

ANALÝZA FUNGOVÁNÍ ZÁKONA O STŘETU ZÁJMŮ

stav ke dni 15. 4. 2024

PRACOVNÍ KOMISE PŘEDSEDY RADY VLÁDY
PRO KOORDINACI BOJE S KORUPCÍ
KE STŘETU ZÁJMŮ

Zpracoval: Odbor střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti z pověření Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí ke střetu zájmů

ÚVOD

Pracovní komise ke střetu zájmů předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí na svém jednání dne 30. března 2023 uložila zaměstnancům Odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti vypracovat analýzu k zákonu č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“).

Zákon o střetu zájmů od svého přijetí zaznamenal řadu úprav většího i menšího rozsahu, přičemž některé svou povahou významně změnily koncepci zákona, zatímco jiné se týkaly pouze jeho dílčích částí. Zákon o střetu zájmů je aplikován Ministerstvem spravedlnosti jako evidenčním orgánem, zapisujícími (neboli podpůrnými) orgány, přestupkovými orgány a dalšími orgány veřejné moci (např. Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí). Cílem této analýzy je využít zkušeností výše uvedených orgánů k identifikaci možných nedostatků zákona o střetu zájmů, které vyplynuly z aplikační praxe.

Výstupy analýzy jsou výsledkem činnosti Pracovní komise ke střetu zájmů předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí a mohou sloužit jako podklad pro případnou koncepční vládní novelu zákona o střetu zájmů, která by reagovala na zjištěné nedostatky.

Obsah

1. Vymezení veřejných funkcionářů	4
a) Neuvolnění zastupitelé	4
b) Ředitelé škol a školských zařízení	6
c) Obecní policie.....	8
d) Zástupci osob, které jsou veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů	10
e) Revize § 2 odst. 3.....	12
2. Zápis veřejných funkcionářů do CRO	18
a) Omezení podávání vstupního a výstupního oznámení v případech navazující funkce.....	18
b) Ministerstvo spravedlnosti jako podpůrný orgán v případě soudců	19
c) Podpůrný orgán ve vztahu k příspěvkovým organizacím zřízeným Kanceláří prezidenta republiky	19
d) Povinnost podávat oznámení pro osoby s bezpečnostní prověrkou	20
3. Omezení veřejných funkcionářů	23
a) Revize § 4a – 4c.....	23
b) Revize § 5 odst. 1 (zákaz pobírání odměny, podílu na zisku atp.).....	34
c) § 5 - problematika souběhu funkcí.....	35
d) Ochranná doba (§ 6).....	36
e) Omezení přijímání darů.....	40
4. Problematika oznámení vkládaných do CRO.....	42
a) Automatické propojení CRO a veřejných rejstříků (při podávání oznámení či kontrolách)	42
b) Stavba součástí pozemku [oznámení o majetku (§ 10 odst. 2 písm. a)]	42
c) Oznamování bankovních účtů	43
d) Problematika posouzení příjmů ve smyslu zákona o střetu zájmů.....	44
5. Rozsah nahlížení do registru oznámení na oznámení veřejných funkcionářů	46
a) Automatické nahlížení na oznámení některých typů veřejných funkcionářů	46
6. Kontrolní oprávnění Ministerstva spravedlnosti/přestupkových orgánů	50
a) Nezávislý úřad pro oblast střetu zájmů	50
b) Možnosti nahlížet do daňových přiznání (prolomení daňové mlčenlivosti v případě kontrol příjmů veřejného funkcionáře).....	52
7. Přestupky	54
a) Možnost projednat přestupky dle § 23 odst. 1 a 2 spočívající v nepodání oznámení ve lhůtě v příkazním řízení (§ 23 odst. 5 zákona o střetu zájmů)	54
b) Orgány příslušné k projednávání přestupků podle § 23 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a b) zákona o střetu zájmů	55
c) Možnost uložit napomenutí u přestupků dle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů, příp. možnost upustit od uložení správního trestu (§ 23 odst. 4)	56

INTERNÍ

d) Zpřesnění možnosti postihu fyzických osob, které již nejsou veřejnými funkcionáři.....	58
e) K délce promlčecí doby u vybraných přestupků podle zákona o střetu zájmů	59
8. Přehled použitých zdrojů.....	61

1. Vymezení veřejných funkcionářů

a) Neuvolnění zastupitelé

Vymezení problému

K vynětí neuvolněných zastupitelů některých obcí z působnosti zákona o střetu zájmů došlo jeho novelizací zákonem č. 180/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o **místostarosty obcí vykonávajících přenesenou působnost v základním rozsahu (tzv. jedničkových obcí) a členy rady těchto obcí a obcí s pověřeným obecním úřadem (tzv. dvojkových obcí)**, v obou případech nebyli-li tito funkcionáři pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. Uvedení komunální politici byli zařazeni mezi veřejné funkcionáře v § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů od jeho přijetí až do účinnosti výše uvedené novely.

Důvodová zpráva k předmětné novele zákona o střetu zájmů uvádí jako důvod pro vyjmutí těchto osob z kategorií veřejných funkcionářů „*některé praktické problémy v oblasti řádné správy obcí, kde se vysoká administrativní zátěž kladená na dotčené skupiny veřejných funkcionářů nejenom zákonem o střetu zájmů negativně promítá do jejich ochoty kandidovat do volených orgánů obce a podílet se na správě věcí místního významu.*“¹ Zúžení osobní působnosti zákona o střetu zájmů by tak dle předkladatelů novely mělo „*přispět k odstranění tohoto nežádoucího stavu a lepšímu vyvážení práva na soukromí nositelů veřejných funkcí obecně na straně jedné a práva veřejnosti na informace na straně druhé.*“²

Ústavní soud se ještě před přijetím předmětné novely zabýval otázkou souladu začlenění předmětných neuvolněných zastupitelů mezi veřejné funkcionáře podle zákona o střetu zájmů s ústavním pořádkem ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020. Shledal přitom jejich zařazení pod režim zákona o střetu zájmů nejen za ústavně konformní, ale rovněž za prostředek vhodný a potřebný k ochraně legitimního cíle právní úpravy. Dle názoru Ústavního soudu je cílem zákona o střetu zájmů „*též prevence střetu zájmů spojená se zvýšením důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci*“. V daném nálezu se Ústavní soud vyjadřoval i k argumentaci, kterou přednesla skupina senátorů požadujících vynětí těchto veřejných funkcionářů z osobní působnosti zákona o střetu zájmů a která byla následně použita v důvodové zprávě k výše uvedené novele. „*Ústavní soud nehodlá snižovat argumenty navrhovatele týkající se vzrůstající administrativní zátěže obcí, nedostatečného odměňování představitelů obcí či obecně nezájmu o participaci na činnosti obecní samosprávy zejména v malých obcích. Řešením na tyto problémy však není úplné vyjmutí obecních funkcionářů z režimu zákona o střetu zájmů, tedy fakticky připuštění toho, že ke střetu zájmů může na malých obcích docházet, resp. že bude případný střet zájmů obtížněji zjištělný. Adekvátní reakcí by mohlo být např. snižování administrativní zátěže přesouvané ze státu na obce, metodická pomoc obcím, zlepšení financování obcí či odměňování funkcionářů obcí, nikoli však rezignace na předcházení a kontrolu rizika střetu zájmů, který může nastat v úplně stejné míře jak u uvolněných, tak i neuvolněných funkcionářů, a to na malých obcích i ve velkých městech, krajích či na úrovni státu.*“

Lze proto přisvědčit názoru, který byl vysloven ze strany Ústavního soudu, že vynětí neuvolněných komunálních politiků z osobní působnosti zákona o střetu zájmů nepředstavuje

¹ Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu 180/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů – k čl. I bodu 2 [§ 2 odst. 1 písm. q)].

² Otázkou testu proporcionality mezi právem na ochranu soukromí veřejného funkcionáře a práva veřejnosti na informace se tato analýza zabývá v části věnované nahlížení do CRO.

INTERNÍ

vhodný nástroj k dosažení cílů uvedených v důvodové zprávě k předmětné novele a zároveň jde proti smyslu a účelu zákona o střetu zájmů v jeho podstatě. Tou je, jak již bylo uvedeno výše, **předcházení a kontrola rizika střetu zájmů ve spojení se zvyšováním celospolečenské důvěry v činnost orgánů veřejné moci**. Otázku toho, zda mají být osoby vykonávající některé veřejné funkce zařazeny mezi veřejné funkcionáře, je pak potřeba postavit zejména na kritériu rizika vzniku střetu zájmů a nutnosti jeho kontroly a prevenci. Jak uvádí Ústavní soud, není důvodu se domnívat, že by riziko střetu zájmů bylo jakkoliv sníženo skutečností, že vybranou veřejnou funkci zastává veřejný funkcionář, který je k výkonu této funkce neuvolněný. Naopak lze mít důvodně za to, že neuvolněný veřejný funkcionář se souběžně s výkonem veřejné funkce věnuje další činnosti, ať už podnikatelské nebo jiné. **Existuje-li rozdíl mezi mírou rizika potenciálního střetu zájmů mezi uvolněnými a neuvolněnými komunálními politiky, jeví se tento pravděpodobněji v neprospěch veřejných funkcionářů neuvolněných.**

Riziko dopadů potenciálního střetu zájmů je pak rovněž spojeno s významem vykonávané funkce a pravomocemi k tomu svěřenými. V předmětném případě se jedná o funkci člena rady obce a funkci místostarosty. Místostarosta obce jednak zastupuje starostu obce, přičemž o nutnosti začlenění starosty obce mezi veřejné funkcionáře podle zákona o střetu zájmů není s ohledem na význam této funkce sporu, a dále je rovněž členem rady obce. Člen rady obce je přitom jedním z „hlavních funkcionářů“ – zástupců vedení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu mimo jiné zajišťuje záležitosti týkající se uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce a má další práva stanovená zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Současně však také hospodářší s majetkem obce a zástupci vedení obce tak mají i pravomoci v oblasti majetku a finančních prostředků. Konkrétně radě obce je vyhrazeno mimo jiné zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce, rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce apod.

Vynětí neuvolněných komunálních politiků z osobní působnosti zákona o střetu zájmů je i dle důvodové zprávy k předmětné novele motivováno zejména ochranou soukromí těchto veřejných funkcionářů a snahou o snížení administrativní zátěže spojené s výkonem veřejné funkce, která má mít za cíl zvýšení motivace se o tyto funkce ucházet. Zde je nicméně potřeba si uvědomit, že **zákon o střetu zájmů neklade na veřejné funkcionáře pouze požadavky spojené s povinností podávat oznámení do Centrálního registru oznámení** (dále také „CRO“). Zákon o střetu zájmů obsahuje i řadu dalších povinností, které by měly být v každém případě spojeny s výkonem veřejné funkce. **Jedná se např. o povinnost zdržet se jednání, při kterém mohou osobní zájmy veřejného funkcionáře ovlivnit výkon jeho funkce stanovenou v § 3 nebo o povinnost učinit oznámení o osobním zájmu podle § 8.** Vynětím zmíněných neuvolněných komunálních politiků z působnosti zákona o střetu zájmů se na ně tato ustanovení nevztahují. To zakládá mimo jiné i nedůvodnou nerovnost mezi uvolněnými a neuvolněnými členy rady obce.

Návrh řešení

Navrácení výše uvedených veřejných funkcionářů do § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů.

Mírnější variantou by bylo navrátit neuvolněné zastupitele mezi veřejné funkcionáře a zároveň omezit jejich povinnost podávat oznámení do CRO, případně omezit přístup veřejnosti k takovým oznámením.

b) Ředitelé škol a školských zařízení

Vymezení problému

Novelizačním zákonem č. 350/2009 Sb. **byli z kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů** ve znění účinném do této novely vyňati vedoucí zaměstnanci 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu (dále jen „vedoucí zaměstnanci“) právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku (dále jen „příslušná forma“), **jednalo-li se o vedoucí zaměstnance školy nebo školského zařízení**, (tj. v praxi ředitelé a ředitelky škol a školských zařízení, např. jídelen, pedagogicko-psychologických poraden, domů dětí a mládeže apod.).

Uvedený krok vysvětluje důvodová zpráva k novelizačnímu zákonu č. 350/2009 Sb. takto: „[...] počet osob zastávajících funkci ředitele školy nebo školského zařízení zřizované státem, krajem nebo obcí se vzhledem k decentralizované koncepci vzdělávací soustavy bude vždy pohybovat v řádech tisíců [...] Přitom nezanedbatelný podíl na celkovém počtu ředitelů škol a školských zařízení budou mít ředitelé malých škol s kapacitou do 100 žáků, které představují důležitou roli v dostupnosti vzdělávací soustavy a v koncepci jejího dalšího rozvoje. Právě z hlediska podpory malých škol jako podstatné součásti veřejného života v menších obcích je nutné se vyvarovat opatření, která nejsou nezbytná a mohla by odradit kvalitní zájemce o místa ředitelů takových škol. Bez ohledu na velikost školy potom lze nově zavedené povinnosti ředitelů škol a školských zařízení podle zákona o střetu zájmů považovat za protichůdné k jednomu ze základních směrů reformy vzdělávací soustavy, jímž je snižování administrativní zátěže související se správou škol a školských zařízení. Zákon o střetu zájmů [...] představuje [...] další, nikoliv [...] nezbytnou, komplikaci v již tak složitém právním prostředí, v němž se musejí ředitelé škol a školských zařízení orientovat.“

V této podobě platí uvedené ustanovení dodnes. **Dalším novelizačním zákonem č. 180/2022 Sb. bylo ve stejném duchu novelizováno rovněž ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů.**

Vynětí vedoucích zaměstnanců (statutárních orgánů) škol a školských zařízení z kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů lze však považovat za problematické. Předně ve výše citovaném úryvku z důvodové zprávy se novelou zakotvená úprava zdůvodňuje mj. tím, že nezanedbatelný podíl z ředitelů škol a školských zařízení jsou ředitelé malých škol s kapacitou do sta žáků. A právě u těchto malých škol by dle důvodové zprávy zařazení ředitelů mezi veřejné funkcionáře povinně zapisované do CRO mohlo odradit kvalitní zájemce a zájemkyně o tuto funkci. **Novelami zakotvená úprava je však výrazně širší, vynětí se netýká pouze vedoucích zaměstnanců (statutárních orgánů) malých škol do sta žáků, ale veškerých škol (příslušné formy) a také veškerých školských zařízení³ (příslušné formy).**

³ Školským zařízením jsou podle ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), jsou zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, školská poradenská zařízení, školská zařízení pro zájmové vzdělávání, školská účelová zařízení, školská výchovná a ubytovací zařízení, zařízení školního stravování, školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a školská zařízení pro preventivně výchovnou péči.

INTERNÍ

Argumentace významem škol pro veřejný život v malých obcích, jakkoli je tento význam nezpochybnitelný, je jako důvod vynětí nepřesvědčivá. **Významnou složkou veřejného života v malé obci může být rovněž veřejná knihovna, případně kulturní zařízení, a rovněž tato zařízení mají nezřídka formu příspěvkových organizací obce a jejich vedoucí zaměstnanci (statutární orgány) postavení veřejných funkcionářů podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů.**

Pokud se týká argumentace úlevou od vysoké administrativní zátěže, lze namítat, že vysoké administrativní zátěži jsou vystaveni rovněž vedoucí zaměstnanci (statutárních orgánů) jiných z hlediska veřejného zájmu klíčových organizací (příslušné formy), jako např. zdravotních zařízení. Nemálo nemocnic má formu příspěvkové organizace, a nelze pochybovat, že jejich vedoucí zaměstnanci (statutární orgány) jsou rovněž výrazně administrativně zatíženi, přinejmenším srovnatelně jako ředitelé škol a školských zařízení, na rozdíl od kterých se jim však nedostává úlevy v podobě vynětí z kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů.

Další zvlášť závažný argument proti vynětí vedoucích zaměstnanců (statutárních orgánů) škol a školských zařízení (příslušné formy) z kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů představuje skutečnost, že ředitelům škol a školských zařízení je podle ustanovení § 5 odst. 2 školského zákona svěřena rozhodovací pravomoci v oblasti státní správy⁴. Na druhé straně vedoucím zaměstnancům (statutárním orgánům) zdravotních, sociálních a kulturních zařízení (příslušné formy) rozhodovací pravomoci v oblasti státní správy svěřeny nejsou. Tito vedoucí zaměstnanci (statutární orgány) bývají veřejnými funkcionáři podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů povinně zapisovanými do CRO z důvodu oprávnění k výkonu činností podle ustanovení § 2 odst. 3 písm. a) nebo b) zákona o střetu zájmů.⁵ Jakkoli jsou tyto důvody pro povinný zápis do CRO (a na něj navázanou oznamovací povinnost podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů) z hlediska zájmu na ochraně integrity veřejného zájmu zcela opodstatněné a plně legitimní, v případě oprávnění k výkonu činností podle § 2 odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmů [ke kterým, na rozdíl od vedoucích zaměstnanců (statutárních orgánů) škol a školských

⁴ Ředitel školy a školského zařízení rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v těchto případech:

- a) zamítnutí žádosti o povolení individuálního vzdělávacího plánu podle § 18 a zamítnutí žádosti o přerazení žáka nebo studenta do vyššího ročníku podle § 17 odst. 3,
- b) přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání podle § 34 a ukončení předškolního vzdělávání podle § 35, zařazení dítěte do přípravného stupně základní školy speciální podle § 48a, zařazení dítěte do přípravné třídy základní školy podle § 47,
- c) zamítnutí žádosti o odklad povinné školní docházky podle § 37,
- d) převedení žáka do odpovídajícího ročníku základní školy podle § 39 odst. 2,
- e) přijetí k základnímu vzdělávání podle § 46, přestupu žáka podle § 49 odst. 1, převedení žáka do jiného vzdělávacího programu podle § 49 odst. 2 a zamítnutí žádosti o povolení pokračování v základním vzdělávání podle § 55 odst. 2,
- f) přijetí ke vzdělávání ve střední škole podle § 59 a následujících, vyšší odborné škole podle § 93 a následujících a v konzervatoři podle § 88,
- g) zamítnutí žádosti o přestup, změnu oboru vzdělání, přerušení vzdělávání a opakování ročníku podle § 66 a 97,
- h) zamítnutí žádosti o pokračování v základním vzdělávání podle § 55 odst. 1,
- i) podmíněné vyloučení a vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení podle § 31 odst. 2 a 4,
- j) zamítnutí žádosti o uznání dosaženého vzdělání podle § 70 a 100,
- k) povolení a ukončení individuálního vzdělávání žáka podle § 41 a ukončení individuálního vzdělávání dítěte podle § 34b.

⁵ K naplnění otázky naplnění požadavků § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů je věnovaný samostatný oddíl této analýzy.

INTERNÍ

zařízení (příslušné formy), tito vedoucí zaměstnanci (statutární orgány) oprávnění nejsou] platí uvedené ještě naléhavěji. **Vynětí vedoucích zaměstnanců (statutárních orgánů) škol a školských zařízení (příslušné formy) z kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů proto představuje krok jdoucí zcela proti účelu zákona o střetu zájmů, tedy proti ochraně integrity veřejného zájmu před možnými negativními důsledky střetu zájmů u nositelů pravomocí vyplývajících z veřejné funkce.**

Z uvedeného důvodu se lze domnívat, že je v zájmu zajištění účelu zákona o střetu zájmů, aby dotčení vedoucí zaměstnanci a statutární orgány byli znovu zařazeni do kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů.

Návrh řešení:

Zařazení příslušných vedoucích zaměstnanců a statutárních orgánů příspěvkových organizací, které jsou školami či školskými zařízeními, mezi kategorii veřejných funkcionářů s oznamovací povinností.

Lze uvažovat také o určité modifikaci - např. vynětí z kategorie veřejných funkcionářů ponechat u vedoucích zaměstnanců (statutárních orgánů) škol (příslušné formy) do určitého počtu žáků/studentů či zaměstnanců.

c) Obecní policie

Vymezení problému

Strážníci obecní policie nejsou veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů. Nejedná se totiž o příslušníky bezpečnostních sborů dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Jejich činnost upravuje zákon České národní rady č. 553/1991, o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“).

Jak uvádí Ústavní soud ve svém výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020, kritériem pro začlenění konkrétních osob do režimu zákona o střetu zájmů má být „**potenciální riziko střetu zájmů spojené s výkonem konkrétní funkce v rámci veřejné moci**“. Za účelem posouzení možného začlenění příslušníků obecní policie mezi veřejné funkcionáře uvedené v § 2 zákona o střetu zájmů je tedy nezbytné zabývat se povahou jimi vykonávaných činností, pravomocemi jim k tomu svěřenými a potenciálním rizikem střetu zájmů s nimi spojenými.

V souladu s § 1a zákona o obecní policii tvoří obecní policii zaměstnanci obce s různými pravomocemi. Jedná se o **strážníky, čekatele a další zaměstnance obce. V plném rozsahu mohou pravomoci obecní policie vykonávat pouze osoby v postavení strážníka** (podmínkou je splnění všech požadavků v § 4 odst. 1 zákona o obecní policii). Činnost obecní policie je vymezena v § 2 zákona o obecní policii:

„Obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle tohoto nebo zvláštního zákona

a) přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku,

b) dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití,

c) dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce,

d) se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích,

INTERNÍ

e) se podílí na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených tímto nebo zvláštním zákonem činí opatření k jeho obnovení,

f) se podílí na prevenci kriminality v obci,

g) provádí dohled nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích⁵⁾ v obci,

h) odhaluje přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce,

i) poskytuje za účelem zpracování statistických údajů Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“) na požádání údaje o obecní policii.“

K plnění těchto úkolů jsou strážníci obecní policie vybaveni řadou pravomocí. Jedná se o oprávnění upravená v § 11 a násl. zákona o obecní policii, kterými je např. oprávnění požadovat vysvětlení, předvést osobu, zakázat vstup na určená místa aj. S těmito oprávněními strážníků obecní policie je spojena korespondující povinnost veřejnosti se požadavkům strážníka podvolit. **Za nejzásadnější oprávnění strážníků obecní policie pak lze považovat úpravu použití donucovacích prostředků, psa a služební zbraně (§ 18 a násl. zákona o obecní policii).**

Navzdory poměrně rozsáhlým pravomocem obecní policie je nutno podotknout, že oprávnění strážníků obecní policie **nedosahuje pravomocí svěřených příslušníkům Policie České republiky**. Činnost příslušníků Policie České republiky, kteří jsou na rozdíl od strážníků obecní policie příslušníky ozbrojeného bezpečnostního sboru, upravuje zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje i např. ustanovení týkající se dočasného omezení osobní svobody nebo vykázání. **Policie ČR je také na rozdíl od obecní policie orgánem činným v trestním řízení.** Zjištění nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, je strážník obecní policie povinen oznámit Policii ČR.

Některé z uvedených pravomocí obecní policie nejsou svou povahou bezvýznamné a tradiční rizika spojená se střetem zájmů nelze ve vztahu k obecní policii zcela vyloučit. Je nicméně otázkou, zda tato rizika nestačí řešit skrze obecná ustanovení správního řádu týkající se podjatosti.⁶

S ohledem na koncepci § 2 zákona o střetu zájmů lze ve vztahu k obecní policii uvažovat o začlenění nejvyššího vedení obecní policie mezi veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Dle § 3 odst. 1 zákona o obecní policii řídí obecní policii **starosta nebo jiný člen zastupitelstva obce pověřený zastupitelstvem obce. Pouze na návrh osoby uvedené v předchozí větě může zastupitelstvo obce pověřit plněním některých úkolů při řízení obecní policie určeného strážníka.**

Vzhledem k tomu, že starosta i (vybraní) zastupitelé obce již jsou veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů, připadá v úvahu zahrnutí do zákona o střetu zájmů pouze výše uvedeným způsobem „**určeného strážníka**“. Komentář⁷ k § 3 zákona o obecní policii uvádí k určenému strážníkovi mimo jiné následující. „*Pokud rada obce svěří určenému strážníkovi tuto pravomoc jednat v pracovněprávních vztazích zaměstnanců obce zařazených v obecní policii, má určený strážník pověřený plněním některých úkolů při řízení obecní policie podobné postavení jako statutární orgán zaměstnavatele.*“

Z výše uvedeného je patrné, že pověřování určeného strážníka plněním některých úkolů při řízení obecní policie může mít velmi rozdílný rozsah i tematický okruh kompetencí u jednotlivých obcí. **Identifikace vhodného rozsahu pověření pro zařazení daného**

⁶ Viz § 14 správního řádu.

