



Právní a institucionální rámec zákonné úpravy střetu zájmů v České republice: zhodnocení a doporučení

Technická zpráva

Quentin Reed
Lenka Petráková

S podporou Norských fondů
Grafická úprava: FAÚ MF ČR
Tisk: MF ČR

V Praze 2015

*Projekt na posílení systému boje proti
korupci a praní špinavých peněz
v České republice*





Programová oblast 25
**Budování kapacit a spolupráce institucí s norskými
veřejnými institucemi, místními a regionálními úřady**

**Projekt na posílení systému boje proti korupci a praní špinavých peněz
v České republice**

Technická zpráva:

**Právní a institucionální rámec zákonné úpravy střetu zájmů
v České republice: zhodnocení a doporučení**

Zpracoval Quentin Reed, expert Rady Evropy, na základě materiálů
Lenky Petrákové z občanského sdružení Oživení

Za pomoci Norských grantů a Grantů EHP přispívá Norsko ke stírání sociálních a ekonomických rozdílů a posilování bilaterálních vztahů s přijímajícími státy v Evropě. Norsko úzce spolupracuje s EU na základě Dohody o Evropském hospodářském prostoru (EHP).

V období 2009-14 je norský příspěvek ve výši 1,7 milionů eur. Granty mohou čerpat nevládní organizace, výzkumné a akademické instituce i veřejný a soukromý sektor ve dvanácti nejnovějších členských zemích EU, Řecku, Portugalsku a Španělsku. Součástí grantů je i široká spolupráce s norskými subjekty a příslušné aktivity mohou být implementovány až do roku 2016.

Klíčovými oblastmi podpory jsou ochrana životního prostředí a klimatické změny, výzkum a stipendia, občanská společnost, zdraví a děti, rovnost pohlaví, spravedlnost a kulturní dědictví.

Další informace na vyžádání poskytnete:

Economic Crime and Cooperation Unit
(ECCU)
Action against Crime Department
Directorate General of Human Rights
and Rule of Law-DG I, Council of
Europe

Tel: +33-3-9021-4550

Fax: +33-3-9021-5650

e-mail: mustafa.ferati@coe.int

www.coe.int/corruption

Prohlášení o vyloučení
odpovědnosti:

Tato technická zpráva byla zpracována týmem expertů Rady Evropy a FAÚ MFČR na základě financování z Norských grantů. Názory vyjádřené v této zprávě představují postoje zpracovatelů a neodrážejí oficiální stanovisko Rady Evropy ani dárců.

Obsah

1	Shrnutí	5
2	OBECNÉ POZNÁMKY K ZÁKONNÉ ÚPRAVĚ STŘETU ZÁJMŮ	10
2.1	Cíle norem upravujících střet zájmů	11
2.2	Typy legislativy upravující střet zájmů.....	11
3	PRÁVNÍ RÁMEC V ČESKÉ REPUBLICE	13
3.1	Definice a obecné povinnosti	13
3.1.1	Doporučení.....	15
3.2	Neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi	16
3.2.1	Otázky a problémy	16
3.3	Zákaz/omezení některých činností veřejných funkcionářů	19
3.3.1	Otázky a problémy	21
3.4	Povinnosti při střetu zájmů	22
3.4.1	Otázky a problémy	24
3.5	Dary.....	25
3.6	Veřejná zakázka	26
3.7	Pravidelná oznámení	26
3.7.1	Otázky a problémy	28
3.8	Dohled, kontrola a sankce.....	30

1 SHRNUTÍ

Tato zpráva popisuje český právní a institucionální rámec upravující problematiku střetu zájmů. Její součástí jsou rovněž doporučení na případná zlepšení. Zpráva se zaměřuje na klíčové kategorie veřejných funkcionářů, a to především volených veřejných funkcionářů a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy nebo územní samosprávy. Informace a vstupní data shromáždila česká expertka a zprávu poté doplnil a analýzy zpracoval zahraniční expert. Ve zprávě se odkazuje na informace a závěry z jiných zpráv a hodnocení, především zprávy z druhého kola hodnocení GRECO (2nd Round Evaluation Report of the Group of States Against Corruption)¹, monitoringu stavu systému podávání oznámení o finančních zájmech veřejných funkcionářů, který zpracovala nevládní organizace prosazující transparentnost veřejné správy *Oživení*², Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014³ a Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a jejího Akčního plánu pro rok 2015.⁴ Tato zpráva je zamýšlena jako analýza a zdroj doporučení pro českou vládu, jež bude v březnu 2015 diskutovat návrhy novely stávajícího Zákona o střetu zájmů.

Hlavní zjištění této zprávy jsou následující:

- Definice a celková koncepce střetu zájmů a dalších relevantních aspektů ve vztahu k střetu zájmů jsou v české legislativě nekonzistentně a nejasně upraveny a je patrná i tendence k zaměňování střetu zájmů za korupci nebo naopak.
- Ustanovení omezující kumulaci funkcí nejsou adekvátní, a to především u volených funkcí; stejně nedostatečná jsou i omezení politické činnosti státních zaměstnanců.
- Ustanovení omezující další činnosti veřejných funkcionářů mají mezery, a to především chybějící ustanovení o zákazu působení volených členů

¹ Viz [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports\(round2\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports(round2)_en.asp) (Evaluation Report, Compliance Report a Addendum (Hodnotící zpráva, Zpráva o dodržování a Příloha)).

² <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/#monitoring>

³ Od korupce k integritě: Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze_1.pdf (česká verze); http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategy-2013-a-2014_actually.pdf (anglický překlad).

⁴ Viz: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>; <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akzni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>

krajských a místních zastupitelstev ve statutárních orgánech právnických osob

za úplatu a rovněž nedostatek odpovídajících omezení činnosti státních zaměstnanců po ukončení pracovněprávního vztahu s veřejnou správou.

- Zákonně upravené povinnosti volených veřejných funkcionářů v situacích, kdy nastane střet zájmů, jsou nekonzistentní a neadekvátní.
- Ustanovení upravující zákaz přijímání darů jsou špatně formulována a nevztahují se na všechny nutné kategorie veřejných funkcionářů.
- Systém periodických oznámení o majetku/příjmech/zájmech veřejných funkcionářů je žalostně nedostatečný, a to z mnoha důvodů – chybí povinnost oznamovat majetek/příjmy/zájmy při nastoupení do funkce, chybí elektronický systém podávání oznámení a neexistuje ani centrální registr oznámení (nebo alespoň osob povinných oznámení podávat).
- Neexistuje žádný ústřední orgán, který by dohlížel na problematiku spojenou se střetem zájmů, což je jednou z příčin mnoha problémů, které začínají absencí školení cíleného na zvyšování povědomí a pochopení celé problematiky a končí špatnou správou oznámení a nedostatečným dohledem nad periodickým podáváním oznámení. Porušování zákona je sankcionováno nedostatečně nebo vůbec.

Tato zpráva si dovoluje uvést následující doporučení:

1. Přijmout definici střetu zájmů podobnou definici Rady Evropy (Model Code of Conduct for Public Officials) v tom smyslu, že střet zájmů vzniká v situaci, kdy veřejný funkcionář má soukromý nebo osobní zájem, jehož charakter ovlivňuje nebo zdá se ovlivňovat nestranný a objektivní výkon oficiálních povinností dotčeného veřejného funkcionáře. Tato definice by měla být používána – nebo být alespoň v širokém povědomí – ve všech zákonech a podzákonných normách upravujících střet zájmů.
2. Stejně tak je nutné řádně a konzistentně definovat osobní zájem ve všech zákonech a podzákonných normách, a to především tam, kde se působnost zákonů překrývá – například Zákon o střetu zájmů na jedné straně a zákony upravující fungování územních samospráv a ústřední státní správy na straně druhé.
3. Je nutné schválit Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012 jako závazný dokument ve formě služebního nařízení.

4. Je třeba učinit opatření na zabránění kumulace více významných volených funkcí v rukách jedné osoby souběžně – týká se to především souběhu funkcí hejtmána a člena parlamentu. Pokud nelze z ústavních důvodů kumulaci funkcí účinně bránit, měly by závazek zdržet se takové kumulace upravit etické kodexy parlamentu a zastupitelstev územních samosprávných celků.
5. Jakékoli reformy a možná řešení případného souběhu funkce člena parlamentu a ministra (jako je například „klouzavý mandát“) by měly vzít v úvahu veškeré dopady takového případného rozhodnutí.
6. Zvažte omezení politické činnosti státních zaměstnanců nebo alespoň jejich vybraných kategorií (například v ústředních orgánech státní správy) cestou zákazu kandidatury na volené funkce.
7. Je třeba novelizovat Zákon o střetu zájmů tak, aby upravoval zákaz působení členů zastupitelstev územních správních celků v dozorčích radách společností, ve kterých má stát, územní celek nebo město či obec podíl.
8. Zákon o střetu zájmů (§ 6) by měl být novelizován tak, aby veřejní funkcionáři upravení tímto článkem měli rovněž zákaz jakéhokoli působení v podnikající právnické osobě nebo spolupráce s ní, pokud takový veřejný funkcionář měl dohledovou pravomoc nad sektorem, ve které daná společnost působí (toto ustanovení by bylo možno ještě rozšířit o povinnosti upravené v nedávno diskutovaném návrhu Úřadu vlády ČR). „Působení“ by mělo být definováno nejenom jako uzavření pracovněprávního vztahu nebo působení v orgánech podnikající právnické osoby, ale rovněž jako poskytování odborného poradenství/konzultačních služeb takové společnosti, atd.
9. Poslanecká sněmovna Parlamentu, Senát a krajská zastupitelství by měly schválit etické kodexy jasně upravující povinnosti volených členů ve vztahu ke střetu zájmů. Rovněž by měl být schválen postup, na jehož základě by Parlament nebo zastupitelstva mohla formálně a nezávazně doporučit svým členům odstoupení z projednávání určité věci.
10. Vynětí „obecně zjevného“ prospěchu nebo osobní výhody z povinnosti oznámení střetu zájmů by mělo být srozumitelněji upraveno Zákonem o střetu zájmů tak, aby se jasně vztahovalo na zájmy široké komunity a ne na prospěch, který je znám pouze širší skupině osob.
11. Oznámení o střetu zájmů v konkrétním řízení u volených činitelů a veřejných funkcionářů by mělo být dostupné on-line, a to spolu s informací

o případném rozhodnutí nebo usnesení vynesném relevantním orgánem. Veřejná by měla být i informace o tom, zda se daný veřejný funkcionář účastnil předmětného řízení nebo ne.

