



time

Odborný analytický měsíčník

LISTOPAD 2015
ČÍSLO 9, ROČNÍK V.
WWW.CICAR.CZ
ZDARMA

Juraj Karpiš

ZLÉ PENIAZE

sprievodca krízou

www.zlepeniaze.eu



obsah



4 | Šarlatáni u kormidla

ROZHOVOR | TÉMA O bankrotech a dluzích, stimulaci ekonomiky, jež má pomáhat, ale škodí, tápajících centrálních bankéřích i privilegovaných finančnicích s Jurajem Karpišem, jehož kniha Zlé peníze zachycuje příběh krize, na nějž by mnozí chtěli zapomenout.

Rozhovor s Jurajem Karpišem



8 | Zlé peníze – politický thriller ze současnosti

ANALÝZA | TÉMA Juraj Karpiš právě vydává svou monumentální knihu Zlé peníze, která na více než 500 stranách zachycuje klíčové okamžiky hospodářského vývoje minulých let. Toto je předmluva k jeho knize.

Autor Josef Šíma



11 | Zamyšlení nad trestní odpovědností zastupitelů

ANALÝZA | TÉMA Právní odpovědnost obecně patří k základním institutům veřejné správy. Je poměrně složité tento institut definovat nebo přesně popsat. Nejsou jednoznačné názory na to, jaký je její smysl a jakým způsobem se v právu projevuje a působí na společenské vztahy.

Autorka Eva Horzinková

**CI Time**

Odborný analytický měsíčník

Číslo 9

Ročník V.

Listopad 2015

Vydává

CI Consult & Research, s.r.o.,
ve spolupráci s vysokou školou

CEVRO Institut

IČ: 24772461

Jungmannova 29/19,

110 00 Praha 1, Nové Město

Kontakty

Telefon: 224 054 087

www.cicar.cz, citime@cicar.cz

Redakce

Šéfredaktor

Josef Šíma

Odborní konzultanti redakce

Ivan Langer, Ladislav Mrklas

Tajemnice redakce

Petra Viktorová

Art director

Ivo Kubát (Multimedia Atelier)

Stáli spolupracovníci

Milan Cabrnock, Jiří Frgal,

Jakub Kříž, Aleš Kučera,

Daniel Kunštát, Pavol Minárik,

Jaroslav Salivar, Harald Scheu,

Jiří Šedivý, Petr Valenta,

Alexandr Vondra

Fotografie

8–12, 14–15 fotolia.com

Jazyková korektura

4JAN Public Relations, s.r.o.

Registrace MK ČR E 19998,

ISSN 1804-8099

Vážení čtenáři,

podobu listopadovému číslu CI Time dalo především vydání obsáhlé publikace Juraje Karpiše, která systematicky mapuje příčiny a průběh hypoteční a finanční krize minulých let. Přinášíme rozhovor s autorem knihy, v němž jsou představeny hlavní závěry analýzy, ale který též nabízí pohled na aktuální hospodářsko-politické problémy dneška. Následně Vám přinášíme předmluvu ke knize z pera rektora vysoké školy CEVRO Institut prof. Josefa Šímy.

Závěrečný text tohoto čísla sepsala docentka Eva Horzinková, garantka bakalářského i magisterského oboru veřejná správa vysoké školy CEVRO Institut, a věnovala jej problematice trestní odpovědnosti zastupitelů.

Příjemné čtení,

Josef Šíma,
*rektor vysoké školy CEVRO Institut
a šéfredaktor*

Ivan Langer,
*zakladatel společnosti
a odborný konzultant redakce*

Ladislav Mrklas,
*zakladatel společnosti
a odborný konzultant redakce*

Šarlatáni u kormidla

O bankrotech a dluzích, stimulaci ekonomiky, jež má pomáhat, ale škodí, tápajících centrálních bankéřích i privilegovaných finančnicích s Jurajem Karpišem, jehož kniha Zlé peníze zachycuje příběh krize, na nějž by mnozí chtěli zapomenout.

Rozhovor vedl **JOSEF ŠÍMA**

Vaše kniha Zlé peníze se od samého počátku své existence začala vymykat všemu, co je na Slovensku běžné. Už před jejím vydáním se o ní začalo psát v novinách jako o unikátu. Popište nám, co se dělo.

O krizi som v slovenských médiách veľa písal a rozprával, no v pár vetách v televízií ani v 500 slovnom článku nemožno poctivo vysvetliť javy, ktoré viedli k vzniku krízy. Ľudí, čo chceli vedieť na diskusiách viac som nemal na čo odkázať. S knihami, ktoré o kríze vyšli, som nebol úplne spokojný. Niektoré sa sústredili na detaily fungovania finančného systému pričom ignorovali monetárnu politiku a širšie ekonomické súvislosti. Iné boli príliš teoretické od ekonomických autorov, ktorí nepovažovali za dôležité pochopiť, ako dnes vlastne fungujú finančné trhy. A hlavne väčšina z nich bola príliš zhovievavá k zlyhaniu štátneho regulátora a centrálnych bankárov. Knihu, ktorá by preplietla teóriu aj prax fungovania finančného systému, čitateľnú aj pre neekonomov, ktorí chceli pochopiť, prečo sme sa stali rukojemníkmi finančného sektora, som sa preto rozhodol napísať sám.

Od začiatku sme ju v INESSe chceli vydať sami, nie cez štandardné vydavateľstvo. Na získanie časti zdrojov potreb-

ných na vydanie knihy sme sa rozhodli použiť crowdfundingovú platformu startovac.cz. Kampaň príjemne prekvapila. Cieľovú sumu 2 350 eur sa podarilo vyzbierať za pol dňa, finálna suma bola viac než trojnásobne vyššia. Zlé peníze boli nakoniec najúspešnejšou slovenskou kampaňou v histórii tejto platformy. To že 342 ľudí bolo ochotných zaplatiť za zatiaľ nevydanú knihu bolo signálom, že som to nepísal zbytočne. Po vydaní koncom októbra sa knihe celkom darí. Už prvý náklad bol na ekonomickú knihu a lokálne pomery pomerne ambiciózných 2 500 kusov. Keďže sme sa báli, že pred Vianocami zostaneme bez knižiek, objednali sme už aj dotlač.

