

Střet zájmů veřejných funkcionářů



Iceland 
Liechtenstein
Norway grants

Transparency International – Česká republika (TI) je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezení. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran, justici či organizovanému zločinu), TI také vyšetřuje konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.

Střet zájmů veřejných funkcionářů

Praha, duben 2023

Výstup byl zpracován jako součást projektu **Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu** financovaného z finančního mechanismu Fondů EHP 2014–2021 v rámci programu Řádná správa, jehož zpracovatelem je Ministerstvo spravedlnosti.

Zadavatel: Ministerstvo spravedlnosti České republiky

Dodavatel: Transparency International Česká republika

Autoři: Jan Dupák

Korektorka: Hana Škapová

Úvod

Kdokoli se může odhodlat k aktivní účasti na veřejném životě a podílet se na rozhodování o společných záležitostech. Stále se však jedná o občana, kterému nutně nadále zůstávají oprávněné zájmy vyplývající z jeho soukromého života. Střetu soukromých zájmů se zájmy veřejnými, které by měl veřejný funkcionář hájit, nelze jednoduše zabránit nebo jej snad dokonce zakázat. K problematice střetu zájmů je proto třeba přistupovat s rozvahou.

Pokud není střet zájmů rozpoznán a v potřebných případech řešen, může poškozovat základní principy veřejné správy, ohrožovat spravedlivé rozhodování, ovlivňovat rozdělování veřejných zdrojů, podporovat korupci, narušovat právní stát a tím vším podryvat důvěru veřejnosti ve veřejné instituce.

Záměrem této brožury je střet zájmů a jeho souvislosti stručně popsat, přiblížit základy právní úpravy v České republice a využít srovnání se zahraničím. Snahou je přispět k lepšímu pochopení problematiky střetu zájmů v české veřejné správě a k co největšímu omezení negativních dopadů tohoto jevu.¹

Střet zájmů v souvislostech

V každodenní praxi ve veřejné správě je obtížné zachytit každý okamžik, kdy může dojít k rozporu mezi naplňováním zájmu veřejného a zájmu soukromého. Prevenci střetu zájmů ztěžuje skutečnost, že některé případy jsou opravdu komplikované a nenápadné, přitom na druhé straně může být zcela očividný rozpor veřejně zlehčován a dlouhodobě neřešen, protože chybí účinné a vymahatelné preventivní nástroje.

Jednou z možných **definic** střetu zájmů je rozpor mezi veřejnou povinností a soukromými zájmy veřejného funkcionáře, kdy by soukromé zájmy mohly nevhodně ovlivnit plnění jeho úředních (veřejných) povinností a závazků. **Veřejný zájem** je neurčitým právním pojmem, jehož existenci nemá obecně zavádět zákon, ale musí být vykládán v každém jednotlivém případě zvlášť, prostřednictvím poměrování různých relevantních dílčích zájmů. Rozhodování o existenci veřejného zájmu tedy náleží primárně moci výkonné, případně moci soudní, při posuzování konkrétních případů.² Obecně je nějaký zájem zájmem veřejným, pokud je zájmem alespoň podstatné části společnosti a směřuje k všeobecnému blahu a dobru.³

Vyomezit ohrožené veřejné zájmy by bylo problematické. Proto je v prevenci střetu zájmů zaměřena pozornost především na **zájmy osobní**, aby nezůstávaly skryty a bylo možné posoudit, zda se např. konkrétní funkcionář nedopustil porušení nějaké povinnosti ve vztahu k výkonu veřejné moci. Osobní zájem nemusí spočívat pouze ve finančním prospěchu, ale i v posílení postavení ve společnosti prostřednictvím získání jiných neoprávněných výhod.

ILUSTRATIVNÍ PŘÍKLAD

Radní pro dopravu ve středně velkém městě má formulovat návrh stanoviska obce k plánovanému přesunu důležité regionální silnice z centra města. Při tom by měl poměřovat jednotlivé veřejné zájmy spočívající mimo jiné v dobré dopravní obslužnosti nebo ochraně životního prostředí. Jeho úvahy ale může narušovat skutečnost, že sám radní, jeho příbuzní, přátelé i obchodní partneři bydlí a pracují na různých místech, která budou změnou přímo dotčena.