12. Novelizovat ustanovení o darech (Zákon o státní službě) a odstranit část, která upravuje přijímání darů „v souvislosti s výkonem služby”.
13. Zákonně upravit podobný zákaz přijímání darů u dalších veřejných funkcionářů a činitelů krajských nebo místních samospráv.
14. V souladu s návrhem Úřadu vlády ČR zavést systém, jenž zaručí podávání oznámení v elektronické formě. Takový krok musí být vhodně rozfázován tak, aby jeho zavedení bylo reálně zvládnutelné – je možné začít s ministry, členy Parlamentu a Senátu, funkcionáři ústředních správních orgánů, hejtmany a členy krajských zastupitelstev a zastupitelstva hlavního města Prahy. Nový systém nemusí nutně být hned od začátku plně online. Příslušné orgány mohou umožnit formální podávání oznámení listinnou formou současně s elektronickým dokumentem, který centrální evidenční orgán bude v elektronické formě spravovat. Elektronická forma by měla umožňovat automatické kategorizování dat podle kategorií majetek/příjem/závazky tak, aby se umožnilo nahlížení ze strany veřejnosti (viz Doporučení 15 níže) a rovněž automatické ověřování uvedených informací v jiných databázích.
15. Novelizovat Zákon o střetu zájmů tak, aby zaručoval proaktivní online zveřejňování oznámení alespoň u výše postavených veřejných funkcionářů uvedených v Doporučení 14 výše. Zveřejňované informace mohou být pouze shrnuty, například je možno uvést informace o celkové hodnotě nemovitého majetku bez adres jednotlivých položek. Měl by však existovat přístup k detailnějším informacím pro ty, kdo mohou prokázat potřebu se s nimi seznámit.
16. Vyjmout ze zákona ustanovení o omezení využívání informací z oznámení s tím, že zákaz jejich využívání pro komerční účely by mohl být ponechán jako výjimka.
17. Měl by být založen nezávislý ústřední orgán pověřený dohledem nad oznámeními o majetku, příjmech a závazcích (nezávislý podobně jako například Úřad pro ochranu osobních údajů). Tento úřad by mohl být postaven na modelu navrhovaném novelami Zákona o sdružování v politických stranách a hnutích zpracovanými odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra v červnu/červenci 2014. Tyto novely předpokládaly, v kontextu potřeby založit dohledový orgán nad financováním politických

stran, že takový orgán by dohlížel nejenom na financování politických stran, ale i na oznámení o střetu zájmů nebo majetku/příjmech/závazcích.

18. Nový ústřední orgán by měl v oblasti oznámení o střetu zájmů nebo majetku/příjmech/závazcích provádět především následující činnosti:

- a. Zvyšování povědomí veřejných funkcionářů o právním rámci upravujícím problematiku střetu zájmů a jejich povinnostech – cestou metodiky, školení a případného poradenství na vyžádání.
- b. Zajistit zpracování a vedení seznamu veřejných funkcionářů podléhajících ustanovením Zákona o střetu zájmů.
- c. Shromažďování oznámení o majetku/příjmech/závazcích od všech veřejných funkcionářů v listinné a/nebo elektronické formě (viz Doporučení 14).
- d. Správa ústředního registru oznámení a umožnění přístupu veřejnosti k vhodně zpracovaným a shrnutým informacím.
- e. Vytvoření dalšího kanálu pro zpracovávání stížností na podezření z porušování Zákona o střetu zájmů – nejenom v kontextu oznámení o majetku/příjmech/závazcích.
- f. Vydávání výročních zpráv s informacemi o zachycených porušováních zákona veřejnými funkcionáři. Vydávání výročních zpráv obsahujících informace o porušení zákona veřejnými funkcionáři.
- g. Zpracování analýzy právního rámce a jeho praktického provádění; zpracování nebo účast na reformních iniciativách tam, kde je to vhodné.

19. V kontextu oznámení o majetku/příjmech/závazcích by se měl ústřední orgán orientovat předně na zajištění jednotnosti a transparentnosti systému oznamování tak, aby systém fungoval efektivně jako prevence. Ústřední orgán by měl rovněž provádět kontroly a audity vybraných oznámení o majetku/příjmech/závazcích, které by vybíral na základě hodnocení rizik a informací od externích zdrojů, jako jsou média a veřejnost.

20. Za účelem zajištění veřejného dohledu nad majetkem, příjmy a zájmy veřejných funkcionářů by bylo vhodné zvážit možnost online nahlížení do katastru nemovitosti zdarma.

21. Ustanovení uvalující sankce za porušování ustanovení o střetu zájmů by měla být novelizována následovně:

- a. Pokuty by měly být podstatně vyšší tak, aby byly skutečně vnímány jako motivace k dodržování povinnosti poskytovat přesná a úplná oznámení především o finančních zájmech.
- b. Sankce by měly být odstupňovány podle závažnosti provinění. V Zákoně o střetu zájmů by mělo být například upraveno, že opožděné podání oznámení (po stanoveném datu) je postihováno pokutou nižší, než nepodání nebo odmítnutí podat takové oznámení.
- c. Sankce za neoznámení střetu zájmů a odstupňované a zvyšující se sankce by měly být upraveny nejenom Zákonem o střetu zájmů, ale také dalšími relevantními zákony (Zákon o státní službě, Zákony o územních samosprávných celcích, atd.). Například neoznámení střetu zájmů v případě rozhodování o věci, jejíž dopad je závažný (například regulatorní rozhodnutí), by mohlo být postihováno přísněji než neoznámení střetu zájmů ve věci, kde rozhodnutí mělo menší dopad nebo přítomnost veřejného funkcionáře byla méně důležitá a jeho role při projednávání dané věci pouze vedlejší.

22. Řízení, která vyústí v uvalení sankce na veřejného funkcionáře, jenž porušoval ustanovení Zákona o střetu zájmů, by měla být zveřejněna poté, co rozhodnutí nabyde konečné platnosti.

2 OBECNÉ POZNÁMKY K ZÁKONNÉ ÚPRAVĚ STŘETU ZÁJMŮ

Každá osoba ve veřejné funkci se ve svém profesním životě pravděpodobně dostane do situace, kdy bude moci svým rozhodnutím nebo výkonem funkce ovlivnit věc ve svém osobním zájmu nebo v zájmu osob či subjektů s ním spojených. Příkladem může být působení veřejného funkcionáře ve výběrové komisi, jež jako jednoho z kandidátů hodnotí příbuzného takového veřejného funkcionáře, působení veřejného funkcionáře v komisi hodnotící nabídky do výběrového řízení na veřejnou zakázku, na níž se účastní firma jeho kamaráda či veřejný funkcionář jako člen komise rozhodující o tom, jaký lék bude hrazen z veřejného zdravotního pojištění, byl v minulosti zaměstnancem jedné z farmaceutických společností účastnících se řízení.

Při střetu zájmů nemusí vždy jít o porušování zákona a nemusí zde vždy být přítomna korupce – střet zájmů není to samé jako korupce. Reakce veřejného funkcionáře na střet zájmů samozřejmě vypovídá o jeho osobní integritě. Proto

bychom měli střetům zájmů předcházet tam, kde je to možné, a pokud ke střetu zájmů dojde, měli bychom ho řešit tak, abychom maximálně omezili riziko korupce a zachovali důvěru v osobní bezúhonnost veřejného funkcionáře.⁵

„Osobní zájem“ nemusí být jen soukromým zájmem samotného veřejného funkcionáře, ale může se jednat o zájem někoho, kdo je s ním nějakým způsobem spojen. Osobní zájem také nemusí vždy být materiální povahy. Zákony o střetu zájmů upravují zpravidla nejenom zájem samotného veřejného funkcionáře, ale i jeho příbuzných a také těch, se kterými je spojen pouze přátelskými vazbami. V obou případech může ke střetu zájmů dojít i tehdy, pokud se nejedná o osobní hmotný prospěch veřejného funkcionáře. Může také nastat situace, kdy je veřejný funkcionář samotný pod vlivem politické organizace (politické strany), ke které má vazby.

2.1 Cíle norem upravujících střet zájmů

Účel legislativy upravující střet zájmů lze shrnout následovně:

- Preventivní – prevence vzniku střetu zájmů (tam, kde je to možné).
- Omezující – zavedení funkčního rámce řešení situací, kdy ke střetu zájmů již došlo, a zamezení následné korupci/porušování zákona a/nebo nedůvěře v bezúhonnost veřejného funkcionáře.
- Pomocný – pomáhá veřejnému funkcionáři pochopit etické závazky vyplývající z veřejné funkce a řešit hraniční situace nebo etická dilemata.

2.2 Typy legislativy upravující střet zájmů

Výše uvedené cíle jsou standardně řešeny jedním ze tří následujících typů legislativy:

- **Zákaz souběhu více politických/veřejných funkcí:** například volení členové zákonodárného sboru nesmějí mít funkci soudce.

⁵ Všimněte si, že i když osobní zájem veřejného funkcionáře ho bude směřovat ke stejnému rozhodnutí jako veřejný zájem (například liberalizace pojišťovnictví v případě funkcionáře, jehož příbuzný by z takové liberalizace měl prospěch), skutečnost, že takové rozhodnutí by mělo dopad na jeho osobní zájem, může představovat problém. Veřejný zájem nemusí vždy implikovat určité rozhodnutí (kdyby tomu tak bylo, tak bychom se asi museli ptát po samé nutnosti demokracie). Je to spíše o tom, zda se postupovalo podle určitého rozhodovacího procesu a ti, kdo rozhodují, byli nestranní a jejich nestrannost byla zjevná.