V České republice máme tiež úspešné ekonomické knihy, ale obvykle nemajú 500 stran. Začínajú lidé víc číst? Čtou to vůbec?

Rozsah knihy je skutočne trochu odstrašujúci, keďže má viac než 500 strán. Na začiatku písania som si spravil štruktúru, čo všetko by v dobrej knihe o kríze malo byť – popis americkej finančnej krízy, trochu ekonomickej teórie o tom, ako fungujú peníze a finančný systém, analýza protikrizových opatrení a ich efektov. Nemohla chýbať samostatná časť

EKONÓMOVIA V CENTRÁLNYCH BANKÁCH

si nevedia sedieť na rukách a opäť „stimulujú“. Dnes je zaujímavou otázkou, kde vznikne ďalšia bublina z momentálnej usilovnej snahy centrálnych bánk oživovať ekonomiku zlými peniazmi.



venujúca sa vzniku eura a jeho vrodenným chybám, ktoré viedli k európskej kríze.

Potom nasledujú špekulácie o možných budúcich scenároch, návrhy ako systém reformovať smerom k lepším peniazom a finálna časť, v ktorej sa snažím z napísaného vyvodit' praktické rady pre bežných ľudí. Je tam v podstate spísané, ako to, čo viem o fungovaní finančného systému a priebehu krízy, aplikujem v svojom živote. Keď som s písaním skončil, bola z toho dva krát hrubšia kniha, než som čakal. Deliť ju na viacero samostatných kníh mi prišla škoda. Zlé peniaze majú byť zastávkou, kde možno nájsť všetko o kríze. Všetky diely, ktoré som v knihe nakoniec nechal, mi prišli dôležité na pochopenie celého krízového príbehu.

Zlé peniaze ale nie sú románom, možno ich čítať po častiach, vyberať si z nich kapitoly podľa záujmu či aktuálneho diania. Prirovnávam ju k All You Can Eat reštaurácii. Čitateľ si môže navoliť vlastné menu a nemusí mať zlý pocit v prípade, ak sa mu náhodou nepodarí zjesť úplne všetko. Prvé reakcie pár týždňov po vydaní knihy naznačujú, že ľudia si knihu nielen kupujú, ale aj čítajú. Keď mi neekonomika povie, že sa od knihy nevie odtrhnúť, a vyťaženy investičný manažér mi pár dní po krste napíše, že má za sebou sto strán a je to výborné, tak mám pocit, že tie tri roky písania mali zmysel.

EKONOMIKA JAKO NESVÉPRÁVNÝ PACIENT

Podtitul knihy říká, že se jedná o průvodce krizí. Jde stručně shrnout, kde se krize tedy vzala a co z ní udělalo takový celosvětový problém?

Ja krízu nevnímam ako jedinečný prírodný úkaz, prekvapivú katastrofu, ale prejav hospodárskeho cyklu, ktorý vzniká snahou „stimulovať“ ekonomiku novými peniazmi. Bublina v nehnuteľnostiach, ktorej prasknutie takmer položilo finančný sektor, nebola prvou ani poslednou bublinou v cenách aktív. Nafúkli ju centrálné banky, ktoré sa snažili liečiť ekonomiku znižovaním úrokov množstvom novovytvorených peňazí po prasnutí bubliny v technologických akciách na pre-

NEVEDEL, ČO SA DEJE,

nemal na to teoretické vysvetlenie, dával mylné predpovede. Napriek tomu je dnes vnímaný ako hrdina a píše memoáre o tom, ako jeho odvaha tlačiť peniaze zachránila svet. Po odchode z verejnej funkcie je platený hedžovými fondmi a inými finančnými inštitúciami, ktorým pomáhal len pár rokov dozadu tvorbou nových peňazí. Je to takmer dokonalá ilustrácia toho, čo všetko je zlé v dnešnom privilegovanom finančnom sektore a v monopole centrálnej banky.

lome tisícročí. Do nehnuteľnosti a na nich postavených finančných derivátov zainvestoval takmer celý svet, a preto boli dopady globálnejšie. Cyklus sa znova opakuje. Ekonomovia v centrálnych bankách si nevedia sedieť na rukách a opäť „stimulujú“. Dnes je zaujímavou otázkou, kde vznikne ďalšia bublina z momentálnej usilovnej snahy centrálnych bánk oživiť ekonomiku zlými peniazmi. Tento cyklus mánie a následnej kocoviny bude trvať dovtedy, kým budú centrálné banky pristupovať k ekonomike ako k nesvojprávne pacientovi, ktorého treba buď stimulovať, alebo tmiť. Manipulácia množstva peňazí v ekonomike mylí investorov, podnikateľov a domácnosti a ekonomické náklady, ktoré z nej vyplývajú, nás

stoja ekonomický rast.

Vybrali by ste niekoľko okamžiků z minulých let, které nejlépe ilustrují, o co v krizi šlo, a které zároveň bývají opomínány třeba i proto, že se mnozí hlavní aktéři aktivně snaží, aby se na některé věci zapomnělo.

Symptomatický je napríklad príbeh krízového šéfa americkej centrálnej banky – akademika Bena Bernankeho. Ako člen bankovej rady, ešte pod Greenspanom, podporoval expanzívnu monetárnu politiku, čím aktívne prispieval k nafukovaniu bubliny v nehnuteľnostiach. Tesne pred jej prasknutím ešte popieral jej existenciu. Keď systém začal kolabovať, predpovedal, že problémy hypotekárneho trhu nebudú mať zásadný vplyv na reálnu ekonomiku. Ekonomika sa už prehupla do recesie a on tvrdil, že žiadne spomalenie nevidí. Potom v priebehu niekoľkých týždňov prepol do paniky a v americkom Kongrese strašil volených zástupcov ľudu návratom do stredoveku, ak nedajú finančníkom bienko šek od daňový poplatníkov.