⁷ Vetešík, P., Jemelka, L. Zákon o obecní policii. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 463 s.

určeného strážníka mezi veřejné funkcionáře by byla značně obtížná pro podpůrný orgán. Plošné zahrnutí všech určených strážníků zákonem by se s ohledem na výše uvedené jevílo jako nepřiměřené. Zároveň ze znění zákona o obecní policii nevyplývá, že by se osoba řídící obecní policii (starosta nebo jiný člen zastupitelstva) pověřením určeného strážníka zbavovala odpovědnosti za řízení obecní policie. Vzhledem k tomu, že tyto osoby již veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů jsou, nemusí být nezbytné začleňovat určené strážníky obecní policie do osobní působnosti zákona o střetu zájmů.

Návrh řešení

Nenavrhuje se změna zákona o střetu zájmů.

V rámci nelegislativního řešení je možné uvažovat o analýze četnosti a rozsahu pověřování strážníků obecní policie plněním některých úkolů podle § 3 odst. 2 zákona o obecní policii a na základě získaných dat zvážit řešení legislativní.

d) Zástupci osob, které jsou veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů

Vymezení problému

Mezi veřejné funkcionáře podle zákona o střetu zájmů jsou v některých případech zahrnuti i zástupci vybraných veřejných funkcionářů. Je tomu tak u zástupce veřejného ochránce práv a zástupce starosty městské části hlavního města Prahy. Za svého druhu zástupce lze považovat rovněž např. místostarostu nebo náměstka člena vlády, kteří jsou také veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů. **Ostatní osoby, které veřejné funkcionáře vyjmenované v zákoně o střetu zájmů v nějaké formě zastupují, se za veřejné funkcionáře podle zákona o střetu zájmů nepovažují, a tudíž se na ně tento zákon a povinnosti z něj plynoucí nevztahují.** Není přitom rozhodné, zda je takový zástup krátkodobého nebo dlouhodobého charakteru, a dokonce ani to, zda je předmětná veřejná funkce dlouhodobě neobsazena.

Stávající úprava zákona o střetu zájmů neumožňuje ve vztahu k zástupcům veřejných funkcionářů reagovat na některé v praxi vznikající problémy. **Za nejproblematictější lze považovat situaci, kdy je některá pozice veřejného funkcionáře dlouhodobě neobsazena a činnosti s ní spojené fakticky vykonává pouze osoba v postavení zástupce veřejného funkcionáře.** Tento zástupce pak až na výše uvedené výjimky není považován za veřejného funkcionáře ve smyslu zákona o střetu zájmů, a tudíž se **na něj nevztahují ani povinnosti tímto zákonem stanovené.** Nemá tedy povinnost podávat žádné z oznámení do CRO, ani např. podávat oznámení o osobním zájmu podle § 8 zákona o střetu zájmů.⁸ **Obdobný problém vzniká také u osob, které jsou podle zvláštních právních předpisů toliko „pověřeny“ určitou funkcí namísto řádného jmenování na danou pozici (např. pověření vedoucí funkcí podle zákoníku práce nebo služebního zákona).**

Zapisující (tzv. podpůrný) orgán v takovém případě nemá oporu v zákoně pro zápis zmíněného zástupce do CRO, neboť se formálně nejedná o veřejného funkcionáře. V případě, že předmětná funkce není dlouhodobě obsazena a činnosti s ní spojené vykonává pouze zástupce, neplatí pro něj povinnosti vyplývající ze zákona o střetu zájmů. **Tento stav je nežádoucí, vedle výše uvedeného rovněž z důvodu nezanedbatelného rizika obcházení zákona a vyhýbání se povinnostem zákonem stanoveným.** Ochrana zákonem o střetu zájmů chráněného zájmu

⁸ Ve vztahu k různým zástupcům a jejich činnosti je tato povinnost upravena podobně nebo i podrobněji jinými právními předpisy. Jedná se např. o úpravu podjatosti ve správním řádu nebo požadavek nestrannosti upravený v § 77 odst. 1 písm. b) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“).

INTERNÍ

tak není realizována, když není umožněna veřejná kontrola majetkových a jiných poměrů zástupce, což může mít za následek i snížení důvěry společnosti ve výkon veřejných funkcí.

Výše popsany problém je obzvláště zřejmý ve vztahu k veřejným funkcionářům uvedeným v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Těmto veřejným funkcionářům totiž vzniká povinnost podávat oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů pouze za předpokladu, že naplní některou z podmínek stanovených v § 2 odst. 3. Pro vznik povinnosti podávat oznámení tak musí v jejich případě dojít ke kumulativnímu naplnění dvou podmínek: 1) být veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 2 (podmínka formální) a 2) fakticky naplňovat jednu z podmínek stanovených v § 2 odst. 3 (podmínka materiální). **Zástupci veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů nejsou, a proto jim povinnost podávat oznámení do CRO nevzniká, a to ani pokud by splňovali několik požadavků podle § 2 odst. 3 současně.** Lze mít tedy za to, že stávající přístup k zástupcům veřejných funkcionářů ze strany zákona o střetu zájmů je značně formalistický a nedostatečný.

Z pohledu veřejného zájmu méně závažným, nicméně relevantním problémem ve vztahu k zástupcům veřejných funkcionářů pak je povinnost veřejných funkcionářů podávat oznámení do CRO i v době dlouhodobé absence, při které jsou zastoupeni svými zástupci, kteří oznámení podávat nemusí. Veřejný funkcionář v pracovní neschopnosti nebo čerpající rodičovskou dovolenou je nadále povinen podávat oznámení dle zákona o střetu zájmů, a to navzdory tomu, že relevantní veřejnou funkci reálně nevykonává, o ničem nerozhoduje a nezasahuje do ničích práv a povinností. Naproti tomu na jeho zástupce, který po dobu nepřítomnosti veřejného funkcionáře plní jeho povinnosti často v plném rozsahu, zákon o střetu zájmů „nedosáhne“. Z tohoto stavu vyplývají **dva problémy. Prvním je zásah do soukromí nepřítomného funkcionáře, který není v době dlouhodobé nepřítomnosti odůvodnitelný výkonem veřejné funkce a nutností kontroly a předcházení střetu zájmů. Druhým pak je absence této kontroly ve vztahu k zástupci, který veřejnou funkci prakticky vykonává.**

Na druhé straně **celá řada zástupců veřejných funkcionářů reálně zastupuje veřejné funkcionáře pouze v období čerpání dovolené, tedy typicky 25 dní v roce. V tomto období se rovněž často nekoncentruje zásadní rozhodování o otázkách spadajících do klíčové kompetence veřejného funkcionáře, ale zástupce činí pouze rozhodnutí, která nesou odkladu nebo se týkají personálních otázek (schvalování dovolené podřízených apod.).**

Z výše uvedeného je zřejmé, že zastupování veřejných funkcionářů může mít v jednotlivých případech rozdílný rozsah a širokou škálu doby trvání. Jednotné nejsou ani forma zastupování, ani způsob ustanovování zástupců jednotlivých veřejných funkcionářů. Zatímco např. v případě veřejných funkcionářů, kteří jsou zároveň státními zaměstnanci, je ustanovení zástupce upraveno zákonem a v prostředí služebních úřadů formalizováno určením a rozhodnutím o příplatku za vedení, u řady dalších veřejných funkcionářů nemusí být proces stanovení zástupce zdaleka takto formální. Zástupce tak může být určen např. vnitřním předpisem.

Nejzásadnějším problémem pro zahrnutí zástupců mezi veřejné funkcionáře nicméně zůstává vymezení rozsahu a doby trvání zastupování veřejného funkcionáře. **Plošné zahrnutí všech zástupců mezi veřejné funkcionáře by s ohledem na rozsah povinností, které zákon o střetu zájmů na veřejné funkcionáře klade, nešlo považovat za proporcionální, zejména ve výše uvedených případech krátkodobého zastupování. Naproti tomu v případech dlouhodobého zastupování, především v případě neobsazených funkcí, by bylo namíste zástupce mezi veřejné funkcionáře zahrnout.**

Návrh řešení

Obrátit se na podpůrné orgány s dotazem, jak často se setkávají s dlouhodobým zastupováním veřejných funkcionářů, v jaké formě a jakém rozsahu. Speciální pozornost by měla být věnována případům, kdy je funkce dlouhodobě neobsazena a fakticky vykonávána zástupcem. V návaznosti na analýzu lze uvažovat o dalších, legislativních opatřeních.

e) Revize § 2 odst. 3

Vymezení problému

Na veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů se povinnost podávat oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 vztáhne pouze tehdy, *jestliže v rámci výkonu své činnosti:*

- a) je oprávněn nakládat s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč,*
- b) bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky,*
- c) rozhoduje ve správním řízení, s výjimkou příkazu na místě, nebo*
- d) se podílí na vedení trestního stíhání.*

Navzdory nepříliš srozumitelnému návětí ustanovení § 2 odst. 3 se praxe i právní teorie⁹ ustálily na výkladu, že **ostatní povinnosti stanovené zákonem o střetu zájmů** (tj. s výjimkou povinnosti oznamovací) **se na veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 2 vztáhnou bez dalšího**, pouze z titulu toho, že jsou veřejnými funkcionáři. Znění zákona by nicméně bylo vhodné upravit do souladu s praxí pro zachování jistoty adresátů právní normy.

Cílem tohoto oddílu analýzy je ale zejména **zhodnotit vhodnost formulace jednotlivých podmínek uvedených v § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů, navrhnout jejich případnou reformulaci a zamyslet se nad dalšími možnými kritérii, jejichž naplnění by odůvodňovalo vznik oznamovací povinnosti veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů.**

Poskytování dotací

Mezi podmínkami pro zápis veřejného funkcionáře do CRO a vznik oznamovací povinnosti **není uvedeno rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace**. Poskytování dotací se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. V obou případech se subsidiárně použije správní řád. Nicméně zatímco v případě rozhodování o poskytnutí dotace podle zákona č. 218/2000 Sb. se jedná o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu¹⁰, poskytování dotace podle zákona č. 250/2000 Sb. je možné pouze skrze

⁹ Viz např. JANTOŠ, Michal, Václav TĚŽKÝ a Petr POSPÍŠIL. *Zákon o střetu zájmů: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-4-13]. ASPI_ID KO159_2006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁰ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

uzavření veřejnoprávní smlouvy. Z tohoto důvodu se o žádosti o tuto dotaci nevede správní řízení.¹¹

Vzhledem k tomu, že poskytnutí dotace a návratné finanční výpomoci podle zákona č. 218/2000 Sb. probíhá obvykle ve správním řízení, je tato činnost obsažena v § 2 odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmů. Podle § 17 zákona č. 218/2000 Sb. mohou být dotace nebo návratné finanční výpomoci poskytovány rovněž na základě dohod uzavíraných mezi poskytovatelem a žadatelem o dotaci, stanoví-li tak zvláštní zákon.

Poskytnutí dotace podle zákona č. 250/2000 Sb. skrze veřejnoprávní smlouvu však pod podmínku obsaženou v § 2 odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmů podřadit nelze.

Dle ustanovení § 85 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, rozhoduje o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 50 000 Kč¹² v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí zastupitelstvo¹³ obce. Uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace přitom předchází rozhodnutí zastupitelstva o poskytnutí dotace.¹⁴ Členové zastupitelstva nejsou veřejnými funkcionáři podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, ale veřejnými funkcionáři podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, na které se povinnosti upravené zákonem o střetu zájmů vztáhnou bez ohledu na naplnění některé z podmínek stanovených v § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů.¹⁵ Podmínky upravené v § 2 odst. 3 tak vůči nim není potřeba zkoumat.

Z výše uvedeného vyplývá, že zákon o střetu zájmů s výjimkou neuvolněných zastupitelů uvaluje na veřejné funkcionáře oprávněné rozhodovat o poskytnutí dotace povinnost podávat oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4. Úprava legislativního textu tak v tomto kontextu není potřeba.

Uzavírání veřejnoprávních smluv a dohod

Uzavírání veřejnoprávních smluv (či dohod) v praxi často při splnění zákonných podmínek nahrazuje rozhodování ve správním řízení (zejm. v případech tzv. subordinačních veřejnoprávních smluv ve smyslu § 161 správního řádu¹⁶, případně tzv. smluv mezi účastníky/smluv o převodu nebo výkonu práv a povinností dle § 162 téhož zákona¹⁷). Jedná se o institut, kterým se zakládají, mění, či ruší povinnosti v oblasti veřejného práva. Osoba (veřejný funkcionář), která o uzavření veřejnoprávní smlouvy (dohody) rozhoduje, případně k jejímu uzavření uděluje souhlas, nicméně nemusí vždy splnit podmínku pro zápis do CRO

¹¹ Viz stanovisko Ministerstva financí k některým dotazům územních samosprávních celků k novele zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zpracované ve spolupráci s Ministerstvem vnitra dostupné [zde](#).

¹² O dotacích s nižší hodnotou rozhoduje rada obce a v případě, že se v obci rada nevolí, její pravomoc vykonává starosta.

¹³ Obdobně rozhoduje zastupitelstvo kraje podle § 36 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Viz stanovisko Ministerstva financí k některým dotazům územních samosprávních celků k novele zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zpracované ve spolupráci s Ministerstvem vnitra dostupné [zde](#).

¹⁵ Neuvolnění členové zastupitelstva na druhou stranu nejsou v současné době vůbec veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů (k tomu samostatná část této analýzy). Rozhodování o dotacích je rovněž argumentem pro znovuzařazení neuvolněných zastupitelů mezi veřejné funkcionáře.

¹⁶ Jedná se o smlouvy uzavřené mezi správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem správního řízení dle správního řádu, kdyby takové řízení probíhalo. Smlouva pak nahrazuje vydání rozhodnutí.

¹⁷ Jedná se o smlouvy uzavřené mezi těmi, kdo byli účastníky správního řízení dle správního řádu, kdyby takové řízení probíhalo, příp. mezi těmi, kdož danými účastníky jsou, a to týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností.

dle § 2 odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmů (rozhodování ve správním řízení), ani jinou podmínku pro zápis. V praxi se může jednat o veřejnoprávní smlouvy dopadající na školské prostředí, stavební řízení či jiné úseky státní správy. Svým významem se proto jedná o činnosti, jež se vyrovnají významu rozhodování ve správním řízení.

Z toho důvodu bude vhodné zakotvit možnost uzavírání (udělování souhlasu s uzavřením) veřejnoprávních smluv mezi podmínky v § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů, jejichž naplnění veřejným funkcionářům zakládá oznamovací povinnost podle § 9 až 11 citovaného zákona, pro účely jejíhož plnění jsou zapisováni do Centrálního registru oznámení.

Kontrola

Kontrolu vykonávanou ze strany osob v postavení některých veřejných funkcionářů upravuje zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Kontrola představuje postup podle části čtvrté správního řádu.^{18,19} **Nejedná se tedy o správní řízení, které je upraveno v části druhé správního řádu.** Je tedy zřejmé, že provádění kontroly nepředstavuje ani jednu z podmínek stanovených v § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů pro vznik povinnosti veřejných funkcionářů podávat oznámení do CRO. **Proto se na tomto místě zabýváme otázkou, zda by se § 2 odst. 3 neměl o provádění kontroly rozšířit.**

Kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil, tzv. kontrolující. Z pohledu zákona o střetu zájmů by tak nebylo složité stanovit případný milník pro zápis veřejného funkcionáře do CRO. Byl by jím totiž snadno identifikovaný moment pověření. Pověření ke kontrole může mít dle § 4 odst. 3 kontrolního řádu dvě podoby. Může se jednat o průkaz (stanoví-li tak zvláštní právní předpis upravující daný typ kontroly) nebo (častěji²⁰) o písemné pověření k jednotlivé kontrole. V případě častěji využívaného písemného pověření je nezbytné, aby bylo jasné, na jakou kontrolu se vztahuje, tedy u jaké kontrolované osoby a co je předmětem kontroly. Jedním pověřením je možné pověřit kontrolujícího k více kontrolám, nicméně takové pověření musí být nějakým způsobem omezeno – typicky vymezením časového období nebo okruhem kontrolovaných osob. Není přípustné, aby širší písemné pověření mělo obdobnou podobu jako průkaz, který je svou povahou trvalejšího charakteru. **Bez významu není ani skutečnost, že pověření vystavuje kontrolní orgán i osobě přizvané ke kontrole, která má obdobná oprávnění vůči kontrolované osobě jako kontrolující, a zároveň u ní nelze vyloučit, že se bude jednat o veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů.**

Z výše uvedeného je patrné, že v případě písemného pověření ke kontrole by případná povinnost podávat oznámení do CRO mohla být nezřídka „aktivována“ z důvodu výkonu jednorázové kontroly, který se nemusí opakovat. V případě pověření v podobě průkazu pak bude častější, že je provádění kontroly inherentně spjato s výkonem práce daného zaměstnance²¹ orgánu. **V obou případech je nutné zabývat se otázkou, zda je provádění kontroly činností natolik spjatou s potenciálním rizikem střetu zájmů, že odůvodňuje**

¹⁸ „Podle § 28 kontrolního řádu se na výkon kontrolní činnosti podpůrně vztahuje i správní řád, což ostatně vyplývá i z § 1 odst. 2 správního řádu. Podle § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu se na výkon kontrolní činnosti podpůrně uplatní část čtvrtá správního řádu a obdobně též ustanovení části první a v § 154 správního řádu vyjmenovaná ustanovení části druhé.“ (Rozsudek NSS 2 As 418/2017)

¹⁹ Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O. Zákon o kontrole. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 365 s.

²⁰ Viz Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2022 s označením Pověření ke kontrole.

²¹ Dle kontrolního řádu se nepožaduje, aby se jednalo o zaměstnance kontrolního orgánu. Je nicméně otázkou, jak by bylo možné ze strany kontrolního orgánu dávat kontrolujícímu pokyny, pokud by mezi nimi nebyl služební nebo pracovněprávní vztah. Více viz výše uvedené stanovisko Ministerstva vnitra.

zvýšený požadavek veřejné kontroly v podobě vzniku oznamovací povinnosti u veřejných funkcionářů v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů.²²

V prvé řadě je potřeba vzít v potaz skutečnost, že protokol o kontrole, který je výsledkem kontroly a obsahuje kontrolní zjištění kontrolní skupiny, **není rozhodnutím ve správním řízení. Kontrolující tak nemá pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech kontrolovaných osob.** Kontrolní protokol může obsahovat pouze doporučení k nápravě zjištěných nedostatků, která jsou podle stanoviska Ministerstva vnitra pro kontrolovanou osobu sice závazná, nicméně prakticky nevynutitelná. Zjištění z kontroly nicméně může sloužit, a v mnoha případech skutečně slouží, jako podklad k zahájení správního či jiného řízení. Může se jednat o přestupkové řízení, ale i o řízení trestní. V souladu s § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“), **mohou v řízení navazujícím na výkon kontroly být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.** To dává kontrolnímu protokolu a informacím v něm uvedeným poměrně vysokou váhu. Klíčové zde nicméně je slovo „mohou“. Přestupkový orgán nemůže nikdy zcela rezignovat na požadavek zjištění materiální pravdy vyjádřený v § 3 správního řádu. Správní orgán, který bude rozhodovat v řízení navazujícím na provedenou kontrolu, tak bude mít vždy možnost závěry uvedené v protokolu o kontrole přehodnotit. S ohledem na výše uvedené proto dle názoru Ministerstva spravedlnosti oprávnění provádět kontrolu ve smyslu kontrolního řádu nepředstavuje tak významnou pravomoc, aby vyžadovalo výše uvedenou úpravu zákona o střetu zájmů.

Potenciální revize § 2 odst. 3 písm. b)

Podmínka uvedená v písm. b) posuzovaného ustanovení byla v původní verzi (před první novelizací zákona č. 159/2006 Sb.) zákona o střetu zájmů formulována takto:

„b) bezprostředně se podílí na přípravě a realizaci veřejných zakázek“.

Novelizací zákonem č. 216/2008 Sb. bylo předmětné ustanovení upraveno do současné podoby, tedy:

„b) bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky“.

Novelizací tak došlo k úpravě okruhu činností „aktivujících“ povinnost veřejného funkcionáře podávat oznámení v CRO, kdy nově je zahrnuto rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky. Je tomu tak zřejmě z důvodu významu realizace těchto práv ve spojení s nakládáním s nemalými veřejnými prostředky a související potřebou snižovat rizika střetu zájmů prostřednictvím veřejné kontroly. Tuto úpravu lze považovat za pozitivní a potřebný krok. Nebudeme se mu proto v této analýze více věnovat.

Předmětem posouzení analýzy je použité slovní spojení „bezprostředně se podílí“. Toto slovní spojení totiž při použití gramatického výkladu zužuje okruh osob oproti použití formulace v podobě např. „podílí se“. Je otázka, proč byla použita tato formulace, kterou zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

²² Relevantní je kontrola zejména ve vztahu k veřejným funkcionářům podle § 2 odst. 2 písm. d) a e) zákona o střetu zájmů.

„ZZVZ“),²³ nezná a zda tato formulace nemůže vedle výkladových nejasností působit i neodůvodněné zúžení podmínek pro vznik oznamovací povinnosti veřejných funkcionářů.

Důvodová zpráva ani k jedné z uvedených verzí zákona o střetu zájmů se bohužel vysvětlení použité terminologie nevěnuje. Za osoby podílející se na rozhodování při zadávání veřejné zakázky lze považovat osoby uvedené v § 42 ZZVZ, tedy **členy komise a přizvané odborníky**. Ministerstvo spravedlnosti v současné době zastává výklad zákona o střetu zájmů tak, že **osoba, která je veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů a současně se jedná o člena komise nebo přizvaného odborníka ve smyslu § 42 ZZVZ, je povinna podávat oznámení do CRO ve smyslu návěti § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů**. Při své kontrolní činnosti u podpůrných orgánů Ministerstvo spravedlnosti zjistilo, že tento výklad je přijímán i z jejich strany. Podkladem pro zápis veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů do CRO je buď pověření člena komise nebo oprávnění rozhodovat o veřejné zakázce v pracovní náplni veřejného funkcionáře, organizačním řádu apod.

Z výše uvedeného je patrné, že stávající praxe vykládá „bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky“ jako podmínku, kterou naplňují osoby uvedené v § 42 ZZVZ. S ohledem na způsob rozhodování při zadávání veřejných zakázek je takový výklad logický a odpovídá jak koncepci ZZVZ, tak potřebě předcházet střetu zájmů veřejnou kontrolou prostřednictvím CRO. Zůstává nicméně otázkou, zda „bezprostředně se podílí“ představuje vhodnou formulaci k dosažení popsaného cíle.

