedostatek transparentnosti v nedemokratických režimech vzbuzuje v občanech mylný dojem, že demokracie je obzvláště náchylná ke korupci. Je úkolem demokratických vůdců tento mylný dojem korigovat.“ (Transparency International 2000: X)

Na riziko a existenci nostalgie po komunistickém režimu v souvislosti s korupcí upozorňuje také Pavol Frič. Přestože se lidé s korupcí setkávají ve výrazně menší míře než za komunismu, šíří se mezi nimi pocit, že korupce roste. Mezi stimulatory mýtu o vzrůstající korupci řadí Frič vedle medializace velkých korupčních skandálů ještě retroutopismus, zvětšující se administrativní aparát a proces privatizace. (Frič 1999: 89-92)

#### **2.2.4 Je u nás vůbec tolik korupce?**

Zatím jsem stále operoval s údajem, že je u nás vysoká míra korupce a vysoké riziko korupce. Kde jsou skutečné údaje, kde jsou důkazy o reálném množství korupce? Nepřeháním? Jak to zjistit? Mnozí politici opakovaně tvrdí: ukažte mi tu korupci a já s ní zatočím, zatím ale o žádné nevím. Tato výmluva je založena na skutečnosti, že důkazy o reálném množství korupce zkrátka neexistují. Reálná korupce je přece ta, která byla potrestána, ovšem posuzovat míru korupce podle množství odsouzených pachatelů nelze. Malé množství totiž ukazuje buď na skutečně nízkou míru korupce, nebo naopak na velmi vysokou, která zasahuje i policii a soudy. Navíc pokud bychom si chtěli dát nelehkou práci zkoumat nepřehledné policejní statistiky, bez znalosti jednotlivých případů těžko poznáme, zda se jedná o „korupční kauzu“. Není to totiž právě úplatkářství, co se daří policii prokazovat, a nejsou to kupodivu a bohužel ani pletichy při veřejné soutěži, ale spíše zneužití pravomocí veřejného činitele či porušení povinnosti při správě cizího majetku, které bychom ve statistikách nejčastěji našli, a tyto trestné činy mohou, ale nemusí mít korupční pozadí.

Existuje ale hodně výzkumů, které mají silnou vypovídací hodnotu. Zaprvé fungují na bázi srovnání mezi jednotlivými státy a za druhé už jich je v současné době tolik a od zdrojů požívajících autority, že porovnané mezi sebou dávají skutečný obraz stavu korupce v ČR. Na žebříčku Indexu vnímání korupce, který každoročně zpracovává Transparency International, je Česká republika v rámci zemí EU neustále mezi posledními. Americká zpráva o stavu lidských práv za rok 2006 označila korupci v ČR za velký problém. V hodnocení korupce za období 2002-05 od Světové banky ČR zcela propadla. Podle firmy PricewaterhouseCoopers se stalo 63% českých firem obětí hospodářské kriminality. V již



zmiňovaném výzkumu GfK Praha *Korupční klima v Evropě* (2006: 10) neuvěřitelných 21% respondentů uvedlo, že úplatky dávají (výjimečně, občas nebo pravidelně).

Velmi výmluvné srovnání výzkumů provedl Milan Žák ve studii *Kvalita správy: hodnocení a měření* (2005). Srovnal sledované ukazatele kvality veřejné správy z každoročního výzkumu Světové banky *Governance Matters* s výsledky každoročních prestižních výzkumů od organizací The Heritage Foundation, Fraser Institute, International Institute for Management and Development, World Economic Forum, Political Risk Service Group, Transparency International a dalších. Hlavním výsledkem tohoto srovnání současných 25 členských států EU je skutečnost, že Česká republika se od roku 1996, kdy byla na špičce kandidátských zemí, následujících osm let neustále propadala a v mnoha důležitých ukazatelích skončila spolu s Polskem a Itálií na úplně posledních místech, například v otázce nezávislosti soudů, konkurzní legislativy, definování vlastnických práv, kvality právního řádu, překážek podnikání, efektivnosti vládnutí nebo transparentnosti rozhodování vlády. Všechny ukazatele, v nichž ČR zaostává ve vývoji, podporují korupční klima ve společnosti a reálně zvyšují riziko korupce.

Když tyto srovnávací mezinárodní kvantitativní výzkumy doplníme například o výše zmíněné výzkumy Friče a Nešpora, které zkoumají postoj obyvatel ke korupci a jejich přímou zkušenost s ní, dostáváme ucelený obrázek velkého problému české společnosti. Frič (1999: 100) shrnul vývoj devadesátých let z pohledu rozvoje korupce takto: „a) úbytek drobné každodenní korupce, b) nárůst velké politické a hospodářské korupce, c) koncentrace korupce do státní správy, d) vytváření kategorií lidí existenčně na korupci závislých.“

### **2.2.5 Co je korupce?**

Korupce v širokém pojetí je nejčastěji definována jako zneužití svěřené funkce či moci k osobnímu prospěchu.<sup>22</sup> Odborná literatura používá různé další definice a rozlišuje mnoho druhů a forem korupce v závislosti na úhlu pohledu (sociologický, kriminologický, ekonomický, politologický).

Důležité je rozlišovat korupci na malou a velkou. Malá, neboli administrativní korupce představuje poskytnutí neoprávněné výhody jednotlivcem či malou skupinou zneužívající své monopolní rozhodovací postavení za úplatek. Vedle toho velká korupce

---

<sup>22</sup> V této práci se zabýváme pouze zneužitím veřejné moci, ale uvedená definice zahrnuje také korupci čistě v rámci soukromého sektoru.

znamená její institucionalizaci a prorůstání do systému až po jeho následné pohlcení. Malá korupce je analogická k faulu při sportu, velká je analogická se zrušením pravidel definujících a trestajících faul. Jiné srovnání přirovnává malou korupci k opití se a velkou korupci k alkoholismu.<sup>23</sup>

Korupcí tedy nerozumíme jen úplatkářství (úzké pojetí korupce), ale i komplexní a sofistikované formy poskytování vzájemných výhod v rámci klientelistických sítí (zahrnující politiky, úředníky, obchodní společnosti i média) nebo například organizovanou politickou korupci, kdy si představitelé politické strany zavazují soukromé subjekty k podpoře ve volební kampani. V případě politické korupce je osobní prospěch v korupční transakci podřazen prospěchu politického subjektu.

Zapomíná se na to, že na korupci musí být vždy alespoň dva: korumpující a korumpovaný. Je mezi nimi rozdíl? Pokud ano, jaký? Velká básnička Mexika sedmnáctého století, Sor Juana Ines de la Cruz, se ptala:

*Whose is the greater blame in a shared evil?*

*She who sins for pay, or he who pays for sin?*<sup>24</sup>

*(Čí je větší vina na společném zlu?)*

*Té, jež hřeší pro peníze, či toho, jenž hřích si kupuje?)*

Ačkoli se básnička zabývala jiným hříchem než korupcí, dilema i jeho řešení jsou identická. V principu se korumpující i korumpovaný dopouštějí stejné míry zla a zasluhují stejný trest. Skutečnost, jak už to tak bývá, je složitější, neboť jednotlivé případy korupce vykazují různé zvláštnosti. Zároveň ale veřejné mínění více opovrhuje zkorumpovaným než korumpujícím, ostatně opět identicky jako v dilematu mexické básničky. Ačkoli jsou odsouzeni oba účastníci korupční transakce, lidé i média se zajímají zejména o zkorumpovaného úředníka či politika a korumpujícího zcela přehlížejí. Přitom nebyť jeho, ke korupci by nedošlo. Zaprvé se zde jedná o jakýsi obranný mechanismus: do pozice korumpujícího se můžeme dostat kdykoli taktéž, a mnozí z nás se do ní už dostali – což je druhý důvod, že lidé mají hodně zkušeností s malou, administrativní korupcí, kterou mají spojenou s úředníkem požadujícím úplatek za urychlení vyřízení nějaké záležitosti. Velká korupce už nemá jednoznačné rozdělení rolí na toho, kdo žádá, a toho, kdo nechce, ale musí dát. Tady už často oba chtějí. Zapomínáme ale na to, že často úředníkům či typicky například lékařům úplatky doslova vnucujeme. K tomu nás nutí tzv. korupční klima v naší společnosti.

<sup>23</sup> Klitgaard, MacLean-Abaroa, Parris 1998: str.2

<sup>24</sup> Tento verš je citován a dán do souvislosti s korupcí v Pope 2000: XII.

## Tabulka 2: Slovníček pojmů<sup>25</sup>

**Střet zájmů** nastává u osob, které jsou držiteli veřejné moci a u nichž v rozhodování dochází k rozporu mezi zájmem osobním a veřejným, který mají hájit; ani důsledné dodržování povinnosti předcházet vzniku střetu zájmů často jeho vzniku nezabrání, proto je nutné nastavovat pravidla pro jeho regulaci, aby se předcházelo korupčnímu chování; mezi nejúčinnější nástroje předcházení střetu zájmů patří majetková přiznání, kodexy jednání, vyloučení z rozhodovacího procesu a institut ohlášení zneužití funkce či podezření na takové zneužití. Střet zájmů neznamena automaticky nečestné jednání, jako je tomu v případě korupce. Střet zájmů je spíše stav zvýšeného rizika, kdy je osoba vystavena pokušení klientelismu, nepotismu či korupce.

**Klientelismus** je takový střet zájmů, kdy veřejný činitel upřednostňuje před zájmem veřejným zájem svých přátel, kolegů a známých (tedy své neformální osobní vazby); o klientelismu mluvíme tehdy, když se rozdělování veřejných statků či služeb i uznání neuskutečňuje na základě objektivně stanovených pravidel, ale na základě přátelských či jiných osobních vztahů.

**Nepotismus** je specifický střet zájmů, z latinského *nepot* - synovec, příbuzný; nepotismus je situace, ve které veřejný činitel zneužívá své moci k získání výhody pro člena své rodiny či příbuzného; v širším smyslu představuje nepotismus takové uspořádání mezilidských vztahů, kde síť rodinných vztahů profiluje všechny ostatní ekonomické, sociální a politické vazby.

**Systémová korupce** je stadium rozvinutosti korupce, v němž dochází k eliminaci soutěže, byť zkorumpované, neboť kartele obchodních společností a klientské sítě prorůstají do státní správy a politiky natolik, že bez korupce již tyto instituce nemohou fungovat. V organizovaných korupčních řetězcích dochází k dělbě práce účastníků, vznikají nové orgány s tajným posláním vybírat úplatky a firmy specializované na organizaci korupčních vztahů. Systémových rysů může korupce dosáhnout i jen v některých oblastech rozhodování veřejné správy, například na trhu veřejných zakázek nebo rozdělování obecních bytů.

### 2.2.6 Začarované kruhy a korupční klima

<sup>25</sup> Inspirace z Petráková 2006, Frič 1999, Korys, Tymiński 2005.

Ačkoli mnoho korupčníků vstupuje na šikmou plochu téměř nechtěně a bez domýšlení možných důsledků, postupně v klientelistické síti zjistí, že se jedná o organizovaný zločin, kde se zločinci navzájem drží v šachu a nenechají nikoho síť opustit. Z mafie se neodchází, alespoň ne po svých, jak se říká v Itálii... Z původní nakloněné roviny, kdy chtěl člověk spíše pomoci kolegovi-příteli a sám si trochu přilepšit, se stane začarovaný kruh, past.

Několik úspěšných korupčních transakcí stačí korupčníkovi k otrkání, aby začal cítit potřebu snižovat riziko odhalení korupce a zároveň rozšiřovat pole korupčních příležitostí. Za tímto účelem se budují, upevňují a rozšiřují klientské sítě zejména přes příbuzné a přátele, „vznikají celé korupční řetězce, kde se jednotlivé články vzájemně kryjí. Dochází k rozfázování role informátorů, iniciátorů, organizátorů, různých důvěrníků, zprostředkujících osob a zametačů stop.“ (Frič 1999: 29) Investice členů klientských sítí do institucionalizace korupce nejenže zvyšuje bezpečnost korupčních transakcí, ale i zvyšuje zisk.

„S pomocí korupčního klimatu je korupce schopna posilovat sama sebe. (...) Jakmile se korupční chování veřejných činitelů stává veřejným tajemstvím, začnou se šířit informace o platnosti korupčních pravidel hry, (...) jen máloco může zabránit dalšímu napodobování korupčních vzorů chování. Vzniká tak začarovaný kruh – známé a nepotrestané případy korupčního chování provokují šíření korupčního klimatu, a to zase napomáhá šíření korupčního chování.“ (Frič 1999: 75) Korupční klima pak může vytvářet mýtus všemocné a všeobecně rozšířené korupce v rozporu se skutečností: respondenti ve výzkumech mohou označovat politiky za zkorumpované jen pod vlivem korupčního klimatu. Ovšem jak Fričem interpretované výzkumy z let 1998 a 1999, tak výzkumy novější (GfK Praha 2006) ukazují, že korupční klima nestojí na vodě, protože s uplácením měla a má osobní zkušenost stále pětina až čtvrtina lidí.

Dalším začarovaným kruhem je tendence korupce „neustále mohutnět, protože vlivem korupčního klimatu výše úplatků roste a preventivně se uplácí i na místech, kde se předtím neuplácelo anebo kde je uplácet zbytečné.“ (Frič 1999: 100-1) A tak někteří doktoři přijímají úplatky jen proto, aby neurazili uplácejícího pacienta, a někteří podnikatelé raději ani nevstupují na trh veřejných zakázek, aby se neušpinili.

## 2.2.7 Riziko korupce

Obecná definice korupce je samozřejmě důležitá pro pochopení tohoto jevu, ale není moc prakticky využitelná pro jeho potírání. Výtečná pro praxi je **operativní definice korupce**, či lépe rizika korupce, jejímž autorem je Robert Klitgaard<sup>26</sup> :

**(RIZIKO) KORUPCE = MONOPOL + SKRYTOST<sup>27</sup> – ODPOVĚDNOST**

Čím vyšší je v rozhodovacím procesu monopol jedné osoby či stálé skupiny osob, čím vyšší je skrytost (důvěrnost, uzavřenost) procesu rozhodování a čím menší je (vymahatelná) odpovědnost za provedené rozhodnutí, tím vyšší je riziko, že výsledek rozhodnutí nebude odrážet veřejný zájem, ale předmět korupční dohody.

Takto identifikované riziko korupce je v podstatě už připraveným návodem pro boj s korupcí, neboť nám říká, jak snižovat riziko korupce, tedy jak korupci předcházet, jak nastavit preventivní protikorupční mechanismy. Prevence je jednoznačně účinnější než zaměřování se na odhalování korupčních případů, ovšem kvalitní práce policie a soudů, pokud přináší výsledky v podobě odsouzených, je velmi silným preventivním nástrojem (možná že pro korupční chování platí paradox, že nejlepší prevencí je účinná represe).

Korupce je v teorii například otázkou etiky, v praxi je korupce zločinem. Korupce není zločin z vášně, ale zločin z rozumu, a tak se k němu musí i přistupovat. „Popularita korupčních vzorů chování je podmíněna vysokou výhodností (efektivitou) korupčních transakcí a nízkou pravděpodobností jejich odhalení.“ (Frič 1999: 101) Zjednodušeně řečeno, veškeré snahy o strategický protikorupční postup musí směřovat ke znesnadnění korupčních transakcí a ke zvýšení jejich rizika, a tím ke snížení výhod s nimi spojených (potenciální korupčník musí chladným kalkulem dojít k výsledku, že se mu nevyplatí riziko odhalení podstoupit). V praxi to znamená 1) omezovat rozhodovací monopol, 2) osvětlovat, otevírat a zjednodušovat rozhodovací procesy, 3) zřetelně stanovovat odpovědnosti za všechny kroky v celém procesu rozhodování a 4) dle metody cukru a biče zvyšovat pozitivní motivaci odměnami a výhodami za nepoužívání korupčních praktik (včetně preventivních jako jsou důstojně vysoké platy) a zvyšovat i tresty za korupční chování, aby působily odstrašujícím dojmem.

---

<sup>26</sup> Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability (například v Klitgaard, MacLean-Abaroa, Parris 1998: str. 12

<sup>27</sup> Z anglického „discretion“ - „skrytost“, případně „důvěrnost“

### 2.2.8 Škodlivost korupce

Korupce je škodlivá v takové šíři a intenzitě, až je to nepopsatelné. Pokusy o popis škod páchaných korupčním chováním proto mohou budít nedůvěru, podezření z nějakého extremismu a radikalismu, podobně jako je tomu u ekologů. Vzájemně provázané důsledky korupčního chování se projevují ve sféře hospodářské, politické i společenské, mají na svědomí šíření kriminality, devastaci životního prostředí, růst chudoby, nedostupnost zdravotní péče i úrazy na pracovištích a dopravní nehody. Schopnost se prosadit závisí na korupčních kritériích, ať už v politice nebo jako podnikatel. Vedle deformace hospodářské soutěže i demokratických principů právního státu dochází k deformaci myšlení jednotlivců: vedle paralelních mocenských struktur ve společnosti se v psychice oddělují „paralelní normativní struktury“: běžný člověk si nese v sobě dva druhy morálky, „jednu pro veřejnost a druhou pro soukromí“, což potvrzují výzkumy, z nichž vyplývá, „že se lidé veřejně nehlásí k tomu, co ve svém soukromí uznávají“. (Frič 1999: 78) Důsledky nedostatku důvěry (viz poznámku pod čarou 10) ve společnost, jejímž jsem členem, v politickou reprezentaci, jež mi má vládnout, a například v kolegy v branži musí mít také neblahé následky na pohodu a zdraví jednotlivce. Na žádnou literaturu přímo se zabývající vztahem „korupce – nedůvěra – problémy“ jsem nenarazil. Určitě by bylo možné i zajímavé na tuto problematiku aplikovat celou škálu interpretací počínaje neodarwinistickou sociobiologickou obhajobou role korupce v životě jednotlivce i ve fungování společnosti až po humanistické neomarxistické psychoanalytické výklady o korupci jako perversní úchylce společnosti nebezpečného produktu kapitalistické sobeckosti.

### 2.2.9 Mýty o korupci<sup>28</sup>

S korupcí není lehké bojovat, ale je to možné. Úspěšné příklady z měst a států, kde *skutečně chtěli*, existují. Stále ale bude existovat velké množství lidí, kteří budou tvrdit, že s korupcí bojovat nemá smysl. Ostatně asi každého, kdo se tématu korupce věnuje soustavněji, takové myšlenky občas napadají. Jedná se o výmluvy, o mýty, které se šíří společností a podporují lenost, zbabělost a neochotu korupci potírat, omlouvají neúspěchy protikorupčních snah a podporují korupčníky v jejich aktivitách. Proto je dobré pro

---

<sup>28</sup> V této kapitola vycházím zejména z Pope 2000: 16-19 a Klitgaard, MacLean-Abaroa, Parris 1998:5.

watchdogera klasické mýty o korupci znát a mít připravené protiargumenty, které je vyvracejí. Nejdřív se pokusím vypořádat s tím „nejodbornějším“ mýtem:

Můžeme se setkat s názorem, že úplatkářství jednoduše představuje působení tržních sil v rámci veřejné správy, a s ohledem na výkonnost a účinnost trhu bychom úplatky měli tolerovat. Takové případy pozitivních účinků mohou existovat, přesto s tak příznivým hodnocením musíme zacházet skepticky. Nejenže stát nechce fungovat vždy tržně, ale korupční mechanismy v mnoha hlediscích neodpovídají tržním principům. Podstata programů veřejné správy může být popřena, když úředník poskytne vzácné zdroje tomu, kdo mu dá nejvyšší nabídku. Například výstavba státních/obecních bytů je plánována pro chudší vrstvy, a nikoli pro ty, kdo mohou nabídnout víc. V očekávání úplatků může úředník navíc vytvářet umělou vzácnost u veřejných služeb, které by měly být široce dostupné. Ten, kdo nabízí nejvíc, nemusí být také tím, kdo je na trhu nejlepší/nejefektivnější, místo toho se může jednat o organizaci s vysoce monopolním postavením vyplývajícím z eliminace ostatních soutěžitelů korupčními praktikami.

„Korupční trh“ nefunguje jako běžný trh, neboť pachatelé se snaží své obchody utajit, a tudíž nejsou všem dostupné informace o cenách, jak to vyžaduje dobře fungující trh. Výsledkem může být velmi nízká flexibilita cen-úplatků. Jakmile je jednou stanovena akceptovatelná výše úplatku (ať už jako procento nebo poplatek) a vejde v relevantní komunitě ve známost, může tato výše přetrvávat i když se časem změní podmínky na trhu. Korupční trhy jsou více ovlivněny zvyklostmi a tradicemi než běžné trhy.

### **Tabulka 3: Sedm nepravdivých výmluv proč nebojovat proti korupci**

**Výmluva 1.** „Korupce je všude. V Japonsku, v Holandsku, ve Spojených státech. S něčím tak rozšířeným nelze nic dělat.“ Vezměme si ale starost o zdraví. Nemoci jsou také všude, a přesto z toho nikdo nevyvozuje, že nemá smysl se snažit jim předcházet a léčit je. Stejně jako u nemoci také u korupce existují různé úrovně a typy a preventivní a kurativní opatření je dokáží zásadně ovlivňovat.

**Výmluva 2.** „Korupce tu byla odjakživa. Je součástí lidské přirozenosti stejně jako hřích. Nedá se s ní nic dělat.“ Opět se zde ze správného předpokladu vyvozuje chybný závěr. Že lidé hřeší, neznamená ještě, že všichni stále a do stejné míry, a to platí i o korupci. Můžeme omezovat korupční příležitosti, i když by tendence korumpovat byla konstantní.

**Výmluva 3.** „Pojem korupce je vágní a kulturně determinovaný. Chování, které vám vadí, není v některých kulturách považováno za korupční. Boj proti korupci zavání kulturním

*imperialismem.*“ Jak ukazují monumentální dějiny úplatkářství Johna T. Noonana, není známá žádná kultura, která by promíjela úplatkářství. Antropologické studie ukazují, že i nejrůznější domorodé kmeny dokáží bezchybně rozlišovat mezi darem a úplatkem. Námi rozebírané formy korupce, tedy zneužití svěřené veřejné moci k osobnímu prospěchu, jsou postaveny mimo zákon ve všech zemích světa.

**Výmluva 4.** „*Očištění naší společnosti od korupce by vyžadovalo rozsáhlé změny chování a hodnot. To se může stát jen... (zde má mluvčí škálu možností: po sto letech masivního vzdělávání obyvatel, po skutečné revoluci proletariátu, po převzetí moci nějakým náboženstvím a tak dále).*“ Výsledky moralizujících kampaní nejsou povzbudivé. Mnohem vhodnější pro představitele veřejné správy jsou jiné dva argumenty. Zaprvé, řízení tak masivní společenské přeměny zdaleka přesahuje rámec jejich práce. A zadruhé, v mezičase je možné realizovat existující způsoby, jak zaplnit právní mezery, zvyšovat odpovědnost a zajišťovat férovost soutěží, vytvářet odměny a zpřísnovat tresty a celkově vylepšovat pravidla hry.

**Výmluva 5.** „*V mnoha zemích není korupce škodlivá. Naopak je vodou pro mlýnská kola ekonomiky a drží pohromadě celý politický systém.*“ Pravda, existují i korupční rovnovážné systémy. Ale teoretické modely i praktické výzkumy ukazují, že jsou slabší než rovnováhy s menší mírou korupce. Navíc argument, že úplatky plní určitou funkci v daném systému některého státu, neznamená, že jsou žádoucí i u nás či kdekoli jinde.

