

PRÁVNICKÁ FAKULTA
UNIVERSITA KARLOVA V PRAZE

Katedra správního práva a správní vědy

Rigorózní práce

Problematika uplatňování zákona o střetu zájmů v oblasti místní správy
Issues related to the Act of Conflict of Interests and its application in local
government

Vedoucí práce: Doc. JUDr. Vladimír Mikule

Zpracovatel: Mgr. Marie Mazánková
Odevzdání práce: srpen 2009

Čestné prohlášení:

„Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci na téma problematika uplatňování zákona o střetu zájmů v oblasti místní správy zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Litovli – Nasobůrkách dne 27. srpna 2009

.....
Mgr. Marie Mazánková

Předmluva

V interview „Krásné vzpomínky by mě utrápily“ se Meda Mládková vyznává ze své nemožnosti vzpomínat na svého manžela ani na jejich šťastný život. Svou úvahu končí slovy: „Jen ty vdovy, které nevzpomínají, jsou podle mého názoru schopné něco udělat.....“

I do mého štěstím pulzujícího života vstoupila smrt. Onoho dne, když hnědá rakev sevřela tělo mého muže a odvážela ho tam, odkud není cesty zpět, mi poslední, v řadě kondolujících stojící, položil vtíravou otázku: „kdy uděláš rigo?“... plynuly dny, týdny, měsíce.... Oči mi často sklouzávaly po verši jednoho z náhrobků, který zní: „Bože to nejmilejší jsi mi vzal“. A vlastně byl to on, který mi napověděl téma mé rigorózní práce.

Vybrala jsem si totiž problematiku střetu zájmů..... a proč právě toto téma?

Jsou vědní obory, které střet zájmů mají exaktně vyřešen již dlouho, například medicína. Již několik stovek let má vyřešen podle mého názoru ten nejbytostnější střet zájmů – postup pro případ rozhodování práva na život nenarozeného dítěte a záchrany života těhotné ženy. Na straně druhé jsou však oblasti lidské činnosti, které střet zájmů objektivně nemohou vyřešit nikdy.

Můj muž, lékař, byl autorem několika publikací první pomoci. Jeho afinita k vojenské historii z něho vytvořila nevyčerpatelnou studnici znalostí. Pro uchování paměti národa, i díky mnoha patřičným uniformám, jejichž repliky jsem po nocích vytvářela, se aktivně zapojoval do ukázek rekonstrukcí nejrůznějších bitev. Nepřál si však zažít, aby v reálu musel určovat, komu dát přednost pro lékařský zákrok, tedy rozhodovat o životě a smrti skutečných zraněných.

Jak jsem výše naznačila, otázky střetu zájmů nás provázejí celým životem v nejrůznějších podobách. Mojí ambicí však není vytvořit filosofické ani právně teoretické dílo. Střet zájmů je především politikum, pro právo je problematika střetu zájmů oblastí víceméně okrajovou, která se do hledáčku televizních kamer a sdělovacích prostředků dostává obvykle jedenkrát ročně v souvislosti s podáváním čestných prohlášení.

Nicméně veřejných funkcionářů z řad místní správy, kterých se tato problematika bytostně dotýká, je v České republice několik tisíc. A protože si myslím, že moje rigorózní práce je jedna z prvních, která se problematikou střetu zájmů zabývá, a vůbec první, která pojednává o střetu zájmů i v oblasti místní správy, využívám této výhody i v ohledu širšího záběru zpracování zadaného tématu.

V úvodní části mapuji první krůčky 90. let v touze vymezit problém střetu zájmů. Z důvodů překonání této právní úpravy činím tak pouze prostřednictvím důvodových zpráv k návrhům zákona jednotlivých skupin předkladatelů, jejichž záměrem bylo upravit problematiku střetu zájmů. Jimi vytyčené cíle pak v další části konfrontuji se stavem právní úpravy

I. republiky. Přes průmět problematiky střetu zájmů v jiných zákonech a malým exkurzem do právní úpravy okolních států se dostávám až ke stávajícímu stavu právní úpravy s poukázáním na mnohé peripetie, které tento vývoj provázely, zvláště pak i v souvislosti s projednáváním příslušných novel zákona.

V další části jsem se již plně soustředila na analýzu vývoje osobní, věcné i časové působnosti zákona. Snažím se přiblížit postavení a práci evidenčních orgánů. Zabývám se různými způsoby praktické aplikace zákona o střetu zájmů, které popisují očima pracovníka krajského úřadu (popř. v textu „náš krajský úřad“). Proto mnou přinášené některé poznatky vycházející z aplikace zákona o střetu zájmů na straně jedné, jsou na straně druhé doplněny i o poznatky a názory, které jsem získala z porad vedených nadřízenými orgány a koneckonců i poznatky získané ze dvou seminářů (přednášející Mgr. Šemora a JUDr., PhDr. Kolář, Ph.D.). Krajský úřad je institucí, která se s danou problematikou setkává v několika rovinách. Ředitel krajského úřadu je ze zákona o střetu zájmů evidenčním orgánem, já na své kůži zažívám pocity každého veřejného funkcionáře při vyplňování čestného prohlášení. Krajský úřad ve smyslu správního řádu je v postavení nadřízeného orgánu ve vztahu k obecním úřadům obcí s rozšířenou působností v souvislosti s řešením podaných odvolání v rámci přestupkového řízení. Ve vztahu k orgánům obcí je dále orgánem metodickým i kontrolním, ve vztahu k ministerstvům a ústředním orgánům státní správy je orgánem podléhajícím jejich doзору a kontrole.

Zákon o střetu zájmů je právní úpravou zasahující do mnoha oblastí práva (jak veřejného, tak soukromého), je však právní úpravou i značně mezerovitou, proto má rigorózní práce se tak dílem stává souborem vybraných případů, které bylo nutné v praxi orgánů územních samosprávných celků vyřešit, dílem se pak snažím vyvrátit některé přetrvávající mýty.

Nepochybně bych byla ráda, kdyby se má rigorózní práce mohla stát jakousi pomůckou

- pro pracovníky obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, neboť právě na ně s účinností první novely předmětného zákona přešla povinnost k projednávání přestupků, kterých se měli dopustit veřejní funkcionáři,

- veřejným funkcionářům z řad místní správy, kteří, uvážíme-li, že poslanců, senátorů a členů vlády je dohromady pár stovek, tvoří nejpočetnější zastoupení (starostové, místostarostové, členové rad, příslušní úředníci obecních, městských a krajských úřadů a vedoucí příspěvkových organizací, které územní samosprávné celky zřizují, ve své postatě představují několik desetitisíců veřejných funkcionářů) se stala inspirací, jak se vypořádat s oním formulářem. Proto jsem do své rigorózní práce vložila i formulář čestného prohlášení s příslušným komentářem k jeho vyplnění,

- popřípadě lektorům být solidním podkladem pro vypracování příslušné přednášky.

To vše jsou důvody, pro které se má práce stala obsáhlejší. Na mnohých místech se snažím klást otázky a hledat odpovědi, vedle reálných příběhů stavím příběhy fabulované. Problematiku střetu zájmů z pohledu procesního pak převážně soustřeďuji do samostatné kapitoly šesté.

V různých částech provádím srovnávání, je to především v části historického vývoje, v části osobní působnosti, v části zabývající se odpovědností za porušení povinnosti - jsem si vědoma, že to vše jde nad rámec zadání, avšak činím tak proto, abych mohla lépe ilustrovat různé souvislosti, což může v konečném důsledku vést k lepšímu pochopení problematiky střetu zájmů.

Ráda bych poděkovala panu Doc. JUDr. Vladimíru Mikulemu za jeho ochotu vést moji práci a naslouchat mým argumentům, za čas, který mi věnoval a hlavně za jeho cenné podněty.

Má práce vychází z právního stavu platného a účinného ke dni 30. 6. 2009, nevyplývá-li z jejího textu něco jiného.

| | | |
|----------|---|---------|
| 1. | úvod | - 9 - |
| 2. | teoretické základy střetu zájmů | - 11 - |
| 2.1. | vymezení problému | - 11 - |
| 2.1.1. | právní úprava v době I. republiky | - 12 - |
| 2.1.1.1. | právní úprava v době I. republiky na ústřední úrovni..... | - 13 - |
| 2.1.1.2. | právní úprava v době I. republiky na úrovni místní správy | - 15 - |
| 2.1.2. | vývoj právní úpravy po roce 1990 | - 20 - |
| 2.1.2.1. | vývoj právní úpravy – přijetí zákona č. 238/1992 Sb..... | - 21 - |
| 2.1.2.2. | vývoj právní úpravy - zákon č. 96/2005 Sb. – novela zákona č. 238/1992 Sb. | - 23 - |
| 2.1.2.3. | vývoj právní úpravy - zákon č. 314/1992 Zb..... | - 27 - |
| 2.2. | právní úprava střetu zájmů ve vztahu k vybraným zákonům... | - 27 - |
| 2.2.1. | právní úprava střetu zájmů ve vztahu k výkonům určitých funkcí a činností | - 29 - |
| 2.2.2. | právní úprava střetu zájmů ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím a o ochraně osobních údajů..... | - 34 - |
| 2.2.3. | právní úprava střetu zájmů ve vztahu k zákonům o územních samosprávných celcích, zákonům upravujícím pracovněprávní vztahy a zákonům volebním | - 36 - |
| 2.2.4. | právní úprava střetu zájmů ve vztahu ke správnímu řádu a zákonu o přestupcích | - 44 - |
| 2.3. | přehled úpravy střetu zájmů v některých zemích EU | - 46 - |
| 2.4. | ústavní základy | - 54 - |
| 2.5. | právní úprava po roce 2005 – zákon č. 159/2006 Sb..... | - 55 - |
| 2.5.1. | právní úprava v souvislosti s první novelou zákona | - 59 - |
| 2.5.2. | právní úprava v souvislosti s druhou novelou zákona | - 63 - |
| 2.5.3. | právní úprava v souvislosti s třetí novelou zákona | - 64 - |
| 3. | účel a předmět regulace zákona o střetu zájmů..... | - 72 - |
| 3.1. | vymezení problému..... | - 72 - |
| 3.1.1. | pojmem střet zájmů..... | - 73 - |
| 3.2. | věcná působnost zákona..... | - 74 - |
| 3.2.1. | způsob výkonu funkce..... | - 74 - |
| 3.2.2. | neslučitelnost výkonu funkce..... | - 76 - |
| 3.2.3. | omezení výkonu některých činností | - 84 - |
| 3.2.4. | vyloučení poskytnutí odměny | - 88 - |
| 3.2.5. | oznamovací povinnost a odpovědnost za porušení povinností..... | - 89 - |
| 3.3. | osobní působnost zákona | - 90 - |
| 3.3.1. | obecné vymezení veřejných funkcionářů | - 92 - |
| 3.3.2. | fyzické osoby v působnosti územních samosprávných celků v postavení veřejného funkcionáře..... | - 97 - |
| 3.3.3. | veřejný činitel | - 102 - |
| 3.4. | časová působnost zákona..... | - 103 - |
| 3.5. | evidenční orgán..... | - 104 - |
| 3.5.1. | druhy evidenčních orgánů | - 105 - |
| 3.5.2. | vedení registru | - 108 - |
| 4. | úkoly evidenčního orgánu | - 112 - |
| 4.1. | vymezení problému..... | - 112 - |
| 4.2. | druhy oznámení a žádosti | - 112 - |
| 4.2.1. | nahlížení do registru..... | - 113 - |

| | | |
|----------|---|-------|
| 4.2.2. | skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů | 114 - |
| 4.3. | lhůty | 114 - |
| 4.3.1. | lhůty pro podávání oznámení..... | 115 - |
| 4.3.1.1. | lhůty ad hoc | 115 - |
| 4.3.1.2. | lhůty pravidelné..... | 115 - |
| 4.3.1.3. | lhůty mimořádné | 116 - |
| 5. | odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností. - | 117 - |
| 5.1. | vymezení problému | 117 - |
| 5.1.1. | zákon č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě..... | 118 - |
| 5.1.2. | zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu | 118 - |
| 5.1.3. | zákon č. 228/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu..... | 119 - |
| 5.1.4. | zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu..... | 121 - |
| 5.1.5. | zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů..... | 122 - |
| 5.1.6. | zákon č. 216/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů | 126 - |
| 5.2. | přehled o sankcích ukládaných za porušení povinností..... | 127 - |
| 5.3. | skutkové podstaty přestupků z pohledu osoby pachatele..... | 131 - |
| 5.4. | vztah k povinnosti mlčenlivosti - vymezení problému | 133 - |
| 5.4.1. | smysl a účel právní úpravy | 133 - |
| 5.4.2. | mlčenlivost v obecné úpravě..... | 135 - |
| 5.4.3. | vymezení obsahu mlčenlivosti v úpravách zákonů zabývajících se střetem zájmů..... | 136 - |
| 5.4.4. | přehled sankcí ukládaných za porušení povinnosti mlčenlivosti | 138 - |
| 6. | procesní postupy správního orgánu..... | 138 - |
| 6.1. | zahájení řízení | 140 - |
| 6.2. | otázka podjatosti..... | 141 - |
| 6.3. | způsoby rozhodování a jeho náležitosti | 142 - |
| 6.4. | opravné prostředky | 144 - |
| 7. | problematika prekluze a některé příklady z praxe..... | 146 - |
| 7.1. | teoretické úvahy o vztahu mezi ustanoveními § 20 zákona o přestupcích a § 23 zákona o střetu zájmů | 146 - |
| 7.2. | některá řešení příkladů z praxe | 147 - |
| 8. | formuláře k podávání oznámení | 149 - |
| 8.1. | obecný výklad problémových situací s vyplněním a podáním formuláře podle stávající právní úpravy pro jednotlivé kategorie členů zastupitelstev..... | 150 - |
| 8.1.1. | subjekty, kterým je uložena povinnost k vyplnění formuláře .- | 150 - |
| 8.1.2. | subjekty, kterým není uložena povinnost k vyplnění formuláře..... | 151 - |
| 8.2. | výklad k vyplňování jednotlivých částí formuláře | 151 - |
| 8.3. | výklad k vyplňování formuláře pro podání v průběhu roku.... | 155 - |
| 8.4. | vzor formuláře a vzor vyplněného formuláře..... | 156 - |
| 9. | závěr | 166 - |

| | | |
|------|--|---------|
| 9.1 | závěry o aplikaci platného práva | - 166 - |
| 9.2. | závěry pro vývoj de lege ferenda | - 167 - |
| | résumé | |
| | seznam literatury | |
| | seznam judikatury | |
| | seznam právních předpisů a zkratk | |

1. úvod

Nové uspořádání poměrů v České a Slovenské Federativní Republice po roce 1989 si vyžádalo právní úpravu těch fenoménů, které v politické kultuře zemí západní Evropy byly zcela běžnými.

Svým způsobem je pro tuto dobu symbolické, že jak na úrovni Federálního shromáždění České a Slovenské Republiky, tak na úrovni České národní rady i Slovenské národní rady, úkol vymezit, resp. upravit oblast střetu zájmů, si vzala za své vždy skupina poslanců toho či onoho zákonodárského orgánu.

V důvodové zprávě¹ k návrhu zákona o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu, předložené iniciativní skupinou poslanců – Pavel Dostál, Jiří Dienstbier jr., Ivan Fišera, Petr Kučera, Josef Mečl, Vítězslav Sochor, František Šamalík, Vlastimil Ševčík, Vaněk Šilhán, Josef Špaček, Petr Uhl, Jozef Wagner, Rudolf Zukal, konstatování, že postavení občana jako představitele státu, ať se jedná o poslance Federálního shromáždění nebo o ministra vlády na jedné straně a postavení občana, jehož základním právem je svobodně podnikat a uplatňovat vlastnická práva na straně druhé, v sobě obsahuje významný rozpor, je možné označit za příznačné pro onu porevoluční dobu, neboť najednou nikomu nebylo bráněno v soukromém podnikání, ve svobodě pohybu apod. Tedy bylo žádoucí, aby volnost na straně jedné byla limitována nutností chránit jak zájmy státu a jeho občanů, tak i soukromý zájem jednotlivce. V případě státních úředníků se předpokládalo, že obdobný rozpor zájmů bude řešen zvláštním zákonem, který Federálnímu shromáždění předloží vláda České a Slovenské Federativní Republiky. Výše popsany návrh zákona se stal inspirací jak pro poslance České národní rady, tak pro poslance Slovenské národní rady.

¹ srovnej tisk č. 1115 Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1991, VI. volební období

Poslanci České národní rady Viktor Dobala, Čestmír Hofhanzl, Ján Kadlec, Oldřich Kužílek, Ivo Palkosky a Hana Vrchlavská se v důvodové zprávě² k návrhu zákona o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu zabývají potřebami úpravy střetu zájmů poslanců a členů vlády, přičemž chtěli využít zahraničních zkušeností, tak i navázat na zkušenosti z chování ústavních činitelů praktikovaných v době I. republiky.

Návrh podaný poslanci České národní rady ve srovnání s návrhem podaným poslanci Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky je širší, a to o podávání majetkových přiznání. Tato důvodová zpráva k návrhu zákona přiznává, že povinnost podávat písemná oznámení o majetkovém přiznání je závažným zásahem do soukromí ústavních činitelů a kandidátů na poslance, avšak ústavní právo občanů na informace nadřazuje nad ochranu soukromí veřejného činitele. Jinými slovy zdůrazňuje právo každého občana v průběhu volebního období kontrolovat, zda ústavní činitel nepreferuje své soukromé finanční a majetkové zájmy před zájmem o správu věcí veřejných.

S ohledem na skutečnost konání voleb v roce 1992 do Federálního shromáždění, České národní rady a Slovenské národní rady se odvíjelo i stanovení účinnosti tohoto zákona. Respektive z důvodu odstranění značné tvrdosti zákona se v přechodných a závěrečných ustanoveních navrhovalo, aby s ohledem na šetření práva na soukromí u těch ústavních činitelů, kteří nehodlají dále kandidovat ve volbách v roce 1992, se podání majetkového přiznání za rok 1991 nepožadovalo.

Návrh zákona předložený výše uvedenými poslanci České národní rady v dubnu 1992 projednaly všechny výbory České národní rady. Z obsahu společné zprávy výborů³ České národní rady k návrhu poslanců České národní rady 1992, přijaté v tisku č. 640, je patrný další vývoj dané

² srovnej tisk č. 640 Česká národní rada 1992, VI. volební období

³ srovnej tisk č. 696 Česká národní rada 1992, VI. volební období

problematiky. Jednak došlo ke zúžení osobní působnosti zákona, když z návrhu byli vypuštěni „kandidáti na funkci poslance České národní rady“ a dále, když bylo upuštěno od původně naformulované povinnosti, aby se opatření na ochranu veřejného zájmu přiměřeně vztahovala i na pracovníky ústředních orgánů České republiky. Rovněž došlo k upřesnění povinnosti podat přiznání, a to do dvou měsíců od složení slibu tak, že poslanci zvolení ve volbách v roce 1992 doručí majetkové přiznání za rok 1991 a za období od začátku roku 1992 do dne složení poslaneckého slibu předsednictvu České národní rady.

Na Slovensku skupina poslanců Slovenské národní rady Martin Krajčovič, Vladimír Sládek, Vladimír Čečetka, Milan Galanda, Jozef Német, Peter Markotán, Peter Tatár, Zuzana Mistríková, Ján Chmelo, Miroslav Pollák podala návrh na vydání zákona Slovenské národnej rady o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu. Původní návrh zákona⁴ vymezil osobní působnost na rozdíl od shora uvedených návrhů zákonů předložených poslanci České národní rady a poslanci Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky v nejširším rozsahu. Tedy vedle poslanců SNR a členů vlády zahrnoval i funkcionáře a zaměstnance Úřadu vlády SR, Kanceláře SNR a ústředních orgánů SR. Vzápětí bylo od takto široce pojatého záměru upuštěno a novým návrhem zákona⁵ byla osobní působnost návrhu zákona zúžena pouze na poslance Slovenské národní rady a členy vlády Slovenské republiky.

2. teoretické základy střetu zájmů

2.1. vymezení problému

V úvodní stati bylo řečeno, že je nutné právem regulovat ty oblasti, jejichž úprava je v zemích západní Evropy běžná a de facto navázat na to, co v období I. republiky bylo zcela samozřejmé. V čem byla spatřována

⁴ srovnej tisk č. 276 Slovenská národná rada, IX. volebné obdobie

⁵ srovnej tisk č. 276b Slovenská národná rada, IX. volebné obdobie

„ona samozřejmost I. republiky“ se budu snažit nalézt v níže uvedených statích.

2.1.1. právní úprava v době I. republiky

Obsahem této kapitoly by měla být odpověď na otázku, zda právní úprava I. republiky pracovala s pojmem „střet zájmů“ a jakým způsobem I. republika chránila práva celku ve vztahu k veřejnému funkcionáři, případně do jaké míry veřejného funkcionáře omezovala. Podíváme-li se na základní zákon tedy Ústavu⁶, v různých ustanoveních se setkáváme se zákazy či různými omezeními veřejných funkcionářů, např.

- § 18 „Nikdo nesmí býti zároveň členem obou sněmoven.“
- § 20 odst. 5) „Členy Národního shromáždění nemohou býti župané a okresní náčelníci“
- § 20 odst. 6) „Členové ústavního soudu, přísedící soudu volebního a ti, kdo jsou členy župních zastupitelstev, nemohou býti zároveň členy Národního shromáždění.“
- § 87, odst. 1) „Nikdo nemůže býti zároveň voleným členem úřadu nižšího a úřadu, který je úřadu nižšímu nadřízen nebo vykonává nad ním moc dohlédací“.

Na obsah Ústavy pak navázaly další zákony, které vymezují další okruh zákazu výkonů některých souvisejících činností. Např. v zákoně o organizaci kanceláří sněmovny poslanecké a senátu⁷, stojí: „Člen sněmovny poslanecké a senátu nemůže býti zároveň členem kanceláře kterékoliv z obou sněmoven.“ Zákon o akciové bance cedulové⁸, vyžadoval splnění i jiných podmínek, například: „Guvernérem banky, členem bankovní rady a členem revidujícího výboru mohou býti jmenováni nebo voleni jen rodilí příslušníci republiky Československé.“

⁶ srovnej blíže zákon č. 121/1920 Sb.

⁷ srovnej blíže ustanovení § 5 zákona č. 328/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁸ srovnej blíže ustanovení § 79 zákona č. 347/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů

2.1.1.1. právní úprava v době I. republiky na ústřední úrovni

Za právního předchůdce úpravy problematiky střetu zájmů si dovoluji označit z hlediska ústředních orgánů zákon o inkompatibilitě⁹ (neslučitelnosti). Předmětem úpravy tohoto zákona se stalo přísné vymezení všeho toho, co zákonodárce považoval za neslučitelné, tedy označil konkrétní činnosti, správu vlastnictví, stanovil meze jednání a očekávaného chování těch, kteří byli členy Národního shromáždění.

Pro ilustrování obsahu zákona si dovolím citovat některé vybrané pasáže:

- s členstvím v Národním shromáždění není slučiteln¹⁰ ani vlastnictví podniků výdělečných, ani účast na vedení nebo správě jejich, ani účast ve vedení nebo správě jakéhokoliv sdružení na zisk zřízeného, jsou-li ony podniky nebo sdružení v poměru dodavatele nebo odběratele, pachtýře nebo propachtovatele ke státu, ústavu, podniku nebo fondu státnímu nebo státem spravovanému, nebo poskytují-li jim po živnostensku úvěr nebo domáhají-li se, aby některý z poměrů zde uvedených byl založen. Neslučitelnosti není, kde zákon nebo podmínky obecně platné nebo napřed vyhlášené umožňují i jiným zájemníkům, aby za stejných podmínek vstoupili v poměr v 1. odst. uvedený, nebo jde-li o podniky obcí nebo ústavy, které podle zákona nebo svých stanov požívají záruky obce

- s členstvím v Národním shromáždění není slučiteln¹¹ poskytovat stranám právní porady nebo právní zastoupení nebo účinkovati jako odborný poradce (technický, obchodní a pod.), jde-li o dodávky, odběr, pacht neb úvěr po živnostensku poskytovaný státu, ústavu, podniku nebo fondu státnímu nebo státem spravovanému

- s členstvím v Národním shromáždění není slučiteln¹² vlastnictví nebo účast ve vedení nebo správě jakéhokoli podniku nebo sdružení, jestliže se při tom zneužívá mandátu k svádění nebo k nepřipustnému vlivu

⁹ srovnej blíže zákon č. 144/1924 Sb.

¹⁰ srovnej ustanovení § 1 zákona č. 144/1924 Sb.

¹¹ srovnej ustanovení § 2 zákona č. 144/1924 Sb.

¹² srovnej ustanovení § 3 zákona č. 144/1924 Sb.

u činitelů, kteří jsou mimo podnik nebo sdružení, ale mají v daném případě na zájmy jeho rozhodující nebo podstatný vliv, nebo jestliže člen Národního shromáždění vědomě trpí, aby osoba třetí zneužívala jeho mandátu způsobem zde uvedeným

- s členstvím v Národním shromáždění není slučitelnost¹³ zprostředkovati za přímý nebo nepřímý hmotný prospěch obchodní styk se státem, ústavem, podnikem nebo fondem státním nebo od státu spravovaným

- s členstvím v Národním shromáždění není slučitelnost¹⁴ vykonávati povolání nebo zaměstnání, ať hlavní, ať vedlejší, způsobem, jímž se zneužívá mandátu k získání odměn jinak za obdobný výkon v onom povolání neobvyklých

- s členstvím v Národním shromáždění není slučitelnost¹⁵ vykonávati mandát způsobem, který odporuje ústavní listině, provádí-li se zakročení ve prospěch třetí osoby s úmyslem opatřiti někomu jinému nebo sobě zvláštní a nepřiměřené osobní výhody

- předsedové sněmoven nesmějí býti¹⁶ členy představenstva nebo dozorčí rady ani zástupci akciových společností, společností s ručením omezeným a zapsaných společenstev, pokud tyto společnosti neb společenstva se zabývají činností výdělkovou.

Zákon dále stanovuje orgány, které ve věcech neslučitelnosti rozhodují a vedle rozsahu jejich kompetencí stanovuje i procesní postupy v souvislosti s projednáváním případů neslučitelnosti.

Jak to v praxi fungovalo, byla-li zjištěna neslučitelnost, dokládám na obsahu ustanovení § 15 zákona, které cituji:

¹³ srovnej ustanovení § 5 zákona č. 144/1924 Sb.