Nevedel, čo sa deje, nemal na to teoretické vysvetlenie, dával mylné predpovede. Napriek tomu je dnes vnímaný ako hrdina a píše memoáre o tom, ako jeho odvaha tlačiť peniaze zachránila svet. Po odchode z verejnej funkcie je platený hedžovými fondmi a inými finančnými inštitúciami, ktorým pomáhal len pár rokov dozadu tvorbou nových peňazí. Je to takmer dokonalá ilustrácia toho, čo všetko je zlé v dnešnom privilegovanom finančnom sektore a v monopole centrálnej banky. Experti sa snažia riadiť niečo, čomu nerozumejú a čo sa zo svojej podstaty úspešne riadiť ani nedá. Raz sa na tieto výkony budeme dívať rovnako, ako dnes vnímame felciarov, ktorí zabili Washingtona tým, že mu zápal dýchacích ciest liečili púšťaním krvi.

Většina zemí světa se masivně zadlužuje. Je dluhová krize přímým důsledkem předchozí hypoteční a finanční krize, nebo jde o proces, který by zasáhl ekonomiky i bez ní? Často slyšíme, že za krizi může kapitalismus s velkými bankami v čele a vlády jsou spíše oběťmi než viníky.

Dnešní dlh je vyšší než pred vypuknutím krízy. Vyspe-
lý svet je preto oveľa citlivejší na rast úrokov. Napríklad americký Fed už 5 rokov hovorí o sprísňovaní monetárnej politiky a dvíhaní základných úrokov, no stále sa neodhodlal stlačiť spúšť a spustiť ďalšiu katastrofu. Znižovaním úrokov a zachraňovaním finančných inštitúcií štát dotuje rast dlhu. A čo sa dotuje, toho bude nadbytok. Veľké banky vedia, že nemôžu zbankrotovať. Centrálna banka a záplava drahých regulácií systém kartelizujú. Centrálna banka zároveň stanovuje cenu krátkych peňazí. Kartel, dotácie, privilégiá, cena úverov stanovená komisiou expertov. To mi voľný trh nepripomína.

MODLENÍ NENÍ ŘEŠENÍM

Řecko a jeho udržení v eurozóně zmizelo jako téma z hlavních zpráv. Podářilo se tedy vyřešit nejpalčivější problémy a lze díky prováděným reformám čekat posun k větší stabilitě?

Grécko sa rovnako ako terminátor bude neustále vracaf. Jeho dlh jej jednoducho príliš vysoký a všetci, aj európski veritelia vedia, že je nesplateľný. Skôr či neskôr dôjde k odpisu jeho časti. Politici v Nemecku a zvyšku eurozóny sa akurát snažia toto sklamanie svojich voličov posunúť čo najďalej do budúcnosti. Svojím prístupom „daj ďalšiu pôžičku a modli sa“ iba mumifikujú neistotu v Grécku a krajine ekonomicky už 5 rokov škodia.

Slovensko má euro, Česká republika nikolí. Pokusil byste se vyvodit na základě zkušeností ze slovenského členství v eurozóně nějaké poučení, které by pomohlo českým občanům i politikům správně se rozhodnout v otázce přijetí či časování přijetí eura?

Zistili sme, že byť prvý, nie je vždy tá najlepšia stratégia. Eurozóna sa v roku 2010 radikálne zmenila. Zo spolku samostatných krajín, kde sú dlhy jednej krajiny iba jej problémom, na mušketerske združenie v zmysle hesla „jeden za všetkých, všetci za jedného“. Ako druhého najchudobnejšieho člena menovej únie nás ale napríklad prípadné zachraňovanie Talianska môže prísť skutočne draho. V eurozóne chýba fungujúci fiškálny policajt, ktorý by kompenzoval problém spoločnej pastviny spoločnej meny. Prísľub ECB nakupovať dlhopisy problematických krajín v neobmedzenom množstve z leta 2012 túto vrodennú chybu menovej únie ešte zintenzívnil. Na vašom mieste by som sa preto s pohrebom českej koruny neunáhlil. Nakoniec využívanie eura alebo iných svetových mien sa dá na území krajiny povoliť aj bez nutnosti zobrať na seba záväzky členstva eurozóny.

JURAJ KARPIŠ



- vyštudoval Fakultu manažmentu UK v Bratislave so špecializáciou finančný manažment;
- je spoluzakladateľom najcitovanejšieho ekonomického think-tanku na Slovensku INESS;
- predtým, ako začal pôsobiť v INESS, bol zamestnaný v komerčných finančných inštitúciách v zahraničí a na Slovensku.
- zameriava sa na monetárnu politiku a zdravotníctvo, pravidelne komentuje aktuálne ekonomické dianie. Časopis .týždeň ho označil za osobnosť roku 2011
- na jeden nádych sa potopil do 103 metrov a v nádychovom potápaní patril k svetovej špičke.

Zlé peniaze – politický thriller ze současnosti

Juraj Karpíš právě vydává svou monumentální knihu Zlé peniaze, která na více než 500 stranách zachycuje klíčové okamžiky hospodářského vývoje minulých let. Toto je předmluva k jeho knize.

JOSEF ŠÍMA | Autor je garantem bakalářského oboru hospodářská politika na vysoké škole CEVRO Institut

Pozorovatelé hospodářské politiky, věhlasní policy-makeři, politici, ale i mnozí nositelé Nobelovy ceny za ekonomii za poslední desetiletí často prodělali zajímavý obrat. Nejprve hlásali, že hospodářské krize jsou artefaktem minulosti a že nás čeká nepřetržitý hospodářský růst doprovázený trvalým růstem cen nemovitostí i akciových trhů. Omyl. Pak finanční krize udeřila. Lidé, kteří už jednou prokázali svou neschopnost porozumět klíčovým ekonomickým souvislostem a signály ukazující na příchod velkého ekonomického propadu neidentifikovali, byli hlasitě slyšet znovu. Najednou prý věděli, jak krizi léčit, a jejich recepty prý dozajisté jako jediné mohly zajistit, že krize bude krátká a téměř bezbolestná. Další omyl.