**Výmluva 6.** „*Bojovat s korupcí nelze, pokud jsou zkorumpovaní ti nahoře nebo pokud je korupce systémová.*“ Situace je jistě mnohem příhodnější pro protikorupční snahy, když jsou lídři nezkorumpovaní a když je korupce spíše náhodným epizodickým jevem než rutinou. Ale úspěšné případy ukazují, že zavádění systematických opatření snižuje množství korupčních příležitostí pro každého, i pro politické špičky. Systémovou korupci je možné omezovat.

**Výmluva 7.** „*Zabývat se korupcí je nadbytečné plýtvání energií. Vlivem volného trhu a demokratické soutěže politických stran bude korupce sama postupně mizet.*“ Demokracie a trh vyžadují soutěž a odpovědnost, a tím omezují korupci. Ale zejména v přechodových obdobích (tranzitních ekonomikách a nových demokraciích) může korupce narůstat. A ve stabilních demokraciích zůstává korupce chronickou hrozbou v těch oblastech rozhodování a poskytování zboží a služeb, na něž má stát monopol (jako je například soudnictví).



## 2.2.10 Legální korupce

V kapitole 2.2.6 jsme zdůraznili, že občan-watchdog se nesnaží po veřejných činitelích vymáhat jen dodržování zákonů, ale i nějakých morálních standardů. To znamená, že se snaží politiky a úředníky přimět k tomu, aby nedělali něco, co nemají zakázané. Jakým právem?

Každý občan v právním státě se může spolehnout na platnost zásady (soukromého práva), že co nemá zakázáno, to má povoleno. Svoboda občana je omezována zákonem. Naopak veřejná správa funguje na opačném principu (zásadě veřejného práva): co nemá dovoleno či přikázáno, to má zakázáno. Stát nesmí dělat nic nad rámec toho, co mu zákon výslovně umožňuje. Výkon funkce úředníka či politika se tudíž musí pohybovat v daných mantinelech. Ovšem zcela v souladu s nízkou úrovní politické kultury v naší zemi si lidé vykonávající veřejné funkce zvykli argumentovat zásadou občanskou. Neumějí či nechtějí rozlišovat mezi sebou jakožto nositelem veřejné moci a sebou jakožto soukromou osobou. Chtít po takovém člověku, aby předcházel střetu zájmů, pak poněkud ztrácí smysl.

Nejprimitivnějším zneužitím veřejné funkce k osobnímu prospěchu, které ani není korupcí, je zaměstnávání rodinných příslušníků na pozicích asistentů, sekretářek, poradců atd., placených pak štědře z veřejných rozpočtů. „Není náhodou, že prvním rodinným příslušníkem – asistentem europoslance byl český Bobošík – k naprostému zděšení kompetentních úředníků. Český argument zní: *„Můžu, protože to není zakázané“* – argument protistrany: *„Proč by to někdo měl zakazovat, to se přece nedělá!“* Toto je asi základní rozdíl mezi námi a Evropou – my ještě pořád omámeni slibnou a zneužívanou formulací *„Vše, co není zakázáno, je dovoleno“*, zatímco okolní svět uznává sice nepsaná, ale zato téměř geneticky zakódovaná pravidla morálky a slušného chování.“ (Dvořákovi in *Lobbyismus versus korupce 2005: 81-2*).

Bohužel existuje dost společensky mnohem závažnějších prohřešků, na které také nezbyvá než zvolat: To se přece nedělá! Někdy takové zvolání nedá ani příliš práce, jako když se v roce 2004 tehdejší ministr Mlynář a šéf ODS Topolánek omlouvali za to, že si nechali zaplatit pobyt na filmovém festivalu v Karlových Varech první od polostátního ČEZu a druhý od tabákového gigantu Philips Morris. Neúprosný postoj médií a skrze ně mluvících odborníků a aktivistů přiměl politiky uznat chybu. Možná také proto, že se opět jednalo o ne až tak závažný prohřešek, byť principiálně důležitý. Mezi ty problémové oblasti, kde již nestačí křičet, že se jedná o morálně neúnosné korupční chování, patří například zneužívání veřejných peněz pro vydávání cenzurovaných radničních novin

sloužících jen ke lživé propagandě vládnoucích politiků, přidělování placených funkcí v městských či státních firmách a příspěvkových organizacích na základě politické příslušnosti a k zajištění loajality, nebo tzv. syndrom otočných dveří, kdy se politici a úředníci po skončení veřejné funkce nechávají zaměstnat u firem, s nimiž uzavírali jménem veřejné správy kontrakty, rozhodovali o nich nebo je případně privatizovali.

Ačkoli se jedná o nepřijatelné způsoby korupčního jednání veřejných funkcionářů, jsou zcela běžné, neboť je zákon nezakazuje. Korupce v mezích zákona je přesně to, na co mohou útočit pouze média a watchdogy, neboli občané. Některé bitvy se dají i ve jménu etiky vyhrát, ne na všechno je třeba měnit či přijímat zákony.

Problém viny a odpovědnosti veřejných funkcionářů vzhledem k legálnosti jejich konání výstižně charakterizovala první polská ombudsmana Eva Letowska: „Principy prokazování viny a důsledky presumpce nevinou používané pro účely trestních řízení nejsou aplikovatelné na oblast morálky a profesionální etiky. Veřejní funkcionáři by se proto měli vyhýbat situacím, které jsou nejednoznačné, vrhají na ně stín podezření či je staví do konfliktu rolí. Poukaz na samotnou zákonnost situace či na presumpci nevinou je neospravedlňuje. Je jim (veřejným funkcionářům) povoleno ‚méně‘ a toto ‚méně‘ není definováno trestním právem.“ (Korys, Tyimiński 2005: 124)

Nejzávažnějším příkladem legální korupce, který navíc není jen doménou rozvojových zemí a nových demokracií, ale i těch nejstabilnějších a nejdemokratičtějších států (a snad zejména jejich), je problematika financování politických stran a sponzorování volebních kandidátů. Desítky protikorupčních aktivistů ve Spojených státech se denně snaží tento problém posunout k nějakému řešení. Jeho podstatu shrnuje Jim Schultz, ředitel vlivné NNO *Advocacy Institute*, takto: „Dnešní nejzávažnější hrozbou pro demokracii je neustále sílící a již tak nebezpečně velká role, kterou hrají peníze v politickém systému. Na komunální úrovni i u zákonodárců, při volbách do Kongresu i při volbě prezidenta, kampaním začínají dominovat toky příspěvků od bohatých zájmových skupin vybraným politikům. Tyto zájmové skupiny pak později přicházejí za těmito politiky a žádají nějakou formu veřejné podpory. Princip tohoto konfliktu je zcela jasný. Kdyby darované peníze šly formou úplatku do politikovy kapsy, čin by byl nezákonný a my bychom byli zděšeni. Ale protože peníze jdou místo do kapsy do politikovy poklady na volební kampaň, transakce je legální a akceptovaná. Ovšem účinek peněz je odlišný jen nepatrně.“ (Schultz 2002:16)

### 2.2.11 Jak na korupci

„Korupcii na miestnej, resp. na regionálnej úrovni, možno čeliť v princípe dvoma spôsobmi – „zvonka“ a „zvnútra“. Pod vonkajšími protikorupčnými zmenami máme na mysli najmä zmeny legislatívneho a inštitucionálneho prostredia uskutočňované parlamentom, vládou či jednotlivými ministerstvami, ďalej aktivity vykonávané občianskymi a watchdogovými iniciatívami a tiež prácu lokálnych i centrálnych médií. Pod vnútornými zmenami zasa rozumieme iniciovanie a realizáciu protikorupčných procesov samotnými samosprávnymi orgánmi (poslancami, starostami/primátormi, županmi), pracovníkmi samosprávnych úradov a ďalších inštitúcií a aktérov spadajúcich pod pôsobnosť samosprávy.“ (Pirošík in Pirošík ed. 2006: 7) Zmenu je potreba zvenčiť vnútri, a to spíše postupne, pokiaľ není práve nějaká výjimečně příhodná chvíle (viz kapitolu 3.2.1 o *open moments* ve vládě).

Watchdog na základě svých zjištění může vyžadovat zavedení protikorupčních opatření. Ovšem spoléhat se na účinek předpisu či zákona samotného nelze: však to je princip watchdogu – pokud nikdo nebude dodržování pravidel hlídat (a tím i vymáhat), dodržována nebudou.

Potírání korupce musí být strategické a systematické, spojovat prevenci a represii. Strategie by ideálně měla respektovat definici rizika korupce (kapitola 2.2.7) a přizpůsobit se jí. Existuje dostupná literatura v českém a slovenském jazyce pojednávající o strategiích a technikách boje proti korupci: česká pobočka Transparency International vydala *Knihu protikorupčních strategií* (zaměřená spíše na státní úroveň), slovenská pobočka má na svém webu [www.transparency.sk](http://www.transparency.sk) několik praktických publikací ke stažení, například k tématu veřejných zakázek, a sdružení Oživení vydalo a na adrese [www.bezkorupce.cz/samosprava](http://www.bezkorupce.cz/samosprava) zveřejnilo příručku *Transparentní samospráva*, která obsahuje metodiku vytváření protikorupční strategie a přehle čtyřiceti protikorupčních opatření pro samosprávy.

Zahraniční literatury je nepřehledné množství, ale i v jejím rámci svou kvalitou a praktičností vyčnívají knihy Klittgaarda, Parrise a odborníků z centrály Transparency International. Literaturu doporučuji používat zejména proto, že doporučuji raději nevymýšlet nová opatření (většinou se jedná o bolestné objevování již objeveného), ale využívat i autority organizací stojících za návrhy. Nejvíce zbytečných argumentů ubere watchdog politikům tím, že jim nabídne již jinde vyzkoušené a osvědčené opatření. O technikách a nástrojích watchdogu k prosazování protikorupčních změn budu pojednávat ještě v následující třetí kapitole.

### 3. WATCHDOG V PRAXI

V této části se budu zabývat praxí watchdogu a budu vycházet ze tří okruhů zdrojů: 1) ze zkušeností českých a slovenských watchdogů<sup>29</sup>, jak mi byly předány v rámci výzkumu či v průběhu spolupráce s nimi, 2) z vlastních zkušeností z téměř pěti let práce z watchdogové organizace Oživení a 3) z literatury.<sup>30</sup> Literaturu pro přehlednost dělím ještě na dvě oblasti: zahraniční příručky pro obhájce veřejného zájmu a občanských práv, založené na zkušenostech takových organizací jako Oxfam, Advocacy Institute, Transparency International či Common Cause, a publikace českých NNO zpracovávajících a dělících se o vlastní zkušenosti (Ekologický právní servis, Transparency International ČR, Otevřená společnost a další).

Praxe občanského aktivisty naráží často na otázku legitimacy vlastní činnosti. Hledáním odpovědi na tuto skutečně fundamentální otázku začnu zkoumání praxe watchdogu i proto, že se v teoretické práci jedná o smysluplný přechod od teorie k praxi, v praxi pak watchdoger hledáním této odpovědi naopak přechází z praxe do teorie. Otázka legitimacy občanského aktivismu přes podotázky, komu se aktivista zodpovídá, kdo posuzuje jeho důvěryhodnost a kdo je oprávněn zpochybňovat jeho legitimitu, otevírá prostor pro popis prostředí, v němž se watchdog pohybuje. Pokus o zachycení kompletní škály subjektů v prostředí watchdogu pak střídám přehledem vybraných konkrétních témat, jimž se watchdog může věnovat, a stručnému popisu jejich problematiky. Jednotlivá témata jsou doprovázena ilustrativními případovými studii s cílem ukázat možnosti a meze občanského aktivismu. Popis praxe watchdogu je završen přehledným zpracováním strategií, nástrojů a technik, kterých watchdog ve své práci používá.

#### 3.1 Zdroje legitimacy

Watchdog vede s mocí, kterou kontroluje, věčný spor o legitimitu vlastní existence. Ve veřejném prostoru dochází k souboji moci politické, legitimizované výsledky voleb, moci ekonomické, opřené o skrytý vliv peněz, a moci běžného lidu, soupeřící se zdánlivě neporazitelným spojenectvím prvních dvou. Zatímco legitimita první moci je dána zákonem a legitimita druhé moci praxí a téměř přirozenou touhou mnoha lidí hromadit

---

<sup>29</sup> Část watchdogů, u nichž se podařilo dosáhnout osobního setkání, byla podrobena výzkumu formou rozhovoru, část se zúčastnila dotazníkovou formou. Dotazník, který vyplňovaly watchdogové organizace i jednotlivý watchdogeři, je v příloze.

<sup>30</sup> Pro více informací o metodě výzkumu a zdrojích viz kapitolu 1.3.

majetek, legitimita třetí moci je – umocněno zdejší postkomunistickou či tranzitní společenskou situací – velmi nesamozřejmá, a tudíž s velkým úsilím stále obnovovaná. Politika devadesátých let vedená vládami Občanské demokratické strany vcelku úspěšně delegitimizovala občanské aktivity ekologických hnutí, tehdy jediného rozvinutého sektoru konfrontačního občanského aktivismu.<sup>31</sup> Zdá se ale, že útoky politiků na aktivní občany typu „Jakým právem chcete, tvrdíte, si osobujete...!?“ přestávají být médii i veřejností tolerovány. Začíná se považovat za samozřejmé, jako je tomu v západních tradičních demokraciích, že občan má právo chtít a má právo tvrdit a má právo případně tato svá práva obhájit u soudu.<sup>32</sup> Přesto je důležité, aby měl občanský aktivista pro sebe ujasněnou a zformulovanou obhajobu legitimacy své činnosti. Watchdog musí být připraven na zpochybňování vlastní důvěryhodnosti, legitimacy a někdy i samotné existence. Dokonce i ze strany sebe sama, když se dostaví chvíle nejistoty a pocitu marnosti.

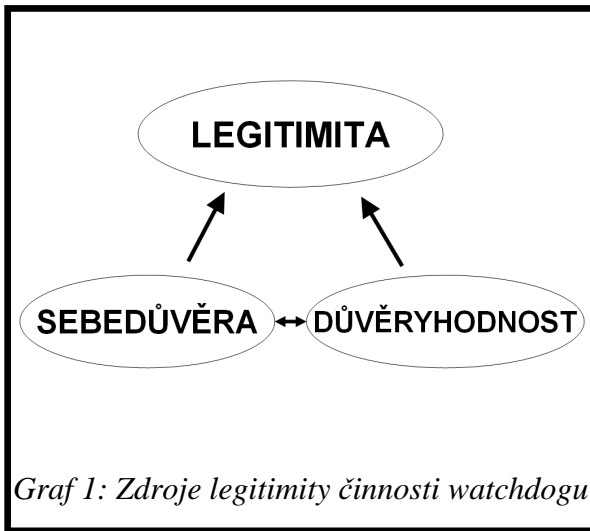
Politici se pouští do zpochybňování legitimacy watchdogu zejména tehdy, když nemají jiné (věcné) argumenty. V takové chvíli, když je absence argumentů evidentní, může být vhodnější významně mlčet a ponechat na ostatních, ať si udělají úsudek sami. To je ale téměř ideální situace, kdy všichni kromě „kejhající potrefené husy“ legitimitu aktivistovy kritiky uznávají. Jak k takovému ideálu dojít? Jak vystavět legitimitu občanského watchdogu?

---

<sup>31</sup> Vajdová (2004: 61) označuje watchdogové aktivity v Česku za omezené a spíše neúspěšné s výjimkou ochrany přírody, „kde lze hovořit o jistých úspěších za cenu nálepky radikálů a ekoteroristů“.

<sup>32</sup> Počínaje přijetím zákona o svobodném přístupu k informacím v roce 1999 se začala psát nová kapitola vztahu občanů a veřejné správy. Snahu úřadů informace neposkytovat a vytrvalé úspěchy občanů v boji proti této snaze ukazují například webové stránky [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz). Důležitým leč zatím ne plně reflektovaným mezníkem v sebedůvěře občanských aktivistů je loňský podpis smlouvy mezi státem, nadnárodní společností Hyundai a občanskými sdruženími vedenými Ekologickým právním servisem (viz [www.eps.cz](http://www.eps.cz)). Zejména v oblasti ochrany životního prostředí dostali občané různé nástroje, jak hájit své zájmy proti zájmům politickým a ekonomickým a řada úspěchů nakonec vydobila ekologickým aktivistům u běžných občanů dobré jméno. Velká část právních nástrojů, o něž se může občan-watchdoger opírat, byla České republice „vnucena“ zvenčí (zejména Evropskou unií), například Aarhuská úmluva (viz [www.ucastverejnosti.cz](http://www.ucastverejnosti.cz)) nebo veřejně přístupný Integrovaný registr znečištění na [www.irz.cz](http://www.irz.cz).

Watchdog je samozvaným obhájcem veřejného zájmu. Skutečně ho nikdo „nezval“, nepovolal k hájení veřejného zájmu. Však také „samozvanectví“ je častým zdrojem zpochybňování watchdogu: proč zrovna já/vy vystupujeme jménem veřejného zájmu, jakým právem si ho vůbec dovolujeme sami identifikovat a tak podobně. Odpověď je až



Graf 1: Zdroje legitimacy činnosti watchdogu

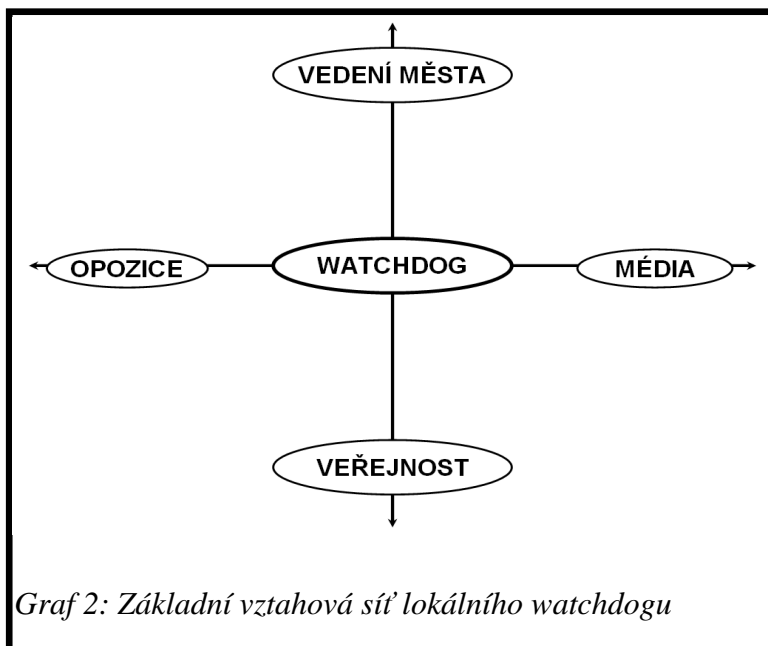
příliš jednoduchá (viz graf 1): toto právo si může osobit kdokoli, ale musí přesvědčit ostatní o tom, že si ho osobuje oprávněně. To znamená, že musí ostatní přesvědčit o svých kvalitách a své důvěryhodnosti. A předpokladem k přesvědčení ostatních je zdravá sebedůvěra.

Je zřejmé, že zdroje legitimacy watchdogu – sebedůvěra a důvěryhodnost – jsou do značné míry subjektivními postoji watchdogera k sobě samotnému a okolních

subjektů k watchdogu. Za jakých okolností pokládá okolí watchdogera za důvěryhodného, a tudíž oprávněného hájit veřejný zájem? Nakolik je vůbec v moci watchdogu ovlivnit postoj okolí? A kdo jsou podstatné postavy v prostoru, v němž se watchdog pohybuje?

### 3.2 Prostředí watchdogu

Každý subjekt, se kterým se watchdog při své činnosti setkává, na něj klade jiná



Graf 2: Základní vztahová síť lokálního watchdogu

očekávání. A při nesplnění těchto očekávání ztrácí ve watchdog důvěru. Základními kritérii bývají odbornost (případně kvalifikovanost), spolehlivost (případně pravdomluvnost) a nestrannost (případně nestrannost). Vztahový graf watchdogu (Graf 2) ukazuje čtyři hlavní subjekty, k nimž si watchdog musí

pěstovat vztah obzvlášť pečlivě.

Základní vztahy v tomto grafu ukazují, že watchdog vystupuje z veřejnosti coby její reprezentant a konfrontuje se s vládnoucími politiky či vedením úřadu. Veřejnost a vláda jsou dvě hlavní cílové skupiny, na něž se činnost watchdogů orientuje. Zároveň opoziční politiky a média chápe watchdog nejen jako nástroje, ale jako subjekty, s nimiž je potřeba spolupracovat pro dosažení vlivu na obě cílové skupiny a které jsou v jistém smyslu ve stejném postavení jako on sám: všichni tři, opozice, watchdog i média, kontrolují vládu, ale každý s jiným cílem, to musí mít watchdoger na paměti.

Vztah k watchdogu si okolní subjekty vytvářejí do značné míry vzájemným vnučováním a nápodobou. Watchdog musí získat důvěru nebo autoritu u jednoho ze čtyř hlavních subjektů, aby přesvědčil ostatní tři. Široká podpora veřejnosti nenechá chladnými média ani politiky. Se zájmem médií o watchdog se musí politik vypořádat chtě nechtě. Pozornost médií i přízeň občanů-voličů je samozřejmě lákavá i pro opozici, spojení opozice a watchdogu v kritice vlády může být mediálně atraktivní a tím pádem zasáhnout veřejnost.

### **3.2.1 Vláda – politické vedení obce/města**

Watchdog je politika.<sup>33</sup> Watchdog je kontrolou politických rozhodnutí (a jejich byrokratické realizace) i ovlivňováním politických rozhodnutí (a byrokratické realizace)<sup>34</sup>. Samotná existence nějakého kontrolního mechanismu ovlivňuje politický proces, watchdog by ale měl ze svých kontrolních aktivit vyvozovat obecné závěry a doporučení ke změnám a prosazovat je. Proto politický kontext a institucionální struktury jsou do značné míry těmi určujícími faktory, které tvarují příležitosti občanského aktivismu i způsoby jeho vyjádření. Eisinger (Meyer, Imig 1993: 256) rozpracoval pojem „struktura politických příležitostí“, aby ukázal, které městské vlády byly nejlépe schopny se vypořádat s protesty konce šedesátých let. Výsledkem jeho výzkumu bylo rozlišení měst na ose otevřenosti politických příležitostí, jejíž oba extrémy nedovolily protestům vzniknout (maximální uzavřenost je odstrašuje a odrazuje a maximální otevřenost je předjímá a pohlcuje), zatímco uvnitř škály v nějaké kombinaci institucí otevřených i uzavřených občanské participaci se protesty

---

<sup>33</sup> Politika v širším slova smyslu, který chápe účast občanů a zájmových skupin na politickém procesu za potřebnou a samozřejmou. V ČR je pojem politika bohužel běžně užíván pouze v užším smyslu jako uzavřený proces rozhodování, na němž se legitimně smí podílet pouze volení politici.

<sup>34</sup> Na komunální úrovni tomuto dělení odpovídá zastupitelstvo s radou na jedné straně a obecní, resp. městský úřad na straně druhé.

objevovaly hojně. Konfrontační (protestní, disentní) občanské postoje tedy nabývají na síle postupně s otevíráním se úřadu občanům – ovšem do určité míry a pak slábnou, když už je úřad dostatečně otevřený, když je vláda tolerantní k odlišným názorům.