¹⁴ srovnej ustanovení § 6 zákona č. 144/1924 Sb.

¹⁵ srovnej ustanovení § 7 zákona č. 144/1924 Sb.

¹⁶ srovnej ustanovení § 8 zákona č. 144/1924 Sb.

„Uznal-li volební soud, že u určitého člena Národního shromáždění nastal případ neslučitelnosti podle tohoto zákona, vysloví nálezem, že člen jest povinen do 14 dnů ode dne doručení nálezu - pro které platí obdobně předpisy civilního řádu soudního o doručování žalob - zanechat činnosti, která byla uznána neslučitelnou s členstvím v Národním shromáždění. Zjistí-li se však, že člen Národního shromáždění byl veden pohnutkami nečestnými a při tom buď vážně poškodil zájem státní nebo se obohatil, zbaví jej volební soud mandátu.

Nepodá-li člen Národního shromáždění ve lhůtě uvedené v odst. 1. předsednictvu příslušné sněmovny písemného prohlášení o tom, že nálezem volebního soudu vyhověl, pokládá se za to, že se vzdává mandátu. Pokračuje-li člen Národního shromáždění i po svém písemném prohlášení v neslučitelné činnosti, zbaví jej volební soud k novému návrhu předsednictva sněmovny mandátu.“ Z výše uvedeného lze učinit závěr, že za porušení povinností stanovených zákonem mohla následovat sankce v podobě zániku mandátu.

2.1.1.2. právní úprava v době I. republiky na úrovni místní správy

Z hlediska právní úpravy problematiky ochrany zájmů veřejných před zájmy osobními na úrovni místní správy lze podle mého názoru uvést dva zákony a sice zákon o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé¹⁷ (původní název zákona zněl „o organizaci politické správy“) a zákon zkráceně nazývaný „Novela k obecním zřízením“, jehož oficiální název zněl: „Zákon, kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice“¹⁸.

Zákon o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé – hovoří jak o zájmu veřejném, tak i zájmu osobním; dává i jakési mantinely

¹⁷ srovnej zákon č. 126/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ srovnej zákon č. 76/1919 Sb., ve znění pozdějších předpisů

pro chování zastupitelů. Obsah povinností kladených na členy župního zastupitelstva, výborů a komisí, tehdejší právní úpravou zahrnutý do části podjatost, lze přiblížit takto¹⁹:

„Jednání a hlasování v župním zastupitelstvu, ve výborech a komisích, nesmí býti přítomen aniž se ho účastní člen tohoto sboru, jde-li o zvláštní osobní ať soukromý nebo veřejný zájem jeho samého, jeho manžela nebo manželky, neb osob s ním příbuzných a sešvakřených do druhého stupně.

Totéž platí o zákonných zástupcích, o členech správní rady akciových společností, o jednatelích společností s ručením obmezeným, o členech představenstev hospodářských a výtěžkových společenstev, o advokátech, notářích, stavitelích, civilních technících a pod., jde-li o zvláštní osobní soukromý nebo veřejný zájem osob a korporací, jež zastupují.

Členové župního zastupitelstva, výborů nebo komisí nesmějí za zastupování župního zastupitelstva ve sporech žádati více než náhradu skutečných jim vzešlých výloh, nesmějí udíleti právní rady stranám ve sporech proti župnímu zastupitelstvu, nesmějí ani přímo ani nepřímo zúčastniti se dodávek a prací župním zastupitelstvem nebo výborem, župními ústavy, nebo podniky zadávaných a nesmějí pachtovati vybírání dávek župních a pod. Ve výjimečných případech může ministerstvo vnitřní k návrhu župního výboru povolití úchyly od těchto zásad.“

Do tohoto zákona zákonodárce zahrnul i úpravu zániku členství ve výše uvedených orgánech, z níž je na první pohled zřejmé, že její původ nespočívá v neslučitelnosti, ale spíše v chování, tedy v porušení stanovených povinností²⁰. V první řadě k zániku členství v župním zastupitelstvu, výboru nebo komisi mohlo dojít, jak zákonodárce uvádí: „tím, že vzejde, nebo dodatečně najevo vyjde nějaká okolnost, pro kterou

¹⁹ srovnej ustanovení § 29 zákona č. 126/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²⁰ srovnej ustanovení § 15, písm. b) zákona č. 126/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů

by člen ani původně nebyl mohl být volen. O ztrátě členství rozhoduje volební soud.“

V druhém případě k zániku členství mohlo dojít na základě užití institutu „sesazení“²¹, které přicházelo v úvahu, jestliže cituji: „Členové župního zastupitelstva, výboru a komisí, kteří by bez dostatečné omluvy povinností úřadu svého neplnili, zejména schůzí se neúčastnili, buďtež županem na plnění povinností svých upozorněni a jestliže přes to i nadále trvale bez dostatečné omluvy zanedbávají svých povinností, z úřadu svého sesazeni. Nežli župan vysloví sesazení, buď župnímu výboru i takovému členu sboru poskytnuta možnost, aby se vyjádřil. Sesazený člen může se proti opatření tomu odvolati k ministerstvu vnitra. Odvolání buď podáno do 14 dnů u župního úřadu a nemá účinku odkládacího. Nabude-li sesazení právní moci, pozbývá sesazený člen pro příští volební období volitelnosti.

Podle stejných zásad buď postupováno okresním náčelníkem proti členům okresního výboru nebo okresních komisí. Sesazený člen může podati do 14 dní stížnost u okresního úřadu, o níž rozhoduje s konečnou platností župan, vyslechna župní výbor.

Jestliže by se župní zastupitelstvo, župní, okresní výbor nebo komise neustavily anebo staly se k usnášení nezpůsobilými, přísluší, jde-li o župy, županovi, jde-li o okresy, okresnímu náčelníku, aby učinil potřebná opatření k vedení správy.

Člen župního zastupitelstva pozbývá výrokem volebního soudu členství v župním zastupitelstvu, přestal-li být z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen.“

A budu-li rekognoskovat právní úpravu na úrovni členů zastupitelstva obcí a měst, pak jednoznačně musím konstatovat, že zákon upravující

²¹ srovnej ustanovení § 100 zákona č. 126/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů

problematiku obecních zřízení²² co do popisu zájmů jakoby obsahoval identický text se zákonem o zřízení župních a okresních úřadů. Tedy zákonodárce stejným způsobem zapovídá přítomnost, či účast na jednáních ve věcech osobního zájmu, a sice:

„Jednání a usnesení zastupitelstva, rady a komisí nesmí býti přítomen, aniž se ho účastní člen dotčeného sboru, jde-li o zvláštní osobní ať soukromý nebo veřejný zájem jeho samého, jeho manželky neb osob s ním příbuzných a sešvakřených do druhého stupně.

Totéž platí o zákonných zástupcích, členech správní rady akciové společnosti, jednatelích společnosti s omezeným ručením, členech představenstva hospodářských a výdělkových společenstev, o advokátech, notářích, stavitelích, civilních technících a pod., jde-li o zvláštní osobní soukromý neb veřejný zájem osob a korporací, které zastupují.

Členové zastupitelstva neb komisí nesmějí zastupovati obec ve sporech, leda za náhradu hotových útrat, a nesmějí dávatí právní rady stranám ve sporech proti obci. Nesmějí se přímo ani nepřímo účastníti dodávek a prací, obcemi, obecními ústavy neb podniky zadávaných, nesmějí pachtovati vybírání dávek obecních. Ve výjimečných případech může dozorčí úřad k návrhu obecní rady povolití úchylku od těchto zásad.“

Pokud jde o právní úpravu ve vztahu k postihování členů obecního zastupitelstva, rad a komisí, zákonodárce vědomé porušení výše uvedených povinností trestá pokutou do 1000 K a při opakování pokutou do 5000 K²³, nebyl-li čin nebo opomenutí trestné podle trestního zákona, přičemž orgánem k tomuto řízení příslušným byl stanoven dohlédací úřad. Jako další sankce v případě opakování takových věcí mohla být „vyslovena nevolitelnost do zastupitelstva obecního na příští volební období.“ Na rozdíl od zákona o zřízení župních a okresních úřadů, zákon

²² srovnej ustanovení § 5 zákona č. 76/1919 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²³ srovnej ustanovení § 22 zákona č. 76/1919 Sb., ve znění pozdějších předpisů

o obecních zřízeních nevymezuje obsah mandátu člena obecního zastupitelstva, rad a komisí. Tato úprava je obsahem samostatného zákona²⁴, a sice řádu volení v obcích republiky Československé.

Udělám-li malé shrnutí výše uvedeného, pak mi vyplývá, že orgánem, který bděl nad posuzováním porušení povinností byl volební soud nebo v případě místních zřízeních dohlédací úřad. A dle závažnosti porušení povinností mohla následovat sankce v podobě pokuty na úrovni obcí a měst.

V tomto okamžiku musím s jistou lítostí dodat, že dne 14. července 1949 s přijetím zákona²⁵ o jednacím řádu Národního shromáždění, prakticky došlo k nastolení zásadních změn právní úpravy zaměřené na neslučitelnost výkonu různých funkcí na vrcholové úrovni, tedy byl zrušen jak zákon o inkompatibilitě (neslučitelnosti)²⁶, tak vládní nařízení o orgánech, které určují obvyklost odměn požadovaných členy Národního shromáždění²⁷, jakož i zákon o jednacím řádu Národního shromáždění²⁸. Zákon o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé²⁹ platil do roku 1954, kdy byl zrušen zákonem o národních výborech³⁰. Pojem, jakým je neslučitelnost, v pojetí nastupujících právních úprav, rozhodně nepatřil k pojmům těmito právními úpravami preferovaným.

²⁴ srovnej zákon č. 75/1919 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²⁵ srovnej zákon č. 195/1949 Sb.

²⁶ srovnej zákon č. 144/1924 Sb.

²⁷ srovnej vládní nařízení č. 159/1924 Sb.

²⁸ srovnej zákon č. 140/1947 Sb.

²⁹ srovnej zákon č. 126/1920 Sb., ve znění pozdějších předpisů

³⁰ srovnej zákon č. 13/1954 Sb., ve znění pozdějších předpisů

2.1.2. vývoj právní úpravy po roce 1990

Vrátím-li se k důvodové zprávě návrhu zákona tisk č. 1115³¹, dovolím si odcitovat některé ze zásad, kterými byli poslanci při zpracovávání návrhu zákona vedeni: „Zvolení do funkce poslance federálního shromáždění, či jmenování do vládní funkce staví občana do nové situace, v níž jeho soukromý zájem musí být omezen v zájmu funkce veřejné. Zájem veřejný tak vystupuje jako zájem vyšší a zájem osobní jako omezený v této konkrétní souvislosti. Jde tedy o zřetelný rozpor zájmů, který může vést nejen k významným konfliktům morálním, ale i k oslabování důvěry občanů v zákonodárné a výkonné orgány státu“.

Obdobnou argumentaci můžeme najít v důvodové zprávě Slovenské národní rady k návrhu zákona tisk č. 276b, a to: „Zvolenie do funkcie poslanca Slovenskej národnej rady alebo vymenovanie do funkcie ministra vlády, či inej funkcie v štátnej službe, stavia občana do nového postavenia, v ktorom osobný a súkromý záujem musí byť obmedzený v záujme verejnej funkcie. Verejný záujem vystupuje ako záujem vyššieho rádu a osobný a súkromý záujem ako obmedzený v tejto konkrétnej súvislosti. Ide teda o zreteľný rozpor záujmov, ktorý môže viesť nielen k morálnym rozporom, ale aj k oslabovaniu dovery občanov v zákonodárny orgán a výkonné orgány štátu.....priatie takéhoto zákona považuje skupina poslancov za veľmi dôležité a potrebné pri budovaní právneho štátu a posilňovaní demokratických princípov v spoločnosti.“ A v neposlední řadě si dovolím odcitovat ještě jednu myšlenku z této důvodové zprávy, a to: „Sme presvedčení, že prijatie tohto návrhu napomože k ozdraveniu spoločenskej klímy na Slovensku“. Tato věta nepochybně vypovídá o síle očekávání od nového zákona a jeho fungování. A jsem přesvědčena o tom, že na Slovensku naděje do této právní úpravy vkládané a jejich vliv na ozdravení společenského života byly podstatně vyšší než v České republice.

³¹ srovnej tisk č. 1115 Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1991, VI. volební období

Skupina poslanců České národní rady na rozdíl od skupiny slovenských kolegů se ve svém přístupu spíše zabývá lidskou stránkou věci, když navržený zákon konfrontuje³² s Listinou základních práv a svobod a sice s právem upraveným v čl. 26 odst. 1, kterým se přiznává každému právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Mimo jiné považuje za nespravedlivé zakázat výkon výtěžné činnosti v pracovním či obdobném poměru ve srovnání s povolením pedagogické či umělecké činnosti, jejíž rozsah může být, jak podotýká, časově stejně náročný. Proto bylo navrhováno, aby každý ústavní činitel byl povinen oznámit rozsah své výtěžné činnosti a bude pak na předsednictvem České národní rady ustavené komisi, aby posoudila charakter a rozsah činnosti dle principů navrhovaného zákona.

2.1.2.1. vývoj právní úpravy – přijetí zákona č. 238/1992 Sb.

Regulace střetu zájmů vztahující se na poslance České národní rady a členy vlády České republiky tak byla uskutečněna v podobě zákona ČNR č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu, ze dne 14. dubna 1992.

Podíváme-li se na další putování této právní normy v čase, pak je nutné poznamenat, že tento zákon byl šestkrát novelizován, než byl zrušen zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Pokud jde o osobní působnost zákona, ta byla až do roku 2005 neměnná a vztahovala se pouze na poslance a senátory, členy vlády a vedoucí ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády, nepočítám-li změnu z 28. dubna 2005, která se týkala pouze ustanovení § 2 odst. 5 věty první, kterou se slova: "Fond národního majetku České republiky anebo obě tyto osoby" zrušují³³.

³² srovnej důvodovou zprávu, tisk č. 640, Česká národní rada 1992, VI. volební období

³³ srovnej zákon č. 179/2005 Sb.

Jiná situace však byla co do vývoje rozsahu právní úpravy. V roce 1992 publikovaný zákon zkráceně řečeno zavazoval ústavní činitele (tj. poslance a členy vlády) k určitému způsobu chování, povinnosti oznámit výkon zákonem stanovených činností a podávání písemného přiznání o příjmech a darech. Novelou zákona³⁴, provedenou v roce 1995 se jednak do názvu zákona dostal dovětek v závorce (zákon o střetu zájmů). Tato podoba zákona upouští od pojmu ústavní činitel a zavádí pojem veřejný funkcionář. Co je však podstatnější, je rozšíření povinností kladených na veřejné funkcionáře, a to podávat čestná prohlášení v podobě oznámení o osobním prospěchu, oznámení o činnostech, oznámení o příjmech a darech a oznámení o nemovitém majetku. Nicméně tato novela se nevypořádala s otázkou předjímanou Ústavou³⁵ o neslučitelnosti funkcí. Ta se v zákoně o střetu zájmů promítla až v souvislosti s další novelou³⁶, a to v roce 1997. V této souvislosti si dovoluji připomenout úryvek ze zamyšlení Zdeňka Jičínského publikovaného v Právním rádci ze dne 27. března 1996, ve které klade otázku, zda strany současné vládní koalice hodlají, pokud by i po volbách zůstaly u moci, pokračovat v dosavadní praxi, kdy řada poslanců vykonávala zároveň funkce ve státní administrativě ve snaze obsadit maximum mocenských pozic. Zdeněk Jičínský dále poznamenává: „v původní verzi zákon o střetu zájmů vylučoval, aby poslanec mohl být zároveň státním úředníkem, ale vládní většina toto ustanovení z předlohy vyloučila, takže právním předpisem tato neslučitelnost výslovně stanovena není. V parlamentní demokracii s dělbou moci zákonodárné a výkonné však tyto funkce slučitelné nejsou, neboť poslanci provádějí parlamentní kontrolu činnosti vlády a jejích členů. Poslanec je nadto volen do Parlamentu jako představitel určité strany, jejíž program má prosazovat. Státní úředník má pracovat v rámci zákonné správy nezávisle na stranických vlivech a zájmech...“

Nicméně znění zákona vzešlé z výše uvedené novely opravňující zaměstnance vykonávajícího funkci v pracovním nebo služebním poměru

³⁴ srovnej zákon č. 287/1995 Sb.

³⁵ srovnej článek 22 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

³⁶ srovnej zákon č. 228/1997 Sb.

k ministerstvům, správním úřadům a dalším subjektům uvedeným v zákoně o střetu zájmů, který byl zvolen poslancem nebo senátorem, aby ode dne složení slibu, po dobu trvání mandátu byl uvolněn od výkonu práv a povinností, které z jeho pracovního nebo služebního poměru vyplývají, je právní úpravou více než vysoce velkorysou.

2.1.2.2. vývoj právní úpravy - zákon č. 96/2005 Sb., – novela zákona č. 238/1992 Sb.

Jak shora poznamenávám, byl zákon o střetu zájmů šestkrát změněn, avšak novelizace, provedená³⁷ dne 6. ledna 2005, způsobila doslova jeho fatální destrukci.

Touto novelizací došlo k citelnému rozšíření osobní působnosti zákona. Poprvé po roce 1990 můžeme zaznamenat, že veřejnými funkcionáři se vedle poslanců a senátorů, členů vlády a vedoucích ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády, rozumějí i členové zastupitelstev krajů, zastupitelstva hlavního města Prahy, zastupitelstev obcí s rozšířenou působností a městských částí Prahy, které vykonávají působnost obcí s rozšířenou působností (dále jen "zastupitelstvo kraje či města").

Novelizací zákona se tedy do postavení, které bylo vyhrazeno prozatím zástupcům vrcholové úrovně, dostávají zástupci místní správy. Tato novelizace však vykazuje spoustu neuvážeností. Za značně nešťastnou je mimo jiné nutné označit i zvolenou formu právní úpravy kontrolního orgánu na úrovni územních samosprávných celků. Členové zastupitelstva kraje či měst svá písemná oznámení o činnosti, o příjmech a darech a o nemovitém majetku doručovali kontrolnímu výboru téhož zastupitelstva kraje či města. Tedy pro vedení evidencí čestných prohlášení byla zvolena jakási nepovedená analogie centrální úrovně. Jinými slovy jsou-li vedena čestná prohlášení na centrální úrovni mandátovým a imunitním výborem

³⁷ srovnej ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 96/2005 Sb.

příslušné komory Parlamentu, pak pro územní samosprávu byl zvolen orgán s označením „výbor“ konkrétně kontrolní výbor zastupitelstva kraje či města. Podíváme-li se na tento orgán očima zákona o obcích či krajích, jde o iniciativní a kontrolní orgány příslušného zastupitelstva. Je sice pravdou, že je to orgán, který zastupitelstvo musí ustavit vždy, problémů takové řešení způsobuje hned několik. Především členové takového orgánu nejsou povinně, mimo předsedy výboru, členy zastupitelstva, zákonodárce u členů zastupitelstva nevyžaduje ani žádné znalosti ani žádnou odbornost. V praxi se členem takového orgánu občan stává ad hoc na základě doporučení některé politické strany, politického hnutí, či společenské organizace. Shrnu-li shora řečené, členové tohoto výboru, bez jakýchkoliv pracovněprávních vztahů s krajem nebo obcí se najednou stali nejen zpracovateli osobních údajů, ale i arbitry jednotlivých kauz, neboť v České republice se garantovalo každému občanovi právo na bezplatný přístup do evidence a podal-li občan podnět proti členovi zastupitelstva kraje či města, pak k řízení o něm se věcně a místně příslušným stal právě kontrolní výbor zastupitelstva kraje či města. A neposledně dalším paradoxem se stala garance v podobě záruky každému umožnit osobní návštěvu v sídle příslušného výboru v pracovní dny, kde žadateli při podání žádosti o přístup do evidence, umožní zaměstnanec příslušného výboru přístup do evidence, do které může nahlížet, činit si z ní opisy a výpisy. Přitom zákon o obcích ani o krajích nepočítá s tím, že by členové kontrolního výboru zastupitelstva zákonem svěřené pravomoci vykonávali v pracovním poměru.

Do života shora uvedené novely však zasáhl Ústavní soud, jak vyplývá z jeho tiskové zprávy ze dne 22. 6. 2005, a to na základě návrhů dvou skupin senátorů, kteří využili svého práva a navrhli, aby Ústavní soud novelu zákona o střetu zájmů, publikovanou pod č. 96/2005 Sb., zrušil. První skupina senátorů namítala vady při přijímání zákona, druhá pak nesrovnalosti obsahové.

Procesní nedostatky při přijímání novely zákona první skupina senátorů odůvodnila zejména odkazem na Ústavu³⁸, podle níž je k přijetí volebního zákona třeba, aby byl schválen oběma komorami parlamentu. Podle jejich názoru napadený zákon je zákonem volebním, neboť svým obsahem zasahuje do zákonů upravujících volby a de facto mění základní parametry volebního systému.

Druhá skupina senátorů poukázala na to, že novela uložila členům zastupitelstev nezanedbatelné povinnosti, které bylo třeba splnit v krátké lhůtě, čímž pro ně změnila v průběhu volebního období podmínky pro výkon funkce. Namítala i porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace.

V daném případě Ústavní soud dospěl k závěru, že: „zákon upravující volby do zastupitelstev obcí či krajů je nutno považovat za volební zákon. K přijetí takového zákona bylo tudíž nezbytné, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou i Senátem, přičemž Senát nebyl při projednávání jeho návrhu vázán lhůtou 30 dnů.“ Postup Poslanecké sněmovny byl v rozporu s ústavně předepsanou procedurou, proto Ústavní soud návrhu navrhovatele vyhověl a napadený zákon zrušil. Zákon č. 96/2005 Sb., byl zrušen ve všech jeho ustanoveních, a nikoli pouze v částech, jimiž byla novelizována některá ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o volbách do zastupitelstev krajů. Ústavní soud konstatoval, že není totiž možné, aby pro různé části jediného zákona platily různé ústavní procedury nezbytné k jeho řádnému přijetí. Zákon musí být podroben jednotnému projednávacímu režimu, který nemůže být současně jak bezvadný, tak protiústavní. Obsahuje-li návrh zákona části vyžadující ke schválení odlišné procedury, nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější. Zrušením zákona č. 96/2005 Sb., z důvodu vadného postupu při jeho přijetí odpadl důvod přezkumu ústavnosti ustanovení zákona o střetu zájmů, jejichž zrušení se pro jejich obsah domáhala druhá skupina senátorů.

³⁸ srovnej článek 40 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Ústavní soud rozhodl, že nález nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení, tedy dříve než obvyklým vyhlášením nálezu ve Sbírce zákonů, což odůvodnil rozporem s principy demokratického právního státu, tedy zabránit jeho aplikaci už i pro dobu, která uplyne od vyhlášení nálezu do jeho publikování. Tímto okamžikem se však zákon č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stal nepoužitelným.

Proč lze hovořit o nepoužitelnosti zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu? Především proto, že zákon č. 96/2005 Sb., ze dne 6. ledna 2005, kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, nabyl účinnosti dne 1. 3. 2005, čímž nové znění ustanovení § 1, jehož text včetně poznámky pod čarou přesně vyjímám z obsahu znění zákona publikovaného ve Sbírce zákonů dne 28. února 2005, cituji:

„1. V § 1 odstavec 1 včetně poznámky pod čarou č. 1 zní:

(1) Veřejnými funkcionáři se pro účely tohoto zákona rozumějí poslanci a senátoři, členové vlády a vedoucí ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády,¹ a členové zastupitelstev krajů, zastupitelstva hlavního města Prahy, zastupitelstev obcí s rozšířenou působností a městských částí Prahy, které vykonávají působnost obcí s rozšířenou působností (dále jen "zastupitelstvo kraje či města").

1) § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.",

naprosto změnilo osobní působnost zákona. Nálezem Ústavního soudu³⁹, kterým byl zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění

³⁹ srovnej nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb.

pozdějších předpisů, tak byl zrušen výše uvedený paragraf 1 upravující osobní působnost, a to dnem jeho vyhlášení, (ve Sbírce zákonů byl publikován 22. června 2005 pod č. 283/2005 Sb.). Vzhledem k výše uvedenému lze vyslovit závěr, že se stal zákonem, o kterém nebylo zřejmé na koho se vztahuje.

2.1.2.3. vývoj právní úpravy - zákon č. 314/1992 Zb.

Pro poslance Slovenské národní rady a členy vlády Slovenské republiky byla problematika střetu zájmů zpočátku regulována zákonem SNR o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu⁴⁰.

Avšak již v roce 1995 byl zákon o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu, zrušen, a to ústavním zákonem o zamedzení rozporu záujmov při výkone funkcí ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov⁴¹.

Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. ledna 1993 byla Česká a Slovenská federativní republika rozdělena na dva samostatné státy - Českou republiku a Slovenskou republiku, v další části se budu zabývat vývojem problematiky střetu zájmů pouze na území České republiky.

2.2. právní úprava střetu zájmů ve vztahu k vybraným zákonům

Mám-li v této části v úmyslu pohovořit o právní úpravě střetu zájmů na straně jedné a právní úpravě vybraných zákonů na straně druhé, chci tak učinit v níže uvedených souvislostech. Vzhledem k obsáhlosti této problematiky považuji za nejvhodnější provést jakousi její vnitřní strukturovanost.

1) v první skupině mého pohledu bych ráda představila jakýsi výběr zákonů, které vypovídají o střetu zájmů v podobě nastavených zrcadel

⁴⁰ srovnej zákon č. 314/1992 Zb.

⁴¹ srovnej zákon č. 119/1995 Z.z.

k vlastnímu zákonu o střetu zájmů. Hovořím tak o touze zákonodárce promítnout fenomén střetu zájmů v širším záběru s cílem chránit zájmy státu před zájmy jednotlivců i v rámci výkonu některých dalších povolání. Tedy vtělit různé neslučitelnosti pro výkony určitých funkcí či výkonů, nebo vyžadování určitého druhu chování i do dalších právních norem. Pokud bychom chtěli toto období vymezit i v časovém horizontu, pak po mém soudu nejvíce novel stávajících zákonů, do kterých byla úprava zákazu výkonů určitých činností vložena, se odehrála na přelomu let 2001 – 2002.

2) do druhé skupiny jsem pak zařadila problematiku vztahu mezi zákonem o střetu zájmů, jehož cílem je určitá transparentnost veřejného života, a zákonem o poskytování informací⁴² a o ochraně osobních údajů⁴³.