S ohledem na nedostatečná výkladová vodítka k uvedené formulaci použijeme na tomto místě analogii. ZZVZ ve svém § 44 odst. 2 písm. a) zmiňuje osoby, které *se podílejí na průběhu zadávacího řízení*. Komentář²⁴ k ZZVZ pak tomu uvádí následující: „Do prvního okruhu osob **spadá teoreticky každý, kdo se jakýmkoli (byť i marginálním) způsobem podílí na samotném průběhu celého zadávacího řízení**. ZVZ v tomto směru nerozlišuje míru intenzity podílu konkrétní osoby na průběhu zadávacího řízení. Jedná se tak o **velmi široký okruh osob (lhostejno, zda fyzických nebo právnických), podílejících se na kterékoliv z fází zadávacího řízení, od samotného zahájení zadávacího řízení přes provádění administrativy spojené s během lhůty pro podání žádostí o účast/nabídek až po osoby podílející se na otevírání obálek a vlastním posouzení a hodnocení nabídek až do ukončení zadávacího řízení**. Okruh těchto osob není omezený výhradně na zaměstnance zadavatele, a spadají tak do něj tedy různé externě spolupracující osoby, poradci zadavatele, administrátoři veřejné zakázky apod.“

Naproti tomu slovní spojení „bezprostředně se podílí“ používá např. správní řád ve svém § 14 odst. 1. „**Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.**“ Komentář²⁵ ke správnímu řádu pak upřesňuje, kdo se těmito osobami myslí. „**S ohledem na tuto formulaci půjde o osoby, které jsou nadány realizací veřejné moci a jejichž úkony jsou přičítány správnímu orgánu.**“

Vzhledem k tomu, že povinnost veřejných funkcionářů podávat oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 do CRO (ve spojení s možností široké veřejnosti na údaje obsažené v oznámeních

²³ Bezprostřední podílení se na přípravě a realizaci veřejné zakázky nepoužíval ani dříve platný a účinný zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 1647 s.

²⁵ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s.

INTERNÍ

nahlízet) představuje významný zásah do práva na soukromí, je přípustné touto povinností zatížit pouze ty osoby, u kterých je takový postup odůvodněn rizikovostí vykonávané činnosti ve vztahu k potenciálnímu střetu zájmů a potřebou veřejné kontroly. **Máme proto v kontextu výše uvedeného za to, že ve vztahu k § 2 odst. 3 písm. b) by se tato povinnost měla skutečně vztahovat pouze na osoby *bezprostředně* se podílející na rozhodování při zadávání veřejné zakázky. Bude se jednat jednak o osoby uvedené v § 42 ZZVZ a dále o osoby, jejichž úkony jsou přičítány zadavateli (vystupují v postavení zadavatele).** Rozšíření okruhu na další, blíže nespecifikované osoby, které mohou potenciálně ovlivňovat rozhodování o veřejné zakázce, by patrně nebylo proporcionální ke zmíněnému zásahu do práva na soukromí. Zároveň pokud by se někdo mimo výše uvedený okruh osob snažil, byť nepřímou, ovlivnit zadavatele v rozhodování o veřejné zakázce, jednalo by se s největší pravděpodobností o jednání protiprávní, případně s ohledem na odpovědnost zadavatele za plnění povinností stanovených v ZZVZ za jednání právně nerelevantní. Nenavrhujeme se proto úprava ustanovení § 2 odst. 3 písm. b) zákona o střetu zájmů.

Návrh řešení

Přeformulovat návrh § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů tak, aby bylo zřejmé, že na veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 2 se povinnost podávat oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 vztáhne až v případě splnění některé z podmínek uvedených v odst. 3. Zařadit uzavírání veřejnoprávních smluv a dohod mezi podmínky pro zápis do CRO ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů (nové písmeno ve výčtu). Ve zbytku ponechat beze změn.

2. Zápis veřejných funkcionářů do CRO

a) Omezení podávání vstupního a výstupního oznámení v případech navazující funkce

Vymezení problému

V situacích, kdy veřejný funkcionář pokračuje ve výkonu jiné funkce, která zakládá postavení veřejného funkcionáře, který má být zapsán do CRO, musí tzv. podpůrný orgán provést zápis ukončení výkonu funkce a následně (tentýž či jiný podpůrný orgán) zapisuje zahájení výkonu funkce. S tím je spojena jednak administrativní zátěž zapisujících orgánů, především ale samotných veřejných funkcionářů. Tato zátěž pak není rozumně vyvážena přínosem v podobě zlepšení možnosti veřejné kontroly.

Povinnost podávat tzv. vstupní a tzv. výstupní oznámení by mohla být vázána toliko na postavení určité osoby jako veřejného funkcionáře podle zákona o střetu zájmů, nikoliv na zahájení či ukončení výkonu každé funkce, pro niž je funkcionář v registru evidován. Smyslem takové úpravy by bylo primárně snížení administrativy veřejných funkcionářů spojené s podáváním vstupních a výstupních oznámení v situacích, kdy pokračují ve výkonu jiné veřejné funkce, ať již souběžně, nebo s bezprostřední návazností. Tím by se snížilo i riziko jejich neúčelného správního postihu pro případné porušení oznamovací povinnosti, a tedy i celková zátěž orgánů správního trestání.

Z druhé strany by taková právní úprava v podobném rozsahu, jako je tomu v současnosti, zachovala právo veřejnosti na kontrolu výkonu veřejné moci, neboť přehled o vývoji majetkových a jiných poměrů veřejného funkcionáře v průběhu výkonu funkce (funkcí) bude zachován prostřednictvím podávání každoročních tzv. průběžných oznámení, a to až do okamžiku skončení poslední evidované veřejné funkce, za niž veřejný funkcionář podá oznámení výstupní. Tento model je i ve vztahu k veřejnosti přívětivější a přehlednější, neboť neklade nároky na „rozklíčování“ překrývajících se a vzájemně se doplňujících údajů oznamovaných v několika na sobě nezávislých vstupních oznámeních, byť s minimálním časovým odstupem.

Návrh řešení

Vstupní oznámení by bylo podáváno pouze

1. při zahájení první vykonávané funkce a
2. při zahájení další vykonávané funkce, pokud její výkon bezprostředně nenavazuje na výkon funkce předchozí (tj. mezi oběma funkcemi je časový odstup).

Výstupní oznámení by bylo podáváno pouze při ukončení výkonu poslední funkce evidované v registru, pokud na ni nebude bezprostředně navazovat výkon funkce jiné.

Jinými slovy, vstupní a výstupní oznámení za jednotlivé funkce by nebyla podávána v situacích, kdy si veřejný funkcionář nepřetržitě zachovává status veřejného funkcionáře (např. při znovuzvolení či jmenování do jiné nebo další funkce včetně přechodu na jinou pozici v téže či jiné organizaci). Podmínkou pro odpadnutí této povinnosti by však mělo být, že veřejný funkcionář řádně splnil svou dřívější povinnost podat vstupní oznámení za první nebo nenavazující funkci.

Podpůrnému (zapisujícímu) orgánu by byla i nadále zachována povinnost zapisovat zahájení a ukončení výkonu příslušné funkce do registru oznámení. Splnění této povinnosti by však již ve výše uvedených případech nemělo mít za následek vznik oznamovací povinnosti

pro veřejného funkcionáře. O tuto okolnost by byla rozšířena poučovací povinnost podpůrného orgánu.

b) Ministerstvo spravedlnosti jako podpůrný orgán v případě soudců

Vymezení problému

Podoba plnění oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů je v případě veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. f) zákona o střetu zájmů (tedy soudců) odlišná od všech ostatních kategorií. Podle § 12 odst. 5 věty první zákona o střetu zájmů podávají totiž soudci tato oznámení písemně (tedy nikoliv elektronicky do CRO), a to Nejvyššímu soudu. Ten je podle § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů pro soudce evidenčním orgánem. Nicméně tzv. podpůrným (zapisujícím) orgánem je podle § 14a odst. 2 písm. m) zákona o střetu zájmů pro soudce Ministerstvo spravedlnosti. V důsledku uvedeného dochází v případě zahájení nebo ukončení výkonu funkce soudce k pohybu informací mezi Ministerstvem spravedlnosti a Nejvyšším soudem.²⁶ Takový postup se jeví jako zbytečně komplikovaný, administrativně náročný a ne hospodárný.

Návrh řešení

Podpůrným (zapisujícím) orgánem by se mohl pro soudce, tedy veřejné funkcionáře podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. f) zákona o střetu zájmů, stát namísto Ministerstva spravedlnosti Nejvyšší soud.

c) Podpůrný orgán ve vztahu k příspěvkovým organizacím zřízeným Kanceláří prezidenta republiky

Podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů jsou veřejnými funkcionáři členové statutárních, řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánů (dále jen „orgány“) mj. státních příspěvkových organizací, a obdobně jsou podle § 2 odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů veřejnými funkcionáři vedoucí zaměstnanci 2. až 4. stupně řízení (dále jen „vedoucí“) mj. ve státních příspěvkových organizacích. Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 114/1993, o Kanceláři prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů, „*Kancelář [prezidenta republiky] si k plnění úkolů podle odstavce 1 může zřizovat příspěvkové organizace*“.

Z výše uvedeného vyplývá, že členové orgánů státních příspěvkových organizací zřízených Kanceláří prezidenta republiky (dále jen „KPR“) a vedoucí ve státních příspěvkových organizacích zřízených KPR jsou veřejnými funkcionáři podle § 2 odst. 2 písm. b) nebo c) zákona o střetu zájmů.

Jsou-li veřejní funkcionáři podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů v rámci svého funkčního zařazení zakládajícího jim postavení veřejného funkcionáře podle tohoto odstavce oprávněni k výkonu činnosti uvedené pod některým z písmen výčtu v § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů, jsou ve smyslu § 14a odst. 1 zákona o střetu zájmů povinně zapisováni do CRO. Jsou rovněž povinni podávat za podmínek podle § 12 odst. 1 až 3 zákona o střetu zájmů oznámení podle ustanovení § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů.

Podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů jsou v případě veřejných funkcionářů mj. podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů (tedy rovněž členů orgánů státních příspěvkových organizací, jakož i jejich vedoucích) zapisujícími orgány (tzv. podpůrnými

²⁶ Oddělení registru oznámení veřejných funkcionářů Odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti obdrží informace o zahájení a ukončení výkonu funkce soudců od Oddělení personálních agend justice Ministerstva spravedlnosti a provede příslušný zápis do CRO a o tomto zápisu vyrozumí oddělení střetu zájmů Nejvyššího soudu (vč. zaslání informací o předání informací o zápisu veřejnému funkcionáři, scanů doručenek atp.). Nejvyšší soud následně obdrží a zaeviduje příslušná oznámení soudců.

INTERNÍ

orgány) „*ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, v jehož čele není člen vlády [...] pokud tito veřejní funkcionáři vykonávají funkci v oboru působnosti ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu [...]*“.

Určení tzv. podpůrných orgánů v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů nedopadá na veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů, kteří jsou těmito z titulu členství v orgánech nebo vedoucích státních příspěvkových organizací zřizovaných KPR, neboť tato není ani ministerstvem, ani jiným ústředním orgánem státní správy.

Jakkoli je podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů jedním z tzv. podpůrných orgánů rovněž KPR, její působnost v této věci se vztahuje toliko na „*vedoucího Kanceláře [...] a veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 2 písm. d), jsou-li u ní zaměstnání*“, nikoli na členy orgánů a vedoucí státních příspěvkových organizací KPR zřizovaných.

Členy orgánů a vedoucí státních příspěvkových organizací KPR zřizovaných, kteří splňují podmínku podle § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů, nemá tedy kdo zapsat do CRO. Ve vztahu k datu zápisu do CRO je pak v § 12 odst. 1 a 3 zákona o střetu zájmů stanovena lhůta pro podání tzv. vstupního a tzv. výstupního oznámení. Bez zápisu do CRO však nelze dále umožnit nahlížení veřejnosti podle ustanovení § 14b zákona o střetu zájmů. Účel povinnosti podávat oznámení do CRO proto v případě veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů, kteří jsou těmito jakožto členové orgánů nebo vedoucí státní příspěvkové organizace zřízené KPR, není podle stávající právní úpravy možno z výše uvedených důvodů naplnit, ač pro to neexistují žádné relevantní důvody.²⁷

Návrh řešení

Doplnit výčet veřejných funkcionářů, jejichž tzv. podpůrným orgánem je KPR, **o veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů, kteří jsou těmito jakožto členové orgánů a vedoucí státních příspěvkových organizací zřízených KPR.**

d) Povinnost podávat oznámení pro osoby s bezpečnostní prověrkou

Vymezení problému

Držitelé platného osvědčení fyzické osoby ve smyslu § 11 ve spojení s § 54 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), (dále jen „osvědčení“), musí mj. splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti [§ 12 odst. 1 písm. d) zákona]. Podle § 14 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací platí, že *[p]odmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko* ve smyslu odstavce 2 tohoto paragrafu. Podle § 14 odst. 2 písm. c) zákona je bezpečnostním rizikem mj. *skutečnost, že jsou majetkové poměry zjevně nepřiměřené řádně přiznaným příjmům fyzické osoby.*

Své majetkové poměry osvětluje žadatel o osvědčení ve smyslu § 95 odst. 1 písm. s) zákona o ochraně utajovaných informací v rámci dotazníku, který se povinně přikládá k žádosti o osvědčení.

²⁷ Zejména v porovnání s veřejnými funkcionáři podle § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů z titulu členství v orgánech nebo postavení vedoucích státní příspěvkové organizace zřízené ministerstvy nebo jinými ústředními orgány státní správy, u kterých stávající úprava nebrání řádnému naplnění účelu povinnosti podávat oznámení do CRO.

INTERNÍ

Informace o majetkových poměrech, které žadatel o osvědčení v dotazníku povinně uvádí, jsou obsahem bodu 9 přílohy č. 6 k vyhlášce č. 363/2011 Sb., o personální bezpečnosti a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „vyhláška“).

Podmínku bezpečnostní spolehlivosti (tj. rovněž podmínku přiměřenosti majetkových poměrů příjmům fyzické osoby) musí podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací fyzická osoba **splňovat po celou dobu platnosti osvědčení**. Zjistí-li zpravodajské služby při své činnosti, že existují okolnosti, jež nasvědčují tomu, že držitel oprávnění přestal splňovat podmínky pro jeho vydání, jsou povinny tuto skutečnost neprodleně oznámit Národnímu bezpečnostní úřadu (dále jen „NBU“),²⁸ neohrozí-li to důležitý zájem sledovaný zpravodajskou službou²⁹. Podle ustanovení § 101 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací platí, že **zjistí-li NBU, že existují důvodné pochybnosti, zda držitel osvědčení i nadále splňuje podmínky pro jeho vydání, zahájí řízení o zrušení platnosti tohoto osvědčení**.

S ohledem na výše uvedené vzniká otázka, je-li z důvodu zajištění přiměřené ochrany veřejného zájmu skutečně nezbytné, aby byli ti veřejní funkcionáři, již jsou držiteli osvědčení, povinně zapisováni do CRO a měli tak oznamovací povinnost.

Jednou z klíčových hodnot, kterou chrání institut oznamovací povinnosti podle zákona o střetu zájmů, ve spojení s možností veřejnosti nahlížet na tyto informace, **představuje upevňování a prohloubení důvěry mezi veřejností a veřejnými funkcionáři**. Nabízí se otázka, zda by přijetím úpravy, podle které by byli veřejní funkcionáři, již jsou držiteli osvědčení, osvobozeni od předmětné oznamovací povinnosti, nebyl její účel spočívající v upevňování a prohlubování vztahu důvěry mezi veřejností a veřejnými funkcionáři oslaben. Odpověď zní, že nikoli nezbytně. Podmínkou ovšem je, aby v takovém případě bylo u daného veřejného funkcionáře v CRO uvedeno (do CRO by se tedy nadále zapisoval), že se na něj oznamovací povinnost přestala vztahovat (příp. nevztahuje), neboť se stal (příp. je) držitelem osvědčení³⁰. Tuto informaci by držitel prověrky povinně oznamoval podřídnému orgánu.

Je nicméně otázkou, jestli je veřejný zájem, jenž je chráněn plněním oznamovací povinnosti podle zákona o střetu zájmů v případě veřejných funkcionářů, kteří jsou držiteli osvědčení, skutečně rovnocenně chráněn jinou cestou.

Informace, jež příloha (resp. dotazník) po žadateli o vydání osvědčení vyžaduje a které se týkají majetkových poměrů (viz vysvětlivka i), jsou v porovnání s informacemi, jež jsou předmětem oznámení o majetku podle § 10 a 11 zákona o střetu zájmů, víceméně rovnocenné povahy³¹.

²⁸ Podobnou povinnost má podle § 141 odst. 3 písm. a) při plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti Ministerstvo vnitra.

²⁹ Podle § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zpravodajských službách“) platí, že [z]pravodajské služby předávají státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti; to neplatí, jestliže by poskytnutí ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou.

³⁰ V případě, že veřejný funkcionář přestal být držitelem osvědčení, byl by povinen podat tzv. vstupní oznámení, jako by zahájil výkon funkce, neboť toto představuje klíčový referenční rámec ve vztahu k oznámením za danou funkci později podávaným.

³¹ V případě movitého majetku (s výjimkou investičních nástrojů) stanoví příloha minimální limit pro oznamování hodnotu převyšující 100 000 Kč, což je přísnější, než vyžaduje ustanovení § 10 odst. 2 písm. d) bod 1. zákona o střetu zájmů, které stanoví jako minimální hodnotu jednotlivé, tzv. jiné věci movité 500 000 Kč, ale mírnější než ustanovení § 10 odst. 2 písm. d) bod 2. zákona o střetu zájmů, který stanoví jako minimální hodnotu oznamované věci 50 000 Kč. Jakkoli toto ustanovení zároveň vyžaduje, aby souhrn všech povinně oznamovaných jiných věcí movitých činil více než 500 000 Kč, může nastat situace, kdy bude jiná věc movitá povinně oznamována v tzv. průběžném nebo výstupním oznámení, ale nikoli v dotazníku přikládaném k žádosti o osvědčení.

INTERNÍ

Pokud jde o informace, jež jsou předmětem oznámení o činnostech ve smyslu § 9 zákona o střetu zájmů, hledání jejich obdoby v příloze je složitější. Podle bodu 6 vyhlášky se oznamuje zaměstnavatel, podle bodu 7 předchozí zaměstnavatelé a podle bodu 8 příslušnost k nadacím, spolkům a obecně prospěšným společnostem v posledních 5 letech. V porovnání s § 9 zákona o střetu zájmů tak chybí informace o tom, že daná fyzická osoba podniká nebo vykonává samostatnou výdělečnou činnost, je společníkem nebo členem podnikající právnické osoby nebo že je členem statutárního, řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby. V rámci údajů o příjmech podle bodů 9.6. a 9.7. se neoznamuje povaha (původ) příjmu. V tomto ohledu je rozsah informací oznamovaných podle vyhlášky v dotazníku oproti informacím povinně uváděným v oznámeních podávaných podle zákona o střetu zájmů do CRO užší. Tyto v dotazníku neuváděné informace lze přitom považovat (z hlediska hodnot, k posílení jejichž ochrany se oznámení do CRO podávají) za významné.

Relevantní je rovněž období, za které veřejný funkcionář podává zprávu o svých poměrech. V rámci bezpečnostní způsobilosti se za dobu následující po podání žádosti o osvědčení žádné skutečnosti neoznamují. A to i přesto, že podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací musí fyzická osoba splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti po celou dobu platnosti osvědčení; zjistí-li NBU, že existují důvodné pochybnosti o tom, že držitel osvědčení nadále splňuje podmínky bezpečnostní spolehlivosti, zahájí řízení o zrušení osvědčení. Naproti tomu v případě oznamovací povinnosti podle zákona o střetu zájmů je uvedené období předmětem podávaného tzv. průběžného nebo tzv. výstupního oznámení, případně za nově zahájenou funkci podaného tzv. vstupního oznámení.

Informace, jež zakládají důvod k pochybnostem podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací, získává NBU zejména ze strany zpravodajských služeb. Zpravodajské služby jsou totiž (jak již bylo artikulováno výše) povinny neprodleně oznámit NBU, že v rámci plnění úkolů podle zákona o ochraně utajovaných informací zjistily okolnosti nasvědčující, že držitel osvědčení přestal splňovat podmínky pro jeho vydání. Dále mají zpravodajské služby obecnou povinnost podle § 8 odst. 3 zákona o zpravodajských službách předávat státním orgánům (tedy rovněž NBU) informace a zjištění, která patří do oborů jejich působnosti (tedy rovněž předávat NBU informace a zjištění, že držitel osvědčení přestal splňovat podmínky pro jeho vydání).

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že osvědčení, jehož držitelem je veřejný funkcionář, nutně nezajišťuje přítomnost mechanismů chránících veřejný zájem, způsobilých plně nahradit ochranu, jakou integritě veřejného zájmu poskytuje řádně splněná oznamovací povinnost podle zákona o střetu zájmů. **Tyto závěry se nicméně mohou lišit ve vztahu k různým kategoriím veřejných funkcionářů.** Zatímco ve vztahu k vrcholným politikům [např. veřejní funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. a) nebo b)] bude požadavek zvýšené transparentnosti a veřejné kontroly zachován i v případě držení osvědčení, u tzv. „nepolitických“ veřejných funkcionářů lze uvažovat o tom, že by mohla postačovat jejich bezpečnostní způsobilost. Jednalo by se zejména o veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, u kterých lze mít důvodně za to, že požadavek faktické identifikace a prevence střetu zájmů převažuje nad požadavkem transparentnosti vůči široké veřejnosti.

Návrh řešení

Zvážit zrušení oznamovací povinnosti u (některých) veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů po dobu, po kterou jsou držiteli osvědčení podle zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti.

3. Omezení veřejných funkcionářů

a) Revize § 4a – 4c

Předmětem této části právní analýzy zákona o střetu zájmů jsou zákazy a omezení upravené v § 4a až § 4c. Vzhledem k tomu, že podoba předmětných ustanovení doznala s účinností k 1. 1. 2024 významných koncepčních změn, je u každého ustanovení uvedena jeho stávající podoba s vyznačením změn vyplývajících ze zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/199 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela č. 253/2023 Sb.“).

Přejetím novely č. 253/2023 Sb. došlo u § 4a a § 4c zákona o střetu zájmů k nahrazení pojmu ovládání institutem skutečného majitele upraveným zákonem č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci skutečných majitelů“). Tato úprava má za cíl zejména zjednodušení identifikace zakázané vazby veřejného funkcionáře na společnost, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku (pro zjednodušení srozumitelnosti textu zde označováno také jako „vlastnictví médií“), nebo která by se ucházela o poskytnutí dotace či investiční pobídky. Nová právní úprava zde zejména reaguje na praktické problémy spojené s dřívějším pojmem „ovládající osoby“, jejíž identifikace byla v mnoha ohledech problematická. Zároveň je pojem skutečného majitele širší než tomu bylo v případě ovládající osoby (zákon o evidenci skutečných majitelů podrobně stanovuje, kdo všechno se za skutečného majitele považuje, dále upravuje celou řadu právních domněnek; obecně se jedná o osobu/osoby, které mají významný podíl na ovládání právnické osoby, nebo určitou formu prospěchu z ní plynoucí). Posouzení, zda je někdo skutečným majitelem, je pro aplikační orgán ve většině případů otázkou formální (skutečný majitel se zjistí nahlédnutím do příslušné evidence), oproti právní úpravě předchozí, která vyžadovala materiální posuzování vztahů ovládání.

§ 4a – zákaz vlastnění médií

Současná právní úprava s vyznačením změn novely č. 253/2023 Sb.

§ 4a

(1) Veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 nesmí být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku ani společníkem, členem nebo ovládající osobou skutečným majitelem právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku. To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.