Velké množství obecních i městských vlád v České republice jakoby tento princip znalo a snaží se za každou cenu nepovolit šrouby natěsno uzavřených cest, kterými by se občané a často i opoziční zastupitelé mohli dostat k informacím o hospodaření obce, které mají zůstat utajeny. Když vše zůstává utajeno a neexistují ani náznaky nějakých machinací s obecním majetkem, pak mezi občany nevzniká potřeba dostat se k informacím. Často až při nějaké náhodné události či nějakém sporu úřadu s občanem se obraz dosud dokonalého a nikým nekontrolovaného úřadu začne mlžit a začnou vycházet najevo kusé informace žádající si doplnění a prvním krokem rodícího se aktivisty je pak prolomení informační bariéry úřadu. Když dojde k prolomení, k postupu na ose otevřenosti, mohou se začít aktivizovat další občané, kteří dříve v takové činnosti neviděli smysl, neb nikam nevedla, anebo se báli být prvními. (Příklady prolamování uzavřených úřadů ukazuje Tabulka 4)

#### **Tabulka 4: Příklady prolamování uzavřených obecních úřadů**

##### **Brunovce: Dlouhodobě neúspěšné prolamování**

V malé slovenské obci Brunovce si starosta zajišťuje poslušnost obyvatel metodou cukru a biče, oboje hrazeno z obecního rozpočtu. Místní aktivista Juraj Kukla již vyhrál několik soudních sporů o informace, starosta mu ale žádné z nich přesto neposkytl. Bitva se starostou trvá již patnáct let a kvůli nefunkční vymahatelnosti práva zůstal pan Kukla v boji se starostou osamocen: ti, kteří mu ještě alespoň fandí, to už raději ani veřejně neřeknou. Rok 2007 ale slibuje novinku: státní orgány prý vymohou informace exekutorsky. Více viz [www.brunovce.otvorene.sk](http://www.brunovce.otvorene.sk)

##### **Staré Hrady: Nedávno započaté prolamování**

Na ustavujícím zasedání nového zastupitelstva obce Staré Hrady padl návrh na prodej známého stejnojmenného zámku a zastupitelé, kterým byl ihned představen přítomný kupec, prodej de facto odsouhlasili. V zastupitelstvu se několik volebních období točí stejná skupina lidí a občané neměli důvod jim nevěřit. Dokud nezačaly nyní vyplouvat na povrch, i díky přistěhovalému aktivistovi Stanislavu Pencovi, informace, že hospodaření se zámekem vůbec nemusí být pro obec ztrátové, tak jak je pomocí nepřehledného účetnictví



prezentováno vedením obce. Prodej zámku byl zastaven, nyní občané bojují o informace o hospodaření se zámkem a o vliv na rozhodování o jeho využití.

### **Černošice: Úspěšné prolomení**

Občance města Černošice Daniele Göttelove odmítl úřad poskytnout zápisy ze zasedání rady města. Po dlouholetém sporu konečně zvítězila u Nejvyššího správního soudu, a přesto jí obec požadované dokumenty nevydala. Paní Göttelová se k nim dostala až z pozice opoziční zastupitelky, neb se rozhodla situaci na radnici změnit zevnitř a sama kandidovat. Nyní svádí boje s vedením černošické samosprávy již v rámci skupinky aktivních lidí.

Zde se také ukazuje důležitost boje aktivistů za prostor pro svobodnou polemiku v radničních novinách, neboť totální absence takového prostoru (maximální uzavřenost) odrazuje ostatní občany od angažovanosti. Přísně vzato je z hlediska boje s korupcí problematika radničních novin okrajovou a nepodstatnou záležitostí, pokud však přistoupíme na to, že to je aktivní zájem občanů, který může korupci zmírnit, pak je najednou téma cenzury radničních novin a jejich zneužívání k propagandě místní vlády a dehonestaci aktivistů jedním z centrálních témat boje proti korupci na komunální úrovni.

K místní vládě (koalici, radě, starostovi, tajemníkovi úřadu) by se watchdog měl neustále vztahovat jako k instituci, a nikoli jako ke konkrétním osobám. Tedy dodržovat odstup a dbát na to, aby spory nikdy nesklouzly na osobní úroveň, případně nemohly být tak interpretovatelné. Naopak se dá na základě zkušeností mnohých očekávat, že vládnoucí se bude alespoň nějakou dobu nebo čas od času snažit spor zosobnit, odvést pozornost od věčné argumentace k argumentaci o (nevzdělané, mstivé, pomatené či jiné) osobě watchdogera. Neboli bude snažit zničit důvěryhodnost osoby. Takovým pokusům je možné se bránit a částečně i předcházet institucionalizací watchdogu založením organizace. Když je vedení města kritizováno organizací, není jednoduché tuto kritiku shodit označením jejího nositele za kverulanta, podivína či záškodníka. Watchdoger si musí dát pozor, aby média a veřejnost ani na chvíli nezapochybovaly o nesmyslnosti takové argumentace, neboť kverulant nemůže bez podpory veřejnosti (médií) jejím jménem vést kampaň, vymáhat dodržování etických standardů a vyvozování odpovědnosti. Tyto kampaně a nátlakové akce jsou totiž založeny na tom, že watchdog svádí s vedením města boj o veřejné mínění. Politik prohrává, pokud veřejnost dá za pravdu watchdogu, například v

průzkumu veřejného mínění nebo prostřednictvím petice či podobného nástroje hromadného vyjádření. Bez podpory veřejnosti a médií může watchdog vést s vedením města jen právní spory. Podpora veřejnosti (nebo některých jejích názorotvorných segmentů) a prostor poskytovaný médiu jsou faktory, které u politiků zajišťují watchdogu autoritu. Z této autority samozřejmě nemusí plynout žádná jiná aktivita politiků než ta, jejímž cílem je watchdog zničit. Způsob a míru ničení pak ovlivňuje i to, jaké obchody se watchdog snaží politikům překazit.

Řekl jsem na začátku, že watchdog je politika. Watchdog ovlivňuje politické rozhodování, a tím se stává součástí politického procesu. „Politické procesy nejsou primárně procesy moci, ovládání a podřízenosti, nýbrž především procesy prosazování zájmů. Politika, politická moc a její režimy jsou „pouze“ nástroji formování, zhromadňování, selekce a realizování zájmů (...) Politika se týká nás všech, bez ohledu na to, nakolik si toho jsme vědomi nebo nakolik si to chceme připustit.“ (Brokl 1997: 11) Proto Meyer a Imig (1993: 255-6) zdůrazňují vliv vnějšího prostředí (struktury politického procesu, struktury úřadu) na strategie občanského aktivismu. Watchdog prosazuje veřejné zájmy v konkurenci prosazovaných soukromých i ostatních veřejných zájmů. Aby bylo prosazování zájmů efektivní, měl by watchdog znát strukturu politického rozhodování a své možnosti vstupu, zapojení se do něj. Je jistě konkurenční výhodou nenechat si vnucovat strategii strukturou vnějších procesů, ale vstupovat do nich připraven, s vlastní strategií. Jednou ze strategií je vytváření otevřených či skrytých koalic: spojování sil s ostatními zájmovými skupinami, jejichž zájmy se překrývají se zájmy watchdogu.

Meyer a Imig (1993: 257-8) při zkoumání akceschopnosti skupin hájících veřejných zájmů zdůrazňují možnost či lépe nutnost vycítit, poznat a využít tzv. „open moments“, „otevřených chvil“, kdy vlády procházejí krizí nebo se mění, kdy se prosazují reformy nebo probíhají nějaké výrazné veřejné akce, které vyvolávají nová očekávání a které „otevřou“ politický prostor“, otevírají příležitosti k legitimní mobilizaci při absenci zavedených vztahových sítí. O využití těchto příležitostí soupeří zájmové skupiny, politické strany, vládní instituce a další subjekty. Jakmile tyto příležitosti začnou opět mizet (pozornost veřejnosti se upře jinam, jedna ze zájmových skupin zvítězí, reforma proběhne, krize skončí apod.), ustaví se nový institucionální pořádek, nově vymezující prostor, který mají různé zájmové skupiny k dispozici.

### **Tabulka 5: „Open moment“ v pražských kulturních grantech**

V říjnu 2004 zareagovalo několik kulturních institucí, zejména divadel, ve spolupráci se sdružením Oživení na netransparentní systém udělování kulturních grantů pražským Magistrátem. Vznikla úspěšná iniciativa 4 body pro kulturu, která uspořádala několik protestních happeningů, petiční akci a představila návrh na změnu kulturní grantové politiky. Nátlak byl tak masivní, že pražský primátor nakonec rozhodl o revizi navržených grantů a založení pracovních skupin s cílem navrhnout novou kulturní politiku města. Zde se *otevřel nevídaný prostor* pro průnik angažovaných občanů do politiky a ukázal nepřipravenost těch, kteří tento prostor otevřeli, k jeho maximálnímu využití.

V pracovních skupinách získali převahu zástupci kulturních institucí sympatizujících s vedením města, původní jednota iniciativy *4 body pro kulturu* se postupně rozpadala (mimo jiné kvůli potrestání těch nejzlobivějších snížením výše grantu od města) a výsledkem několikaměsíčního jednání byl návrh systému přidělování grantů, který je možné označit příměrem „vlk se nažral a koza zůstala celá“: ačkoli do hodnotícího procesu byli ve větší míře vpuštěni odborníci, poslední slovo o přidělení grantů a určení jejich výše zůstalo politikům. Neúspěch byl prokázán novým návrhem na přidělení grantů, kde nejvíc kritizovaný subjekt, Palác Akropolis vlastněný vlivným členem pražské ODS a zastupitelem Pavlem Hurdou, opět získal nejvyšší a komerčnímu charakteru tohoto podniku zcela nepřiměřený grant. Každopádně „open moment“ skončil, politický proces se uzavřel a zakonzervoval nový, pro znalé však staronový stav.

Více informací o celé kampani následuje v kapitole XY a dokumenty jsou k nalezení na [www.divadlo.cz/4body](http://www.divadlo.cz/4body).

### **Tabulka 6: „Open moment“ v pražském systému zadávání veřejných zakázek**

Koncem roku 2002 zveřejnil pražský Magistrát souhrnný výsledek externího auditu zadávání veřejných zakázek za roky 1998-2002. Výsledek zhodnotil systém jednoznačně jako neprůhledný, chaotický, umožňující nezákonné postupy a způsobující městu škody. V téže době zveřejnil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže kontrolní závěry dalších desítek pražských zakázek, z nichž většinu označil za nepřezkoumatelné a za mnohé z nich Prahu pokutoval. Sdružení Oživení se podařilo získat kompletní text auditu i interní dokument identifikující pochybení jednotlivých osob, úředníků i politiků, a všechny dokumenty zveřejnilo, přes silný odpor Magistrátu i Úřadu pro ochranu osobních údajů. Oživení spolu s opozicí zpracovalo několik analýz systémových chyb, podalo trestní oznámení a žádalo

vyvození osobní odpovědnosti po osobách dopustivších se největšího množství nezákonností (tabulku „vedl“ tehdejší ředitel odboru městské investora s více dvěma sty nezákonnostmi).

Za pomoci médií, odborníků i opozice byla *otevřena politická příležitost* ke změně systému zadávání veřejných zakázek. Počáteční fáze dávala naději na změnu k lepšímu: někteří z odpovědných úředníků dostali výpověď, policie prošetřovala vybrané zakázky a nově ustavená protikorupční komise připravovala návrhy změn systému. Posléze se ale vše navrátilo do starých kolejí: někteří z vyhozených úředníků byli vzati zpět, policie všechny případy odložila a vedení města do nového systému zadávání zakázek neakceptovalo jedinou připomínku či jediný návrh opozice ani přizvaných nevládních organizací. Tedy stejně jako v případě výše zmíněných kulturních grantů se nepodařilo prosadit zásadní změny, ze souboje pokaždé vyšlo vítězně vedení města a ještě se pyšnilo nově nastaveným systémem, byť změny byly jen tzv. kosmetického charakteru.

### 3.2.2 Veřejnost

Watchdog není nic víc než kterýkoli jiný občan, pouze se snaží v maximální možné míře využít svých občanských práv ke zefektivnění správy věcí veřejných-obecních. Watchdog nemluví za všechny občany, ale mluví v jejich zájmu, nebo se o to alespoň snaží. A také se to často snaží dokázat, když se pokouší veřejnost mobilizovat – k podepsání petice, k účasti na demonstraci nebo na zasedání zastupitelstva, k psaní dopisů vedení města.

Watchdog si získává důvěru veřejnosti například řešením kauz, v nichž pomáhá běžným občanům, kteří si neumějí pomoci sami. Zároveň řeší watchdog kauzy, v nichž občané nejenže nevystupují, ale ani jim moc nerozumí, jako jsou například manipulace s veřejnými zakázkami. Zde by měl watchdog veřejnosti srozumitelně vysvětlit alespoň to, proč je kauza důležitá, proč stojí za to se jí zabývat. Někdy totiž může veřejnost z takových kauz nabýt dojmu, že se jí to netýká, že se watchdog zabývá něčím snad prospěšným, ale nesouvisejícím s občany. Tento souboj o příklon veřejného mínění s místní vládou, jak jsme ho identifikovaly v předchozí podkapitole, se málokdy odehrává tváří v tvář, většinou v médiích nebo na diskusních místech (internet, nástěnky apod.). Watchdog tím pádem nemá okamžitou zpětnou reakci veřejnosti a měl by se pokoušet ji získávat (například

vytvořit pro něj prostor na vlastních webových stránkách). Jinak se zabydlí v mediálním světě a ztratí kontakt s občany.

#### **Tabulka 7: Příklady boje s místní vládou o veřejné mínění**

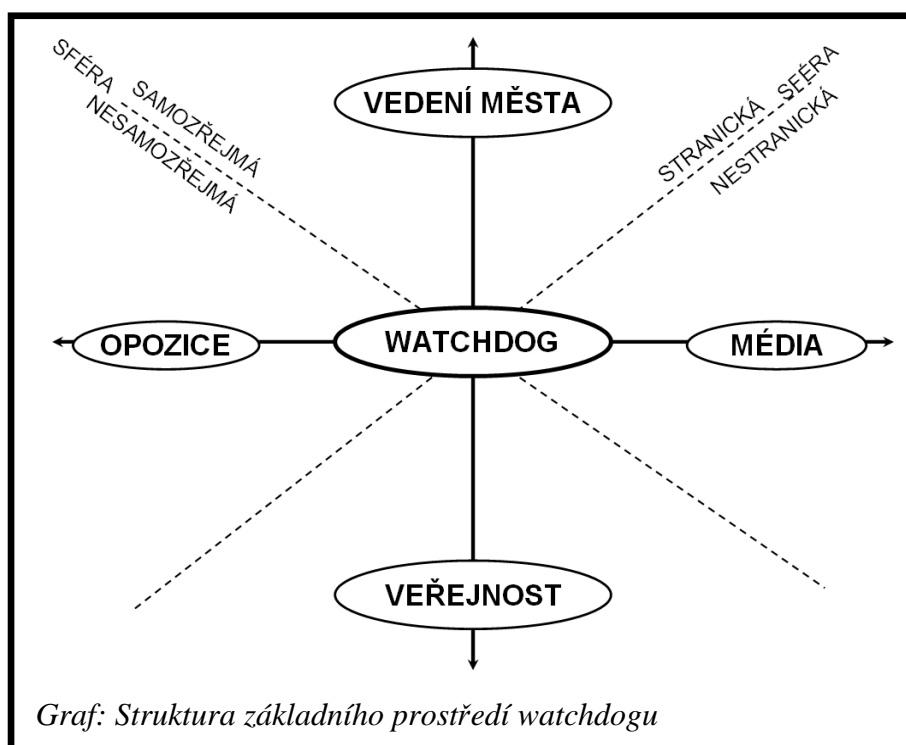
Jedním z nejklaasičtějších zdrojů konfliktů jsou rozdílné názory na vedení dopravní infrastruktury a potřebné množství městské zeleně, což jsou často také témata vzájemně propojená.

**Neratovice – příklad prohry:** V roce 2000 původní plán rekonstrukce a zklidnění hlavní silnice s historickou lipovou alejí procházející Neratovicemi městští radní z ničeho nic změnili na rekonstrukci a zkapacitnění silnice včetně vykácení všech 46 stromů, čímž by podpořili vedení velkého množství tranzitní dopravy centrem. Silný odpor veřejnosti začalo koordinovat Sdružení občanů Neratovic, které vyvrátilo všechny argumenty města odbornými posudky, vyhrálo spory u všech nadřízených institucí a zorganizovalo téměř třítisícovou petici (podepsal každý pátý obyvatel Neratovic). Vedení města zůstalo bez argumentů a spustilo štvavou kampaň, založenou na podlém triku: do údržby silnice, která již nutně potřebovala rekonstrukci, přestala investovat jakékoliv prostředky a za viníky jejího havarijního a téměř životu nebezpečného stavu začalo veřejně označovat Sdružení občanů Neratovic. Osobní útoky radnice proti neposlušným občanům, plnicí čísla radničních Listů Neratovic, se vystupňovaly natolik, že v roce 2006 už nebyl lípy ochoten veřejně hájit naprosto nikdo, a tak byly pokáceny. Pro podrobný popis této případové studie viz kapitolu 3.3.2.7.

**Povžská Bystrica – boj na ostří nože:** Skupina místních aktivistů blokuje už přes deset let výstavbu dálnice přes město (prosazují obchvat), mezitím se začala navíc profesionálně věnovat lokálnímu protikorupčnímu watchdogu. Neustále se musejí vypořádávat s argumenty, že lidé umírají na přechodech kvůli jejich aktivismu. I vládní politici na národní úrovni je označují za škůdce státu, protože se jedná o dálnici z Bratislavy na Žilinu, kde vyrůstá za masivní státní podpory velká továrna KIA. O aktivní podporu mohou aktivisté usilovat jen u té části veřejnosti, které povede dálnice přímo nad hlavou, a jistí podporou si mohou být snad jen u těch, kterým dálnice jejich domovy vezme zcela. (odkaz)

Watchdog se ztrácí občanům i v případě přílišné orientace na politiku, přílišné snahy proniknout do politických procesů. Podle Meyera a Imiga (1993: 261) konvenčními

politickými nástroji a akcemi zaměřenými na přiměřeně skromné cíle mohou skupiny hájící veřejný zájem dosahovat neuvěřitelných úspěchů v institucionální politice, ale málokdy dokáží těmito nástroji motivovat občany k zapojení se a k přímé akci. Proto čím více se organizace přibližuje „washingtonské kultuře“ (čisté politice), paradoxně se oslabuje, jak ztrácí vazby k běžným občanům. Watchdog se tak jako organizace vyvíjí v poněkud schizofrenní situaci: aby mohl lépe prosazovat veřejný zájem, profesionalizuje se a zapojuje do institucionalizovaných procesů, což ho ale oslabuje a ubírá mu legitimitu a schopnost vystupovat jménem veřejnosti. „Institucionalizace a profesionalizace často přeměrovává činnost skupiny hájících veřejný zájem ke skromnějším a konzervativnějším cílům. Cena za snahu zůstat organizací orientovanou na konfrontaci bývá pro členy těchto skupin příliš velká, a proto se skupiny postupně, v dlouhodobém hledisku, akomodují a adaptují na své prostředí.“ (tamtéž) Následující graf ukazuje, že watchdog má jednak tendenci vztahovat se k veřejnosti přes média a z politiků si všimá jen těch vládnoucích (sféra samozřejmá) a že přílišný důraz na zapojování se do politického procesu (do politiky v užším slova smyslu) mohou veřejnost a média chápat jako absorbování watchdogu stranickou politikou, což má za následek ztrátu důvěryhodné reprezentace veřejných zájmů.

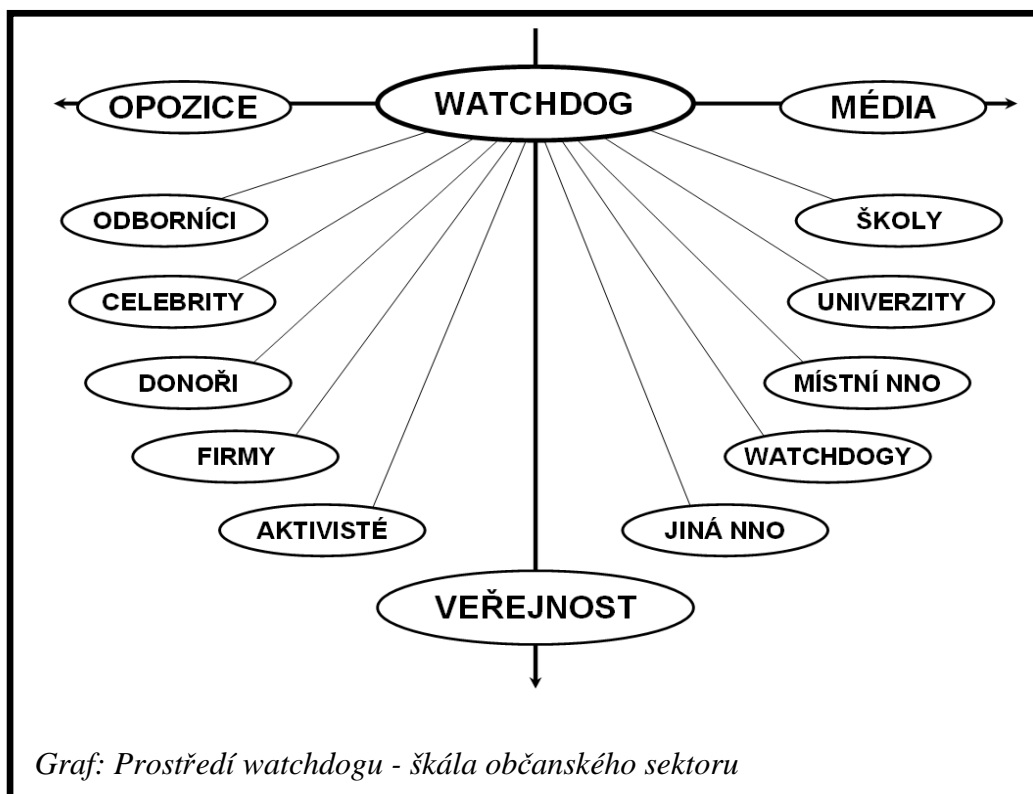


Takový vývoj je možné ilustrovat na příkladu protikorupčního sdružení Oživení. V prvních letech aktivismu, kdy se Oživení věnovalo zejména pomoci místním občanům v boji s úřady, nebyla organizace brána politiky příliš vážně, tudíž ani mnoha médií (ve srovnání s dnešním stavem), ale měla blízko k občanům a věděla, že reprezentuje jejich zájmy. Nyní je Oživení do určité míry respektovaným protivníkem politiků a partnerem novinářů, má své zástupce v protikorupční komisi Rady hl. m. Prahy a v meziřesortní skupině pro boj s korupcí. Organizaci už ale zbývá málo času a energie věnovat se potížím a problémům běžných občanů. Watchdog se zkrátka musí sám držet na uzdě a připomínat si stále, že bez vlastních zkušeností z řešení kauz občanů nebude mít brzo co prosazovat v politice a o čem mluvit v médiích. Výzkumy vzniku sociálních hnutí ostatně ukazují, že ohniskem mobilizace nebývají zavedené organizace, ale že přední voj mobilizace vychází téměř bez výjimky vždy zvnějšku organizací. (tamtéž) Watchdog by proto měl být otevřen široké spolupráci s aktivisty, občany i jinými organizacemi, aby zůstal zapojen do dění. Někdy je strategické (z pragmatického hlediska) zapojit se do aktivit, které hýbou veřejností, ačkoli nepatří mezi běžné aktivity organizace. Je to však riskantní krok a nemusí vyjít. Záleží na míře profesionality i způsobu financování. Je-li například pro financování organizace důležité mít silnou podporu veřejnosti (tzn. udržet či posílit členskou základnu), může být takový riskantní krok nezbytný; pro projektové financování je nejspíš irelevantní.