3) třetí skupina se mi v kontextu zadání mé rigorózní práce rozpadá na další tři podskupiny. A sice na straně jedné jsou to zákony o obcích, krajích, hlavním městě Praze. Na straně druhé musím do této problematiky vtáhnout i zákony upravující pracovně právní vztahy, tedy zákoník práce, služební zákon a zákon o úřednicích územních samosprávných celků, neboť v podmínkách místní správy se i z řad úředníků rekrutují veřejní funkcionáři. A v neposlední řadě je nutné se zmínit i o zákonech volebních, tedy zákonech upravujících volby do zastupitelstev obcí a krajů. Vymezení vztahů naznačených v této skupině však s touto kapitolou nekončí. Tento třetí soubor zákonů vzhledem k zadanému tématu se bude prolínat i v dalších částech mé rigorózní práce, a to z důvodů větší přehlednosti a aktuálnosti jej budu zmiňovat přímo v souvislosti s probíranou tematikou.

4) poslední soubor norem v této části uvedený pak vypovídá o vzájemných vztazích mezi správním řádem, zákonem o přestupcích a zákonem o střetu zájmů. I tyto normy patří k těm, na které budu odkazovat v těch kapitolách, které budou soustředěny na příčinnou problematiku. Tedy činím tak z důvodů obavy z neúčelného vydělování, což by nepochybně mohlo způsobit i špatnou orientaci v dané práci.

⁴² srovnej zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁴³ srovnej zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

2.2.1. právní úprava střetu zájmů ve vztahu k výkonům určitých funkcí a činností

V našem právním řádu lze nalézt nejen výslovně stanovenou neslučitelnost funkcí, ale i jiná omezení, která vyžadují určitý způsob chování jednotlivců. Pak podle mého názoru lze přistoupit k hodnocení této problematiky i z hlediska její potřeby, tedy považoval-li zákonodárce za nutné ji upravit z důvodů veřejnoprávního charakteru nebo z důvodů soukromoprávních. O kterých profesích, či o jakých výkonech činností můžeme hovořit?

Jako perličku na sám úvod si dovoluji citovat ze zákona devizového⁴⁴, který jde tak daleko, že povinnosti neukládá fyzické osobě, ale devizovému místu, jemuž byla udělena devizová licence k bezhotovostním obchodům s cizí měnou. Povinnost při výkonu této činnosti je zavést informační a organizační bariéry omezující možnost střetu zájmů mezi ním a jeho klientem nebo mezi jeho klienty navzájem. Obdobnou povinnost můžeme najít i v zákoně o cenných papírech⁴⁵ tedy povinnost zavést v rámci svého provozu takové postupy a informační a organizační bariéry, aby se omezila možnost střetu zájmů mezi ním a jeho zákazníkem nebo mezi jeho zákazníky navzájem, avšak tato povinnost se ukládá obchodníkovi s cennými papíry (tedy konkrétní osobě).

1) zákonem **o České národní bance**⁴⁶ zákonodárce stanoví neslučitelnost výkonu funkce mezi členstvím v bankovní radě a výkonem funkce poslance zákonodárnyho sboru, člena vlády a členství v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů jakož i výkonem samostatně výdělečné činnosti s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické a s výjimkou správy vlastního majetku. Členství v bankovní radě je dále neslučitelné s jakoukoliv činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním

⁴⁴ srovnej ustanovení § 3f odst. 2) písm. j) zákona č. 219/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ srovnej ustanovení § 47a zákona č. 591/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ srovnej ustanovení § 6 a § 50 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

této činnosti a členstvím v bankovní radě. Pokud se týká zaměstnanců České národní banky, ti nemohou bez předchozího souhlasu bankovní rady vykonávat podnikatelskou činnost, podílet se na podnikatelské činnosti jiných osob nebo zastávat funkce ve statutárních a jiných orgánech jakékoli obchodní společnosti, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické. Při těchto všech činnostech jsou zaměstnanci České národní banky povinni dbát, aby nedocházelo ke střetu zájmů nebo zneužití informací získaných při výkonu jejich funkce v České národní bance.

2) zákon o cenných papírech⁴⁷ při jednání ve vztahu k zákazníkům ukládá obchodníkům s cennými papíry odmítnout poskytnutí služby zákazníkovi, pokud by tímto mohlo dojít ke střetu zájmů mezi ním a jeho klientem nebo mezi jeho klienty navzájem. Pokud by při poskytování služby došlo ke střetu těchto zájmů, je povinen upřednostnit zájmy klienta před svými zájmy. Další nároky jsou pak kladeny na Komisi pro cenné papíry, která je povinna zkoumat, aby při současném výkonu všech nebo některých těchto činností jednou osobou nedocházelo ke střetu zájmů, a to zejména z hlediska ochrany investora. Střetem zájmů pro tyto účely se rozumí stav, kdy provádění jednoho druhu činnosti pro investora je v objektivním rozporu s prováděním jiného druhu činnosti pro něj z toho důvodu, že obchodníkovi s cennými papíry nedovoluje věnovat veškerou odbornou péči při provádění obou druhů činností, anebo informace získané obchodníkem s cennými papíry z jednoho druhu činnosti mohou být zneužity proti oprávněným zájmům investora při provádění jiného druhu činnosti. Komise v případě, že dojde k závěru, že existuje nebezpečí střetu zájmů rozhodne o povolení k výkonu pouze těch činností, jejichž současný výkon dává záruku, že ke střetu zájmů nebude docházet.

⁴⁷ srovnej ustanovení § 16, § 47b a § 46 zákona č. 591/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

3) zákon o podnikání na kapitálovém trhu⁴⁸ – je nepochybně rekordmanem v počtu svých změn, k dnešnímu dni totiž byl 17x novelizován. V současné právní úpravě se problematika střetu zájmů dotýká oblasti poskytování analýz investičních příležitostí, kdy obchodník s cennými papíry je povinen v rámci svých postupů pro řízení střetů zájmů zajistit nestrannost a nezávislost osob, které v souvislosti s výkonem svého zaměstnání, povolání nebo funkce vytváří věcný obsah analýzy investičních příležitostí, zejména na osobách, jejichž zájmy mohou být ve střetu se zájmy osob, mezi které má být analýza investičních příležitostí rozšiřována. Dále se vztahuje na postupy mezi investičním zprostředkovatelem, včetně jeho vedoucích osob, vázaných zástupců a zaměstnanců, a jeho zákazníky či potenciálními zákazníky nebo jeho zákazníky či potenciálními zákazníky navzájem. Pokud jde o organizátora regulovaného trhu, ten je povinen zavést postupy, které umožní odhalovat a řešit případné negativní dopady na činnost regulovaného trhu nebo na jeho účastníky, které by mohly vzniknout ze střetu mezi zájmy organizátora regulovaného trhu nebo jeho společníků a řádným fungováním regulovaného trhu. Navíc ještě zákonodárce vkládá do ustanovení § 125 zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu, kterým by mimo jiné byla v souladu s právem Evropských společenství⁴⁹ stanovena podrobnější pravidla i pro uveřejňování zájmů a střetů zájmů, včetně způsobu uveřejnění a vymezení druhů zájmů a střetů zájmů. Toto zmocnění je dáno do vínku České národní bance, nechť ta tak učiní vydáním vyhlášky.

4) zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů⁵⁰ (zákon o soudech a soudcích) upravuje omezení nejen pro soudce z povolání, ale i ty, kteří jsou přísedícími, tedy ty, kteří ve vztahu k soudu nejsou v žádném pracovním

⁴⁸ srovnej ustanovení § 12b, § 32, § 48, § 125 a § 199 zákona č. 256/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ srovnej článek 6 odst. 10 a článek 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES.

⁵⁰ srovnej ustanovení § 74 a § 80 zákona č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

ani obdobném vztahu, a dále po obou skupinách vyžaduje i určitý druh chování. Zákon určuje, že:

- funkce soudce není slučitelná s funkcemi a činnostmi, o nichž to stanoví zákon. S výjimkou funkce předsedy soudu nebo místopředsedy soudu nesmí soudce současně s výkonem funkce soudce zastávat žádnou jinou funkci ve veřejné správě. Funkce přisedícího není slučitelná s funkcí člena komory Parlamentu, jakož i s jinými činnostmi, o nichž to stanoví zákon.

Soudcům a přisedícím zákonodárce ukládá povinnost vykonávat svou funkci svědomitě a při výkonu funkce a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.

Zákonodárce speciálně vzhledem k výjimečnosti postavení soudce upravuje i základní charakteristiku požadovaného vystupování soudce navenek, jako např. povinnost prosazovat a obhajovat nezávislost soudnictví a jeho dobrou pověst, nezavdat příčinu ke zpochybnění nestrannosti, povinnost chovat se tak, aby nebyla zavdána příčina ke snížení důvěry v soudnictví a důstojnosti soudcovské funkce, jakož i zákaz zneužít funkci k prosazování soukromých zájmů,

5) zákon **o státním zastupitelství**⁵¹ zakazuje státnímu zástupci ode dne, který je stanoven jako den jeho nástupu do funkce, až do zániku funkce státního zástupce, kromě výkonu funkce státního zástupce a funkce vedoucího státního zástupce nebo jeho náměstka, anebo činností spojených s dočasným přidělením k ministerstvu nebo Justiční akademii, aby zastával jinou placenou funkci nebo vykonával jinou výdělečnou činnost, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké a činnosti v poradních orgánech ministerstva, vlády a v orgánech komor Parlamentu za předpokladu, že tyto činnosti jsou slučitelné s požadavky na řádný výkon funkce státního zástupce.

⁵¹ srovnej ustanovení § 24 zákona č. 283/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

6) zákon o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů⁵² ukládá členům správní rady, která je tvořena sedmi členy jmenovanými a odvolávanými vládou na návrh ministra dopravy a spojů, povinnost zachovávat mlčenlivost, zdržet se jakéhokoliv jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmu osobního se zájmy státní organizace Správa železniční dopravní cesty, a zákaz zneužívat informace nabyté v souvislosti s výkonem funkce ve prospěch vlastní nebo jiné osoby.

7) ze zákona o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta⁵³, jakož i ze zákona o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních)⁵⁴ je Ministerstvo zdravotnictví oprávněno jako svůj poradní orgán zřídit akreditační komisi k posouzení žádosti, k posouzení odejmutí akreditace a k odbornému hodnocení žádosti o dotaci na rezidenční místo. Člen akreditační komise má zakázané zúčastnit se jednání o udělení akreditace, pokud by mohlo dojít ke střetu se zájmy osobními, zejména ke zneužití informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

⁵² srovnej ustanovení § 28 zákona č. 77/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁵³ srovnej ustanovení § 15 zákona č. 95/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ srovnej ustanovení § 47 zákona č. 96/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

2.2.2. právní úprava střetu zájmů ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím a o ochraně osobních údajů

1. na úvod k zákonu **o svobodném přístupu k informacím** bych si ráda vypůjčila úvodní slova z kapitoly XXXVII. Právo na přístup k informacím⁵⁵, kterou autor Vladimír Mikule začíná slovy: „V demokratickém právním státě není veřejná správa nástrojem nějaké zvláštní, od společnosti separované moci, nýbrž naopak: je službou veřejnosti, i když se mnohdy opírá o autoritu založenou na veřejné (státní) moci. S touto funkcí správy by nebylo v souladu, kdyby mezi ní a veřejností byly vytvářeny informační bariéry, které by občanům bránily dozvědět se, co veřejná správa dělá, jak to dělá atd. tedy kontrolovat její činnosti“.

Zákon o svobodném přístupu k informacím⁵⁶ je zákonem, o kterém lze bez nadsázky říci, že prolomil jakési hradby mezi právem na informace a snahami o uchování neprodyšnosti, či nepropustnosti informací navenek. Obdobně je třeba přistupovat i ke smyslu úpravy zákona o střetu zájmů. Jde tedy o to v maximální možné míře poskytnout informace o jednotlivých osobách, nadaných právem zastupovat stát či významné instituce, i když můžeme být přesvědčeni o tom, že není slušné dívat se do peněženky svého bližního.

V čem dalším, mimo výše uvedené právo na informovanost a kontrolu veřejností, jsou si tyto dva zákony podobné. Především jde o to, že jak podle zákona o střetu zájmů, tak podle zákona o svobodném přístupu k informacím:

- každý má právo požadovat informace,
- každý má právo na základě písemné žádosti nahlížet do registru prohlášení a pořizovat si výpisy a opisy. Tedy pojem „každý“ není vázán na splnění dalších předpokladů (jako např. bydliště apod.),
- příslušný povinný subjekt je poté povinen konat. Evidenční orgán nechá nahlédnout. Povinné subjekty ve smyslu zákona o svobodném přístupu k

⁵⁵ srovnej Správní právo. Obecná část, 7. vydání. Praha 2009

⁵⁶ srovnej zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

informacích, informaci poskytnou, ledaže by šlo o informaci, jejíž poskytnutí zákon nedovoluje,
- oba zákony využívají při poskytování údajů možnosti dálkového přístupu.

Zásadní rozdíl těchto zákonů spočívá v tom, že zákon o poskytování informací počítá s možností neposkytnout některé informace, proto tyto postupy pak probíhají plně v režimu správního řádu. Zákon o střetu zájmů, který je postaven na principu povinnosti umožnit nahlédnutí do registru, odkaz na užití správního řádu z tohoto důvodu nemá.

Jak tedy odpovědět na otázku vztahu těchto dvou zákonů. Jednoznačně se jedná o dva samostatné zákony, které na sebe vzájemně neodkazují ani si nijak vzájemně nekonkurují. Určitě je možné je zařadit do té skupiny zákonů, která přispívá k ozdravení života společnosti.

2. pokud jde o vztah mezi zákonem o střetu zájmů, a zákonem o **ochraně osobních údajů**⁵⁷, zákonodárce stanovuje, že zpracováním osobních údajů v registru nesmí být dotčena ochrana osobních údajů podle zvláštních právních předpisů. Vzhledem k tomu, že se jedná o vedení evidence osobních údajů dané v mezích zákona, není nutné žádat u Úřadu pro ochranu osobních údajů vydání povolení k evidenci.

K jistým komplikacím mezi těmito zákony došlo v souvislosti s přijetím zákona č. 96/2005 Sb., kterým se změnil zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem totiž bylo kontrolnímu výboru zastupitelstva uloženo shromažďovat oznámení o činnostech (čestná prohlášení) od členů zastupitelstva a tím vykonávat agendu, která byla de facto zpracováváním osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ srovnej zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Věcná příslušnost kontrolního výboru zastupitelstva k výkonu této agendy skončila dne 22. června 2005⁵⁸. V té době osobními údaji disponoval pouze kontrolní výbor zastupitelstva, kterému ukládá úkoly zastupitelstvo. Proto se dovodilo, že zastupitelstvo je povinno uložit kontrolnímu výboru shromážděné osobní údaje zákonem předepsaným způsobem protokolárně zlikvidovat.

Svým způsobem je však na tomto místě nutné a poctivé přiznat, že v praxi ochrana osobních údajů veřejných funkcionářů, byť je zákonem deklarovaná, je neproveditelná.

2.2.3. právní úprava střetu zájmů ve vztahu k zákonům o územních samosprávných celcích, zákonům upravujícím pracovněprávní vztahy a zákonům volebním

Tato kapitola svým způsobem, jak jsem v úvodu zmínila, vyžaduje své vlastní vnitřní členění. Na straně jedné to jsou zákony upravující jednotlivé subjekty v podobě veřejnoprávních korporací a jejich reprezentanty – veřejné funkcionáře vzcházející z voleb. Na straně druhé jsou to zákony, které upravují pracovněprávní vztahy veřejných funkcionářů z řad zaměstnanců úřadů. A posledním balíkem pak jsou volební zákony, které doplňují zákon o střetu zájmů o další důvod neslučitelnosti výkonu funkce veřejného funkcionáře.

Ad A)

1) Zákon **o obcích**⁵⁹ (obecní zřízení) na rozdíl od svého předchůdce – zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) se problematikou či spíše potřebou definovat střet zájmů, respektive žádoucím způsobem upravit chování volených zástupců obce, zabývá. Zákonodárce jednak ukládá obci pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem a dále hovoří

⁵⁸ srovnej náleží Ústavního soudu č. 283/2005 Sb.

⁵⁹ srovnej zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

i o střetu zájmů, což se stalo obsahem ustanovení § 83 zákona o obcích. Členovi zastupitelstva obce se ukládá povinnost zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. A dále pokud skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Orgán obce pak rozhoduje o tom, zda existuje důvod pro vyloučení člena zastupitelstva z projednávání a rozhodování takové záležitosti.

Dlužno však upozornit, že toto „rozhodování o existenci důvodu pro vyloučení člena zastupitelstva“ jednak není institutem „podjatosti“ dle správního řádu a ani není možno je chápat za jakési absolutní právo směřující k odejmutí možnosti hlasovat, neboť i když jsou na straně člena zastupitelstva některé okolnosti, které vykazují střet zájmů, nelze takového člena pro tento důvod zbavit výkonu práv vzešlého z mandátu získaného zvolením. Nebo-li vyslovit zákaz hlasovat o věci. Za předpokladu, že je členovi zastupitelstva vysloven zákaz hlasovat, děje se tak po mém soudu v rozporu se zákonem.

2) Zákon České národní rady č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze stejně jako původní zákon o obcích č. 367/1990 Sb., o veřejném zájmu nebo o střetu zájmů nehovoří, tato úprava se nachází až v zákoně č. 131/2000 Sb., **o hlavním městě Praze**, a sice Hlavnímu městu Praze a městským částem⁶⁰ se ukládá pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.

⁶⁰ srovnej ustanovení § 2, odst. 2, zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Pokud jde o problematiku střetu zájmů, zákonodárce vyžaduje, aby člen zastupitelstva hlavního města Prahy při výkonu své funkce⁶¹ plnil úkoly, které mu orgány zastupitelstva uloží, tak, že bude hájit zájmy občanů hlavního města Prahy a bude jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. A dále zákonodárce vyžaduje, aby člen zastupitelstva hlavního města Prahy⁶², u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti spadající do samostatné působnosti hlavního města Prahy v orgánech hlavního města Prahy mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, sdělil tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu hlavního města Prahy, který má danou záležitost projednávat.

3) Zákon **o krajích** (krajské zřízení) pak obsahuje úpravu, jejíž obdobu můžeme najít ve shora uvedeném zákoně o obcích a o hlavním městě Praze. Do 31. 12. 2002 platilo, že kraj⁶³ pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech, novelou zákona o krajích provedenou zákonem č. 229/2003 Sb., byla z ustanovení § 1 odst. 3 tato dikce vypuštěna.

Co se týče střetu zájmů, je úprava shodná s dikcí zákona o hlavním městě Praze, a to jak co do vystupování člena zastupitelstva, tak co do neohrožení vážnosti jím vykonávané funkce⁶⁴. A pokud se jedná o vymezení střetu zájmů, můžeme konstatovat, že ustanovení § 51, odst. 5 zákona o hlavním městě Praze je identické s ustanovením § 34, odst. 3 zákona o krajích. Tedy člen zastupitelstva má povinnost zveřejnit skutečnosti, které nasvědčují střetu zájmů.

⁶¹ srovnej ustanovení § 51, odst. 4, zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁶² srovnej ustanovení § 51, odst. 5, zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁶³ srovnej ustanovení § 1, odst. 3, zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ srovnej ustanovení § 34, odst. 2, zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Shrnutí právních úprav územních samosprávných celků ve vztahu k zákonu o střetu zájmů

Porovnáme-li výše uvedenou úpravu střetu zájmů v zákonech o obcích, krajích a hlavním městě Praze s úpravou obsaženou v zákoně o střetu zájmů, pak zjišťujeme, že i dle této úpravy je veřejný funkcionář povinen při jednání příslušného orgánu jistým způsobem konat, tedy 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, samozřejmě pokud nejde o jiný prospěch nebo zájem obecně zřejmý.

Toto oznámení ve smyslu zákona o střetu zájmů je povinen podat ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování; oznámení je vždy součástí zápisu z jednání.

Po bližším vyhodnocení shora uvedených právních úprav lze dojít k závěru, že svým způsobem si konvenují, resp. jejich cíl je shodný co do ochrany veřejného zájmu. Rozdílné jsou tyto úpravy co do osobní působnosti, tak i případných sankcí:

a) zákony (o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze) ukládají povinnost sdělit okolnosti týkající se střetu zájmů všem členům zastupitelstva bez rozdílu, neoznámení takové skutečnosti však není svázáno s žádnou sankcí,

b) zákon o střetu zájmů naopak povinnost učinit oznámení o střetu zájmů ukládá pouze těm, kteří požívají statut veřejného funkcionáře (jak je uvedeno výše – starosta, místostarosta, členové rady příslušného územního samosprávného celku a uvolnění členové zastupitelstva) nesplnění této povinnosti je pak svázáno se sankcí, a to možností uložení pokuty až do výše 50 000 Kč.

K zamyšlení vybízí i další otázky. Jaké nalézt řešení, pro ty případy v těch obcích, kde není dle zákona o obcích volena rada a její pravomoci jsou svěřeny vykonávat starostovi. Nastane-li v tomto případě u starosty střet zájmů, komu ho v takovém případě ve smyslu zákona o střetu zájmů může nahlásit a kdo v samostatné působnosti pak bude rozhodovat, jde-li o vyhrazenou působnost rady, kterou v případech tam, kde rada není zvolena, vykonává starosta.

Za jakési další problematice místo mezi pojednávanými zákony, tj. zákony upravující právní poměry územních samospráv (veřejnoprávních korporací) na straně jedné a zákonem o střetu zájmů na straně druhé, se jeví vymezení, resp. určení působnosti obce při aplikaci tohoto zákona. Zákon o střetu zájmů o ní mlčí. Zákony o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze stanoví, že pokud zvláštní zákon upravuje jejich působnost a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Proč se o tomto problému zmiňují? Jde o to, že zákon o střetu zájmů ukládá zřídit evidenční orgán k plnění úkolů stanovených tímto zákonem. V okamžiku, kdy dovodím, že výše uvedený evidenční orgán je orgánem, který plní úkoly v samostatné působnosti, dostane se povinnost poskytovat údaje, vést evidenci apod. do zcela jiných mezí než nepochybně zákonodárce zamýšlel. Dovožoval-li by někdo, že se jedná o přenesenou působnost, pak územní samosprávné celky by právem mohly požadovat zvýšení příspěvku na výkon státní správy, což by se nepochybně dostalo do rozporu s tvrzením obsaženým v důvodové zprávě, cituji: „předpokládá se, že navrhovaný zákon nevyvolá dodatečné nároky na státní rozpočet nebo jiné veřejné rozpočty ani na podnikatelské prostředí České republiky.“

Ad B)

1) **zákon o úřednících územních samosprávných celků**⁶⁵ mezi základní povinnosti úředníka územního samosprávného celku zahrnuje:

- nebýt členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání. To neplatí, pokud do takového orgánu byl vyslán územním samosprávným celkem, jehož je zaměstnancem. Úředníkovi, který byl do takového orgánu vyslán tímto územně samosprávným celkem, nenáleží odměna za výkon funkce podle věty první. Tato odměna nesmí být poskytnuta ani po skončení pracovního poměru.

Jinou výdělečnou činnost může úředník vykonávat jen s předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je zaměstnán. Omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního právního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku.

2) **zákoník práce** pro kategorii pracovníků – zaměstnanců stanoví zákaz být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Uvedený zákaz však neplatí, pokud do takového orgánu byli vysláni zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, a v souvislosti s tímto členstvím nepobírají odměnu od příslušné právnické osoby provozující podnikatelskou činnost. Podnikat mohou, nejedná-li se o činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou či o správu vlastního majetku, jen s předchozím písemným souhlasem zaměstnavatele, u něhož jsou zaměstnání.⁶⁶ V souvislosti s výkonem zaměstnání nesmí přijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, nebo na základě právních předpisů, a dále mají povinnost

⁶⁵ srovnej ustanovení § 16 zákona č. 312/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶ srovnej ustanovení § 303 odst. 3 a 4 zákona č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

3) z důvodů komplexnosti zařazuji do této části i zákon **o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)**, který sice byl ve Sbírce zákonů publikován dne 26. dubna 2002, prozatím však v plném rozsahu nenabyl účinnosti, obsahuje povinnost zdržet se jednání⁶⁷, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména se zakazuje zneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo někoho jiného. Zcela specifická je pro státní zaměstnance stanovená povinnost při výkonu služby zachovávat věrnost České republiky.

Po dobu trvání služebního poměru nesmí představený vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí a představeným se nepřiznává ani právo na stávku.

Státní zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost, s výjimkou případů, kdy byli do těchto orgánů vysláni služebním úřadem. Státním zaměstnancům nepřísluší odměna a ani nesmí být vyplacena, a to ani v době po skončení služebního poměru.

Státní zaměstnanci nesmějí vykonávat žádnou jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké a dále činnosti znalce nebo tlumočnicka.

⁶⁷ srovnej ustanovení § 61 zákona č. 218/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Ad C)

1) z důvodů identické úpravy jak v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí, tak v zákoně o volbách do zastupitelstev krajů – dovolím si použít souhrnný název - **zákony volební**⁶⁸ pak upozorňuji na speciální úpravu neslučitelnosti výkonu funkce člena příslušného zastupitelstva. Jak se ukazuje v praxi, mnozí nově zvolení členové zastupitelstva poučení advokátem, že v jejich případě o žádný střet zájmů nejde, mnohdy nechápou, že existuje další zákon, který vymezuje „jakousi“ neslučitelnost výkonu funkce člena zastupitelstva s výkonem funkce vykonávanou zaměstnancem příslušného správního orgánu. Tedy dle zákona o volbách do zastupitelstva kraje se konkrétně jedná o neslučitelnost s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy s celostátní působností, zaměstnancem kraje zařazeným do krajského úřadu, zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu, při splnění předpokladu, že u všech výše uvedených funkcí půjde o místa, která jsou obsazována volbou, jmenováním nebo ustanovováním, nebo s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, nebo v níž má kraj majetkovou účast. Právní úprava této problematiky vycházející ze zákona o volbách do zastupitelstva obce stanoví, že funkce člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce, dále s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského úřadu nebo finančního úřadu při splnění ještě další podmínky, a to že takový zaměstnanec přímo vykonává státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, nebo že se jedná o zaměstnance jmenovaného starostou, primátorem, hejtmanem nebo radou. Samozřejmě, že o neslučitelnost se nejedná, jde-li o zaměstnance obecního úřadu, který zde bude vykonávat různé pomocné práce.

