

Střet zájmů

Česká republika

Transparency International – Česká republika

Obsah

Obsah.....	2
Úvod.....	3
Zákonná úprava střetu zájmů v České republice.....	3
Veřejný funkcionář.....	4
Povinnosti veřejných funkcionářů.....	5
Povinnost neupřednostňovat osobní zájmy před zájmem veřejným.....	5
Neslučitelnost funkcí.....	6
Oznámení o osobním zájmu.....	8
Oznámení o jiných vykonávaných činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích.....	9
Evidence oznámení veřejných funkcionářů.....	10
Práva občanů v souvislosti se střetem zájmů.....	11
Rozhodování o porušení povinností veřejných funkcionářů.....	12
Závěr.....	13

Úvod

Každý člověk se běžně dostává do životních situací, ve kterých existuje více variant řešení a je třeba se pro některou z nich rozhodnout. Velmi často jde o situace, kdy jsou jednotlivá řešení spojena s určitými zájmy, respektive kdy je v zájmu konkrétní osoby či skupiny osob (např. rodiny, zaměstnavatele, přátel, kolegů či spolupracovníků), aby bylo vybráno to řešení, které právě jim přináší největší prospěch, výhody či užitek (majetkový či nemajetkový). Dochází tedy k určitému střetávání či konfliktu zájmů různých osob nebo skupin, přičemž tyto zájmy mohou být totožné či velmi podobné, ale také zcela protikladné a navzájem se vylučující.

Obdobné střety zájmů se nevyhýbají ani osobám, které byly zvoleny, jmenovány nebo jinak ustanoveny pro výkon veřejných funkcí a které jsou povolány k tomu, aby vykonávaly správu věcí veřejných ve veřejném zájmu. Jde o tzv. veřejné funkcionáře, typicky o poslance, senátory, ministry, vedoucí ústředních správních úřadů a další osoby podílející se na výkonu veřejné správy. Na rozdíl od ostatních občanů, kteří nejsou veřejnými funkcionáři, je střet zájmů v jejich případě spojen s povinností podporovat, hájit a upřednostňovat veřejný zájem. Jinými slovy, pokud se veřejní funkcionáři dostanou do situace, ve které se střetává veřejný zájem s jinými soukromými zájmy, jsou povinni upřednostnit tento veřejný zájem, a to přede všemi ostatními možnými soukromými zájmy, včetně zájmů vlastních.

Přestože je automatické upřednostňování veřejného zájmu před ostatními zájmy v případě veřejných funkcionářů obecně chápáno jako základní předpoklad pro to, aby mohli vykonávat veřejné funkce, ne vždy jsou veřejní funkcionáři s touto zásadou srozuměni. Z tohoto důvodu musí existovat právní úprava, která umožňuje kontrolu činností veřejných funkcionářů ze strany veřejnosti a sdělovacích prostředků. Tato právní úprava musí obsahovat mechanismy, jež zabrání tomu, aby byly v případě střetu veřejného zájmu se zájmy soukromými upřednostňovány soukromé zájmy či přímo osobní zájmy jednotlivých veřejných funkcionářů.

Zákonná úprava střetu zájmů v České republice

Střet zájmů je upraven převážně v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů a ve vyhlášce Ministerstva spravedlnosti č. 578/2006 Sb., kterou se stanoví struktura a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů. Zákon o střetu zájmů nabyl účinnosti dne 1. ledna 2007 a zrušil zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, který byl účinný v období od 7. června 1992 do 31. prosince 2006.

Některé aspekty střetu zájmů jsou upraveny rovněž v dalších právních předpisech, např. v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákoně č. 131/2006 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Z dalších norem to jsou především Ústava ČR, která upravuje střet zájmů především poslanců a senátorů, prezidenta republiky a soudců, zákon č. 181/1993 Sb. o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do parlamentu České republiky ve znění pozdějších předpisů.

Veřejný funkcionář

Klíčovým bodem pro zajištění ochrany veřejného zájmu v situacích, kdy dochází k jeho střetu se zájmem soukromým, je vymezení okruhu osob, které jsou povinny dle zákona o střetu zájmů postupovat a plnit v něm stanovené povinnosti. Zákon o střetu zájmů v této souvislosti hovoří o tzv. veřejných funkcionářích, což jsou fyzické osoby, které byly zvoleny, jmenovány nebo jinak ustanoveny do veřejných funkcí, v rámci kterých se podílejí na výkonu veřejné správy.

Veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů jsou (§ 2):

- poslanci a senátoři Parlamentu České republiky;
- členové vlády (ministři), vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy a další vedoucí fyzické osoby v zákoně o střetu zájmů výslovně vyjmenované;
- zastupitelé hlavního města Prahy, kraje, obce, města, statutárního města, městské části, městského obvodu a městské části hl. města Prahy, kteří jsou pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněni a zastupitelé hlavního města Prahy, kraje, obce, města, statutárního města, městské části, městského obvodu a městské části hl. města Prahy, kteří před svým zvolením do funkce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce uvolněn;
- starostové obce, místostarostové obce a členové rady obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni;
- ředitel bezpečnostního sboru a vedoucí příslušník bezpečnostního sboru, kromě příslušníků zpravodajských služeb;
- členové statutárních, řídicích, kontrolních a dozorčích orgánů právnických osob vzniklých ze zákona a vedoucí zaměstnanci těchto osob;
- vedoucí státní zaměstnanci;
- vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem a
- vedoucí úředníci obce, kraje a hlavního města Prahy.

Zákon o střetu zájmů se od 1. ledna 2007 do 19. června 2008 vztahoval rovněž na soudce, kteří byli ze zákona vyňati poslaneckou novelou zákona.¹

¹ Vypuštění soudců se do novely dostalo až v průběhu legislativního procesu, konkrétně na návrh ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny, a není tedy v důvodové zprávě k novele nijak odůvodněno. Na soudce se nevztahuje ani jiná právní úprava, která by požadovala zveřejnění jejich majetkových poměrů. Neexistuje také ani právní úprava, která by omezovala přechod z jiné funkce ve veřejné správě na do funkce soudce a obráceně nebo stanovovala pro takový případ povinnou „karanténu“. Střet zájmů soudců nebo státních zástupců v konkrétním řízení řeší primárně institut podjatosti. Mají-li účastníci řízení pochybnosti o nestrannosti konkrétní osoby, mohou namítat její podjatost a o jejich námitce rozhoduje nadřízený soud. Procesní předpisy pro občanské, správní i trestní řízení zároveň požadují, aby dotýčný (soudce, státní zástupce, ale i tlumočník nebo znalec) svou podjatost ve věci sám oznámil předsedovi soudu, který věc přidělí jinému soudci. Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě a soudce nesmí vykonávat ani žádnou jinou výdělečnou činnost. Výjimkou jsou správa vlastního majetku, vědecká, pedagogická, literární, publicistická a umělecká činnost a činnost v poradních orgánech ministerstva, vlády nebo Parlamentu. Ovšem i tyto činnosti může soudce vykonávat pouze tehdy, pokud „nenarušují důstojnost soudcovské funkce nebo neohrožují důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví“. Funkce soudce Ústavního soudu je navíc neslučitelná s členstvím v politické straně.

Povinnosti veřejných funkcionářů

K zabezpečení ochrany veřejného zájmu a řádného výkonu veřejné správy stanoví zákon o střetu zájmů veřejným funkcionářům řadu povinností, a to jak ve smyslu zákazů určitého chování, tak příkazů chovat se zákonem stanoveným způsobem. Dodržování povinností veřejných funkcionářů je kontrolováno a v případě jejich porušení může být veřejnému funkcionáři uložena pokuta. Na veřejné funkcionáře se tak vztahuje zejména:

- povinnost upřednostňovat veřejný zájem před zájmy osobními (§ 3);
- zákaz ohrozit veřejný zájem (§ 3);
- zákaz vykonávat neslučitelné funkce (§ 5);
- zákaz vykonávat neslučitelné činnosti (§ 4, § 5, § 6);
- povinnost podávat oznámení o osobním zájmu (§ 8);
- povinnost podávat oznámení o jiných vykonávaných činnostech (§ 9);
- povinnost podávat oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce (§ 10) a
- povinnost podávat oznámení o příjmech, darech a závazcích (§ 11).

Povinnost neupřednostňovat osobní zájmy před zájmem veřejným

Dostane-li se veřejný funkcionář do situace, ve které dochází ke střetu jeho osobního zájmu se zájmem veřejným, nesmí upřednostňovat svůj osobní zájem (§ 3). Osobním zájmem veřejného funkcionáře se přitom rozumí cokoli, co mu může přinést majetkový či nemajetkový (jiná výhoda nemajetkové či nepeněžní povahy) prospěch nebo co může naopak zabránit tomu, aby mu vznikla majetková nebo nemajetková újma.

Zákon o střetu zájmů dále výslovně zakazuje, aby veřejný funkcionář ohrozil veřejný zájem (§ 3). Veřejnému funkcionáři je za tímto účelem výslovně zakázáno využít svého postavení, pravomoci nebo informací, které získal při výkonu veřejné funkce, k získání majetkového či nemajetkového prospěchu pro sebe nebo jinou osobu (tedy nejen pro členy své rodiny a osoby blízké, ale též další osoby, např. přátele, obchodní kontakty apod.).

Veřejný funkcionář se také nesmí odvolávat na svoji veřejnou funkci při zařizování svých soukromých záležitostí, např. v souvislosti se svým zaměstnáním či podnikatelskou činností. Nad rámec výše uvedeného je veřejnému funkcionáři zakázáno též poskytovat své jméno, příjmení, své vyobrazení nebo svůj zvukový záznam k reklamním účelům, a to za předpokladu, že by měl za to protihodnotou obdržet úplatu či jakoukoliv jinou výhodu².