Další možnost, jak zachovávat kontakt s veřejností, je identifikace jejích segmentů, s nimiž stojí za to udržovat trvalé vztahy. Tedy vedle neadresné komunikace s širokou veřejností snažit se oslovovat specifické zájmové skupiny či zapojit se do zájmových sítí nebo je přímo vytvářet. Ukázkovou sítí, která byla na vrcholu svého fungování v letech 2000-2005, je koalice pražských ekologických občanských sdružení SOS Praha, do níž se zapojily profesionální NNO a poskytovaly odborný, právní i mediální servis desítkám neprofesionálních, lokálních občanských sdružení. Kontakt profesionálních watchdogů a advokačních NNO s veřejností byl zajišťován přes výhonky občanského aktivismu samostatně vyrůstající z masy těžko kontaktovatelné veřejnosti. Dalším důležitým typem sítě je watchdogová nebo protikorupční, v níž se spojují protikorupčně zaměřené aktivisté, zastupitelé a novináři (tj. horizontála grafu základních vztahů) z různých měst, vyměňují si informace a sdílejí své zkušenosti. Taková síť funguje jak na Slovensku pod neoficiální záštitou tamní Transparency International, tak v Česku, kde její ustavení iniciovalo sdružení Oživení.

V každé kauze a kampani je samozřejmě nutné přemýšlet o všech možných zástupcích veřejnosti, kteří by mohli mít na dané věci nějaký zájem, a zkusit je oslovit s nabídkou

spolupráce. Škála segmentů veřejnosti, jejichž zástupci mohou být watchdogu užiteční, vypadá takto:



### 3.2.3 Média

K médiím je potřeba zachovat zdravý vztah, to znamená nezapomínat na ně, protože jinak se o dané věci nikdo nedozví, a na druhé straně jejich vliv nepřeceňovat: nespoléhat na účinek mediálních bublin. V první fázi budování vztahu k médiím je cílem watchdogera mít ve svém mobilním telefonu čísla na nejdůležitější relevantní novináře. Cílem druhé fáze je stav, kdy tito novináři mají v telefonu číslo na watchdogera a aktivně s ním spolupracují. Mezi watchdogem a (zejména investigativními) novináři by měl fungovat symbiotický vztah. Stejně jako v prostoru politických příležitostí bojuje watchdog s jinými zájmovými skupinami o pozornost rozhodovací mašinerie, také v prostoru mediálních příležitostí s nimi bojuje o drahocenné minuty v televizi či centimetry v novinách. Jedna věc je prosadit do médií své téma a druhá věc je v rámci svého tématu získat dostatečný prostor.

O práci s médii, o získávání jejich důvěry a pozornosti jako jedné z technik občanského aktivismu jsou dostupné zahraniční i původní české příručky a není v rozsahových možnostech této práce tady představovat základní techniky komunikace s



novináři, proto se zaměříme jen na samotnou kontrolu médií. „Popri osobnej skúsenosti či sprostredkovaných názoroch od iných občanov sú lokálne médiá najčastejším prostriedkom, ako sa dozvedieť o činnosti samospráv, o rôznych názoroch na jej predstaviteľov, prípadne o porovnaní jej práce s inými samosprávami (...) Dobrá kvalita a dostupnosť médií tak majú potenciál prispieť ku efektívnejšej práci samosprávy. Jednou z ciest ako tlačiť miestnych zástupcov k lepším výsledkom je teda kontrola lokálnych médií,“ říká slovenský watchdog Gabriel Šípoš (Pirošík ed. 2006: 44-6), který od roku 2002 provozuje Slovak Press Watch, webové stránky věnující se kontrole slovenských médií, a pokračuje: „Lokálny mediálny watchdog by sa mal zamerat' najmä na tri oblasti: konflikty záujmov, žurnalistická profesionalita a tematická odbornosť novinárov.“ (tamtéž) Když nemá watchdog k dispozici lokální média, těžko může o svých aktivitách informovat veřejnost a mobilizovat jí k podpoře. Jeho soupeři a konkurenti jsou na tom ovšem v situaci absence médií stejně. Horší situace pro watchdog nastává, když lokální média existují, ale neplní svou funkci hlídacího psa demokracie, nebo jsou dokonce programově zaměřené na její likvidaci (tj. straní vládě). V takové situaci by měl watchdog část své energie přesunout z hlídání úřadu na hlídání médií a pokusit se stav zvrátit, či alespoň zpochybnit.

Šípoš doporučuje sledovat následující řadu otázek pro zjišťování střetu zájmů: Kdo je vlastníkem média? Jaké jsou hlavní příjmy média? (dotace, inzerce, prodej) Kdo jsou největší inzerenti? Jaké jsou osobní závazky členů a zejména vedení redakce? Další řadou otázek sleduje watchdog žurnalistickou profesionalitu: Jsou jednoznačně odlišené zpravodajské články od komentářů? Jaké zdroje jsou používané, jací experti oslovení, nakolik jsou jejich informace ověřované? Odpovídají titulky obsahu článků? Uveřejňuje médium opravy svých chyb? Co se týče tematické odbornosti novinářů, nejčastějšími prohřešky bývají špatné zasazení do kontextu, dezinterpretace statistik a výzkumů a špatné používání odborných termínů.

Špatná komunikace mezi watchdogem a konkrétním médiem je způsobena pravděpodobně některými faktory z výše jmenovaných tří oblastí fungování média. Pokud je komunikace špatná s médiem obecně, bude chyba spíše na straně watchdogu, a to buď v technice komunikace s novináři nebo v důvěryhodnosti watchdogu.

Čím menší je obec, tím menší pokrytí komerčními médii může očekávat. Na nezájem médií proto naráží spousta aktivistů v menších městech a obcích. Přesto se z vlastní zkušenosti domnívám, že kvalitní příprava a atraktivní téma dokáží dostat do médií kauzu z jakékoliv obce. A čím je to nepravděpodobnější, tím větší efekt pak medializace má. Tam,

kde jsou politici zvyklí, že se o nich píše v dobrém i ve zlém, nemá medializace takový dopad.

#### **Tabulka XY: Watchdog pomáhá novinářům bojovat s politiky**

V rámci protikorupčního watchdogu hl.m. Prahy se občanské sdružení Oživení pokusilo narušit vliv pražského primátora Béma na vedení České televize, když pod vlivem primátorovy kritiky čtyř reportáží o korupci na pražském magistrátu nebyla jejich autorce Janě Škopkové prodloužena smlouva. Primátor napsal oficiální šestnáctistránkový dopis svému dlouholetému příteli řediteli Janečkovi o tom, jak hrozné reportáže vysílá jeho televize. Oživení zanalyzovalo primátorovu analýzu a jedním z výsledků této aktivity Oživení bylo zjištění, že i přes podrobně vypracované tiskové zprávy dokládající tendenčnost a nevěcnost primátorových argumentů nebyla žádná média ochotná o této mocensko mediální kolizi informovat. To vše právě v době, kdy se z České televize pod rouškou restrukturalizace vytlačovala kvalitní investigativní žurnalistika, byl zrušen pořad Klekánice Jany Lorencové a vyměněna redakce pořadu Fakta. (Bližší informace o kauze Jany Škopkové jsou k vyhledání v archivu [www.bezkorupce.cz](http://www.bezkorupce.cz))

#### **3.2.4 Opoziční zastupitelé**

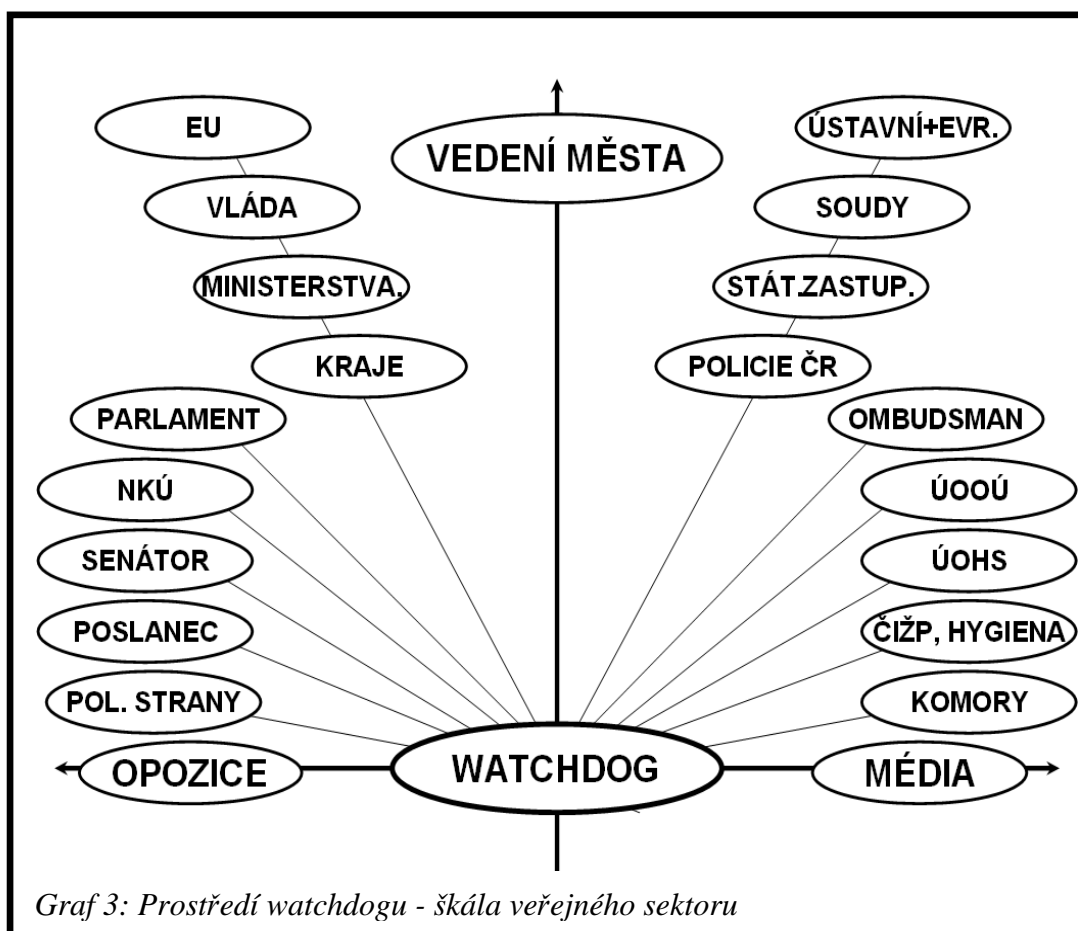
Stejně jako s médii je i s opozičními zastupiteli vztah watchdogu symbiotický. Opoziční zastupitel je pro watchdogera dobrým zdrojem informací, neboť zastupitel má z titulu své funkce právo na všechny informace o fungování obecního úřadu, příspěvkových organizací i firem ve vlastnictví obce,<sup>35</sup> může interpelovat vedení obce a předkládat návrhy na usnesení. Opoziční zastupitel je ale zpravidla časově velmi vytížený, neboť zastupitelskou funkci vykonává vedle svého obvyklého zaměstnání a jako zastupitel by se měl zajímat o všechna témata projednávaná zastupitelstvem. Naopak watchdog se může soustředit na konkrétní téma a věnovat jeho zpracování více času. Watchdog může zastupiteli téma zpracovat, připravit znění interpelace nebo návrhu usnesení, oba mohou paralelně žádat stejné informace, watchdog podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zastupitel podle zákona o obcích.

<sup>35</sup> V praxi je přístup opozičních zastupitelů k informacím často problematický a watchdog může takovým zastupitelům pomáhat se k dožadovaným informacím dostat.

Zastupitel může být za podporu a spolupráci watchdogera jen vděčný (pokud splňuje kritéria důvěryhodnosti, odbornosti a spolehlivosti) a nepotřebuje tuto spolupráci nijak omezovat. Watchdog musí být opatrnější. Ví, že se pohybuje v oblasti politiky, ale neměl by se nechat zatahnout do oblasti stranické politiky (viz graf 2 s rozdělením prostředí watchdogu na stranickou a nestraničnou sféru). Například pro média je nestraničnost předpokladem důvěryhodnosti. Jestliže přestanou novináři vnímat nějakého watchdogera jako stranicky nezájatou osobu, neměli by ho již nechat komentovat dění na radnici z pozice neutrálního hlídacího psa. Zachovávat stranickou neutralitu je pro watchdog bytostně důležité, bez ní nemůže hodnověrně medializovat kauzy a přesvědčovat veřejnost o pravdivosti svých argumentů. Pro politika není nic snadnějšího než smést jakoukoli kritiku a protiargumentaci tím, že ji označí za politickou hru, za stranický souboj, zkrátka smete kauzu i všechny odborné argumenty ze stolu jakožto politikum. A pokud není watchdog stranicky neutrální, část novinářů i veřejnosti bude politikovu alibistickou argumentaci brát minimálně jako legitimní, zatímco u stranicky neutrálního watchdogu je taková argumentace jednoznačně absurdní. Jelikož spolupráce s opozicí je užitečná, vhodnou strategií watchdogu by měla být otevřenost všem opozičním subjektům, které mají zájem spolupracovat. Už spolupráce se dvěma politickými stranami nesvazuje watchdog rizikem nařčení ze stranickosti.

### **3.2.5 Veřejný sektor**

Stejně jako by měl watchdog hledat a nalézat různé partnery a spojence pro různé příležitosti mezi veřejností (v rámci občanského sektoru a trhu), také ve veřejném sektoru musí postupovat nápaditě a využívat všechny možné cesty k dobrání se cíle. Zatímco část institucí veřejného sektoru je v nějaké kauze protivníkem watchdogu, jiné instituce jsou neutrální a některé možná i nakloněné aktivitě watchdogu. Škálu institucí veřejného sektoru zobrazuje graf 3:



### **Příklad zapojení různých subjektů do kauzy – Halda na Praze 13**

**Příběh:** Halda zeminy na Praze 13, která vznikla při výstavbě sídliště v polovině 80. let, se začala v lednu 2003 sesouvat. Pražský Magistrát vyhlásil v červnu její havarijní stav a zadal formou výzvy jednomu zájemci její likvidaci firmě Skanska, a.s., za sto milionů korun. Skanska ve své nabídce uvedla dvě lokality, kam bude tuto částečně kontaminovanou zeminu vozit, přičemž namísto těchto dvou pak využila v rozporu se smlouvou nejméně čtyři zcela jiné lokality, navíc některé bez povolení. Správné zhotovení zakázky Skanskou kontrolovala na objednávku pražského Magistrátu firma Společnost Západního Města, a.s., jejímž jedním třetinovým akcionářem je Skanska, a.s., druhým třetinovým akcionářem Metrostav, a.s., a třetím Městská část Praha 13. V orgánech této firmy jsou či byli také dva radní hl.m. Prahy. O funkční kontrole se vzhledem k zjištěním Oživení a TV Nova nedá vůbec mluvit. Úřady uváděly jako důvod sesuvu půdy vydatné deště z léta 2002, zatímco pravděpodobnějším viníkem je nejspíš MČ Praha 13, která v těsném sousedství vystavěla sídliště a zeminu ze stavby navozila na haldu, a tím dvacet let stabilní haldu destabilizovala. Zjištění: zakázka zadána bez soutěže byla předražená možná

až dvounásobně, přičemž kvůli časovým prodlevám mezi sesuvy půdy a zadáním zakázky není možné hovořit o časové tísní a vzhledem k objemu zakázky si pražský Magistrát mohl nechat bez ztráty času zaslat nabídky od vícero stavebních firem (Skanska ostatně převedla kompletně celou zakázku na další firmy). Viník (městská část) byl utajen, neboť nejenže neměl na likvidaci haldy peníze, ale hrozilo zde riziko vrácení státní dotace poskytnuté na stavbu sídliště.

**Zapojené subjekty:** opoziční zastupitelka hl. m. Prahy (interpelace, vyžádání informací, medializace), úřednice Magistrátu hl.m. Prahy (vyhledání smluv), televizní reportérka (investigativní reportáž), média (zpravodajství v novinách, studiová debata na Čro), Obchodního rejstříku pražského Městského soudu (zjišťování informací o Společnosti Západního Města, a.s., ve Sbírce listin), Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality (konzultace a podnět k šetření), Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (podnět kvůli podjatosti mandátáře), Česká inspekce životního prostředí (udělila pokuty dodavatelským firmám), místní obyvatel – soused pozemku s haldou (popsal historii dění na haldě v posledních letech), místní podnikatel – konkurent zhotovitele zakázky (odhadl cenu, za kterou by zakázku provedl, na šedesát procent ceny Skansky).

**Nezapojené, ale využitelné subjekty:** znalec pro vytvoření kontraposudku stavu haldy a znalec pro vyčíslení hodnoty prací na likvidaci haldy, komora znalců (prověření objektivitu posudku, na jehož základě byl vyhlášen havarijný stav), soudy (podat občanskoprávní žalobu), místní občanská sdružení, opoziční zastupitelé na Praze 13, Státní fond rozvoje bydlení a Ministerstvo pro místní rozvoj (porušování smlouvy a zákonů při nakládání s dotací), NKÚ (podat podnět k šetření naložení se státní dotací), CHKO Český kras, kam byl navážena zemina (povolení k ukládání odpadu – provedení kontroly).

### 3.3 Témata

Tématických oblastí, jimiž se může watchdog při kontrole samosprávy zabývat, je asi tolik, kolik oblastí činností samospráva vůbec má. Tedy velmi mnoho. Přesto se aktivity různých lokálních watchdogů do značné míry překrývají a podobají. Některá témata a některé oblasti rozhodování a hospodaření samospráv jsou obecně považována jako důležitější a problematičtější než jiná. Mezi ty nejčastěji kontrolované a rozporované oblasti patří zadávání veřejných zakázek, prodej a pronájem nemovitého majetku, stavba

dopravní infrastruktury, likvidace městské zeleně, hospodaření městských firem, změna územního plánu, vydávání stavebních povolení investorům, vydávání radničních novin či provozování televize, poskytování grantů, zajišťování služeb (voda, teplo apod.), případně jejich outsourcing či privatizace... Neznám žádný watchdog, který by se zabýval vydáváním řidičských nebo občanských průkazů, udílením čestných občanství, povolování veřejných sbírek, vydáváním živnostenských listů, provozováním informačního centra...

Přesto watchdog málokdy dopředu ví, čemu se bude přesně věnovat.<sup>36</sup> Má stanoveny nějaké obecné cíle,<sup>37</sup> například ochranu přírody a krajiny, rozvoj občanské společnosti, péči o kulturní dědictví, prosazování principů dobré správy apod., a v nich se věnuje konkrétním tématům, která jsou mu osobně (či v rámci skupiny) blízká, a v nich kauzám, které jsou „k dispozici“. Dlouhodobě se watchdog snaží vytvářet a udržovat rovnováhu stability a flexibility, vhodným kombinováním systematických a dlouhodobých aktivit s náhodnými a aktuálními. Od watchdogu se totiž očekává, že se bude zabývat aktuálními tématy. A také se od něj očekává, že bude dospívat k odborně podloženým závěrům a hodnocením nějaké problematiky, k čemuž je možné dojít jen cílenou systematickou dlouhodobou prací.

### 3.3.1 Příčná témata

Již při definování lokálního watchdogu jsme dospěli k tomu, že přestože se watchdogy zabývají mnoha různými tématy (tolika, kolik agend mají úřady), tak jejich aktivity mají bez ohledu na dané téma jednoho společného jmenovatele: jsou – v onom zjednodušeném pojetí – protikorupční, v tom exaktnějším bychom řekli, že prosazují principy dobré správy, zejména transparentnost a účast občanů na rozhodování. Toto „být proti korupci“ se samo skládá z několika základních témat: snaha o přístup k informacím, prosazování transparentnosti rozhodovacích procesů, potírání střetu zájmů a vymáhání odpovědnosti, abych uvedl ty nejdůležitější. Jedná se o jakási *příčná témata*, tím že prostupují práci všech watchdogů, ač se každý specializuje na svá vlastní vybraná témata, jak byla vyjmenována výše.

---

<sup>36</sup> Toto poněkud zjednodušené tvrzení je opřeno o skutečnost, že většina watchdogů jsou polo- nebo neprofesionální skupinky, a nejsou tudíž vázány například dopředu připravenými grantovými projekty, protože o žádné granty ani nežadají. Profesionální watchdogové organizace s projektovým financováním mají část činnosti naplánovanou, vždy se ale, ať už chtějí či ne, zapojují do nečekaných a aktuálních kauz a kampaní.

<sup>37</sup> Pokud má formu občanského sdružení, musí mít podle zákona o sdružování občanů ve stanovách vymezené poslání své existence a jemu musí odpovídat i provozované činnosti; proto je zvykem mít ve stanovách poslání definované dostatečně obecně.

Zastavíme se nyní u dvou příčných témat, kterým se žádný watchdog nemůže vyhýbat, ba co víc, měl by se jimi alespoň částečně zabývat jako samostatnými tématy. Jedná se o přístup k informacím, bez něhož by watchdog vůbec existovat nemohl, a problematiku střetu zájmů, která prostupuje všechny rozhodovací procesy samosprávy.

### 3.3.1.1 Přístup k informacím

„Keď sa pozrieme na naše typické činnosti, tak zistíme, že drvivá väčšina z nich súvisí s vyhľadávaním, spracovaním, vyhodnocovaním a interpretáciou získaných informácií. Môžeme povedať, že ťažisko pôsobenia aktivistu leží v komunikácii,“ zobecňuje své zkušenosti Jaro Dunaj, watchdoger z Považskej Bystrice, který chodí na zasedání zastupitelstva zásadně s videokamerou připojenou k notebooku (Pirošík ed. 2006: 61). A není sám. Chodit na úřad se zapnutým diktafonem v kapse a s připraveným digitálním foťákem pro „kopírování“ dokumentů je pro některé watchdogery standard.

Přístup k informacím je alfou a omegou celého občanského aktivismu, zákon o svobodném přístupu k informacím je základním nástrojem watchdogera, získávání informací je základní metodou jeho práce. Zisk informace obvykle není cílem watchdogových aktivit, informace slouží jako prostředek k dosažení nějakého vzdálenějšího a složitějšího cíle. Obvykle. Pokud se neukáže, že vzdáleným a dlouhodobým cílem je samotné získání informace či lépe obhájení práva na jeho získání. Pak se z nástroje, z metody práce stává cíl práce. České watchdogery, jak ukazují debaty na protikorupčním mailing-listu, skutečně trápí principální překážky v přístupu k informacím a jejich překonání se tedy stává cílem o sobě. Aktuálním problémem číslo jedna je špatný přístup opozičních zastupitelů k informacím, číslo dva je odmítání poskytovat občanům podklady k jednání zastupitelstva a problémem číslo tři je získávání zvukových záznamů z jednání zastupitelstva.