⁶⁸ srovnej zákon č. 491/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

2.2.4. právní úprava střetu zájmů ve vztahu ke správnímu řádu a zákonu o přestupcích

V této části kapitoly chci pojednat o právní úpravě střetu zájmů i z hlediska vztahu k právním úpravám, o kterých si myslím, že toto je oblast doposud nejméně zmapovaná. Tato situace je daná nepochybně svojí „mladostí“, ale i specifičností předmětu úpravy. Proto se chci vypořádat se vztahem k zákonům upravujícím postupy správních orgánů tedy především k zákonu o správním řádu, zákonu o přestupcích a zákonu o střetu zájmů.

1) Správné vymezení vztahu ke **správnímu řádu**⁶⁹ je dle mého názoru jedním z nejtěžších. Sám zákon o střetu zájmů v žádném ze svých ustanovení na správní řád neodkazuje. Při hlubším zamyšlení se nad touto problematikou, si však musíme položit řadu souvisejících otázek.

Správní řád, je normou moderní, která upravuje nejen správní řízení ve vlastním formálním slova smyslu, ale také stanoví neformální postupy pro správní orgány a vedle institutů upravujících problematiku veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy, najdeme i úpravu postupu při řešení stížností. Takže na otázku možného využití institutů nabízených správním řádem v souvislosti s řešením problematiky střetu zájmů, byť je správní řád ve své podstatě zákonem postaveným na zásadě subsidiarity, je třeba odpovědět negativně, přestože existuje spousta problémů, které přímo nabádají alespoň k subsidiárnímu využití správního řádu. O jaké konkrétní problémy se mi jedná? Například ve vztahu k veřejnoprávním korporacím mám na mysli tyto skutečnosti:

- jedním z institutů, které správní řád upravuje je „veřejnoprávní smlouva“.

Správní řád připouští uzavření veřejnoprávní smlouvy jak na výkon státní správy, tak lze veřejnoprávní smlouvy uzavírat i k plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti, při výkonu veřejné moci⁷⁰. V souvislosti se zveřejňováním údajů na úřední desce a povinností

⁶⁹ srovnej zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ srovnej ustanovení § 160 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

oznamovat takové písemnosti i způsobem umožňující dálkový přístup, zákonodárce dovoluje těm správním orgánům, které nejsou schopny zajistit zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup, takovou situaci zhojit uzavřením veřejnoprávní smlouvy.

Lze však takového dobrodiní využít i pro účely zákona o střetu zájmů? Podíváme-li se na vymezení evidenčního orgánu, pak jím v oblasti územních samosprávných celků zákonodárce označuje:

- ředitele krajského úřadu
- ředitele Magistrátu hlavního města Prahy
- tajemníka městského úřadu, magistrátu statutárního města nebo magistrátu územně členěného statutárního města, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města,
- tajemníka obecního úřadu,
- starostu, v obcích, kde funkce tajemníka obecního úřadu není zřízena.

Z výše uvedeného přehledu je nutné dovodit, že shora uvedené osoby sice nesou přímou odpovědnost ze zákona za splnění povinností, ale na straně druhé je nelze považovat za správní orgán ve smyslu správního řádu, ani za orgán ve smyslu zákonů upravujících postavení územních samosprávných celků. Tím, že úkoly jsou obecně uloženy pouze evidenčnímu orgánu se domnívám, že v daném případě nelze uzavřít veřejnoprávní smlouvu ani na vedení registru v elektronické podobě ani případnou veřejnoprávní smlouvu za účelem vedení registru.

2) vztah k **zákonu o přestupcích**⁷¹ navodila novela zákona o střetu zájmů přijatá pod č. 216/2008 Sb., na základě které je evidenční orgán povinen bezodkladně oznámit příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt, pokud se z dostupných informací dozví skutečnost, že se veřejný funkcionář dopustil jednání, které má znaky přestupku. Tedy v rámci

⁷¹ srovnej zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

součinnosti se předpokládá, že v oznámení bude zejména uvedeno, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou evidenčnímu orgánu známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitým veřejným funkcionářem. Povinnost oznamovat přestupky evidenčním orgánem není dotčena právem každého, oznámit orgánu státní správy nebo územní samosprávy svoje podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti.

Zákon o přestupcích obecně stanoví, že přestupky projednávají obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí a jiné správní orgány. Obce mohou jako svůj zvláštní orgán zřizovat komise k projednávání přestupků. Tyto komise jednají a rozhodují v tříčlenném složení vždy za předsednictví osoby s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků a usnášejí se většinou hlasů.

V případě projednávání přestupků vymezených zákonem o střetu zájmů je však založena speciální pravomoc, a to obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, nikoliv tedy obcím a jejich prostřednictvím komisím pro projednávání přestupků.

Přestupky jsou projednávány z úřední povinnosti. Podkladem pro zahájení řízení o přestupku je oznámení zpravidla od evidenčního orgánu, ale může být i od jiných subjektů nebo se může jednat o poznatek z vlastní činnosti správního orgánu popř. postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

2.3. přehled úpravy střetu zájmů v některých zemích EU

Na tiskové konferenci v dubnu roku 2000 v Ženevě Meziamerické-parlamentní unii (IPJ), za přítomnosti její generálního tajemníka pana Anders Johnsson byla na téma *poslaneckého mandátu* po celém světě představena globální srovnávací studie, která se opírá o informace podané více než 130 národními parlamentními komorami ze všech koutů světa.

Autorem je Marc Van der Hulst⁷², který stojí v čele právní služby belgické Sněmovny reprezentantů.

Ve své studii mimo jiné uvádí, že veřejné mínění, které je pobouřeno různými tiskovými zprávami o skandálech zahrnující úplatkářství a jiné formy korupce, vyžaduje úpravu chování svých volených zástupců, která by se stala nezpochybnitelnou. S vědomím této ztráty důvěry jsou v mnoha zemích přijímána etická pravidla různé závaznosti. Zvláště významná jsou prohlášení o majetku.

Ve svých závěrech Van der Hulst konstatuje, že profesionalizace parlamentních mandátů na globální úrovni se stává zaměstnáním na plný úvazek a tudíž by jim mělo poskytnout slušnou životní úroveň. Tato tendence je patrná především ve skutečnosti, že parlamentní odměny téměř ve všech systémech převzaly formu pravidelného platu, jehož hlavním účelem je přes rostoucí počet různých zakázů zajistit poslancovi nezávislost.

Přiznávání osobního majetku můžeme vysledovat v několika proudech, v prvé řadě jde o "britský styl" a "francouzský styl". Jedná-li se o "britský styl" prohlášení o zájmech, byl převzat velkým počtem zemí. Jeho zásluha spočívá v tom, že prohlášení není chápáno jako pouhý soubor údajů, ale soustředí se na možné vazby mezi poslanci a jejich soukromými zájmy.

"Francouzský styl" prohlášení o majetku odpovídá větší míře nedůvěry vůči úředníkům. Jedná se spíše o boj proti korupci, a ne tak o podporu transparentnosti. Tento typ prohlášení slouží především ke zjištění, zda člen nahromaděné bohatství během jeho funkčního období nezískal v abnormálně krátkém čase.

Pro Parlament České republiky byl Parlamentním institutem v dubnu 2005 zpracován materiál **„Právní úprava střetu zájmů poslanců a dalších**

⁷² Marc Van der Hulst, duben 2000 globální srovnávací studie na téma *poslaneckého mandátu* po celém světě)

veřejných činitelů⁷³(dále materiál Parlamentního institutu), z něhož na základě svolení Parlamentního institutu a autorů analýzy budu uvádět některé údaje. Přestože tento materiál neobsahuje informace, které by se vztahovaly až k místní úrovni, dovoluji si z důvodů informativních a s problematikou střetu zájmů souvisejících, přece jen některé vybrané zajímavosti citovat.

1) Belgie

V materiálu zpracovaném Zastupitelským úřadem ČR v Bruselu 01. 10. 2008 publikovaném pod názvem: „SOUHRNNÁ TERITORIÁLNÍ INFORMACE – Belgie“⁷⁴ je mimo jiné popisován proces federalizace Belgie. Ústava deklaruje, že: „Belgie je federální stát, který se skládá ze společenství a regionů“. Tím se belgický stát stává i de jure státem federálním v plné síle, společenství a regiony získávají veškeré kompetence. Pokud se týká kontroly volebních výdajů a financování politických stran, ty přechází do kompetence společenství a regionů.

Z hlediska problematiky střetu zájmů výše citovaný materiál Parlamentního institutu uvádí, že v Belgii neexistuje zvláštní zákon, který by sám uceleně řešil problematiku střetu zájmů a podávání prohlášení o nich. Pokud jde o majetková podání, ta jsou velmi obecně upravena Jednacím řádem poslanecké sněmovny. Náležitosti prohlášení, procedura administrativního postupu při přijímání prohlášení i postup kontroly odevzdávání prohlášení a jejich obsahu jsou upraveny zvláštním zákonem ze dne 26. června 2004.

V materiálu Parlamentního institutu⁷⁵ se poznamenává, že prohlášení o činnosti a o majetku se podává kanceláři Účetního dvora, který vyhotovuje definitivní seznamy povinných osob, které jsou následně

⁷³ „Právní úprava střetu zájmů poslanců a dalších veřejných činitelů“⁷³ srovnávací studie právních úprav vybraných evropských států, Informační podklad č. 1.159, autorů Mgr. Eva Medková, PhDr. Petr Kolář, Ph.D. a JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

⁷⁴ srovnaj SOUHRNNÁ TERITORIÁLNÍ INFORMACE Belgie - Zpracoval a aktualizoval Zastupitelský úřad ČR v Bruselu 01.10.2008

⁷⁵ srovnaj materiál Parlamentního institutu, str. 5

publikovány v Belgickém věstníku (nejpozději do 15. srpna). Prohlášení povinný vkládá do uzavřené obálky, která je označena věcí (tj. prohlášení o majetku), jménem, příjmením a bydlištěm deklaranta. Porušení povinnosti předat údaje je sankcionováno. Účetní dvůr ručí za absolutní důvěrnost dokladů a musí je uchovávat v uzavřené obálce. Zaměstnanci Účetního dvora jsou vázáni povinnostmi služebního tajemství. Jediný, kdo je oprávněn nahlížet do prohlášení, je vyšetřovací soudce v rámci trestního stíhání povinné osoby ve vazbě na výkon jejího mandátu nebo funkce.

2) Bulharsko

Ústava Bulharské republiky i Jednací a organizační řád Národního shromáždění upravují otázku střetu zájmů poslanců. Pokud se týká osob zastávajících vysoké ústavní funkce, ty jsou povinny podávat prohlášení o majetku dle zvláštního zákona. Veřejný seznam prohlášení o majetku je vedený předsedou Kontrolního úřadu na předepsaném formuláři. Přístup do veřejného seznamu mají orgány oprávněné k tomu na základě zvláštních zákonů, vedoucí úřadů a šéfredaktoři sdělovacích prostředků⁷⁶.

3) Dánsko

Jediná právní úprava je obsažena v pravidlech přijatých parlamentním Výborem pro jednací řád z roku 1994, novelizovaných v roce 2001. Zprávy o činnostech a finančních zájmech jsou pro členy parlamentu dobrovolné. Vzhledem k této skutečnosti není v Dánsku stanoven žádný kontrolní orgán ani sankční systém⁷⁷.

4) Francie

Francie má zvláštní úpravu dvou druhů prohlášení. Jednak prohlášení o činnosti, upravené v čl. 151 volebního zákona, tak i prohlášení o majetku upravené v čl. 135-1, č. 135-2 volebního zákona a v zákonech o finanční transparentnosti politického života č. 88-226 a 88-227, ve znění pozdějších předpisů. Prohlášení o činnosti odevzdávají poslanci

⁷⁶ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 6-7

⁷⁷ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 7-8

Národního shromáždění Kanceláři Národního shromáždění, která prošetří, zda přiznané činnosti jsou slučitelné se zastávaným mandátem. Poslanec, který nepodal čestné prohlášení nebo nesplnil povinnosti stanovené volebním zákonem v oblasti střetu zájmů, je ex offo zbaven mandátu.

Podávání prohlášení o majetku se vedle poslanců vztahuje na senátory, členy vlády, poslance Evropského parlamentu, předsedy rady regionů, departementu atd. viz zákon č. 88-227. Prohlášení se odevzdávají Komisi pro transparentnost politického života, která je odpovědná za jejich evidenci a prověrku. Minimálně jednou za tři roky Komise vyhotovuje zprávu, ve které se sice neuvádí konkrétní jmenovité údaje týkající se majetkových poměrů poslanců, ale publikuje ji v Úředním listu Francouzské republiky⁷⁸.

5) Irsko

V zákonech o etických standardech ve veřejných úřadech z roku 1995 a 2001 je upravena problematika střetu zájmů a podávání prohlášení. Přiznávání politických darů nad určitou hodnotu upravují volební zákony. Prohlášení jsou odevzdávána Komisi pro veřejný úřad a jejich seznam je následně publikován v irské sbírce zákonů. Kontrolními orgány je Výbor pro zájmy členů ustavený v obou komorách parlamentu a Komise pro veřejný úřad. Oba kontrolní orgány mohou zahájit šetření na základě podnětu či na základě vlastního uvážení. Pravomoci komise jsou však širší, neboť se může zabývat jakýmkoli porušením zákona⁷⁹.

6) Německo

Úprava střetu zájmů členy Spolkového sněmu je upravena v jednacím řádu Spolkového sněmu v pravidlech chování pro členy Spolkového sněmu a vedle ústavy i v zákoně o poslancích. Pro členy spolkové vlády je tato problematika upravena i v zákoně o spolkových ministrech. Oznámení se podávají na předepsaném dotazníku prezidentovi

⁷⁸ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 12-13

⁷⁹ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 15-17

Spolkového sněmu. Stanovené údaje jsou zveřejňovány v Úřední knize a nepovinně i na internetových stránkách Spolkového sněmu. U oznamovaných údajů se kontroluje pouze jejich hodnověrnost a jejich formální správnost. Pravdivost se prověřuje jen v případě, kdy je k tomu důvod. Žádná další sankční opatření neexistují⁸⁰.

7) Polsko

Režim podávání osvědčení o střetu zájmů pro poslance a senátory je obsažen v zákoně z roku 1996, pro ostatní veřejné funkcionáře v zákoně z roku 1997. Osvědčení se podává předsedovi Sejmu. Kontrolním orgánem je Komise volená podle jednacího řádu. Nepodání prohlášení má za následek ztrátu práva na mzdu (až do doby podání) a také ztrátu práva na odměnu vyplácenou na konci roku⁸¹.

8) Nizozemí

Podávání informací členy Parlamentu je nepovinné. Seznam vede Kancelář parlamentu a každoročně je publikován jako příloha k rozpočtu sněmovny, je uveřejněn v úředním věstníku a přístupný na internetu. Členové Parlamentu nejsou povinni poskytovat informace o výši příjmů, které obdrží mimo výkon své funkce⁸².

9) Portugalsko

V Portugalsku existuje zvláštní registr zájmů, který sestává ze zvláštního dokumentu, ve kterém by měly být zachyceny všechny činnosti, které by mohly být neslučitelné nebo by mohly zabraňovat výkonu určené funkce. Členové parlamentu by měli uvádět veřejné i soukromé aktivity, výkony, a to i bezúplatné, funkce statutárního orgánu, finanční nebo materiální podporu nebo výhodu získanou od zahraničních orgánů. Prohlášení vztahující se k možnému vzniku střetu zájmů přijímá a posuzuje Parlamentní výbor pro etiku⁸³.

⁸⁰ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 20-21

⁸¹ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 21-22

⁸² srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 22

⁸³ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 22-23

10) Rakousko

Právní úprava je obsažena v zákoně o střetu zájmů z roku 1983 a spočívá v podávání oznámení o činnosti a podávání sdělení o majetku. Pokud jde o oznámení o činnosti pak kontrolní orgány jsou různé dle jednotlivých skupin povinných osob. Jsou jimi výbor Národní rady pro střet zájmů a výbor zemského sněmu příslušný podle zemské právní úpravy. Sankcí za výborem nepovolený výkon některých oznamovaných činností může být prohlášení ztráty mandátu. Sdělení o majetku jsou oznamována prezidentovi účetního dvora⁸⁴.

11) Slovensko

Střet zájmů je řešen ústavním zákonem č. 357/2004 Z.z., ve znění zákona č. 545/2005 Z.z., o ochraně veřejného zájmu při výkonu funkcí veřejnými funkcionáři, dle kterého se oznamuje osobní zájem, dále oznámení funkcí, zaměstnání, činností a majetkových poměrů. Oznámení se podávají u orgánů zákonem stanovených, tedy na úrovni územních samosprávných celků se jedná o komisi příslušného zastupitelstva obce/města, rektori veřejných vysokých škol akademickému senátu, jiní veřejní funkcionáři výboru Národní rady Slovenské republiky. Oznámení jsou veřejně přístupná. Orgány, u kterých se podávají oznámení jsou příslušné k rozhodování ochrany veřejného zájmu a uloženou sankcí za porušení povinností může být ztráta mandátu nebo ztráta veřejné funkce nebo pokuta v rozmezí jeho jednoho měsíčního platu až jeho dvanáctinásobku. Správnost rozhodnutí může přezkoumat Ústavní soud⁸⁵.

12) Španělsko

Členové parlamentu podávají prohlášení o všech druzích činností a prohlášení o majetku na formuláři schváleném předsednictvy obou komor. Členové vlády podávají prohlášení na formuláři Ministerstva veřejné správy. Prohlášení jsou přístupná pouze na základě důvodné žádosti. Sankcí za nesplnění povinností u člena parlamentu je složení jeho

⁸⁴ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 23-24

⁸⁵ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 24-27

funkce, u člena vlády vrácení ekonomické bonifikace za inkompatibilní činnost, případně trestněprávní důsledky⁸⁶.

13) Velká Britanie

Sněmovna má pro oznamování soukromých finančních zájmů členů parlamentu zavedeny dvě metody, a to registrace zájmů v rejstříku, který je přístupný veřejnosti ke kontrole, a deklarace zájmů v průběhu debat probíhajících ve Sněmovně. Ve studii Parlamentního institutu se poukazuje na to, že termíny „registrace“ a „deklarace“, přestože jsou často používány zmatečně, by neměly být zaměňovány. Zřízení rejstříku poslaneckých zájmů bylo schváleno usnesením Sněmovny v roce 1974 a jeho hlavním účelem je poskytovat informace o jakémkoliv finančním zájmu nebo jiné materiální výhodě, kterou poslanec získal a kterou by ostatní mohli opodstatněně považovat za ovlivňující jeho činnost, mluvené projevy nebo hlasování v parlamentu nebo kroky učiněné jím ve funkci člena parlamentu. Pokud se týká deklarace zájmů, pro tu bylo vysloveno následující pravidlo: „je třeba, aby v jakékoliv rozpravě nebo jednání Sněmovny nebo jejích výborů nebo při jednání nebo styku, který může poslanec mít s jinými poslanci nebo s ministry nebo státními úředníky, oznámil jakýkoliv relevantní finanční zájem nebo prospěch, který případně měl, má nebo může očekávat, že bude mít“. Deklarace zájmu má být stručná avšak dostatečně informativní k tomu, aby umožnila posluchači pochopit povahu finančního zájmu dotčeného poslance.

Pravidla zavedená směrnicemi o registraci a deklaraci zájmů povstávají z ústavních zvyklostí, nejsou zákonem. Podle tradice mohou být vymáhána jen prostřednictvím Dolní sněmovny, nikoliv státním orgánem. Pokud členové parlamentu nedodrží stanovená pravidla, mohou být prohlášeni za osoby opovrhující Sněmovnou a v souladu s tím podrobeni disciplinárnímu řízení na půdě Sněmovny. Poslanec je povinen vyplnit registrační formulář a předat jej komisaři (Commissioner for Standards) během 3 měsíců od zvolení do Sněmovny a změny registrovaných zájmů

⁸⁶ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 27

oznamovat během 4 týdnů od každé změny. Pokud se týká trestů, Dolní sněmovna používá následující:

- volání k pořádku (varování)
- vyloučení z dnešního zasedání
- tzv. „jmenování“ poslance a vyloučení ze zasedání
- vyloučení z jednotlivého bodu na určitý omezený čas
- teoreticky může být disciplinárním trestem i zbavení mandátu⁸⁷.

2.4. ústavní základy

V důvodové zprávě k návrhu zákona⁸⁸ je konstatováno, že navrhovaná úprava není v přímém rozporu s ústavním pořádkem České republiky, není v rozporu s mezinárodními smlouvami ani s právními akty ani s obecnými zásadami práva Evropských společenství.

Ústava České republiky⁸⁹ zakotvuje princip státní moci, která slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Ve vztahu k členům vlády zakazuje, aby vykonávali takovou činnost, jejíž povaha by odporovala obsahu výkonu jejich funkce. Úpravu podrobností pak nechává na příslušném zákonu. Dojde-li ke vzniku neslučitelnosti funkcí u poslance nebo senátora, pak tato skutečnost má za následek zánik mandátu.

A v neposlední řadě je nutné v této souvislosti poukázat i na Listinu základních práv a svobod⁹⁰, která stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

⁸⁷ srovnej materiál Parlamentního institutu, str. 29-41

⁸⁸ srovnej sněmovní tisk č. 1056 Parlamentu České republiky, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období

⁸⁹ srovnej článek 2 odst. 3 a článek 70 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ srovnej Listinu základních práv a svobod vyhlášenou usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.

Na základě výše uvedeného je nutné učinit závěr, že institut „veřejného zájmu“ Ústavou ani Listinou základních práv a svobod upraven není. Ústava pouze naznačuje, že mohou existovat činnosti, které člen vlády vykonávat nesmí nebo mohou existovat funkce, které jsou neslučitelné s existencí mandátu poslance nebo senátora.

2.5. právní úprava po roce 2005 – zákon č. 159/2006 Sb.

Zhruba měsíc poté, co byla petrifikována neaplikovatelnost zákona č. 238/1992 Sb., tedy 20. července 2005 byl Poslanecké sněmovně předložen vládní návrh na novou úpravu střetu zájmů. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona⁹¹ vyhodnocuje stávající stav, jakož i získané zkušenosti. Současně snáší argumenty k vytvoření nové úpravy.

Obecně je konstatováno, že veřejní činitelé se pravidelně dostávají do situací, kdy rozhodují o významných věcech veřejného zájmu a že tento veřejný zájem se může dostat do rozporu s jejich zájmem individuálním či skupinovým. Proto je nutné vhodnými právními nástroji preventivně předcházet situacím, při kterých by bylo možné preferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku a v případech, kdy dojde k nedovolenému jednání, mít prostředky k jeho sankcionování. Poznává se, že novela provedená zákonem č. 96/2005 Sb., která nabyla účinnosti dnem 1. března 2005, se snažila některé neduhy odstranit. Náprava byla spatřována zejména v rozšíření osobní působnosti zákona na členy zastupitelstev krajů a obcí s přenesenou působností, umožňovalo se uložení pokuty až do výše 30 000 Kč, do zákona byly zavedeny přestupky a nově byla definována neslučitelnost funkcí členů zastupitelstev krajů a obcí. Zpráva kriticky přiznává, že ne vše se povedlo. Na účet zástupců územních samospráv se ve výše uvedené důvodové zprávě poznamenává, že to byli především oni, kteří kritizovali úpravu neslučitelnosti funkcí s funkcí člena zastupitelstva kraje a obce

⁹¹ srovnej sněmovní tisk č. 1056 Parlamentu České republiky, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období

provedenou novelou zákonů o volbách do zastupitelstev obcí a zastupitelstev krajů.

Tomuto negativnímu hodnocení zástupců územních samosprávných celků nemohu zcela bez výhrad přisvědčit. Výtky či nespokojenost ze strany zástupců územních samospráv a priori nevycházely z faktu rozšíření osobní působnosti i na ně samotné, tedy na členy zastupitelstev krajů či obcí s rozšířenou působností. Hlavní důvod revolty byl namířen proti zprostředkovaně provedené novele zákonů o volbách, a sice zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů⁹² a zákona o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů⁹³. Části doplňující jak zákon o volbách do zastupitelstev obcí, tak zákon o volbách do zastupitelstev krajů, totiž stanovily další případy neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva s určitými činnostmi (např. byl-li člen zastupitelstva obce nebo kraje současně statutárním orgánem příspěvkové organizace nebo organizační složky zřizované příslušným územním samosprávným celkem). Doplněná ustanovení obou volebních zákonů tak vedla k zániku mandátu členů zastupitelstev obcí a krajů v průběhu volebního období, čímž bylo porušeno právo těchto zastupitelů vykonávat veřejnou funkci, do které byli řádně a v souladu se zákonem zvoleni. Takový postup zákonodárce byl dle mého názoru právem označován za rozpor s principem legitimního očekávání a důvěry v právo.

Kdyby účinnost těchto ustanovení byla odložena, respektive stanovena v návaznosti na dobu konání nových voleb do zastupitelstev územně samosprávných celků a byla by tak dána každému kandidátovi možnost zvážit, zda za takových podmínek pro výkon funkce mandátu hodlá na funkci kandidovat, rozhodně by k výše uvedené nevoli nedošlo.

Vzhledem k tomu, že i v našem kraji se vyskytlo několik výše uvedených případů nově vzniklé neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva s funkcí

⁹² srovnej zákon č. 491/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁹³ srovnej zákon č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

statutárního zástupce příspěvkové organizace, či organizační složky, doporučovala jsem, aby nastalá situace byla ponechána k řešení zastupitelstvu obce či kraje (ustanovení § 55 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, či ustanovení § 48 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů), nikoliv řešena rezignací člena zastupitelstva na jeho mandát. Totiž v případě, že o zániku mandátu rozhodne zastupitelstvo, může se člen zastupitelstva proti takovému postupu účinně bránit podáním návrhu k soudu.

Dále si výše citovaná důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona klade za cíl odstranit nedostatky, stát se efektivním nástrojem, který by občanům a médiím umožnil lepší veřejnou kontrolu volených zástupců a v jejím důsledku přispět k prohloubení důvěry v politiku a veřejný život.

Shora uvedená důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona konstatuje, že návrh zákona je postaven na těchto základních východiscích:

- širší osobní působnost povinných osob,
- širší rozsah stanovených povinností veřejných funkcionářů,
- přesnější vymezení povinností a omezení veřejných funkcionářů,
- poskytnutí většího prostoru pro veřejnou kontrolu,
- omezení výkonu určitých činností veřejných funkcionářů po stanovenou dobu i po ukončení výkonu funkce,
- podrobnější úprava řízení ve věci střetu zájmů a určení nezávislých orgánů pro kontrolu dodržování zákona,
- rozšíření sankčních prostředků.