(2) Veřejný funkcionář uvedený v odstavci 1 je bez zbytečného odkladu poté, co začal vykonávat svou funkci, nejpozději však do 60 dnů ode dne zahájení výkonu funkce, povinen ukončit provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku nebo ukončit svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, nebo přestat být jejím skutečným majitelem. Není-li z důvodů nezávislých na vůli veřejného funkcionáře možné dodržet lhůtu uvedenou v předchozí větě, veřejný funkcionář o této skutečnosti v dané lhůtě informuje Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí a provede současně všechna potřebná opatření směřující ke splnění povinnosti uvedené podle

***věty první. Ustanovení zvláštních právních předpisů tím nejsou dotčena.** ~~Veřejný funkcionář uvedený v odstavci 1 je povinen ukončit provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku nebo ukončit svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, bez zbytečného odkladu poté, co začal vykonávat svou funkci, nejpozději však do 60 dnů ode dne zahájení výkonu funkce. Není-li z důvodů nezávislých na vůli veřejného funkcionáře možné dodržet lhůtu uvedenou v předchozí větě, veřejný funkcionář o této skutečnosti v dané lhůtě informuje evidenční orgán a provede současně všechna potřebná opatření směřující ke splnění povinnosti uvedené podle věty první. Ustanovení zvláštních právních předpisů tím nejsou dotčena.~~*

~~(3) Veřejný funkcionář, který neukončil svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, podle odstavce 2, nesmí v této obchodní korporaci vykonávat hlasovací práva. Pokud je veřejný funkcionář jediným společníkem v obchodní společnosti, nesmí při výkonu působnosti nejvyššího orgánu této obchodní společnosti činit jiná rozhodnutí, než která ukládá zákon nebo která se týkají zrušení obchodní společnosti, anebo volit orgány obchodní společnosti nebo jejich členy, ledaže jim zanikla funkce.~~

i. Kritérium pro stanovení zákazu

Vymezení problému

Ve vztahu k ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů je otázkou, zda je účelné posuzovat majetkovou účast, resp. majetkový prospěch veřejného funkcionáře ve vztahu k provozování médií. Na rozdíl od zadávání veřejných zakázek nebo poskytování dotací totiž ve vztahu k veřejnému funkcionáři není ve spojení s vlastnictvím médií problematický možný konflikt zájmů při získávání majetkového prospěchu z veřejných prostředků, ale kumulace politické a mediální moci u jedné osoby. Riziko zde představuje zejména nebezpečí v podobě ovlivňování veřejného mínění skrze obsah politikem vlastněných médií.³²

De lege ferenda proto přichází v úvahu zaměřit se ve vztahu k vlastnictví médií spíše na vyváženost obsahu než nutně na vlastnictví jako takové. Vhodnějším nástrojem k zajištění svobody, nezávislosti a plurality médií a současně také k předcházení koncentraci mediální a politické moci by tak bylo stanovení zákazu vlastnění či provozování médií nad určitý podíl na mediálním trhu. K posuzování nadlimitního postavení by mohl být příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jako je tomu v Německu³³ nebo ve Spojeném království.³⁴

³² Pouze na okraj považujeme s ohledem na přijetí novely č. 253/2023 Sb. za nezbytné zmínit nové ustanovení § 19a zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, které zakazuje právní jednání, které směřuje k tomu, aby a) byla převedena účast nebo členství veřejného funkcionáře v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, na osobu blízkou nebo osobu, se kterou jednal ve shodě, nebo aby b) se skutečným majitelem právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, stala namísto veřejného funkcionáře osoba blízká veřejnému funkcionáři nebo osoba, se kterou jednal ve shodě. Takové právní jednání je neplatné. K neplatnosti právního jednání soud přihlédne i bez návrhu. Uvedená změna má potenciál významně omezit jednání, která směřují proti smyslu a účelu ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů. Považujeme ji tedy za přínosnou.

³³ Německo pod zákon proti omezování hospodářské soutěže (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) vztahuje i převážnou část mediálního trhu, tj. tisk a rozhlasové a televizní vysílání. Zákon je dostupný na <http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/index.html>; citováno 2. 6. 2023. Základ regulace je v kapitole 4 (*Wettbewerbsregeln – pravidla soutěže*), limitní podíly představující nedovolenou koncentraci jsou definovány v § 37; pro mediální provoz jsou pak stanovena některá zvláštní pravidla (§ 30, § 38).

³⁴ Ve Spojeném království je problematika mediálních fúzí řešena obecným *Enterprise Act*, 2002, dostupným na <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>; citováno 16. 6. 2023. Relevantními jsou zejména

Prislušnost tohoto úřadu je pro tyto případy sice zčásti dána již podle současné právní úpravy,³⁵ nicméně nelze přehlížet, že problematika mediálního provozu představuje jen určitou výseč antimonopolního práva, která se vyazuje z hlediska záruk demokracie jistými specifiky v porovnání s trhem s jinými komoditami, než jsou informace. Z tohoto pohledu by si oblast mediálního provozu zasloužila stanovení specifických pravidel, která by více brala v úvahu, že rizikem zde není obecná dominance na trhu z pohledu tržních soutěžitelů *per se*, nýbrž nízká obsahová a informační diverzita.³⁶ Adresáty zákazů by pak neměly být toliko vybrané skupiny veřejných funkcionářů, ale kdokoliv, kdo by tuto diverzitu mohl ohrožovat.

Přínosem obecného a současně konkrétního řešení monopolizace by bezesporu bylo, že by dopadalo na kategorii osob nevymezenou výkonem veřejné funkce, nýbrž právě jen příznakem podílu na mediálním trhu. Sledovaným cílem by nebylo výlučně předcházet koncentraci mediální a politické, případně ekonomické moci, jakkoliv i tohoto cíle by bylo v případě relevantních adresátů (veřejných funkcionářů) dosaženo, nýbrž obecně chránit svobodu a pluralitu médií. Naproti tomu zákaz stanovený v § 4a zákona o střetu zájmů se snaží o dosahování jen prvního z uvedených cílů, přičemž však angažmá zapovídá bez ohledu na podíl inkriminované společnosti na mediálním trhu a bez ohledu na povahu provozovaného média, a to všem veřejným funkcionářům uvedeným v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, aniž by bylo vyhodnocováno, zda v případě všech tam uvedených skupin koncentrace moci skutečně hrozí.

Důraz na mediální vliv namísto pouhého podílu na mediálním trhu je patrný i např. z italské právní úpravy. Ta se vztahuje pouze na veřejné funkcionáře a jejich blízké a zaměřuje se na vyváženost obsahu médií pod vlivem veřejného funkcionáře. Dle čl. 7 italského zákona č. 215/2004, o pravidlech řešení střetu zájmů (*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*)³⁷ je úkolem Garančního úřadu pro telekomunikace zajišťovat, aby média vlastněná členem vlády, jeho druhem či družkou a příbuznými do druhého stupně dbala na dodržování zásad objektivit mediálního obsahu, a zabraňovat poskytování politických výhod takovému funkcionáři. Za tímto účelem může Úřad vydávat stanoviska s návrhem řešení vzniklé situace. V případě, že navržená řešení nebudou uplatněna a dodržována a situace zůstane neuspokojivá, může Úřad udělovat i sankce. Nadto Úřad o každém případě porušení podá informaci a detailní popis případu předsedům obou komor parlamentu.

Druhou v praxi řešenou otázkou ve vztahu k § 4a je omezení zákazu, který nedopadá na internetová média. V návaznosti na přijetí zmíněné novely č. 253/2023 Sb. vydal Senát Parlamentu ČR usnesení č. 248 z 15. schůze konané dne 2. srpna 2023, ve kterém vyslovil obavy nad skutečností, že regulace zákona o střetu zájmů obsahuje pouze zákaz vlastnictví

ustanovení § 44 a 44a. Mediální fúze posuzuje *Office of Communication* (Ofcom) a *Competition and Markets Authority* (CAM) na podnět (*intervention notice*) příslušného ministra (*Secretary of State*), jemuž potřebné informace o dění na mediálním trhu předávají právě Ofcom nebo CAM (§ 57, § 119b). K uvažované fúzi se po provedeném posouzení zpracuje zpráva, která fúzi doporučí, nebo v případě ohrožení veřejného zájmu stanoví potřebná opatření k nápravě. Sledováno je na rozdíl od českého prostředí netoliko tržní hledisko, nýbrž specificky také hledisko pluralit médií.

³⁵ Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Viz k tomu některé případy fúzí mediálních společností, které Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v minulosti posuzoval, např. fúzi soutěžitelů MTG Broadcasting AB a GES MEDIA EUROPE B.V. Tisková zpráva *ÚOHS povolil vstup strategického partnera do TV Prima* ze dne 4. 9. 2006 je dostupná na <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/78-uohs-povolil-vstup-strategickeho-partnera-do-tv-prima.html>; citováno 2. 6. 2023.

³⁶ BARTOŇ, M., HEJČ, D. In: HUSSEINI, F. BARTOŇ, M. KOKEŠ, M. KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, Čl. 17. Dostupné online na <https://www.beck-online.cz/>.

³⁷ Dostupný zde: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2004;215>

INTERNÍ

tištěných, rozhlasových nebo televizních médií a zcela opomíjí média internetová. Za tímto účelem požádal vládu, aby

a) se zabývala otázkou definice on-line médií, která doposud není dostatečně upravena v právním řádu ČR, a předložila návrh zákona, který by tuto problematiku podrobněji definoval;

b) aby se zabývala otázkou vlivu veřejných funkcionářů na internetová média a předložila návrh zákona, který by tuto problematiku řešil.

Pro srovnání lze uvést, že podle dat Českého statistického úřadu³⁸ v roce 2022 78 % české populace konzumovalo online zpravodajství. Jedná se o nezanedbatelný nárůst od roku 2011, kdy podíl Čechů vyhledávající online zprávy dosahoval 50 %. Ve věkové skupině 25-34 let dosahuje podíl osob získávajících informace v online prostředí 94 %. Je tedy zřejmé, že význam internetových médií má rostoucí tendenci. Internetová média v současné době představují hlavní a mnohdy jediný zdroj informací pro řadu obyvatel a lze očekávat, že vývoj v tomto směru bude pokračovat. Stávající regulace mediálního trhu se proto jeví jako nedostatečná. Nejedná se nicméně o problém, který by se týkal pouze zákona o střetu zájmů. Právní úprava a zejména definice internetových médií v českém právním řádu doposud chybí. Regulace tohoto fenoménu je prvořadě v gesci Ministerstva kultury. Po jejím přijetí v návaznosti na výše uvedené usnesení Senátu bude namísto otevřít otázku, zda a v jakém rozsahu internetová média podřídit zákazu podle § 4a zákona o střetu zájmů.

Návrh řešení

Lze shrnout, že český přístup zaměřující se na vlastnictví médií veřejnými funkcionáři z pohledu majetkové účasti není jediným možným a nemusí být ani nejvhodnějším přístupem. Problematickým aspektem vlastnictví médií ze strany veřejných funkcionářů je totiž především kumulace politické a mediální moci.

Je proto možné uvažovat o zmírnění zákazu tam, kde může mít z pohledu traktovaných cílů jen velmi malý přínos: vyjmutí některých skupin volených veřejných funkcionářů obcí nebo krajů a některých obsahově vymezených typů médií z dosahu zákona. Přísné nástroje regulace by mohly být zvoleny jen tam, kde je to opodstatněno vysokým rizikem kumulace moci a deformace politické či ekonomické soutěže, tj. v případě vrcholných představitelů státu v popředí se členy vlády. Alternativním přístupem může být menší důraz na eliminaci funkcionářů z mediálního trhu ve prospěch zevrubnějšího posuzování mediálního provozu, zejména co se týká obsahu a zasahování do redakční činnosti média.

Dále lze do budoucna zvážit rozšíření zákazu na internetová média a zajištění plurality médií a diverzity informací ochranou trhu s informacemi před monopolizací a jinými formami deformace mediálního trhu stanovením speciálních pravidel pro tuto oblast, která nebudou dopadat výhradně na veřejné funkcionáře a budou více zohledňovat povahu i obsah mediálního provozu.

³⁸ Údaj dostupný zde: <https://www.czso.cz/csu/czso/cesi-maji-cteni-na-webu-v-oblibe>

§ 4b Nesystematičnost ustanovení

§ 4b – vyloučení dodavatele z veřejné zakázky

Současná právní úprava (ustanovení § 4b nebylo novelou č. 253/2023 Sb. dotčeno)

§ 4b

Obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel nesmí obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání je neplatné.

ii. Mezera ve vztahu k osobám ovládaným veřejným funkcionářem

Vymezení problému

Současná podoba předmětného ustanovení zákona o střetu zájmů vylučuje ze zadávacího řízení osobu,

- a) ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, anebo
- b) ve které vlastní takový podíl společnost ovládaná veřejným funkcionářem uvedeným v § 2 odst. 1 písm. c).

Zákaz se tedy nevztahuje na osoby, které veřejný funkcionář přímo ovládá, pokud se ovládání neopírá o nadlimitní přímou majetkovou účast. Co se rozumí ovládáním upravují § 74 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOK“), přičemž ZOK ve svém § 75 zavádí rovněž vyvratitelné právní domněnky ovládání.³⁹ Je patrné, že zákaz uvedený v § 4b zákona o střetu zájmů tak nedopadá na řadu osob fakticky navázaných na veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 písm. c). Nezahrnutí osob ovládaných veřejným funkcionářem tak zjevně představuje nežádoucí mezeru v zákoně, kterou však patrně není možné překlenout výkladem s ohledem na požadavek striktní interpretace zákazů stanovených v zákoně o střetu zájmů (nález Ústavního soudu Pl. ÚS 4/17, bod 117).

³⁹ (1) Má se za to, že ovládající osobou je osoba, která může jmenovat nebo odvolat většinu osob, které jsou členy statutárního orgánu obchodní korporace nebo osobami v obdobném postavení nebo členy kontrolního orgánu obchodní korporace, jejímž je společníkem, nebo může toto jmenování nebo odvolání prosadit.

(2) Má se za to, že osobou ovládající je ten, kdo nakládá s podílem na hlasovacích právech představujícím alespoň 40 % všech hlasů v obchodní korporaci, ledaže stejným nebo vyšším podílem nakládá jiná osoba nebo jiné osoby jednající ve shodě.

(3) Má se za to, že osoby jednající ve shodě, které společně nakládají podílem na hlasovacích právech představujícím alespoň 40 % všech hlasů v obchodní korporaci, jsou osobami ovládajícími, ledaže stejným nebo vyšším podílem nakládá jiná osoba nebo jiné osoby jednající ve shodě.

(4) Má se za to, že osobou ovládající nebo osobami ovládajícími je také ten, kdo sám nebo společně s osobami jednajícími s ním ve shodě nakládá s podílem na hlasovacích právech představujícím alespoň 30 % všech hlasů v obchodní korporaci a tento podíl představoval na posledních 3 po sobě jdoucích jednáních nejvyššího orgánu této osoby více než polovinu hlasovacích práv přítomných osob.

Návrh řešení

Vztažení zákazu na společnosti, které veřejný funkcionář ovládá, pokud se ovládání neopírá o nadlimitní přímou majetkovou účast.

iii. Nahrazení „ovládání“ skutečným majitelem

Vymezení problému

Obdobně jako v případě § 4c by bylo žádoucí, zejména s ohledem na zjednodušení aplikační praxe, nahradit i v předmětném ustanovení pojem ovládání institutem skutečného majitele. Jak bylo uvedeno výše, posouzení toho, kdo je skutečným majitelem obchodní společnosti, je pro zadavatele veřejné zakázky jednodušší proces než v případě určení, zda je veřejný funkcionář její ovládající osobou. Zjednodušení by spočívalo v procesu zjišťování skutečného majitele, který by se opíral o údaje zapsané v evidenci skutečných majitelů, namísto materiálního zkoumání složitých vztahů ovládání ve společnosti. Vymezením zákazu pro společnosti, jejichž skutečným majitelem je veřejný funkcionář podle § 2 odst. 1 písm. c), by nadto došlo k odstranění mezery v zákoně uvedené v předchozím oddílu této části analýzy.

Na rozdíl od vlastnictví médií, kde by pravidla upravující střet zájmů měla směřovat zejména k regulaci kumulace politické a mediální moci, v případě zákazu účasti v zadávacím řízení regulace směřuje k podchycení konfliktu mezi osobním zájmem reprezentovaným majetkovým prospěchem veřejného funkcionáře a veřejným zájmem v podobě hospodárného nakládání s veřejnými prostředky. Vzhledem k tomu, že postavení skutečného majitele podle zákona o evidenci skutečných majitelů je založeno (byť v některých případech za pomoci domněnek) mimo jiné majetkovým prospěchem dotyčného z hospodaření společnosti, jeví se použití tohoto institutu vhodnější, než je tomu v případě stávající právní úpravy opírající se o vztahy ovládání. O postavení skutečného majitele je nadto ve srovnání s postavením ovládající osoby složitější „přijít“ účelovými převody majetku, přinejmenším v situacích, kdy je postavení skutečného majitele opřeno o prospěchovou složku.

Návrh řešení

Postihnout zákazem účasti v zadávacím řízení společnosti, vůči nimž veřejný funkcionář vystupuje v postavení skutečného majitele.

iv. Přesunutí úpravy § 4b do zákona o zadávání veřejných zakázek

Vymezení problému

Proti § 4b zákona o střetu zájmů lze zaznamenat i výhrady v tom směru, že vytváří kolizi uvnitř českého právního řádu, když stanoví samostatný důvod pro vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení, zatímco ZZVZ umožňuje zadavateli vylučovat jen z tam taxativně uvedených důvodů. Jedná se o rozpor zákazu s ustanoveními jiného zákona, přičemž na první pohled nemusí být jasný vztah mezi oběma zákony pro účely použití kolizního pravidla *lex specialis derogat generali*.

Tuto kolizi nicméně překlenul Ústavní soud když dovodil, že § 4b zákona o střetu zájmů představuje ve vztahu k ZZVZ, *lex speciali posterior*, který má aplikační přednost před *lex generali prior*, a zdůraznil, že *úmyslem zákonodárce ... nebylo stanovit pravidla pro střet zájmů s tím, že jim bude moci být uniknuto použitím s nimi nesladěných jiných zákonů, takže jejich ustanovení nelze použít tam, kde by se dostala do rozporu s účelem úpravy v zákoně speciálním, který stanoví pro zvláštní předmět regulace, tedy střet zájmů, zvláštní pravidla.*⁴⁰ Dle současné

⁴⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 205.

právní úpravy je ve světle rozhodovací činnosti Ústavního soudu postaveno najisto, že § 4b zákona o střetu zájmů má být aplikován jako samostatný a svébytný důvod pro vyloučení uchazeče o veřejnou zakázku ze zadávacího řízení, jsou-li naplněny podmínky uvedené v jeho hypotéze.

Navzdory vyjasnění vztahu mezi zákonem o střetu zájmů a ZZVZ zůstává roztržštěná právní úprava vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení nesystémovou a nepřiliš srozumitelnou pro aplikační orgány a obecně adresáty právní úpravy.

Návrh řešení

Přesunout úpravu § 4b zákona o střetu zájmů do ZZVZ.

v. Další úvahy k možné regulaci účasti veřejných funkcionářů v zadávacích řízeních

Zákaz účasti jen v případě zadávacích řízení na celostátní úrovni

V této části uvádíme některé úvahy nad možnou změnou koncepce regulace účasti osob spojených s veřejnými funkcionáři v zadávacích řízeních. Současná právní úprava (i za případného zakomponování výše navržených prvků) je totiž z hlediska své personální a věcné působnosti poměrně dost široká. Povinnost vyloučit ze zadávacího řízení subjekty navázané na veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. c) se totiž vztahuje na všechny zadavatele ve smyslu ZZVZ. Zadavateli ve smyslu ZZVZ jsou přitom vedle organizačních složek státu a dalších orgánů s celostátní působností i např. územní samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace. Veřejnými funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů jsou členové vlády nebo vedoucí jiných ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády.

Zatímco v případě zadávacího řízení realizovaného ze strany ministerstva je obava z (byť nepřímého) vlivu některého z ministrů na výběr dodavatele pochopitelná, pokud se bude jednat o veřejnou zakázku vypsanou např. příspěvkovou organizací územního samosprávného celku, lze o možném vlivu takového funkcionáře na výsledek zadávacího řízení důvodně pochybovat. Nabízí se proto otázka, zda by nebylo vhodnější omezit účast subjektů spojených s veřejným funkcionářem v zadávacím řízení pouze na úroveň, ve které daný veřejný funkcionář působí. Tak je tomu např. v Rakousku, kde členové zemských vlád nesmějí pro „své“ obchodní společnosti získávat veřejné zakázky od zemských orgánů; obdobně to platí i na spolkové úrovni.

Na druhou stranu nelze podcenit možný faktický (byť nepřímý) vliv osoby v postavení ministra na rozhodování o veřejné zakázce. Tento vliv může být dán např. politickou příslušností, která zůstává relevantní i na regionální úrovni; kontakty, které takový veřejný funkcionář má; či pouze obavou členů komise nebo dalších osob, které mají vliv na výsledek zadávacího řízení, z možného vlivu veřejného funkcionáře na jejich pracovní podmínky. Zároveň vymezení úrovně, na které má veřejný funkcionář ještě dostatečně významný vliv, by bylo *de lege ferenda* velmi obtížné.

Rozšíření osobní působnosti o další veřejné funkcionáře

V případě, že by zákaz dopadal pouze na zadavatele zadávající „na stejné úrovni“, na které působí veřejný funkcionář podle § 2 odst. 1 písm. c), přicházelo by v úvahu rozšíření tohoto zákazu i na další veřejné funkcionáře s vlivem na celostátní úrovni. Vedle prezidenta, členů vlády a vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, by se jednalo typicky o poslance a senátory. V úvahu nicméně přicházejí i další veřejní funkcionáři podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Takový postup by nicméně mohl představovat příliš extenzivní

INTERNÍ

zásah do práv a oprávněných zájmů některých soutěžitelů, který by musel být podroben důkladnému testu proporcionality.

Návrh řešení

Zvážit uvedené alternativní podoby regulace.

vi. Problematika § 4c

§ 4c – zákaz poskytování dotací a investičních pobídek

Současná právní úprava s vyznačením změn novely č. 253/2023 Sb.

§ 4c

Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla poskytování dotací nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. e) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. c) a právnické osobě, jejímž skutečným majitelem je tento veřejný funkcionář. To neplatí pro poskytnutí dotace, na kterou má žadatel při splnění podmínek stanovených právním předpisem právní nárok. Smlouva o poskytnutí dotace nebo investiční pobídky uzavřená v rozporu s tímto ustanovením je neplatná; k neplatnosti soud přihlédne i bez návrhu.

Vymezení problému

Přijetí výše popisované novely zákona o střetu zájmů zákonem č. 253/2023 Sb. ve vztahu k poskytování dotací a investičních pobídek lze považovat za krok správným směrem. I zde se totiž jedná o řešení situace konfliktu mezi majetkovým prospěchem veřejného funkcionáře a ochranou účelného a spravedlivého vynakládání veřejných prostředků. Použití institutu skutečného majitele tak představuje vhodnější kritérium, než jsou vztahy ovládání, které jsou rozhodné podle dosavadní právní úpravy. Zároveň i na tomto místě platí výše uvedený argument spojený s jednodušší identifikací skutečného majitele oproti osobě ovládající.

Novela č. 253/2023 Sb. navíc zavádí nová ustanovení § 19ha až 19hc zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, která dávají Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH) dozorová oprávnění nad dodržováním zákona o střetu zájmů, která se týkají zákazů a povinností stanovených v § 4a a § 4c zákona o střetu zájmů. Tato oprávnění ÚDHPSH představují nový nástroj řešení problematických situací spojených s těmito střety zájmů a nastavují i relativně účinné procesy zjednávání nápravy.

Přesto lze v právní úpravě i ve znění novely č. 253/2023 Sb. nalézt určité mezery, které jsou níže popsány.

Absence korespondujícího zákazu převodu účasti na osobu blízkou

Zatímco v případě § 4a zákona o střetu zájmů zavádí novela č. 253/2023 Sb. výše uvedený zákaz převodu „vlastnictví médií“ na osobu blízkou veřejného funkcionáře nebo na osobu s veřejným funkcionářem jednající ve shodě (§ 19ha odst. 5 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích), v případě § 4c takový zákaz absentuje. Problém s účelovým převáděním podílů či přenecháváním vlivu na spřízněné osoby je přitom v obou případech obdobný. Jak bylo uvedeno výše, v případě nakládání s veřejnými prostředky je zkoumání majetkového prospěchu veřejného funkcionáře podstatnější, než je tomu v případě vlastnictví médií. Pokud tedy v důsledku účelového převodu bude napříště jako skutečný majitel

INTERNÍ

v evidenci skutečných majitelů žadatele o dotaci uveden manžel veřejného funkcionáře, nebude poskytování dotace tomuto žadateli nijak omezeno. Bylo by proto dobré uvažovat o zákazu takových převodů ve vztahu k § 4c obdobně, jako je tomu ve vztahu k § 4a zákona o střetu zájmů.