Z praxe nejsou známy případy, kdy by soudce přímo porušoval zákonem stanovená omezení pro souběh funkcí, ale stávající systém je zřejmě schopen na takové případy reagovat. Dokládá to kárné řízení se státní zástupkyní, která vedle své funkce pracovala jako tlumočnice, což je porušení zákazu jiné výdělečné činnosti.

² V této souvislosti je na místě zmínit případ poslance Stanislava Humla. Ten půl roku před tím, než byl v roce 2010 zvolen do poslanecké sněmovny, uzavřel reklamní smlouvu a stal se tak tváří propagace určité firmy. Vzhledem k tomu, že platnost smlouvy byla jeden rok, byl poslanec zobrazován na reklamních materiálech firmy i poté, co zasedl v poslanecké sněmovně. Zákon o střetu zájmu totiž s takovouto situací nijak nepočítá.

Neslučitelnost funkcí

Jako neslučitelnost funkcí je označována situace, kdy je pravděpodobnost střetu zájmů natolik vysoká, že je veřejnému funkcionáři výslovně zakázáno, aby současně působil v určitých veřejných funkcích. Poslancům a senátorům, tedy představitelům zákonodárního sboru, zákon o střetu zájmů výslovně zakazuje, aby současně, vedle výkonu své poslanecké nebo senátorské funkce, působili ve státní správě (ve služebním či pracovněprávním vztahu k České republice, na státním zastupitelství, v bezpečnostních sborech – policii, armádě) a na všech úrovních soudů (§ 5).

Omezením některých činností veřejných funkcionářů se rozumí situace, kdy zákon o střetu zájmů výslovně omezuje nebo přímo zakazuje veřejným funkcionářům výkon některých činností. Zákon o střetu zájmů v tomto případě ukládá např.:

- ministrům, vedoucím ústředních správních úřadů a některým dalším veřejným funkcionářům zákaz podnikat nebo provozovat samostatnou výdělečnou činnost, působil v řídicích, kontrolních či dozorčích pozicích podnikajících právnických osob (zejména akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným, veřejné obchodní společnosti, komanditní společnosti) a být v pracovněprávním či obdobném vztahu odlišném od vztahu, ve kterém vykonávají svou veřejnou funkci (§ 4);
- poslancům a senátorům zákaz pobírat odměnu za zastupování státu v podnikajících právnických osobách, ve kterých má stát svůj podíl (§ 5);
- dlouhodobě uvolněným zastupitelům obcí, krajů a hlavního města Prahy zákaz pobírat odměnu za zastupování příslušné obce, kraje či hlavního města Prahy v jimi vlastněných podnikajících právnických osobách (§ 5);
- převážně většině veřejných funkcionářů zákaz působil po dobu 1 roku od zániku výkonu veřejné funkce jakýmkoliv způsobem v podnikající právnické osobě, které byla v posledních 3 letech za přispění dotčeného veřejného funkcionáře přidělena nadlimitní veřejná zakázka (§ 6).

Poslanci ani senátoři nesmějí souběžně se svým mandátem zastávat funkce v justici ani v jiných ústavních institucích³ a nesmějí být zaměstnáni ve veřejné správě. Není nicméně vyloučeno, aby souběžně s funkcí poslance či senátora působili jako členové vlády⁴ nebo ve volených funkcích na krajské nebo obecní úrovni a vyloučena není ani jejich účast v řídicích nebo dozorčích orgánech státem vlastněných podniků. Zcela bez regulace a tedy bez omezení je fenomén tzv. „otáčivých dveří“, což umožňuje politikům vstupovat bezprostředně po skončení mandátu do všech výše uvedených funkcí, kde je zakázán souběh.⁵

Na vládní úrovni může pak v praxi střet zájmů vypadat následovně: Bývalý ministr dopravy Řebíček (ve funkci od 9.1.2007 do 23.1.2009) oznámil prodej svého podílu ve firmě Viamont již před volbami v roce 2006, větší část úhrady za prodané akcie ovšem získal až v době svého úřadování, kdy firma Viamont začala získávat ve velkém rozsahu veřejné zakázky od institucí, které spadají pod ministerstvo dopravy. V období od ledna 2005 do srpna 2006

³ Např. nesmějí souběžně působil v České národní bance, na Nejvyšším kontrolním úřadu, v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, ani zastávat funkci Prezidenta či Ombudsmana.

⁴ Ústava v čl. 32 tuto možnost výslovně připouští a zapovídá členům vlády pouze funkci předsedy a místopředsedy obou komor a členství v parlamentních výborech a komisích. Programové prohlášení současné vlády počítá se zavedením tzv. klouzavého mandátu, což znamená, že po dobu výkonu funkce ve vládě by za člena vlády nastoupil do Parlamentu náhradník.