Když se ukázalo, že máme co do činnosti s největším propadem hospodářství za několik generací, zasahující velkou část světa, který přivádí na pokraj krachu ambiciózní projekty, jako je společná měna euro, a rozvrací mnohé země, mezi nimiž vévodí Řecko, opět tito lidé měli recept. Zachránit, udržet, ať to stojí, co to stojí. Další omyl. Může si někdo rozumný myslet, že jim někdy jejich odhad vyjde a politika, jež vlaje ve vleku úvah těchto vlivných lidí, přinese řešení? To vše v situaci, kdy nabízená řešení téměř vždy spočívají v posilování vlivu politiky na naše životy, ve vládním utrácení cizích peněz a v manipulaci úrokovými měrami, což neznamená nic jiného než vytváření nových peněz z ničeho?



PŘÍBĚH KRIZE

Vedle takovýchto „expertů“ na věci hospodářské politiky najdeme velmi málo lidí – na Slovensku, v Čechách, ale i na světě –, kteří se takto zásadně nemýlili. O příchodu krize psali předtím, než skutečně nastala, hloubku problému si uvědomovali od samého počátku, a navíc nezastupují politické zájmy, které by jim bránily říct pravdu o hloubce hospodářského propadu,

příčinách problémů v Řecku nebo nákladech eura. Juraj Karpiš je zářným příkladem takovéhoho výjimečného člověka, který si za svým – stále principiálně stejným, jen postupně precizovaným – názorem stojí bez ohledu na to, zda je v dané chvíli populární či nikoli, a pro své postoje má argument pevně ukotvený v poznání, jež po desítky let kultivovali největší ekonomičtí myslitelé. Jeho kniha *Zlé peníze* v plné šíři ukazuje, proč je Juraj autoritou v oblas-

douho a intenzivně se problémům peněz a otázkám spojených s problémem krize věnuje. Pro mnohé významné i méně významné aktéry dění se tak stává nepohodlným. Připomíná jim totiž jejich dnes již zjevně tragikomická vyjádření, zcela mylné odhady a až děsivě nepřesné prognózy budoucího vývoje, na které by asi nejraději zapomněli. Juraj Karpiš má ale dobrou paměť a tisíce poznámek o tom, co kdo kdy řekl a popřel, slíbil a nedodržel,

cí opakovaně svou nekompetentnost; ředitelé obřích bank a investičních fondů spravující miliardy dolarů a vyplácující si miliony na odměnách za svou (mnohdy katastrofálně špatnou) práci spolu s prolhanými regulátory, kteří mají dohlížet na poctivost jejich konání; slavní profesori, kteří kvůli penězům zapomínají na svou akademickou čest a zaprodávají svou reputaci; komičtí lokální politici snažící se předstírat hru na nejvyšší politiku a čelící vydírání



ti analýz příčin hospodářské krize (té minulé i těch budoucích), jejího průběhu a smysluplnosti pokusů vymanit se z hospodářského propadu, ale i souvisejících otázek, jako je zákaznost inflace, reforma světového měnového uspořádání, dluhová krize, euro, členství Slovenska v měnové unii, ale i další témata, například politizace vědy nebo (euro)propaganda. Autor v každé kapitole své knihy demonstruje, jak

po čase přiznal nebo se snažil urputně zatajit, ale jiní ho odhalili. Díky těmto ilustrativním detailům se jeho kniha čte jako poutavý politický thriller ze žhavé současnosti (jakkoli nechybí ani klasická pohádková témata – kapitola „stolečku, prostří se“ v knize najdeme a kandidátů na „hloupého Honzu“ je až nečekaně mnoho).

V Karpišově thrilleru vystupují nejvýznamnější světoví politici prokazují

JURAJ KARPIŠ

se nás ze všech sil snaží zbavit mylné víry v to, že lze moudře politicky manipulovat složitými společenskými systémy v náš prospěch.

hráčů světovějšího formátu; jsme svědky dechberoucích postelových scén (jakkoli pohled na centrální bankéře v pevném objetí s ministry financí není nejromantičtější představou ani pro milovníky skupinových scén); sledujeme velké a naivní plány na spásu světa, odsouzené od samého počátku k neúspěchu; zákulisní schůzky amerického ministra financí snažícího se ovlivnit dění na evropském kontinentu; excentrické matematiky ve službách mocných oligarchů; krachy zemí a davy ožebračených důchodců, kteří sice oprávněně protestují, ale neviní správně ty, kteří jsou skutečně za jejich problémy odpovědní; potkáváme sebevědomé centrální plánovače, kteří zkoušejí znovu a znovu pod jinými hesly stále totéž, a jejich zaryté odpůrce, kteří se jim marně (pokolikáté už?) snaží vysvětlit, že svět podle jejich představ opravdu, znovu a zase fungovat při sebelepší snaze nemůže; vidíme bohatství jedněch a bídu druhých, marné naděje i zklamání, virtuální realitu zpolitizovaných či zkorumpovaných médií, manipulaci, podvody, intriky... Zkrátka, je to nesmírně poutavé čtení a je téměř jedno, zda čtenář čte knihu od začátku nebo ji jen ná-



hodně otevře a začte se. V každém případě bude mít problém se čtením přestat.

Kvalitou knihy je též její specifický styl – Juraj Karpíš píše o vážných věcech, ale dokáže být osobní, poutavý a vtipný. Není – a to ani tehdy, kdy k tomu situace vybízí – laciný a povrchní, zachovává si pokoru (kterou před lety slavný Milton Friedman při své návštěvě Prahy označil za klíčovou vlastnost klasických liberálů). Je ve svém argumentu poctivý a ve vyjádření přímý. Kde toto dnes najdete? Zdokumentujete-li například něčí záměrný myšlenkový veletoč, jehož cílem je zamlčet pravdu, jednoduše kapitolu nazve „Klamári“, navzdory tomu – nebo spíše právě proto –, že daný vysoký politik je držitel evropské ceny Vision for Europe za „výjimečné úspěchy ve směřování Evropy do budoucnosti“.