Bohužel aniž by byl zpracován legislativní záměr, vláda, jejímž zástupcem byl ministr spravedlnosti jako navrhovatel, předložila Poslanecké sněmovně dne 26. července 2005 návrh zákona a ten byl poslancům dne 27. července 2005 rozeslán jako tisk č. 1056/0. Dne 21. února 2006 postoupila Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu jako tisk č. 266/0. K podepsání prezidentovi byl zákon doručen dne 29. března 2006 a dne 7. dubna 2006 byl podepsán. K podpisu premiérovi byl schválený zákon

doručen 21. dubna 2006. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 27. dubna 2006 v částce 55 pod číslem č. 159/2006 Sb.

Výše uvedený legislativní proces však neprocházel hladce, jak by se eventuelně z výše uvedeného chronologického výčtu mohlo zdát. Objektivně řečeno jeho cesta byla značně strastiplná, což se výrazně projevilo návazně v jeho faktické aplikaci. Dalším bolestivým místem se stala ministerstvem spravedlnosti vydaná vyhláška č. 578/2006 Sb.,⁹⁴ k provedení zákona. Ministerstvo spravedlnosti na základě zmocnění stanoveného zákonem o střetu zájmů stanovilo vyhláškou strukturu a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů. O formuláři a způsobu jeho vyplňování budu pojednávat v samostatné kapitole. Na tomto místě chci pouze poznamenat, že obsah zákonem stanovených povinností se na mnoha místech neshoduje s obsahem povinností stanovených vyhláškou č. 578/2006 Sb., jinými slovy množství požadovaných údajů vyhláškou, které tvoří obsah čestného prohlášení jde nad rámec zákona. Tyto nesoulady vyvolávaly nálady značné roztrpčenosti, hlad po poskytnutí adekvátní metodiky, či jednotnosti výkladu. Nejen ministerstvo spravedlnosti, ale i ministerstvo vnitra bylo z mnoha míst atakováno žádostmi o poskytnutí pomoci. Na úrovni územních samosprávných celků jsme byli svědky tzv. přehazování horkých brambor, neboť ministerstvo vnitra odmítalo poskytnout metodiku z důvodu, že předkladatelem návrhu zákona nebylo. Ministerstvo spravedlnosti pak zas metodiku odmítalo poskytnout z důvodu, že jeho návrh byl poslaneckými aktivitami natolik změněn, že se necítí být povoláno k jakémukoliv výkladu či poskytnutí metodiky. Bohužel ani poslanci nebyli schopni odůvodnit jimi navržené změny zákona.

⁹⁴ srovnej vyhlášku MS č. 578/2006 Sb., a ustanovení § 12, odst. 5 zákona č. 159/2006 Sb.

2.5.1. právní úprava v souvislosti s první novelou zákona

Bohužel není u nás jevem neobvyklým, aby se vzápětí poté, co je právní norma schválena, zjistilo, že je nutné ji v co nejbližší době novelizovat. Osud zákona o střetu zájmů shora citovaný byl stejný. Stalo se tak díky novele publikované pod č. 216/2008 Sb.,⁹⁵ jejíž účinnost nastala dnem jejího vyhlášení, tj. 20. června 2008. Jakými pohnutkami byli zákonodárci vedeni, proč tento spěch při projednání změny textu zákona a proč byl zvolen tak rychlý nástup její účinnosti?

Plnění povinností stanovených zákonem č. 159/2006 Sb., ve vztahu k veřejným funkcionářům totiž nastalo s účinností od 1. 1. 2007, a to je prakticky datum, od kterého se vzedmulo ono volání po změně úpravy.

Úkolu změnit zákon se ujala skupina poslanců tvořená Miloslavem Kalou, Bohuslavem Sobotkou, Michalem Haškem, Zdeňkem Jičínským, Cyrilem Zapletalem a Ladislavem Skopalem. Jejich návrh byl sněmovně předložen dne 21. 3. 2007. Poslancům byl návrh rozeslán jako tisk 171/0⁹⁶ dne 22. 3. 2007. Iniciátoři změny zákona chtěli dosáhnout těchto cílů:

1. Doplnit zákon o zmocnění pro mandátové a imunitní výbory obou komor Parlamentu k vedení a úschově evidence čestných prohlášení veřejných funkcionářů podaných do 31. prosince 2006 podle zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů). Tím by bylo umožněno nahlížení do prohlášení poslanců a senátorů podaných podle zákona č. 238/1992 Sb., a veřejnost by tak získala možnost porovnání poměrů poslanců kontinuálně za období 1993 až do současnosti, bohužel s výjimkou roku 2006, neboť ani navrhovanou novelou by nebylo možné z důvodu zákazu užití retroaktivity uložit veřejným funkcionářům povinnost, která skončila zrušením zákona č. 238/1992 Sb., a tak překlenout vzniklou mezeru mezi zákonem č. 159/2006 Sb., kterým byl nahrazen zákon č. 238/1992 Sb. ve znění

⁹⁵ srovnej zákon č. 216/2008 Sb.

⁹⁶ srovnej tisk č. 171/0 Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období

pozdějších předpisů, který však přechodné ustanovení pro tuto věc neobsahuje.

2. Rozšíření podávání čestných prohlášení i za manžela, druha a za registrovaného partnera. Návrh byl zaktualizovaným návratem k původnímu požadavku zákona č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů.

3. Explicitně v zákoně zakotvit možnost zveřejnění čestných prohlášení u politiků – konkrétně poslanců, senátorů, členů vlády, členů zastupitelstva kraje nebo členů zastupitelstva hlavního města Prahy, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a členů zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. Údaje o manželovi, manželce, druhovi, družce, registrovaném partnerovi nebo registrované partnerce uvedených politiků však návrh zákona zveřejnit neumožňoval a rovněž tak i u ostatních kategoriích zachovával současnou úpravu, tzn. údaje měly být zpřístupněny, jejich zveřejnění mělo být však pod sankcí zakázáno.

4. Návrat k původní definici střetu zájmů uvedené v zákoně č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů.

5. Zjednodušit fyzickým osobám přístup do registru získáním uživatelského jména a přístupového hesla k registru na základě žádosti nejen podané osobně, ale i písemně nebo i e-mailem.

6. Odstranit některé další drobné nedostatky, které vycházely ze zkušeností po uvedení zákona do praxe.

Ambicí předkládané novely bylo především přispět k tomu, aby se zákon o střetu zájmů stal efektivnějším nástrojem, který by občanům a médiím umožnil lepší veřejnou kontrolu volených zástupců, a tak přispěl i k prohloubení důvěry veřejnosti v politiku a veřejný život vůbec.

Vládě byl návrh zákona zaslán k vyjádření stanoviska dne 23. 3. 2007. Jak lze z dopisu předsedy vlády Mirka Topolánka vyčíst, vláda návrh zákona

na své chůzi konané dne 18. dubna 2007 projednala a posoudila. K návrhu na změnu zákona však vyslovila svůj nesouhlas. Jednak namítala, že za dobu účinnosti zákona, která představuje dobu necelých tří měsíců nelze získat dostatečné relevantní a úplnější poznatky o problémech a nedostacích platné právní úpravy, které by odůvodňovaly její bezprostřední novelizaci. Tedy přistoupit k novele zákona by se mělo až po komplexnější a hlubší analýze. A dále byly uvedeny i věcné a legislativně technické nedostatky. Hlavní důvody, proč vláda odmítla vydat souhlas, spočíval v nedůvodném rozšíření okruhu osob, za které by veřejný funkcionář podával čestné prohlášení, jakož i nemožnost ochrany dat poskytovaných prostřednictvím neomezené možnosti nahlízet do registru v elektronické podobě. Stanovisko vlády bylo rozesláno poslancům 20. dubna 2007 jako tisk 171/1⁹⁷. Na rozdíl od vlády organizační výbor Poslanecké sněmovny projednání návrhu zákona dne 25. dubna 2007 doporučil a návrh zákona byl přikázán k projednání výborům (usnesení č. 342⁹⁸). Poté nastala doba čekání, kdy a jak bude návrh zákona projednán. Jak je v České republice dobrým zvykem, chodily i nejrůznější „zaručené zprávy“ o tom, že i ministerstvo spravedlnosti pracuje na vlastním návrhu novely a že by ve zkráceném projednávání mohl být návrh novely do konce roku 2007 projednán, schválen a publikován ve Sbírce zákonů. Nic z toho se však nestalo. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal a teprve 22. ledna 2008 vydal usnesení doručené poslancům jako tisk 171/2⁹⁹, kterým původní návrh skupiny poslanců komplexně změnil.

Třetí čtení ve sněmovně proběhlo 13. února 2008, a to na 27. schůzi. Návrh zákona byl schválen¹⁰⁰ a dne 26. února 2008 postoupen Senátu jako tisk č. 201/0¹⁰¹. Organizační výbor dne 27. února 2008 stanovil

⁹⁷ srovnej tisk č. 171/1 (nesouhlas), Poslanecká sněmovna, V. volební období

⁹⁸ srovnej usnesení č. 342 organizačního výboru, Poslanecká sněmovna, V. volební období

⁹⁹ srovnej tisk č. 171/2, Poslanecká sněmovna, V. volební období

¹⁰⁰ srovnej usnesení č. 654, Poslanecká sněmovna, V. volební období

¹⁰¹ srovnej tisk č. 201/0, Senát, 2008, 6. funkční období

garančním výborem Ústavně-právní výbor (Jaromír Volný) a přikázal tisk k projednání Stále komisi Senátu pro ochranu soukromí, která návrh projednala dne 4. března 2008 a přijala usnesení č. 10, které bylo rozdáno jako tisk 201/2¹⁰², kterým přijetí návrhu zákona *doporučuje*. Ústavně-právní výbor návrh zákona projednal dne 5. března 2008 a přijal usnesení č. 51, které bylo rozdáno jako tisk 201/1¹⁰³ s tím, že Senátu Parlamentu ČR doporučuje projednávaný návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ve znění pozměňovacích návrhů. Poté Senát dne 20. března 2008 na své 12. schůzi 6. funkčního období přijal usnesení č. 342¹⁰⁴ k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů s tím, že Senát návrh zákona zamítá. Dokument Senátu byl Poslanecké sněmovně doručen a poslancům rozeslán 1. dubna 2008 jako tisk č. 171/5¹⁰⁵. O návrhu zákona, který byl vrácen Senátem, bylo hlasováno dne 22. dubna 2008 na 30. schůzi. Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona¹⁰⁶. Dne 25. dubna 2008 byl zákon doručen k podepsání prezidentovi. Prezident zákon nepodepsal a dne 9. května 2008 jej vrátil zpět Poslanecké sněmovně. Návrh zákona ve znění, ve kterém byl postoupen prezidentovi, byl poslancům rozdán jako tisk 171/6¹⁰⁷. Stanovisko prezidenta bylo poslancům rozdáno jako tisk 171/7¹⁰⁸. Prezident republiky využil své pravomoci vyplývající z Ústavy České republiky¹⁰⁹ a vrátil Poslanecké sněmovně přijatý zákon. Mezi důvody jeho nesouhlasu se řadily nesystemovost, nedomyšlenost, nepřehlednost, jakož i nesrozumitelnost. Dále poznamenal, že ani vláda ke změně tohoto zákona nevyjádřila svůj souhlas. Opíral se i o důvody

¹⁰² srovnej tisk č. 201/2, Senát 2008, 6. funkční období

¹⁰³ srovnej tisk č. 201/1 (pozměňovací návrhy), Senát 2008, 6. funkční období

¹⁰⁴ srovnej usnesení Senátu č. 342 se senátním tiskem č. 201, 6. funkční období

¹⁰⁵ srovnej tisk č. 171/5, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období

¹⁰⁶ srovnej s usnesením č. 732 Poslanecké sněmovny, V. volební období

¹⁰⁷ srovnej tisk č. 171/6, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období

¹⁰⁸ srovnej tisk č. 171/7, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období

¹⁰⁹ srovnej článek 50 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

nesouhlasu, které zazněly v průběhu projednávání v Senátu. Paradoxní situaci spatřoval v nepoměru mezi povinnostmi podávat čestná prohlášení řediteli základních a středních škol ve vztahu k představitelům škol vysokých a univerzit, soudcům a státním zástupcům, kteří díky novele jsou z režimu zákona vyjmuti. Rovněž namítal skutečnosti týkající se nejasné účinnosti zákona. Stanovisko prezidenta bylo sněmovně doručeno 12. května 2008. Hlasování o zákonu vráceném prezidentem proběhlo 10. června 2008 na 32. schůzi. Vrácený návrh zákona byl schválen¹¹⁰, neboť Poslanecká sněmovna na znění zákona setrvala.

Schválený zákon byl doručen k podpisu premiérovi 17. června 2008. Dne 20. června 2008 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 69 pod číslem 216/2008 Sb.¹¹¹

K završení výše uvedeného legislativního procesu dodávám, že šlo o nesmírně problematické znění, plné neprovázaností, způsobující nemožnost aplikace jednotlivých ustanovení.

2.5.2. právní úprava v souvislosti s druhou novelou zákona

Návrh vlády předložený Poslanecké sněmovně dne 6. 8. 2008 na změnu energetického zákona, kterým jsou řešeny dopady i do ostatních právních předpisů, mimo jiné zásadně zasáhl do zákona o střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že novela energetického zákona upravuje zřízení funkce předsedy Energetického regulačního úřadu a zákon stanoví, že funkce předsedy Energetického regulačního úřadu je funkcí veřejnou, stala se tato skutečnost důvodem pro novelizaci zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, neboť tento zákon se má vztahovat na všechny osoby vykonávající veřejné funkce určité úrovně. Důvod rozšíření osobní působnosti zákona o střetu zájmů o předsedu Energetického regulačního úřadu a tím otevření

¹¹⁰ srovnej usnesení č. 806, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období

¹¹¹ srovnej zákon č. 216/2008 Sb.

tohoto zákona byl současně využit k provedení „technické“ novely zákona spočívající v odstranění některých neprovázaností mezi jednotlivými ustanoveními. Legislativní proces tohoto návrhu zákona podaný vládou byl zakončen jeho schválením a vyhlášením ve Sbírce zákonů, což se stalo dne 4. 6. 2009 v částce 46 pod číslem 158/2009 Sb.,¹¹².

2.5.3. právní úprava v souvislosti s třetí novelou zákona

Po přijetí novely zákona o střetu zájmu ve znění zákona č. 216/2008 Sb., kterým se mění zákon o střetu zájmů se de facto revolta opakovala, tentokrát se vzedmula nevole na straně ředitelů škol a školských zařízení, proto skupina poslanců ve složení Ondřej Liška, Walter Bartoš a Michaela Šojdrová předložila dne 24. 11. 2008 Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb.. Návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk č. 669/0¹¹³ dne 26. 11. 2008. V důvodové zprávě objasňují účel navrhované novely zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb.. Cílem změny zákona, spočívající ve vynětí z okruhu veřejných funkcionářů definovaných zákonem o střetu zájmů, se stali zástupci ředitelů škol a školských zařízení zřizovaných ve formě příspěvkových organizací státem a územními samosprávnými celky.

Vlastní argumentace, uvedená předkladatelem v důvodové zprávě, pak dle mého názoru značně pokulhává, neboť nosnými důvody této novelizace podle předkladatele mají být, cituji:

- počet osob zastávajících funkci ředitele školy nebo školského zařízení zřizované státem, krajem nebo obcí se vzhledem k decentralizované koncepci vzdělávací soustavy bude vždy pohybovat v řádech tisíců (například ke dni 8. dubna 2008 bylo v rejstříku škol a školských zařízení zapsáno 3715 základních škol zřizovaných obcemi a 1026 středních škol zřizovaných kraji).

¹¹² srovnej část desátou zákona č. 158/2009 Sb.

¹¹³ srovnej tisk č. 669/0, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období

- nezanedbatelný podíl na celkovém počtu ředitelů škol a školských zařízení budou mít ředitelé malých škol s kapacitou do 100 žáků, které představují důležitou roli v dostupnosti vzdělávací soustavy a v koncepci jejího dalšího rozvoje.

- z hlediska podpory malých škol jako podstatné součásti veřejného života v menších obcích, je nutné se vyvarovat opatření, která nejsou nezbytná a mohla by odradit kvalitní zájemce o místa ředitelů takových škol.

- nově zavedené povinnosti ředitelů škol a školských zařízení podle zákona o střetu zájmů lze považovat za protichůdné k jednomu ze základních směrů reformy vzdělávací soustavy, jímž je snižování administrativní zátěže související se správou škol a školských zařízení. Zákonem o střetu zájmů zavedené povinnosti představují další, nikoliv však nezbytnou, komplikaci v již tak složitém právním prostředí, v němž se musejí ředitelé škol a školských zařízení orientovat.

Předkladatel však nenavrhuje, aby se obdobná výjimka vztahovala i na ředitele škol a školských zařízení zřizovaných ministerstvem vnitra, ministerstvem obrany, ministerstvem spravedlnosti nebo ministerstvem zahraničních věcí ve formě organizační složky státu, součástí organizační složky státu, nebo součástí konzulárních úřadů a diplomatických misí. Tvrdí, že činnost těchto škol a školských zařízení je vykonávána v rámci téhož subjektu – České republiky, a proto nepovažuje za účelné stanovovat další výjimky z povinností vedoucích zaměstnanců státu.

Navrhované znění změny zákona, předložené výše uvedenou skupinou poslanců se nesešlo s pochopením u ministerstva obrany, ministerstva spravedlnosti ani ministerstva vnitra. Všechny tyto resorty, i když každý z jiného důvodu, navrhují opětovné zvážení návrhu a posouzení nezbytnosti navrhované výjimky.

Vládě byl návrh zákona zaslán k vyjádření stanoviska dne 27. 11. 2008. Vláda se návrhem zabývala na své schůzi konané dne 16. prosince 2008

a zaujala k němu neutrální stanovisko, které bylo rozesláno poslancům 19. 12. 2008 jako tisk č. 669/1¹¹⁴. Na 48. schůzi Poslanecké sněmovny proběhlo 1. čtení. Návrh zákona byl přikázán k projednání výborům. Ústavně právní výbor po projednání návrhu zákona dne 6. 3. 2009 vydal usnesení, na základě kterého se doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu, aby návrh schválila, a dále se Poslanecké sněmovně Parlamentu doporučuje, aby přijala k tomuto návrhu zákona změny a doplňky, které by představovaly některá odstranění technických chyb.

Tedy novela by znamenala:

- vynětí ředitelů škol zřizovaných ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem nebo obcí ve formě příspěvkové organizace
- odstranění legislativně technických chyb bránících aplikovatelnosti některých povinností uložených veřejným funkcionářům.

K výše uvedeným argumentům dodávám, že i z hlediska současně platné a účinné právní úpravy je nutné pro to, aby ředitel školy nebo školského zařízení mohl být považován za veřejného funkcionáře, kumulativně naplnil i některou z dalších podmínek stanovených zákonem. Tedy buď aby se podílel bezprostředně na spolurozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo nakládal s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč nebo rozhodoval ve správním řízení. Tato poslední podmínka, tj. rozhodování ve správním řízení, je asi nejčastějším důvodem, pro který se ředitel školy stává veřejným funkcionářem. I když i na tuto problematiku je několik názorů. Vezmeme-li si úpravu zákona o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)¹¹⁵, řediteli školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, se ukládá odpovídat za použití finančních prostředků státního rozpočtu a dále rozhodovat o právech a povinnostech v oblasti státní správy v případech jako např.

¹¹⁴ srovnej tisk č. 669/1, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období

¹¹⁵ srovnej ustanovení § 165 zákona č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- zamítnutí žádosti o povolení individuálního vzdělávacího plánu
- přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání a ukončení předškolního vzdělávání,
- zařazení dítěte do přípravného stupně základní školy
- zamítnutí žádosti o odklad povinné školní docházky
- převedení žáka do odpovídajícího ročníku základní školy
- přijetí k základnímu vzdělávání, přestupu žáka, převedení žáka do jiného vzdělávacího programu a zamítnutí žádosti o povolení pokračování v základním vzdělávání,
- přijetí ke vzdělávání ve střední škole, vyšší odborné škole a v konzervatoři,
- zamítnutí žádosti o přestup, změnu oboru vzdělání, přerušení vzdělávání a opakování ročníku,
- zamítnutí žádosti o pokračování v základním vzdělávání,
- podmíněné vyloučení a vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení,
- zamítnutí žádosti o uznání dosaženého vzdělání,
- povolení a zrušení povolení individuálního vzdělávání žáka.

V praxi však ředitelé škol často poukazují na to, že školský zákon¹¹⁶ obecně nepřikazuje, aby na všechny typy rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti státní správy byl užit správní řád. Jsou totiž některé případy, kdy je jeho užití dokonce výslovně vyloučeno a z toho pak dovozují, že vlastně vůbec o správní řízení, které má na mysli zákon o střetu zájmů, nejde. Já se naopak domnívám, že takový názor správný není, neboť správní řád je založen na principu subsidiarity. O správní řízení jedná, neboť jeho úprava je daná speciálním zákonem, kterým je v daném případě školský zákon.

Druhou alternativní podmínkou pro vznik statusu veřejného funkcionáře je, aby se dotyčný zástupce bezprostředně podílel na spolurozhodování při zadávání veřejné zakázky. Za jistých podmínek samozřejmě k naplnění

¹¹⁶ srovnej ustanovení § 183 zákona č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

takové skutečnosti může dojít. Zákon o veřejných zakázkách¹¹⁷ připouští jako veřejného zadavatele i příspěvkovou organizaci, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek. Z praktického hlediska, respektive tak, jak jsou formulovány zřizovací listiny jednotlivými územními samosprávnými celky, přichází do úvahy spíše podíl na rozhodování v podobě člena hodnotící komise, neboť postavení zadavatele veřejné zakázky většinou vykonávají příslušné územní samosprávné celky.

Osobně se shora uvedeným návrhem na změnu zákona v předložené podobě, tedy ze všech veřejných funkcionářů vyjmout pouze zástupce škol a školských zařízení, a to ještě ne všech, nesouhlasím a považuji ho za politicky neprozíravý. Dojde-li totiž pouze k vynětí ředitelů škol a školských zařízení zřizovaných ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem nebo obcí, ale už ne zřizovaných jinými ministerstvy (jak je uvedeno výše, ministerstvo obrany, zahraničních věcí) ve formě příspěvkové organizace z celkového okruhu veřejných funkcionářů, pak právem i v porovnání s řediteli domovů důchodců, penzionů, muzeí či zoologických zahrad, na které se tato novela vztahovat nebude, lze hovořit o nedůvodné preferenci části jedné skupiny.

Výše uvedený návrh prošel 3. čtením v Poslanecké sněmovně dne 10. 6. 2009 a téhož dne byl postoupen Senátu, kde s ním bylo naloženo následovně, cituji:

„Senát

- I. **vrací** návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, uvedených v příloze tohoto usnesení;
- II. **pověřuje** senátora Jiřího Oberfalzera a senátora Jiřího Žáka odůvodněním usnesení Senátu na schůzi Poslanecké sněmovny.

Senát

vyzývá vládu ČR, aby do doby pozbytí platnosti zákona č. 159/2006 Sb., předložila nový zákon o střetu zájmů.“

¹¹⁷ srovnej ustanovení § 2 zákona č. 137/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Výše uvedený dokument Senátu byl doručen Poslanecké sněmovně a rozeslán 30. 6. 2009 poslancům jako tisk 669/5¹¹⁸.

Jaké rozuzlení z této situace může vzejít, je možné najít v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v části upravující „Účast Senátu a prezidenta republiky v zákonodárném procesu.“

Jestliže Senát vrátí Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy¹¹⁹, předseda jej na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů od doručení poslancům, předloží Sněmovně znovu, aby o něm hlasovala ve znění schváleném Senátem; přijme-li Poslanecká sněmovna usnesení, jímž vysloví souhlas s návrhem Senátu, je návrh zákona přijat.

Neschválí-li Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění schváleném Senátem¹²⁰, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. Návrh zákona je přijat, schválí-li jej Poslanecká sněmovna nadpoloviční většinou všech poslanců. Při novém projednávání návrhu zákona, který byl Senátem zamítnut nebo Poslanecké sněmovně vrácen, nejsou v Poslanecké sněmovně přípustné pozměňovací návrhy¹²¹.

Shrnutí nového legislativního procesu

Na závěr každého skončeného maratónu by se mělo zvolat: „Finis coronat opus!“ nebude to však ode mne znít jako výsměch? O jaké dílo se doopravdy jedná?

Problematice střetu zájmů nelze upřít její politický obsah. Vždy totiž půjde o naprosto specifickou oblast, do jejíž úpravy vchází nepřeborné množství názorů, výhrad, zájmů atd., ale v konečné fázi to je i jistá plachost na straně jednotlivých zákonodárců prezentovat opačný názor. Jak jinak si lze vysvětlit chování resp. hlasování zákonodárců pro přijetí zákona, jsou-li si vědomi jeho nedostatků.

¹¹⁸ srovnej tisk č. 669/5, Poslanecká sněmovna, 2009, V. volební období

¹¹⁹ srovnej ustanovení § 97 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹²⁰ srovnej ustanovení § 97 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ srovnej ustanovení § 97 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Komplikovanost „procesu“ úpravy lze demonstrovat i na proběhnuvším legislativním procesu, neboť vládou předložený návrh prošel obrovskými změnami. Protichůdnost mnohých návrhů nepanuje jen mezi komorami Parlamentu samými, ale neshody lze vysledovat i mezi výbory uvnitř každé komory zvlášť. Další názorová odlišnost je patrná ze stanovisek vlády i ze stanovisek prezidenta.

Dalším značně nepříznivým faktorem je i neexistence důvodové zprávy. Respektive vláda jakožto předkladatel k návrhu zákona důvodovou zprávu předložila v průběhu legislativního procesu, ale jak je shora uvedeno, došlo k obrovským změnám a z tohoto důvodu se stala nepoužitelná. V dalším legislativním procesu důvodové zprávy, předložené jednotlivými iniciativními skupinami poslanců k provedení příslušné změny zákona, měly stejný osud. Provedené změny vzniklé z iniciativy různých předkladatelů nejsou jimi zdůvodněny a je třeba suše podotknout, že na mnohých místech vzniklé rozdíly mnohdy sami nejsou schopni zdůvodnit. Tím, že Parlament opustil svou roli zákonodárce a stal se zákonotvůrcem, došlo při tvorbě zákona k mnoha experimentům, za všechny lze jmenovat vymezení odpovědnosti za porušení povinnosti, o jejímž porušení ze strany veřejných funkcionářů rozhodovaly soudy ve správním soudnictví.