#### **Když je přístup k informacím cílem sám o sobě**

Není to tak dávno, co Jaro Dunaj z watchdogové organizace Klub Strážov nesměl zasedání zastupitelstva Považskej Bystrice fotit a natáčet na kameru, ačkoli se jedná o ze zákona veřejně přístupné zasedání. Mít zaarchivované, jak který zastupitel hlasoval a co tehdy říkal, a moci to porovnávat s jeho aktuálními, často protichůdnými vyjádřeními, je základní technikou, jak donutit politiky k dodržování slibů a stání si za svým vyjádřením. Tato

technika (takzvaně dostat politiky „on record“) byla a je právě v Považské Bystrici velice žádoucí, jak ukazují kauzy nashromážděné na webu [www.pb.otvorene.sk](http://www.pb.otvorene.sk). Aktivisté z Klubu Strážov s pomocí právníků ze slovenské nevládní neziskové organizace Via Iuris dotáhli dlouhý spor k vítěznému konci až na slovenském Ústavním soudu, který rozhodl, „že mestské zastupiteľstvo porušilo ústavné právo na slobodný prístup k informáciám. V odôvodnení rozhodnutia okrem iného súd uvádza, že fotografovanie je získavanie informácií z verejnej schôdze volených predstaviteľov zastupiteľstva a ako také je realizáciou ústavného práva vyhľadávať a šíriť informácie.“ (<http://www.viaiuris.sk/sk/pripady>) [Dnes se na zastupitelstvu Považské Bystrice sejde i více než pět kamer a aktivisté po celém Slovensku mají v ruce precedentní rozhodnutí. V České republice nebylo toto téma zatím soudně rozhodnuto, ačkoli existují zastupitelstva, která odmítají občanům dovolit si jejich zasedání nahrávat.](#)

Získávání a zveřejňování informací ze samosprávy bývá watchdogem provozováno jako samostatná aktivita ve smyslu systematické kontroly dodržování zákona o svobodném přístupu k informacím. Čeští aktivisté se například radovali z novely tohoto zákona v roce 2006, která ukládá všem povinným osobám<sup>38</sup> povinnost zveřejňovat všechny informace poskytnuté podle tohoto zákona na svých webových stránkách. Nadšení však vystřídalo brzké vystřízlivění, neboť zákon neobsahuje sankce za porušení této povinnosti. Není mi známa jediná samospráva, která by tuto povinnost dodržovala, a její vymáhání se tak stává novou náplní činnosti watchdogů. Přínos této nové povinnosti možná není patrný na první pohled, ale spočívá v tom, že častým předmětem sporu watchdogu s úřadem je rozsah aktivně zveřejňovaných informací na úředním webu. Většina informací, které watchdog chce, jsou určeny ke zveřejnění. A není lepšího místa než oficiální internetové stránky města/obce. Proto také mnoho watchdogů provozuje jako svou hlavní nebo alespoň nejviditelnější aktivitu tzv. kontraweby (případně vlastním nákladem vydává kontranoviny jako opak radničních listů), kde se snaží zveřejňovat ty informace o rozhodování a hospodaření samosprávy, které by měl mít úřad na svých stránkách, ale nemá.

### **Lepšia Šaľa vymohla zveřejňování faktur**

Občanské sdružení Lepšia Šaľa vzniklo v roce 2003 jako lokální watchdog s neutajovaným cílem stát se aktivní politickou silou v zastupitelstvu, neboť ze 17 členů

<sup>38</sup> Tedy osobám povinným poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.



mělo 9 straníků a z toho dva zastupitele. Nejspíš i toto složení a silná motivace sehrály roli v rychlé profesionalizaci a v dosažení několika zajímavých úspěchů v oblasti zvýšení transparentnosti a zlepšení přístupu k informacím.

Jedním z nich bylo právě prosazení usnesení o povinnosti automaticky zveřejňovat na webu všechny poskytnuté informace podle slovenského zákona 211/2000 o přístupu k informacím (analogie novely českého zákona na úrovni slovenské samosprávy). V návrhu jejich usnesení bylo i několik odvážných bodů, které neprošly, jako například automatizované zveřejňování všech smluv a všech účetních dokladů města i městských firem ve speciální databázi.

Poté, co usnesení vstoupilo v platnost, Lepšia Šaľa začala každoročně žádat o poskytnutí přehledu všech uhrazených faktur nad deset tisíc korun a městskému úřadu nezbylo než každý tento přehled zveřejnit na svých webových stránkách.

Ústavní právo na přístup k informacím, přestože je upraveno speciálním zákonem, se vyvíjí, každým novým rozsudkem se posouvá a mění se výklad zákona. Protikorupční komunity v Čechách i na Slovensku proto bedlivě sledují každý spor, analyzují a vypořádávají se s jejich výsledky<sup>39</sup> a vymýšlejí strategie pro jejich využití či zvrácení v dalších sporech. Hranice mezi veřejnými a neveřejnými informacemi je živá, neboť speciální zákony o přístupu k informacím jsou mladé a ústavní právo na informace naráží na ústavní právo na ochranu soukromí a na ochranu obchodního tajemství a státem utajovaných skutečností. Občanští aktivisté si jsou vědomí hodnoty zákona o svobodném přístupu k informacím v jejich práci, a proto pečlivě sledují každý pokus politiků o jeho novelizaci. Málokdy totiž mají tyto pokusy zlepšit přístup občanů k informacím.

### **Když watchdogeři kontrolují watchdogera**

Komunita slovenských watchdogerů od konce roku 2006 se znepokojením sleduje medializaci aktivit slovenského rekordmana v žádání o informace. Jedná se o pana Martina Daňa, který provozuje internetové stránky [www.infodane.com](http://www.infodane.com) a snaží se z finančních úřadů celého Slovenska získat neuvěřitelnou sumu informací. Pomocí speciálního softwaru

<sup>39</sup> S každým rozsudkem se zachází jinak. Například když sdružení Oživení v roce 2005 prohrálo soud s Dopravním podnikem hl.m. Prahy, dalo tento výsledek ve známost pouze ostatním watchdogům, ale nemedializovalo jej, aby neposkytlo argument ostatním obchodním společnostem ve vlastnictví samospráv k neposkytování informací. Teprve v lednu 2007 pak Ústavní soud ČR rozhodl, že také tyto obchodní společnosti jsou povinnými osobami podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

dokáže podávat téměř neomezené množství žádostí o informace (v praxi 250 denně, 4000 měsíčně), které mají finanční úřady problémy v zákonných lhůtách zpracovávat. Debata watchdogerů, odstartovaná návrhem politiků zavést do zákona nějaké „protikverulantské opatření“, se snaží dobrat výsledku, zda se skutečně jedná o blázna a kverulanta, nebo zda se pan Daňo snaží získat smysluplnou sumu informací za konkrétním účelem, a měli by se ho tudíž watchdogeři zastat. Podle jeho webových stránek se skutečně zdá, že jeho aktivity směřují ke změně organizačního systému finančních úřadů, zejména jeho zeštíhlení a zefektivnění, což má mít za následek úsporu peněz daňových poplatníků. Názor na aktivity tohoto svérázného watchdogera nejsou jednotné, ale někteří specialisté na přístup k informacím z řad watchdogerů nyní paradoxně radí slovenskému finančnímu ředitelství, jak zvládnout nápor žádostí, čímž chtějí zachránit současnou podobu zákona. Pan Daňo reagoval na pokus slovenských watchdogerů o navázání kontaktu spíše odmítavě, že si jde za svou věcí a osud zákona o přístupu k informacím mu na srdci neleží. Úkolem watchdogů nyní nejspíš bude zvrátit negativní mediální obraz pana Daňo, neboť tento skutečně jen využívá svého ústavního práva získat informace o rozhodování a hospodaření veřejných úřadů.

Důležitou roli v osvětě veřejnosti i v nátlaku na veřejnou správu sehrávají soutěže o největšího přítele a největšího nepřítele svobodného přístupu k informacím. V České republice organizuje tuto soutěž po názvem Otevřeno/Zavřeno<sup>40</sup> Otevřená společnost, o.p.s., a na Slovensku Open Society Foundation pod názvem Infočin roku<sup>41</sup>. Oběma soutěžím bývá věnována velká mediální pozornost a vedle pokárání nepřátel informační svobody slouží soutěž také k propagaci a pochválení politiků a úředníků občanské kontrole nakloněným. Watchdogera nejen potěší, když soutěž vyhraje jím nominovaná osoba či úřad, ale snaží se tuto chvíli upřené pozornosti využít k nátlaku na změnu kritizovaného stavu.

### 3.3.1.2 Střet zájmů

Neřešený a tolerovaný střet zájmů je podhoubím korupce. Jeho častý výskyt a téměř stejně častá bezmoc jeho kritiků souvisí především s nízkou politickou kulturou v postkomunistických zemích, jejímž důsledkem jsou i děravé a bezzubé zákony o střetu

<sup>40</sup> Viz [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz)

<sup>41</sup> Viz [www.infocin.sk](http://www.infocin.sk)

zájmů.<sup>42</sup> Oč méně je problém střetu zájmů řešen na národní úrovni, o to horší je situace na úrovni komunální. Navíc v poměrech malých měst, kde se víceméně všichni znají, ale i středně velkých měst, kde se znají alespoň podnikatelé a společenská smetánka, se těžko prosazují opatření pro prevenci střetu zájmů a mechanismy vylučující jeho zneužití. Dokonce i mezi watchdogery z velkých a malých měst neexistuje úplná shoda v tom, jak moc situace střetu zájmů vylučuje funkcionáře z rozhodování, respektive jak moc se tomuto tématu systematicky věnovat.

Nejlepšími argumenty k prosazení systémových preventivních opatření proti střetu zájmů jsou zjištěné případy, kdy veřejný funkcionář dal přednost zájmu osobnímu před zájmem veřejným. Logicky je tedy prvním krokem watchdogu střety zájmů odhalovat, tedy monitorovat osobní zájmy veřejných funkcionářů, neboli vyhledávat a zpracovávat informace o nich. Výsledkem může být tabulka či databáze zastupitelů přehledně mapující jejich vedlejší aktivity (tedy všechny jiné než zastupitelskou funkci): účast v obchodních společnostech podle obchodního rejstříku, vlastnictví živnostenského listu podle registru ekonomických subjektů, další aktivity vyhledatelné ve veřejných zdrojích (médiá, internet), vlastnictví nemovitostí a pokud možno totéž i pro manžela či manželku. K čemu bude takový přehled sloužit, předurčuje watchdog jeho designem, do něhož vtiskává svou vizi, ale nakonec ho škála využití vždy překvapí. Hierarchie důležitosti funkcionářů pro zpracování do databáze je následující: radní, zastupitelé, ředitelé odborů a vedoucí oddělení za městský úřad a dále například vedoucí osoby z obchodních společností ve vlastnictví samosprávy. Databáze je zdrojem informací i inspirace nejen pro watchdogera, ale měla by sloužit i novinářům jako rychlý a přehledný zdroj a veřejnosti ve smyslu servisu voličům, aby se dozvěděli o svých zastupitelích i to, co jim sami neřeknou.

Shromáždění a zveřejňování informací o veřejných funkcionářích umožňuje Zákon 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů v §5 odst. 2 f): „Správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.“ Přestože vedení takové databáze zákon výslovně povoluje každému bez jakéhokoliv omezení, je potřeba na Úřad pro ochranu osobních údajů provozování

---

<sup>42</sup> Některé státy s vyspělou politickou kulturou zákon o střetu zájmů v podobě, jaké ho známe, ani nemají, neb ho nepotřebují, jako například Holandsko, či naopak státy jako Velká Británie mají tak podrobně rozpracovaná, přísná a exaktně vymahatelná pravidla pro výkon veřejné funkce na komunální úrovni s tresty tak tvrdými, že by jejich sítím polovina českých komunálních zastupitelů neprošla. Podrobnosti o britském systému na [www.standardsboard.co.uk](http://www.standardsboard.co.uk).

databáze nahlásit. Nejedná se o žádost, ale o oznámení (což samozřejmě neznamena, že to úřad nemůže zakázat – je to podobné jako s ohlašování demonstrací).

### **Příklady databází zastupitelů**

**Příjemný úder (Hranice na Moravě)** – Příjemný úder byla skupina mladých lidí, která v letech 1999 až 2002 dokázala dvacetitisícovým městem pěkně zacloumat. Na podzim 2002 se pak dva její zástupci dostali do zastupitelstva a jeden i do rady, což byl pro ukázkový konfrontační watchdog samozřejmě konec. Jejich webové stránky <http://hranice.tripod.com/puder/>, naštěstí dochované na internetu dodnes, jsou velmi inspirativním příkladem watchdogového webu. Mimo jiné obsahují „databázi členů Zastupitelstva města Hranice, která mapuje ekonomické vztahy členů MZ a městské pokladny“. Zprovozněna byla 7.7.2001. Databáze obsahuje o každém zastupiteli informace v této struktuře: 1) základní data (identifikační a osobní údaje); 2) podnikání (podle obchodního rejstříku včetně nejbližších příbuzných); 3) městský majetek a zakázky (k nimž má nějakou ekonomickou vazbu); 4) ekonomické aféry (zejména z tisku) a 5) říká se (jak uvádí popis na webu, tato část je „poznámkovým blokem, který je potřeba brát s rezervou“).

**Novojičínský samizdat (Nový Jičín)** – Dva bývalí komunální politici provozují již přes pět let webový Novojičínský samizdat, kde komentují a kritizují praktiky na novojičínské radnici. Navíc zpracovali a pod heslem „*Jestliže člověk vstoupí do politiky, je osoba do určité míry veřejná a musí počítat s určitým zprůhledněním*“ zde uveřejnili malou databázi radních Nového Jičína a jejich aktivit. Databáze vypadá, že je inspirovaná databází Příjemného úderu. Skládá se ze tří okruhů dat: základní data (osobní údaje), podnikatelská a jiná činnost, kauzy. Novojičínský samizdat je na adrese <http://www.novyjicin.webzdarma.cz>.

**Oživení (Praha a ČR)** – Sdružení Oživení zpracovalo přehled vedlejších aktivit pražských zastupitelů v roce 2000, od roku 2002 jej pak každoročně aktualizovalo v tabulkovém formátu s těmito údaji: název firmy, předmět činnosti, pozice ve firmě, majetkový podíl města. Účelem této aktivity bylo zejména poukázat na množství a typ firem, v nichž někteří zastupitelé a dokonce radní seděli. Rekordmany byli dva radní, jeden s jedenácti společnostmi a druhý s desíti. Polovinu tvořily firmy s majetkovým podílem města a polovinu soukromé. Mnozí o tomto stavu věděli či jej tušili, ale nikdo to nikdy nezpracoval a nezveřejnil přehledně v celku. Dlouhodobou kampaní se podařilo docílit stavu, kdy již

radní vůbec neprovozují soukromé podnikatelské aktivity a v městských firmách zastávají průměrně dvě až tři funkce. Tyto tabulky jsou na stránkách [www.bezkorupce.cz](http://www.bezkorupce.cz). Oživení v roce 2006 spustilo pilotní provoz databáze FairPlay, sofistikovanější verze přehledových excelových tabulek, kam chce vkládat veškeré možné informace osvětlující rozhodování politiků. Tuto databázi převzalo Oživení od slovenské organizace Aliancia Fair-play a jako provozovatel ji nabízí všem českým watchdogům ke zmapování svých měst.

**Aliancia Fair-play (Slovensko)** – Bratislavská nevládní nezisková organizace Aliancia Fair-play má na svých webových stránkách [www.fair-play.sk](http://www.fair-play.sk) databázi obsahující desítky tisíc údajů. Smyslem této databáze je automatické generování vztahů (možných střetů zájmů) spojeným vyhledáváním v tabulkách sponzorů politických stran, pronajímatelů poslaneckých kanceláří, poradců politiků, vedlejších aktivit politiků i úředníků, poskytnutých daňových úlev a odpuštěných cel, vedení státních podniků, složení komisí rozhodujících o přidělení dotací, příjemců dotací, informacích o deblokacích dluhů, o funkcionářích stran, vítězích veřejných zakázek a dalších a dalších skupin s potenciálním vlivem na rozhodování o veřejných prostředcích. Aliancia Fair-play se také zabývá zejména národní úrovni a plnění daty ze samospráv je zatím novinkou. Této databázi jen tak nějaký střet zájmů neunikne, ale samozřejmě vytváření a neustálé aktualizování takové databáze jen nad síly běžného watchdogu. Může spíš škálou zdrojů dat inspirovat k využití nějakých netradičních zdrojů a postupů na lokální úrovni.

Vládnoucí politici se často brání sběru informací o sobě a snaží se zastrašit a dehonestovat osoby, které to dělají. „Nepravdy, výmysly, očerňování. Tak reagují zastupitelé a radní města Hranic na nové internetové stránky, které vytvořila občanská iniciativa Příjemný úder.“ (MF Dnes 2.8.2001) Náměstek pražského primátora Otto Kechner reagoval na předvyplněný formulář o činnostech a příjmech, k jehož doplnění a zveřejnění byl vyzván sdružením Oživení, otevřeným dopisem, v němž napsal: *"Že si někdo dal práci a hledal, v jakých jsem společnostech, (...) hraničí s konspirativní metodou."* (Právo 30.7.2002)

Vedle vyhledávání informací o aktivitách a příjmech zastupitelů z veřejně dostupných zdrojů existuje ještě jeden způsob, jak tyto získat: přímo od nich. Buď mají politici zákonnou povinnost odevzdávat „oznámení o činnostech a příjmech“<sup>43</sup> anebo je

---

<sup>43</sup> Jedná se o nepříliš šťastnou formulaci, která byla zavedena původním zákonem 238/1992 o střetu zájmů. Tento zákon se na samosprávné celky nevztahoval vůbec, ale jeho působnost byla novým zákonem o střetu zájmů (159/2006) rozšířena alespoň na tzv. uvolněné zastupitele (uvolněné pro výkon funkce), případně neuvolněné členy rady.

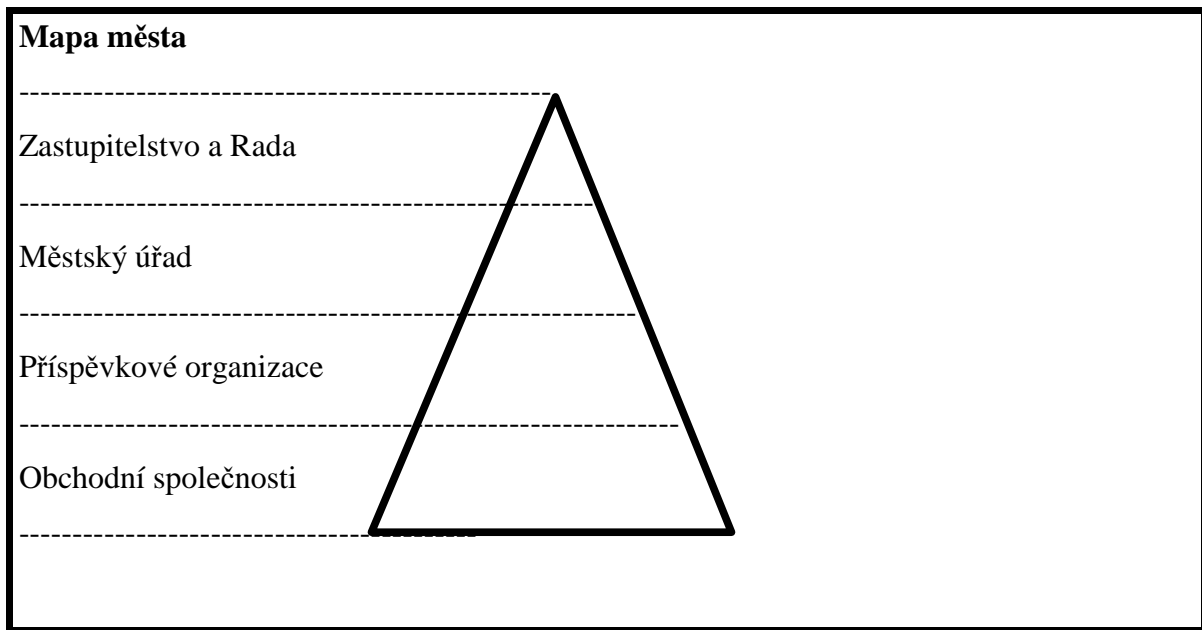
mohou odevzdávat „dobrovolně“, to znamená pod nátlakem občanů. Sdružení Oživení od roku 2002 vyzývalo každý rok pražské zastupitele ke zveřejnění stejných oznámení, která museli odevzdávat poslanci a senátoři. Pokaždé odevzdala oznámení minimálně čtvrtina, někdy třetina zastupitelů. V roce 2005 pak pražské zastupitelstvo přijalo etický kodex, v němž zveřejňování těchto údajů uložilo svým členům za povinnost – nad rámec zákona o střetu zájmů.

### **3.3.2 Oblasti kontroly**

Nyní chci na několika případových studiích ilustrovat, jak watchdog kontroluje a snaží se změnit konkrétní problémové oblasti rozhodování a hospodaření samosprávy: nakládání s nemovitým majetkem, územní plánování, povolování stavby, poskytování grantů a péče o životní prostředí. Nejprve je ale nutné zodpovědět otázku, jaké oblasti kontroly má watchdog k dispozici, resp. na jaké oblasti by neměl zapomínat.

#### **3.3.2.1 Co je město?**

Nejlepší cestou, jak zodpovědět tuto otázku, je pokusit se vyjmenovat veškerý majetek, který městu patří. Anebo při procházce městem si hrát hru na rozlišování městského a soukromého, anebo doma při placení složenek se zamyslet, co z mých peněz jde městu. Jsou to chodníky, parkoviště, tramvaje, parky, divadla, školy, elektřina, voda, plyn, činžáky, noviny a spousta dalších věcí, které vlastní nebo spoluvlastní mé město, a tudíž je spoluvlastním i já jako občan města. Tento celostní pohled na samosprávu bohužel nebývá samozřejmostí ani u zastupitelů a novinářů, natož u běžných občanů. „Pojem ‚mesto‘ sa vo vedomí širšej verejnosti stotožňuje často s pojmom ‚mestský úrad‘. Ak však máme ambíciu komplexne monitorovať činnosť mesta, jeho finančné toky či hospodárenie, je dôležité chápať ‚mesto‘ v širšom význame. Z tohto pohľadu je potom mestský úrad síce možno najviditeľnejším subjektom mesta, no rovnako dôležité sú aj príspevkové a rozpočtové organizácie v zriaďovacej pôsobnosti mesta (školy, sociálne a kultúrne zariadenia, ...), obchodné spoločnosti a neziskové organizácie založené, resp. spoluzaložené mestom (mestské lesy, mestská televízia, nemocnica, ...) a v neposlednom rade aj iné, súkromné subjekty, v ktorých má mesto svoju (majetkovú) účasť.“ (Pirošík ed. 2006: 72)



Oficiální informace o stavu města podávané zastupitelstvem a radou mohou být jen špičkou ledovce, jen zlomkem toho, o čem by watchdog měl chtít vědět všechno. Politici totiž mají moc nad celou pyramidou městského majetku, ačkoli se tváří, že vidí jen na městský úřad. Je v jejich kompetenci měnit právní subjektivitu jakékoli složky samosprávy: péči o městské lesy může vykonávat odbor úřadu, příspěvková organizace nebo městská obchodní společnost.<sup>44</sup> Watchdogu to může být jedno, pokud způsob rozhodování a hospodaření vykazuje znaky dobré správy: je transparentní, efektivní, zákonný a umožňuje nějakou míru participace. Pokud je nevykazuje, pak může nastat problém v tom, že samosprávy často přiznávají občanům práva pouze v oblastech týkajících se horních dvou pater města: zastupitelstva a úřadu. Do spodních dvou pater se snaží pokud možno nikoho nepustit, často ani opoziční zastupitele. Přitom podoba trojúhelníku není náhodná: hodně měst má takto proporcionalně rozdělený majetek města mezi různé právní subjektivity. Nejvíce majetku se často ukrývá v městských firmách a pravděpodobně se tam ukrývá i nejvíce korupčních transakcí. Proto začneme hned ilustrací problematiky tzv. městských firem.

<sup>44</sup> Nebo soukromá obchodní společnost na základě outsourcingu služeb nebo na základě privatizace lesů – těmito aspekty hospodaření samospráv, ačkoli jsou velice problematické, se tu nebudeme zabývat, neboť jsou také velmi komplikované.

### 3.3.2.2 Neprůhledné městské firmy

Obchodní společnosti ve vlastnictví samospráv nejsou důležité jen svým obvykle ohromujícím majetkem, ale také tím, že jsou obvykle zajišťovatelem nebo poskytovatelem služeb veřejnosti. Dodávají lidem vodu, provozují hromadnou dopravu nebo čistí ulice. Proto kontrola hospodaření městských firem nabízí možnost srozumitelného a efektivního oslovení a zapojení veřejnosti do kauzy či kampaně.