Kdo by si však myslel, že kniha Zlé peníze je jakousi populární příručkou o finanční krizi plnou pikantních výroků užvaněných politiků, jež může sice pobavit a zahanbit autory plytkých komentářů v médiích, kteří žijí pouze zprávami včerejšího dne, ale nepřináší mnoho nadčasového, velmi by se mylil. Juraj Karpíš totiž v podstatě sepsal mnohovrstevnatou učebnici měnové te-

orie a hospodářské politiky s odbočkami do metodologie ekonomické vědy, politické filosofie, teorie úroku, dějin ekonomického myšlení a historie měnových doktrín, knihu plnou poznání, knihu poučenou a zároveň poutavou. Dramatický příběh krize je pro Karpíše pouze kulisou pro vysvětlení nadčasových zákonitostí fungování společnosti, jež správně chápaná ekonomická věda dokáže poskytnout, a nepřehlédnutelným důkazem propojenosti teoretického poznání s praxí. Při čtení si snad všichni uvědomí, kolik škod a lidského utrpení může špatné teoretické poznání napáchat. Zahanbení se možná tak budou cítit i akademici, profesori ekonomie, jejichž vlastní výklad budí ve studentech dojem, že spory o pojetí měnové politiky jsou pouhým akademickým cvičením, přičemž realitu života v učebnicích hledat nejde a kvůli čistotě učebnicových modelů by to snad ani nebylo vhodné.

BOJ S PŘEDSUDKY

Nepochybuji o tom, že Karpíšova kniha ve studentech ekonomie a zájmech o pochopení spletitých měnových i fiskálních aspektů hospodářské politiky vyvolá hluboký zájem o problémy makroekonomické politiky, o porozu-

mění sporům o roli státu v ekonomice a pomůže jim též – lépe než naprostá většina učebnic – pochopit příčiny a důsledky vládních politik. Navíc, na rozdíl od učebnic, se ke knize Zlé peníze budou čtenáři vracet a s jejími

DRAMATICKÝ PŘÍBĚH KRIZE

je pro Karpíše pouze kulisou pro vysvětlení nadčasových zákonitostí fungování společnosti, jež správně chápaná ekonomická věda dokáže poskytnout, a nepřehlédnutelným důkazem propojenosti teoretického poznání s praxí.

argumenty konfrontovat nejprve své vlastní předsudky a následně své přátele, učitele, politiky nebo centrální bankéře. A ti určitě zažijí perné chvíle, aby dokázali smysluplně odpovědět.

Juraj Karpíš se nás ze všech sil snaží zbavit mylné víry v to, že lze moudře politicky manipulovat složitými společenskými systémy v náš prospěch. Ředění kupní síly peněz (dnešní měnová politika), žití na dluh (dnešní fiskální politika) a zrychlující se politická centralizace (dnešní politika prohlubování evropského sjednocování) jsou procesy nebezpečné, protože vedou ke koncentraci moci a hlubokým hospodářským problémům. Politický romantismus – velmi příjemný, leč mylný – nás vede k nedocenění gigantického selhání státu, na nějž Juraj Karpíš upozorňuje a které na stovkách stran svého textu odhaluje. Státní politiky, jež tak přitažlivě vypadají na papíře, opakovaně a systematicky škodí, ničí bohatství obyčejných lidí a odměňují politicky vlivné, vedou nejen ke konfliktům uvnitř společnosti, ale i ke krvavým válkám. Co by tedy měli lidé ve službách státu pro společnost dělat? Nelze než souhlasit s Jurajem Karpíšem a jeho minimalistickým požadavkem: Především neškodit!

Zamyšlení nad trestní odpovědností zastupitelů

Právní odpovědnost obecně patří k základním institutům veřejné správy. Je poměrně složité tento institut definovat nebo přesně popsat. Nejsou jednoznačné názory na to, jaký je její smysl a jakým způsobem se v právu projevuje a působí na společenské vztahy.

EVA HORZINKOVÁ | Autorka je garantkou bakalářského a magisterského oboru veřejná správa na vysoké škole CEVRO Institut



Kdybychom vycházeli z teorie práva, existují dva názory. Jedna skupina autorů tvrdí, že odpovědnost nastupuje již v okamžiku vzniku prvotního právního vztahu. Existuje tedy i tehdy, pokud se právní subjekty chovají v souladu s právem. Jiní zastávají názor, že odpovědnost nastupuje jako sekundární právní vztah až tehdy, když dojde k porušení vztahu primárního, a projevuje se zejména jako sankce uvalená na toho, kdo se dopustil jednání právem reprobovaným.

PRÁVO NA DOBRŮU SPRÁVU

V oblasti českého správního práva bývá odpovědnost řazena mezi záruky zákonnosti ve veřejné správě. Uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností pak představuje jednu ze záruk zákonnosti veřejné správy. V oblasti územní samosprávy odpovědnost sou-

visí s principem dobré správy. „Právo na dobrou správu“ se stále ve větší míře prosazuje nejen na evropské a mezinárodní úrovni, ale i na úrovni národní. Dobrá správa a její principy se poprvé v našem právním řádu objevily v souvislosti s přijetím zákona o veřejném ochránci práv. Ve smyslu toho pak odpovědnost nastupuje nejen tehdy, je-li jednání institucí veřejné správy v rozporu s právem, ale také pokud veřejná správa neodpovídá principům demokratického právního státu nebo je nečinná. Obecně bychom mohli dobrou správu označit jako komplex činností a jejich změn, který se projevuje v rovině legislativní úpravy i v rovině aplikační. Svůj význam mají i etické kodexy úředníků.

Jednou z velmi problematických oblastí odpovědnosti vůbec je odpovědnost územní samosprávy a konkrétně osob, které tuto oblast veřejné správy vykonávají. V našem případě se přikláníme k názoru, že předpokladem této odpovědnosti nemusí být vždy porušení konkrétní právní povinnosti. Odpovědnost územní samosprávy nastupuje i tehdy, pokud sice koná v souladu s právem, ale nikoliv správně. Dokonce její právní odpovědnost nastává i tehdy, pokud jedná správně a dojde ke vzniku škody. Tyto případy jsou upraveny především ve zvláštních zákonech.