Příliš úzký záběr zakazů

Přestože ustanovení § 4c ve znění novely č. 253/2023 Sb. dopadá na širší oblast poskytování dotací a investičních pobídek, než je tomu ve stávající úpravě, která dopadá výhradně na dotace poskytované podle rozpočtových pravidel, ani v této nové podobě ustanovení nedopadá na některé další formy finanční podpory z veřejných prostředků, které nejsou formálně označeny jako dotace nebo investiční pobídky. Pojmy dotace a investiční pobídky přitom nezahrnují veškeré formy podpory podobné povahy, u kterých je namístě předcházet případnému střetu zájmů při jejich poskytování. Pod pojmy dotace a finanční podpora nelze zahrnout např. návratnou finanční výpomoc ve smyslu § 10a a násl. zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Považujeme proto za žádoucí upravit vymezení zakázaného plnění podle § 4c zákona o střetu zájmů tak, aby zahrnovalo všechny přímé, nenárokové a účelově vázané formy podpory z veřejných rozpočtů, které český právní řád zná a u kterých je srovnatelný právní zájem na stanovení podmínek pro vyloučení střetu zájmů, jako je tomu v případě dotací a investičních pobídek. Definice by naopak neměla zahrnovat např. sociální transfery.

Důsledky nesplnění povinností dle § 4a a § 4c – zakotvení do zákona o střetu zájmů

Novela č. 253/2023 Sb. přináší výše uvedená ustanovení § 19ha až 19hc zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Tato ustanovení jsou systematicky zařazena do zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, neboť upravují působnost a pravomoc ÚDHPSH. V uvedených ustanoveních jsou nicméně vedle pravomocí ÚDHPSH upraveny i důsledky nesplnění povinností veřejných funkcionářů stanovených v § 4a a § 4c zákona o střetu zájmů. Celá předmětná část zákona se přitom týká výlučně zákona o střetu zájmů.

S ohledem na požadavek přehlednosti právních předpisů pro jejich adresáty (v daném případě zejména veřejné funkcionáře) a dále systematickosti právního řádu považujeme za vhodné přesunutí těchto nových ustanovení, tedy hmotněprávních ustanovení upravujících důsledky nesplnění povinností veřejných funkcionářů ve smyslu § 4a a § 4c, do zákona o střetu zájmů.

Udělování dotací formou správního rozhodnutí

Nová ustanovení (zavedená novelou č. 253/2023 Sb.) upravují podobu následků nesplnění povinností stanovených v § 4a a § 4c zákona o střetu zájmů a rovněž nástroje, kterými lze nežádoucí důsledky takto nesplněných povinností napravit. Jedním z nástrojů nápravy je ustanovení § 19hb odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

„(2) Nezruší-li správní orgán veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace, která byla uzavřena v rozporu se zákonem o střetu zájmů, Úřad se může návrhem u správního orgánu příslušného rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv domáhat jejího zrušení.“

Uvedené ustanovení nicméně opomíjí, že dotace např. podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, lze vedle uzavření veřejnoprávní smlouvy poskytovat rovněž správním rozhodnutím (viz § 14m a násl.). S ohledem na smysl a účel ustanovení, kterým je zjevně domáhat se zrušení právního aktu, který byl přijat v rozporu se zákonem o střetu zájmů

a na základě kterého je poskytována dotace, považujeme za nutné doplnit do zákona oprávnění ÚDHPSH domáhat se zrušení správního rozhodnutí o poskytnutí dotace. Současná pravomoc nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv domáhat se zrušení rozhodnutí podáním žaloby správnímu soudu, vyžaduje-li to naléhavý veřejný zájem, nemusí být pro popsání účely dostatečná.

Příliš úzké využití evidence skutečných majitelů

Ustanovení § 19hc odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích zavádí vyvratitelnou právní domněnku, že skutečným majitelem je osoba, která je jako skutečný majitel zapsána v evidenci skutečných majitelů. Tato domněnka je nicméně zákonem omezena pouze pro účely dozoru nad dodržováním zákona o střetu zájmů, tedy na činnost ÚDHPSH. Je proto otázkou, zda z této domněnky při rozhodování o poskytnutí dotace může vycházet též poskytovatel dotace, anebo zda je povinen materiálně zkoumat, kdo je skutečným majitelem žadatele o dotaci (resp. investiční pobídky) podle pravidel stanovených zákonem o evidenci skutečných majitelů. Jedním z důvodů pro nahrazení pojmu ovládání v § 4c zákona o střetu zájmů institutem skutečného majitele přitom bylo zjednodušení a zefektivnění práce dotačního orgánu.

S ohledem na výše uvedené by se jevilo jako logické explicitně rozšířit možnost využití zmíněné vyvratitelné právní domněnky rovněž na orgán poskytující dotaci nebo investiční pobídku. S ohledem na formulaci domněnky jako vyvratitelné nezaniká odpovědnost orgánu ani ÚDHPSH v pochybnostech zkoumat materiální stránku věci, resp. dát podnět k zahájení řízení o nesrovnalosti příslušnému rejstříkovému soudu.

V neposlední řadě je potřeba zmínit, že pokud by došlo k výše navrhované úpravě § 4b zákona o střetu zájmů, měla by vyvratitelná domněnka upravená nyní v § 19hc odst. 1 sloužit i zadavateli dle ZZVZ.

Návrh řešení

Upravit obdobný zákaz účelových převodů ve vztahu k § 4c zákona o střetu zájmů, jako je tomu ve vztahu k § 4a (upraveno v § 19ha odst. 5 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích).

Upravit vymezení zákazu tak, aby zahrnoval všechny nenárokové a účelově vázané formy podpory.

Přesunout obsah ustanovení § 19ha až 19hc zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích do zákona o střetu zájmů.

Doplnit do zákona oprávnění ÚDHPSH domáhat se zrušení správního rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Rozšířit možnost využití vyvratitelné domněnky v § 19hc odst. 1 rovněž na orgán poskytující dotaci nebo investiční pobídku.

vii. Rozšíření zákazu na osoby blízké veřejného funkcionáře

Vymezení problému

Zákazy upravené v § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů pro společnosti „vlastněné“ veřejnými funkcionáři dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů se mohou mít účinkem, pokud účast v zadávacím řízení či přijímání dotací není rovněž zapovězeno společností navázaným na osoby blízké takového veřejného funkcionáře. Stávající úprava totiž nebere v potaz situace, kdy veřejný funkcionář není formálně vzato účasten na společnosti čerpající veřejné prostředky

(ať už prostřednictvím dotace nebo účasti na veřejné soutěži), ale stále má skrze osobu blízkou (typicky manžela) možnost z takové společnosti profitovat. Řešeny nejsou ani případy účelového převodu účasti ve společnosti na osobu blízkou právě za účelem obcházení zákona o střetu zájmů.

Návrh řešení

Plošným řešením vymezeného problému by mohlo být rozšířit zákazy uvedené v ustanoveních § 4b a § 4c na osoby blízké veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Uvedené řešení by nicméně nemuselo obstát v testu proporcionality, neboť zákazy a omezení jsou zde ukládány osobám, které nejsou nositeli veřejných funkcí a nevykonávají státní moc. Zákaz ucházet se o veřejné prostředky by se totiž nevztahoval pouze na společnosti, které fakticky stále ovládá veřejný funkcionář nebo na případy účelových převodů, ale vztahoval by se na všechny společnosti vlastněné osobami blízkými veřejných funkcionářů. Uvedený zákaz by tak dopadal i na např. podnikání manželky veřejného funkcionáře, v němž se veřejný funkcionář nikdy osobně neangažoval ani na něj nevyvíjel žádnou formu vlivu a se kterým jsou spjaty celoživotní kariéra a legitimní ekonomické zájmy manželky veřejného funkcionáře. Je otázkou, zda by takto široký zásah naplnil i kritérium potřeby (viz níže).

Možnou alternativou plošného zákazu se proto jeví být zákaz vztahující se na společnosti spojené s osobami blízkými veřejného funkcionáře pouze za předpokladu, že veřejný funkcionář měl na takové společnosti v minulosti sám účast (přímá majetková účast, vztah ovládnutí), kterou posléze převedl na osobu blízkou. V takovém případě je namístě rovněž uvažovat o zavedení určitého časového testu, ve kterém by k převodu účasti mezi veřejným funkcionářem a jeho osobou blízkou mělo dojít (v průběhu výkonu funkce nebo po stanovenou dobu před zahájením výkonu funkce). Zvážit lze i variantu omezeného trvání zákazu (např. po dobu 3 let po převedení angažmá na osobu blízkou), neboť legitimní důvody pro jeho uložení budou zpravidla v čase slábnout společně s tím, jak bude slábnout i faktický vliv veřejného funkcionáře na chod společnosti.

viii. Absence právní úpravy řešení střetu zájmů

Vymezení problému

Právní úprava § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů neupravuje možné nástroje, kterých by mohl veřejný funkcionář využít po vstupu do funkce, aby se případnému střetu zájmů vyhnul, resp. jej efektivně a uspokojivě vyřešil. Inspirací zde může být zahraniční úprava, zejména kanadská. Kanadský zákon o střetu zájmů vyžaduje, aby podíl v podnikající právnické osobě byl při zahájení výkonu funkce převeden v rámci tzv. *Arm's Length Transaction*, vylučující účast osob blízkých, nebo vložen do tzv. „blind trustu“, tj. slepého svěřenského fondu. Jeho podstata spočívá v tom, že do jeho správy nemá veřejný funkcionář možnost zasahovat a zásadně nemá přístup ani k informacím o výsledcích hospodaření fondu, nestanoví-li mu zákon na takové informace právní nárok (např. pro účely podávání majetkových přiznání).

Užití takového nástroje by představovalo zjednodušení situace pro veřejného funkcionáře, protože by mu sám právní řád nabízel předem aprobované způsoby řešení jeho střetu zájmů. Rovněž by se jednalo o velmi významný krok směrem k veřejnosti, který by měl potenciál nezanedbatelným způsobem zvýšit důvěru v naplňování pravidel stanovených zákonem o střetu zájmů. Je však zapotřebí zvážit, zda by odkazované instituty (zejm. „blind trust“) byly využitelné i v České republice s ohledem na její politickou kulturu a symptomatické právní prostředí.

Návrh řešení

Zvážení zavedení institutu slepých fondů nebo jiných způsobů řešení střetu zájmů vrcholných veřejných funkcionářů do českého právního řádu.

b) Revize § 5 odst. 1 (zákaz pobírání odměny, podílu na zisku atp.)

Vymezení problému

Podle § 5 odst. 1 zákona o střetu zájmů platí, že „[p]oslanci nebo senátorovi, který zastupuje stát v řídících, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má stát, jím ovládané právnické osoby, Česká národní banka, nebo všechny tyto osoby společně, podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna, podíl na zisku nebo jiné plnění, s výjimkou plnění, které veřejný funkcionář obdrží v podobě úhrady pojistného na pojištění odpovědnosti za výkon funkce nebo které obdrží v souvislosti se svou účastí na jednání těchto orgánů v souladu s běžnými zvyklostmi do výše 10 000 Kč ročně“. Analogická úprava existuje v § 5 odst. 2 zákona o střetu zájmů pro uvolněné zastupitele územní samosprávy (dále jen „uvolněný zastupitel“); „[v]eřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. o) a p) [zákona o střetu zájmů], který je krajem, hlavním městem Prahou, obcí, městskou částí nebo městským obvodem územně členěného statutárního města nebo městskou částí hlavního města Prahy určen, aby vykonával funkci člena řídícího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj, hlavní město Praha, obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města nebo městská část hlavního města Prahy nebo jimi ovládaná právnická osoba má podíl nebo hlasovací práva [...] [dál stejně jako v případě odst. 1]“.

Důvod uvedeného zákazu přijetí plnění vychází ze skutečnosti, že působení vyslaného poslance, senátora (dále jen „člen parlamentu“) nebo uvolněného zastupitele v orgánech podnikající právnické osoby (dále jen „podnikající osoba“) se bude dít v rámci výkonu funkce člena Parlamentu nebo uvolněného zastupitele. Výkon této funkce je obdobou zaměstnání, a jako takový je rovněž odměňován. Přijetí plnění od podnikající osoby by proto představovalo odměňování za činnost, která již odměňována je (v rámci platu příslušné funkce). Takové dvojí odměňování není racionálně zdůvodnitelné.

Uvedená argumentace, a na této postavená stávající úprava ustanovení § 5 odst. 1 a 2 zákona o střetu zájmů, se na první pohled může jevit pochopitelná. Celá záležitost je však složitější. **Mají-li být zájmy státu, České národní banky nebo územního samosprávného celku ze strany vyslaného veřejného funkcionáře v řídících, dozorčích nebo kontrolních orgánech (dále jen „orgány“) podnikající osoby uplatňovány co možná nejefektivněji, vyžadují jisté znalosti a dovednosti na straně vyslaného, tedy jisté kvalifikační předpoklady. V koncepci standardního odměňování za výkon funkce člena Parlamentu nebo uvolněného zastupitele se běžně nepočítá s existencí specifických znalostí, schopností a dovedností, nutných k optimálnímu působení v orgánech podnikající osoby. Z uvedeného důvodu nelze zcela souhlasit se závěrem, že odměna za působení v orgánech podnikající osoby je již nutně obsažena v běžné odměně za výkon funkce poslance, senátora nebo uvolněného zastupitele. Jestliže je úkolem člena Parlamentu nebo uvolněného zastupitele určeného do orgánu podnikající právnické osoby přispět k optimalizaci hospodářských výsledků dané podnikající právnické osoby, může mít plnění poskytované členům orgánů podnikající osoby, pakliže je jeho výše navázána na hospodářské výsledky, významný motivační efekt (uvedený argument se samozřejmě neuplatní vždy, přímá nebo nepřímá účast zejména územního samosprávného celku na podnikající právnické osobě může sledovat především veřejně prospěšný účel, a nikoli ryze komerční).**

Jakkoli z výše artikulovaného vyplývá, že **poskytování plnění členům Parlamentu nebo uvolněných zastupitelů určených k zastupování státu nebo územního samosprávného**

INTERNÍ

celku v orgánech podnikající osoby, na které se stát, ČNB nebo územní samosprávný celek přímo nebo nepřímo účastní, **může být** samo o sobě **obhajitelné a přínosné, musí být rovněž rozumně zdůvodnitelná její výše**; důvodem vyslání členů Parlamentu nebo uvolněných zastupitelů do orgánů dané podnikající právnické osoby je totiž obstarávání veřejného zájmu, a v tomto rámci veřejného zájmu musí být zdůvodnitelná výše jejich odměňování za působení v orgánech podnikající osoby.

Pro stanovení způsobu určení rozumně zdůvodnitelné výše plnění je možné se inspirovat v právní úpravě určení (maximální) výše odměny státního zaměstnance v orgánech podnikající osoby podle ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“). Podle věty druhé a třetí uvedeného ustanovení platí: *„Celkový úhrn odměn vyplacených státnímu zaměstnanci za všechna členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost za kalendářní rok včetně podílu na zisku či jiného plnění (dále jen "plnění") činí nejvýše 25 % z ročního úhrnu nejvyššího platového tarifu a nejvýše přípustného osobního příplatku v příslušné platové třídě a v případě představeného též příplatku za vedení, který mu lze jako nejvýše přípustný přiznat podle přílohy č. 2 k tomuto zákonu, a to podle služebního místa, na kterém státní zaměstnanec v příslušném kalendářním roce naposledy vykonával službu. Státní zaměstnanec je povinen služební orgán bezodkladně informovat o každém plnění, které mu bylo vyplaceno.“*

Způsob stanovení maximální výše odměňování státního zaměstnance za působení v orgánech podnikající osoby v citovaném ustanovení služebního zákona **lze obdobně použít pro určení horní meze plnění členů Parlamentu a uvolněných zastupitelů za působení v orgánech podnikající osoby.**

Návrh řešení

Zvážit způsob a výši odměňování vybraných veřejných funkcionářů podle § 5 odst. 1.

c) § 5 - problematika souběhu funkcí

Vymezení problému

Člen zastupitelstva obce nebo kraje, který je obcí nebo krajem vyslán do orgánů podnikající právnické osoby, ve kterých vlastní předmětná obec, či kraj, nebo obcí, či krajem ovládaná právnická osoba, podíl nebo hlasovací právo, může být vedle členství v zastupitelstvu obce rovněž člen zastupitelstva kraje. Uvedené platí rovněž naopak. Přičemž v dané podnikající právnické osobě mohou mít přímo nebo nepřímo vlastní podíl, či hlasovací práva jak předmětná obec, tak i předmětný kraj. A nad to může být člen zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje rovněž členem Parlamentu, a to v situaci, kdy stát v té samé podnikající právnické osobě, přímo nebo nepřímo, rovněž vlastní podíl nebo hlasovací práva. Nelze vyloučit situaci, kdy zájmy obce, kraje nebo státu v dané podnikající právnické osobě nebudou v souladu. Proto je třeba přijmout opatření, aby do orgánů vyslaná osoba v těchto orgánech skutečně hájila zájmy subjektu, který jí vyslal, a nikoli subjektu, jehož zastupitelstva je rovněž členem (v případě státu členem Parlamentu).

Návrh řešení

Lze si představit dva druhy opatření proti uvedené nežádoucí situaci. Jednak **zákaz vysílat do orgánů podnikající právnické osoby zastupitele nebo členy Parlamentu, kteří jsou rovněž členy jiného zastupitelstva územního samosprávného celku (obce nebo kraje) nebo členy Parlamentu, pakliže v dané podnikající právnické osobě příslušná obec, kraj nebo stát vlastní přímo nebo nepřímo podíl nebo hlasovací práva.**

Vzhledem k předpokladu, že k uvedenému rozporu zájmů bude docházet jenom v omezeném množství případů, se tento návrh počítající s úplným zákazem vysílat za uvedených podmínek zastupitele nebo člena Parlamentu do orgánů příslušné podnikající právnické osoby jeví být neodůvodněně přísným.

Vedle toho si lze jako preventivní opatření představit povinnost oznámit vysílajícímu orgánu (člen zastupitelstva⁴¹ zastupitelstvu nebo radě, v případě člena parlamentu příslušnému ministerstvu a výboru), že je členem zastupitelstva dalšího územně samosprávného celku nebo členem Parlamentu, přičemž onen územně samosprávný celek nebo stát vlastní v té samé podnikající právnické osobě, přímo nebo nepřímo, podíl nebo hlasovací práva. Uvedené oznámení by byl povinný učinit rovněž zastupitel nebo člen Parlamentu, který by se po jmenování za daných podmínek teprve stal členem zastupitelstva územního samosprávného celku nebo členem Parlamentu (v úvahu připadá např. oznámit uvedené bez zbytečného odkladu, maximálně ve lhůtě sedmi kalendářních dnů). Řádné nesplnění uvedené oznamovací povinnosti by bylo postižitelné jako přestupek. Vysílající orgán by mohl vyslaného kdykoli odvolat (v případě státu by tak činilo příslušné ministerstvo na návrh výboru nebo po projednání ve výboru).

d) Ochranná doba (§ 6)

Vymezení problému

Ustanovení § 6 zákona o střetu zájmů upravuje tzv. ochrannou dobu nebo také „cooling-off period“. Jedná se o opatření, které má zamezit nekontrolovanému přesunu odborníků z veřejného do soukromého sektoru nebo nadměrnému využívání informací a dovedností získaných při výkonu veřejné funkce pro soukromé účely. Hlavním smyslem ustanovení je však zamezit tomu, aby veřejný funkcionář při výkonu své funkce činil kroky ve prospěch soukromého subjektu, se kterým plánuje v budoucnu – po odchodu z funkce – spolupracovat. Veřejný funkcionář proto **nesmí po dobu 1 roku po skončení výkonu funkce pracovat pro podnikající právnickou osobu, pokud taková právnická osoba v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřela smlouvu se státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo zřízenou či založenou státem nebo územním samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil, o takové smlouvě rozhodoval**. Veřejný funkcionář nesmí být takovou právnickou osobou zaměstnán a ani nesmí působit v jejích orgánech. Totéž platí pro právnické osoby, které jsou takovou právnickou osobou nebo zaměstnavatelem řízeny nebo ovládány.

Z uvedeného vymezení ochranné doby je patrné, že zvolená úprava je velmi omezená. Týká se totiž výlučně případů veřejných funkcionářů, kteří rozhodovali o nadlimitní veřejné zakázce. Jakkoliv je význam rozhodování o nadlimitních veřejných zakázkách zřejmý s ohledem na vynakládání velkého množství veřejných prostředků, nelze považovat takto úzce vymezenou oblast za dostatečnou. Analýza se proto dále věnuje vybraným oblastem, ve kterých by bylo možné úpravu ochranné doby rozšířit.

Veřejné zakázky

Jak bylo uvedeno výše, ochranná doba se vztahuje pouze na veřejné funkcionáře, kteří rozhodovali o nadlimitní veřejné zakázce. Hranice pro stanovení nadlimitní veřejné zakázky je

⁴¹ V tomto případě by uvedená povinnost byla vůči oznamovací povinnosti o osobním zájmu podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů ve vztahu speciality.

stanovena nařízením vlády č. 17/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku je stanoven ve výši 3 653 000 Kč, resp. 5 610 000 Kč (v závislosti na typu veřejného zadavatele) na dodávky a služby a 140 448 000 Kč na stavební práce. V případě, že se jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu⁴² nebo podlimitní veřejnou zakázku,⁴³ ochranná doba se na veřejného funkcionáře nevztahuje. To v praxi znamená, že např. veřejný funkcionář, který rozhodoval o veřejné zakázce na stavební práce v hodnotě sta milionů Kč, **může po skončení výkonu funkce zcela bez omezení jít pracovat pro dodavatele, který takovou veřejnou zakázku obdržel.** Potenciál pro střet zájmů, a dokonce i závažnou formu korupce, je v takovém případě zřejmý. **Lze proto argumentovat, že by bylo vhodné rozšířit ochrannou dobu v zákoně o střetu zájmů i na rozhodování o dalších veřejných zakázkách. Minimálně by měly být zahrnuty veřejné zakázky podlimitní.**

Rozhodování o dalších otázkách

Dotace

Rozhodování o veřejných zakázkách nepředstavuje jedinou situaci, kdy je přechod bývalého veřejného funkcionáře k subjektu, o kterém rozhodoval při výkonu funkce, spojen s významným korupčním rizikem. Obdobná situace jako v případě zadávání veřejných zakázek nastává ve vztahu k rozhodování o žádosti o dotaci. I zde dochází k nakládání s nemalými veřejnými prostředky, přičemž samotný zákon o střetu zájmů význam omezení dotací ve vztahu k veřejným funkcionářům z tohoto důvodu akcentuje ve svém § 4c. **Lze proto uvažovat o tom, vztáhnout pravidla ochranné doby i na rozhodování o dotacích.** Stanovení finančního limitu je zde k úvaze, mělo by se nicméně jednat patrně o srovnatelnou úpravu jako v případě zadávání veřejných zakázek. V obou případech je totiž ohrožen stejný zájem – ochrana hospodárného nakládání s veřejnými prostředky.

Licence, povolení, omezený vstup na trh

Riziko střetu zájmů a s ním spojené významné korupční riziko však **není limitováno pouze na případy, kdy je nakládáno s veřejnými prostředky.** Řada veřejných funkcionářů totiž působí u institucí **regulujících určitá odvětví**, ve kterých působí podnikající právnické osoby. Jedná se zejména o oblasti, kdy je daný veřejný funkcionář **nadán pravomocí udělovat určité licence či povolení.** Pokud se taková licence týká možného vstupu na daný trh či je nezbytnou podmínkou k výkonu určité činnosti, je zde logicky **zvýšené riziko korupčního působení** na daného funkcionáře. Tomu může být nabídnuta např. vysoká manažerská pozice ve společnosti, které má udělit předmětnou licenci. V současné podobě zákona o střetu zájmů je takový přechod možný.⁴⁴ Uvedené riziko je obzvláště problematické v odvětvích, kde je omezený přístup na daný trh spojený s udělováním licencí či povolení a zároveň na daném trhu vystupují ekonomicky velmi silní hráči – např. energetika, farmacie či telekomunikace. Motivace v podobě následné lukrativní pracovní nabídky může ve vztahu k veřejným funkcionářům představovat nezanedbatelné korupční riziko.