⁵ Srov. Ústava, čl. 22, StřetZ, § 5 odst. 3. Srov. též ostatní pilíře.

získal Viamont veřejné zakázky za 558 milionů korun, od září 2006 do května 2008 to bylo 3,5 miliardy a od května 2008 do konce roku 2009 6,9 miliard korun. Ověřit přitom nelze ani samotný údaj o tom, že ministr svůj podíl skutečně prodal, protože společnost Viamont má anonymní akcie na majitele. Právě pro podezření, že převod akcií byl pouze fingovaný a pro podezření z praní špinavých peněz, podalo v roce 2010 na Řebíčka Ministerstvo financí trestní oznámení protikorupčnímu útvaru policie, který ovšem po více než roce prověřování případ odložil.

Problematickým se jeví rovněž výše uvedené ustanovení § 5 zákona o střetu zájmů, které stanoví, že poslanci nebo senátorovi, který zastupuje stát v řídicích, dozorcích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má stát nebo jiná jím ovládaná osoba podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna. V praxi totiž dochází k tomu, že poslanci a senátoři jsou do orgánů těchto právnických osob nominováni s tím, že v nich nemají zastupovat stát, a odměna jim tudíž náleží.

Jedním z úřadů, na jehož vedení se rovněž vztahuje zákon o střetu zájmů je Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ). Nezávislost NKÚ lze v praxi posuzovat především ze způsobu, jakým vykonává kontrolní činnost a nepřímo z obsazení Kolegia NKÚ, které o zaměření kontrol rozhoduje. V posledních letech převažují politické nominace na uvolněná místa ve vedení NKÚ. Ze sedmi nových členů NKÚ jmenovaných od prosince 2005 je 5 bývalých poslanců⁶ a 2 bývalí zaměstnanci NKÚ, přičemž jeden z těchto bývalých zaměstnanců se krátce před svým jmenováním také angažoval v politické straně, konkrétně v TOP 09. Bývalým poslancem za ČSSD je i současný viceprezident NKÚ, který do funkce nastoupil v roce 2008.

Zakázán je pouze souběh funkcí poslance a člena NKÚ, je ovšem otázkou, nakolik jsou bývalí politici po svém odchodu z Poslanecké sněmovny nebo z jiné funkce schopni vést nestrannou kontrolu hospodaření svých stranických kolegů nebo naopak politických oponentů, kteří řídí ministerstva a jiné kontrolované úřady. I kdyby volba kontrolních akcí (která podléhá kolektivnímu rozhodování celého Kolegia NKÚ) i samotná kontrola probíhala zcela objektivně, přímá účast bývalých politiků může snížit její hodnověrnost. Právě členové NKÚ přitom vedou jednotlivé kontrolní akce a vypracovávají kontrolní závěry na základě podkladů, které během kontroly nashromáždí zaměstnanci kontrolní sekce NKÚ.

Zákon předchází střetu zájmů členů Kolegia NKÚ obdobně jakou v případě ostatních ústavních činitelů tím, že zapovídá souběh funkcí. Nebrání však jejich střídání na principu „otáčivých dveří“. Není možné, aby člen NKÚ vykonával funkci poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, funkce ve veřejné správě nebo samosprávě, či již zmíněné funkce v politické straně. Vyloučen je rovněž výkon jiné výdělečné činnosti s výjimkou vědecké, pedagogické, literární, publicistické či umělecké činnosti, ovšem pouze za podmínky, že tato činnost nenaruší důstojnost nebo neohrozí důvěru v nezávislost a nestrannost NKÚ.⁷ Na členy NKÚ se dále vztahují omezení a povinnosti dle zákona o střetu zájmů⁸ ve stejném rozsahu, jako na členy vlády s tím rozdílem, že prohlášení o majetku a dalších skutečnostech podávaná členy NKÚ nelze dále zveřejňovat.

⁶ Antonín Macháček a Rudolf Kufa jsou bývalí poslanci za ČSSD, Karel Sehoř, Pavel Hrnčíř a Daniel Riesiegel jsou bývalí poslanci za ODS. Ve všech případech platí, že do funkce člena NKÚ nastupovali přímo z poslaneckých lavic. Viz Články-poslanci-NKÚ.

⁷ NKÚZ, § 10 odst. 6, 7 a § 12 odst. 7, 8.

⁸ StřetZ, § 2 odst. 1 písm. i).

Oznámení o osobním zájmu

Každý veřejný funkcionář, který hodlá vystoupit v rozpravě (přednést svůj příspěvek), předložit návrh nebo je oprávněn hlasovat v rámci jednání ústavního orgánu (např. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, Senát Parlamentu České republiky), státního orgánu nebo orgánu územního samosprávného celku (např. zastupitelstvo obce, rada obce, zastupitelstvo kraje, rada kraje, zastupitelstvo hlavního města Prahy, rada hlavního města Prahy apod.), je povinen oznámit svůj poměr (vztah) k projednávané věci (§ 8).