V nejširším slova smyslu může územní samospráva např. odpovídat i za to, že poskytuje adresátům informace o své činnosti. Tyto informace jsou povinny poskytovat státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce a další subjekty.¹

Z hlediska odpovědnosti územní samosprávy je třeba odlišovat odpovědnost nositelů a odpovědnost fyzických osob, které plní úkoly územní samosprávy. U fyzických osob, které plní úkoly veřejné správy, rozlišujeme odpovědnost trestní, odpovědnost občanskoprávní

a odpovědnost za škodu. Speciální právní úprava trestní odpovědnosti úředníků územních samosprávných celků neexistuje. Trestní zákoník se pouze zmiňuje o trestném činu zneužití pravomoci úřední osoby. Odpovědnost za škodu se bude řídit příslušnými ustanoveními o regresu resp. zákoníkem práce.

Stále ve větší míře se setkáváme se skutečností, že se zastupitelé na obcích dopouštějí trestné činnosti. Otázka trestní odpovědnosti osob spojená s jejich rozhodováním ve volených orgánech územních samosprávných celků se dostává stále více do popředí jak v odborné, tak především v laické veřejnosti. Svědčí o tom odborné články v tisku i publikované reportáže. V poslední době došlo k zahájení trestního stíhání osob i v některých více sledovaných případech (např. tzv. „kauza Opencard“), a proto tato celospolečenská diskuze zesílila. Někdy se naopak vyskytly námitky proti přemíře trestní represe ve vztahu

k těmto funkcionářům, a to v některých případech až názory, že je zde zasahováno do ústavně garantovaného práva na samosprávu.

V návaznosti na toto aktuální téma byly zpracovány i některé analýzy, jejichž cílem bylo shrnout a označit limity trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. Ve svém článku se budu zabývat trestní odpovědností zastupitelů, kteří jsou činní ve volených orgánech územních samosprávných celků (zastupitel, radní, starosta, primátor, hejtmán).

SAMOSPRÁVY A TRESTNÍ ODPOVĚDNOST

Na úrovni územních samosprávných celků působí další volené komise a výbory (některé zřizované obligatorně, některé zřizované fakultativně), které však nemají postavení orgánů územních samosprávných celků, např. kontrolní a finanční výbor. Trestní odpovědnost osob



¹ Srov. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

za jednání v těchto orgánech s ohledem na vymezení účelu tohoto článku nebude jejím předmětem, byť samozřejmě závěry zde obsažené mohou být přiměřeně vztaženy i na ně.

Zastupitelé tak mohou páchat: – trestné činy s obecným subjektem – tedy trestnou činnost, jako každá jiná fyzická osoba, např. podvod (§ 209 trestního zákoníku) nebo zpronevěra (§ 206 trestního zákoníku), nebo – trestné činy se speciálním subjektem – tedy ty trestné činy, kde shora uvedené osoby vystupují jako úřední osoby ve smyslu § 127 trestního zákoníku (dříve veřejní činitelé podle § 89 odst. 9 trestního zákona účinného do 31. 12. 2009) – např. zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 trestního zákoníku).

Z pohledu trestního zákoníku, a to konkrétně § 127 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku, jsou zastupitelé úředními osobami. Tohoto postavení však požívají, pouze pokud plní úkoly státu nebo

OTÁZKA TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI OSOB

spojená s jejich rozhodováním ve volených orgánech územních samosprávných celků se dostává stále více do popředí jak v odborné, tak především v laické veřejnosti.

společnosti a používají při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů. Ustanovení § 127 odst. 2 trestního zákoníku pak uvádí, že k trestní odpovědnosti se podle jednotlivých ustanovení trestního zákoníku vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán osobou v souvislosti s její pravomocí a odpovědností, a to v tomto případě právě s ohledem na její postavení.

Rozšířený rozsah trestní odpovědnosti těchto osob jako úředních osob je ale na druhou stranu s ohledem na jejich postavení „kompenzován“ zvýšenou mírou jejich ochrany ve spojení s výkonem funkce, kterou zastávají – viz § 127 odst. 2 trestního zákoníku „K trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby ...“ (zde je možné odkázat např. na trestný čin násilí proti úřední osobě podle § 325 trestního zákoníku).

Jak uplatňování vyšší míry resp. charakteru odpovědnosti (zde trestní), tak ale i uplatňování vyšší míry ochrany jmenovaných osob je tak nastaveno správně, neboť odráží důležitost postavení těchto osob, rozsah práv a povinností, které jsou jim společností prostřednictvím právní úpravy svěřeny.

V návaznosti na posuzování jejich trestní odpovědnosti, tedy jako fyzických osob, je na místě zmínit i otázku možné trestní odpovědnosti samotného územně samosprávného celku jakožto právnické osoby ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,

ve znění pozdějších předpisů. Tento článek s ohledem na jeho rozsah se však již netýká této problematiky, která se zabývá toliko trestní odpovědností shora vymezeného okruhu fyzických osob.

Z judikatury Nejvyššího soudu je zřejmé, že u trestních věcí, o kterých v rámci dovolací agendy rozhodoval, se většinou nejedná o případy, kde by byla trestní odpovědnost dovozována primárně například pro rozhodnutí o dispozicích s majetkem územního samosprávného celku, nebo která by mohla být označena jako rozhodnutí politická. Ve většině případů se jedná o běžnou kriminalitu (zpronevěra, korupce), a i v těch případech, kde se jednalo o trestní postih pro dispozice s majetkem územního samosprávného celku, tak v naprosté většině případů byla trestní odpovědnost dovozována pro zcela zřejmě obcházení právních předpisů, když starostové činili dispozice s obecním majetkem bez předešlého rozhodnutí zastupitelstva nebo rady. Judikatura nepotvrzuje názory o možném zasahování trestně právními prostředky do samosprávy územních samosprávných celků a ani to, že se jedná o trestnou činnost „kontroverzní“.