Proto je důležitá transparentnost ohledně toho, jaké osobní zájmy může politik ve významné pozici mít. Mělo by být zjištěné, zda veřejný funkcionář ovládá obchodní společnosti, je členem zájmových sdružení nebo vlastní ne-movitosti, kvůli nimž by se mohl dostat do střetu zájmů. Veřejnost by měla mít možnost zjistit příslušné informace, případně by měl být střet zájmů nahlášen samotným funkcionářem.

2 *Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 – tzv. „Jezy na Labi“*
Dostupné zde: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-24-04>

3 *Může se jednat například o ochranu životního prostředí, života a zdraví, kulturního dědictví, vnější bezpečnosti apod.*

Střet zájmů a korupce

Jakmile někdo takzvaně „sedí na dvou židlích“, může ho lákat upřednostňování svých osobních zájmů. Ty mohou spočívat nejen ve vlastním materiálním obohacení, ale i v nepovolené podpoře spřízněných osob nebo v jiných snahách, které zájem celé společnosti ohrožují nebo poškozují. Skutečné zneužití veřejné funkce pro získání soukromé výhody je jednou z možných definic **korupce**.⁴

Střet zájmů představuje významné korupční riziko a často může být indikátorem závažných protiprávních jednání. V boji s korupcí je proto nutné potenciální střet zájmů včas odhalit a následně znát postupy, jak s ním naložit. Stěžejním nástrojem v boji proti korupci je **prevence**. Ve chvíli, kdy už došlo k realizaci činností, které byly ovlivněny střetem zájmů, je řešení obtížné.

Na střet zájmů je často upozorňováno v souvislosti s rizikem korupčního jednání. Přesto každý střet zájmů není automaticky korupcí. V mnoha situacích dochází ke střetu zájmů bez přičinění jednotlivých aktérů. Hlavní otázkou potom je, jak se ke vzniklé situaci postaví.

ILUSTRATIVNÍ PŘÍKLAD

Při výběru lokality pro přeložení významné silnice ve městě navrhuje radní pro dopravu řešení, které sice může snížit hodnotu některých jím vlastněných pozemků u nově budované křižovatky, ale přinese významnou úlevu od nákladní dopravy v centru města.

Radní pro investice naopak prosazuje variantu opravy stávajícího průtahu centrem města, protože tím zůstane dobře přístupná výrobní hala vlastněná jeho společností. Tato varianta nemá podporu obyvatel, přesto se radní snaží přesvědčit kolegy v radě, aby pro ni hlasovali. Slibuje jim, že jiné významné městské investice nasměruje tak, aby si mohli přivydělat na veřejných zakázkách, které s nimi budou spojeny.

Je třeba brát v úvahu, že promyšlenější, organizovanější a také škodlivější formy korupce bývají založeny na provázaných vztazích v rámci skupin, které díky tomu dokáží působit na několika různých místech. Tyto **klientelistické sítě** fungují v rozsáhlém systému střetů zájmů, kdy jedna část organizované skupiny koná ve prospěch jiné s vidinou získání výhody prostřednictvím protislužeb rozložených v místě a čase. Rozkrýt takové skupiny nebo jim ztížit fungování je možné právě prostřednictvím detekce střetu zájmů a nastavení funkční prevence.

Vzhledem k nutnosti posuzovat každý případ zvlášť a k potřebě znát kontext a jednotlivé zájmy veřejných funkcionářů a s nimi propojených osob a organizací nejsou příliš účinné plošné zákazy. Spíše je třeba klást velký důraz na **transparentnost** a dostupnost relevantních informací pro rozhodování i kontrolu, a to jak veřejnoprávní, tak občanskou. Důvěru veřejnosti lze získat pouze v případě, kdy jsou vzniklé pochybnosti o převaze soukromých zájmů vyvráceny a veřejní funkcionáři na problematice situace adekvátně reagují. Při posuzování situace hraje roli pohled zvnějšku, tedy jak vnímají případné rozpory mezi předmětnými zájmy ti, kdo počínání veřejného funkcionáře sledují.