Cílem této povinnosti je informovat ostatní členy příslušného orgánu a případně též veřejnost o tom, že konkrétní veřejný funkcionář nemusí být při svém vystoupení, podávání návrhu nebo hlasování nezaujatý a že je tedy třeba „brát ho s určitou rezervou“. Zákon o střetu zájmů přitom výslovně nezakazuje, aby veřejný funkcionář vystoupil, podal návrh či hlasoval, a to ani v případě, kdy má na dané věci zájem. Veřejný funkcionář je však povinen neupřednostňovat své osobní zájmy před zájmem veřejným a neohrožovat veřejný zájem (viz část V). Otázka účasti na hlasování či naopak nehlasování v konkrétní situaci, na jejímž výsledku má veřejný funkcionář zájem, je ponechána zcela na jeho rozhodnutí a morálních hodnotách⁹.

Svůj vztah k projednávané věci neoznamuje veřejný funkcionář vždy, ale jen za předpokladu, že by mu výsledek projednání věci mohl přinést jakoukoliv osobní výhodu či újmu (majetkovou i nemajetkovou), případně pokud má na věci jiný osobní zájem (např. pokud projednání věci může přinést výhodu či újmu jeho rodinným příslušníkům nebo jeho známým). Vztah k projednávané věci nemusí veřejný funkcionář oznamovat také v případě, kdy je jeho případný prospěch či zájem obecně zřejmý.

Podobnou povinnost, jaká je stanovena v § 3 zákona o střetu zájmů, tedy upřednostňovat veřejný zájem před zájmy soukromými a s tím související povinnost oznámení o osobním zájmu (§ 8 StřetZ) stanoví v případě členů zastupitelstva samosprávných celků i zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. Člen zastupitelstva, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech samosprávného celku mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj nebo osobu blízkou, je podle ustanovení těchto zákonů povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu, který má danou věc projednávat. Zákon o obcích pak dále upravuje situaci, kdy o tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti rozhoduje orgán samosprávného celku. Výklad tohoto ustanovení však neznamena, že by bylo možno v případě střetu zájmů zastupiteli hlasování znemožnit. Bránění hlasování v zastupitelstvu řádně zvolenému členu je totiž dle stávajícího výkladu neústavní. V praxi to znamená, že pokud se člen zastupitelstva obce dostane do střetu zájmů, je povinen tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu, který má tuto záležitost projednávat, ohlásit. Tento orgán pak rozhoduje pouze o tom, zda je zde důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování o této záležitosti pro tohoto zastupitele. Ani v případě, kdy se orgán rozhodne, že zde je důvod pro vyloučení, není zastupiteli znemožněno věc projednávat a o věci hlasovat.

⁹ Problematičnost úpravy střetu zájmů v české legislativě dokresluje aktuální podnět, kterým se zabývá Ústavní soud. Nejvyšší správní soud navrhuje zrušit ustanovení správního řádu, podle kterého se vyloučení úředníka z rozhodování pro podjatost nepoužije pro vedoucí ústředních správních úřadů, protože je v rozporu s ústavním principem nestrannosti při rozhodování. Integritu státních zaměstnanců lze tak jen těžko plošně hodnotit v situaci, kdy platná pravidla vykazují takové systémové nedostatky, že není jisté, jestli jejich důsledné dodržování není v konkrétním případě kontraproduktivní.

Oznámení o jiných vykonávaných činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích

Všichni veřejní funkcionáři jsou povinni každoročně, po dobu výkonu své veřejné funkce, podávat zákonem o střetu zájmů stanovená oznámení, tj. informovat o činnostech, které vykonávali nad rámec své veřejné funkce, oznamovat movitý, nemovitý a další majetek, který nabyli po dobu výkonu veřejné funkce a informovat o svých příjmech a darech a závazcích.

Za účelem zajištění řádného, nestranného a ve veřejném zájmu realizovaného výkonu své veřejné funkce jsou veřejní funkcionáři povinni podávat pravidelně, za každý rok výkonu své veřejné funkce, tři oznámení. Tato oznámení se podávají písemně, formou čestných prohlášení (§ 7, § 12), a veřejní funkcionáři jimi oznamují:

- jaké jiné činnosti kromě výkonu své veřejné funkce vykonávali (§ 9), včetně toho, že
 - o podnikali nebo vykonávali jinou samostatnou výdělečnou činnost (např. podnikání na základě živnostenského listu, výkon advokacie, notářství atp.);
 - o byli společníky nebo členy podnikající právnické osoby (např. společnosti s ručením omezeným, komanditní společnosti, akciové společnosti, družstva, veřejné obchodní společnosti apod.);
 - o byli statutárními orgány nebo členy jiných řídicích, dozorčích či kontrolních orgánů podnikajících právnických osob (např. členy představenstva, dozorčí rady, jednateli apod.);
 - o vykonávali další činnosti v pracovněprávním či obdobném vztahu nebo služebním poměru;