Z analýzy, která byla provedena také u Nejvyššího státního zastupitelství, vyplývá, že se z podstatné části jedná o trestnou činnost spojenou se zadáváním veřejných zakázek. Jedná se jak o nepostupování podle zákona o veřejných zakázkách vůbec nebo jeho porušování, např. cíleným rozdělováním veřejné zakázky na více veřejných zakázek, a tím i ovlivňování druhu takové veřejné zakázky a druhu zadávacího řízení.

NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM

Mnoho trestné činnosti zastupitelů souvisí s hospodařením územních samosprávných celků, zejména s nakládáním s majetkem. V těchto případech pak není vyloučena odpovědnost jednotlivých členů kolektivního orgánu, jak uvádí judikatura „(např. zastupitelstva nebo rady), jestliže tento kolektivní orgán přijal



rozhodnutí na svém zasedání, které vedlo k porušení zákonné povinnosti (např. vyplývající z § 39 odst. 2 a § 85 písm. a) zákona o obcích) proto, že došlo ke schválení převodu vlastnictví nemovitého majetku za podstatně nižší cenu, než je cena obvyklá. Pokud uvedeným rozhodováním došlo k porušení povinnosti majetek obce řádně opatrovat, nebo spravovat, pak šlo o porušení důležité povinnosti v pojetí § 221 odst. 1 trestního zákoníku“.²

V rámci trestních řízení se jako nejčastější pochybení starostů vyskytuje nerespektování kompetenčních ustanovení o rozhodování o hospodaření územního samosprávného celku, tedy porušování zejména § 84, § 85 a § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a to často ve spojení s porušením povinnosti stanovené v § 39 odst. 1 a) nebo § 39 odst. 2 stejného zákona. Jedná se tak v obecné rovině o otázku vytváření vůle obce k majetkovým dispozicím.

V této souvislosti judikatura dále dovozuje, „že trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce, mohou nést všichni členové zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce“.

Pro dovršení podílu členů zastupitelstva na přijetí rozhodnutí o schválení zjevně nevýhodného prodeje obecního majetku je zřejmě zapotřebí naplnit ještě jednu podmínku, a to, že zasedání, na kterém bylo usnesení schváleno, bylo veřejné, tzn., že jako veřejné bylo též svoláno (srov. § 93 odst. 1, odst. 3 obecního zřízení), jinak by nemohlo dojít k platnému schválení usnesení.

Pro posouzení odpovědnosti člena kolektivního orgánu obce (kraje) bude důležité zjistit jeho řádné (platné) zvolení, zda kolektivní orgán rozhodoval



v rámci své působnosti (samostatné nebo přenesené), jaký byl způsob hlasování člena na jednání kolektivního orgánu.

Pokud se týká objasnění otázky, zda rozhodnutí bylo či nebylo v souladu s právními předpisy, lze přihlídnout i k činnosti a závěrům kontrolních a dozorových orgánů. Judikatura soudů se v mnoha případech zabývala i postavením starosty ve vztahu k vytváření vůle obce.

„Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může

tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Obce jsou veřejnoprávními korporacemi, a pokud jednájí ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnost. Vzhledem k tomu, že oprávnění obecního zastupitelstva dle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. bylo zákonem taxativně vymezené a zároveň výhradní, nemohou být třetí osoby při právních úkonech dle cit. ustanovení na pochybách, že o takovém právním úkonu musí napřed kladně rozhodnout obecní zastupitelstvo.“³

„Starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozho-

NEZÁVISLÍ KONTROLOŘI

budou moci kontrolovat jenom to, co samotní zpravodajci, ve spolupráci s předsedou vlády, budou chtít, navíc z vlastního podnětu vůbec nic.

³ Například nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

² Rozhodnutí NS sp. zn. 5 Tdo 827/2012.



VĚTŠINA ZASTUPITELŮ OBCE

nemá před zvolením potřebné znalosti o veřejné správě a o její činnosti. Mnohdy se projevují snahy přenášet zkušenosti z podnikatelského prostředí do činnosti orgánů obce, tím vznikají zásadní rozpory a problémy

na dokazování subjektivní stránky trestného činu, a to především u trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku (dříve zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona účinného do 31. 12. 2009), a to ve znaku „*v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch*“, což je pohnutka (obecně fakultativní, zde se však jedná konkrétně o obligatorní znak subjektivní stránky trestného činu) tohoto trestného činu. Neprokázání nebo nedostatečné prokázání právě subjektivní stránky trestné činnosti bývá nejčastější příčinou toho, že soudy obžalované zprošťují obžaloby nebo zastavují jejich trestní stíhání.

Stejně tak je snaha kolektivních orgánů některých územních samosprávných celků znemožnit identifikaci konkrétních hlasujících zastupitelů. Nicméně i k tomu se již judikatura vyjádřila tak, že „*trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního orgánu.*“⁴

Dochází i k situacím, že kolektivní orgány, resp. jejich členové se snaží vyloučit své zavinění ve formě úmyslu právě odkazem na to, že se spoléhali na správ-

nost různých odborných vyjádření a právních rozborů. Není ojedinělé, že územní samosprávný celek si ke svým účelům najímá služby právních kanceláří, které jim zabezpečují celý právní servis a vytváří jim podkladové materiály pro závažnější rozhodnutí zastupitelů, kdy se spoléhají na rady advokátů. K tomu zaujal stanovisko Nejvyšší soud ze dne 19. 1. 2011, sp. zn. 5 Tdo 848/2010, „*Jestliže se laické osoby spolehnou na právní rady advokáta jako osoby práva znalé, aniž by zde byly nějaké konkrétní okolnosti, ze kterých by mohly usuzovat na nesprávnost takových rad, nelze u nich zpravidla dovést úmyslné zavinění.*“

ZÁVĚR

Závěrem je třeba uvést, že samozřejmě nelze vyloučit, že určitá jednání zastupitelů se stanou předmětem prověřování v rámci trestního řízení, které následně skončí odložením věci podle § 159a odst. 1 trestního řádu, a to i třeba na základě vhodně sepsaných trestních oznámení podaných v rámci politického „boje“ v jednotlivých územních samosprávných celcích. Z hlediska orgánů činných v trestním řízení je třeba nakládat se skutečnostmi nasvědčujícími tomu, že byl spáchán trestný čin, stejně, a to, ať se týkají zastupitelů nebo osob jiných. Nicméně z dostupných materiálů vyplývá, že trestná činnost ze strany zastupitelů není ojedinělá a spíše narůstá.