⁴ Korupce není v českém právním řádu definována, nicméně v nejširším smyslu ji lze chápat jako zneužití postavení (funkce, pravomoci, informace) za účelem získání neoprávněného osobního prospěchu, vlastního či pro jiného. Může se projevovat v širokém spektru jednání, od etických prohřešků přes nedodržení právních povinností po spáchání trestného činu. Za nejzášší a také nejkomplexnější formu korupce se považuje ovládnutí institucí, které mají pravidla nastavovat nebo je vymáhat. K tomu může docházet i na úrovni celého státu.

Střet zájmů ve veřejné správě

Ke střetu zájmů osobních se zájmy veřejnými může docházet v jakékoli oblasti. V konkrétních řízeních, jako je např. správní nebo soudní řízení, se tato problematika řeší institutem **podjatosti**, která je důvodem pro vyloučení z projednávání. K tomu dochází v případě, že daná osoba má jakýkoli osobní poměr k projednávané věci, který by mohl ovlivnit výsledek řízení. Soudci, státní zástupci a úředníci ve služebním i pracovním poměru mají ze zákona povinnost vykonávat svou funkci nestranně. Rozhodování podjaté osoby může celé řízení zmařit. V jednotlivých řízeních procesní předpisy účastníkům zpravidla nabízejí opravné prostředky, jak se proti existenci nevhodného vztahu rozhodující osoby k projednávané věci bránit.

Jenže kromě těchto řízení existuje řada rozhodovacích procesů, které sice přímo procesně nezasahují do práv a povinností občanů, ale na jejich životy mají též zásadní vliv. Jde o rozhodování politiků a vysokých úředníků veřejné správy především ve věcech nakládání s veřejným majetkem, ale i v jiných věcech, např. v koncepčních otázkách a při formulaci jejich řešení.

Opatření pro prevenci střetu zájmů

Za účelem prevence střetu zájmů veřejných funkcionářů jsou přijímána různá opatření, která mají zajistit, aby k neoprávněnému převládnutí něčího osobního zájmu na úkor zájmu veřejného pokud možno nedocházelo.

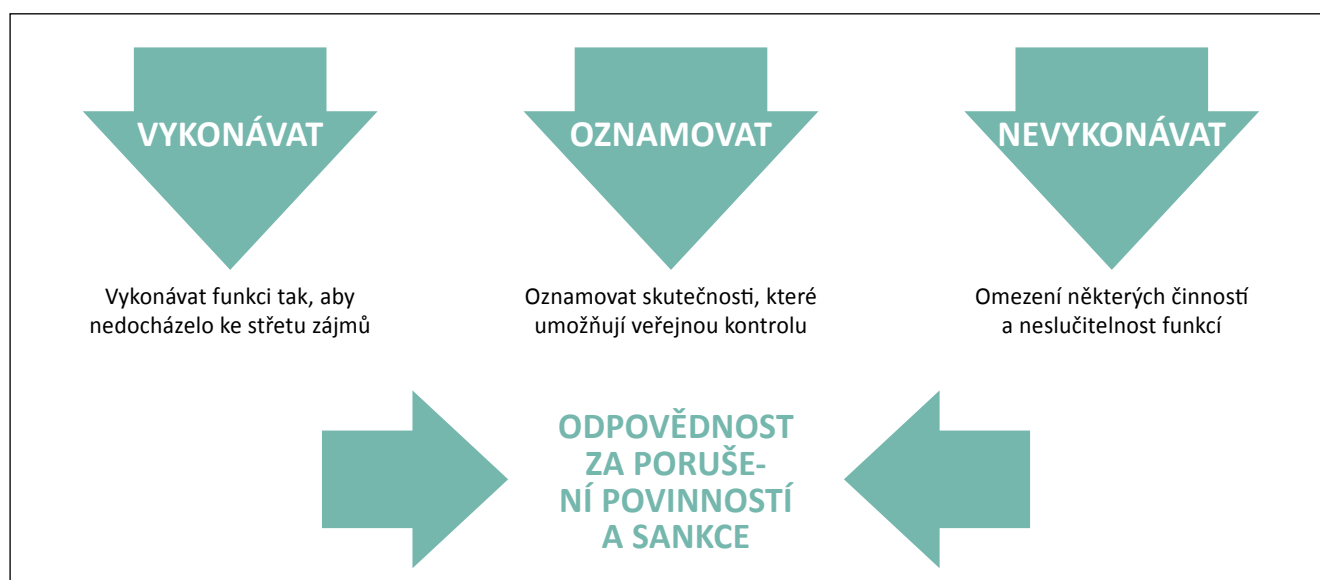
V České republice je klíčovým zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, který nastavuje většinu opatření pro prevenci střetu zájmů veřejných funkcionářů. Zákon vymezuje tyto funkcionáře a stanoví jejich práva a povinnosti spočívající v zákazu výkonu některých vedlejších činností, zákazu získávání peněz z veřejných rozpočtů a povinnosti podávání různých typů oznámení.