V neposlední řadě je potřeba uvést, že rozšířením pravidel ochranné doby na další oblasti nad rámec veřejných zakázek by představovalo krok naplňující požadavky vyplývající

⁴² Viz § 27 ZZVZ.

⁴³ Viz § 26 ZZVZ.

⁴⁴ Je nicméně možné, že podobné jednání v závažné podobě naplní skutkovou podstatu např. trestného činu přijetí úplatku. Lze si nicméně představit řadu situací, které zákon o střetu zájmů nezakazuje a které nebudou ani postizitelné podle jiného právního předpisu.

INTERNÍ

pro Českou republiku z mezinárodních závazků. Jedná se např. o požadavek Skupiny států proti korupci (GRECO) při Radě Evropy.

S ohledem na výše uvedené považujeme za nutné provést zhodnocení korupčních rizik v jednotlivých odvětvích a zvážit rozšíření ochranné doby na veřejné funkcionáře rozhodující o udělování licencí, povolení a obdobných oprávnění nezbytných pro vstup na významně regulované trhy.

Otázka rozsahu zákazu a vazba na případnou kompenzaci

U výše uvedených rozšíření aplikace ochranné doby je na místě pečlivě zvážit rozsah, ve kterém bude přechod veřejného funkcionáře mezi veřejným a soukromým sektorem omezen. V případě rozhodování o udělování dotací, licencí či jiných povolení se nabízí řešení obdobné jako v případě rozhodování o veřejných zakázkách. **Veřejný funkcionář by tak nesměl po skončení výkonu funkce spolupracovat pouze s právníckými osobami nebo zaměstnavateli, o jejichž dotaci, povolení či licenci při výkonu funkce rozhodoval.**

Složitější je nicméně situace u veřejných funkcionářů působících u některého z regulátorů, kteří se např. podílí na vydávání obecně závazných právních předpisů, které mají dopad na širší okruh subjektů, ale zároveň mohou být účelově „šité na míru“ např. budoucímu zaměstnavateli veřejného funkcionáře. U takových veřejných funkcionářů pak přichází v úvahu kompletní zákaz působit po určitou dobu v soukromém sektoru v daném odvětví. To může mít nicméně za následek faktickou nemožnost zaměstnat daného odborníka (veřejného funkcionáře) v odvětví jeho specializace, kterou často získával po řadu let. **V takovém případě je pak potřeba uvažovat o volbě finanční kompenzace veřejného funkcionáře za dodržování pravidel ochranné doby.** Částečnou inspirací zde může být zákon o státní službě, který ve svém § 83 upravuje tzv. zákaz konkurence pro předem určené představené a jiné státní zaměstnance. Po dobu trvání zákazu konkurence přísluší bývalému státnímu zaměstnanci peněžité vyrovnání ve výši průměrného výdělku, kterého dosahoval na služebním místě. Zákon o státní službě upravuje i sankci za nedodržení zákazu konkurence. Osoba, která zákaz konkurence poruší, je povinna vrátit služebnímu úřadu dvojnásobek poměrné části peněžitého vyrovnání, která se určí počtem dnů od počátku porušení zákazu konkurence do konce jeho trvání.

Délka ochranné doby

Zákaz konkurence pro bývalého veřejného funkcionáře **platí jen po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce** veřejné funkce. Současně platí, že bývalý veřejný funkcionář je takto po dobu 1 roku omezen jen ve vztahu k těm podnikajícím právníckým osobám, s nimiž veřejný subjekt, v němž působil, **uzavřel smlouvu v posledních 3 letech** přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře. To znamená, že po uplynutí 1 roku od skončení výkonu veřejné funkce už bývalý veřejný funkcionář **není jakkoliv omezen v případném podnikatelském či pracovněprávním angažmá k těmto podnikajícím právníckým osobám.** Žádným způsobem pak veřejný funkcionář nebude omezen v případě, že k uzavření smluvního vztahu mezi veřejným subjektem a podnikající právníckou osobou došlo více než 3 roky před ukončením výkonu veřejné funkce. V takovém případě může bývalý veřejný funkcionář vstoupit do právního vztahu s podnikající právníckou osobou ihned po skončení výkonu veřejné funkce.

Minimálně **v případě zadávání nadlimitních veřejných zakázek** a v případě **rozhodování o žádostech o dotace** (s možným zohledněním vybraných finančních limitů) lze shledat trvání zákazu konkurence jen po **1 rok** od skončení výkonu veřejné funkce jako **nedostatečné**. Zároveň je otázkou, zda by nebylo na místě prodloužit i období před skončením výkonu funkce,

ve kterém veřejný funkcionář o předmětném subjektu rozhoduje s následkem aktivace ochranné doby. S ohledem na míru korupčního rizika spojeného s nakládáním s významným objemem finančních prostředků lze uvažovat o prodloužení obou těchto časových úseků.

Jak vyplývá z komparativní studie k problematice střetu zájmů, kterou si Ministerstvo spravedlnosti nechalo zpracovat v rámci Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu financovaného z finančního mechanismu Fondů EHP 2014–2021 v rámci programu Řádná správa, ochranná doba v délce jednoho roku není nestandardní. Z pohledu efektivnosti prevence střetu zájmů je nicméně nutné vzít v potaz, že v zemích, které se vyznačují vysokou mírou politické kultury ve vztahu k problematice prevence střetu zájmů, je přechod mezi veřejným a soukromým sektorem podmíněn souhlasem nezávislé instituce. Je tomu tak např. ve Francii, Kanadě, Norsku či Španělsku. Nadto ochranná doba má trvání ve Francii tři roky a ve Španělsku dva roky. Zpřísnění pravidel ochranné doby v České republice by tak nevybočovalo z mezinárodních standardů a příkladů dobré praxe. **V omezení délky doby, ve které veřejný funkcionář před skončením výkonu funkce rozhoduje s následkem aktivace ochranné doby (3 roky), je přitom Česká republika v mezinárodním srovnání osamocena.** Obvykle se ochranná doba po skončení výkonu funkce vztahuje na oblasti či subjekty, o kterých bývalý veřejný funkcionář rozhodoval po celou dobu výkonu funkce.

Uvažované rozšíření délky ochranné doby by však bylo vhodné vztáhnout pouze k vybraným konkrétním subjektům, o kterých veřejný funkcionář rozhodoval. Pokud by se jednalo o výše uvedený „sektorový“ zákaz působení ve vybraném odvětví, není patrně spravedlivé bývalého veřejného funkcionáře dlouhodobě omezovat v uplatnění jeho získaných dovedností a expertízy, přinejmenším bez odpovídající finanční kompenzace. Takový zákaz by ostatně mohl představovat nepřiměřený zásah do ústavně zaručeného práva na svobodnou volbu povolání.

Posouzení vhodnosti zvolených veřejných funkcionářů

Ustanovení § 6 zakotvuje zákaz konkurence pouze pro některé veřejné funkcionáře. Uvedená omezení dopadají na převážnou většinu veřejných funkcionářů vyjmenovaných v § 2 odst. 1 a 2 zákona o střetu zájmů s výjimkou:

- poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky,
- senátora Senátu Parlamentu České republiky,
- starosty obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosty obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo členů rady obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni,
- ředitele bezpečnostního sboru a vedoucího příslušníka bezpečnostního sboru 1. a 2. řídící úrovně podle zvláštního právního předpisu v bezpečnostním sboru (s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb),
- vojáka z povolání ve vojenské hodnosti podplukovník a vyšší vojenské hodnosti (s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb),
- ředitele veřejné výzkumné instituce podle zákona o veřejných výzkumných institucích.

INTERNÍ

Někteří veřejní funkcionáři, kteří jsou ze zákazu konkurence vyňati, jsou však z pozice své funkce oprávněni rozhodovat o uzavření smlouvy za zadavatele veřejných zakázek. Například starosta obce, místostarosta obce či člen rady obce, kteří nejsou pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněni, mohou z pozice své funkce rozhodovat o uzavření smlouvy na nadlimitní veřejnou zakázku s tím, že mohou již dnem následujícím po ukončení výkonu veřejné funkce uzavřít např. pracovní smlouvu na vysoké pozici podnikající osoby, která byla vybrána jako zhotovitel veřejné zakázky, o které bylo veřejným funkcionářem rozhodováno. V daném případě se zákaz konkurence dle § 6 neuplatní, neboť se jednalo o veřejného funkcionáře dle § 2 odst. 1 písm. q). Pokud by pro výkon funkce veřejný funkcionář byl uvolněn, pak by se zákaz konkurence uplatnil, neboť by všechny podmínky byly naplněny. Přitom byl v obou případech ohrožen stejný zájem – ochrana hospodárního nakládání s veřejnými prostředky – ve stejné intenzitě.

Dále pokud by došlo k rozšíření zákazu konkurence i na další oblasti, jak je uvedeno výše, je patrné, že přinejmenším někteří dnes vyjmutí veřejní funkcionáři budou mít ve vybraných případech pravomoc rozhodovat v těchto rozšířených oblastech.

S ohledem na výše uvedené považujeme za nutné provést zhodnocení korupčních rizik ve vztahu k veřejným funkcionářům, na které ustanovení dopadá, a zvážit rozšíření rovněž o okruh veřejných funkcionářů, kteří mají z pozice své funkce rozhodovat o zadávání veřejných zakázek nebo o žádostech o dotaci či o veřejné funkcionáře, kteří vystupují z pozice regulátora.

Návrh řešení

Rozšíření ochranné doby na rozhodování o dalších typech veřejných zakázek. Minimálně by měly být zahrnuty veřejné zakázky podlimitní.

Rozšíření ochranné doby na rozhodování o dotacích minimálně v obdobných limitech jako v případě veřejných zakázek.

Zvážit rozšíření ochranné doby na rozhodování o udělování licencí a jiných povolení. Provést analýzu korupčních rizik jednotlivých odvětví.

Zvážit zavedení kompenzace za dodržování pravidel ochranné doby ve vybraných případech.

Zvážit prodloužení ochranné doby a zrušení či prodloužení tříletého období před skončením výkonu funkce veřejného funkcionáře, v němž tento s následkem aktivace ochranné doby rozhodoval, tak, aby se ochranná doba vztahovala na subjekty či oblasti, o kterých veřejný funkcionář rozhodoval za celou dobu výkonu funkce.

Zvážit rozšíření okruhu veřejných funkcionářů, na které se zákaz konkurence vztahuje.

e) Omezení přijímání darů

Vymezení problému

Z komparativní studie vypracované v roce 2022 ze strany Transparency International ČR pro Ministerstvo spravedlnosti vyplývá, že Česká republika v mezinárodním srovnání postrádá explicitní obecná pravidla týkající se přijímání darů veřejnými funkcionáři.

Tato oblast je v zákoně o střetu zájmů řešena především prostřednictvím institutu oznámení o peněžitých příjmech a jiných majetkových výhodách podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona, kdy součástí oznamovaných skutečností jsou dary přijaté v průběhu oznamovaného období. Podle § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů je pak veřejný funkcionář povinen uvést u každého příjmu

INTERNÍ

ve smyslu ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů, tedy rovněž přijatých darů, mj. jejich zdroj.

Úprava oznamovací povinnosti obsažená v § 11 odst. 2 písm. a) nicméně nezahrnuje situace, kdy je hodnota daru přijatého veřejným funkcionářem nižší než 10 000 Kč anebo pokud souhrnná výše vedlejších příjmů nebo jiných majetkových výhod veřejného funkcionáře nepřesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč. Přijaté dary se mohou do oznámení promítnout také v rámci oznámení o majetku (§ 10 odst. 1 zákona o střetu zájmů). Nicméně zde jsou limity pro oznámení ještě volnější (u tzv. vstupního oznámení jsou to věci, jejichž hodnota přesahuje 500 000 Kč, u průběžného a výstupního oznámení pak věci, jejichž hodnota je alespoň 50 000 Kč, a to pouze v případě, že součet hodnot nově nabytých věcí za dané období přesáhne 500 000 Kč). Existuje proto prostor pro přijímání darů v nezanedbatelné hodnotě v průběhu výkonu funkce, které veřejný funkcionář vůbec nemusí oznamovat.

V této souvislosti vyvstává otázka, zda by v souvislosti s výkonem funkce veřejného funkcionáře nemělo být omezeno přijímání darů jako takové. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů uvádí, že „[v]eřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce [...] Dojde-li ke střetu řádného výkonu funkce ve veřejném zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. [...] Veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, [...] že využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody [...]“. Uvedené se vztahuje rovněž na přijímání darů v souvislosti s výkonem funkce. Kromě této obecně koncipované povinnosti lze však považovat za vhodné, aby zákaz přijímat dary **v souvislosti s výkonem funkce**, resp. na úkor jejího řádného výkonu, byla v zákoně o střetu zájmů zakotvena explicitně. Uvažovat lze rovněž o stanovení určitého limitu pro hodnotu daru, který je veřejný funkcionář oprávněn přijímat⁴⁵. Zároveň by měla být zachována možnost přijmout tzv. protokolární dary.

Návrh řešení

Zvážit legislativní změnu zákona o střetu zájmů, kde by bylo nově zakotveno, že veřejný funkcionář v průběhu výkonu funkce **nesmí přijímat dary, pakliže by jejich přijetí mohlo ohrozit výkon jeho funkce nebo zjevně ohrozit důvěru v její řádný výkon**. Alternativně lze uvažovat o stanovení maximální hranice hodnoty daru nebo zavedení povinnosti veřejného funkcionáře oznamovat veškeré dary, které v souvislosti s výkonem funkce obdržel. Porušení uvedené povinnosti by mělo zakládat přestupkovou odpovědnost.

⁴⁵ Obdobně v případě státních zaměstnanců § 77 písm. j) zákona o státní službě upravuje, že *státní zaměstnanec je povinen [...] v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem*.

4. Problematika oznámení vkládaných do CRO

a) Automatické propojení CRO a veřejných rejstříků (při podávání oznámení či kontrolách)

Vymezení problému

Stát již disponuje částí informací, které jsou předmětem oznamovací povinnosti veřejných funkcionářů podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů. Často se jedná o informace, které jsou součástí informačního systému veřejné správy. Současná právní úprava vyžaduje, aby veřejný funkcionář pod hrozbou správní sankce tyto údaje znovu (manuálně) při podávání oznámení uvedl. S ohledem na snahu o zajištění moderní a efektivní státní správy, která bude zbavena nadbytečné byrokracie, je vhodné, aby informace pro účely oznámení podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů, kterými jakožto údaji informačních systémů veřejné správy stát disponuje, byly opatřovány přímo stahováním z nich⁴⁶. **V důsledku uvedeného by nejen došlo ke snížení zátěže pro oznámení podávající veřejné funkcionáře, ale rovněž i k výraznému snížení rizika, že se do CRO dostanou nepřesné, neúplné nebo i zcela chybné údaje v důsledku pouhé nepozornosti či jiného nedopatření. Zajištění účelu evidence informací v CRO bude navrženým postupem posíleno.**

Obdobné automatické provázání s veřejnými rejstříky a seznamy by bylo vhodné umožnit v případě kontrol ze strany Ministerstva spravedlnosti.

Návrh řešení

Umožnit propojení veřejných rejstříků a dalších informačních systémů veřejné správy s CRO; primárně by šlo např. o živnostenský rejstřík, obchodní rejstřík, rejstřík vozidel, katastr nemovitostí. Je možné propojení i s informacemi o příjmech z daňového přiznání po vzoru z jiných evropských zemí. Veřejný funkcionář by pak v oznámení potvrdil správnost či doplnil chybějící informace v dané části oznámení.⁴⁷

b) Stavba součástí pozemku [oznámení o majetku (§ 10 odst. 2 písm. a)]

Vymezení problému

Ustanovení § 10 zákona o střetu zájmů upravuje povinnost všech veřejných funkcionářů s oznamovací povinností dle zákona o střetu zájmů, podávat oznámení o majetku, včetně věcí nemovitých. Zákonná definice věcí nemovitých však může rozporovat účelu oznamovací povinnosti dle zákona o střetu zájmů. **Bude se jednat zejména o ustanovení § 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), podle kterého je stavba považována za součást pozemku.**

Vymezení věcí nemovitých a zásada „stavba součást pozemku“

Zákon o střetu zájmů v případě vymezení věcí nemovitých vychází z ustanovení občanského zákoníku jako obecného právního předpisu, kdy za věci nemovité **považuje pozemky včetně staveb na nich zřízených**. S ohledem na současnou právní úpravu mají veřejní funkcionáři ve svém oznámení o majetku oznámit vlastnictví či nabytí pozemku. V případě, kdy

⁴⁶ Podobný systém již existuje v případě oznamování podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o střetu zájmů skutečností podle § 10 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů (tedy oznamování nemovitostí v rámci tzv. vstupního oznámení), jež mohou být „načítány“ přímo z katastru nemovitostí.

⁴⁷ V této souvislosti upozorňujeme na zaslání žádosti projektu Evropské komise TSI 2024 (Nástroje technické podpory) s názvem Digitalizace na úseku střetu zájmů, jehož cílem je analýza možnosti využití digitálních nástrojů a AI při detekování střetu zájmů.

INTERNÍ

na předmětném (oznámeném) pozemku následně dojde k výstavbě stavby (např. rodinného domu), nemají již veřejní funkcionáři povinnost tuto skutečnost ve svých následných oznámeních o majetku oznamovat, neboť se nejedná o nabytí nemovité věci v průběhu výkonu funkce, když předmětný vystavěný rodinný dům není podle občanského zákoníku samostatnou nemovitou věcí, ale součástí pozemku, na kterém byl zřízen. V případě výstavby domu dojde de facto „jen“ k zhodnocení (již dříve oznámeného) pozemku, tedy jiné věci nemovité. **Zhodnocení věci nemají veřejní funkcionáři povinnost v oznámení promítnout.**

Nezohlednění zhodnocení nemovitosti

V současné podobě právní úpravy nedochází k promítnutí možného finančního zhodnocení věci nemovitých do oznámení o majetku veřejných funkcionářů. **Přitom vystavěním stavby na pozemku zpravidla dochází k významnému zhodnocení nemovitosti (pozemku).** Toto zhodnocení by mohlo být výrazným zdrojem střetu zájmů a korupčních rizik u veřejného funkcionáře.

Cílem zákona o střetu zájmů je zajistit integritu veřejných funkcionářů a zvýšení transparentnosti jejich majetkových poměrů. Zhodnocení pozemku vystavěním např. rodinného domu, či rozsáhlou rekonstrukcí stavby, patří rovněž k „nejvíce viditelným změnám“ majetkových poměrů veřejného funkcionáře ze strany veřejnosti. Zpravidla tomu tak bude zejména na komunální úrovni. Ze strany veřejnosti tak dochází k otázkám a podnětům, z jakého důvodu nebyla tato zhodnocení majetku veřejného funkcionáře do jeho oznámení promítnuta. Rovněž dochází ke ztížení možnosti kontroly ze strany veřejnosti i Ministerstva spravedlnosti.

Návrh řešení

Zvážit uplatnění speciality zákona o střetu zájmů vůči občanskému zákoníku a s tím spojené rozšíření vymezení věci nemovitých dle ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů. Za věc nemovitou by dle zákona o střetu zájmů byla považována rovněž stavba, která by byla dle občanského zákoníku považována za součást pozemku. S rozšířením definice věci nemovitých by došlo rovněž k rozšíření oznamovací povinnosti veřejných funkcionářů.

c) Oznamování bankovních účtů

Vymezení problému

Současná zákonná úprava neupravuje oznamování bankovních účtů, resp. prostředků na nich deponovaných v souladu se smyslem a účelem zákona. Účet v bance je pro účely zákona o střetu zájmů posuzován jako jiná věc movitá určená podle druhu [§ 10 odst. 2 písm. d)]. Veřejný funkcionář uvádí účet pro účely vstupního oznámení tehdy, pokud byl založen přede dnem předcházejícím zahájení výkonu funkce, a to v případě, že je na něm deponováno alespoň 500 000 Kč. V rámci průběžného oznámení se pak oznamují pouze nově vzniklé (založené) účty v příslušném období, a to pouze tehdy, pokud je na nich uloženo alespoň 50 000 Kč a v součtu s ostatními nově nabytými movitými věcmi za dané období je přesažena hodnota 500 000 Kč. V praxi toto vede k situacím, kdy veřejný funkcionář své bankovní účty nemusí uvádět, případně není vyloučené ani účelové rozdělování hodnot deponovaných na účtu s cílem vyhnout se oznamovací povinnosti (založení několika účtů pod limitní hodnotu namísto jednoho).

Návrh řešení

Zakotvit povinnost oznamovat deponované prostředky na bankovních účtech v každém oznámení, bez ohledu na datum vzniku účtu. Např. oznámení stavu peněžních prostředků na bankovních účtech k 31.12. kalendářního roku (u průběžného oznámení) nad určitou limitní

hodnotu (např. 50 000 Kč), případně doplněné o informaci, kolik bankovních účtů veřejný funkcionář má (aby byla možnost odhalit např. účelové zakládání vícero účtů s cílem vyhnout se oznamovací povinnosti.)

Zakotvení účinné kontroly ve věci účtů a prostředků na těchto deponovaných vyžaduje zakotvení oprávnění prolomit za daným účelem bankovní tajemství.

d) Problematika posouzení příjmů ve smyslu zákona o střetu zájmů

Vymezení problému

Zákon o střetu zájmů neobsahuje definici pojmu „příjem“.⁴⁸ Text zákona hovoří o „*příjmu nebo jiné majetkové výhody*“, což v praxi vede k různým interpretacím, jaká všechna plnění je možné pod „příjem“ zařadit, a tudíž co vše je veřejný funkcionář povinen oznamovat. Toto způsobuje značnou nejednotnost v údajích, které jsou (resp. nejsou) do CRO vkládány.

Vzhledem k tomu, že zákon používá v souvislosti s příjmem také dovětek „*nebo jiná majetková výhoda*“, by systematicky bylo možno shrnout, že i „příjem“ ve smyslu zákona o střetu zájmů má být posouzen pouze jako zisk, resp. obohacení veřejného funkcionáře (zvýšení hodnoty jeho jmění). Toto ale odporuje smyslu zákona (situace, kdy má někdo vysoké příjmy, ale zároveň je ve „ztrátě“ z důvodů vysokých výdajů, by se tak v oznámení neobjevily) a do značné míry ztěžuje vypovídající schopnost informací z CRO.

Problematické situace jsou např.:

- posouzení příjmu z podnikání – lze oznámit pouze zisk, nebo naopak „hrubé“ příjmy (tj. bez odečtení nákladů v podobě předpokládané zákonem o daních z příjmů);
- prodej věci (např. automobilu) – v situaci, kdy někdo prodá věc, kterou v minulosti pořídil, a „příjem“ z prodeje je nižší než původní kupní cena – nejedná se o „majetkovou výhodu“, nicméně z hlediska veřejné kontroly může takový „příjem“ být významnou položkou (zejména v situaci, kdy si za dané prostředky veřejný funkcionář znovu pořídí nějaký majetek);
- obdobně pak prodej nemovité věci – zde může být prodejní cena naopak vyšší než kupní cena – je příjem celá částka, kterou veřejný funkcionář obdržel, nebo jen kladný rozdíl z částek?;
- směna věcí – jak posoudit, co je příjem v daném případě;
- nabytí majetku děděním – v praxi je oznamováno spíše v rámci oznámení o majetku, v případě nabytí finančních prostředků pak v části oznámení o příjmech. Někdy veřejný funkcionář uvede skutečnost jak v oznámení o majetku, tak v oznámení o příjmech, což vede k duplicitě. Obdobné problémy jsou v případě darování.