- jaký majetek nabyli v průběhu výkonu své veřejné funkce (§ 10), zejména
 - o nabytí věcných práv k nemovitostem (např. vlastnické právo, zástavní právo, věcné břemeno apod.);
 - o nabytí věcných práv k věcem movitým, pokud jejich souhrnná hodnota převýšila 500 000 Kč, a to kromě věcí, práv nebo jiných majetkových hodnot, jejichž cena je nižší než 25 000 Kč;
 - o nabytí cenných papírů, pokud jejich nabývací cena převýšila 50 000 Kč od jediného emitenta nebo 100 000 Kč od více emitentů a
 - o nabytí obchodního podílu v obchodní společnosti, pokud jeho hodnota převýšila 50 000 Kč nebo 100 000 Kč v případě nabytí více obchodních podílů;

- jaké další příjmy a dary získali v průběhu výkonu veřejné funkce a jaké jsou jejich závazky (§ 11), včetně
 - o peněžitých a nepeněžitých příjmů, darů a jiných majetkových hodnot, pokud jejich výše přesáhla 100 000 Kč, a to kromě darů, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč;
 - o nesplacených finančních závazků, jejichž výše přesáhla k 31. prosinci příslušného kalendářního roku 100 000 Kč.

Účelem oznámení veřejných funkcionářů a související evidence těchto oznámení, je poskytnout veřejnosti a sdělovacím prostředkům možnost lépe kontrolovat výkon veřejných funkcí. Z oznámení veřejných funkcionářů lze např. získat přehled o tom, s kým se veřejný funkcionář stýká a komu tedy mohou být některé postupy veřejného funkcionáře ku prospěchu, jaký majetek veřejný funkcionář v průběhu výkonu veřejné funkce nabyt, jakým způsobem a za jakou cenu, a konečně též informaci o tom, jaké další příjmy a finanční závazky veřejný funkcionář v příslušném kalendářním roce měl a co všechno tedy mohlo mít vliv na výkon jeho veřejné funkce.

Oznámení podávají veřejní funkcionáři vždy nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku, všechna oznámení se stávají součástí evidence oznámení (registru oznámení) a každý je oprávněn do nich nahlížet.

Za předpokladu, že veřejný funkcionář ukončí výkon své veřejné funkce před koncem kalendářního roku, je povinen namísto oznámení za celý rok podat oznámení za období předcházející dni ukončení výkonu veřejné funkce. Tato oznámení se podávají do 30 dnů ode dne ukončení výkonu veřejné funkce.

Evidence oznámení veřejných funkcionářů

Všechna oznámení o jiných vykonávaných činnostech, oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu veřejné funkce a oznámení o příjmech, darech a závazcích, která podali veřejní funkcionáři, jsou evidována v tzv. registrech oznámení. Tyto registry jsou vedeny průběžně, což umožňuje ověřit plnění povinnosti veřejných funkcionářů podávat oznámení a uvádět v nich správné a přesné údaje i zpětně za několik let.

Registry oznámení vedou tzv. evidenční orgány, které jsou zákonem o střetu zájmů stanoveny samostatně pro jednotlivé skupiny veřejných funkcionářů. Evidenčními orgány jsou:

- mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, který vede registr pro veřejné funkcionáře z řad poslanců, členů vlády, vedoucích ostatních ústředních orgánů státní správy a dalších vedoucích fyzických osob v zákoně výslovně vyjmenovaných;
- mandátový a imunitní výbor Senátu Parlamentu České republiky, který vede registr pro veřejné funkcionáře z řad senátorů a soudců;
- jednotlivá ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy pro veřejné funkcionáře z řad jejich vedoucích státních zaměstnanců;
- ředitelé krajských úřadů pro veřejné funkcionáře z řad zastupitelů krajů dlouhodobě uvolněných pro výkon jejich funkce, členů rady kraje a vedoucích zaměstnanců krajů;
- ředitel Magistrátu hlavního města Prahy pro veřejné funkcionáře z řad zastupitelů hlavního města Prahy dlouhodobě uvolněných pro výkon jejich funkce, členů rady hlavního města Prahy a vedoucích zaměstnanců hlavního města Prahy a
- tajemník obce, města, magistrátu pro veřejné funkcionáře z řad zastupitelů obcí či měst dlouhodobě uvolněných pro výkon jejich funkce, členů rady obcí či měst a vedoucích zaměstnanců obcí či měst.

Evidenčním orgánům jsou uloženy zejména následující oprávnění a povinnosti:

- povinnost přijímat, evidovat a uchovávat oznámení veřejných funkcionářů;
- oprávnění prověřovat správnost údajů a informací obsažených v oznámeních veřejných funkcionářů;
- povinnost umožnit každému na základě podání písemné žádosti nahlédnutí do oznámení veřejných funkcionářů a
- oprávnění podat návrh na zahájení soudního řízení s veřejným funkcionářem v případě důvodného podezření na to, že porušil povinnosti dle zákona o střetu zájmů.