Rovněž tak k nefungování tohoto zákona přispívá i neexistence ústředního orgánu státní správy, který by poskytoval jednoznačnou metodiku k jeho aplikaci. Pokusy na tomto poli provedené ministerstvem vnitra a ministerstvem spravedlnosti na svém začátku ztroskotávaly na názorových rozdílech. V současné době vytvořené webové stránky ministerstvem vnitra demonstrují pouze určitý právní názor pracovní skupiny.

Právní předchůdce - zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů) při vymezení některých pojmů užil toto znění: „Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho

neustrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.“ Stávající zákon ve věci definice střetu zájmů takto vstřícný není.

Ve srovnání s předcházející právní úpravou – zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu, ve znění pozdějších zákonů, byl způsob výkonu funkce vymezen tak, že ústavnímu činiteli se přikazovalo zdržet se při výkonu funkce, ale i v občanském životě všeho, co by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, co by mohlo ohrozit důvěru v neustrannost jeho osoby a znevážit vykonávanou funkci, tedy zejména nesměl zneužívat moci a informací získaných v souvislosti s výkonem funkce ve svůj osobní prospěch či prospěch jiných fyzických a právnických osob nebo se odvolávat na svou ústavní funkci. Byť bylo i toto vymezení značně obecné, přesto je možné je chápat za podstatně komplexnější, než znění nového zákona.

V neposlední řadě je pro správnou aplikaci zákona nesmírně „hendikepujícím“ faktorem i jeho extrémně široký záběr, neboť zahrnuje právní vztahy řízené jak právem soukromým, tak i právní vztahy v režimu práva veřejného.

Přes všechny shora uvedené nedostatky je nutné vyzvednout i některé pozitivní stránky, díky nimž lze zákon o střetu zájmů nepochybně zařadit k právním předpisům komplexním, neboť:

- pokud jde o okruh osob, které jsou veřejnými funkcionáři, je vymezen podstatně šířeji, než předcházející právní úpravy. Vedle klasického pojetí veřejných funkcionářů, za které byli považováni poslanci a senátoři a členové vlády, jsou nyní určeni i např. vedoucí zaměstnanci různých institucí.

- došlo k radikálnímu nárůstu rozsahu povinností a omezení, která jsou veřejným funkcionářům ukládána. V principu lze hovořit o zákazu výkonu některých činností ať již v průběhu výkonu funkce nebo v některých případech i po určitou dobu po jejím skončení. Dále se jedná o neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi.
- upravuje formu oznámení o osobním zájmu, o činnostech, o majetku, a o příjmech, darech a závazcích. Podávání těchto oznámení samozřejmě nejsou samoučelná. Nahlížení do nich je právě tím nástrojem kontroly veřejnosti. Tedy můžeme hovořit o principu otevřenosti, jehož smyslem je, aby každý měl možnost požádat o nahlédnutí a upozornit na skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti či neúplnosti údajů v oznámení uvedených.
- upravuje vedení registrů evidenčními orgány. Zákon však nedává evidenčnímu orgánu pravomoc prověřovat osobní či majetkové poměry veřejného funkcionáře, ale je oním článkem mezi občanem a veřejným funkcionářem, který každému umožní nahlížení do registru.
- vymezuje osobní odpovědnost veřejných funkcionářů, a to pro případy, kdy veřejný funkcionář poruší zákonem stanovenou povinnost, tj. když nepodá oznámení o osobním zájmu, nedodrží lhůtu k podání prohlášení a nepodá jej ani v dodatečné lhůtě, nebo v prohlášení uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje, popřípadě vykonává funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře, za takové jednání může být sankcionován.

3. účel a předmět regulace zákona o střetu zájmů

3.1. vymezení problému

Nevím, je-li zcela optimální začít tuto část tvrzením, že zákon o střetu zájmů je plný nejrůznějších paradoxů. Nicméně zadíváme-li se na úvodní

ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších zákonů, které uvozuje předmět úpravy zákona o střetu zájmů, bohužel definici pojmů „zájem“, „veřejný zájem“ a „střetu zájmů“ vůbec nenabízí. Stejně tak explicitní vyjádření pojmu střetu zájmů budeme těžko hledat i v jakémkoliv jiném zákoně. Jak tedy uchopit pojem veřejný zájem? Zákonem formulovaný osobní zájem jako „zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu“ svým způsobem evokuje vznesení této řečnické otázky „je pak veřejným zájmem všechno to, co nedělám pro sebe, popřípadě pro osoby blízké?“. Přiznávám, že je to nepochybně značně extenzivní rozsah, ale s největší pravděpodobností ten správný!

V této kapitole se chci zabývat jednotlivými kategoriemi působnosti zákona, tedy působností věcnou, osobní a časovou. Tam, kde je to účelné budu původní znění textu zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů prokládat texty jednotlivých novel s příslušným komentářem a konkrétními příklady, ať již v pozitivním slova smyslu, či v negativním, tedy chci upozornit i na ta místa, kde provedenou novelou v podobě zákona č. 216/2008 Sb., došlo až k neaplikovatelnosti zákona.

3.1.1. pojem střet zájmů

Byť hlava II. zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů je nazvána „střet zájmů“, tento pojem nijak nedefinuje. Pouze naznačuje, jakým způsobem se veřejný funkcionář má chovat, dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním. Tedy veřejný funkcionář nesmí upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. Na tuto povinnost pak zákonodárce navazuje vymezením osobního zájmu, jak je výše uvedeno. Jinými slovy lze shrnout, že zákonodárce vlastně spíše definuje zájem osobní než zájem veřejný. Na straně druhé zákonodárce vypočítává, čím vším veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem, bohužel však neplnění tam uvedených povinností veřejnými funkcionáři nespojuje s hrozbou uložení sankce.

3.2. věcná působnost zákona

Zákonem o střetu zájmů vymezenou věcnou působnost můžeme přinejmenším zkoumat z následujících pohledů:

- způsob výkonu funkce,
- inkompatibilita veřejné funkce s výkonem jiných funkcí,
- omezení výkonu některých činností,
- existence nároku na odměnu,
- jak oznamovat povinnosti,
- vymezení odpovědnosti za porušení povinností.

3.2.1. způsob výkonu funkce

Zákonodárce v ustanovení § 1 zákona o střetu zájmů¹²², přikazuje veřejnému funkcionáři „vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu...“ bohužel však v zákoně úprava resp. vymezení obsahu takové povinnosti chybí. A bohužel nelze ji vypátrat ani v důvodové zprávě, neboť i tam se obecně hovoří pouze o tom, že veřejní funkcionáři se ve své činnosti pravidelně dostávají do situací, kdy v souvislosti s výkonem své funkce rozhodují o významných věcech veřejného zájmu a tudíž mohou nastat situace, kdy se může tento(!) veřejný zájem dostat do rozporu s jejich zájmem individuálním, případně zájmem skupinovým.

Upřesnění těchto pojmů nepřinesla ani jedna z pozdějších novel, neboť jak ustanovení § 1, tak ustanovení § 3 zůstala nedotčena. Lze shrnout, že zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je na rozdíl od původní úpravy z roku 1992¹²³ užší i v tom slova smyslu, když střet zájmů je chápán pouze v rovině výkonu profese, vedení občanského života veřejným funkcionářem zůstává oddělené.

¹²² srovnej zákon č. 159/2006 Sb.

¹²³ srovnej zákon č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Veřejnému funkcionáři se zapovídá rovněž tak ohrozit veřejný zájem. Tato část právní úpravy doznala novelou zákona zásadních změn, proto ji rozeberu poněkud blíže.

Je pravdou, že ustanovení § 3 odst. 2 ve znění zákona č. 159/2006 Sb., se přijetím novely v podobě zákona č. 216/2008 Sb., až na vložení slova „nebo“ v písmenu b) výše uvedeného ustanovení žádných podstatných změn nedočkal. Tudíž veřejný funkcionář nesmí:

- využít svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,
- se odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo
- dát 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.

Zvrat však nastal v okamžiku, kdy zákonodárce novelou zákona - zákonem č. 216/2008 Sb., zrušil ustanovení § 22 Pokuta, dle kterého soud mohl uložit veřejnému funkcionáři pokutu

- až do výše 100 000 Kč, který se odvolal na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním,
- nebo až do výše 500 000 Kč, který využil svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání neoprávněného majetkového nebo jiného neoprávněného prospěchu nebo neoprávněné výhody pro sebe nebo jinou osobu,
- nebo dal 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

a nově zavedl pouze kategorii přestupků, v nichž shora uvedené skutkové podstaty absentují. Jinými slovy novela zákona provedená zákonem č. 216/2008 Sb., sice zakazuje ohrožení veřejného zájmu, ale v okamžiku,

kdy k tomu ze strany veřejného funkcionáře dojde, mechanismus, jak takové chování sankcionovat, se docela obtížně nalézají. Podrobně o této problematice pojednám v části zabývající se skutkovými podstatami přestupků z pohledu osoby pachatele.

Na tomto místě bych ale ráda vzpomněla na některé úvahy na téma „dal za úplatu nebo jinou výhodu“. V mnoha obcích se totiž můžeme setkat s plakáty, na kterých čteme „pod záštitou starosty“. Na „záštity“ neexistuje jednoznačný názor. Respektive je zde celé spektrum názorů, tedy od těch souhlasných až po ty opačné. Proč souhlasné – důvod je shledáván ve výrazu zákonodárce „jinou výhodu“ – za jistých okolností tou výhodou mohou být i darované vstupenky. Proč nesouhlasné – protože záštita ve své podstatě nemusí nutně zahrnovat „komerční reklamní účel“. Nepochybně je ale pravdou, že veřejný funkcionář, který vykonává funkci starosty, může přebíráním záštit nad nejrůznějšími kulturními či sportovními akcemi získat popularitu, může vejít v širokou známost u svých spoluobčanů, což poté může být zúročeno v politickém klání v průběhu voleb, je více známý, více populární a uvážíme-li systém voleb do obecního zastupitelstva, kdy volič má možnost vybírat si své zástupce ne podle toho, jaké pořadí stanovily jednotlivé strany, politická sdružení, hnutí, či nezávislí kandidáti, ale podle vlastního uvážení, má v takovém případě tento kandidát šanci získat největší počet hlasů, i když dlužno podotknout, že v režimu českého volebního práva nejvíce odevzdaných hlasů ve prospěch konkrétního kandidáta žádnou výhodu neskýtá. V konečném důsledku starostou nebo hejtmanem může být členy příslušného zastupitelstva zvolen i ten, který získal nejnižší počet odevzdaných hlasů.

3.2.2. neslučitelnost výkonu funkce

Slovo „neslučitelnost“ v souvislosti s výkonem funkce je zákonem č. 159/2006 Sb., užitou toliko v ustanovení § 5 odst. 3 a v rovině osobní je vztaženo pouze na poslance a senátory. Neslučitelné jsou funkce vykonávané poslancem nebo senátorem s funkcemi vykonávanými

v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru k České republice za předpokladu, že se jedná o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se rozhoduje při výkonu státní správy, a to

- a) na ministerstvu nebo na jiném správním úřadu,
- b) na státním zastupitelství nebo soudu,
- c) v bezpečnostních sborech, ozbrojených silách České republiky, Nejvyšším kontrolním úřadu, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, v Pozemkovém fondu České republiky nebo jiných státních fondech a v Kanceláři Veřejného ochránce práv.

Takové omezení je svým způsobem předvídáno Ústavou České republiky¹²⁴, které mimo svou výslovnou úpravu, že s funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky a funkce soudce, deklaruje možnost rozšíření zákazu výkonu takových funkcí zákonem.

A opět poznamenávám, že žádná z provedených novel nepřinesla žádné doplnění či změnu úpravy a neodstranila tak jednu z dalších nepřesností zákona, kterou se zákonodárci podařilo vytvořit ve vztahu k územním samosprávným celkům.

Zákonodárce totiž již zvoleným poslancům, senátorům a členům zastupitelstev územních samosprávných celků přiznává výhodu¹²⁵ pro zbývající část funkčního období, která spočívá v tom, že se při posuzování neslučitelnosti do skončení jejich funkčního období postupuje podle dosavadních předpisů. Zákonodárce tedy výslovně určuje, že neslučitelnost funkcí se do skončení funkčního období nevztahuje i na členy zastupitelstev územních samosprávných celků, přičemž hlava III. zákona, která upravuje omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi,

¹²⁴ srovnej článek 22 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹²⁵ srovnej ustanovení § 26 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

ale členům zastupitelstev územních samosprávných celků výslovnou „neslučitelnost“ nestanovuje¹²⁶.

V nedávných dnech hladinu veřejného mínění rozbouřila i značně medializovaná kauza sporu dvou nesmiřitelných politiků - David Rath versus Petr Bendl na téma střetu zájmů a neslučitelnosti funkcí. Na vlastní uši jsem slyšela v rádiu glosu Zuzany Bubílkové o tom, jak střetově zastřetovaný Rath může něco vyčítat méně zastřetovanému Bendlovi a jala se vypočítávat, jaké všechny funkce tito dva pánové vykonávají. V principu jde o to, jak je možné, aby poslanec později zvolený hejtmanem mohl tyto funkce současně vykonávat a na straně druhé, jak je možné aby neuvolněný člen zastupitelstva kraje, který byl později jmenován ministrem tyto funkce souběžně vykonávat nemohl (stalo se však, že v souvislosti s demisí vlády, cca po 4 měsících, funkci ministra ztratil). Z hlediska mého tématu rigorózní práce se pokusím v obecné rovině na takový problém nalézt odpověď. Hledání odpovědi na tuto otázku je poněkud složitější, neboť tato problematika je upravena několika právními normami.

Otázka č. 1 zní: je možný souběžný výkon funkcí hejtmana a poslance?

a) Očima zákona o střetu zájmů - je hejtman vždy veřejný funkcionář, neboť je členem rady¹²⁷. A členovi zastupitelstva, mimo nepřiznání nároku na odměnu za výkon zastupování v různých orgánech podnikajících právnických osob, zákonodárce žádné další omezení činností neurčuje. Poslanec pak ústy zákona o střetu zájmů nesmí vykonávat funkce¹²⁸ v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru k České republice, pokud jde o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se při výkonu státní správy rozhoduje, a to:

¹²⁶ srovnej ustanovení § 4 - § 6 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹²⁷ srovnej ustanovení § 2, odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹²⁸ srovnej ustanovení § 5 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- na ministerstvu nebo na jiném správním úřadu,
- na státním zastupitelství nebo soudu,
- a ve vyjmenovaných institucích¹²⁹

Územní samosprávné celky tak mezi výslovně uvedenými subjekty nejsou zahrnuty. Proto lze učinit závěr, že souběžný výkon funkce hejtmána a poslance zákonodárce v zákoně o střetu zájmů nevyklučuje.

b) Dle Ústavy¹³⁰ s funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon. Vycházím-li z předpokladu, že takovým zákonem je zákon o střetu zájmů, pak s funkcí poslance nebo senátora jsou neslučitelné funkce vykonávané v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru k České republice, jak je uvedeno výše. Tudíž ani v tomto případě o neslučitelnost souběžného výkonu funkce poslance a hejtmána nejde.

c) Dle zákona o volbách do zastupitelstev krajů¹³¹ není mezi výslovně upravenými zákazy stanoveno, že by funkce člena zastupitelstva kraje byla neslučitelná s výkonem funkce poslance.

Z výše uvedeného lze učinit závěr, že žádná z právních úprav nezakazuje souběh výkonu funkcí hejtmána a poslance.

Otázka č. 2 zní: je možný souběžný výkon funkcí člena zastupitelstva kraje a ministra?

a) Z pohledu zákona o střetu zájmů postavení veřejného funkcionáře má takový člen zastupitelstva kraje, který buď pro výkon funkce je dlouhodobě uvolněný nebo ten, který sice není pro výkon funkce dlouhodobě uvolněný, ale zastává funkci člena rady kraje. Jedná-li se o člena zastupitelstva kraje, který ani jednu z výše uvedených podmínek nenaplnuje, pak

¹²⁹ srovnej ustanovení § 5, odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹³⁰ srovnej článek 22 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹³¹ srovnej ustanovení § 5 zákona č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

takovému členovi zastupitelstva zákonodárce postavení veřejného funkcionáře nepřiznává.

Hodnotíme-li postavení člena vlády ve smyslu zákona o střetu zájmů, tomu zákonodárce zakazuje:¹³²

- podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost,
- být statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, nebo
- být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.

Pro potřeby mého posuzování z kontextu výše uvedených zákazů by možná mohlo působit potíže, jak se vypořádat s problematikou uvedenou na konci poslední odrážky, a sice, jak lze uchopit pojem „nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář“.

Za předpokladu, že výše uvedený dodatek tvoří jeden myšlenkový celek pouze se spojením „být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář“, pak se problematickým z hlediska zákona o střetu zájmů stává ten případ, kdy ministr je současně tím členem zastupitelstva, kterému tento zákon nepřiznává pozici veřejného funkcionáře. Dle mého názoru ministr takovouto činnost vykonávat nesmí, protože v daném případě dovozují, že jako člen zastupitelstva kraje je „v obdobném vztahu“ ke kraji. Toto konstatování se může ale zdát velice nespravedlivým ve vztahu k těm členům zastupitelstva, kterým status veřejného funkcionáře zákonodárce přiznává. Této situaci by se dalo předejít, kdyby formulace příslušného ustanovení zákona o střetu zájmů v tomto směru zněla tak, že veřejný funkcionář nesmí být **v jiném** pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru,

¹³² srovnej ustanovení § 4 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

čímž by se jednoznačně vyložila myšlenková vazba dovětku „nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář“ tak, že text „být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo služebním poměru“ se nebude vztahovat na samotné postavení veřejného funkcionáře, které zakládá aplikaci ustanovení § 4 odst. 1 písmeno c) zákona o střetu zájmů. Osobně se totiž domnívám, že ustanovení § 4 zákona o střetu zájmů chtělo dosáhnout obecně zákazu konání jakýchkoliv dalších pracovních aktivit a aktivit v jiných veřejných funkcích. Prakticky ale jistotu, do doby než o nějakém konkrétním případě rozhodne soud, nemáme.

Z výše uvedeného mohu ad absurdum domyslet i nezáviděníhodnou situaci, která by nepochybně mohla nastat v případě, kdyby zastupitelstvo kraje nevyslovilo zánik mandátu svého člena zastupitelstva, který by byl současně ministrem vnitra.

b) S pojmem „neslučitelnost“ mimo zákona o střetu zájmů pracuje dále Ústava. Dle ní je vláda¹³³ vrcholným orgánem výkonné moci a skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů, odpovědná je Poslanecké sněmovně. Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. A dále Ústava stanoví, že člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. Podrobnosti stanoví zákon¹³⁴. Za předpokladu, že dovodíme, že takovým zákonem by mohl být zákon o střetu zájmů, pak i z tohoto porovnání, tedy vztah Ústava a zákon o střetu zájmů neslučitelnost souběžného výkonu funkce ministra na straně jedné a člena zastupitelstva je totožná, jak popisují v předcházející části písmena a).

c) A co říkají zákony volební? V mém konkrétním případě sáhnu k zákonu o volbách do zastupitelstev krajů¹³⁵. V úpravě tohoto zákona je vymezeno, co zákonodárce považuje za neslučitelné na straně jedné a na straně

¹³³ srovnej článek 67 - 68 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹³⁴ srovnej článek 70 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ srovnej ustanovení § 5 zákona č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

druhé postup, jak vzniklou neslučitelnost řešit. Tedy funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním.

Pro případ, že neslučitelnost funkce ze shora uvedeného důvodu nastane, mandát člena zastupitelstva kraje zanikne okamžikem, kdy to vysloví příslušné zastupitelstvo kraje¹³⁶. Nevysloví-li zastupitelstvo kraje na nejbližším zasedání zánik mandátu, požádá ministr vnitra neprodleně o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva kraje, které se uskuteční nejpozději do 30 dnů od doručení jeho žádosti. Není-li zániku mandátu dosaženo na tomto mimořádném zasedání zastupitelstva kraje, zaniká jeho mandát okamžikem, kdy to vysloví ministr vnitra.

V souvislosti s výše popisovanou materíí probíhala vášnivá debata na téma, jaké postavení člen vlády, respektive ministr zastává. Proto se pokusím o rozbor i této tematiky.

- 1) Ústava stanoví, že prezident republiky **pověřuje** členy vlády **řízením ministerstev**,
- 2) Zákon o volbách do zastupitelstva kraje určuje, že funkce člena zastupitelstva kraje je **neslučitelná** s funkcí **vykonávanou na ministerstvu**,
- 3) Zákon o volbách do zastupitelstva kraje určuje další postupy, a to: **nevysloví-li** zastupitelstvo kraje na nejbližším zasedání zánik mandátu **požádá ministr** vnitra neprodleně o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva kraje **mandát** člena zastupitelstva kraje **zaniká** okamžikem, **kdy to vysloví** ministr vnitra.

¹³⁶ srovnej ustanovení § 48, odst. 3 a 4 zákona č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Ad 1) a 2) u těchto dvou bodů je nutné se v první řadě vyrovnat s otázkou, je-li vůbec možné (přípustné) dát rovnítko mezi pojmy a) „pověření **řízení ministerstva**“ a b) „funkcí vykonávanou **na ministerstvu**“. I když sáhneme do zákona o střetu zájmů, který by měl vytvořit jakýsi spojovací most mezi zákony, bohužel definici pojmu „funkce člena vlády“ tam nenajdeme. Resp. kde se dá dopátrat, co je skutečným obsahem práce ministra – je to jen řízení resortu, nebo vykonává ministr nějakou funkci?

Ad 3) otázkou je, jak postupovat v případě, že neslučitelnost zanikne dříve, než zánik vlastního mandátu. Vzpomenu-li metodiky ministerstva vnitra v souvislosti se vznikem neslučitelnosti funkcí ve světle novely zákona provedené zákonem č. 96/2005 Sb., musím konstatovat, že ministerstvo vnitra bylo zastáncem tvrdého výkladu zákona. A sice dle jejich výkladu bylo nemožné využít zákonodárcem stanoveného dobrodiní, které svědčí nově zvoleným členům zastupitelstva, a sice, že člen zastupitelstva má možnost do 3 dnů po ustavujícím zasedání zastupitelstva učinit příslušný právní úkon k odstranění neslučitelnosti. Vzhledem k neexistenci právní úpravy týkající se neslučitelnosti funkce pro dobu po ustavujícím zasedání zastupitelstva, resp. pro celou dobu funkčního období, ministerstvo vnitra dovozovalo vznik faktické existence neslučitelnosti, byť i po krátkou dobu, která je nezvratným důvodem pro vyslovení zániku mandátu.

Jaké rozuzlení měl ve skutečnosti výše popsany příběh nevím, neboť v novinách se o něm, z důvodů demise vlády přestalo psát. Nicméně lze-li dojít k závěru, že důvod neslučitelnosti zde objektivně vznikl, je důvodem k zániku mandátu, ačkoliv neslučitelnost jako taková již dál netrvá. Z výše popsaného rozboru je zřejmé, že na rozdíl od ostatních, kteří zvažují, zda pojmy „pověření řízení ministerstva“ s pojmem „funkce vykonávaná na ministerstvu“, jsou shodné nebo naopak se vylučují, já shledávám neslučitelnost pro souběžný výkon funkce člena vlády – ministra a toho člena zastupitelstva, který nemá postavení veřejného funkcionáře, přímo v dikci ustanovení § 4 zákona o střetu zájmů.

3.2.3. omezení výkonu některých činností

Omezení některých činností zákonodárce vztahuje na dvě časové roviny. Jedná se o období:

- a) kdy veřejný funkcionář se ujímá výkonu a vykonává veřejnou funkci,
- b) zákazu výkonu některých činností po určitou dobu po skončení výkonu veřejné funkce.

Hovoříme-li o období nástupu výkonu a vykonávání veřejné funkce, pak pouze ti, výslovně v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) až i) zákona o střetu zájmů¹³⁷ uvedení veřejní funkcionáři, tj.

- c) člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády,
- d) předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- e) předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,
- f) člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- g) předseda Energetického regulačního úřadu,
- h) člen bankovní rady České národní banky,
- i) prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu, nesmějí:

- podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost,
- být statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, nebo
- být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.

Rozdíl mezi původním zněním zákona a zněním vyplývajícím z pozdějších novel je dán tím, že zákonodárce na straně jedné zúžil výčet těch, na které se omezení výkonu některých činností vztahuje, fakticky se však jedná

¹³⁷ srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

pouze o jeden subjekt – tj. veřejného ochránce práv a jeho zástupce. Dříve mezi veřejné funkcionáře zařazení - ředitel Bezpečnostní a informační služby a ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace, byli z výčtu veřejných funkcionářů vypuštěni zcela. Na straně druhé vytvořením Energetického regulačního úřadu, do výčtu veřejných funkcionářů, na které se vztahuje omezení výkonu některých činností, přibyl její předseda.

Nepochybně výše uvedená enumerace může vést ke vznesení mnoha námitek. Nedůvodné rozdíly lze především demonstrovat na tom, že uvedená omezení se vztahují jen na malou skupinku veřejných funkcionářů. K těm, kteří nejsou tímto omezením dotčeni, patří poslanci a senátoři a dále se uvedený zákaz výkonu některých činností nevztahuje ani na:

- veřejného ochránce práv a jeho zástupce,
- člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- člena zastupitelstva kraje, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva kraje, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- člena zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- člena zastupitelstva obce, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- starostu obce, místostarostu obce a členy rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

Druhá skupina omezení výkonu některých činností, a sice pro dobu po skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře, je zákonodárcem upravena těmito podmínkami:

- po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce se zapovídá

a) stát se společníkem právnické osoby nebo

b) působit v jejich orgánech či

c) uzavřít s ní pracovněprávní vztah

a to pouze pokud v posledních třech letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřel veřejný funkcionář smlouvu s právnickou osobou, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil, o takové smlouvě rozhodoval.