Do určité míry samostatnou kategorií v praxi sporných případů jsou situace, kdy veřejný funkcionář za oznamované období prodá nějakou věc a zároveň pořídí novou. Zákon o střetu zájmů hovoří jednak o „příjmu za období“, dále požaduje oznámit „nabytí majetku za období“. Toto proto může vést k určitým duplicitám, které veřejný funkcionář v praxi upřesňuje v kolonce „poznámka“, ta ale není veřejnosti viditelná.

Návrh řešení

Z hlediska účelu oznamovací povinnosti by bylo vhodné, aby veřejný funkcionář oznamoval vždy celou přijatou částku (možnost veřejnosti porovnat přijatou částku se situací na trhu,

⁴⁸ Podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů je veřejný funkcionář zapisovaný do registru oznámení „[...] povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit, že [...] během výkonu funkce získal jakékoliv **peněžitě příjmy nebo jiné majetkové výhody** [...]“.

INTERNÍ

možnost posoudit, zda měl veřejný funkcionář z daného prodeje prostředky na pořízení dalšího oznámeného majetku atp.). Z tohoto hlediska by bylo vhodné navázat pojem *příjem* na příjmy podle zákona o daních z příjmů, a to včetně příjmů, které jsou podle zákona o daních z příjmů osvobozené (při současném stanovení limitních hodnot, oproštění o příjmy od osob blízkých apod.). V CRO by měla být nastavena možnost provázání přijatého příjmu (ve výše uvedeném slova smyslu) s oznámením o majetku. Případně zavedení funkcionality, kdy se uvede, že jde o příjem z prodeje či směny věci.

5. Rozsah nahlížení do registru oznámení na oznámení veřejných funkcionářů

a) Automatické nahlížení na oznámení některých typů veřejných funkcionářů

Vymezení problému

Oznamovací povinnost veřejných funkcionářů je jedním z nástrojů prevence a odhalování střetu zájmů, kdy je prostřednictvím výkonu veřejné kontroly (ze strany „hlídacích psů demokracie“, tj. především médií a neziskových organizací, ale i široké veřejnosti) na veřejného funkcionáře vytvářen větší tlak, aby nedošlo z jeho strany k uvádění nesprávných nebo neúplných údajů v oznámeních a v konečném efektu i k porušování jiných povinností stanovených zákonem o střetu zájmů.

Ústavní soud svým nálesem sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020 (149/2020 Sb.) zrušil § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů, čímž omezil nahlížení veřejnosti do CRO. Možnost nahlížet na oznámení veřejných funkcionářů v CRO je tak na základě žádosti možná až od účinnosti zákona č. 180/2022 Sb., tedy od 1. 7. 2022.

V období od 1. 1. 2019 do 1. 9. 2019 využilo možnost volného nahlížení na majetková přiznání „politiků“ až 139 043 osob, tento institut kontroly byl tedy v České republice před rozhodnutím Ústavního soudu hojně využíván⁴⁹.

Předchozí právní úprava

V rámci předchozí právní úpravy, od novely zákona o střetu zájmů zákonem č. 14/2017 Sb., která zřídila centralizovaný registr oznámení při Ministerstvu spravedlnosti, byla majetková přiznání veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů (převážně „politiků“) **veřejnosti zpřístupňována bez dalšího**, tj. bez předchozí žádosti nebo jiných podmínek. Na majetková přiznání veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů (převážně „úředníci“) bylo možné nahlížet pouze po podání individualizované žádosti.

Rozsah zpřístupňovaných údajů byl dále s účinností zákona č. 112/2018 Sb. v případě „politiků“ stratifikován v závislosti na, zjednodušeně řečeno, významu zastávané funkce. Do tohoto právního stavu však v roce 2020 zasáhl právě Ústavní soud svým derogačním nálesem, když dovedl protiústavnost anonymního a ničím neomezeného přístupu k majetkovým přiznáním „politiků“.

Analýza nálezu ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020 (149/2020 Sb.)

Ústavní soud měl ve svém nálezu za to, že **cíle napadené právní úpravy bylo možno dosáhnout srovnatelným způsobem též při nižší intenzitě zásahu do práva na soukromí, tedy nahlížením do registru oznámení na základě žádosti**, a problém právní úpravy zveřejňování majetkových přiznání veřejných funkcionářů spatřoval především v tom, že **v testu proporcionality nepřevážila intenzita veřejného zájmu na zveřejnění před samotným zveřejněním informace** s tím, že *v důsledku tohoto zveřejnění pak ani neexistují jiné možné záruky související s dalším nakládáním s poskytnutými údaji, které jsou naopak možné při poskytování údajů na žádost*.

Hlavním motivem obou návrhů, o nichž Ústavní soud ve svém nálezu rozhodoval, byla ochrana samospráv, zejména malých obcí, speciálně pak neuvolněných funkcionářů obcí.

⁴⁹ Údaje ze Zprávy o přezkumu hodnocení dopadů regulace zákona č. 14/2017 Sb., zpracované Ministerstvem spravedlnosti v roce 2019, str. 20 (dostupné: <https://justice.cz/web/msp/ke-stazeni>)

INTERNÍ

Ustanovení zrušeného § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů se však dotýká všech veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona, tedy od poslanců, senátorů, členů vlády, náměstků členů vlády, přes vedoucího kanceláře Poslanecké sněmovny a Senátu či vedoucího kanceláře prezidenta republiky, členy bankovní rady ČNB, prezidenta, viceprezidenta a členy NKÚ, až po starosty, místostarosty a radní v obcích, kteří vykonávají svou činnost vedle svého zaměstnání a za často symbolické odměny. **Je zjevné, že skupina veřejných funkcionářů vymezená v § 2 odst. 1, na které odkazoval zrušený § 14b odst. 1 písm. a) až c), není homogenní, naopak veřejní funkcionáři zde uvedení nejsou v mnoha ohledech srovnatelní, resp. nejsou srovnatelní pro všechny myslitelné účely; tento klíčový aspekt Ústavní soud ve svém nálezu opomíjí.**

Byť nelze nesouhlasit s tím, že každý veřejný funkcionář má právo na soukromí, platí, že míra přípustných zásahů se může lišit právě v závislosti na tom, jak vysoko se v mocenském žebříčku daný veřejný funkcionář nachází.

Ve svém odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 soudkyně Milada Tomková upozorňuje na to, že tento koncept je rovněž součástí konstantní judikatury ESLP i samotného Ústavního soudu (použití kritéria statusu a veřejné známosti osoby, do jejíhož soukromí bylo zasaženo – srov. i většinou pléna zmíněný rozsudek ESLP Axel Springer AG proti Německu ze dne 7. 2. 2012, stížnost 39954/08). Zásah do soukromí (např. formou zveřejnění určitých informací o majetku veřejně činné osoby) bude v obecné rovině přípustnější tam, kde jde o osobu jednak na vysokém mocenském postu, jednak zároveň všeobecně známou (což spolu bude zpravidla u těch nejvýše postavených veřejných funkcionářů souviset).

Přístup k informacím o majetkových poměrech členů vlády či poslanců tak nelze zcela srovnávat s přístupem k majetkovým poměrům starostů či radních malých obcí, neboť výkon jejich funkcí má na fungování státu výrazně nižší vliv (tj. postavení v mocenském žebříčku je nesrovnatelné), zároveň komunální politici, zvláště na malých obcích, nejsou (na rozdíl od celostátních vrcholných politiků) obecně veřejně známí (např. z pohledu zájmu na celostátním zpřístupnění údajů o jejich majetku).

Stejně tak skutečnost, že je někdo profesionálním politikem, zatímco jiný vykonává veřejnou funkci na malé obci ve svém volném čase, může vést k závěru o odlišné míře ochrany soukromí. Profesionální politik vstupuje do politiky mimo jiné s tím, že je na něj (včetně některých jeho majetkových poměrů) „více vidět“, a musí s tím počítat. Srovnání neuvolněných funkcionářů samospráv s vrcholnými politiky státu, resp. neshledání „žádných rozumných důvodů“ pro možnou odlišnou míru ochrany soukromí, nelze považovat za správné.

Ústavní soud nadto z nezanedbatelné části poskytl svým nálezem ochranu i těm, kteří sami dříve rozhodli o svém dobrovolném podřízení se široké veřejné kontrole (tj. členům Parlamentu a potažmo členům vlády).

Z výše uvedeného vyplývá, že zatímco test proporcionality může vyjít ve prospěch práva na soukromí v případě neuvolněných volených funkcionářů menších obcí, opačně tomu může být v případě poslanců, senátorů nebo členů vlády. Zákon o střetu zájmů by proto měl ponechat nahlížení na oznámení pouze na žádost v případě veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů či veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 1, kteří působí na komunální nebo regionální úrovni nebo nedosahují vysokého postavení v mocenském žebříčku. Naopak oznámení vrcholných reprezentantů státu by měla být veřejnosti přístupná i bez předchozí žádosti.

V Evropském prostoru a globálně rovněž stále přibývá zvyšujících se požadavků na transparentnost výkonu veřejné moci a možnost veřejné kontroly.

Komparativní studie

Ze srovnávací analýzy⁵⁰ právních úprav obdobné materie v 18 evropských zemích vyplývá, že ve většině těchto zemí je online zveřejňování majetkových oznámení alespoň předních představitelů státu běžným standardem.

V Německu jsou některé údaje týkající se příjmů z některých činností poslanců veřejně přístupné k nahlížení na internetové stránce Spolkového sněmu. Konkrétně jde o pracovní činnost před vznikem členství ve Spolkovém sněmu, úplatné činnosti při výkonu mandátu poslance, funkce v obchodních společnostech, funkce ve sdruženích a ústavech veřejného práva, funkce ve spolcích, sdruženích a nadacích, účast na kapitálových nebo osobních společnostech, jakož i dary nebo jiné příspěvky na politickou činnost. Naopak pro komunální politiky v Německu povinnost zveřejňovat příjmy neplatí.

Rakouská právní úprava umožňuje anonymně a bezplatně nahlížet do majetkových oznámení představitelů některých politických funkcí, přičemž v případě komunálních politiků je mezi vybranými veřejnými činiteli uveden např. starosta Vídně.

V Itálii jsou majetkové údaje o poslancích a některých dalších funkcionářích zveřejněny na webových stránkách Parlamentu. V Kosovu veškerá data obsažená v majetkovém prohlášení jsou zveřejňována v online registru majetku na webových stránkách Protikorupčního úřadu. V Litvě jsou informace o majetku vymezených veřejných funkcionářů (včetně nemovitostí, podílů v obchodních společnostech a závazcích) zveřejňovány na webových stránkách ústředního orgánu správy daní, stejně tak jsou některé informace z majetkových přiznání veřejně dostupné prostřednictvím online registru v Lotyšsku, přičemž lze vyhledávat na základě jména či příjmení konkrétního funkcionáře.

Část údajů z prohlášení o majetku a příjmech veřejných funkcionářů je volně k dispozici na webových stránkách též např. v Srbsku, Chorvatsku či na Slovensku.⁵¹

Volně dostupná majetková přiznání členů vlády jsou rovněž ve Francii, ucelené informace o finančních zájmech členů Parlamentu veřejnosti poskytuje rovněž norská právní úprava. V Polsku jsou zveřejňována majetková přiznání členů Parlamentu, a v případě představitelů výkonné moci na národní, regionální i místní úrovni jsou zveřejňována oznámení o darech a výhodách poskytnutých veřejným funkcionářům nebo jejich manželům či manželkám. Kanadská právní úprava majetková přiznání členů Parlamentu dělí na veřejná a neveřejná, přičemž veřejný režim mají informace o zákonem vyjmenovaných věcech (movitých i nemovitých), závazcích převyšujících stanovenou hodnotu, informace o vrcholných pozicích zastávaných v soukromém sektoru či neziskových organizacích a také o darech přijatých veřejným funkcionářem nebo příslušníky jeho rodiny v nadlimitní hodnotě, s výjimkou darů od příbuzných a přátel.

Ve Španělsku jsou veřejně přístupná celá majetková přiznání členů Parlamentu (dolní i horní komory), která obsahují mimo jiné informace o nemovitostech, vozidlech, příjmech z vedlejších činností či závazcích, a dále jsou veřejně přístupné přehledy obsahu majetkových

⁵⁰ Srovnávací analýza vycházela především z Komparativní studie ke střetu zájmů zpracované Transparency International Česká republika pro Ministerstvo spravedlnosti v roce 2022, dostupné [zde](#).

⁵¹ Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové k nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

INTERNÍ

přiznání vrcholných představitelů exekutivy. Přehled o majetkových přiznáních vrcholných funkcionářů státu ve Španělsku obsahuje podstatné položky z majetkového přiznání uvedené výše, avšak nikoliv tak detailně, aby bylo narušeno právo na soukromí ve prospěch práva na informace.

Z komparativní analýzy vyplývá, že je zcela standardní úpravou, aby některé údaje z přiznání o majetku, příjmech či závazcích veřejných funkcionářů byly alespoň zčásti dostupné bezplatně přímo online, bez nutnosti podávání žádosti.

Návrh řešení

Je třeba zvážit, kterých konkrétních veřejných funkcionářů by se mělo přímé zpřístupnění oznámení týkat a jaké údaje by měly být zpřístupněny pouze na žádost (a jaké údaje nemají být zpřístupňovány vůbec). Je třeba dbát na silnější ochranu komunálních politiků, ale je třeba rovněž přihlédnout k tomu, že zákon o střetu zájmů představuje z podstatné části dobrovolné sebeomezení nositelů veřejných funkcí. Míra přípustných zásahů do práva na soukromí se může lišit v závislosti na tom, jak vysoko se v mocenském žebříčku daný veřejný funkcionář nachází.

6. Kontrolní oprávnění Ministerstva spravedlnosti/přestupkových orgánů

a) Nezávislý úřad pro oblast střetu zájmů

Vymezení problému

V současné době je ústředním orgánem pro střet zájmů Ministerstvo spravedlnosti. Alternativou daného stavu by mohlo být svěřením této role nezávislému správnímu úřadu, který by byl povolán autoritativně (pro účely konkrétního řízení a se závazností *inter partes*) vykládat zákon o střetu zájmů a incidenčně posuzovat, zda došlo k jeho porušení, především, ale nejen v případech, které typově tvoří znaky skutkové podstaty některého z přestupků podle citovaného zákona. Současně by takový orgán měl být nadán základními vyšetřovacími pravomocemi, které by mu umožnily situace střetu zájmů veřejných funkcionářů aktivně vyhledávat a posuzovat, společně s pravomocí překročení stanovených pravidel trestat nebo z něj vyvozovat jiné veřejnoprávní důsledky. To by se mělo týkat i porušení zákazu zadávání veřejných zakázek a poskytování dotací.

Z postavení Ministerstva spravedlnosti coby ústředního správního úřadu pro střet zájmů neplyne obecná kompetence autoritativně vstupovat do řízení vedených jinými orgány veřejné moci nebo se zabývat případy, které dosud těmito orgány řešeny nejsou, a určovat, zda se kdo nachází v situaci střetu zájmů, popřípadě takovou osobu sankcionovat za porušení zákona nebo jinak zjednávat nápravu. Ministerstvu spravedlnosti ostatně není svěřena ani působnost pro oblast přestupků na úseku střetu zájmů; věcně příslušnými k jejich projednání jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a pro specifický typ přestupků souvisejících s neoprávněným nakládáním s osobními údaji Úřad pro ochranu osobních údajů.

V případě, kdy je kompetence v oblasti střetu zájmů svěřena ústřednímu správnímu úřadu, může v praxi nastat situace, kdy nemusí být efektivně reagováno na situace střetu zájmů, pokud o střetu zájmů rozhodují osoby stojící v jejich čele, jejichž postavení je závislé na tom, kdo je střetem zájmů zatížen, nebo které jsou s tímto přinejmenším personálně provázány.

Lze proto uvažovat, že by garantem zachovávání zákonnosti v oblasti střetu zájmů měl být orgán, který je na vrcholných funkcionářích státu, již se mohou dostávat a reálně dostávají do situací střetu zájmů, relativně nezávislý a jehož personální substrát bude ochráněn před politickými vlivy a současně bude disponovat potřebnou věcnou kompetencí k řešení těchto situací. Garantem by naopak neměl být orgán, v jehož čele stojí člen vlády, jenž sám, společně se svými kolegy, přísné regulaci podle zákona o střetu zájmů podléhá, ani orgán územního samosprávného celku, jehož politické vedení může být součástí stejného politického uskupení jako osoba ve střetu zájmů.

Uvažujeme-li určení nezávislého správního úřadu k plnění i dalších z popsanych úkolů, lze za inspirativní považovat koncepci francouzského Vysokého úřadu pro transparentnost veřejného života. Podobně lze poukázat na Národní úřad pro integritu v Rumunsku. či na chorvatský model, kde

je dohledem nad problematikou střetu zájmů v podobném rozsahu pověřena Komise pro prevenci střetu zájmů (Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa) jakožto nezávislý ústřední správní úřad s působností i vůči územním samosprávám. Ve Španělsku pak vykonává působnost v oblasti střetu zájmů specializovaná instituce Úřad pro střet zájmů (Oficina de

Conflictos de Intereses), jež je však organizačně podřízena Ministerstvu financí a veřejné správy.

Specializovanými úřady s podobnou působností či více zaměřenými na boj s korupcí disponují též Itálie, Polsko, Srbsko či pobaltské státy. Jde-li o země mimo Evropu, za zmínku stojí Národní rada proti korupci v Alžírsku, Nezávislá komise proti korupci na Fidži, Komise pro dobré vládnutí a boj proti korupci v Tunisku, Agentura proti korupci v Zimbabwe a specializované protikorupční komise v Bhútánu a na Srí Lance.

Nezávislost na vládě a aktuální politické reprezentaci může představovat velkou výhodu, pokud se působnost úřadu má dotýkat i nejvýše postavených nositelů veřejných funkcí včetně poslanců, senátorů a členů vlády. Z druhé strany je však třeba upozornit i na některé stinné stránky této nezávislosti, především v podobě omezené odpovědnosti vůči veřejnosti.

V čele nezávislých orgánů stojí osoba, která není členem vlády a její jmenování a odvolání typicky podléhá kvalifikované proceduře za spolupůsobení vlády, prezidenta, Poslanecké sněmovny či Senátu. Jako příklad lze uvést předsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), jehož na návrh vlády jmenuje prezident republiky. Současně lze předsedu ÚOHS odvolat, pokud narušuje závažným způsobem důstojnost své funkce anebo narušuje nezávislost a nestrannost úřadu.

Nezávislost úřadu však znamená, že osoba stojící v jeho čele nenese, na rozdíl od vlády a jejích členů, přímou politickou odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně, a v případě, že své úkoly nevykonává řádně, existují jen omezené nástroje, jak zjednat nápravu. To platí navzdory tomu, že nezávislý úřad představuje součást moci výkonné, za jejíž výkon jinak ve svém úhrnu nese odpovědnost vláda jako vrcholný orgán moci výkonné. Nezávislé úřady (regulační agentury) tak představují relativně významné omezení principu parlamentní vlády jako principu demokracie.

Zatímco u kontrolních orgánů typu Nejvyššího kontrolního úřadu či veřejného ochránce práv to pochybnosti vzbuzovat nemusí, u jiných úřadů to může být pochybné z hlediska účelnosti, když vláda jako klíčový demokraticky legitimizovaný výkonný orgán ztrácí kontrolu nad částí výkonné moci, a nemůže tak nést plnou politickou odpovědnost za nekoordinaci fiskální a měnové politiky, za nedostatečnou ochranu zahraničních investic do mediální sféry nebo za narušení řádného a vyváženého fungování veřejnoprávních médií. Požadavek na nezávislost některých (ústředních) správních úřadů nicméně vyplývá z práva Evropské unie (v oborech statistiky, energetiky, médií, ochrany osobních údajů) a jejich postavení je zpravidla odůvodněno funkcí brzdy znemožňující nebo limitující parlamentní vládu ve zneužití citlivých nástrojů typu tisku bankovek pro politické cíle.

Jisté pochybnosti ohledně nezávislých správních úřadů nepředvídaných Ústavou vyslovil i Ústavní soud v nálezu ke služebnímu zákonu,⁵² když zrušil zákaz snížení počtu služebních míst v některých nezávislých správních úřadech vládou bez souhlasu vedoucího daného úřadu a vyzval, aby fungování těchto úřadů bylo chápáno *systemově v kontextu celkového ústavního uspořádání ČR jako parlamentní demokracie, v níž se otázky pravomocí a kompetencí v rámci veřejné moci nutně váží na parlamentní odpovědnost vlády za výkon státní správy... Parlament se nemůže vzdát výkonu své kontrolní působnosti vůči vládě tím, že z oblasti její odpovědnosti vyjme rozhodování o klíčových otázkách fungování státní služby tím, že její rozhodnutí učiní*

⁵² Sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

INTERNÍ

závislým na souhlasu vedoucího správního úřadu. Z druhé strany však Ústavní soud uznal, že regulace či správa určitých specifických oblastí veřejné moci vyžaduje nezávislé postavení regulačních orgánů (regulace médií, telekomunikací, ochrana osobních údajů, regulace trhu s energiemi, statistika, jaderná bezpečnost, ochrana hospodářské soutěže), pokud toto postavení respektuje ústavní pořádek.

Návrh řešení:

Zvážit zakotvení nezávislého úřadu pro střet zájmů, respektive podrobit toto téma širší diskusi.

b) Možnosti nahlížet do daňových přiznání (prolomení daňové mlčenlivosti v případě kontrol příjmů veřejného funkcionáře)

Vymezení problému:

Ministerstvo spravedlnosti jako evidenční orgán má v rámci své činnosti podle § 13 odst. 7 zákona o střetu zájmů prověřovat pravdivost a úplnost údajů uvedených v oznámeních evidovaných v CRO. **Právní řád v dosavadním znění nedává evidenčnímu orgánu žádnou možnost zajistit účinnou kontrolu skutečností oznamovaných podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů (ale též ustanovení § 9 zákona o střetu zájmů) a tím validitu informací v CRO nutnou k odhalení výše popsanych ohrožení nebo porušení veřejného zájmu.**

Informace o příjmech nabytých v oznamovaném období v průběhu výkonu funkce ve smyslu ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů, zejména pokud jde o jejich výši, druh a zdroj ve smyslu ustanovením § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů, mají zásadní význam z hlediska

- možnosti porovnat výši předmětných příjmů s cenou majetku nabytého v oznamovaném období v průběhu výkonu funkce ve smyslu ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, tj. posoudit, jestli majetek nabytý v daném období v průběhu výkonu funkce je přiměřený získaným příjmům;
- možnosti porovnat výši získaného příjmu s výší obdobných příjmů v místě a čase obvyklou a jedná-li se o příjem nadstandardní výše,
 - posoudit, jestli se ve skutečnosti nejedná o zastřený úplatek nebo
 - posoudit, jestli nadstandardní výše příjmu nebylo dosaženo na úkor veřejného zájmu zneužitím pravomocí vyplývajícím z vykonávané funkce;
- možnosti odhalit, že na straně původce získaného příjmu (nebo jeho zaměstnance nadřízeného předmětnému veřejnému funkcionáři či jiné osoby) existuje soukromý zájem, který se týká výkonu konkrétních pravomocí daného veřejného funkcionáře).

Návrh řešení

K zajištění účelu zákona o střetu zájmů, tj. k účinné ochraně veřejného zájmu, **je proto nutné, aby byl správce daně** ve smyslu § 10 odst. 1 daňového řádu oprávněn poskytnout evidenčnímu orgánu pro potřeby činností podle ustanovení § 13 odst. 7 zákona o střetu zájmů **informace získané při správě daní. V tomto směru bude třeba novelizovat § 53 odst. 1 daňového řádu. Oprávnění správce daně poskytovat informace získané při správě daní je vhodné vztáhnout rovněž na správní orgány příslušné k projednávání přestupků podle ustanovení § 23 odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů týkající se řádného plnění oznamovací povinnosti podle ustanovení § 8 až 11 a 12 odst. 4 veřejnými funkcionáři**

INTERNÍ

a osobami, jež byly veřejnými funkcionáři (dále jen „veřejný funkcionář“); a rovněž plnění ustanovení § 4, 4a a 5 zákona o střetu zájmů.