- **Zákaz/omezení soukromých podnikatelských aktivit:** například ministr nesmí být podnikatelsky aktivní; veřejný funkcionář nesmí mít podíl ve firmě, jež podléhá dohledu orgánu, ve kterém pracuje.
- **Povinnosti veřejného funkcionáře v situacích střetu zájmů:** povinnosti mohou být upraveny následovně: oznámení zájmu (interně nebo veřejně); odstranění předmětu střetu zájmů (například prodej soukromého podílu ve firmě, který vedl ke střetu zájmů nebo odstoupení z veřejné funkce); a odmítnutí (odstoupení z) veřejné aktivity, kterou by mohl střet zájmů ovlivnit.

V mnoha zemích jsou navíc veřejní funkcionáři na určitých postech povinni podávat **majetková přiznání**, do kterých zahrnují jednu nebo více následujících položek: příjem, majetek, závazky a další zájmy. V mnoha zemích, především v přechodových ekonomikách, jsou majetková přiznání chápána jako stavební kámen regulace střetu zájmů. Hlavní pozornost je zde věnována odhalování střetu zájmů cestou prověřování majetkových přiznání. Taková je i praxe v České republice, i když – jak upozorníme v této zprávě – ke kontrole přiznání dochází velmi zřídka. Problém je, že přílišné spoléhání na institut oznámení o majetku, příjmech nebo zájmech odvádí pozornost od potřeby zavedení postupů na omezení střetu zájmů a vytvoření prostředí, ve kterém budou veřejní funkcionáři adekvátně řešit střet zájmů.

Je rovněž nutné podotknout, že vhodná forma legislativní úpravy střetu zájmů do značné míry závisí na postu zastávané konkrétním veřejným funkcionářem. Například zákaz majetkové účasti na právnických subjektech nebo zákaz profesionální podnikatelské činnosti je většinou vnímán jako vhodnější pro vedoucího úředníka dlouhodobě působící ve státní správě než pro členy parlamentu nebo volené členy místní samosprávy, jejichž charakter je dočasný; v případě členů parlamentu nebo volených členů místní samosprávy bude důraz s největší pravděpodobností kladen spíše na prohlášení o případném střetu zájmů a jeho řešení. Obdobně platí, že vedoucí úředník dlouhodobě působící ve státní správě může být vyzván k odstoupení od rozhodování ve věci, kde u něj dochází ke střetu zájmu, takový požadavek vztažený na voleného veřejného funkcionáře by byl ale protiústavní. Legislativní úprava by proto měla být zpracována velmi pečlivě a s přihlédnutím k tomu, na jakou kategorii veřejného funkcionáře se vztahuje.

V zavedených demokratických systémech je legislativa upravující střet zájmů většinou fragmentovaná, protože jednotlivé instrumenty vznikaly podle potřeby a postupně. V přechodových ekonomikách je běžnější vycházet z jednoho instrumentu typu „zákon o střetu zájmů“, který upravuje různé kategorie veřejných funkcionářů. Je třeba zajistit, aby takový zákon opravdu činil rozdíly

mezi jednotlivými funkcionáři tak, aby byla správně upravena ustanovení o zákazu podnikatelské činnosti nebo majetkové účasti na právních subjektech.

3 PRÁVNÍ RÁMEC V ČESKÉ REPUBLICE

V České republice upravuje oblast střetu zájmů několik instrumentů. Zákon o střetu zájmů se vztahuje na „veřejné funkcionáře“ definované následovně:

- poslanci Poslanecké sněmovny a senátoři Senátu Parlamentu České republiky, členové vlády a uvolnění volení členové zastupitelstva kraje nebo členové zastupitelstva obce;
- starostové;
- vysoce postavení veřejní funkcionáři, jako jsou předsedové nebo inspektoři/členové regulačních orgánů, České národní banky, Nejvyššího kontrolního úřadu, veřejný ochránce práv, atd.;
- vedoucí funkcionář orgánu státní správy nebo vedoucí úředník územního samosprávného celku a hlavního města Prahy člen statutárního/kontrolního orgánu právnických osob zřízených zákonem, vládou nebo místní samosprávou, který nakládá s finančními prostředky, kdy hodnota finanční operace přesahuje 250 000 Kč, bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejných zakázek nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky;
- ředitel a vedoucí příslušník 1. a 2. řídicí úrovně u Policie ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR, Generální inspekce bezpečnostních sborů (zpravodajské služby nejsou zahrnuty).

Ustanovení o střetu zájmů obsahují i jiné legislativní instrumenty upravující vybrané instituce nebo postupy, a to především: zákon o státní službě, jehož příslušná ustanovení jsou v účinnosti od 1/1/2015; zákony upravující činnost krajů, obcí, hlavního města Prahy, úředníků samosprávných územních celků, zákon o veřejných zakázkách a zákon o státních podnicích. Státní zaměstnanci podléhají Etickému kodexu a třináct ze čtrnácti územních samosprávných celků schválilo své vnitřní kodexy. Střet zájmů u soudců a státních zástupců je upraven zvláštními právními předpisy a v této zprávě není dále rozváděn.

Následující podkapitoly jsou věnovány definicím a obecným povinnostem, problematice zákazů souběhu funkcí (neslučitelnost), zákazu/omezení činnosti, povinností v případě střetu zájmů (oznámení, odstoupení) a periodickým oznámením.

3.1 Definice a obecné povinnosti

Obecně žádný veřejný funkcionář nesmí, v souladu s jedním nebo více výše uvedenými legislativními instrumenty, ohrozit veřejný zájem tím, že využije

svého postavení, pravomoci nebo informací, bude se odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy a dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména. V souladu se Zákonem o střetu zájmů, dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.

Širší záběr má Zákon o státní službě, který stanovuje, že státní zaměstnanec je povinen zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat postavení státního zaměstnance. Státní zaměstnanci jsou rovněž povinni dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná usnesením vlády. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012 (článek 6)⁶ ukotvuje výše uvedené povinnosti a dále upravuje, že pokud si úředník a zaměstnanec veřejné správy není jistý, zda jde o úkony slučitelné s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným. Nicméně tento kodex nebyl přijat jako formální služební nařízení tak, jak předpokládá Zákon o státní službě.

3.1.1 Otázky a problémy

Úprava střetu zájmů v české legislativě vyvolává určité okamžité otázky:

- **Legislativa nedefinuje střet zájmů jasně a konzistentně.** Jediné zákony, které se přibližují definování střetu zájmů, jsou zákony o hlavním městě Praze, městech a obcích a územních samosprávných celcích, které střet zájmů definují jako stav, kdy „účast voleného zastupitele na diskusi nebo rozhodování o věci může znamenat výhodu nebo naopak nevýhodu pro daného zastupitele nebo osobu blízkou nebo pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje.“ Tato definice je však problematická. Může být totiž mnoho diskusí a rozhodování, na kterých se volený zastupitel účastní a které mohou ovlivnit jeho zájmy (například rozhodnutí postavit dálnici nebo nemocnici) a přitom se nejedná o střet zájmů. O střetu zájmů navíc také mluvíme v souvislosti se situacemi, kde veřejný funkcionář má osobní zájem na výstupech z rozhodování nebo debatě, na níž se účastní, a to i pokud jeho účast takový výstup nijak neovlivní. Může to být tak, že účast veřejného funkcionáře nijak neovlivní výsledek debaty nebo rozhodování (například protože se na daném procesu účastní jen částečně nebo si je jist, že by byl přehlasován), ale to neznamená, že ke střetu zájmů nedochází.

⁶ http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

- V mnoha ustanoveních českých zákonů se o střetu zájmů mluví jako o „střetu mezi **soukromým a veřejným zájmem**“. Avšak:
 - **Není jasně definováno, co „soukromý zájem“** je – definice a dokonce terminologie se v zákonech a podzákonných normách liší. Zákon o střetu zájmů například definuje „osobní zájem“ jako „takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu“. Zákon o státní službě definuje „soukromý zájem“ jako jakoukoli výhodu [pro státního zaměstnance], jeho/její rodinu, osoby spřízněné a blízké a právnické a fyzické osoby, se kterými má nebo měl podnikatelské nebo politické vztahy. Je jasné, že oba zákony jsou v potenciálním střetu – veřejný funkcionář, který je státním úředníkem a účastní se na rozhodování o věci, která může znamenat výhodu pro rodinného příslušníka, by byl v souladu se Zákonem o střetu zájmů, ale porušoval by Zákon o státní službě. Zákon o střetu zájmů navíc dostatečně nespécifikuje, co se rozumí „rodinou“, „blízkou“ nebo „spřízněnou“ osobou.
 - **Není obvyklé definovat střet zájmů za pomoci „veřejného zájmu“.** Daleko běžnější způsob je definice střetu zájmů jako střetu mezi osobním zájmem a „řádným výkonem povinností“. Taková definice je srozumitelnější a dá se lépe přizpůsobit a naplnit u jednotlivých kategorií veřejných funkcionářů nebo jednotlivců tak, že se odkáže na jejich konkrétní činnost a pracovní povinnosti, aniž by se hledal (vágnější) „veřejný zájem“.
- **Žádný český zákon například nedefinuje střet zájmů jasně jako *situaci spíše než formu nevhodného postupu ve smyslu kapitoly 2.*** Možná vzhledem k nedostatku jasné definice může současná legislativa způsobit **záměnu střetu zájmů s nevhodným počínáním veřejného funkcionáře nebo zneužívání jeho postavení** – a to i ve světle důrazu, který na zákaz korupce klade Zákon o střetu zájmů. Toto může být jedním z důvodů pro velké nepochopení celé koncepce střetu zájmů ze strany veřejných funkcionářů, kteří odmítají nařčení ze střetu zájmů a tvrdí, že činili ve veřejném zájmu nebo že jejich rozhodnutí žádným osobním zájmem ovlivněno nebylo, atd.