V tomto případě okruh veřejných funkcionářů, na které se plnění shora uvedených povinností vztahuje, je poněkud širší ve srovnání s výše prezentovaným omezením některých činností. Vedle veřejných funkcionářů stanovených ustanovením § 2 odst. 1 zákona¹³⁸, a sice:

- člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády
- předsedu a inspektorů Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- předsedu Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,
- člena Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- člena bankovní rady České národní banky
- prezidenta, viceprezidenta a člena Nejvyššího kontrolního úřadu,
- veřejného ochránce práv a jeho zástupce,
- člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člena zastupitelstva kraje, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkci ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva kraje, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- člena zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města

¹³⁸ srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člena zastupitelstva obce, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkci ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn;

jsou zde zařazeni i veřejní funkcionáři z řad „zaměstnanců“ tedy těch veřejných funkcionářů, které zákonodárce vymezuje v ustanovení § 2 odst. 2 zákona¹³⁹. Jedná se o:

- člena statutárního orgánu, člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou členů správních rad veřejných vysokých škol a statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu, členů řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu samosprávných stavovských organizací zřízených zákonem,
- vedoucího zaměstnance 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku,
- vedoucího organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucího zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu v organizační složce státu, s výjimkou zpravodajských služeb,
- vedoucího úředníka územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy.

Díky novele provedené zákonem č. 216/2008 Sb., došlo k jedinému zúžení výčtu veřejných funkcionářů, a to ve prospěch starostů obce,

¹³⁹ srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

místostarostů obce a členů rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, což v tomto případě lze kvitovat s povděkem.

3.2.4. vyloučení poskytnutí odměny

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů ve vztahu k veřejným funkcionářům vzešlým z volených orgánů územních samospráv zapovídal nárok na odměnu, jestliže takový veřejný funkcionář zastupoval kraj nebo obec v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec má podíl nebo hlasovací práva.

Novela zákona přijatá v podobě zákona č. 216/2008 Sb., přinesla pro aplikovatelnost zákona jednu z nepříjemných konsekvencí. Tím, že ustanovení § 5 odst. 2 výše uvedeného zákona nebylo adekvátním způsobem změněno, tedy že odkaz na ustanovení § 2 odst. 1 písm. o) a p) nebyl změněn na znění: „ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) a l)“ se stalo, že v zákoně příslušně neopravené znění působilo jeho neaplikovatelnost. Nové znění ustanovení § 2 odst. 1 totiž taková písmena tj. písm. o) a p) již nemělo. Tedy byť se jednalo o legislativní chybu, bylo nutné setrvat na stanovisku, že ani výkladem zhojitelná nebyla. Z toho důvodu byl učiněn závěr, že ustanovení § 5 odstavec 2 zákona se stalo ustanovením obsolentním a veřejnému funkcionáři, který zastupoval kraj nebo obec v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec měl podíl nebo hlasovací práva, za tuto činnost odměna náleží. S přijetím druhé novely v podobě zákona č. 158/2009 Sb., došlo k nápravě, do ustanovení § 5 byla vložena dikce zákona odpovídající písmena.

V souvislosti s aplikací shora poznamenaného ustanovení, jehož obsah je následující:

„Veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. l) a m), (tj. člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn a člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města

a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn), který zastupuje kraj nebo obec v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec má podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna“, byly vzhledem k nejasnému textu mimo jiné vznášeny i dotazy na upřesnění rozsahu pojmu „zastupování“, neboť nebylo zřejmé, oč se konkrétně jedná. Je-li tím myšlen vztah „obec – obcí zřízená právnická osoba“, či vztah „obec – právnická osoba zřízená obcí nebo krajem“. Jazykovým výkladem se pak dovozovalo, že jde o „vztah obec – obcí zřízená právnická osoba“, „kraj – krajem zřízená právnická osoba“.

Právo na odměnu bylo přiznáno těm dlouhodobě uvolněným členům zastupitelstva obce, kteří zastupovali kraj v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní měl kraj podíl nebo hlasovací práva, či naopak právo na odměnu bylo přiznáno těm dlouhodobě uvolněným členům zastupitelstva kraje, kteří zastupovali obec v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní měla obec podíl nebo hlasovací práva.

Obdobně dle mého názoru bylo možné dovodit přiznání nároku na poskytnutí odměny, byl-li veřejný funkcionář sice vyslán zastupitelstvem příslušného územního samosprávného celku k zastupování obce či kraje v podnikající právnické osobě, ale členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby se stane teprve z vůle zástupců takové podnikající právnické osoby – pak se domnívám, že toto zvolení není rozhodnutím územního samosprávného celku, který veřejného funkcionáře primárně někam vysílá.

3.2.5. oznamovací povinnost a odpovědnost za porušení povinností

Povinnost oznamovací je vázána na veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce, jakož i kontrolu závazků či dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce. Tedy v tomto smyslu je od zákona očekáváno zajištění transparentnosti jednání

veřejných funkcionářů a svým způsobem je i druhem preventivního opatření k zajištění cíle zákona, což je nepreferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku. Jednotlivými skutečnostmi, které se váží k oznamovací povinnosti se budu blíže zabývat především v části související s vyplňováním čestného prohlášení.

Odpovědnost za porušení zákonem uložených povinností byla před novelou zákona o střetu zájmů postavena na zaviněném porušení povinností, byť nebylo stanoveno, o jakou formu zavinění se má jednat.

Novela provedená zákonem č. 216/2008 Sb., o střetu zájmů v této části zákona způsobila zásadní změny. Totiž celá „Hlava VI. Odpovědnost veřejných funkcionářů a řízení“, byla zrušena včetně rozhodování, které příslušelo soudům ve správním soudnictví. Do „Hlavy VII. Přestupky“ byla vložena nová úprava porušení povinností veřejnými funkcionáři. Napříště je porušení povinností charakterizováno jako přestupek, k jehož projednávání je v přenesené působnosti příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt. Odpovědností za porušení zákonem uložených povinností se budu podrobně zabývat v samostatné kapitole.

3.3. osobní působnost zákona

Kdo je považován za veřejného funkcionáře, je vymezeno ustanovením § 2 zákona o střetu zájmů. Veřejným funkcionářem je ten, koho v souvislosti s výkonem zastávané funkce zákonodárce omezuje nebo mu ukládá plnění určitých povinností. Ve srovnání s předcházející úpravou zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu, ve znění pozdějších zákonů, který se vztahoval pouze na poslance, senátory, členy vlády a vedoucí ústředních správních úřadů došlo přijetím zákona č. 159/2006 Sb., ke značnému rozšíření okruhu osob.

Z pohledu výše uvedeného ustanovení § 2 bychom mohli prostřednictvím způsobu ustavení do veřejné funkce dovodit rozdělení osobní působnosti zákona na jakési dvě kategorie, a sice osobní působnost absolutní a relativní. Které skupiny veřejných funkcionářů lze vložit do té či oné kategorie?

Absolutní osobní působnost se evidentně týká těch veřejných funkcionářů uvedených v ustanovení § 2 odst. 1 zákona¹⁴⁰, u nichž dochází k postavení veřejného funkcionáře v okamžiku nabytí výše uvedeného postavení bez ohledu na obsah činnosti, kterou budou v tomto postavení vykonávat:

- poslanci, senátoři, členové vlády nebo předsedové ústředních orgánů státní správy,
- předsedové orgánů státní správy s celostátní působností,
- členové zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy.

Charakteristické pro první dvě skupiny z těchto výše uvedených funkcionářů je, že veřejný funkcionář se výkonu svého mandátu nebo funkce ujímá poté, co složí slib. Jiná situace je v rámci místní správy, tam člen zastupitelstva musí složit slib, ten však není automatickým klíčem k postavení veřejného funkcionáře, ale aby se člen zastupitelstva stal starostou, místostarostou, členem rady, je podmíněno další volbou. Ale nicméně, zastává-li veřejný funkcionář zákonem označenou funkci, pro to, aby byl veřejným funkcionářem, již není třeba splňovat další podmínky. Např. u funkce starosty není rozhodné, zda je příkazcem operace, nebo podepisuje správní rozhodnutí tím, že vykonává funkci starosty, má automaticky postavení veřejného funkcionáře.

Relativní osobní působnost je pak možné dovodit pro postavení veřejných funkcionářů uvedených v ustanovení § 2 odst. 2 zákona¹⁴¹, a sice pro tuto skupinu je charakterické, že tento veřejný funkcionář je v režimu určitého

¹⁴⁰ srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁴¹ srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

pracovněprávního vztahu, v organizačním uspořádání správního orgánu nebo příspěvkové organizace či organizační složky, zaujímá určitou úroveň řízení a vedle těchto skutečností musí ještě splnit některou z alternativních podmínek vymezených ustanovením § 2 odst. 3 zákona¹⁴². Tedy nakládat s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace nebo bezprostředně se podílet na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky anebo rozhodovat ve správním řízení.

Z tohoto pohledu pak můžeme hovořit o čtyřech základních skupinách veřejných funkcionářů.

3.3.1. obecné vymezení veřejných funkcionářů

Zákon č. 159/2006 Sb., přinesl toto vymezení:

První skupina byla tvořena poslanci, senátory a členy vlády.

Druhou skupinu tvořili vedoucí představitelé ostatních ústředních správních úřadů – tedy těch, v jejichž čele není člen vlády a dále výslovně uvedení, a to:

- předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,
- člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- člen prezidia Komise pro cenné papíry,
- soudce,
- člen bankovní rady České národní banky,
- prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu,
- veřejný ochránce práv,
- ředitel Bezpečnostní a informační služby,

¹⁴² srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace,
- člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání.

Do třetí skupiny zařadil volené funkcionáře z řad územních samosprávných celků:

- člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- starosta obce a členové rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

A čtvrtou skupinu pak tvořili ostatní veřejní funkcionáři, pro které zákonodárce stanovil splnění ještě dalších podmínek, jednalo se o:

a) příslušníka Policie České republiky a příslušníka Celní správy České republiky, za předpokladu, že:

- nakládá s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole,
- bezprostředně se podílí na přípravě a realizaci veřejných zakázek,
- rozhoduje ve správním řízení v záležitostech stanovených nařízením vlády,
- podílí se na vedení trestního stíhání.

b) státního zástupce,

c) člena statutárního orgánu, člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona,

d) vedoucího zaměstnance právnické osoby vzniklé ze zákona, pokud řídí další vedoucí zaměstnance,

e) vedoucího státního zaměstnance, který je oprávněn vést na jednotlivém stupni řízení správního úřadu podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu závazné příkazy,

f) vedoucího zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do obecního úřadu,

do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy.

V důvodové zprávě k návrhu zákona o střetu zájmů rozeslané poslancům jako tisk č. 1056/0¹⁴³ dne 27. července 2005 k části o rozšíření osob se však komentář zabýval pouze zařazením členů zastupitelstev krajů a obcí s rozšířenou působností. Hlavní důvod pro začlenění těchto zástupců navrhovatel spatřoval ve výrazném zvýšení pravomocí územních samospráv, čímž si ve své podstatě odůvodňoval nutnost zavedení preventivních mechanismů, které by bránily vzniku střetu zájmů. Jak je ale patrné z výše uvedených textů, záměr původně předložené důvodové zprávy nebyl zákonodárcem akceptován, a tak do skupiny veřejných funkcionářů nakonec byli zahrnuti představitelé všech obcí.

Shora uvedený výčet veřejných funkcionářů však i tak neměl dlouhého trvání, novelou zákona přijatou pod č. 216/2008 Sb., jejíž účinnost nastala dnem jejího vyhlášení, tj. 20. června 2008, opětovně došlo co do vymezení osobní působnosti zákona ke značným změnám, a sice:

vypuštění byli:

- člen prezidia Komise pro cenné papíry,
- soudce,
- ředitel Bezpečnostní a informační služby,
- ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace,
- příslušník Policie České republiky a příslušník Celní správy České republiky,
- státní zástupce.

¹⁴³ srovnej sněmovní tisk č. 1056/0, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období

Důvodem pro jejich vypuštění údajně byly tyto příčinné souvislosti: Komise pro cenné papíry končila svou činnost. Zahrnutí ředitele Bezpečnostní a informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace do výčtu veřejných funkcionářů a jejich vložení pod kuratelu transparentnosti nelze považovat za uvážlivý krok ze strany zákonodárce, a to jak s ohledem na bezpečnostní politiku státu, tak i ke znejistění postavení těchto osob. U soudců bylo namítáno zasahování do soudcovské nezávislosti a státní zástupci by pak z oblasti justice zůstali jedinými, kteří by nesli punc veřejného funkcionáře.

Doplňeni byli:

- inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- zástupce veřejného ochránce práv,
- člen zastupitelstva kraje, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva kraje, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- člen zastupitelstva obce, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- místostarosta obce.

Rovněž tak obsah odstavce 2 ustanovení § 2 novely zákona o střetu zájmů¹⁴⁴ stanovující další osoby, které jsou veřejnými funkcionáři, doznal radikálních změn, a to tak, že celé původní znění tohoto ustanovení bylo zrušeno a nahrazeno následujícím zněním:

a) ředitel bezpečnostního sboru a vedoucí příslušník bezpečnostního sboru 1. a 2. řídicí úrovně podle zvláštního právního předpisu v bezpečnostním sboru, s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb,

¹⁴⁴ srovnej zákon č. 216/2008 Sb.

b) člen statutárního orgánu, člen řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou členů správních rad veřejných vysokých škol a statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu, členů řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu samosprávných stavovských organizací zřízených zákonem,

c) vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku,

d) vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu v organizační složce státu, s výjimkou zpravodajských služeb,

e) vedoucí úředník územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy.

Aby se tito de facto úředníci stali veřejnými funkcionáři, zákonodárce váže na splnění některé z dalších podmínek, které jsou uvedeny v odst. 3¹⁴⁵ výše uvedeného ustanovení. Jedná se o:

a) nakládání s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč,

¹⁴⁵ srovnej ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 216/2008 Sb.

- b) bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky,
- c) rozhodování ve správním řízení, s výjimkou blokového řízení, nebo
- d) se podílí na vedení trestního stíhání.

Novelou zákona o střetu zájmů provedenou zákonem č. 158/2009 Sb., ze dne 4. června 2009, byl doplněn:
předseda Energetického regulačního úřadu.

3.3.2. fyzické osoby v působnosti územních samosprávných celků v postavení veřejného funkcionáře

Vzhledem k tomu, že svou rigorózní práci, jak jsem již uvedla na jiných místech, pojmám i za jakousi pomůcku pro pracovníky územních samosprávných celků, dovolím si na základě shora uvedeného výčtu promítnout vymezení veřejných funkcionářů u územní samosprávy i očima souvisejících zákonů.

V podmínkách územních samosprávných celků lze v tomto směru hovořit o třech kategoriích veřejných funkcionářů, a sice:

- a) ti veřejní funkcionáři, kteří vzešli z voleb
- b) ti veřejní funkcionáři, jejichž vztah k územním samosprávnému celku je založen pracovně právním vztahem
- c) ti veřejní funkcionáři, kteří jsou v pracovně právním vztahu k příspěvkové organizaci zřízené územním samosprávným celkem

Jaké předpoklady je nutné naplnit, abychom mohli mluvit o veřejném funkcionáři uvedeném v **první kategorii**:

- předpokladem číslo jedna je získat mandát a ten ve smyslu volebních zákonů vzniká zvolením, tedy ukončením hlasování

- poté složit slib
- dalším předpokladem je být členy zastupitelstva zvolen do funkce, kterou zákonodárce s postavením veřejného funkcionáře spojuje.

Na tomto místě musím do zákona o střetu zájmů vmístit i některá ustanovení zákonů upravující režim územních samosprávných celků.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, jednak stanoví, že funkce člena zastupitelstva obcí je veřejnou funkcí¹⁴⁶ a ze skupiny zastupitelů obce vyděluje¹⁴⁷ ty, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a ty členy zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů postavení a práva členů zastupitelstva kraje upravuje obdobně¹⁴⁸.

Novelou zákona č. 216/2008 Sb., došlo ke sjednocení textu, a to: „členy zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva kraje/obce“. Tedy byl odstraněn jeden z paradoxů původního znění zákona č. 159/2006 Sb., v tom slova smyslu, že na ty veřejné funkcionáře, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyli v pracovním poměru (jako např. absolventi škol, důchodci, nebo ti, kteří z jakéhokoliv důvodu ukončili svůj pracovní poměr) se zákon o střetu zájmů nevztahoval.

Ze shora uvedeného pak ve smyslu zákona o střetu zájmů lze dovodit, že veřejným funkcionářem je starosta a nově doplněná funkce „místostarosta“

¹⁴⁶ srovnej ustanovení § 70 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁷ srovnej ustanovení § 71 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁸ srovnej ustanovení § 32 a 46, zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

vždy a není rozhodné, zda tyto funkce jsou vykonávány formou dlouhodobého uvolnění nebo neuvolnění.

Další skupinou veřejných funkcionářů, kteří i když pro výkon funkce nejsou dlouhodobě uvolnění, jsou členové rady obce a kraje. V tomto případě se jedná o tu velkou skupinu veřejných funkcionářů, kteří mohou být v jiném závislém pracovním nebo služebním poměru.

Podmínky pro **druhou kategorii** spočívají v tomto trianglu – zaujímat postavení (pracovní pozici), být zařazen do úřadu a vykonávat činnosti. Jednotlivosti zákonodárce specifikuje takto:

- ve smyslu zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, se vedoucím úředníkem rozumí úředník, který je vedoucím zaměstnancem. Bližšího vysvětlení se nám pak dostává prostřednictvím zákoníku práce¹⁴⁹, který vedoucí zaměstnance vymezuje jako ty osoby, které jsou pověřeny vedením na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele, jsou oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny,

- být zařazen do úřadu, přičemž úřadem se rozumí: obecní úřad, městský úřad, magistrát statutárního města, magistrát územně členěného statutárního města, úřad městského obvodu nebo úřad městské části územně členěného statutárního města, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy. (poznámka autora rigorózní práce: v zákonem stanoveném výčtu chybí úřad městyse),

- a dále podílet se na výkonu správních činností. Abychom zjistili, co se rozumí správními činnostmi, opět musíme sáhnout do zákona o úřednících územních samosprávných celků¹⁵⁰. Jedná se tedy o plnění úkolů

¹⁴⁹ srovnej zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁰ srovnej zákon č. 312/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Třetí kategorie – člen příspěvkové organizace územního samosprávného celku a vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu příspěvkové organizace územního samosprávného celku.

Výrazem výkonu práva na samosprávu je oprávnění územních samosprávných celků spočívající ve zřizování či zrušování příspěvkových organizací a organizačních složek nebo v zakládání či zrušování právnických osob. V současné době situace vypadá tak, že příspěvkovými organizacemi jsou především základní školy a mateřské školy a v oblasti sociální péče domovy důchodců či domy s pečovatelskou péčí. V oblasti zdravotnictví se v současné době stalo módní záležitostí zakládat akciové společnosti, v oblasti kultury jsou rovněž zřizovány rozličné formy právnických osob. Jinými slovy územní samosprávné celky zakládají organizace, jejichž právní forma má nejrůznější podobu jako např. akciové společnosti, či společnosti s ručením omezeným, či veřejně prospěšné společnosti atd. V této souvislosti lze tedy právem poukázat na jistou formu diskriminace, jestliže ze všech možných forem uspořádání organizací, které mohou územní samosprávné celky zřizovat či zakládat, si zákonodárce jako veřejné funkcionáře vybral pouze zástupce z řad příspěvkových organizací.

Vedoucí zaměstnanec druhého stupně řízení je vymezen tak, že za vedoucího zaměstnance je považován ten zaměstnanec, který řídí vedoucí zaměstnance na 1. stupni řízení nebo vedoucí zaměstnanec-statutární orgán, který řídí práci podřízených zaměstnanců. Třetí stupeň řízení spočívá v oprávnění vedoucího zaměstnance řídit vedoucí zaměstnance na 2. stupni řízení, nebo vedoucí zaměstnanec-statutární orgán, řídí vedoucí zaměstnance na 1. stupni řízení, nebo vedoucí zaměstnanec-vedoucí organizační složky, řídí vedoucí zaměstnance na 1. stupni řízení. A konečně čtvrtý stupeň řízení hovoří o vedoucím -

zaměstnanec-statutární orgán, který řídí vedoucí zaměstnance na 2. stupni řízení, nebo vedoucí zaměstnanec - vedoucí organizační složky, který řídí vedoucí zaměstnance na 2. stupni řízení.

Pro zástupce jak kategorie druhé, tak kategorie třetí společně platí pro to, aby se stali veřejnými funkcionáři, že vedle postavení, které v organizační struktuře organizace zastávají, je třeba splnit ještě další podmínky, konkrétně se jedná o:

- a) nakládání s finančními prostředky jako příkazce operace
- b) podílení se na rozhodování při zadávání veřejné zakázky
- c) rozhodování ve správním řízení

K výše uvedeným důvodům za účelem případné exempce z postavení veřejného funkcionáře nabízím krátké zamyšlení:

ad a) zákonodárce v zákoně a ani předkladatel v důvodové zprávě blíže nespecifikují, k čemu či k jakému časovému úseku se má oněch 250 tis. Kč vztahovat, jinými slovy měl-li na mysli jednotlivé finanční operace, jejichž finanční hodnota v jednotlivých položkách nepřesáhne onu výše uvedenou částku, nebo jedná-li se o souhrn operací v průběhu kalendářního roku. Meziřesortní pracovní skupina k zákonu o střetu zájmů složená ze zástupců ministerstva spravedlnosti, ministerstva vnitra, svazu měst, obcí a krajů při zaujetí stanoviska k tomuto problému pomocí jazykového výkladu dospěla k závěru, že se částka 250 tis. Kč vztahuje na každou jednotlivou finanční operaci. Stanovisko je publikováno na webových stránkách ministerstva vnitra.

ad b) v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek se domnívám, že do této kategorie veřejných funkcionářů bude nutné zahrnout i ty případy, kdy veřejný funkcionář (vedoucí zaměstnanec, který řídí vedoucí zaměstnance, jak je popsáno výše), bude členem byť i jen hodnotící komise, neboť i tuto činnost je nutné považovat za podíl na rozhodování o veřejné zakázce.

ad c) ve vztahu k rozhodování ve správním řízení speciálně upozorňuji na jistá podceňování úlohy vedoucích zaměstnanců správních orgánů. Na mnoha místech se dá setkat s názorem: „ale já jsem to nevypracoval, já jsem to jenom podepsal, nic víc s tím nemám společného“. Takový názor považuji za sebevražedný. Je nutné si uvědomit, že právě oním podpisem správního rozhodnutí je završen proces rozhodování ve správním řízení, resp. završení procesu odpovědnosti. Pro střet zájmů totiž není důležité, kdo ve smyslu správního řádu připravoval podklady pro provedení správního řízení, kdo vypracoval návrh na rozhodnutí ve věci. Rozhodné je, komu je dána pravomoc ke „stvrzení věci“ svým podpisem, což dle mého názoru nepochybně vyplývá z organizační struktury správního orgánu nebo z pověření vedoucího správního orgánu, ten nese odpovědnost za rozhodnutí dané věci a tím naplňuje onu podmínku „rozhodování ve správním řízení“.

3.3.3. veřejný činitel

Na závěr pojednání o osobní působnosti zákona si dovoluji ještě malé upozornění, a to že nelze promiskue užívat pojem veřejný funkcionář a veřejný činitel. Pojem „veřejný funkcionář“ je pojmem vymezeným zákonem o střetu zájmů a jinými slovy je to ten, komu zákon v souvislosti s výkonem veřejné funkce ukládá určité povinnosti a omezení. Kdežto pojem „veřejný činitel“ je kategorií trestního zákona a za veřejného činitele je považován volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník¹⁵¹ orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Při výkonu oprávnění a pravomocí podle zvláštních právních předpisů je veřejným činitelem také fyzická osoba, která byla

¹⁵¹ srovnej ustanovení § 89 odst. 9 zákona č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů

ustanovena lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží. K trestní odpovědnosti a ochraně veřejného činitele se podle jednotlivých ustanovení trestního zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností. Funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník státního orgánu, samosprávy, ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru cizího státu, se za těchto podmínek považuje za veřejného činitele, pokud tak stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

3.4. časová působnost zákona

Obecně k časové působnosti zákona lze poukázat na nejrůznější komplikace. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů ze dne 16. března 2006 nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2007. Přičemž předpokládal, že první oznámení za předcházející rok se mají podat nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku, z této dikce tedy v praxi vyplývalo, že do 30. června 2007 se musí podat oznámení za dobu počínající od 1. ledna 2006 a končící dnem 31. prosince 2006, přičemž účinnost tohoto zákona, jak je uvedeno výše, nastala až 1. ledna 2007. Vzhledem ke sporné aplikovatelnosti resp. k základním principům retroaktivity, se prosadil názor, že prohlášení budou veřejnými funkcionáři dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů předkládána až k 30. červnu 2008. Obdobný postup pak byl aplikován i ve vztahu ke všem těm veřejným funkcionářům, kteří se jimi stali v souvislosti s přijetím novely zákona vydanou pod č. 216/2008 Sb., jejíž účinnost nastala dnem jejího vyhlášení, tj. 20. června 2008. Nově uvedení veřejní funkcionáři proto budou poprvé podávat prohlášení k 30. červnu 2009, s tím, že dobu rozhodnou, za kterou jsou povinni podávat prohlášení, považují dobu od 20. června 2008 do 31. prosince 2008. Naopak ti veřejní funkcionáři jako např. soudce, člen prezidia Komise pro cenné papíry, ředitel Bezpečnostní a informační služby a ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace atd., kteří byli zahrnuti v původním seznamu osob povinných a provedenou novelou byli z tohoto výčtu vyloučeni, mohli zažít dobrodiní zákonodárce

a prohlášení, pokud ho ovšem nepodali do 20. června 2008, tak nepodávat.

3.5. evidenční orgán

Evidenční orgán je zákonem o střetu zájmů obecně zmíněn v ustanovení § 14, a to těmito slovy: „Vedení registru zabezpečují evidenční orgány, kterými jsou...“ takovéto uvození nepochybně nastoluje celou škálu otázek, jako např.:

- jaký je to orgán, kdo za něho jedná?
- je to orgán ve smyslu správního orgánu předjímaného správním řádem?
- jaké úkony činí, může se správní řád přinejmenším vztahovat na postupy evidenčního orgánu?
- neuvedení správního řádu lze charakterizovat jako opomenutí zákonodárce, či je to spoléhání na využití všeobjímajícího ustanovení § 177 správního řádu?
- má evidenční orgán nějaký nadřízený orgán? Kdo kontroluje jeho činnost?
- podléhá nějakým dozorovým kompetencím?
- který orgán by např. byl příslušný k provedení přešetření vyřízení stížnosti?