#### **Dopravní podnik hl.m. Prahy, a.s.: nedobytná pevnost**

Sdružení Oživení se vedle watchdogových aktivit věnuje propagaci udržitelné městské dopravy, rozvoji cyklostezek a omezování automobilismu v Praze. Z této perspektivy je příkladné fungování Dopravního podniku (DP) klíčovou oblastí: městská hromadná doprava musí být kvalitní, příjemná, rychlá a levná, aby mohla konkurovat automobilům: otázka efektivity hospodaření DP byla na světě. Oživení proto pro projekt Dopravní alternativa pro Prahu<sup>45</sup> připravilo analýzu hospodaření DP, založené na třech bodech:

1) transparentnost hospodaření, 2) zadávání veřejných zakázek a 3) poměry uvnitř DP.

1) Transparentnost byla vyhodnocena jako nejmenší možná. DP odmítl poskytnout Oživení jakékoli informace s poukazem, že není povinnou osobou podle zákona o svobodném přístupu k informacím. To nebylo žádné překvapení, neboť taková praxe je v českých městech běžná. Překvapením ovšem byl prvoinstanční rozsudek z ledna 2006 ve prospěch DP. Tím byla šance na legitimní nátlak na ztransparentnění hospodaření DP minimalizována. Oživení se dostávalo k informacím zejména přes zaměstnance DP. Ani opozičním zastupitelům, kterým Oživení připravovalo interpelace, nebyly žádané informace poskytovány. Teprve v lednu 2007 dochází ke změně situace, neboť Ústavní soud ČR vydal rozsudek ve sporu Horník versus Letiště Praha, s.p., v němž obchodní společnosti ve vlastnictví veřejné správy označuje za povinné osoby podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Na praxi zatím tento rozsudek vliv mít nemohl, ale jeho průlomovost je jednoznačná.

2) Oblast veřejných zakázek zadávaných pražským Dopravním podnikem byla několikrát podrobena sřiravé kritice v investigativních reportážích pořadu Reportéři ČT. Jádrem problému je v tomto případě akciová společnost Inženýring dopravních staveb (IDS), která pro DP všechny stavební zakázky připravuje a organizuje (říká se proto o ní,

---

45



že je organizátorem korupce). Tato společnost byla původně dceřinou společností DP, v letech 1999-2001 byla ze dvou třetin privatizována: prodána manažerům IDS pod cenou a na dluh. Cenu nyní manažeři splácí ze zisku IDS, který je generován především ze zakázek Dopravního podniku. Tento nezvyklý způsob privatizace (ostatní dceřiné společnosti DP byly prodány třetím osobám celé a za nejvyšší nabídku. Pražští politici, zejména radní pro dopravu Radovan Šteiner, mají ve svých rukou celý tok miliard korun z městského rozpočtu přes Dopravní podnik a IDS, v jejichž orgánech zastávají významné funkce, až do pokladen stavebních firem, které si rovným dílem dělí koláč zakázek štědrého a nikým nekontrolovaného veřejného zadavatele.

3) Zejména na základě výpovědí zaměstnanců DP poskládalo Oživení obrázků významných manažerů DP: jejich vlastních firem a vztahů k dodavatelům Dopravního podniku. I sám ředitel DP se zapletl do korupční transakce, když si od stavební firmy Navatyp koupil nemovitost za polovinu tržní ceny a následně tato firma získala od DP velké zakázky.

Výsledkem analýzy byl soubor požadavků (zejména na otevření hospodaření DP veřejné kontrole), který Oživení a koalice SOS Praha adresovala vedení města. Požadavky byly zapojeny do kampaně proti zdražení jízdného v MHD pod heslem „Nezdražujte jízdné, vyčistěte Dopravní podnik“. Odhad ztrát způsobených netransparentním hospodařením byl odhadnut na stovky milionů ročně, od půl miliardy výš. Politici je zamítli zejména s poukazem na to, že máme o hospodaření DP špatné informace.

### **3.3.2.3 Nevýhodný prodej nemovitosti**

V atmosféře beztrestnosti a státem nekontrolova(tel)ného výkonu samosprávy jsou prodeje a pronájmy nemovitého majetku samospráv zlatým dolem politiků. Obvyklou nevyhmatelnost odpovědnosti za nehospodárné nakládání s majetkem (tedy v rozporu se zákonem o obcích) nabourává následující kauza, známá pod označením „Lidl Tábor“, u níž se v nejbližší době očekává vynesení dalšího rozsudku.

#### **Lidl Tábor – kauza, na jejíž konec všichni čekají<sup>46</sup>**

Se zájmem a nedočkavostí je mnoha aktivisty po celé ČR sledována kauza „Lidl Tábor“, kterou vede Ekologický právní servis (EPS), neboť již vyprodukovala některé

---

<sup>46</sup> Zpracováno podle informací dostupných na [www.eps.cz](http://www.eps.cz).

nečekaně průlomové rozsudky a postupy. Jedná se zejména o odpovědi na otázky, jak může občan napadnout nezákonný nebo nevýhodný (= také nezákonný) prodej či pronájem nemovitého majetku obce a jaká je odpovědnost zastupitelů za vlastní rozhodnutí.

EPS se v roce 2003 začal zabývat plánovanou výstavbou prodejny Lidl na Pražském předměstí v Táboře. Impulsem k zapojení EPS do kauzy se stal podivný postup tábořského zastupitelstva při prodeji pozemku pro supermarket. To nejprve stanovilo pro prodej pozemku přísné podmínky týkající se architektonického uspořádání stavby, poté však prodalo pozemek zájemci, který podmínky nesplnil. Podle právníků EPS tak došlo k porušení zákona o obcích a k ochuzení městského rozpočtu. Dá se totiž předpokládat, že pokud by město zveřejnilo záměr prodat předmětné pozemky bez omezujících podmínek, vyšplhala by se cena za pozemek díky konkurenci výše. To se následně i nepřímo potvrdilo, když společnost RENT CZ, která pozemek získala, jej obratem prodala za cenu o téměř 9 mil. vyšší než zaplatila městu.

Tváří tvář neochotě či neschopnosti krajského úřadu a státního zastupitelství se věcí zabývat, začali právníci EPS zvažovat možnost napadnout neplatnost kupní smlouvy u občanskoprávního soudu. Analýza právního stavu ukázala, že taková možnost existuje, ačkoli převažující názory soudů jsou proti takové praxi. Právníci EPS proto vypracovali občanskoprávní žalobu, kterou se domáhali určení, že prodej pozemků byl neplatný a že jsou tedy pozemky stále ve vlastnictví města. První kolo EPS prohrálo, ale Krajský soud v Českých Budějovicích 21.4.2005 vyhověl odvolání žalobce, když ve velmi progresivním rozsudku došel mimo jiné k závěru, že právo napadat nezákonná a nehospodárná rozhodnutí zastupitelstva mají všichni občané obce. Žalobou se následně opět zabýval Okresní soud v Táboře. Žalobě v plném rozsahu vyhověl a určil, že vlastníkem sporných pozemků je stále město Tábor. Město Tábor a Lidl se odvolali a věc projednává opět Krajský soud.

K překvapení EPS a zděšení zastupitelů se prodejem pozemku začal zabývat Útvar odhalování korupce a závažné finanční kriminality. Podnětem se mu stal anonymní dopis, který obsahoval také kopie novinových článků vydaných na základě tiskových zpráv EPS. Policisté prověřovali, zda zastupitelé, kteří hlasovali pro prodej pozemku, nenaplnili skutkovou podstatu trestného činu porušování povinností při správě cizího majetku (§ 255 trestního zákona). Měli totiž pochybnosti, zda se zastupitelé při svém rozhodování o městském majetku chovali jako řádní hospodáři. Základní otázka zní, zda by podobným způsobem postupoval běžný občan při snaze prodat co nejvýhodněji svůj majetek.

Prvním krokem policistů se stalo to, že předvolali zastupitele k podání vysvětlení. Vzápětí po zveřejnění této informace o prověřování možné trestní odpovědnosti zastupitelů se někteří místní, regionální a dokonce i celostátní politici nechali slyšet, že postup policie je skandální. Podle jejich názoru nemůže demokraticky učiněné rozhodnutí zastupitelského sboru prošetřovat policie.

Prověřování trestní odpovědnosti zastupitelů policie nakonec podle očekávání odložila, protože prý nedošlo postupem zastupitelů ke spáchání trestného činu: nepodařilo se zastupitelům prokázat, že by svým jednáním úmyslně nebo alespoň z nedbalosti porušili zákon. S tímto závěrem policie ale EPS nesouhlasí. Zastupitelé totiž byli těsně před rozhodnutím právníkem upozorněni, že porušují zákon o obcích, když nenakládají s majetkem města hospodárně. Jestliže tedy věděli, že může být porušen zákon, lze jen těžko dojít k závěru, že by zastupitelé nejednali nedbale. Přesto samotný fakt, že policisté prověřovali, zda zastupitelé zvednutím ruky nespáchali trestný čin, je průlomem v myšlení Policie ČR.

### **3.3.2.4 Nezákonná stavba s podporou radnice**

Následující kauza ilustruje jeden z nejčastějších vztahů mezi watchdogem a veřejností: poskytování servisu v oblasti práva, medializace a strategických postupů občanům, kteří se dostali do sporu s úřadem. Zároveň se jedná o jeden z nejtypičtějších sporů: o stavbu, kterou místní obyvatelé odmítají mimo jiné proto, že zabere vzácnou městskou zeleň.

#### **Eden Praha – Prohraný vyhraný spor<sup>47</sup>**

Na místě bývalého parku v Edenu, jedné z posledních zelených ploch v oblasti, dnes stojí velké obchodní, zábavní a administrativní centrum. Stojí zde v rozporu se zákony i s přáním místních obyvatel. Před okny Ministerstva životního prostředí. Ponaučením z kauzy je na jedné straně možnost občanů dosáhnout těžkých vítězství se silným protivníkem, na druhé straně je kauza důkazem nevymahatelnosti práva v této zemi, v tomto konkrétním případě díky nesystémovému navázání jednotlivých úkonů státní správy na sebe. Občanským sdružením se podařilo zrušit územní rozhodnutí, ale v mezičase vydané stavební povolení, závislé na zrušeném rozhodnutí, se již zrušit nepodařilo. Politické

---

<sup>47</sup> Zpracováno podle vlastních zkušeností a již zpracovaného popisu kauzy na [www.ecn.cz](http://www.ecn.cz).

vedení samosprávy převálcovalo všechny, kdo s ním nesouhlasili, jménem bohatého investora. O důvodech náklonnosti starosty a jeho bližních je možné jen spekulovat.

Zelenou dala záměru investor a radnice MČ Prahy 10, čímž "vyřešila" hned několik svých problémů najednou. Zbavila se zanedbané zeleně - starost o ní by přece znamenala výdaje, výhodně pronajala své pozemky a odsunula řešení vleklého sporu s nájemcem sousedního kulturního centra Eden.

Stavba začala přesto, že projekt nebyl správně posouzen z hlediska vlivu na životní prostředí, stavební úřad postupoval podle neplatného územního plánu a územní rozhodnutí vydala podjatá úřednice, jejíž bratr sháněl pro investorskou firmu některá dílčí povolení. Nepomohlo ani zrušení územního rozhodnutí, které z důvodu několikanásobného překročení zákona zrušil nejprve Vrchní soud a později znovu ministr pro místní rozvoj Pavel Němec.

S nápadem proměnit park v Edenu na nákupní centrum přišel Carrefour v roce 1997, kdy se jím poprvé zabýval úřad městské části Praha 10. O rok později se o projektu dozvěděli obyvatelé okolo stojících domů. Někteří z nich se rozhodli nenechat zaniknout jedinou zelenou plochu v okolí a založili občanské sdružení Zdravý život, především proto, aby se mohli účastnit správních řízení. Petici odmítající projekt OKC Eden, kterou připravili členové sdružení, podepsalo během několika měsíců na tisíc občanů. Hlavním argumentem proti stavbě bylo očekávané zhoršení životního prostředí, které na tom není nejlépe již dnes, především kvůli nadměrné automobilové dopravě a nedostatku zeleně v této lokalitě. Případ Eden se stal jednou z prioritních kauz koalice pražských občanských sdružení SOS Praha. Ve správních řízeních zastupoval místní občany právník Petr Kužvart z Ateliéru pro životní prostředí a medializaci kauzy zajišťovalo sdružení Oživení. Do projednávání projektu se okrajově zapojili i další občanská sdružení: např. Zelený Kruh, Děti Země, ČSOP.

Dalším výrazným vystoupením proti tomuto záměru bylo veřejné projednávání vlivů stavby na životní prostředí, kde vznesli kritické připomínky nejen občané ale i zástupci Odboru životního prostředí (OŽP) Prahy 10 a Ministerstva životního prostředí (MŽP). MŽP proto vydalo k hodnocení vlivů projektu na životní prostředí negativní stanovisko - to ale podle zákona není pro územní řízení však závazné. Závazný však byl souhlas OŽP Praha 10, který nebyl stavbě dán. Úředníci mimo jiné požadovali snížení parametrů projektu a upuštění od výstavby skoro 40 metrů vysoké administrativní budovy, která má z větší části stát právě na místě parku.

Ten samý odbor o necelý měsíc později však souhlas vydal, přestože administrativní budova v plánech zůstala. Až pátrání místních celou záležitost vysvětlilo. Podle jednoho z pracovníka OŽP došlo k podpisu kladného vyjádření pod nátlakem vedení radnice a za nepřítomnosti vedoucího odboru. Není divu, že si volení představitelé radnice vzaly projekt za svůj, Carrefour se o ně totiž pečlivě staral. Příkladem může být třídní služební cesta starosty Jiřího Veselého a dalších zástupců městské části do Paříže, hrazená plně právě firmou Carrefour.

I když hlavního cíle - záchrany parku - se občanským sdružením dosáhnout nepodařilo, neznamená to, že několikaleté snažení desítek lidí vyšlo naprázdno. Přinejmenším rozkrytí některých nezákonných praktik a dotažení právních kroků do jasných výsledků je cenným vítězstvím občanské společnosti. Nenahraditelnou úlohu v kauze sehrála média. Tlak novinářů na politiky a úředníky výrazně přispěl například k radikálnímu rozhodnutí ministra Němce. Přítomnost občanských sdružení v jednotlivých správních řízeních pomohla prosadit přísné podmínky pro realizaci stavby. Příkladem je rozsáhlá náhradní výsadba za pokácené stromy v parku a další ústupky v projektu.

### **3.3.2.5 Udílení grantů podle stranických kritérií**

Granty nepředstavují velké objemy peněz, ale jejich spravedlivá a hospodárná alokace je důležitá pro rozvoj občanské společnosti v obci. Proto zde zařazují případovou studii z oblasti rozdělování kulturních grantů hlavním městem Prahou.

#### **4 body pro kulturu: kauza, v níž si koza i vlk přišli na své<sup>48</sup>**

Od roku 2003 byla sdružením Oživení, dvěma pražskými divadly a některými médii s nelibostí sledována vstřícnost Magistrátu hl.m. Prahy při udílení kulturních grantů Paláci Akropolis, klubu pro mladé, který vlastní a provozuje vlivný člen pražské ODS Pavel Hurda, zastupitel hl.m. Prahy a tehdejší radní MČ Praha 3 (nyní zastupitel). V posledních letech získával bezkonkurenčně nejvyšší granty v řádu desítek milionů na provoz Paláce Akropolis, který je ve srovnání s jinými žadateli o podporu komerčně úspěšným klubem. Poukazování na střet zájmů a podezřelou štedrost však nevedlo k žádným výsledkům.

Teprve když byly v říjnu pražskému zastupitelstvu předloženy návrhy na schválení dalšího kola čtyřletých grantů, mezi nimiž opět vyčníval nepřiměřený příspěvek na Palác

---

<sup>48</sup> Zpracováno podle informací z [www.divadlo.cz/4body](http://www.divadlo.cz/4body) a vlastních znalostí.

Akropolis, spojilo se několik divadel, klubů a kulturních osobností a s podporou sdružení Oživení vydalo 21.10.2004 *Prohlášení zástupců pražské kulturní scény k návrhu udělení čtyřletých grantů Magistrátem HMP*, v němž vyzvalo k revizi jak předložených konkrétních návrhů, tak samotného systému přidělování grantů a kulturní politiky města. Celá iniciativa brzo vešla ve známost pod názvem *4 body pro kulturu* a získala podporu velké části kulturní scény, opozičních zastupitelů a médií. Tři zasedání pražského zastupitelstva doprovázela protestní shromáždění desítek umělců a kulturní happeningy, byly zveřejněny analýzy pražské kulturní grantové politiky a návrhy na její změnu.

Tomuto nátlaku už pražský primátor neodolal a rozhodl o revizi navržených grantů a založení pracovních skupin s cílem navrhnout novou kulturní politiku města. Zde začala iniciativa ztrácet dech i jednotu a v rokovacích síních již neobhájila své požadavky. Revize čtyřletých grantů nakonec znamenala zejména snížení grantu Paláci Akropolis a těm subjektům, které organizovaly celou iniciativu. V pracovních skupinách získali převahu zástupci kulturních institucí sympatizujících s vedením města a výsledkem několikaměsíčního jednání byl návrh systému přidělování grantů, který je možné označit příměrem „vlk se nažral a koza zůstala celá“: ačkoli do hodnotícího procesu byli ve větší míře vpuštěni odborníci, jak požadovala iniciativa, převaha v hodnocení i poslední slovo o přidělení grantů a určení jejich výše zůstalo politikům. Neúspěch byl prokázán novým návrhem na přidělení jednoletých grantů na rok 2007, z nichž opět získal nejvyšší a komerčnímu charakteru tohoto podniku zcela nepřiměřený grant nejvíc kritizovaný subjekt, klub Palác Akropolis vlastněný vlivným členem pražské ODS a zastupitelem Pavlem Hurdou. Další informace o celé kampani jsou k nalezení na [www.divadlo.cz/4body](http://www.divadlo.cz/4body).

### **3.3.2.6 Boj proti územnímu plánu**

Následující dlouholetá kauza opět ukazuje, jak právo stojí na straně občanů, kteří ho postupně soudními procesy a správními řízeními prosazují, ale jak zároveň to nejpodstatnější zůstává v rukou politiků: rozhodnutí zda ano či ne, v tomto případě zda trvat na dávno překonaném územním plánu (s vidinou mnohamiliardové zakázky), či dát přednost přáním občanů před megalomanstvím technokratů. Tuto kauzu zcela nechtěně vystihnul watchdoger Richard Drútarovský z jiného slovenského města (Prešova), když měl ve výzkumu popsat vlastní úspěchy a neúspěchy: „Úspešné sú v podstate všetky súdne konania. Hlavne konštatujú, že nejaké konanie bolo nezákonné (u nás je „tradícia“, že kým súd nepovie, že niečo nebolo zlé, tak aj najvyššie svinstvo budú kompetentný obhajovať,

akože o tom žiadny súd nerozhodol). Neúspešné sú naopak všetky pokusy o ovplyvnenie nežiadúcich zmien územného plánu. Jednoducho poslanci mesta vedia, že keď zahlasujú ako chcú, príliš málo ľudí sa o tom dozvie a ešte menej vie, čo je to územný plán. Takže ich nič nelimituje. Investori a úradníci to vedia a potom sa za schválený územný plán schovávajú.“

### **Vodní dílo Slatinka, Zvolen, Slovensko: nekonečná kauza<sup>49</sup>**

Slovenské Združenie Slatinka vzniklo ve Zvolenu v roce 1993 jako obranná reakce na znovuoživení projektu kontroverzní stavby Vodního díla Slatinka a kvůli potřebě zapojit se do procesu rozhodování o něm. Od té doby pečlivě sleduje rozhodování o různých rozvojových dokumentech na různých úrovních a zapojuje se do nich (např. na místní úrovni územní plán, správní řízení, programy sociálního a hospodářského rozvoje; na úrovni kraje územní plán, program veřejných prací; na národní úrovni státní rozpočet, program veřejných prací, koncepce jednotlivých rezortů).

Združenie Slatinka podalo úspešnou žalobu na Ústavní soud SR kvůli nezákonnostem v procesu posuzování vlivu VD Slatinka na životní prostředí z důvodu porušení základního lidského práva na informace. Na okresním soudu vyhrálo sdružení žalobu kvůli nesprístupnění územního plánu zvolenským Městským úřadem, který mu nechtěl dát kopii celého územního plánu s odvoláním se na autorský zákon. Těmito i dalšími právními, mediálními a lobistickými úspěchy si Združenie Slatinka vydobylo značný respekt.

Největším úspěchem v kauze VD Slatinka je prozatím dosažení zrušení stavební uzávěry v obci Slatinka a jejím okolí. Tohoto rozhodnutí se podařilo dosáhnout v roce 2001 po podnětu na stavební úřad a následné sérii odvolání a rozkladů. Zrušení uzávěry mohlo odstartovat znovuoživení vesnice, která blokována stavební uzávěrou postupně vymírala, neboť její obyvatelé si nemohli ani opravovat domy. Většinu domů v Slatince vlastní stát (spravuje je státní podnik, který je zároveň investorem přehrady) – po zrušení uzávěry se podařilo prosadit, aby státní podnik začal prázdné domy pronajímat původním obyvatelům i nově příchozím, mnohé domy si jejich nájomci opravili a dobudovali. Následně se rozběhlo několik soudních sporů o navrácení domů ve Slatince původním majitelům – první dva domy jsou už vrácené, několik soudních sporů ještě probíhá. Původní obyvatelé si dokonce na obranu svých práv založili svoje vlastní sdružení. Jeho význam je důležitý

---

<sup>49</sup> Zpracováno na základě podkladů poskytnutých při vlastním výzkumu.

zejména kvůli existenci dalšího „místa odporu“ vůči přehradě, navíc tvořeného silně motivovanými lidmi.

Riziko realizace záměru Vodního díla Slatinka ale stále existuje, neboť se zatím nepodařilo dosáhnout změny územního plánu kraje, který identifikuje VD Slatinka jako veřejněprospěšnou stavbu. Jelikož vodní dílo má být určeno výhradně pro soukromé odběratele a jejich počet, resp. nároky jsou ve skutečnosti mnohem nižší, než se uvádí (navíc všichni tito odběratelé deklarovali svůj nezájem participovat na přípravě a výstavbě VD), mělo by teoreticky být „jednoduché“ přesvědčit krajskou samosprávu, že plán VD Slatinka zakreslený v mapě pouze blokuje rozvoj území mezi Zvolenem a Zvolenskou Slatinou. Ale nedaří se vůbec dostat toto téma ani na jednání krajských zastupitelů, ani pomocí médií, ani cestou účasti v komisích, ani přes prokuraturu... Na řadě je tedy cesta přes občany – pomocí petice se splněným minimálním počtem podepsaných obyvatel.

Združení Slatinka se v průběhu této dlouhé kauzy vyprofilovalo jako lokální watchdog zaměřený na ochranu životního prostředí: pod svým projektem Ekoporadny sleduje různé kauzy související s rozhodováním o veřejných zdrojích a zapojuje se do nich. S oblibou se zajímá zejména o stavební zakázky města Zvolen, o jejich soulad s územním plánem a dalšími regulativy chránícími životní prostředí, na jejichž vytváření se také podílí.

### 3.3.2.7 Ochrana životního prostředí

O životní prostředí šlo i ve výše popisovaných kauzách, v té následující nejde ale o nic jiného, dokonce ani na druhé straně sporu: zajímavé je zde totiž zcela iracionální a nevysvětlitelné trvání představitelů neratovické radnice na svém vlastním záměru, který nebyl v souladu s územním plánem, který vyvolal velký nesouhlas veřejnosti, který neměl žádné pozitivní dopady, ale spoustu negativních a který se vzal „bůhvíodkud“.