Zákon o střetu zájmů na serveru [Zákony pro lidi](#):



Zákon o střetu zájmů přináší pro vymezené veřejné funkcionáře omezení jejich aktivit, které jsou jinak zcela legální a v běžném civilním životě naprosto normální. Pouze u veřejných funkcionářů mohou takové činnosti představovat riziko, kterému se předchází zákazem, omezením nebo transparentním informováním. Zákon při tom navazuje na základní předpoklady a omezení výkonu různých veřejných funkcí stanovené v Ústavě.

Povinnosti veřejných funkcionářů dle zákona o střetu zájmů lze obecně rozlišit následovně:



Veřejní funkcionáři a obecná definice střetu zájmů

V § 2 zákona o střetu zájmů jsou vyjmenováni **veřejní funkcionáři**, na něž se tento zákon vztahuje. Funkcionáři jsou rozděleni do dvou skupin. Podle odstavce 1 se jedná o představitele vykonávající víceméně politické funkce (například členové Parlamentu a vlády, vedení nejvyšších veřejných institucí, někteří nejvýše postavení úředníci a představitelé samospráv), ve druhém odstavci jsou vymezeni apolitičtí veřejní funkcionáři z řad úřednictva, justice a bezpečnostních sborů.

V jednotlivých ustanoveních pak zákon o střetu zájmů stanoví, na které funkcionáře v rámci osobní působnosti zákona se daná povinnost vztahuje. Nejpřísnější **omezení se týkají** členů vlády a představitelů ústředních správních úřadů, naopak na apolitické funkcionáře podle odstavce 2 se často nevztahují povinnosti související s přístupem veřejnosti ke kontrole veřejné moci. Těchto funkcionářů se zákonná omezení týkají pouze tehdy, vykonávají-li v rámci své funkce činnosti, jež jsou z hlediska chráněného veřejného zájmu rizikové (např. nakládají s významnými finančními prostředky nebo rozhodují ve správních řízeních).

Česká právní úprava v zákoně o střetu zájmů **obecně vymezuje**, co se pod pojmem střet zájmů chápe, a zároveň dává všem veřejným funkcionářům pokyny, jak k tomu mají v obecné rovině přistupovat:

§3

- (1) Veřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.
- (2) Dojde-li ke střetu řádného výkonu funkce ve veřejném zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.
- (3) Veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že
 - a) využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,
 - b) se bude odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo
 - c) dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.

Neslučitelnost funkcí a zákaz vedlejších činností

V některých případech je určitá míra střetu dvou veřejných zájmů natolik riziková, že není možné tolerovat jakékoli riziko. Pak se v právních předpisech zavádí neslučitelnost funkcí, tj. konkrétním veřejným funkcionářům je zapovězeno vykonávat současně určité typy funkcí. Jedná se o takzvanou **pravou inkompatibilitu funkcí**. Například není možné být zároveň poslancem a členem vedení vrcholného dohledového orgánu nebo být zároveň soudcem a úředníkem.