3.1.2. Doporučení

Je důležité, aby legislativci měli jasno v tom, jaké jsou cíle legislativy upravující střet zájmů a především vnímali, že cílem není pouze zabránění korupci. Doporučujeme učinit především následující kroky:

1. Přijmout definici střetu zájmů podobnou definici Rady Evropy (Model Code of Conduct for Public Officials) v tom smyslu, že střet zájmů vzniká v situaci, kdy veřejný funkcionář má soukromý nebo osobní zájem, jehož charakter ovlivňuje nebo zdá se ovlivňovat nestranný a objektivní výkon oficiálních povinností dotčeného veřejného funkcionáře. Tato definice by měla být používána – nebo být alespoň v širokém povědomí – ve všech zákonech a podzákonných normách upravujících střet zájmů.
2. Stejně tak je nutné řádně a konzistentně definovat osobní zájem ve všech zákonech a podzákonných normách, a to především tam, kde se působnost zákonů překrývá – například Zákon o střetu zájmů na jedné straně a zákony upravující fungování územních samospráv a ústřední státní správy na straně druhé.
3. Je nutné schválit Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012 jako závazný dokument ve formě služebního předpisu.

3.2 Neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi

Ústava ČR, zákon o střetu zájmů a zákon o státní službě obsahují mnoho ustanovení o neslučitelnosti výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi. Například poslanci nemohou být zároveň senátory nebo prezident nemůže být zároveň soudcem. Senátoři a poslanci mají mnohá omezení – nesmějí být v zaměstnaneckém nebo služebním poměru ve státní správě, na státech zastupitelstvích či u soudů, zaměstnanci v ozbrojených silách České republiky, Nejvyšším kontrolním úřadu, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, nebo jiných státních fondech a v Kanceláři veřejného ochránce práv. Ministři nesmějí být předsedy nebo místopředsedy Parlamentu či členy parlamentních výborů a komisí. Zaměstnanci státní správy nesmějí mít i jiné funkce, a to především volené funkce (s výjimkou neuvolněných členů krajských nebo místních zastupitelstev), funkce v justici, vedoucí funkce v regulačních orgánech. Veřejní funkcionáři v nadřazených manažerských pozicích (jakýkoli veřejný funkcionář, který řídí podřízené, a to od úrovně vedoucího odboru) nesmějí mít žádné funkce v politických stranách nebo hnutích.

3.2.1. Otázky a problémy

Ustanovení o neslučitelnosti představují dva hlavní problémy. První problém se týká **souběhu několika volených funkcí** - především na místní, krajské

a centrální úrovni. Takovou kumulaci funkcí nezakazuje ani zákon o střetu zájmů ani žádná jiná právní úprava, a přitom od vzniku vyšších územních samosprávných celků v roce 2000 je tento aspekt vnímán jako problém. Hejtmani krajů (což je funkce, v níž má veřejný funkcionář stejnou, ne-li větší moc a vliv, než má ministr vlády) jsou běžně i členy parlamentu a/nebo starosty. Kumulace funkcí může mít značně negativní dopad, neboť fyzicky nelze být na dvou místech zároveň a není možné řádně plnit povinnosti vyplývající z většího množství takovýchto funkcí. Takový souběh funkcí však může také vést ke přímému střetu mezi zájmem veřejného funkcionáře jako politika na místní úrovni a jeho zájmem jako politika na centrální úrovni: takový funkcionář se může ocitnout v situaci, kdy bude bojovat v rámci „*porcování medvěda*“ o peníze pro svůj „kout země“ a zároveň hlasovat na centrální úrovni o státním rozpočtu a jeho kapitolách. Jako člen zákonodárného orgánu může mít politik možnost vyjednat regionu/městu, kde je hejtmánem, respektive starostou, lepší příspěvek z rozpočtu při „*porcování medvěda*“. Toto je již dlouhou dobu označováno za nepřilíš korektní část parlamentního procesu schvalování státního rozpočtu. Každopádně ve státě, kde je korupce volených funkcionářů obecně považována za zásadní, ne-li závažný problém, kumulace funkcí může zvyšovat možnosti takové korupce, která je umožněna mocí a vlivem, který funkcionář se souběžnými funkcemi nevyhnutelně má.

Našel by se jen jeden pokus o zabránění kumulace funkcí. Etický kodex člena plzeňského krajského zastupitelstva stanovuje, že „zastupitel vykonává pouze jednu veřejnou funkci jako uvolněnou, za níž je poskytována odměna z veřejných prostředků (veřejná funkce uvolněného člena orgánů kraje, uvolněného člena orgánů zastupitelstva města či obce, poslance Parlamentu ČR a senátora Parlamentu ČR). V případě výkonu více uvolněných funkcí učiní zastupitel neodkladně, nejpozději však do 3 měsíců od vzniku tohoto stavu, kroky k jeho odstranění [tj. opustí kumulované funkce tak, aby měl pouze jednu].”

Čeští pozorovatelé rovněž kritizují ministry, kteří jsou členy parlamentu, a to za nižší účast na jednáních, než je u ostatních členů parlamentu běžné. Taková kritika vedla až k úvahám o tom, že členové parlamentu by měli mít zákaz působit souběžně ve funkci ministra. Zavedl by se například tzv. klouzavý mandát, na jehož základě by člen parlamentu, který se stane ministrem, suspendoval svůj mandát po dobu výkonu funkce ministra a zastupujícím členem parlamentu by se za něj stala osoba, která byla na seznamu volených kandidátů nejvýše, ale nebyla již zvolena za člena parlamentu. Toto řešení je běžné v mnoha zemích, a to včetně západní Evropy.

My bychom však takový přístup doporučili pečlivě zvážit. V parlamentní demokracii vláda vychází z vůle parlamentu a závisí na jeho podpoře. Účinná legislativní činnost závisí hodně právě na spolupráci mezi vládou

a parlamentem a mezi vládními politiky a parlamentní mašinérií koaličních stran. Z tohoto pohledu by zákaz kumulace obou funkcí mohl podrýt normální vztahy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí. Z těchto důvodů je v některých demokraciích (ne ve všech) považováno za normální, ne-li žádoucí, aby byla vláda složena právě z volených členů parlamentu. V České republice vztah mezi vládou a parlamentem není postaven na tradičním základě spolupráce, a proto bychom doporučovali pečlivě zvážit plány na případné odstřížení existujících vazeb.

Ať je rozhodnutí nakonec učiněno či ne, spolupráce a koordinace mezi vládou a parlamentem musí být a je třeba ji i konsolidovat. V současném systému je podstatné, aby ministři na jednáních parlamentu do určité míry přítomni byli, ale jejich účast nemusí být tak intenzivní, jako je to pravidlem u členů parlamentu, kteří nezastávají žádné jiné oficiální funkce. Pravidla účasti na zasedáních parlamentu by mohla být daleko účinněji zakotvena etickými kodexy pro obě komory (viz 3.4.1). Pokud by Česká republika zvolila cestu „klouzavých mandátů“, bylo by třeba hledat jinou cestu upevnění spolupráce a koordinace mezi vládou a parlamentem.

Druhý problém, na nějž místní pozorovatelé upozorňují, je **nedostatečná regulace omezující politické aktivity státních zaměstnanců**. Problém je především v následujícím:

- Nový zákon o státní službě zakazuje uvolněným členům volených zastupitelstev krajů nebo měst být zároveň státními zaměstnanci, ale u neuvolněných členů žádná omezení neupravuje. Svaz měst a obcí argumentuje, že takové omezení by mělo negativní dopad na místní samosprávu, neboť by se nedostávalo kvalifikovaných pracovníků. I když to může být argument opodstatněný především u menších měst a obcí, není jasné, zda to platí i pro krajskou úroveň a dokonce Prahu.
- I když je standardní, že zákon o státní službě povoluje státním zaměstnancům členství v politických stranách, je diskutabilní, zda by měli mít státní zaměstnanci funkce v politických stranách, když jsou jako státní zaměstnanci na plný úvazek povinni postupovat v souladu s oficiální politikou státu (jak je uvedeno výše, v současné době mají zákaz politických funkcí pouze vedoucí pracovníci ve vysokých funkcích a ředitelé).
- Zákon o státní službě účinně upravuje pohyb veřejných funkcionářů mezi státním sektorem a politikou. Ustanovení § 33 odst. 4 upravuje, že nastanou-li po přijetí do služebního poměru překážky následkem toho, že státní zaměstnanec přijal nepovolenou funkci (například se stal uvolněným zastupitelem), následuje pozastavení výkonu služby; ve chvíli, kdy takovému státnímu zaměstnanci skončí volené období, může se vrátit na původní

pozici. Mezinárodní praxe se v tomto ohledu značně liší. Ve Spojeném království nebo v USA nesmí státní zaměstnanec na volený úřad vůbec kandidovat, a pokud kandidovat chce, musí napřed rezignovat. V Německu jsou státní zaměstnanci naopak pobízeni ke kandidatuře a na volební kampaň si mohou vybrat šest týdnů placené dovolené navíc k neplacené dovolené, kterou čerpají po dobu výkonu volené funkce. Německý systém ale vychází z politické kultury, která klade důraz na konsens a státní správu jako administrativní činnost. Německá praxe je navíc terčem kritiky pro případné riziko střetu zájmů a další důvody.⁷ V českém systému, kde je politizace státní správy vnímána jako zásadní problém, by takováto řešení bylo z logiky věci spíše nevhodné a tento systém tzv. „otáčivých dveří“ by měl být omezen.