#### **Záchrana lipové aleje: neúspěšná kauza Sdružení občanů Neratovic<sup>50</sup>**

Městský úřad v Neratovicích v roce 2000 oznámil, že chce vykácet 49 vzrostlých stromů přímo v centru města. Důvodem byl plán na rozšiřování silnice v ulici 28. října. Proti bezohlednému projektu se vzedmula vlna nevole, tisíce lidí projevíly nesouhlas veřejně. Boj za záchranu lipové aleje začalo koordinovat Sdružení občanů Neratovic s podporou Arniky. Možnost zachování stromů potvrdily tři odborné posudky. Nadřízené úřady

---

<sup>50</sup> Zpracováno na základě podkladů poskytnutých při vlastním výzkumu.



potvrdily, že Městský úřad v Neratovicích při prosazování svého záměru porušuje zákony, stromů i lidí se zastal také ombudsman. Město se přesto plánu nevzdalo; místo jednání o kompromisu zahájilo útočnou kampaň proti mluvčím občanského sdružení a rozpoutalo papírovou válku. Po dlouhých šesti letech úřad občany udolal a boj o lípy skončil. Stromy v srpnu 2006 padly.

Neratovická radnice od počátku pokácení lip hájila jako nevyhnutelné. Politikové i úředníci tvrdili, že lípy jsou staré, ve špatném zdravotním stavu, poškozené, a neschopné vydržet delší dobu naživu. Ulice 28. října je prý navíc natolik úzká, že i kdyby se stromořadí po obou jejích stranách podařilo zachránit, bude šířka vozovky odporovat technickým a bezpečnostním normám. Brzy však vyšlo najevo, že město sleduje jiný cíl.

Podle územního plánu z roku 1998 měl být v ulici 28. října postupně omezen provoz a rušná silnice ve středu města se měla přeměnit v jednosměrnou obslužnou cestu, časem možná dokonce v pěší zónu, která v Neratovicích dnes neexistuje. Stávající druhý jízdní pruh měl být přestavěn na parkovací stání pro zásobování a obousměrnou cyklostezku. V plánu se samozřejmě počítalo se zachováním obou řad lipové aleje. Doprava měla být převedena na obchvat, později skutečně vybudovaný propojením ulic Mánesovou, Beneše a Na Výsluní nákladem více než 15-ti milionů. Neratovice svým územním plánem následovaly progresivní příklad mnohých měst v západní Evropě, která postupně svá centra před automobily uzavírají a upřednostňují chodce a bezpečnost ulic.

#### Změna plánu

V roce 2000 začal být stav ulice 28. října kritický. Přispěl k tomu i provoz meziměstských autobusů, který byl na ulici zaveden na počátku 90. let 20. století. Vozovka ani chodníky nebyly pořádně opraveny zhruba 30 let, jen nejhorší díry v silnici se občas zalily asfaltem. Radnice Neratovic proto rozhodla o celkové rekonstrukci, jejíž součástí měla být i kompletní výměna kanalizace a všech inženýrských sítí pod ulicí.

Počáteční radost obyvatel ovšem netrvala dlouho. Radnice totiž požádala o pokácení všech 49 lip v ulici a prohlásila, že v ulici bude i po rekonstrukci zachován obousměrný provoz automobilů. Chodník na jedné straně měl být radikálně zúžen. Ulice 28. října, která byla již v roce 2000 jednou z nejméně dopravně zatížených tepen Neratovic, se měla prakticky stát přivaděčem automobilů do centra. Takový záměr byl v rozporu s územním plánem a lidem bylo jasné, že připustí-li jeho realizaci, dojde k rapidnímu zhoršení jejich životního prostředí.

#### Papírová válka

Proti kácení památečných lip a rozšiřování silnice vznikla z iniciativy obyvatel petice, případ se začal propírat v médiích. Nespokojené občany začalo reprezentovat Sdružení občanů neratovic, založené v roce 1998 s cílem chránit životní prostředí města.

Odbor životního prostředí Městského úřadu v Neratovicích vydal hned na začátku roku 2000 povolení k pokácení obou řad lipové aleje. Do rozhodnutí napsal, že předpokládaná výměna inženýrských sítí neumožňuje stromy zachovat. Sdružení občanů Neratovic se proti povolení ke kácení stromů odvolalo k Okresnímu úřadu v Mělníku. Úřad po několika měsících odvolání zamítnul a napsal, že plánované kácení stromů je v pořádku. Občanské sdružení pak podalo proti vydanému rozhodnutí žalobu.

Krajský soud v Praze konstatoval na podzim 2001, že vydané povolení odporuje zákonu, nařídil jeho zrušení a nové projednání celé věci. Neratovický Odbor životního prostředí vzápětí zahájil nové správní řízení, porušil však při tom zásadním způsobem správní řád. Nové rozhodnutí o kácení stromů, vydané na podzim 2002, tak muselo být opět zrušeno. V zimě 2003 o tom rozhodnul nově založený Krajský úřad Středočeského kraje. Městský úřad tak byl nucen rozhodovat o stejné věci potřetí. Poslední řízení o povolení pokácet lípy se táhlo neuvěřitelné dva roky – od února 2004 do března 2006. Jeho výsledkem bylo prakticky stejné rozhodnutí, jako to první, a to včetně celé řady právních chyb.

Úřady, které rozhodovaly o odvoláních Sdružení občanů Neratovic, několikrát potvrdily, že neratovická radnice postupovala v rozporu s územním plánem, udělala množství formálních chyb, porušila správní řád i zákon o ochraně přírody a krajiny. V létě 2003 vydal k celému případu své stanovisko veřejný ochránce práv. Také ombudsman potvrdil, že neratovická radnice postupovala v rozporu se zákony a nerespektovala názor obyvatel ani odborné podklady. Představitelé Sdružení občanů Neratovic, vyčerpaní šestiletým bojem s radnicí, se však přes to všechno tentokrát již proti rozhodnutí z jara 2006 neodvolali.

#### Umírající pahýly nebo významné stromořadí?

Úhelným kamenem celého šestiletého sporu byla rozdílná tvrzení o zdravotním stavu stromů a odlišný pohled na řešení dopravní situace ve městě. Radnice svůj postoj hájila argumentem, že lípy v ulici 28. října před sebou mají maximálně 10 let života. Nebudou-li pokáceny, bude sice možné opravit silnici a chodníky, ale z technických důvodů je prý vyloučena oprava kanalizace a inženýrských sítí. Všechny tyto argumenty ale časem padly.

Jedním z klíčových argumentů Sdružení občanů Neratovic pro zachování stromů byla nesporná historická hodnota lipové aleje. Stromořadí vysázeli v roce 1946 Sokolové na

počest ukončení druhé světové války, na památku jejích obětí a jako výraz naděje ve znovuzískanou svobodu Československa. Občanské sdružení se dokonce v roce 2003 pokusilo o vyhlášení lipové aleje jako památného stromořadí chráněného zákonem. Vzhledem k tomu, že o žádosti rozhodoval opět Městský úřad Neratovice, byl ale návrh zamítnut.

Posudek soudního znalce Ing. Josefa Tichého, CSc., z listopadu 2002, prokázal jasnou účelovost argumentů radnice. Znalec prokázal, že většina lip velkolistých v ulici 28. října je naprosto zdravá a s výjimkou dvou poškozených stromů mají velkou šanci na dlouhověkost – mohou se dožít více než sta let. Za 57 let svého dosavadního života měly lípy pravidelné přírůstky dřeva a dokázaly se adaptovat i na silně znečištěné prostředí podél intenzivně využívané silnice. Stromy svou velikostí neohrožují chodce ani dopravu, drsnost listů a jejich velikost je naopak nenahraditelným lapačem pachů, a husté kopulovité koruny poskytují příjemný stín. Finanční hodnota stromů se podle výpočtu znalce přiblížila 8 milionům korun.

Aby radnice uchlácholila obyvatele, ubezpečovala je, že v ulici nechá v rámci celkové rekonstrukce vysázet nové stromy. Mělo to být 20 až 25 nových „speciálně šlechtěných“ lip dovezených z Belgie, vysazených podél pravé strany ulice směrem k náměstí a sestříhaných na šířku 80 cm. Druhý chodník měl být zúžený a bez zeleně. Ačkoliv ozeleňovací akce měla vyjít na téměř 3 miliony korun, znalec Tichý předpověděl, že se nové stromy nedokáží vyrovnat s extrémními podmínkami a trvalým dopravním ruchem v ulici, a během několika let uhynou. K podobným závěrům dospěly i další dva odborné posudky, které v souvislosti s případem vznikly na objednávku neratovické radnice.

V prosinci 2005 město požádalo o zhotovení nového posudku na rekonstrukci stromořadí ing. Dejmalou a ing. Grulichou. Ti došli k závěru, že zvolené stříhané lípy nevydrží opakovaný sestřih koruny, uložení v uzavřených jamách bude vyžadovat trvalé hnojení a závlahu a při poryvech větru mohou být lípy vyvráceny. Proto doporučili lípy s „normální“ korunou do jam bez izolační fólie spojených s podloží. Oba autoři sice nahradili nevhodně zvolené dřeviny, ale stejně jako autorka původního projektu nedodrželi platnou českou normu, která stanoví pro výsadbu dřevin v omezeném prostoru plochu větší než 6 m<sup>2</sup>.

Dodnes není zcela zřejmé, proč začal úřad v roce 2000 prosazovat zachování intenzivního automobilového provozu v ulici 28. října, když podle územního plánu z roku 1998 měl být provoz omezen a ze silnice se měla stát klidná jednosměrka. Je možné, že to

byl následek úřednické chyby. Pravděpodobnější je vysvětlení, že radní a zastupitelé nakonec nenašli odvahu k omezení automobilové dopravy v centru města a před narůstající dopravní zátěží rezignovali. Ke konečnému rozhodnutí mohly přispět i osobní vazby komunálních politiků a stavebních firem, neboť rekonstrukce se zachováním lipové aleje by byla nepochybně technicky mnohem více náročná a vyžadovala by zodpovědný přístup a dokonalou organizaci stavebních prací.

Odborníci mimo dobrého zdravotního stavu stromů prokázali, že zachování lip při současné rekonstrukci silnice, chodníků, kanalizace i inženýrských sítí je technicky možné. Předpokladem úspěchu by bylo uložení všech sítí do hloubených kolektorů a zabezpečení stromů během stavby tak, aby jim nezaschly kořeny nebo se stromy nevyvrátily. Reálnost návrhu dokládá například příběh staré lípy na pražském Václavském náměstí, která měla být před deseti lety pokácena kvůli stavbě podzemních parkovišť pod bývalým Darexem. Odbor životního prostředí Prahy 1 tehdy rozhodnul, že lípa musí zůstat zachována a donutila stavební firmu změnit postup výstavby. Garáže se dodnes používají a lípa na Václavském náměstí dodnes žije.

#### Když došly argumenty, nastoupily pomluvy

Letitý boj o záchranu lipové aleje v Neratovicích sice skončil nezdarem, přesto má jeho průběh i výsledek obecnější platnost a lze z něj vyvodit několik závěrů. Jedním z nejvíce znepokojujících zjištění je fakt, že obyvatelé Neratovic musí žít v permanentní nejistotě ohledně budoucnosti jejich města. Případ lipové aleje ukazuje, že radnice i městský úřad ignorují platný územní plán, takže nikdo nemá záruku, jak se bude město vyvíjet. Kterákoliv zelená plocha se může kdykoliv přeměnit ve stavební parcelu; na místě, určeném pro stavbu sportoviště může vyrůst třeba továrna.

Nekoordinovanost akcí města má za následek plýtvání s obecními prostředky. Město investovalo nejméně 15 milionů do vybudování alternativního dopravního spojení, aby mohla být později uzavřena ulice 28. října. Nyní bude investovat dalších přibližně 22 milionů do opravy této ulice, ale provoz v ní neomezí. Původní investice tak byla vynaložena zcela neúčelně.

Nejvýznamnější je ale důvod, proč občané nakonec svůj boj o lípy vzdali. Nebyla jim složitost právních postupů ani zdlouhavost sporu nebo přehodnocení vlastních požadavků. Lidé ve finále podlehli útočné kampani, kterou rozpoutalo vedení Neratovic. Místo toho, aby se radnice snažila lidem vysvětlit svůj postoj, obhájit vybrané řešení nevyvratitelnými argumenty a odpůrce přesvědčit nebo nalézt kompromis, přišla ke slovu demagogická prohlášení. Dialog s občany nahradil arogantní úřednický přístup.

Představitelé města začali brát spor o lípy v ulici 28. října už v jeho úplných počátcích osobně. Rozhodli se, že rebelující představitele Sdružení občanů Neratovic „vyřídí“ – zřejmě za to, že si dovolili odporovat radnici a prosazovat vlastní pohled na řešení problémů. Od propuknutí sporu v roce 2000 až do roku 2006 tak město ulici 28. října prakticky vůbec neudržovalo, a stav vozovky, chodníků i lip se tak rok od roku zhoršoval. Současně s tím se v Listech Neratovic objevovaly pravidelné demagogické články, obviňující z nebezpečných děr v chodnících i vozovce a přerostlých větví stromů představitele Sdružení občanů Neratovic. Město prý nemůže ulici opravit, protože „pár jednotlivců“ blokuje konstruktivní řešení.

Celá záležitost přitom rozhodně nebyla trucem několika problematických individualistů. Petici za zachování lipové aleje a zavedení jednosměrného provozu v ulici 28. října podepsalo v roce 2001 téměř tři tisíce občanů, tedy skoro každý pátý obyvatel města. Osobní útoky radnice proti neposlušným se však vystupňovaly natolik, že v roce 2006 už nebyl lípy ochoten veřejně hájit naprosto nikdo.

### **3.4 Techniky, strategie a cesty watchdogu**

„Okrem napĺňania svojich dlhodobých cieľov a činností, angažovaný občan – aktivista, sa zvyčajne zaoberá kauzami. V mnohom je jeho práca podobná práci novinára, s tým rozdielom, že sa najčastejšie stáva priamym účastníkom káuz, niekedy iniciátorom ich zverejnenia a zvyčajne veľmi aktívnym členom v ďalšom priebehu. Kauza je pre aktivistu najčastejšie spájaná s odhaľovaním informácií z rôznych tematických oblastí, do ktorých kauza nejakým spôsobom zasahuje, a vhodným reagovaním na zistené skutočnosti. V najlepšom prípade pôsobí aktivista svojim aktívnym prístupom v smere nachádzania riešení a východísk z vzniknutých problémov. Keď sa pozrieme na naše typické činnosti, tak zistíme, že drvivá väčšina z nich súvisí s vyhľadávaním, spracovaním, vyhodnocovaním a interpretáciou získaných informácií. Môžeme povedať, že ťažisko pôsobenia aktivistu leží v komunikácii. Vyskladanie parciálnych informácií do súvislejšej mozaiky už nie je prácou jednotlivcov, ale častokrát skupín ľudí, ktorých spája téma a zdieľané hodnoty.“ V tomto popisu občanského aktivizmu občanským aktivistou Jarem Dunajem (in Pirošík ed. 2006: 61) jsou obsaženy snad všechny podstatné aspekty způsobu práce watchdogera.

### 3.4.1 Nalézt chybu v systému

Watchdog udržuje rovnováhu mezi systematickým sledováním dlouhodobých cílů a vrháním se na aktuální kauzy. Existují dvě základní možnosti, jak skloubit tyto dva přístupy: buď se watchdog plánovitě systematicky věnuje mapování a kontrole nějaké oblasti, kde odkrývá systémové chyby a nachází konkrétní nedostatky, z nichž vytváří kauzy, a zároveň reaguje v této oblasti na aktuální problémy a snaží se je začlenit do svého výzkumu, a pak pomocí skandálu nad kauzami se snaží prosadit systémové změny; anebo na základě snahy řešit náhodné jednotlivé kauzy začne prozkoumávat danou oblast, nacházet systémové nedostatky a vymýšlet nápravná opatření, aby se chyba nemohla opakovat (pokud je chyba systémového charakteru). První postup watchdog volí, když ví, že v nějaké oblasti je systémová chyba, kterou chce doložit a změnit. Druhý postup je spíše běžná práce watchdoga: vyskytne se kauza, možná i druhá, a v rámci řešení této kauzy watchdog hledá odpověď na otázku, zda kauzu umožnila chyba v systému a její prozrazení je náhodné či zda se jedná spíše o exces, který se odhalil sám svou cizorodostí v systému.

Možná to zní jako zbytečně komplikovaná samozřejmost, ale v praxi watchdogu je potřeba mít toto neustále vědomě na mysli. Watchdog, který jen odhaluje kauzy, skandalizuje a vyžaduje vyvozování odpovědnosti, je v podstatě negativně nastavený a bude proto kolem sebe šířit negativní klima. Naopak ten, který se vedle kritiky zaměřuje také na hledání konstruktivního řešení, který vždy vedle zdravé skepse nabízí i pozitivní odpověď, ten má šanci skutečně něco změnit, i proto, že mu budou naslouchat potenciální partneři: novináři, opozice, veřejnost.

Kontrolovat správné nastavení systému se dá použitím operativní definice korupce, jak jsem ji popsal v kapitole 2.2.7:

**(RIZIKO) KORUPCE = MONOPOL + SKRYTOST – ODPOVĚDNOST**

Pomocí této definice je možné v dané oblasti poměrně přesně popsat rizika korupce. Pokud watchdog takový popis doprovodí přehledem kauz, které špatné nastavení systému umožnilo, vymyslí a realizuje vhodnou nátlakovou kampaň, pak se mu musí podařit téma alespoň otevřít jakožto problém (vytvořit *open moment*). Vymyšlená strategie nesmí končit zde navržením řešení, ale musí pokračovat až do schválení změny systému.

Prvním krokem tedy, jak vyplývá ze stručného popisu metodiky watchdogové kauzy, je výzkum dané oblasti. Nejen pro správné provedení výzkumu, ale i pro získání důvěry médií a veřejnosti a respektu u politiků, musí se watchdog připravit na své téma i odborně. Základním předpokladem úspěchu je vždy znalost zákonů.

### 3.4.2 Základní znalosti

1) Právo. Pro všechny lokální watchdogy jsou základními zákony Ústava ČR včetně Listiny základních práv a svobod, triáda zákonů o samosprávách (Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích), Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, triáda participačních zákonů (Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, a Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů), Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů a Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon. Dále se watchdog pravděpodobně setká s potřebou znát Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, Zákon č. 46/2002 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a Zákon č. 139/2006 Sb., koncesní zákon, Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, zákony o volbách...

Řada zákonů, jejichž znalost je watchdogu užitečná, je samozřejmě nekonečná. Těmi základními, které se musí watchdoger naučit nazpaměť, jsou zákon o obcích a zákon o svobodném přístupu k informacím. Ke stejnému výsledku dospěl i občanský aktivista a advokát Vlado Pirošík s tím, že i tyto zákony chápe jako rozvinutí práv ústavních, a tudíž za ten nejdůležitější zákon považuje ústavu. (Rončák ed. 2007: 12-17)

2) Ekonomie. Vyznat se v tabulkách obecního rozpočtu je někdy i nad síly promovaného ekonoma. Vládnoucí politici často schválně vytvářejí nepřehledné rozpočty, rádi pak argumentují čísly a vůbec to velice často bývají inženýři ekonomie, takže rovnocenným soupeřem jim bývá jen ten, kdo chápe jejich jazyk a myšlenkové pohyby. Umět číst rozpočty je pro watchdogera důležité, neboť každá oblast činnosti samosprávy by se měla objevit někde v rozpočtu. Úplně základní přehled struktury a složek obecního rozpočtu a návod pro jeho čtení předkládá watchdogům úředník Juraj Gallo v prezenatci *Ako čítat samosprávne rozpočty* (Rončák ed. 2007: 33-39), podrobněji vykládá strukturu obecního rozpočtu publikace *Rozvoj územní veřejné správy v souvislosti se vstupem ČR do EU* (2004). Za jeden z nejzávažnějších problémů samospráv v ČR jsem již dříve označil absenci státem garantované kontroly jejich hospodaření. Nejenže smí Nejvyšší kontrolní

úřad kontrolovat pouze státní rozpočet, ale obce mají navíc podle zákona možnost si vybrat, zda nechají své hospodaření za uplynulý rok přezkoumat nadřízeným orgánem (kraj, resp. Ministerstvo financí) nebo externím auditorem, kterému se může za dobrý audit dobře zaplatit. Ve Starých Hradech na Jičínsku obyvatelé nedávno zjistili, že kraj opakovaně ve výsledku přezkoumávání hospodaření obce kritizoval stav účetnictví a žádal nápravu, ovšem vedení obce Staré Hradky tuto kritiku nadřízeného kraje opakovaně ignorovalo. Existují i obce, kterým auditor opakovaně vyhodnotil účetnictví jako nezákonné, chaotické, nepřezkoumatelné, a přesto se situace opakuje. Samosprávy v naší zemi mají zkrátka tak velkou míru autonomie, že jediný, kdo může samosprávu potrestat, je její občan.

3) Žurnalistika. O důležitosti práce s médii a o vztazích s novináři již byla řeč. Zde je jen potřeba zdůraznit, že komunikace s médii (psaní tiskových zpráv, pořádání tiskových konferencí či spolupráce na reportážích) není nic snadného a neznalost základních pravidel dokáže spoustu novinářů od komunikace s watchdogem odradit.

4) Informační technologie. Jedním ze dvou odhadovaných důvodů, proč ve světě za posledních patnáct let sílí vlna požadavků po zvýšení transparentnosti, je rozvoj informačních a komunikačních technologií. Bez e-mailu a telefonu, bez možnosti zpracovávat data v elektronické podobě a mít k nim dálkový přístup si dnešní watchdogeři svou práci ani neumí představit. Za těžiště aktivismu označil komunikaci v úvodním citátu Jaro Dunaj, watchdoger z Považské Bystrice, který chodí na zasedání zastupitelstva zásadně s videokamerou připojenou k notebooku.

### 3.4.3 Strategie

Na začátku kauzy, kampaně, projektu se vždy na chvíli zastavte a zhluboka si vydechněte. Plánujte, dělejte strategie. Času je sice vždy málo, ale když si ho trochu vyšetříte nyní, v budoucnu se vám bohatě vrátí. Vyvarujete se chyb a opomenutí důležitých věcí. Vytvořte si výchozí bod...

Tak nějak vypadají základní doporučení aktivistů-expertů pro aktivisty-začátečníky.<sup>51</sup> Bez rozmyšleného plánu včetně plánů náhradních, bez strategického postupu je dosažení

---

<sup>51</sup> Vycházím zde ze zahraniční, zejména americké metodické literatury vydané respektovanými nevládními neziskovými organizacemi, zejména Schultz 2003, Bobo, Kendall, Max 2001, Cohen, Vega, Watson 2001.



úspěchu spíš dílem náhody. Protivník je mocný, v jistých ohledech mnohem mocnější než občan, a tak občan musí využít všechny dostupné prostředky k prosazení se.

Dobrá strategie se vytváří správným kladením těch správných otázek. Každý specialista na strategie sice doporučuje jiné otázky, ale v zásadě se stále mluví o tomtéž. Toto je výběr strategických otázek, které si má aktivista zodpovědět, než začne kampaň (podle Cohen, Vega, Watson 2001):

## CO CHCEME?

KDO JSME? CO JE ZA PROBLÉM? JAKÁ JE NAŠE  
VIZE ZMĚNY? NA CO SE BUDEME SOUSTŘEDIT?

## KDO MÁ MOC TO ZMĚNIT?

CO JE VE HŘE? JAK SE ROZHODUJE O ZMĚNÁCH? KDO  
JSOU NAŠE CÍLOVÉ SKUPINY?

## CO JE REÁLNÉ?

JAKÉ JSOU NAŠE KAPACITY? JAKÉ JE NAŠE VNĚJŠÍ  
PROSTŘEDÍ? ČEHO JE MOŽNÉ DOSÁHNOUT?