Kromě vymezených jiných veřejných funkcí se veřejným funkcionářům omezují i další vedlejší činnosti, hospodářské aktivity nebo vlastnické právo (typicky k podílům na obchodních korporacích). Toto se nazývá **nepravá inkompatibilita**. Nejprísnější omezení vedlejších soukromoprávních aktivit se týká členů vlády a vedoucích představitelů ústředních správních úřadů, kteří dle § 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů nesmějí podnikat nebo vykonávat jinou samostatně výdělečnou činnost. Dále nesmějí být členy statutárního, řídicího, dozorčího či kontrolního orgánu podnikající právnické osoby ani být v pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu, nejedná-li se o poměr, v kterém působí z titulu veřejné funkce.

Členové vlády a vedoucí ústředních orgánů státní správy navíc nesmějí od roku 2017 **získávat veřejné prostředky** z dotací, investičních pobídek nebo veřejných zakázek. Zákaz se vztahuje i na právnické osoby, v nichž funkcionář vlastní více než 25% podíl anebo je ovládá. Obdobně byl pro politické veřejné funkcionáře zaveden zákaz provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání nebo vydávat periodický tisk. Opět není dovoleno ani vlastnit 25% a větší podíl nebo ovládat právnické osoby, které takové činnosti provozují.

Z hlediska veřejného zájmu a ochrany demokratických hodnot je akceptovatelná snaha zákonodárce, který v reakci na koncentraci významné ekonomické a mediální moci činí v mezích ústavního pořádku opatření bránící možné postupné deformaci demokratického režimu do podoby nějaké z jeho fiktivních či neliberálních variant odporujících požadavkům Ústavy a Listiny základních práv a svobod.

– bod 165 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 („lex Babiš“), upraveno

Nález je dostupný zde:



Zvláštní zákaz pak představuje tzv. **ochranná doba**⁵, tedy zákaz po určitou dobu po skončení výkonu veřejné funkce vykonávat určité činnosti. Podle § 6 zákona o střetu zájmů platí pro vyjmenované veřejné funkcionáře, zejména členy vlády, předsedy ústředních správních úřadů a uvolněné zastupitele, že po skončení výkonu funkce nesmějí po dobu jednoho roku působit v orgánech podnikajících právnických osob anebo uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud taková osoba nebo zaměstnavatel v posledních třech letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu, o které tento veřejný funkcionář rozhodoval.

5 *Angl. cooling-off period.*

Oznamovací povinnosti

Zásadní preventivní opatření spočívají v transparentnosti poměrů veřejného funkcionáře a jeho podílu na rozhodování. Běžně jsou zaváděny různé formy majetkových přiznání a povinnosti veřejně uvést informace o zapojení do zájmových sdružení (např. profesních komor, ale i volnočasových spolků) nebo informace o výkonu jakýchkoli dalších činností, které jsou pro hodnocení výkonu veřejné funkce relevantní.

Čeští veřejní funkcionáři musí podávat **oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích**. Tato oznámení se činí společně a rozlišují se na tři druhy podle toho, kdy se podávají: vstupní, každoroční průběžné a výstupní. Oznámení veřejných funkcionářů⁶ jsou přístupná veřejnosti v **Centrálním registru oznámení** vedeném Ministerstvem spravedlnosti, a to na základě žádosti.⁷ Osoby, kterým je oznámení veřejného funkcionáře poskytnuto, jej smí využít pouze za účelem kontroly dodržování zákonných povinností ze strany veřejného funkcionáře.

Přístup do Centrálního registru oznámení:



Dojde-li k situaci, kdy veřejný funkcionář rozhoduje o záležitosti, která se jej týká, měl by podle § 8 zákona o střetu zájmů při jednání ústavního či jiného státního orgánu nebo orgánu územní samosprávy, jakož i při jednání orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, **oznámit svůj vztah k projednávané věci**, a to ústně v průběhu jednání, nejpozději před tím, než se přistoupí k hlasování o věci. Prohlášení musí být součástí zápisu, je-li vyhotovován. Není zakázáno, aby se veřejný funkcionář hlasování zúčastnil a třeba i záměr podpořil. Podle metodického stanoviska Ministerstva vnitra k jednání orgánů samospráv⁸ je na morálním postoji a politické odpovědnosti funkcionáře, aby zvážil důsledky zapojení se do hlasování ve střetu zájmů.