Poslanci a senátoři mají povinnost podávat jednou ročně a při ukončení funkce oznámení o majetku, o vykonávaných činnostech a o příjmech, darech a závazcích. Tato oznámení jsou veřejně přístupná v Kanceláři Poslanecké sněmovny a Senátu a do jejich registru si lze vyžádat i elektronický přístup. Na rozdíl od obdobných příznání jiných veřejných funkcionářů např. ze státní správy je navíc možno obsah oznámení dále zveřejňovat. Slabinou majetkových příznání je, že zahrnují pouze majetek nabytý během výkonu funkce.¹⁰ Politik, jehož nově nabytý majetek neodpovídá jeho příjmům tak vždy může argumentovat tím, že prostředky získal z prodeje jiného dříve nabytého majetku, který nabyl před nástupem do funkce a který vykazovat nemusí. Pravdivost takového tvrzení tím pádem nelze ověřit. Druhou slabinou jsou nedostatečné sankce za neplnění oznamovací povinnosti nebo poskytnutí nepravdivých údajů. Původní verze zákona účinná od roku 2007 umožňovala soudní přezkum zakončený povinně zveřejňovaným rozsudkem, v roce 2008 byl ovšem tento postup novelou zákona změněn na přestupkové řízení, které je neveřejné, a zmírněny byly i pokuty.¹¹

Práva občanů v souvislosti se střetem zájmů

Zákon o střetu zájmů zaručuje fyzickým osobám poměrně rozsáhlá oprávnění, která jim umožňují kontrolovat plnění povinností veřejných funkcionářů stanovených zákonem o střetu zájmů. Každá fyzická osoba v této souvislosti disponuje několika základními právy, a to:

- právem nahlížet do registru oznámení veřejných funkcionářů (§ 13);
- právem upozornit evidenční orgán na porušení povinností ze strany veřejného funkcionáře a s tím spojeným právem na odpověď evidenčního orgánu (§ 13) a
- právem oznámit orgánu státní správy nebo územní samosprávy svoje podezření, že veřejný funkcionář porušil svou povinnost dle zákona o střetu zájmů (§ 13).

Právo nahlížet do registru oznámení veřejných funkcionářů stanoví zákon o střetu zájmů ve dvojí podobě. První možností je osobní návštěva kteréhokoliv evidenčního orgánu (tedy nikoliv jen evidenčního orgánu v místě trvalého bydliště daného občana) a nahlédnutí (na základě podání písemné žádosti) do písemné (listinné) podoby oznámení veřejných funkcionářů u něj evidovaných. Každý je oprávněn činit si z registru výpisy a opisy.

Druhou možností je požádat příslušný evidenční orgán o udělení přístupového jména a hesla, jejichž prostřednictvím by měla být zpřístupněna elektronická verze evidence vedená

¹⁰ Srov. StřetZ, § 9-14.

¹¹ Srov. StřetZ, § a novelu č. 216/2008 Sb. Zajímavé je, že ke změně došlo v době, kdy měl Nejvyšší správní soud poprvé v této věci rozhodovat, a sice v případě senátora a místopředsedy vlády Čunka. Viz rozsudek NSS [7 As 19/2008 ze dne 19.12.2008](#).

evidenčním orgánem, tzv. elektronický registr. Na základě dálkového přístupu, tj. prostřednictvím internetu, by měl občan získat obdobný rozsah oprávnění nahlížet do oznámení veřejných funkcionářů jako v případě nahlížení do jejich listinné podoby.

Informace zjištěné z registru oznámení jsou fyzické osoby oprávněny používat jen za účelem zjištění případného střetu zájmů při výkonu funkce veřejného funkcionáře. Dále lze zveřejnit, jak je již zmíněno výše, pouze údaje uvedené v registru, které se týkají poslance, senátora, člena vlády a dalších zákonem vyjmenovaných veřejných funkcionářů. Jakékoliv jiné způsoby užití těchto informací, jakož i sdělení uživatelského jména a přístupového hesla do registru jsou zakázány a může za ně být Úřadem pro ochranu osobních údajů uložena pokuta až do výše 50 000 Kč.

V případě, kdy kterákoliv fyzická osoba získá informace či podklady (např. v rámci nahlédnutí do evidence oznámení veřejných funkcionářů) nebo nabude přesvědčení o tom, že konkrétní veřejný funkcionář nesplnil kteroukoliv z povinností stanovených zákonem o střetu zájmů, je oprávněna obrátit se na evidenční orgán s upozorněním na tyto skutečnosti. Toto upozornění lze učinit rovněž elektronicky, přičemž evidenční orgán je povinen obdržená upozornění prověřit a do 30 dnů informovat jejich pisatele o tom, jak bylo s jejich sděleními naloženo. Pokud evidenční orgán dospěje k závěru, že existuje důvodné podezření o porušení povinnosti stanovené zákonem o střetu zájmů konkrétním veřejným funkcionářem, je povinen oznámit takovou skutečnost příslušnému orgánu státní správy, jímž je obecní úřad, v jehož územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt. Na tento úřad se může rovněž tato osob obrátit přímo.