7. Přestupky

a) Možnost projednat přestupky dle § 23 odst. 1 a 2 spočívající v nepodání oznámení ve lhůtě v příkazním řízení (§ 23 odst. 5 zákona o střetu zájmů)

Vymezení problému

Ustanovení § 23 odst. 5 zákona o střetu zájmů stanoví, že přestupky dle § 23 odst. 1 a 2 zákona nelze projednat v příkazním řízení. Ze strany praxe přestupkových orgánů – obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (dále jen „ORP“) – je Ministerstvo spravedlnosti opakovaně upozorňováno na značnou administrativní zátěž, která je spojena s vedením řízení v situacích, kdy jde o přestupek spočívající v nepodání oznámení ve lhůtě [tj. přestupek dle § 23 odst. 1 písm. f) a částečně § 23 odst. 2 písm. b) zákona]. V praxi dochází k oznámení daného přestupku téměř výhradně ze strany MSp [postup dle § 13 odst. 7 zákona o střetu zájmů].⁵³ Jedná se o několik tisíc případů za rok, tedy o desítky případů připadajících průměrně na jedno ORP ročně.

Ve vztahu k těmto typům přestupků, by z hlediska hospodárnosti řízení bylo vhodné umožnit rozhodování v příkazním řízení. Zdůrazňujeme, že se jedná o případy, kdy je okolnost nepodání oznámení jednoznačně ověřitelná z CRO, správní orgán má k dispozici údaje o veřejném funkcionáři z oznámení ze strany MSp, opatřil si rovněž vyjádření od podpůrného orgánu, zda a kdy byl poučen o své povinnosti podat oznámení a rovněž si opatřil vyjádření od předmětného veřejného funkcionáře. Rozhodování v příkazním řízení urychluje a zjednodušuje projednávání přestupků, neboť příkaz, jakožto forma rozhodnutí, nemusí obsahovat odůvodnění, jestliže vydání příkazu není prvním úkonem v řízení (k čemuž v praxi běžně docházet nebude).

Obviněný z přestupku může proti příkazu (s výjimkou příkazu na místě, což nebude v daných případech připadat v úvahu) podat odpor. Včasným podáním odporu se příkaz *ex lege* ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. Zavedením příkazu se tedy nijak nedotkne práv veřejných funkcionářů, naopak bude dosaženo zásady rychlosti a hospodárnosti řízení.

Zavedení možnosti vydávání rozhodnutí příkazem by bylo v případech, kdy jde o nepodání oznámení ve lhůtě, v zájmu rychlosti a hospodárnosti správního řízení, jak si žádá správní praxe. Tím by tak bylo rovněž dosaženo nižší vytiženosti správních úřadů, které jsou příslušné k projednávání těchto přestupků. Zpravidla by přitom nebyly splněny podmínky pro vydání příkazu jakožto prvního úkonu v řízení, neboť správní orgán by si kromě informací, které mu poskytne zpravidla MSp v rámci postoupení přestupku, měl opatřit vyjádření obviněného i podpůrného orgánu, aby ověřil, zda bylo řádně provedeno poučení o povinnosti podat oznámení a příslušných lhůtách. Tyto skutečnosti mají nezanedbatelný význam při posuzování povahy a závažnosti spáchaného přestupku a potažmo společenské škodlivosti jednání.

Pro úplnost lze uvést, že vydání příkazu v řízení o přestupcích je rovněž využíváno např.:

- v zákoně č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů;
- v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů;
- na úseku ochrany životního prostředí;
- v zákoně č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů;
- v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Přehledy a statistiky počtu oznámených přestupků jsou k dispozici zde: [Aktuality - Portál justice](#).

Návrh řešení

Zvážit zavedení možnosti vydání příkazu v řízení o přestupcích na úseku střetu zájmů v případě přestupků, které spočívají v nepodání oznámení ve lhůtě [tj. přestupků dle § 23 odst. 1 písm. f) odst. 2 písm. b) – ve vztahu k nepodání oznámení]. Případně možnost vydání příkazu omezit na specifické případy, např. pokud dojde k nepodání oznámení ve lhůtě, nicméně oznámení je později veřejným funkcionářem podáno.

b) Orgány příslušné k projednávání přestupků podle § 23 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a b) zákona o střetu zájmů

Vymezení problému:

Z kontrolní činnosti MSp na úseku střetu zájmů je seznatelná značná nejednotnost správních orgánů v přístupu k rozhodovací činnosti ve vztahu k přestupkům podle zákona o střetu zájmů. Konkrétně se jedná o přestupky spočívající v nepodání oznámení ve lhůtě či podání oznámení, ve kterém jsou uvedeny nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje, tj. přestupky dle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů.⁵⁴

Zjištěné nedostatky se projevují zejména systematickým ukládáním výměry správního trestu pokuty v dolní výměře zákonné sazby [dle odkazované *Informace* - více jak 99 % předmětných přestupků se týká přestupků podle § 23 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů; ačkoli za uvedené přestupky lze podle ustanovení § 23 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů uložit pokutu ve výši od 1 000 Kč do 50 000 Kč, 98 % uložených pokut je ve výměře 1 000 Kč, zbytek ve výměře nejčastěji 1 500 až 2 000 Kč, maximálně 3 000 Kč].

Obecně dochází k nadužívání materiálního korektivu (ať již ve fázi před zahájením řízení, anebo v jeho průběhu). Tento institut je běžně uplatňován zcela arbitrárně (např. absence společenské škodlivosti jednání byla konstatována v případě nepodání oznámení ve lhůtě podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů, přičemž toto oznámení nebylo ani později do CRO dodáno).

Závažnost uvedených nedostatků často znemožňuje účinné vynucování povinností veřejných funkcionářů a osob, jež veřejnými funkcionáři byly.

Pochybení spočívající v nedůvodném ukládání pokuty ve výměře při dolní hranici sazby a nedůvodném uplatňování materiálního korektivu úzce souvisí s nedostatky projevujícími se v odůvodnění analyzovaných rozhodnutí. Odůvodnění bývají velice vágní, uložení správního trestu a jeho výměry není náležitě zdůvodněno (s ohledem na ustanovení § 37 až 40 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), stejně tak bývá zcela nedostatečně zdůvodněno uplatnění materiálního korektivu. Na některé polehčující okolnosti, zejména dosavadní bezúhonnost, bývá kladen nepřiměřeně velký důraz. Zásada materiální pravdy nebývá plně respektována.

Příčiny popsanych nedostatků lze spatřovat zejména v podcenění ohrožení, které pro veřejný zájem může ze střetu zájmů veřejného funkcionáře vyplynout, resp. v nedocenění významu řádného plnění povinností zejm. podle ustanovení § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů ze strany veřejných funkcionářů jako prostředků účinné prevence možných negativních důsledků střetu zájmů (nicméně, jestliže plnění uvedené povinnosti nebude řádně

⁵⁴ Jedná se jednak o poznatky z kontrolní činnosti ministerstva ve vztahu ke krajským úřadům a dále k obecním úřadům obcí s rozšířenou působností – v rámci kontrolní činnosti krajských úřadů, která je MSp rovněž kontrolována. Dále se jedná o závěry analýzy rozhodnutí, která zaslaly správní orgány na základě žádosti MSp v roce 2021 a jejíž podrobné závěry jsou k dispozici v materiálu *Informace o rozhodování správních orgánů 2022*, který je k dispozici zde: [Ke stažení - Portál justice](#).

INTERNÍ

sankcionováno, tedy vynucováno, nemůže se projevit jako dostatečně účinný prostředek ochrany veřejného zájmu). Problematika řádného plnění povinností, které pro veřejné funkcionáře plynou ze zákona o střetu zájmů, je orgány ORP běžně vnímána jako méně významná oproti jiné problematice, které se na úseku projednávání přestupků věnují. Obecně lze konstatovat, že se orgány ORP cítí problematikou předmětných přestupků nepřiměřeně zatíženy, což se projevuje např. v požadavcích, aby předmětné přestupky bylo lze projednávat v příkazním řízení, případně v metodických dotazech, zdali je možno projednávat ve společném řízení přestupky spáchané na úseku zákona o střetu zájmů více veřejnými funkcionáři, ačkoli tyto spolu nesouvisejí.

Návrh řešení:

- **Nelegislativní řešení spočívající ve zintenzivnění metodického vedení (vč. organizace seminářů) ve snaze** popsany postoj orgánů ORP o relativně nízkém významu přestupkové agendy na úseku střetu zájmů změnit.
- **Legislativní řešení** – zrušit příslušnost pro projednávání předmětných přestupků v I. stupni orgánům ORP, a založit ji jiným správním orgánům.

Jako jedna **varianta** legislativního řešení se nabízí, **aby k projednávání předmětných přestupků v I. stupni bylo příslušné samo Ministerstvo spravedlnosti**. Opravným prostředkem by pak byl rozklad, o kterém by rozhodoval ministr spravedlnosti. Tato varianta tedy navrhuje obdobný model, jaký existuje v případě přestupků podle zákona č. 110/2019, o zpracování osobních údajů, kdy přestupky podle uvedeného zákona projednává v I. stupni Úřad pro ochranu osobních údajů a o rozkladu rozhoduje předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Výhodou uvedené varianty představuje plná obeznámenost Ministerstva spravedlnosti s problematikou povinností podle zákona o střetu zájmů, jehož je gestorem. Alternativně je možné kompetenci založit jinému nezávislému ústřednímu správnímu orgánu.

Nevýhodou pak představuje vysoký počet projednávaných případů (podezření na spáchání přestupku). Jedná se o tisíce případů ročně. Další nevýhodou je dále vzdálenost ústředního orgánu státní správy pro velkou část účastníků řízení.

Druhou z možností je, **aby k projednávání předmětných přestupků v I. stupni byly příslušné krajské úřady a odvolacím orgánem by bylo Ministerstvo spravedlnosti**.

Krajské úřady (jejich útvary zabývající se přestupkovou agendou) bývají oproti orgánům ORP po personální a odborné stránce mnohem lépe vybavené, a proto lze důvodně předpokládat, že si jsou významu oznamovacích povinností podle zákona o střetu zájmů a nutnosti zajištění jejich řádné vynutitelnosti, obecně lépe vědomy. Ministerstvo spravedlnosti by jakožto odvolací orgán (příp. orgán příslušný k přezkumnému řízení vůči orgánům I. stupně) získalo daleko účinnější prostředky k zajištění řádného vynucování oznamovacích povinností podle zákona o střetu zájmu, než je tomu podle stávající úpravy, kdy se tak děje toliko prostřednictvím metodického usměrňování a kontrolní činnosti.

- c) **Možnost uložit napomenutí u přestupků dle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů, příp. možnost upustit od uložení správního trestu (§ 23 odst. 4)**

Vymezení problému:

Zákon o střetu zájmů zakotvuje nerovnost v možnostech správního trestání v případech, které se týkají podávání oznámení do CRO. Rozdíl je ve skutkově obdobných situacích, kdy je ovšem

v prvním případě subjektem přestupku veřejný funkcionář, ve druhém bývalý veřejný funkcionář („fyzická osoba, která byla veřejným funkcionářem“). Umožnění trestu napomenutí (či dokonce upuštění od potrestání) je možné pouze tehdy, pokud **veřejný funkcionář** nepodá příslušné oznámení ve lhůtě [§ 23 odst. 1 písm. f)]. Naopak v případech, kdy veřejný funkcionář uvede ve svém oznámení zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje [§ 23 odst. 1 písm. e)], případně kdy **osoba, která byla veřejným funkcionářem**, po skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 3 nebo v něm uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje [§ 23 odst. 2 písm. b)], nelze potrestat napomenutím, popř. upustit od potrestání (§ 23 odst. 4 zákona).

Úprava činí nedůvodný rozdíl, co se týče možností při ukládání sankcí, mezi přestupky se stejnou skutkovou podstatou spáchanými veřejnými funkcionáři na jedné straně a fyzickými osobami, které již veřejnými funkcionáři nejsou, na straně druhé.

Z důvodové zprávy k zákonu č. 14/2017 Sb., který změny u přestupků do zákona o střetu zájmů implementoval, vyplývá, že „*novela vytváří systém přestupků podle závažnosti protiprávního jednání. Nejnižší závažnost protiprávního jednání mají přestupky podle § 23 odst. 1 písm. c) až e) a § 23 odst. 2 písm. b) až d).* (pozn. jedná se o původní návrh číslování ustanovení, který neodpovídá následně schválenému.) *Jde o skutkové podstaty přestupků veřejných funkcionářů, kteří nepodali oznámení o osobním zájmu, v ostatních oznámeních uvedli zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje, nebo nepodali oznámení v zákonné lhůtě. Nejnižší závažnost protiprávního jednání mají rovněž přestupky fyzických osob, které po skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře neučiní oznámení ve lhůtě podle zákona.*“

K možnosti ukládání sankcí pak uvedená důvodová zpráva uvádí, že: *Je-li snahou odstranit neodůvodněné odchytky v ukládání sankcí, pokud jsou vůbec v praxi ukládány, je třeba kromě zpřísnění možnosti postihu zvýšením rozpětí sazeb pokut i explicitně zakázat možnost vyřešit přestupkové řízení domluvou* (pozn. právní úprava již používá pojem „napomenutí“). *Jelikož se subsidiárně použije zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který tuto možnost upravuje v § 11, je třeba do zákona o střetu zájmů stanovit, že tento druh sankce podle zákona o přestupcích využít nelze. To se ovšem týká jen přestupků veřejných funkcionářů a bývalých veřejných funkcionářů, nikoli již i fyzických osob – žadatelů o nahlížení do registru. U veřejných funkcionářů se tato možnost navíc vylučuje pro případy, kdy veřejný funkcionář nepodá oznámení ve lhůtě stanovené v § 12 odst. 1, 2 nebo 3 (např. z důvodu pobytu v nemocnici), neboť povinné uložení pokuty ve výši minimálně 1 000 Kč by u nedbalostních či dokonce nezaviněných nepodaných oznámení bylo příliš tvrdé.*“

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že zákonodárce původně přikládal oběma výše uvedeným skutkovým podstatám stejnou závažnost protiprávního jednání, a to v kontextu ostatních přestupků na stejném úseku tu nejnižší. Nicméně následně, aniž by tato skutečnost byla jakkoli vysvětlena, byla možnost uložit v řízení o přestupku jako správní trest napomenutí upravena pouze u veřejných funkcionářů, kteří neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3, nikoli již pokud tak neučiní fyzické osoby, které již veřejnými funkcionáři nejsou. Tento rozdíl není v případech nepodání oznámení ve lhůtě opodstatněný, jelikož nelze jednoznačně stanovit, že pokud oznámení nepodá osoba, která již není veřejným funkcionářem, pak se jedná o jinou míru společenské závažnosti než v případě „téhož“ pochybení ze strany „aktivního“ veřejného funkcionáře.

Obdobná situace je také u možnosti upustit v rozhodnutí o přestupku od uložení správního trestu.

Návrh řešení:

Legislativní změna, která sjednotí možnost uložení trestu napomenutí jak v případě, že se skutkově shodného činu dopustí veřejný funkcionář, tak v případě, že se jej dopustí fyzická osoba, jež byla veřejným funkcionářem.

Zvážit možnost uložení trestu napomenutí či upuštění od potrestání:

1. pouze v situacích, kdy došlo k nepodání oznámení ve lhůtě (ať ze strany „aktivního“ veřejného funkcionáře, nebo ze strany bývalého veřejného funkcionáře)
2. případně také v případech přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e), tedy pokud veřejný funkcionář v oznámení uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje.

d) Zpřesnění možnosti postihu fyzických osob, které již nejsou veřejnými funkcionáři

Vymezení problému:

Dle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů se **fyzická osoba dopustí přestupku tím, že po skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře** neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 3 (pozn. dále jen „výstupní oznámení“) nebo v něm uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje. Toto ustanovení již však neobsahuje odkaz na oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů (dále jen „průběžné oznámení“) ani oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů (dále jen „vstupní oznámení“). Vzhledem k tomu, že v praxi může dojít k situaci, kdy fyzická osoba, která již není veřejným funkcionářem, nepodá vstupní či průběžné oznámení ve lhůtě podle zákona o střetu zájmů, nicméně takového porušení zákona se dopustí v době, kdy již není veřejným funkcionářem, je z přestupkového hlediska obtížně postižitelná, resp. možnost jejího postihu se dovozuje výkladem. S porušením § 12 odst. 1 a 2 totiž zákon o střetu zájmů explicitně počítá toliko jen u veřejných funkcionářů – viz § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů. Jedná se tak o mezeru v zákoně.

Jako příklad lze uvést:

Veřejný funkcionář skončí ve funkci k 31. 3. 2024, ve lhůtě dle zákona o střetu zájmů podá výstupní oznámení za období od 1. 1. do 31.3.2024, ale nepodá již průběžné oznámení za rok 2023, což by měl učinit do 30. 6. 2024. Pokud by toto oznámení neučinil, pak by se přestupku dne 1. 7. 2024 dopustil již jako fyzická osoba, která byla veřejným funkcionářem, nikoli jako veřejný funkcionář ve smyslu zákona o střetu zájmů, proto u něj nelze aplikovat § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů.

I když situace, kdy fyzická osoba, která již není veřejným funkcionářem, nepodá oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů, nebude tak častá, přesto k ní v praxi dochází. Veřejný funkcionář může skončit ve funkci dříve, než mu uběhne lhůta pro podání vstupního oznámení, a přestupku se při jeho nepodání tak dopustí již pouze jako fyzická osoba. Stejně tak vzhledem k tomu, že lhůta je vázána na zápis zahájení výkonu funkce podpůrným orgánem, může dojít k opožděnému zápisu ze strany podpůrného orgánu (např. tak podpůrný orgán učiní až zároveň se zápisem ukončení výkonu funkce), a po marném uplynutí lhůty by se tak daná osoba přestupku dopustila opět již pouze jako fyzická osoba, která již není veřejným funkcionářem.

V této souvislosti je také třeba poukázat na formulaci § 12 odst. 1–3 zákona o střetu zájmů, jejichž porušení představuje skutkovou podstatu přestupků dle § 23 odst. 1 písm. f) a § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů. Povinnost podat oznámení podle § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů a oznámení podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů je výslovně stanovena pouze pro veřejné funkcionáře. Povinnost podat oznámení podle § 12 odst. 3 zákona

INTERNÍ

o střetu zájmů je výslovně stanovena pouze pro fyzické osoby, které již nejsou veřejným funkcionářem. Vzhledem k tomu, že porušení podat oznámení ve všech třech případech (§ 12 odst. 1, 2, 3 zákona o střetu zájmů) se však mohou dopustit osoby jak v pozici veřejného funkcionáře, tak v situaci, kdy jím již nejsou, je vhodné doplnit do každého z jednotlivých ustanovení chybějící možnost a postavit tak najisto, že se povinnost týká obou kategorií osob.

Návrh řešení:

Doplnění stávající právní úpravy tak, aby bylo postaveno najisto, že lze za nepodání příslušného oznámení ve výše uvedené situaci potrestat i osobu, která již není veřejným funkcionářem.

e) K délce promlčecí doby u vybraných přestupků podle zákona o střetu zájmů

Vymezení problému

Spáchá-li veřejný funkcionář, nebo osoba, jež byla veřejným funkcionářem, přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) zákona o střetu zájmů [nebo obdobným způsobem přestupek podle § 23 odst. 2 písm. b)], tedy uvede-li v oznámení nepřesné, nepravdivé nebo neúplné údaje, promlčí se podle § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky (s ohledem na skutečnost, že horní hranice pokuty, již lze za jejich spáchání uložit, činí 50 000 Kč) odpovědnost za přestupek v době 1 roku od jeho spáchání. V praxi existuje reálné nebezpečí, že absence údaje v oznámení bude zjištěna až s delším časovým odstupem, neboť teprve dodatečně vyjdou najevo skutečnosti, které pravdivost, přesnost či úplnost údajů v oznámení zpochybní.

Obdobně je tomu v případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. d) zákona o střetu zájmů, tedy při nepodání oznámení o osobním zájmu podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů. V praxi se nezřídka stává, že někteří z veřejných funkcionářů skutečnosti relevantní podle § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů na jednání příslušného orgánu zamlčí.

Rovněž dochází k situacím, kdy se určitý osobní zájem či majetek, který není uveden v oznámení, odhalí až s časovou prodlevou (např. ze strany neziskových organizací či aktivních občanů). Tato prodleva pak mnohdy může zabránit možnosti přestupek projednat a uložit za něj sankci.

Jak vyplývá z výše uvedeného, zdá se být v případě spočívajícím v uvedení nepřesných či neúplných informací v oznámení, případně nepodání oznámení o osobním zájmu, jednoletá promlčecí doba příliš krátká.

Návrh řešení

V úvahu přichází zavedení speciální úpravy promlčecí doby, jejíž délka bude činit 3 roky, a to právě s ohledem na zvýšenou pravděpodobnost pozdějšího odhalení, aniž by nutně musela být zvyšována horní hranice hrozící pokuty⁵⁵. Alternativně lze uvažovat o prodloužení promlčecí doby zvýšením horní hranice pokuty, kterou je možno za dané přestupky uložit, na 100 000 Kč.

⁵⁵ Obdobnou úpravu lze nalézt např. v § 50 odst. 1 zákona č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, který stanovuje speciální promlčecí lhůtu v délce 6 let, tedy dvojnásobnou, než která by se uplatnila na základě obecné právní úpravy.

f) Postih recidivy u přestupků podle zákona o střetu zájmů

Vymezení problému

Stávající právní úprava postihu za řádné nesplnění oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 zákona o střetu zájmů umožňuje, aby veřejný funkcionář (osoba, která byla veřejným funkcionářem) de facto zvýšil svou ochranu soukromí placením pravidelných drobných poplatků správnímu orgánu ve formě správního trestu. Správní trest pokuty totiž bývá ukládán téměř výhradně na samotné spodní hranici zákonné sazby, tedy ve výši 1 000 Kč, je-li vůbec uložen. S ohledem na to je snižován potenciál oznamovací povinnosti jako nástroje ochrany veřejného zájmu a popírán účel správního trestání v těchto případech.

Z kontrolní a metodické činnosti Odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti vyplynulo, že popsaná praxe provází i případy recidivy, tedy opakovaného (a zpravidla úmyslného) porušování oznamovací povinnosti veřejnými funkcionáři. Přestože se podle § 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky výslovně řadí opakované spáchání přestupku mezi přitěžující okolnosti, které je třeba při stanovení správního trestu vzít v potaz, řada přestupkových orgánů se tímto pravidlem neřídí, jak je patrné z Ministerstvu spravedlnosti dostupných rozhodnutí o přestupku.

Návrh řešení

Ve vztahu k opakovanému páčání přestupků podle zákona o střetu zájmů je ke zvážení zavedení kvalifikované skutkové podstaty povinnující k ukládání vyššího trestu. Inspirací může být např. § 120 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů⁵⁶. Součástí kvalifikované skutkové podstaty by mělo být zejm. zvýšení spodní hranice pokuty a dále mírné zvýšení její horní hranice tak, aby recidiva nepředstavovala pouze jednu z přitěžujících okolností relevantních při ukládání správního trestu v rámci základní sazby, ale aby se stala skutkovou okolností podmiňující použití vyšší správně-trestní sazby.

⁵⁶ (3) Sazba pokuty za přestupek podle tohoto zákona se zvyšuje na dvojnásobek, jestliže je týž přestupek spáchán opakovaně. Přestupek je spáchán opakovaně, pokud ode dne, kdy rozhodnutí o uložení pokuty za týž přestupek nabylo právní moci, neuplynuly 2 roky.

8. Přehled použitých zdrojů

KAPRAS, Jiří. *Střet zájmů veřejných funkcionářů*. Praha: Leges, 2023

Komparativní studie ke střetu zájmů zpracovanou Transparency International Česká republiky pro Ministerstvo spravedlnosti v roce 2022 dostupné [zde](#)

Nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 22/98 SbNU 257; 149/2020 Sb.)

Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.)

Výstupy kontrolní a aplikační praxe Odboru střetu zájmů a boje proti korupci