Většina zastupitelů obce nemá před zvolením potřebné znalosti o veřejné správě a o její činnosti. Mnohdy se projevují snahy přenášet zkušenosti z podnikatelského prostředí do činnosti orgánů obce, tím vznikají zásadní rozpory a problémy. Nekomrovaným využíváním zkušeností a návyků z podnikatelského prostředí může dojít k porušování právních předpisů s následnou trestní a správní odpovědností. Seznámení zastupitelů s organizací veřejné správy, jejími orgány, základní právní úpravou a ekonomikou je proto minimálním předpokladem zlepšení úrovně, zejména na malých obcích.

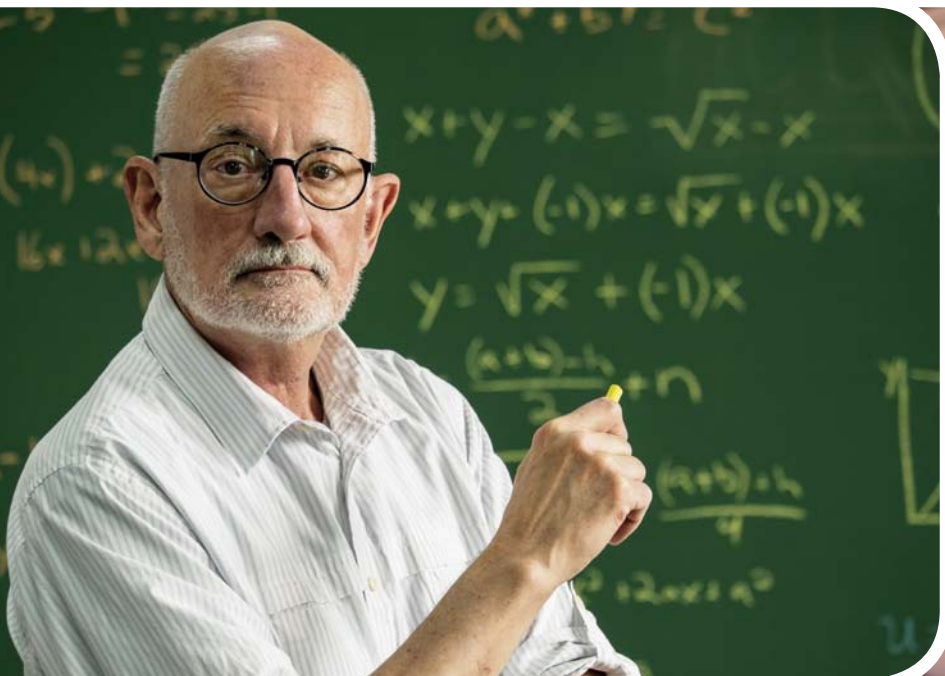
duje o taxativně vypočtených právních úkonech podle § 36a odst. 1 a 2 zákona o obcích [zákon č. 367/1990 Sb.], zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klauzule uvedené v § 45 písm. p) zákona o obcích [zákon č. 367/1990 Sb.] o všech ostatních právních úkonech obce. Takové rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu a jeho absence zakládá absolutní neplatnost právního úkonu. Starosta obce tudíž nemůže bez souhlasu obecního zastupitelstva (případně rady obce) platně učinit takový právní úkon, který by závažným způsobem ohrožoval majetek obce.“⁴

Odborníci na trestní řízení se shodují v tom, že ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení je problematické zejmé-

4 Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2075/2009.

5 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2013, sp. zn. 5 Tdo 827/2012.

Vidíme svět takový, **jaký je.**



Platy učitelů: Nízké a příliš rovnostářské. Zářijová studie autorů z CERGE-EI poukazuje na setrvale nízké platy učitelů základních škol.

Studie vychází především ze srovnání učitelských platů s platy v jiných profesích vyžadujících vysokoškolské vzdělání. Studie přichází k málo překvapivému zjištění: učitelské platy jsou málo atraktivní.

Důsledkem je pak klesající kvalita uchazečů o toto povolání, což může mít dlouhodobě negativní dopady na českou ekonomiku. Spíše okrajově studie zmiňuje jiný problém, a to přílišné rovnostářství v odměňování učitelů.

Průměrný plat učitele v regionálním školství nedosahuje ani 60% průměrného platu vysokoškoláka. Česká republika je v tomto ohledu výrazně pod průměrem

zemí OECD a horší poměr najdeme pouze v Maďarsku a na Slovensku. Samozřejmě lze diskutovat o jiných parametrech učitelského povolání, a to jak v mezinárodním, tak i v domácím srovnání. Z hlediska velikosti tříd nebo počtu odučených hodin za rok se však Česko od průměru OECD výrazně neodchyluje. Ve srovnání s domácími vysokoškoláky lze jistě poukázat na nadstandardní rozsah dovolené (rozšíření dovolené z 5 na 8 týdnů představuje cca 6,6% pracovního času, tj. zvýšení platu na odpracovaný den přes 7%) nebo relativní stabilitu zaměstnání ve veřejném sektoru ve srovnání se soukromými společnostmi.

Zvyk je železná košile

Zajímavé jsou však jiné parametry učitelských platů. Zmíněná studie ukazuje na velmi pozvolný růst platů v průběhu kariéry, výrazně pomalejší než v jiných profesích platové (veřejné) i mzdové (soukromé) sféry. Zkušenosti či jiné kvality zvyšující se v čase tedy nejsou v peněžním ohodnocení učitelů reflektovány. Dalším specifikem je nízký podíl odměn v poměru k platům, opět nejen s ohledem na jiné profese mzdové, ale i platové sféry. Lze se jen dohadovat, zda je příčinou nemožnost měření učitelských kvalit, neschopnost vedoucích pracovníků tyto kvality měřit nebo jen neochota prolomit zavedené rovnostářské zvyklosti.