Dohled nad dodržováním předpisů

V České republice je agendou střetu zájmů pověřeno Ministerstvo spravedlnosti, které vykonává dohled především nad odevzdáváním a obsahem oznámení veřejných funkcionářů. Ministerstvo kontroluje plnění oznamovací povinnosti všech veřejných funkcionářů a náhodnými⁹ prověrkami nebo na základě podnětů veřejnosti⁹ se zabývá i obsahem oznámení. V případě zjištěných nesrovnalostí ministerstvo zasílá oznámení o podezření na spáchání přestupku obcím s rozšířenou působností, které jsou dle místa bydliště veřejného funkcionáře příslušné k uplatňování **přestupkové odpovědnosti**.

6 Veřejnosti není přístupný obsah oznámení soudců, státních zástupců a příslušníků Policie ČR nebo Generální inspekce bezpečnostních sborů.

7 Dříve byla oznámení veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 1 zákona přímo přístupná on-line, avšak toto bylo nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020 znemožněno kvůli narušení práva na ochranu soukromí. Nález je dostupný zde: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=111021&pos=1&cnt=1&typ=result>

8 Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 8/2011, zabývající se otázkou aplikace § 83 odst. 2 zákona o obcích. Dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2011.aspx>

9 Především prostřednictvím on-line nástroje přímo v Centrálním registru oznámení, dostupném zde: <https://cro.justice.cz/verejnost/podnet>

Mezinárodní srovnání

Při debatách o nastavení jakékoli právní regulace je vhodné podívat se do zahraničí za účelem zjištění dobré praxe a případně také poučení z neúspěšných iniciativ. U regulace střetu zájmů jsou zahraniční zkušenosti cennými podklady, které ukazují, že je možné postavit se čelem ke zneužívání výhod spojených s oprávněním rozhodovat o záležitostech ostatních.

Za účelem poskytnutí informací o právní úpravě střetu zájmů v zahraničí byla vyhotovena odborná publikace – komparativní studie, která nabízí podrobné srovnání české právní úpravy střetu zájmů s devíti dalšími státy. Těmi jsou Francie, Chorvatsko, Itálie, Kanada, Německo, Norsko, Polsko, Rakousko a Španělsko. Srovnávána byla opatření pro prevenci střetu zájmů veřejných funkcionářů, která popisuje tato publikace.

Komparativní studii naleznete zde:









Výsledky porovnávání zemí

Obecně platí, že je potřeba se na regulaci dívat s odstupem a nastavit ji takovým způsobem, aby byla komplexní. Kazuistická úprava nebo vytrhávání jednotlivých opatření ze soukolí ostatních mechanismů nemohou být příliš úspěšné, protože taková řešení budou nabízet snadné cesty k obcházení pravidel. Podrobná pravidla také nemusí vést k zamýšlenému cíli, pokud jsou pouze na papíře.

Následující tabulka přináší zjednodušený přehled některých klíčových prvků ve srovnávaných státech. Jistá míra zjednodušení je nutná, proto je hodnocení rozděleno do tří stupňů dle barev. Zelená barva značí, že země má oblast určitým způsobem podchycenou, červená představuje opak. Žlutě jsou vyznačeny situace, kdy sice opatření zavedeno je, ale pouze částečně, nebo není příliš jasné, jak se má postupovat.