Oprávnění občanů vyplývající ze zákona o střetu zájmů se v praxi naplňují velmi složitě, a to hned z několika důvodů. Oznámení veřejných funkcionářů jsou skladována na každém úřadě zvlášť.¹² Zájemce o nahlédnutí nebo pořízení kopie se buď musí fyzicky dostavit na úřad nebo písemně požádat o přístupové heslo pro on-line přístup. Některé úřady navíc požadují, aby byl podpis na žádosti úředně ověřen¹³, u jiných platnost hesla vyprší po 24 hodinách od prvního použití.¹⁴ Navíc platí, že informace získané nahlížením do registru nelze v případě úředníků dále zveřejnit¹⁵ a případné porušení oznamovací povinnosti ze strany úředníka se řeší jako přestupek, tedy opět neveřejně. Faktický stav je tedy takový, že veřejná kontrola nad tím, jestli konkrétní úředník není ve střetu zájmů, je nulová. Politická reprezentace má naopak k dispozici ucelené informace o majetkových poměrech vedoucích úředníků, které lze teoreticky zneužít, např. k odhadu toho, nakolik je konkrétní úředník finančně závislý na svém platu.

Rozhodování o porušení povinností veřejných funkcionářů

Rozhodování o porušení povinností uložených veřejným funkcionářům zákonem o střetu zájmů je v přenesené působnosti svěřeno obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jejímž obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt. Přestupkové řízení je zahajováno z úřední povinnosti a to jakmile se příslušný orgán o porušení povinnosti veřejného

¹² Prohlášení nejsou skladována v centrální databázi, ale na každém úřadu zvlášť, viz § 14 StřetZ.

¹³ Např. Ministerstvo vnitra

¹⁴ Např. Ministerstvo pro místní rozvoj

¹⁵ Zveřejnit lze pouze údaje získané z registru zájmů o poslancích, senátorech, členech vlády, členech Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a uvolněné zastupitele samosprávy, srov. StřetZ, §13 odst. 5.

funkcionáře dozví, tedy i z případného oznámení kterékoli osoby. Orgán vedoucí evidenci je pak povinen informovat příslušný orgán o skutečnostech, které nasvědčují spáchání přestupku. Účastníkem řízení je pouze veřejný funkcionář, proti němuž je soudní řízení vedeno, přičemž řízení je neveřejné. Požádá-li o to oznamovatel, vyrozumí jej správní orgán do třiceti dnů o učiněných opatřeních.

Přestupková komise obecního úřadu:

- rozhodne o tom, zda veřejný funkcionář porušil zákon o střetu zájmů či nikoliv a dopustil se tak přestupku a
- rozhodne o uložení pokuty.

Za porušení povinností veřejného funkcionáře může být uložena pokuta do výše 50 000 Kč. Při stanovování výše pokuty se přihlíží zejména ke způsobu a okolnostem jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, a zda se odpovědná osoba přičinila o jejich odstranění. Přestupek však nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.

Vzhledem k tomu, že přestupkové řízení je neveřejné a neexistuje centrální registr, ve kterém by se evidovali porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů, ale jednotlivé přestupky řeší komise při obecních úřadech podle trvalého bydliště veřejného funkcionáře, nelze zjistit, ke kolika porušením zákona o střetu zájmů během uplynulých let došlo, ani jaké byly vyměřeny pokuty. I kdyby se přesto tyto informace zjistit podařilo, bylo by nejspíš poskytnutí těchto údajů klasifikováno zákonem o střetu zájmů jako přestupek, přičemž by tomu, kdo informace poskytl dále, hrozilo uložení pokuty až do 50 000 Kč.

Závěr

V současné legislativní úpravě střetu zájmů v České republice lze vyzorovat několik základních systémových nedostatků, a to takového rázu, že není ani jisté, zda dodržování zákony nastavených pravidel, není v konkrétních případech ve vztahu k účelu zákona kontraproduktivní. Jako příklad mohou posloužit čestná prohlášení podle zákona o střetu zájmů. Veřejnost se k těmto prohlášením dostává složitě, zatímco politická reprezentace má k dispozici ucelené informace o majetkových poměrech vedoucích úředníků, které lze teoreticky zneužít, např. k odhadu toho, nakolik je konkrétní úředník finančně závislý na svém platu. Kromě toho majetková přiznání nefungují tak, jak by bylo žádoucí. Není totiž znám výchozí stav majetku veřejných funkcionářů a navíc lze majetek úspěšně skrývat v anonymních společnostech.

Dalším problematickým bodem je, že zákon o střetu zájmů řeší se pouze souběhy funkcí, nikoli systém tzv. "otáčivých dveří", kdy veřejný funkcionář může v souladu se zákonem mezi jednotlivými funkcemi přecházet. Rovněž chybí citelné sankce, a to jak v případě absence majetkových přiznání, tak v případě porušení povinnosti oznámení o osobním zájmu. Fatálně chybným v celém systému se pak jeví neexistence veřejné kontroly, kdy řízení o porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů řeší přestupkové komise obecních úřadů dle trvalého pobytu veřejného funkcionáře v neveřejném řízení.