Doporučení:

- 4 JE TŘEBA UČINIT OPATŘENÍ NA ZABRÁNĚNÍ KUMULACE VÍCE VOLENÝCH FUNKCÍ V RUKÁCH JEDNÉ OSOBY – TÝKÁ SE TO PŘEDEVŠÍM SOUBĚHU FUNKCÍ HEJTMANA A ČLENA PARLAMENTU. POKUD NELZE Z ÚSTAVNÍCH DŮVODŮ KUMULACI FUNKCÍ ÚČINNĚ BRÁNIT, MĚLY BY ZÁVAZEK ZDRŽET SE TAKOVÉ KUMULACE UPRAVIT ETICKÉ KODEXY PARLAMENTU A ZASTUPITELSTEV ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ.**
- 5 JAKÉKOLI REFORMY A MOŽNÁ ŘEŠENÍ PŘÍPADNÉHO SOUBĚHU FUNKCE ČLENA PARLAMENTU A MINISTRA (JAKO JE NAPŘÍKLAD „KLOUZAVÝ MANDÁT“) BY MĚLY VZÍT V ÚVAHU VEŠKERÉ DOPADY TAKOVÉHO PŘÍPADNÉHO ROZHODNUTÍ.**
- 6 ZVAŽTE OMEZENÍ POLITICKÉ ČINNOSTI STÁTNÍCH ZAMĚŠTNANCŮ NEBO ALESPŇ JEJICH VYBRANÝCH KATEGORIÍ (NAPŘÍKLAD V ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNECH STÁTNÍ SPRÁVY) CESTOU ZÁKAZU KANDIDATURY NA VOLENÉ FUNKCE.**

3.3. Zákaz/omezení některých činností veřejných funkcionářů

Zákon o střetu zájmů a jiné zákony upravují řadu omezení činností veřejných funkcionářů a státních zaměstnanců:

⁷ Conradt D.P. and Langenbacher E., *The German Polity*, 2013, 223 stran. Autoři rovněž podtrhují, že německý systém vede k nadbytku státních úředníků a nedostatku určitých klíčových profesí ve společnosti.

- Členové parlamentu nesmí pobírat odměny za činnost ve statutárních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má stát podíl⁸
- Ministři nebo jiní čelní představitelé ústředních orgánů státní správy a předsedové/členové jiných klíčových regulačních orgánů⁹ nesmějí podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost, být členem dozorčích nebo jiných orgánů právnické osoby, pokud není zákonem stanoveno jinak, být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář. Tato omezení se nevztahují na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární, uměleckou nebo sportovní, nejde-li o podnikání v těchto oborech.¹⁰
- Státní zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo dozorových orgánů právnických osob, a to pokud nebyli pověřeni zastupováním státu v takovýchto orgánech. Ta tuto činnost jim nenáleží odměna. Jiné výdělečné činnosti mohou provozovat pouze s písemným souhlasem instituce, a to s podobnými výjimkami, jako jsou stanoveny v předchozí odrážce. Podobná omezení platí i pro veřejného funkcionáře na úrovni samostatných územních celků.
- Manažeři a představitelé státních podniků a členové jejich statutárních orgánů nesmějí přímo ani nepřímo uzavírat smlouvy na činnost související s hospodářskou činností společnosti nebo se účastnit na podnikání (nebo být ve funkci statutárního orgánu nebo člena dozorčí rady) jiného subjektu s podobným předmětem podnikání.¹¹
- Všichni veřejní funkcionáři, vyjma členů parlamentu, starostů/místostarostů a dalších neuvolněných členů městských či krajských rad a vedoucích příslušníků bezpečnostních sborů, se nesmějí po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce stát společníkem anebo působit v orgánech podnikající právnické osoby anebo uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře vyhrála veřejné výběrové řízení na nadlimitní zakázku a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil,

⁸ Zákon o střetu zájmů, v účinnosti od 1/1/2007.

⁹ Je jich celkem 15 (včetně Úřadu vlády ČR a Úřadu pro ochranu osobních údajů, Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, České národní banky, Nejvyššího kontrolního úřadu, atd.).

¹⁰ Zákon o střetu zájmů, § 4 odst. 1 a 2

¹¹ Zákon o státních podnicích §14

o takové smlouvě rozhodoval.¹² V případě smluv na dodávky zboží nebo služeb je strop 3 395 000 Kč pro ústřední orgány státní správy a rozpočtové organizace, 5 244 000 Kč pro krajské a místní samosprávy a na veškeré stavební práce je to 131 402 000 Kč.

3.3.1. Otázky a problémy

Výše uvedené zákonné úpravy omezující vybrané činnosti veřejných funkcionářů jsou v mnoha ohledech vhodné a přiměřené a odpovídají osvědčené praxi v jiných zemích. Jsou zde však závažné výjimky:

- Zatímco členové parlamentu nesmějí pobírat odměny za činnost ve statutárních orgánech podniků, ve kterých má stát podíl, členové krajských zastupitelstev toto omezení nemají a mohou například působit v dozorčích radách městského nebo krajského dopravce, a to za úplatu určenou danou společností. Riziko korupce vyplývající z placené činnosti ve statutárních orgánech bylo u členů parlamentu omezeno Zákonem o střetu zájmů, který je v účinnosti od roku 2007. Většina členů parlamentu se svých funkcí vzdala a byli nahrazeni veřejnými funkcionáři nominovanými ministerstvy, u kterých se dá očekávat větší profesní erudice, a jsou pod přísnějším dohledem.
- Omezení činnosti veřejných funkcionářů po odchodu z funkce jsou velmi malá. Určitá „oddychová“ doba po odchodu veřejných funkcionářů z funkce je osvědčená praxe, a to nejenom v kontextu zabránění jejich pracovněprávního vztahu nebo majetkové účasti na podnikání. Tam, kde má veřejný funkcionář odpovědnost za dohled nad určitým sektorem (například u Českého telekomunikačního úřadu provádí činnost dohledu nad vysíláním) pro omezení činnosti takového veřejného funkcionáře ve společnosti, která v daném sektoru podniká, jsou dobré důvody. Existuje riziko, že takový veřejný funkcionář použije ve svém novém angažmá důvěrné informace o jiných společnostech v daném sektoru anebo že takové zaměstnání nebo spolupráci získá jako odměnu za příznivá rozhodnutí nebo postoje v době, kdy byl ještě veřejným funkcionářem. Navíc zákony v současné době zakazují pouze zapojení těmi nejběžnějšími způsoby (podíl na vlastnictví, účast ve statutárních orgánech a pracovněprávní vztah) a neupravují jiné typy srovnatelně rizikových účastí, jako je například poskytování odborného poradenství/konzultační činnost, práci na dohodu, atd.
- Zákon nezakazuje státním zaměstnancům účast na politických kampaních. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy zavazuje zaměstnance

¹² Zákon o střetu zájmů, § 6.

státní správy, aby se „zdrželi jakékoli činnosti, která by mohla podrýt důvěru v jejich nestrannost.“ Jak se uvádí v Článku 3.1.2, je nutné, aby byl tento Kodex schválen jako povinné a vynutitelné služební nařízení.

Doporučení:

- 7 JE TŘEBA NOVELIZOVAT ZÁKON O STŘETU ZÁJMŮ TAK, ABY UPRAVOVAL ZÁKAZ PŮSOBENÍ ČLENŮ ZASTUPITELSTEV ÚZEMNÍCH SPRÁVNÍCH CELKŮ V DOZORČÍCH RADÁCH SPOLEČNOSTÍ, VE KTERÝCH MÁ STÁT, ÚZEMNÍ CELEK NEBO MĚSTO ČI OBEC PODÍL.**

- 8 ZÁKON O STŘETU ZÁJMŮ (§ 6) BY MĚL BÝT NOVELIZOVÁN TAK, ABY VEŘEJNÍ FUNKCIONÁŘI UPRAVENÍ TÍMTO ČLÁNEM MĚLI ROVNĚŽ ZÁKAZ JAKÉHOKOLI PŮSOBENÍ VE SPOLEČNOSTI NEBO SPOLUPRÁCE S NÍ, POKUD TAKOVÝ VEŘEJNÝ FUNKCIONÁŘ MĚL DOHLEDOVOU PRAVOMOC NAD SEKTOREM, VE KTERÉ DANÁ SPOLEČNOST PŮSOBÍ (TOTO USTANOVENÍ BY BYLO MOŽNO JEŠTĚ ROZŠÍŘIT O POVINNOSTI UPRAVENÉ V NEDÁVNO DISKUTOVANÉM NÁVRHU ÚŘADU VLÁDY). „PŮSOBENÍ“ BY MĚLO BÝT DEFINOVÁNO NEJENOM JAKO UZAVŘENÍ PRACOVNĚPRÁVNÍHO VZTAHU NEBO PŮSOBENÍ V ORGÁNECH PODNIKAJÍCÍ PRÁVNICKÉ OSOBY, ALE ROVNĚŽ JAKO POSKYTOVÁNÍ ODBORNÉHO PORADENSTVÍ/KONZULTAČNÍCH SLUŽEB TAKOVÉ SPOLEČNOSTI, ATD.**

3.4. Povinnosti při střetu zájmů

Česká legislativa upravuje následující povinnosti veřejného funkcionáře v situaci, kdy vznikne střet zájmů.

Všichni veřejní funkcionáři (tj. uvolnění volení veřejní funkcionáři, ministři, starostové, většina vysoce postavených veřejných funkcionářů klíčových regulatorních orgánů a veřejných funkcionářů na významných vedoucích pozicích v orgánech státní správy, viz úvod této kapitoly) jsou povinni (v souladu s § 8):

”při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li

na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý. Oznámení podává příslušný veřejný funkcionář ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování; oznámení je vždy součástí zápisu z jednání ”.

Povinnost oznámit svůj poměr k projednávané věci neplatí, pokud je osobní výhoda nebo prospěch veřejného funkcionáře „obecně zjevný“. Podle výkladu zákona jedním z nejuznávanějších českých právních expertů (tento výklad je téměř identický s oficiálním výkladem zákona)¹³, “obecně zjevný“ může znamenat buď: i) projednávaná věc/problematika (na které má daný veřejný funkcionář zájem) má dopad na nedefinovanou skupinu osob, která zahrnuje i daného veřejného funkcionáře, ale rovněž nejméně všechny členy příslušného orgánu, který o věci/problematice rozhoduje – typickým příkladem je hlasování člena parlamentu o změně daňových sazeb; ii) projednávaná věc/problematika má dopad pouze na daného veřejného funkcionáře (tj. ne na členy příslušného orgánu, který o věci/problematice rozhoduje), ale tato skutečnost je všeobecně známa, a to alespoň členům příslušného orgánu, který o věci/problematice rozhoduje.