	CZ	F	HR	I	CAN	D	N	PL	A	E
samostatný zákon										
etická pravidla										
obecná definice										
samostatná specializovaná instituce										
nepravá inkomp. jmenovaných funk.										
nepravá inkomp. volených funkcionářů										
ochranná doba										
oznámení o osobním zájmu										
oznámení o majetku jmenovaných funk.										
oznámení o činnostech jmenovaných funk.										
oznámení o majetku volených funkcionářů										
oznámení o činnostech volených funkcionářů										
pravidla pro přijímání darů										
regulace lobbingu										
nástroje pro vymahatelnost										

Na základě podrobného zkoumání funkčnosti celého systému předcházení střetu zájmů v jednotlivých zemích byly porovnávané státy rozděleny do následujících kategorií:

Nedostatečná právní úprava	
	
	
Středně účinná právní úprava	
Úprava s důrazem na morální integritu	
	
Účinná a inspirativní právní úprava	
	
	

Je třeba mít na paměti, že ani nejrozvinutější regulace střetu zájmů nejsou schopny zcela zabránit všem nežádoucím jevům. Dílčí problémy a excesy se vyskytují i v zemích, kde byla ohledně střetu zájmů nastavena účinná morální, etická nebo zákonná pravidla. Typickým přetrvávajícím problémem v rozvinutých demokraciích jsou například přesuny vlivných veřejných funkcionářů do soukromého sektoru, především do velkých korporací usilujících o udržení vlivu na legislativu či dohled.

Nejpokročilejší právní úpravy (především francouzská) nabízejí vhodnou inspiraci pro normotvorbu v České republice. Norsko či Německo v praxi mohou dosahovat ještě lepších výsledků, což potvrzuje i jejich umístění v Indexu vnímání korupce, avšak kýženého cíle dosahují především důrazem na morální standardy. V těchto zemích chybí právní nástroje pro vymahatelnost (například přestupková odpovědnost), což činí tyto přístupy obtížně přenositelnými do České republiky.

Srovnání ukázalo zajímavou skutečnost: Téměř všechna pravidla byla přijata především v reakci na konkrétní kauzy, které ukázaly slabiny systému, jenž veřejným funkcionářům umožnil zneužít své veřejné funkce a obohatit sebe, své obchodní společnosti, příbuzné nebo známé. Ze zahraničních zkušeností tedy vyplývá, že v těchto otázkách týkajících se bezprostředně politického života není snadné nastavit účinné preventivní mechanismy dříve, než dojde k pochybení.

Klíčové parametry pro funkční úpravu v ČR

Vymahatelnost norem upravujících problematiku střetu zájmů závisí především na jejich kvalitě a na schopnostech či možnostech institucí, které je prosazují. Ze srovnání jednoznačně vyplývá, že klíčem pro úspěšné právní úpravy je existence nezávislé instituce, která má dostatečné pravomoci a nástroje k vymáhání zavedených povinností a zásadním způsobem utváří celé prostředí.¹⁰

Ze srovnání vyplynulo, že Česká republika má rezervy jak ve schopnosti nastavit pravidla pro předcházení střetu zájmů bez zneužitelných mezer (a to pravidla, která by byla společností obecně přijímána), tak ve schopnosti nastavená pravidla následně účinně vymáhat takovým způsobem, aby ze střetu zájmů nebyla jen situace, o které se běžně ví, ale o jejích negativních dopadech se pouze debatuje a ve skutečnosti se neřeší. Některé dílčí regulace pak zcela chybí, jako například nastavení pravidel pro přijímání darů veřejnými funkcionáři.

Mnohé zahraniční právní úpravy myslí i na nejbližší příbuzné a osoby blízké veřejnému funkcionáři, které by mohly být využity k obcházení pravidel. Český zákon o střetu zájmů s tímto vůbec nepracuje, přitom lze očekávat, že bude docházet k účelovým převodům majetku na rodinné příslušníky, pokud nebudou některému uchazeči o veřejné funkce vyhovovat omezení vyplývající ze zákona o střetu zájmů.

V České republice mají veřejní funkcionáři také poměrně volná pravidla pro souběh funkcí s dalšími funkcemi a činnostmi. Problémem je kumulace funkcí. Především jejich kombinace na celostátní, krajské a místní úrovni je velice rozšířená. V některých státech (např. Francie, Španělsko) je úprava naopak velice přísná. Předpokládá se, že mnohé získané veřejné funkce budou funkcemi na plný úvazek a že tříštění pozornosti funkcionáře by vyvolávalo námitky proti kvalitě jeho veřejné služby. Dalším problémem v České republice je nedostatečná úprava ochranné doby. Totéž platí pro předcházení fenoménu otáčivých dveří.¹¹

Česká úprava naopak jde poměrně daleko v rozsahu informací požadovaných v podávaných oznámeních, avšak stále je klíčové především to, zda jsou podaná oznámení přezkoumávána i po obsahové stránce a zda je v případech nesrovnalostí a prokázání úmyslu zatajit rozhodné skutečnosti vymáhána odpovědnost za porušení zákona. Uvažovat by se mělo i o tom, na kolik veřejných funkcionářů se mají oznamovací povinnosti vztahovat, případně v jakém rozsahu.