## JAK ZAČNEME?

JAK BUDEME VYVÍJET VLIV NA CÍLOVÉ SKUPINY? JAK  
BUDEME CHRÁNIT ČLENY NAŠÍ SKUPINY? JAKÝ JE NÁŠ  
PLÁN PRÁCE? MÁME VŠE, CO POTŘEBUJEME? JAKÝ JE  
NÁŠ NÁHRADNÍ PLÁN?

Bobo, Kendall a Max (2001: 32) uvádějí pět základních složek strategie, které je potřeba promyslet (každá ze složek má pak svůj soubor podotázek):

- 1) Dlouho-, středně- a krátkodobé cíle
- 2) Organizační záležitosti
- 3) Oponenti, spojenci, členové
- 4) Cílové skupiny
- 5) Taktika

Nejdůležitější z celé přípravy je u obou bod jedna: vědět, co watchdog chce, čeho chce dosáhnout. Od přesně definovaných cílů je teprve možné odvíjet konkrétní strategické postupy. A je pravda, že když má watchdog stanoveny obecné cíle své činnosti a je zvyklý používat určité nástroje a techniky, snadno sklouzne k formalizovanému opakování postupu v různých kauzách a nezamýšlí se ani nad tím, čeho chce v kauze přesně dosáhnout: Vyvození osobní odpovědnosti nebo zavedení preventivního opatření? Nebo nejdřív jedno a pak druhé?

Následující tabulka (Najam in Rymsza, Zimmer 2004:174) sice v původním kontextu ilustruje škálu vztahů mezi státem a NNO, ale je vhodné ji aplikovat na promyšlení různých postupů v závislosti na postupech spojenců a oponentů. Každý vztah vyžaduje jiný přístup a nabízí jiný postup. K účastníkům kauzy či kampaně může mít watchdog různé vztahy, které se navíc mohou vyvíjet – i cíleně. Prostředky oponenta je možné kooptovat, ačkoli jsou jeho cíle jiné (například kontra-medializace nebo podání trestního oznámení oponentem na watchdog je možné využít ve vlastní prospěch pro průběh kampaně). Naopak s partnerem není nutné vždy kooperovat, někdy stačí, když jsou aktivity plánovány tak, aby byly komplementární.

		Cíle	
		Shodné	Odlišné
Prostředky a strategie	Shodné	Kooperace	Kooptace
	Odlišné	Komplementarita	Konfrontace

*Zdroj: Najam in Rymsza, Zimmer 2004:174*

Strategické postupy jsou ve zmíněných zahraničních metodikách doporučovány i pro každou techniku prosazování svého zájmu zvlášť: pro budování koalice, pro medializaci, pro vyhodnocování průběžných výsledků, pro oslovení oponenta... Jako příklad uvedu jen soubor strategických otázek pro oblast výzkumu a zpracování informací Bobo, Kendall a Max (2001):

- 1) Zdroje, řešerše, výzkum: Jaké informace potřebujeme? Kde jsou informace k dispozici? Kolik času a peněz potřebujeme k jejich získání? Co s nimi chceme dělat?
- 2) Interpretace a tvorba informací: Vytváření analýz, srovnání, grafů, trendů... Sbírání příběhů, výpovědí, osobních zkušeností... Zdůrazňování, zamlčování, ověřování... Říkat jen to, co říct chceme.
- 3) Každé publikum potřebuje jiné sdělení a jiný kanál: Jaká publika oslovujeme? Jaké jsou naše cílové skupiny? Jaké kanály potřebujeme a jaké máme k dispozici? Petice, otevřený dopis, osobní schůzka, neinvitovaná návštěva, demonstrace, letáky, inzerce, výstava atd. apod. plus média.

### 3.4.4 Cesty prosazování zájmu

Kombinací vlastní zkušenosti z působení ve watchdogové organizaci a zkušeností ostatních watchdogerů, jejichž aktivity jsem zkoumal, jsem vytvořil následující sumář osmi cest či způsobů prosazování zájmu. Prvních šest jsou cesty užívané v kauzách či kampaních, poslední dvě jsou cesty běžného fungování mimo kampaně:

- 1) **fyzická:** nezapomínat na to, že osobní návštěva má zcela jiný účinek a jiné možnosti než e-mail a telefon; fyzický nátlak typu „neodejdu, dokud mi to nedáte“ bývá také úspěšnější než „já vám zase zavolám“;
- 2) **odborná:** srozumitelná odborná argumentace je odzbrojující; je důležité mít odborníky k dispozici nebo na své straně;
- 3) **politická:** politik je dobrý sluha, ale zlý pán, to platí i o opozici; jednoznačně je doporučeníhodné spolupracovat s politiky, ale opatrně a udržovat alespoň pro vnější pohled jasnou hranici;
- 4) **mediální:** co není v médiích, jako by nebylo; ale co je pouze v médiích, není vůbec;
- 5) **právní:** nezapomínat, že jsme právní stát, ne mediální, ani odborný; jediné, kde je skutečně možné vyhrát bez možnosti odvolání a změny, je u soudu; watchdog má vymáhat dodržování zákonů a soudy mají trestat jejich porušování;
- 6) **společná:** zaprvé využívat výše zmíněné cesty společně, tedy zároveň, pokud možno vždy všechny; zadruhé nebojovat sám, ale společně s ostatními, budovat koalice;
- 7) **edukační:** alespoň část energie věnovat vzdělávání veřejnosti, ať už odborné či laické, ve školách či přes média; je to důležitá investice do budoucna;
- 8) **archivační:** všechny informace archivovat tak, aby se dali ještě za pět let nalézt; je to další důležitá investice do budoucna; informace mají cenu zlata.

## 4. Závěr

V České republice je jednoznačně zaznamatelný nárůst lokálního občanského aktivismu, zvyšuje se počet měst, v nichž působí aktivisté věnující se watchdogovým aktivitám, a profesionalizuje se jejich činnost i vzájemné kontakty.

Mezi silné stránky současného watchdogového aktivismu patří otevřenost a silná motivace. To jsou základní kameny, na nichž je možné vystavět úspěšné kampaně za prosazení lepší správy věcí veřejných. Watchdogy jsou otevřené jak vzájemné spolupráci a budování koalic, tak novým myšlenkám a postupům.

Slabými stránkami jsou jistě bezkonceptnost mnoha snah, vynakládání energie bez jasné strategie „proč a kam“. Lokální watchdog ze své povahy je sice spíše neprofesionální volnočasovou aktivitou, takže kritika kvůli chybějícím strategiím může vypadat přehnaně, ale realita je spíš taková, že absence neprofesionality nebývá způsobena nedostatkem zájmu, ale nedostatkem znalostí a zkušeností. Aktivisté bývají ochotní se učit a zkoušet nové věci (viz silné stránky), takže je jim potřeba znalostí o strategiích „pouze“ předat.

S volnočasovostí a absencí strategie souvisí nedůslednost, kterou je možné v mnoha kauzách vysledovat. Když watchdog neví, kam až může a má dojít a co všechno ho může cestou potkat, může padnout vyčerpan těsně před cílem. Příklad neúspěšné obrany lipového stromořadí v Neratovicích spadá na vrub této nedůslednosti a bezkonceptnosti, neboť občané měli v rukou všechny trumfy. Z dlouhodobého strategického hlediska bylo prohrání této kauzy velmi nešťastné, neboť tím watchdog musel ztratit důvěru mnoha obyvatel (kteří příště už ani nepodepíší petici). V kapitole 3.2.1 jsem ukázal neúspěšné příklady využití *open moments* – otevřených politických příležitostí, z nichž jedna (kampaň za změnu systému rozdělování kulturních grantů) byla dokonce otevřena nátlakem aktivistů. Profesionálně vedená nátlaková kampaň ovšem selhala na špatné strategii, špatné koordinaci rolí a na pozvolném rozpadu koalice.

Za největší výzvu, týkající se vnitřního uspořádání a fungování watchdogů, bych tedy označil nízkou míru profesionality (zejména absence strategií), kterou vzhledem k vysoké míře motivace watchdogů a jejich znalosti síly protivníků není možné dlouhodobě ničím omlouvat. Síťování českých watchdogů, jejich vzájemné poznávání se a výměna zkušeností začala teprve před dvěma lety a v poslední době začíná nést první plody v podobě společných organizovaných postupů. Výměna zkušeností a vzájemné upozorňování na příčiny úspěchů i neúspěchů a poskytování materiálů (rozsudků apod.) se dle mého názoru

teprve projeví. Slovenské watchdogy jsou v těsném společném kontaktu asi o dva roky déle a jsou tu znát minimálně lepší postupy v oblasti vymáhání práva, společné medializace a ovlivňování přijímané legislativy.

Za největší vnější hrozbu a zároveň i výzvu pro watchdogy pokládám obecně velmi vymahatelnost práva a odpovědnosti za jeho porušování. Jako „jednu z podstatných příčin neuspokojivého stavu veřejné správy“ identifikovalo i Transparency International ČR v analýze závěrů fungování protikorupčního právní střediska „faktickou neodpovědnost konkrétních fyzických osob za pochybení, kterého se dopustí při výkonu veřejné moci“. (Transparency International ČR 2006: 18) Hrozba pro watchdog zde spočívá ve ztrátě motivace, neboť jestliže watchdog kontroluje dodržování zákona a neustále odhaluje jeho porušování, které ale není nikdy potrestáno, a ten, který ho porušuje, s klidem vládne dál, pak ztrácí práce watchdogu smysl. V této oblasti je potřeba posílit právní kapacity watchdogových kauz, spojit se v podobných problémech a vytvořit celorepublikové strategické kauzy: série paralelních soudních sporů doprovázených kampaní.

Zkušenosti watchdogů s médii, místními opozicemi i dalšími NNO jsou spíše dobré a ukazuje se, že neúspěšné příklady bývají způsobené chybami v komunikaci na obou stranách. Pro lokální watchdogy ale už existuje poměrně silná nabídka servisu různého zaměření: odborného, strategického, mediálního i právního poskytovaného takovými organizacemi jako Transparency International, Oživení, Otevřená společnost, Ekologický právní servis, Iuridicum Remedium, Arnika – Centrum pro podporu občanů a dalšími. Dále například webové stránky sdružení Econnect [www.econnect.cz](http://www.econnect.cz) nabízejí přehlednou sumu informací pro zakládání občanských sdružení, vstup do správních řízení a podobně. Watchdog tedy nemusí ztrácet čas objevováním objeveného.

Takové podpory ovšem není nikdy dost a zcela v této oblasti selhává stát. Přitom vzhledem k rozšířenosti korupčního chování a vzhledem k absenci státem garantovaných kontrolních mechanismů na úrovni samosprávy je přítomnost lokálního watchdogu bytostně důležitá.

## **5. Přehled watchdogových organizací a webů**

### **1) Česká republika**

**Arnika – Centrum pro podporu občanů**

**Ateliér pro životní prostředí, o.s.**

**Ekologický právní servis, o.s.**

**Klub přátel Čakovic**

**Koalice občanských sdružení SOS Praha**

**Kyjský občanský klub**

**Mallorn, občanské sdružení**

**Otevřená společnost o.p.s.**

**Oživení, o.s.**

**Přátelé Hendlova dvora**

**Příjemný úder**

**Spolek občanské solidarity Rumburk**

**Sdružení občanů Neratovic**

**Sdružení Písečná**

**Spolek pro Trojanův mlýn**

**Transparency International ČR, o.p.s.**

**Zdravý život, o.s.**

### **2) Slovensko**

**Aliancia pre Fair Play**

**Klub Strážov**

**Lepšia Šal'a**

**SOS Tiár nad Hronom**

**Transparency International Slovensko**

**Združenie Slatinka**

### **3) zahraničí**

**Advocacy Institute**

**Common Cause**

**Oxfam**

**Transparency International**

**4) watchdogové weby**

[www.mujskroun.cz](http://www.mujskroun.cz)

[www.unasvchebu.cz](http://www.unasvchebu.cz)

[www.nasliberec.cz](http://www.nasliberec.cz)

[www.vinohrady.cz](http://www.vinohrady.cz)

[www.aktivista.sk](http://www.aktivista.sk)

[www.otvorenouvaly.cz](http://www.otvorenouvaly.cz)

[www.celakovickazmena.cz](http://www.celakovickazmena.cz)

[www.otvorene.sk](http://www.otvorene.sk)

## **6. Seznam použité literatury**

Brokl, Lubomír (1997). *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: SLON.

Bobo, Kim – Kendall, Jackie – Max, Steve (2001). *Organising for Social Change: a manual for activists*. USA: Midwest Academy.

CBSS Commissioner (2003). *Handbook. Good Governance*. Kodaň, Dánsko: Council of the Baltic Sea States Commissioner.

Cohen, David – Vega, Rosa de la – Watson, Gabrielle (2001). *Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflection Guide*. Bloomfield USA: Oxfam America and Advocacy Institute.

Evropská komise (2001). *European Governance. A White Paper*. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) 1.9.2006

Frič, Pavol, a kol. (1999). *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G.

Gellner, Ernest (1997). *Podmínky svobody. Občanská společnost a její rivalové*. Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury.

GfK Praha (2006). *Korupční klima v Evropě. Výsledky výzkumu ze 7.9.2006*. <http://www.gfk.cz/cz/default.aspx> staženo 25.9.2006.

Habermas, Jürgen (2000). *Strukturální přeměna veřejnosti*. Praha: FILOSOFIA.

Havel, Václav (1999). *Projev prezidenta republiky Václava Havla na sympóziu "Myšlenky Václava Havla a koncept občanské společnosti"*. Macalester College, Minneapolis/St.Paul, USA, 26. dubna 1999. <http://www.vaclavhavel.cz/index.php?sec=3&id=1&kat=1&from=82> 22.9.2006.



Klitgaard, R. – MacLean-Abaroa, R. – Parris, H.L. (1998). *A Practical Approach To Dealing With Municipal Malfeasance*. Nairobi, Kenya: UNDP/UNCHS/World Bank-UMP.

Kramár, Tomáš, a kol. (2006). *Transparentní samospráva*. Praha: Oživení.

Koryś, Piotr – Tymiński, Maciej (2005). „Understanding „Conflict of Interest“ in Post-Communist Poland“. *Polish Sociological Review*, roč. 2005, č. 2, s.121-141.

Kužílek, Oldřich (2001): *106 odpovědí na vaše dotazy*. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.

Kužílek, Oldřich (2004): *Dalších 106 odpovědí na vaše dotazy (s rozsudky)*. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.

MF Dnes (2.8.2001). „Město zasáhl internet.“ *MF Dnes, Střední Morava*, autorka: Lenka Petrášová.

Müller, Karel, jr. (2003). *Češi a občanská společnost. Pojem, problémy, východiska*. Praha: Triton.

Nezhyba, Jiří, a kol. (2005). *Prámem proti korupci. Praktický průvodce občana*. Tábor: Ekologický právní servis.

Nezhyba, Jiří – Bouchal, Jan – Kramár, Tomáš – Petrášová, Lenka (2005). *Korupce a klientelismus ve veřejné správě v oblasti ochrany životního prostředí*. Brno: Ekologický právní servis a Oživení.

Nešpor, Zdeněk R. (2003). „Dvojitý kapitalismus: sociologický pohled na podnikání v procesu přibližování do EU.“ *SOCIOweb\_15-16\_2003*.

Nešpor, Zdeněk R. – Večerník, Jiří, eds. (2006). *Socioekonomické hodnoty, politiky a instituce v období vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

NETT 2005. *Systémové nástroje podpory neziskových organizací typu "advocacy", "watch-dog", "public policy" a "think tank" z veřejných zdrojů se zvláštním důrazem na Nadační investiční fond – NIF*. Staženo z <http://nett.aid.cz/index.php?show=projekty&id=94> 9.2.2007.

Pérez-Díaz, Victor (1998). „The Public Sphere and a European Civil Society“. In Alexander, Jeffrey C., ed. *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage.

Petráková, Lenka (2006). *Střet zájmů v trestných činech komunálních zastupitelů. Diplomová práce*. Praha: FSV UK.

Pirošík, Vladimír ed. (2006). *Verejná kontrola samosprávy (Vybrané texty z roků 2004-2006)*. Bratislava: Transparency International Slovensko.

Pope, Jeremy (2000). *The TI Source Book*. Berlin: Transparency International. Staženo z [www.transparency.org](http://www.transparency.org) 12.5.2006.

Popper, Karl R. (1998). „Poznámky k teorii a praxi demokratického státu“. In Karl R. Popper. *Život je řešení problémů: o poznání, dějinách a politice*. Praha: Mladá Fronta.

Potůček, Martin, a kol. (2005). *Veřejná politika*. Praha: SLON.

Právo (30.7.2002). „Bursík s dotazníkem na radnici narazil.“ *Právo, Praha – Střední Čechy*. Autorka Lucie Fialová.

Putnam, R. D. (1995). „Bowling alone: America's declining social capital.“ *Journal of Democracy*, 1995, č. 6, s. 65-78.

Rao, Hayagreeva (1998). „Caveat Emptor: The Construction of Nonprofit Consumer Watchdog Organisation.“ *The American Journal of Sociology*, roč. 103, č. 4., s. 912-961.

Rousseau, Jean Jacques (1978). *Rozpravy*. Praha: Svoboda.

Rymsza, Marek – Priller, Annette (2004). „Embeddedness of Nonprofit Organizations: Government-Nonprofit Relationships“. In Zimmer, Annette & Eckhard Priller (eds.). *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations Work*. Opladen: VS Verlag, ss. 169-197.

Schultz, Jim (2003). *The Democracy Owners' Manual: A Practical Guide to Changing the World*. Piscataway, USA: Rutgers University Press, The Democracy Center.

Skovajsa, Marek (2004). „Teorie demokracie“. In Ladislav Cabada, Michal Kubát, eds. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia.

Štěpánek, Petr (2004). *Watchdog Training Manual*. Nepublikováno.

Taylor, Charles (1994). „Liberální politika a veřejnost“. In Michalski, Krzysztof, ed. *Liberální společnost*. Praha: FILOSOFIA.

Transparency International ČR (2005). *Neprůhledné veřejné zakázky připravily v loňském roce Českou republiku o 32 miliard korun*. Tisková zpráva ze dne 28.6.2005. <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2721> 19.8.2006

Transparency International ČR (2006). *Právní protikorupční poradenské středisko TIC v roce jedna*. Praha: Transparency International.

Transparency International, UN HABITAT (2004). *Tools to Support Transparency in Local Governance*.

[http://www.transparency.org/tools/e\\_toolkit/tools\\_to\\_support\\_transparency\\_in\\_local\\_governance](http://www.transparency.org/tools/e_toolkit/tools_to_support_transparency_in_local_governance) 20.8.2006

Transparency International (2002). *Corruption Fighters Tool Kit*. Berlin: Transparency International. Staženo z [www.transparency.org](http://www.transparency.org) 8.8.2006. I-3

Tocqueville, Alexis de (1992). *Demokracie v Americe II*. Praha: Lidové noviny.

UNDP (1997). *Governance for sustainable human development. A UNDP policy document.*  
<http://magnet.undp.org/policy> 20.8.2006.

Vajdová, Zdenka – Stachová, Jana (2005). „Politická kultura české populace v regionálním rozměru“. Sociologický časopis. roč. 41, č. 5, s. 881-901.

Žák, Milan (2005). *Kvalita správy: hodnocení a měření.* Praha: Centrum ekonomických studií VŠEM.

## **7. Seznam příloh**

Příloha 1 – Dotazník „Watchdog“

## **8. O autorovi**

Bc. Tomáš Kramár, DiS.



Tomáš Kramár se narodil 12.9.1978 v Praze, po absolvování Gymnázia Zborovská, Praha 5, vystudoval Vyšší odbornou školu publicistiky v Praze a bakalářské studium humanitní vzdělanosti na Fakultě humanitních studií UK.

Od roku 1999 působil jako volný novinář a redaktor EkoListu. V letech 2002 – 2004 zastával funkci šéfredaktora Novin AI, dvouměsíčníku vydávaného Amnesty International v ČR. Od roku 2002 pracuje v občanském sdružení Oživení na projektech zaměřených na prevenci a odhalování korupce, specializuje se na veřejné zakázky a pomoc občanům v konfliktech s úřady.

Relevantní odborná praxe:

- účast na konferenci Corruption-free Towns in the Visegrad Region, Warsaw, Poland 2004 jako přednášející (hodnocení protikorupční politiky hl.m. Prahy);
- realizace série šesti workshopů ve slovenských městech na téma „lokální watchdog – občanská kontrola samospráv“ v roce 2005;
- každoroční účast jako přednášející na setkání protikorupčních aktivistů, politiků, úředníků a novinářů ve slovenské Kremnici (2004, 2005, 2006);
- hodnotitel v projektu Hodnocení ekonomických a sociálních opatření slovenských samospráv (HESO-Regiony) slovenské think-tank organizace INEKO;
- spoluautor protikorupční příručky pro vyšší územně samosprávné celky, kterou vydalo Transparency International ČR v roce 2005;
- spoluautor publikace Ekologického právního servisu „Korupce a klientelismus v environmentálním rozhodování veřejné správy“ (2005);
- editor a hlavní autor příručky pro představitele samospráv „Transparentní samospráva“ (2006) – interaktivní elektronická verze na [www.bezkorupce.cz/samosprava](http://www.bezkorupce.cz/samosprava);

## **Příloha 1**

### **Dotazník „Watchdog“**

*Získané informace budou použity pro zpracování publikace „Lokální watchdog“*

Odpovědná osoba: **Tomáš Kramár**  
Kontakt: **bezkorupce@bezkorupce.cz**

#### *Definice*

„Místní watchdog“ – člověk nebo skupina lidí více či méně systematicky hlídající činnost a hospodaření radnice ve svém bydlišti, případně činnost jiného úřadu veřejné správy; watchdog může být tématicky zaměřen, například na problematiku životního prostředí (starost o městskou zeleň) či hospodaření s městskými financemi (kontrola zadávání veřejných zakázek).

**Jak chápete vy pojem „watchdog“?**

---

#### **Základní informace o vaší organizaci:**

Název:  
Rok založení:  
Právní forma:  
Webové stránky:  
Počet aktivních osob:  
Z toho na plný úvazek:  
Objem ročního rozpočtu v letech 2004 a 2005:

**Jaké byly důvody vzniku vaší organizace? Předcházely jejímu vzniku nějaké společné, organizované aktivity? Jaké?**

**Jaké jsou hlavní (typické) aktivity vaší organizace v současné době?**

**Účastnila se vaše organizace (resp. člen/spolupracovník organizace v souvislosti s prací pro organizaci) soudního sporu jako sporná strana? Pokud ano, uveďte základní informace o sporu/sporech.**

**Jak se při svých aktivitách vztahujete k následujícím skupinám? Popište, k jakým dochází kontaktům a zda a v čem je realita odlišná od vašich představ.**

- **vládnoucí politici:**

- opoziční politici:
- úředníci:
- média:
- organizace občanského sektoru:
- organizace tržního sektoru:
- veřejnost:

**Jsou někteří členové/aktivní spolupracovníci vaší organizace zároveň politicky aktivní? (jako aktivní členové politické strany, členové zastupitelstva, volební kandidáti) Pokud ano, řešíte nějak otázku důvěryhodnosti/nestrannosti?**

**Popište jednu úspěšnou aktivitu (akci, kauzu, kampaň apod.), kterou zároveň považujete za důležitou. Uveďte také, proč je pro vás důležitá a proč ji považujete za úspěšnou (tzn. podle jakých kritérií hodnotíte).**

**Popište stejným způsobem jednu neúspěšnou aktivitu. Zkuste zanalyzovat důvody neúspěchu.**

*Děkuji vám za vyplnění dotazníku!!!*