Místní volení zastupitelé: podle zákonů upravujících problematiku územních samosprávných celků a hlavního města Prahy musí všichni volení zastupitelé oznámit jakýkoli střet zájmů ještě před tím, než začne jednání k dané věci.¹⁴ Tři krajská zastupitelstva (Praha, Plzeň a Jihomoravský kraj) schválila etické kodexy. Kodex Plzně a Jihomoravského kraje tuto povinnost upravují a kodex pražského zastupitelstva jde ještě dále v tom smyslu, že volení zastupitelé by se v takových případech neměli účastnit diskuse nebo hlasování.

Státní zaměstnanci: Zákon o státní službě a Zákon o územních samosprávných celcích upravuje povinnost veřejného funkcionáře vyvarovat se jakékoli činnosti, jež by mohla vést ke střetu zájmů. To lze interpretovat tak, že veřejný funkcionář by se měl vzdát účasti na jednání o věci, na které má osobní zájem. Ustanovení § 14 Správního řádu stanovuje, že každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, 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.

Parlamentní proces: Jednací řád Poslanecké sněmovny parlamentu ČR, který vstoupil v účinnost 1/3/2015, vnáší do parlamentního procesu významné změny. Ustanovení § 43 odst. 1 stanovuje, že o schůzi výboru se pořizuje zápis, v němž

¹³ Vedral J., *Zákon o střetu zájmů: Komentář*, 2. vydání, C.H. Beck, Praha 2012. st. 74-75.

¹⁴ Například § 83 Zákona o obcích.

se uvede pořad schůze, kdo schůzi řídil, jaké návrhy byly podány, pokud na tom poslanec předkládající návrh trvá, kteří řečníci vystoupili v rozpravě a také jmenovitý seznam poslanců hlasujících o usneseních k jednotlivému bodu pořadu a informace o výsledku hlasování. Očekává se, že tato změna značně zvýší transparentnost parlamentního procesu.

3.4.1. Otázky a problémy

Ustanovení českého práva upravující povinnost veřejných funkcionářů oznámit střet zájmů vykazují následující problémy:

- Ustanovení zákona o střetu zájmů upravují povinnost oznámit střet zájmů „během jednání, nejpozději však před zahájením hlasování nebo před vynesemím rozhodnutí“. Zákony o územních samosprávných celcích však upravují, že veřejný funkcionář musí oznámit jakýkoli střet zájmů ještě před tím, než začne jednání k dané věci. Volení zastupitelé tudíž vycházejí ze dvou úprav, které jsou ve vzájemném střetu.
- Skutečnost, že volení zastupitelé nemají zákaz účasti na hlasování o věci, u níž oznámili střet zájmů, je předmětem kritiky. Omezení účasti na hlasování při jednáních volených orgánů vyvolává oprávněné ústavní otázky a, v rámci diskusí před schválením Zákona o střetu zájmů, bylo odmítnuto jako nevhodné řešení. Na rozdíl od většiny parlamentních komor v zavedených demokraciích, ani Poslanecká sněmovna, ani Senát nemají etický kodex nebo jiný podobný dokument, který by upravoval práva a povinnosti (i když ne vynutitelné) poslanců a senátorů.¹⁵ Pouze dvě krajská zastupitelstva a pražské zastupitelstvo – z celkového počtu 14 krajských zastupitelstev – mají etický kodex upravující povinnosti volených členů.
- Ustanovení Zákona o střetu zájmů, které vyjímá “obecně zjevný“ prospěch nebo osobní výhodu z povinnosti oznámení, je z důvodů komplikovaného výkladu zákona (viz výše) problematický. Je standardní praxí vyjímát (z povinnosti oznamovat střet zájmů) zájmy, které sdílí širší komunita. Je však kontroverzní rozhodnout, že se osobní zájem nebo prospěch nemusí oznamovat, pokud jsou si takového zájmu vědomi všichni členové dotčeného orgánu. Důvodem oznamování je totiž nejenom informace směrem k orgánu, který ve věci rozhoduje, ale, a to především u volených orgánů, rovněž informace směrem k široké veřejnosti.

¹⁵ Viz: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/eticky-kodex-poslance-108312/>

Doporučení:

- 9 POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU, SENÁT A KRAJSKÁ ZASTUPITELSTVA BY MĚLY SCHVÁLIT ETICKÉ KODEXY JASNĚ UPRAVUJÍCÍ POVINNOSTI VOLENÝCH ČLENŮ VE VZTAHU KE STŘETU ZÁJMŮ. ROVNĚŽ BY MĚL BÝT SCHVÁLEN POSTUP, NA JEHOŽ ZÁKLADĚ BY PARLAMENT NEBO ZASTUPITELSTVA MOHLA FORMÁLNĚ A NEZÁVAZNĚ DOPORUČIT SVÝM ČLENŮM Odstoupení z projednávání určité věci.**

- 10 VYNĚTÍ “OBECNĚ ZJEVNÉHO“ PROSPĚCHU NEBO OSOBNÍ VÝHODY Z POVINNOSTI OZNÁMENÍ O STŘETU ZÁJMŮ BY MĚLO BÝT SROZUMITELNĚJI UPRAVENO ZÁKONEM O STŘETU ZÁJMŮ TAK, ABY SE JASNĚ VZTAHOVALO NA ZÁJMY ŠIROKÉ KOMUNITY A NE NA PROSPĚCH, KTERÝ JE ZNÁM POUZE ŠIRŠÍ SKUPINĚ OSOB.**

- 11 OZNÁMENÍ O STŘETU ZÁJMŮ V URČITÉ VĚCI U VOLENÝCH ČINITELŮ A VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ BY MĚLO BÝT DOSTUPNÉ ON-LINE, A TO SPOLU S INFORMACÍ O PŘÍPADNÉM ROZHODNUTÍ NEBO USNESENÍ VYNESENÉM RELEVANTNÍM ORGÁNEM. VEŘEJNÁ BY MĚLA BÝT I INFORMACE O TOM, ZDA SE DANÝ VEŘEJNÝ FUNKCIONÁŘ ÚČASTNIL PŘEDMĚTNÉHO JEDNÁNÍ ČI ŘÍZENÍ NEBO NE.**

3.5. Dary

Zákon o státní službě zakazuje státním zaměstnancům přijímat „v souvislosti s výkonem služby” dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč (přibližně 11 euro). Toto ustanovení je problematické hned ze dvou důvodů:

- Není jasné, zda toto ustanovení zákona zakazuje přijímání jednotlivých darů, jejichž hodnota přesáhne stanovenou hodnotu, nebo zda se jedná o zákaz přijímání darů v kumulované hodnotě 300 Kč ročně. Toto možná nebude takový problém vzhledem k nízké stanovené prahu pro oznamování darů. Pokud se však jedná o dary, jejichž hodnota v součtu přesahuje 300 Kč, potom je prahová hodnota nastavena asi příliš nízkou.
- Termín „v souvislosti s výkonem služby“ je problematický. Z povinnosti nepřijímat dary vyjímá jakýkoli dar nebo výhodu, které nebyly „v souvislosti s výkonem služby“. Je však přinejmenším komplikované určit, zda byl dar poskytnut v souvislosti s výkonem služby nebo ne; zdá se také, že toto

ustanovení se tímto omezuje na zákaz korupce. Zákonné úpravy darů obvykle jednoduše stanovují povinnost nepřijímat dary, jejichž hodnota přesahuje určitou částku a neobjevuje se v nich žádný odkaz k tomu, že jako nepřijatelný dar se daná věc kvalifikuje pouze tehdy, pokud je motivační.

- Zákon uvaluje povinnost nepřijímat dary pouze na státní zaměstnance, zatímco činitelé krajských nebo místních samospráv nemají povinnosti ve vztahu k darům zákonem upraveny vůbec.

Doporučení:

12 NOVELIZOVAT USTANOVENÍ O DARECH (ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ) A ODSTRANIT ČÁST, KTERÁ UPRAVUJE PŘIJÍMÁNÍ DARŮ „V SOUVISLOSTI S VÝKONEM SLUŽBY”.

13 ZÁKONNĚ UPRAVIT PODOBNÝ ZÁKAZ PŘIJÍMÁNÍ DARŮ U DALŠÍCH VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ A ČINITELŮ KRAJSKÝCH NEBO MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV.

3.6. Veřejná zakázka

Zákon o veřejných zakázkách zakazuje členům hodnotící komise být ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům podjatí, zakazuje jim podílet se na zpracování nabídky, získat z výsledku zadávacího řízení osobní výhodu a mít osobní zájem na zadání veřejné zakázky. Členy hodnotící komise nesmí s uchazeči spojovat osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr. O své nepodjatosti musí členové hodnotící komise učinit písemně prohlášení.

Tato právní úprava je přiměřená a zdá se, že je přinejmenším formálně implementována i v praxi. Větší problém je v přímé korupci, a to včetně zmanipulování podmínek veřejné soutěže. Neexistuje navíc žádné zákonné omezení vztahů mezi podnikatelskými subjekty, které státní zakázky provádějí, a technickým dozorem, který na toto provádění dohlíží. Diskuse nad tímto tématem by vyžadovala hlubší analýzu regulace veřejných zakázek, což není v rozsahu této zprávy možné.

3.7. Pravidelná oznámení

V souladu se Zákonem o střetu zájmů jsou veřejní funkcionáři povinni písemně (nebo elektronicky s platným elektronickým podpisem) podávat přesné, úplné a pravdivé roční oznámení (oznámení je veřejný funkcionář povinen učinit

nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku nebo ve lhůtě 30 dní po ukončení působení ve funkci) o následujícím:

Činnosti (§ 9): v oznámení o činnostech veřejný funkcionář uvede, zda podniká nebo provozuje jinou samostatnou výdělečnou činnost; je společníkem nebo členem právnické osoby, je statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu podnikající právnické osoby nebo vykonává činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.