10 Inspirací by mohl být francouzský Vysoký úřad pro transparentnost veřejného života. Webové stránky úřadu: <https://www.hatvp.fr/en/>

11 Angl. revolving door. Jde o situaci, kdy tatáž osoba střídavě zastává pozice ve veřejné správě a v subjektech, které ve své veřejné pozici regulovala.

Konference

V rámci projektu **Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu** proběhla ve dnech 19. – 20. ledna 2023 mezinárodní konference uspořádaná Ministerstvem spravedlnosti na téma Střet zájmů.

Úvodem konference byl zdůrazněn celospolečenský kontext důvěry v politiku a výkon veřejné správy jako východisko pro úvahy nad společností požadovanou a očekávanou regulací předcházení střetu zájmů.

„Právní úprava, která reguluje střet zájmů veřejných funkcionářů, je v demokratickém státě nepostradatelný nástroj budování důvěry občanů v instituce státu a jeho reprezentanty. Funkčně nastavená pravidla předcházení střetu soukromých a veřejných zájmů mohou rovněž napomáhat při nezávislém výkonu veřejných funkcí, předcházení klientelismu, korupci a dalším negativním jevům při výkonu veřejné moci. A v neposlední řadě nepochybně i šetří veřejné prostředky.“

Michal Franěk, vrchní ředitel Sekce koordinace tvorby právních předpisů a prevence korupce, Ministerstvo spravedlnosti

„Má-li státní moc být vykonávána pro lid, nesmí být vykonávána pro konkrétního představitele státní moci, a to zejména ne v situaci, kdy si jeho zájem a zájem obecný konkurují. V krajních případech proto může být ospravedlnitelné osobu, která koncentruje ve svých rukou různé složky moci ve společnosti, do rozhodovacího procesu buďto vůbec nepřipustit, nebo jí na druhé straně znemožnit drženou politickou moc kumulovat s mocí ekonomickou nebo mediální.“

Jiří Kapras, ředitel Odboru střetu zájmů a boje proti korupci,
Ministerstvo spravedlnosti

Navazovalo podrobné představení závěrů komparativní studie, právní úpravy a praxe Ministerstva spravedlnosti v souvislosti s oznamovacími povinnostmi veřejných funkcionářů a rozbor problematických pasáží s dopadem na komunální politiku. Téma střetu zájmů bylo předmětem diskuse i z pohledu státní správy, především ohledně veřejných zakázek a poskytování dotací. Došlo také na sdílení zkušeností od odborníků z dohledových orgánů v Chorvatsku, Belgii a Rumunsku a na přiblížení zahraniční praxe s využíváním svěřenských fondů politiky v Kanadě.

Více informací o konferenci, prezentace vystupujících záznam naleznete zde:



Závěr

Střet zájmů může mít nejen hmatatelné dopady, jako jsou ekonomické ztráty nebo nekvalitní veřejné investice a služby, ale především подрývá důvěru ve fungování institucí demokratického právního státu. Jeho dlouhodobé neřešení může vést k postupné deformaci nebo dokonce zničení demokratického společenského uspořádání. Proto je nezbytná regulace v právních předpisech, s cílem zajistit vládu práva a co nejvyšší míru rovnosti před zákonem. Právní úprava je ale jen základem. Aby bylo možné demokratické právní zřízení udržet a ubránit tak z něj vyplývající výhody pro občany, musí být právní rámec doprovázen dalšími prvky, jako jsou integrita institucí nebo politická kultura vyžadující dodržování obecně přijímaných pravidel i bez hrozby přímého postihu.