Oznámení o majetku (§ 10): v oznámení o majetku veřejný funkcionář uvede, zda v průběhu výkonu funkce nabyt vlastnícká nebo jiná věcná práva k nemovitostem, včetně ceny nemovitostí a způsobu jejich nabytí, vlastnícká práva k věcem movitým, pokud souhrnná cena věcí nabytých v průběhu kalendářního roku přesáhla částku 500 000 Kč, cenné papíry nebo jiný podíl v obchodní společnosti práva s nimi spojená, pokud celková výše kupní ceny cenných papírů od jednoho emitenta nebo práv s nimi spojených v době nabytí přesahuje částku 50 000 Kč (nebo částku 100 000 Kč v případě více emitentů).

Oznámení o příjmech, darech a závazcích (§ 11): v oznámení o příjmech, darech a závazcích veřejný funkcionář oznámí, že během výkonu funkce získal jakékoliv peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody (hlavně dary převyšující hodnotu 10 000 Kč), odměny, příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v podnikajících právnických osobách, pokud jejich souhrnná výše přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč; nesplacené finanční závazky (včetně hodnoty a věřitele), zejména půjčky, úvěry, nájemné, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky, pokud souhrnná výše takových závazků přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za něž se oznámení podává, 100 000 Kč. Oznámení podává veřejný funkcionář “evidenčnímu orgánu” na formuláři stanoveném Ministerstvem spravedlnosti. Pro jednotlivé kategorie veřejných funkcionářů existují různé “evidenční orgány”, tj. instituce, kterým dotčení veřejní funkcionáři svá se oznámení předkládají – evidenčním orgánem je Mandátní a imunitní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu nebo Senátu, ministerstvo nebo jiná instituce, ve které veřejný funkcionář pracuje, ředitel krajského úřadu a tajemníci městského úřadu/magistrátu (nebo starostové, pokud není tajemník). Do oznámení může veřejnost nahlížet na vyžádání, a to osobní nebo písemně či na základě žádosti a přidělení přístupového hesla k nahlížení do registru v elektronické podobě. Tyto povinnosti jsou upraveny a posíleny i jinými instrumenty, jako je například Etický kodex pražského zastupitelstva.

3.7.1. Otázky a problémy

Současný systém pravidelných oznámení je již delší dobu terčem kritiky nevládních organizací i mezinárodních institucí. Na tuto kritiku reaguje Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 přijatá předchozí českou vládou a, v menší míře, i Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017.

Klíčové problémy v současné legislativě/institucionálním rámci lze shrnout následovně:

- Oznámení nemusí veřejný funkcionář podávat při nástupu do funkce nebo nástupu do volené funkce. To podrývá jeden ze základních cílů oznámení, a to odhalit (nebo alespoň přimět veřejného funkcionáře odhalit a vysvětlit) změny v činnostech, majetku nebo příjmech během působení dotčené osoby jako veřejného funkcionáře.
- Mezinárodní zkušenosti ukazují, že je daleko lepší požadovat po veřejném funkcionáři oznamování významných změn v činnostech, majetku nebo příjmech *ve chvíli, kdy k takové změně dojde* a ne periodicky (jednou za rok).¹⁶ Systém oznamování v pravidelných intervalech se totiž daleko snadněji obchází, než oznámení, v němž se aktuálně prohlašuje změna.¹⁷
- Oznámení se podávají v listinné formě na formulářích vydaných Ministerstvem spravedlnosti. Elektronicky je lze podávat, pouze pokud jsou opatřeny elektronickým podpisem. Tento systém je složitý a nemoderní a ztěžuje veřejnému funkcionáři postup při oznamování, zabraňuje využití informačních technologií pro porovnávání oznámení s jinými relevantními databázemi (jako je např. katastr nemovitostí nebo obchodní rejstřík), pokud je takové srovnání nutné, a rovněž ztěžuje nahlížení do oznámení ze strany veřejnosti (proaktivně nebo na vyžádání). Systém lze podstatně zlepšit i bez zavedení plně elektronického online systému oznamování. Například ve Slovinsku mohou veřejní funkcionáři podávat oznámení elektronicky s elektronickým podpisem. Většina z nich to však nedělá, a tak existuje náhradní řešení, kdy veřejný funkcionář vyplní elektronickou verzi oznámení na webových stránkách Komise pro prevenci korupce. Po uložení si veřejný funkcionář své oznámení vytiskne i s čárovým kódem a v papírové formě předloží na Komisi. Ta se potom ujistí, že elektronická verze je v oficiální databázi.

¹⁶ Toto je například jasný názor bývalých členů Slovinské komise pro prevenci korupce, jež zavedla pravděpodobně nejúčinnější systém majetkových přiznání v Evropě.

¹⁷ Toto je například slovinská zkušenost.

- Systém oznamování je velmi fragmentovaný a neexistuje žádná centrální databáze nebo registr oznámení. Vypadá to, že většina „evidenčních orgánů“ prostě jen přijme oznámení a uloží ho bez jakéhokoli pokusu o ověření správnosti v oznámení uvedených údajů (viz podkapitola 3.8 níže).
- I když zákon stanoví, že oznámení mají být veřejnosti dostupná na vyžádání, postup získávání veřejného přístupu je těžkopádný a nemístně omezující. Informace lze získat pouze na písemné vyžádání (i když takovou žádost lze poslat i elektronicky) a do oznámení lze nahlížet pouze v příslušné instituci (např. Parlamentu) nebo elektronicky, a to pouze pokud je oznámení uloženo ve veřejné databázi; při nahlížení do veřejné elektronické databáze je třeba si napřed vyžádat přihlašovací jméno a heslo. Studie Oživení odhalila značně rozdílnou praxi v poskytování oznámení. Některé instituce například na žádost o přístup nereagovaly, jiné poskytly přístupové heslo, ale s rozdílnými dobami platnosti, atd.
- Omezení využívání informací z oznámení jsou nedostatečně formulována. Účelem oznámení o majetku a zájmech není jen odhalení střetu zájmů, slouží také jako zdroj při odhalování samotné korupce, což není stejná věc (korupce se může vyskytnout i bez přítomnosti střetu zájmů tak, jak je definován v zákoně). Není jasné, proč je třeba specificky upravit omezení využití poskytnutých informací.

Doporučení:

- 14 V SOULADU S NÁVRHEM ÚŘADU VLÁDY ČR +ZAVÉST SYSTÉM, JENŽ ZARUČÍ PODÁVÁNÍ OZNÁMENÍ V ELEKTRONICKÉ FORMĚ. TAKOVÝ KROK MUSÍ BÝT VHODNĚ ROZFÁZOVÁN TAK, ABY JEHO ZAVEDENÍ BYLO REÁLNĚ ZVLÁDNUTELNÉ – JE MOŽNÉ ZAČÍT S MINISTRY, ČLENY PARLAMENTU A SENÁTU, FUNKCIONÁŘI ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ, HEJTMANY A ČLENY KRAJSKÝCH ZASTUPITELSTEV A ZASTUPITELSTVA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY. NOVÝ SYSTÉM NEMUSÍ NUTNĚ BÝT HNED OD ZAČÁTKU PLNĚ ONLINE. PŘÍSLUŠNÉ ORGÁNY MOHOU UMOŽNIT FORMÁLNÍ PODÁVÁNÍ OZNÁMENÍ V LISTINNÉ FORMĚ SOUČASNĚ S ELEKTRONICKÝM DOKUMENTEM, KTERÝ CENTRÁLNÍ EVIDENČNÍ ORGÁN BUDE V ELEKTRONICKÉ FORMĚ SPRAVOVAT. ELEKTRONICKÁ FORMA BY MĚLA UMOŽNOVAT AUTOMATICKÉ KATEGORIZOVÁNÍ DAT PODLE KATEGORIÍ MAJETEK/PŘÍJEM/ZÁVAZKY TAK, ABY SE UMOŽNILO NAHLÍŽENÍ ZE STRANY VEŘEJNOSTI (VIZ DOPORUČENÍ 15 NÍŽE) A ROVNĚŽ AUTOMATICKÉ OVĚŘOVÁNÍ UVEDENÝCH INFORMACÍ V JINÝCH DATABÁZÍCH.**
- 15 NOVELIZOVAT ZÁKON O STŘETU ZÁJMŮ TAK, ABY ZARUČOVAL PROAKTIVNÍ ONLINE ZVEŘEJŇOVÁNÍ OZNÁMENÍ ALESPŮŇ U VÝŠE POSTAVENÝCH VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ UVEDENÝCH V DOPORUČENÍ 14 VÝŠE. ZVEŘEJŇOVANÉ INFORMACE MOHOU BÝT POUZE SHRNUTY, NAPŘÍKLAD JE MOŽNO UVÉST INFORMACE O CELKOVÉ HODNOTĚ NEMOVITÉHO MAJETKU BEZ ADRES JEDNOTLIVÝCH POLOŽEK. MĚL BY VŠAK EXISTOVAT PŘÍSTUP K DETAILNĚJŠÍM INFORMACÍM PRO TY, KDO MOHOU PROKÁZAT POTŘEBU SE S NIMI SEZNÁMIT.**
- 16 VYJMOUT ZE ZÁKONA USTANOVENÍ O OMEZENÍ VYUŽÍVÁNÍ INFORMACÍ Z OZNÁMENÍ S TÍM, ŽE ZÁKAZ JEJICH VYUŽÍVÁNÍ PRO KOMERČNÍ ÚČELY BY MOHL BÝT PONECHÁN JAKO VÝJIMKA.**

3.8. Dohled, kontrola a sankce

Klíčovým problémem systému podávání oznámení o majetku, příjmech nebo závazcích je absence jakéhokoli skutečného mechanismu ověřování takových oznámení. Evidenčních orgánů jsou tisíce – od parlamentního výboru po starostu nejmenší obce - a nikdo neprovádí kontrolu správnosti a pravdivosti údajů uvedených v oznámeních. Na nižších úrovních státní správy – například v menších obcích – si veřejní funkcionáři oznámení podávají vlastně sami sobě. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 tento problém shrnuje následovně:

Roli kontrolorů jednotlivých čestných prohlášení veřejných funkcionářů mají plnit evidenční orgány, které však ve skutečnosti pouze jednotlivá čestná prohlášení shromažďují a nijak se nezabývají jejich obsahem. Pokud navíc uvážíme poměrně náročný, v některých případech dokonce obstrukční, proces, který musí absolvovat osoba, jež chce do prohlášení nahlížet, a veliký počet veřejných funkcionářů, je jasné, že u většiny z nich prakticky neexistuje žádná funkční kontrola.¹⁸

Strategie (nezaměřovat s Vládní koncepcí boje s korupcí na léta 2015 až 2017, jež byla schválena v prosinci 2014) se rozpisuje o dopadech absence vhodně nastaveného dohledu a pozastavuje se nad omezenou znalostí Zákona o střetu zájmů ze strany veřejných funkcionářů, kteří jsou zodpovědní za uvalování případných sankcí na města a obce. Možná jedním z nejvhodnějších příkladů nedostatečného dohledu je, že stát nemá povědomí o celkovém počtu veřejných funkcionářů, tj. osob, na které se Zákon o střetu zájmů vztahuje. Informace Úřadu vlády z února 2015 uvádějí, že v ČR bylo k 30/6/2014 5981 veřejných funkcionářů v orgánech ústřední státní správy, a to včetně organizačních složek státu na centrální úrovni; počty veřejných funkcionářů na úrovni územních samosprávných celků a měst a obcí nebyly v té době známy a odhad byl kolem 30 000.

Co se týče sankcí, evidenční orgán informuje “příslušný orgán státní správy”, jenž může uložit pokutu až 50 000 Kč (1800 eur) veřejnému funkcionáři, který nepodal oznámení o osobním zájmu, uvedl nesprávné informace, vykonával funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře. Pokutován může být i zaměstnanec či člen evidenčního orgánu nebo jiná osoba, jež měla přístup k informacím z oznámení a porušila povinnost mlčenlivosti nebo používá nebo dále zpracovává údaje vedené v registru k jinému účelu, než ke zjištění případného střetu zájmů při výkonu funkce veřejného funkcionáře. Je nutné podotknout, že zákon neupravuje žádné sankce za neoznámení střetu zájmů nebo za porušování omezení po skončení výkonu funkce (otáčivé dveře). V neposlední řadě zákon nestanovuje, že sankce by měly být zveřejněny.

V rámci svého projektu prověřila organizace Oživení oznámení 483 veřejných funkcionářů (za rok 2010). V únoru 2012 Oživení informovalo o 123 podezřenech z porušování Zákona veřejnými funkcionáři. Ve 28 řízeních proti příslušným osobám, a to včetně nejvyšších veřejných funkcionářů včetně ministrů a poslanců, byly k březnu 2013 uvaleny pokuty ve výši 500-5000 Kč (asi 18-175 eur), kumulativně byly uvaleny pokuty v celkové výši 32,500 Kč;

¹⁸ Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, st. 55 (česká verze), st. 57 (anglický překlad).

obecně se veřejným funkcionářům pokuty neudělují vůbec. Od pokut v uvedené výši se nedá očekávat žádný efekt v podobě motivace dodržovat zákon a navíc skutečnost, že pokuty nejsou zveřejňovány, neumožňuje jiný podstatný prvek sankce, a to veřejnou informaci o nedodržování zákona veřejným funkcionářem.

Dalším dopadem nedostatečně nastaveného kontrolního a dohledového mechanismu je neschopnost evidenčních nebo jiných orgánů vychovávat veřejné funkcionáře k dodržování povinností v souladu se Zákonem o střetu zájmů a nedostatečné povědomí o povinnostech vůbec. Veřejný funkcionář se typicky brání proti nařčení ze střetu zájmů prohlášením, že „vše je v pořádku, protože můj zájem neovlivnil mé chování a jednání“. Takové prohlášení odhaluje zásadní nepochopení celé koncepce střetu zájmů a důvodů pro jeho regulaci.

Doporučení:

17 MĚL BY BÝT ZALOŽEN NEZÁVISLÝ ÚSTŘEDNÍ ORGÁN POVĚŘENÝ DOHLEDEM NAD OZNÁMENÍMI O MAJETKU, PŘÍJMECH A ZÁVAZCÍCH (NEZÁVISLÝ PODOBNĚ JAKO NAPŘÍKLAD ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ). TENTO ÚŘAD BY MOHL BÝT POSTAVEN NA MODELU NAVRHOVANÉM NOVELAMI ZÁKONA O SDRUŽOVÁNÍ V POLITICKÝCH STRANÁCH A HnutíCH ZPRACOVANÝMI ODBOREM VŠEOBECNÉ SPRÁVY MINISTERSTVA VNITRA V ČERVNU/ČERVENCI 2014. TYTO NOVELY PŘEDPOKLÁDALY, V KONTEXTU POTŘEBY ZALOŽIT DOHLEDOVÝ ORGÁN NAD FINANCOVÁNÍM POLITICKÝCH STRAN, ŽE TAKOVÝ ORGÁN BY DOHLÍŽEL NEJENOM NA FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN, ALE I NA OZNÁMENÍ O STŘETU ZÁJMŮ NEBO MAJETKU/PŘÍJMECH/ZÁVAZCÍCH.

18 NOVÝ ÚSTŘEDNÍ ORGÁN BY MĚL V OBLASTI OZNÁMENÍ O STŘETU ZÁJMŮ NEBO MAJETKU/PŘÍJMECH/ZÁJMECH PROVÁDĚT PŘEDEVŠÍM NÁSLEDUJÍCÍ ČINNOSTI:

- a) Zvyšování povědomí veřejných funkcionářů o právním rámci upravujícím problematiku střetu zájmů a jejich povinnostech – cestou metodiky, školení a případného poradenství na vyžádání.
- b) Zajistit zpracování a vedení seznamu veřejných funkcionářů podléhajících ustanovením Zákona o střetu zájmů.

- c) **Shromažďování oznámení o majetku/příjmech/zájmech od všech veřejných funkcionářů v listinné a/nebo elektronické formě (viz Doporučení 14).**
- d) **Správa ústředního registru oznámení a umožnění přístupu veřejnosti k vhodně zpracovaným a shrnutým informacím.**
- e) **Vytvoření dalšího kanálu pro zpracovávání stížností na podezření z porušování Zákona o střetu zájmů – nejenom v kontextu oznámení o majetku/příjmech/zájmech.**
- f) **Vydávání výročních zpráv s informacemi o zachycených porušováních zákona veřejnými funkcionáři.**
- g) **Zpracování analýzy právního rámce a jeho praktického provádění; zpracování nebo účast na reformních iniciativách tam, kde je to vhodné.**

19 V KONTEXTU OZNÁMENÍ O MAJETKU/PŘÍJMECH/ZÁJMECH BY SE MĚL ÚSTŘEDNÍ ORGÁN ORIENTOVAL PŘEDNĚ NA ZAJIŠTĚNÍ JEDNOTNOSTI A TRANSPARENTNOSTI SYSTÉMU OZNAMOVÁNÍ TAK, ABY SYSTÉM FUNGOVAL EFEKTIVNĚ JAKO PREVENCE. ÚSTŘEDNÍ ORGÁN BY MĚL ROVNĚŽ PROVÁDĚT KONTROLY A AUDITY VYBRANÝCH OZNÁMENÍ O MAJETKU/PŘÍJMECH/ZÁJMECH, KTERÉ BY VYBÍRAL NA ZÁKLADĚ HODNOCENÍ RIZIK A INFORMACÍ OD EXTERNÍCH ZDROJŮ, JAKO JSOU MÉDIA A VEŘEJNOST.

20 ZA ÚČELEM ZAJIŠTĚNÍ VEŘEJNÉHO DOHLEDU NAD MAJETKEM, PŘÍJMY A ZÁJMY VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ BY BYLO VHODNÉ ZVÁŽIT MOŽNOST ONLINE NAHLÍŽENÍ DO KATASTRU NEMOVITOSTI ZDARMA.

21 USTANOVENÍ UVALUJÍCÍ SANKCE ZA PORUŠOVÁNÍ USTANOVENÍ O STŘETU ZÁJMŮ BY MĚLA BÝT NOVELIZOVÁNA NÁSLEDOVNĚ:

- a) **Pokuty by měly být podstatně vyšší tak, aby byly skutečně vnímány jako motivace k dodržování povinnosti poskytovat přesná a úplná oznámení především o finančních zájmech.**
- b) **Sankce by měly být odstupňovány podle závažnosti provinění. V Zákoně o střetu zájmů by mělo být například upraveno, že opožděné podání oznámení (po stanoveném datu) je postihováno pokutou nižší, než nepodání nebo odmítnutí podat takové oznámení.**

c) Sankce za neoznámení střetu zájmů a odstupňované a zvyšující se sankce by měly být upraveny nejenom Zákonem o střetu zájmů, ale také dalšími relevantními zákony (Zákon o státní službě, Zákony o územních samosprávných celcích, atd.). Například neoznámení střetu zájmů v případě rozhodování o věci, jejíž dopad je závažný (například regulatorní rozhodnutí), by mohlo být postihováno přísněji než neoznámení střetu zájmů ve věci, kde rozhodnutí mělo menší dopad nebo přítomnost veřejného funkcionáře byla méně důležitá a jeho role při projednávání dané věci pouze vedlejší.

22 ŘÍZENÍ, KTERÁ VYÚSTÍ V UVALENÍ SANKCE NA VEŘEJNÉHO FUNKCIONÁŘE, JENŽ PORUŠOVAL USTANOVENÍ ZÁKONA O STŘETU ZÁJMŮ, BY MĚLA BÝT ZVEŘEJNĚNA POTÉ, CO ROZHODNUTÍ NABYDE KONEČNÉ PLATNOSTI.