Takových a podobných otázek lze bezpochyby rozprostřít mnoho. Pro tvoření odpovědí nám však zákonodárce skýtá pramalou oporu. Nicméně ve smyslu judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně¹⁵². Ve smyslu zákona o střetu zájmů zákonodárce žádá toliko vedení registru, rozhodování o právech či povinnostech ze strany evidenčního orgánu se nepředpokládá. Vzhledem k výslovně určenému postavení evidenčního orgánu nelze se dopátrat existence nadřízeného orgánu ani orgánu, který by byl způsobilý

¹⁵² srovnej usnesení II. ÚS 75/93, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 2, s. 201

k provedení kontroly či dozoru, i když asi jisté možnosti k provedení dozoru lze dovést pouze v těch případech, kdy evidenčním orgánem je starosta, který současně plní funkci orgánu ve smyslu jiné právní úpravy, tj. zákona o obcích. Připustíme-li možnost dozoru, pak stejně zůstává velkou otázkou, jaké nám zákonodárce nabízí nástroje k zajištění nápravy. Podle mého názoru jsou tyto nástroje nedostatečné, neboť například problém nečinnosti je i pomocí dozorových nástrojů neřešitelný. Rovněž tak přešetření vyřízení stížnosti postupem předvídaným ustanovením § 175 odst. 7 správního řádu je nemožné.

3.5.1. druhy evidenčních orgánů

Zákon č. 159/2006 Sb., evidenčními orgány ustanovuje:

a) mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky pro poslance, členy vlády nebo vedoucí jiných ústředních orgánů státní správy, v jehož čele není člen vlády, předsedu Úřadu pro ochranu osobních údajů, předsedu Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, člena Rady Českého telekomunikačního úřadu, člena prezidia Komise pro cenné papíry, člena bankovní rady České národní banky, prezidenta, viceprezidenta a člena Nejvyššího kontrolního úřadu, veřejného ochránce práv, ředitele Bezpečnostní a informační služby, ředitele Úřadu pro zahraniční styky a informace a člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,

b) mandátový a imunitní výbor Senátu Parlamentu České republiky pro senátory a soudce,

c) ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy, v jehož čele není člen vlády, v jehož působnosti vykonávají funkci tyto veřejní funkcionáři:

- příslušník Policie České republiky a příslušník Celní správy České republiky,
- státní zástupce,
- člen statutárního orgánu, člen řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona,

- vedoucí zaměstnanec právnické osoby vzniklé ze zákona, pokud řídí další vedoucí zaměstnance,
- vedoucí státní zaměstnanec, který je oprávněn vést na jednotlivém stupni řízení správního úřadu podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu závazné příkazy,

d) ředitel krajského úřadu pro člena zastupitelstva kraje, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn a člena rady, který pro výkon funkce není dlouhodobě uvolněn a pro vedoucího zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do krajského úřadu,

e) ředitel Magistrátu hlavního města Prahy pro člena zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn a člena rady, který pro výkon funkce není dlouhodobě uvolněn a pro vedoucího zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do Magistrátu hlavního města Prahy,

f) tajemník městského úřadu, magistrátu statutárního města nebo magistrátu územně členěného statutárního města, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města pro člena zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člena rady, který pro výkon funkce není dlouhodobě uvolněn, pro starostu obce a členy rady obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a pro vedoucího zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, nebo úřadu městské části hlavního města Prahy, jde-li o členy

zastupitelstva jejich obce nebo vedoucí úředníky v jejich úřadu nebo magistrátu,

g) tajemník obecního úřadu pro člena zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn a pro starostu obce, pro členy rady obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a pro vedoucího zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do obecního úřadu,

h) starosta, v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, pro člena zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn a pro starostu obce a členy rady obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a pro vedoucího zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do obecního úřadu.

Novela zákona o střetu zájmů¹⁵³ jednak obohatila evidenční orgány o další subjekt, kterým se stala Česká národní banka, ale pouze pro ty veřejné funkcionáře, kteří jsou jejími zaměstnanci v pracovní pozici vedoucího zaměstnance 2. až 4. stupně řízení a současně se podílí na některé z činností stanovených v ustanovení § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů. Pokud se týká člena bankovní rady České národní banky, ten jak je výše uvedeno, předává svá čestná prohlášení evidenčnímu orgánu, kterým je mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Jednak se novela dle mého názoru značně nešťastně dotkla kompetencí některých ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy, v jehož čele není člen vlády. S její účinností tyto evidenční orgány zabezpečují vedení registru i pro veřejné funkcionáře z řad příspěvkových organizací zakládaných územními samosprávnými celky! Vezmeme-li v potaz, že Česká republika má zhruba 6, 5 tisíc obcí a v kolika z nich jsou

¹⁵³ srovnej zákon č. 216/2008 Sb.

mateřské školy a základní školy, střední školy, vyšší odborné školy, školská zařízení atd. a že ve velkých městech je těchto subjektů i několik, pak z tohoto pohledu asi nejrozsáhlejší agendu bude zpracovávat ministerstvo školství, tělovýchovy a mládeže.

Z výše uvedeného přehledu tedy vyplývá, že evidenčním orgánem, co do svého postavení je neuvěřitelný pel-mel, a v principu existuje v podobě, která svým způsobem závisí na orgánu, z něhož se veřejní funkcionáři rekrutují. Tedy od správních orgánů (ministerstva, ústřední orgány státní správy a jiné státní orgány) přes pomocné orgány, až po fyzické osoby, které postavení orgánu evidentně nemají.

S ohledem na text zákona, že ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy, v jehož čele není člen vlády, vede registr i pro ty veřejné funkcionáře, v jehož oboru působnosti vykonává veřejný funkcionář funkci, tedy z řad vedoucích „příspěvkové organizace územního samosprávného celku“ je možné předvídat různé komplikace, neboť není zcela zřejmé, které z ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy povede registr např. pro ředitele technických služeb, zoologických zahrad apod.

3.5.2. vedení registru

Jaké kompetence zákonodárce evidenčním orgánům svěřil, vyplývá z níže uvedeného přehledu:

1) ve vztahu k veřejným funkcionářům:

- přijímání a evidenci oznámení,
- uchovávání oznámení podaných příslušnému evidenčnímu orgánu po dobu 5 let ode dne skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře,
- dohlížení nad úplností údajů.

2) ve vztahu k žadatelům:

- ověřování žádostí a udělování uživatelského jména přístupového hesla k nahlížení do registru,

- přijímání sdělení o skutečnostech, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v registru;
- uschovávání žádostí podaných příslušnému evidenčnímu orgánu po dobu 5 let ode dne podání žádosti,
- vedení registru i v elektronické podobě.

Ke shora uvedeným povinnostem evidenčního orgánu si dovoluji uvést několik poznámek k problematice „nahlížení“.

Ve smyslu správního řádu hovoříme o „nahlížení do spisu“, ve smyslu zákona o střetu zájmů budeme zkoumat „nahlížení do registru oznámení“. Správní řád otázku nahlížení spojuje s účastenstvím v daném řízení nebo s existencí právního zájmu nebo jiného vážného důvodu. Toto postavení nebo existence výše uvedených důvodů je rozhodující pro umožnění nahlédnutí či odepření nahlížení.

Podle zákona o střetu zájmů je možnost nahlížení do registru dána ve prospěch každého, vázaná je toliko na vyplnění žádosti, která musí obsahovat kvalifikované náležitosti. V případě žádosti o umožnění přístupu k registru v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě evidenční orgán ověří žádost a poté žadateli udělí uživatelské jméno a přístupové heslo do registru. Zákon o střetu zájmů nepočítá s institutem odepření nahlížení.

Zaměříme-li se na problematiku „ověření žádosti“, pak nepochybně vyvstává otázka jakým způsobem ověřovat žádost a do jaké hloubky. V případě, že žadatel se dostaví k evidenčnímu orgánu osobně, dle mého názoru by evidenční orgán měl mít možnost využít oprávnění stanoveného ve správním řádu spočívající v požádání o předložení průkazu totožnosti, dle něhož lze osobu identifikovat. Ve vztahu k obsahu žádosti je pak nutné setrvat na stanovisku, že ten vychází ze speciální úpravy dané zákonem

o střetu zájmů¹⁵⁴. V případě postoupení žádosti dálkovým přístupem, může být řešení této problematiky ještě složitější. Zákon o střetu zájmů totiž nepočítá při tomto způsobu komunikace mezi žadatelem a evidenčním orgánem s využitím institutu zaručeného elektronického podpisu. V takovém případě lze dle mého názoru od evidenčního orgánu očekávat ověření žádosti pouze po formální stránce, tedy obsahuje-li žádost všechny zákonem požadované údaje.

3) ve vztahu k třetím subjektům:

- poskytování dokladů orgánu příslušnému o věci jednat,
- členové evidenčního orgánu a další osoby, které přicházejí s evidovanými údaji do styku, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se z těchto údajů dozvěděli.

Tuto kapitolu bych ráda uzavřela připomenutím i oněch nejasností kolem pojmu „centrální adresy“. S institutem „centrální adresa“ pracoval zákon o veřejných zakázkách¹⁵⁵, který pojmem centrální adresa rozuměl místo, kde jsou ve veřejně přístupném informačním systému (Internet) uveřejněny informace určené zákonem. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů v několika ustanoveních rovněž užil onoho slovního spojení „centrální adresa“, avšak obsah tohoto pojmu nevysvětlil. Na straně zástupců územních samosprávných celků vznikl dojem, že ministerstvo vnitra, jakožto jejich metodický orgán se ujme svého koordinačního postavení a hlavně z důvodu jednotného výkonu této agendy zabezpečí jednotný počítačový program pro všechny obce a kraje. Snaha zhojit tento nedostatek či vyhovět těmto voláním se projevila v souvislosti s projednáváním novely zákona – tj. zákona č. 216/2008 Sb., formou nového ustanovení, jehož obsah byl navržen v tomto znění:

¹⁵⁴ srovnej ustanovení § 13, odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁵ srovnej zákon č. 40/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

„Za § 14 se vkládá nový § 14a, který včetně nadpisu zní:

“§ 14a

Speciální ustanovení o vedení registru v elektronické podobě

1. Pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. k) až m) a odst. 2 písm. e) vede registr v elektronické podobě Ministerstvo vnitra.
2. Evidenční orgány uvedené v § 14 odst. 1 písm. e) až h) zajišťují zhotovení elektronických verzí oznámení učiněných podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 způsobem a prostředky, které stanoví Ministerstvo vnitra vyhláškou.
3. Evidenční orgány uvedené v § 14 odst. 1 písm. e) až h) zajišťují předání elektronických verzí oznámení a jejich doplnění Ministerstvu vnitra způsobem a prostředky, které Ministerstvo vnitra stanoví vyhláškou.”.

Shora uvedený text bohužel schválen nebyl, a proto nastala situace taková, jaká je, a sice, že každá obec si obstarala některý z nabízených programů na trhu, což však z hlediska celorepublikové působnosti má za následek, že v blízké budoucnosti pro jejich inkompatibilitu nebude možné tyto jednotlivé programy on-line sjednotit.

Byť se zákonodárce snažil o vymýcení slovního spojení „centrální adresa“ z textu zákona, opět díky legislativním chybám se tak nestalo a tudíž i po provedené novele zákona o střetu zájmů¹⁵⁶ je možné i nadále se setkat s tímto textem: „ověřování žádostí a udělování uživatelského jména přístupového hesla k nahlížení do registru v elektronické podobě na **centrální adrese** prostřednictvím veřejné datové sítě“.

¹⁵⁶ srovnej ustanovení § 14 zákona č. 216/2008 Sb.

4. úkoly evidenčního orgánu

4.1. vymezení problému

Jak jsem v této práci několikrát uvedla, jedním z prvořadých cílů zákona bylo zajistit co největší transparentnost veřejného života, kontrolu nad jednáním těch osob, jejichž konkrétní postavení a s tím spojené pravomoci by mohly vykazovat nežádoucí účinky. V této kapitole budu pojednávat jak o právech žadatelů, tak o povinnostech veřejných funkcionářů, které se svým způsobem sbíhají u evidenčních orgánů.

4.2. druhy oznámení a žádosti

Zákonodárce vyžaduje, aby veřejní funkcionáři podávali následující druhy oznámení o:

- a) osobním zájmu
- b) jiných vykonávaných činnostech
- c) majetku nabytém v průběhu výkonu funkce
- d) příjmech, darech a závazcích.

Podrobná úprava těchto prohlášení je stanovena prováděcí vyhláškou ministerstva spravedlnosti¹⁵⁷, kterou se stanoví struktura a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů. Pokud se jedná o formu, zákonodárce počítá s čestným prohlášením.

Komunikace mezi žadatelem a evidenčním orgánem je zákonodárcem předvídána pouze v písemné podobě, a to buď:

- a) osobně u evidenčního orgánu,
- b) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nebo
- c) elektronicky do elektronické podatelny evidenčního orgánu.

¹⁵⁷ srovnej vyhlášku MS č. 578/2006 Sb.

4.2.1 nahlížení do registru

Každý má právo bezplatně nahlížet do registru a pořizovat si z něj opisy a výpisy, a to buď u evidenčního orgánu nebo v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Pokud se jedná o vlastní písemnou žádost, musí obsahovat jméno, příjmení, datum narození, trvalý pobyt, adresu pro doručování žadatele a dále údaj o tom, zda žadatel bude do registru nahlížet osobně nebo v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Jedná-li se o komunikaci v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě, evidenční orgán udělí žadateli uživatelské jméno a přístupové heslo do registru, které bez zbytečného odkladu doručí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb do vlastních rukou žadatele nebo osobně předá v souvislosti s podáním žádosti žadatelem u evidenčního orgánu. Zákonodárce neřeší otázku, zda udělení přístupového hesla lze vázat na určitou lhůtu, nebo zda se jedná o přístup do registru na dobu neurčitou. Přestože zákon v tomto ohledu žádnou odpověď nenabízí, z ryze praktických důvodů se přimlouvám za stanovení doby určité, což může být např. v délce několika týdnů.

Vlastní výpisy či opisy evidenční orgán neověřuje a dále poznamenávám, že takovéto listiny nemají charakter veřejných listin. Žadatelé o přidělení přístupového hesla k nahlížení do registru v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě musí být evidenčním orgánem poučeni o zákazu jeho sdělení třetí osobě.

Zákonodárce neupravuje postup evidenčního orgánu v těch případech, kdy nelze hovořit o tom, že podaná žádost je bezvadná, např. žádost nebude obsahovat datum narození, nebo nebude obsahovat údaj o tom, zda chce nahlížet do registru osobně nebo v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Toto jsou nepochybně záležitosti, které by byly řešitelné v režimu základních zásad činnosti správního orgánu, tzn. vyzvat žadatele k jejímu doplnění.

4.2.2. skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů

Vedle vyřizování žádostí však zákonodárce počítá i s přijímáním sdělení o skutečnostech, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v registru. Taková sdělení mohou být písemná nebo lze podat též v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Povinností evidenčního orgánu pak je do 30 dnů ode dne obdržení sdělení písemně oznámit tomu, kdo sdělení podal, jak s ním bylo naloženo. V případě, že sdělení bylo učiněno v elektronické podobě, na rozdíl od správního řádu, který spojuje způsob odpovědi elektronickou formou pouze na požádání účastníka, zákon o střetu zájmů rovnou připouští možnost odpovědět stejným způsobem. Z výše uvedené úpravy lze učinit resumé, že zákonodárce pouze stanovuje písemnou formu, nezabývá se však formálními náležitostmi, které takové písemné podání musí mít. Jinými slovy neřeší, musí-li mít obecné náležitosti ve smyslu ustanovení § 37 správního řádu¹⁵⁸, nebo může-li být takové podání i bez některé náležitosti, jako např. bez podpisu. Pokud budu hovořit o svém postoji k danému tématu, pak zdůrazňuji, že k takovému podání bez podpisu zásadně přistupuji z pohledu jeho obsahu. Tedy naznačuje-li skutečnosti o neúplnosti či nepravdivosti některých údajů uvedených veřejným funkcionářem, nebo jsou-li v takovém podání naznačeny znaky přestupku, pak je nutné bezodkladně oznámit takovou skutečnost příslušnému orgánu státní správy k prověření a případnému zahájení přestupkového řízení.

4.3. lhůty

Lhůty jsou obecně zákonodárcem vázány na různé skutečnosti, jako např. do určité doby omezit některé činnosti, o čemž již bylo pojednáno v kapitole 3.2.3. nebo lhůty, ve kterých se ukládá povinným subjektům něco vykonat, např. podat oznámení.

¹⁵⁸ srovnej ustanovení § 37, zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

4.3.1. lhůty pro podávání oznámení

Lhůty k podávání oznámení můžeme členit na lhůty jednorázové – vázané na povinnost sdělit určitou skutečnost anebo na lhůty určené ke splnění pravidelné povinnosti, či lhůty mimořádné vázající se na skončení výkonu funkce.

4.3.1.1. lhůty ad hoc

V souvislosti s jednáním ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona je veřejný funkcionář povinen, pokud bude vystupovat v rozpravě, předkládat návrh nebo bude-li oprávněn hlasovat¹⁵⁹, 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. Zákonodárce ukládá veřejnému funkcionáři oznámení podat ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování. Toto oznámení je vždy součástí zápisu z jednání.

4.3.1.2. lhůty pravidelné

Zákonodárce ukládá veřejným funkcionářům po celou dobu výkonu funkce podávat oznámení, a to ve lhůtách stanovených zákonem, tedy:

- nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku.

V souvislosti s podáváním čestných prohlášení k 30. červnu je nutné zmínit, že tato lhůta svědčí i těm ženám, které vykonávají funkci veřejného funkcionáře a výkon této funkce dočasně přerušují v souvislosti s čerpáním mateřské či rodičovské dovolené nebo svědčí i mužům, kteří rovněž výkon funkce veřejného funkcionáře přerušují v souvislosti s čerpáním rodičovské dovolené. Jinými slovy v souvislosti s nástupem mateřské či rodičovské dovolené nelze uplatnit povinnost podat čestné prohlášení do 30 dnů, neboť čerpání mateřské ani rodičovské dovolené neznamená skončení

¹⁵⁹ srovnej ustanovení § 8, zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

výkonu funkce. Tedy z tohoto hlediska je nutné čestné prohlášení podat do 30. června následujícího roku za rok předcházející, ve kterém funkce veřejného funkcionáře byla vykonávána. Po dobu čerpání mateřské či rodičovské dovolené se čestné prohlášení nepodává, neboť nejsou naplněny podmínky výkonu veřejné funkce. Povinnost podat čestné prohlášení se obnovuje až s faktickým výkonem veřejné funkce.

4.3.1.3. Ihůty mimořádné

V případě ukončení výkonu funkce (ať již jde o jakýkoliv důvod objektivní – např. veřejný funkcionář byl odvolán z funkce, skončení volebního období nebo subjektivní důvod např. vlastní rezignace na výkon funkce) je veřejný funkcionář ve smyslu ustanovení § 12 povinen učinit oznámení nejpozději do 30 dnů ode dne jeho ukončení. Oznámení veřejný funkcionář podává písemně evidenčnímu orgánu a za písemné oznámení se považuje též oznámení podané v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě, opatřené zaručeným elektronickým podpisem.

V souvislosti s proběhnuvšími volbami do zastupitelstev krajů musím zmínit jednu ze zkušeností, resp. jeden z problémů, který vznikl na základě provedené novely zákonů o obcích, o krajích i o hlavním městě Praze a zákonem o střetu zájmů.

A sice zákonem č. 298/2008 Sb., ze dne 17. července 2008, byla provedena změna zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a to víceméně z praktických důvodů k překlenutí období mezi volbami. Tímto zákonem se nově stanoví, že rada vykonává své pravomoci i po ukončení funkčního období zastupitelstva, a to až do zvolení nové rady. K modifikaci výkonu povinností resp. pravomocí došlo i u orgánů „dosavadního hejtmána“ a „dosavadního starosty“.

V čem je však problém? V okamžiku zveřejnění shora uvedené novely zákonů o obcích, krajích a hlavním městě Praze došlo k nelítostné polemice, jak plnit úkoly stanovené zákonem o střetu zájmů, tedy jak je to s onou 30-ti denní lhůtou ode dne ukončení výkonu funkce, resp. kterým dnem výkon funkce vlastně skončil. První skupina tvrdí, že se tak stalo v okamžiku ukončení hlasování, tedy okamžikem skončení mandátu, druhá skupina tvrdí, že se tak stalo až zvolením nové rady.

Já sama se přikláním k názoru, že oním rozhodným okamžikem pro počátek běhu třicetidenní lhůty pro podání oznámení dle zákona o střetu zájmů je den následující po zániku mandátu. A pro úplnost poznamenávám, že k zániku mandátu dochází ukončením hlasování, což je ve 14.00 hod druhého dne voleb. Skutečnost, že členové rady ještě nějakou určitou dobu rozhodují některé věci, není vázána na jejich osobní výkon funkce veřejného funkcionáře zprostředkovaný zvolením do funkce člena zastupitelstva, ale pouze jako důsledek výkonu pravomocí jistého orgánu.

5. odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností

5.1. vymezení problému

Obecně je nutné odpovědností za porušení povinností rozumět povinnost nést zákonem stanovenou újmu v případě, že nastane zákonem předpokládaná skutečnost, kterou je porušení právní povinnosti. V této kapitole chci ukázat ve vývojových souvislostech rozsah odpovědnosti veřejných funkcionářů, přehled jednotlivých kompetentních orgánů příslušných k rozhodování o porušení povinností, pohovořit o způsobu zahajování řízení a rozhodování, shrnout vývoj jednotlivých skutkových podstat, jakož i vývoj sankcí.

Níže uvedený přehled orgánů, které byly povolány k projednávání porušení povinností veřejnými funkcionáři, je vytvořen v časové ose od doby I. republiky až po současnost.

5.1.1. zákon č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě

Dle výše uvedeného zákona byl tímto orgánem volební soud¹⁶⁰ s těmito pravomocemi: „Uznan-li volební soud, že u určitého člena Národního shromáždění nastal případ neslučitelnosti podle tohoto zákona, vysloví nálezem, že člen jest povinen do 14 dnů ode dne doručení nálezu - pro které platí obdobně předpisy civilního řádu soudního o doručování žalob - zanechat činnosti, která byla uznána neslučitelnou s členstvím v Národním shromáždění. Zjistí-li se však, že člen Národního shromáždění byl veden pohnutkami nečestnými a při tom buď vážně poškodil zájem státní nebo se obohatil, zbaví jej volební soud mandátu.

Nepodá-li člen Národního shromáždění ve stanovené lhůtě předsednictvu příslušné sněmovny písemného prohlášení o tom, že nálezem volebního soudu vyhověl, pokládá se za to, že se vzdává mandátu. Pokračuje-li člen Národního shromáždění i po svém písemném prohlášení v neslučitelné činnosti, zbaví jej volební soud k novému návrhu předsednictva sněmovny mandátu.“

5.1.2. zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu

Evidenci písemných oznámení a přiznání dle výše uvedeného zákona¹⁶¹ vedl předseda České národní rady, přičemž kopie těchto přiznání¹⁶² byla přístupná v budově České národní rady občanům za podmínek a v rozsahu stanoveném usnesením České národní rady.

¹⁶⁰ srovnej ustanovení § 15, zákona č. 144/1924 Sb.

¹⁶¹ srovnej ustanovení § 16, zákona č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁶² srovnej ustanovení § 6, odst. 2, zákona č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Ústavní činitel měl za povinnost písemně oznámit předsedovi České národní rady, že

- a) provozuje nebo vykonává podnikatelskou nebo jinou výdělečnou činnost s výjimkou správy vlastního majetku,
- b) je členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob,
- c) učinit písemné přiznání o příjmech a darech.

V přiznání o příjmech zákonodárce vyžadoval správné a úplné uvedení zdroje, druhu, výše a dne

- a) příjmu z činností uvedených výše, vyjma příjmu za výkon funkce ústavního činitele,
- b) příjmu z činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké a za projevy a veřejná vystoupení,
- c) příjmu z cenných papírů, dividend, tantiém, úroků a nájmu.

Totéž pravidlo platilo pro dary a jiné výhody, zejména úhrady za dopravu, ubytování, stravování nebo zábavu, pokud jednotlivě částky přesáhly hodnotu 500 Kčs a nebyly poskytnuty osobami blízkými či jako projev osobní pohostinnosti.

V případě porušení zákona měl každý ústavní činitel právo navrhnout předsedovi České národní rady, aby rozhodl, zda jednání ústavního činitele je v souladu s tímto zákonem. Tento návrh pak musel předseda České národní rady s ústavním činitelem, proti němuž návrh směřoval, projednat. **Tedy bez sankce!**

5.1.3. zákon č. 228/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu

Tato novela zákona zavedla do systému zákona vedle čestných prohlášení i institut neslučitelnosti některých funkcí, a sice s funkcí poslance nebo

senátora se staly neslučitelné funkce¹⁶³ vykonávané v pracovním nebo služebním poměru

a) k ministerstvu nebo jinému správnímu úřadu, pokud jde o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se při výkonu státní správy rozhoduje,

b) ke státnímu zastupitelství nebo soudu, Armádě České republiky, Policii České republiky, Vězeňské službě České republiky, Bezpečnostní informační službě, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, Úřadu vlády České republiky, státním fondům, Fondu národního majetku České republiky a Pozemkovému fondu České republiky, nejde-li o funkce pomocného nebo obslužného charakteru.

V principu zákonodárce tak reagoval na novou úpravu vycházející z Ústavy, která pro poslance a senátory měla za následek, v případě vzniku neslučitelnosti, zánik mandátu.

A pokud by zaměstnanec vykonávající funkci v pracovním nebo služebním poměru k subjektům výše uvedeným, byl zvolen poslancem nebo senátorem, je ode dne složení slibu¹⁶⁴ po dobu trvání mandátu uvolněn od výkonu práv a povinností, které z jeho pracovního nebo služebního poměru vyplývají.

Tedy pro pracovníky těchto orgánů nastalá právní úprava znamenala jejich vymanění resp. ukončení neudržitelného stavu, kdy pracovníkovi, který se stal poslancem nebo senátorem, byla odejmuta možnost úkolovat svého ministra v rámci interpelací, který poslancem nebo senátorem nemusel být, resp. nebyl.

Bohužel v oblasti případných následků za porušení povinností veřejnými funkcionáři tato novela nic nového nepřinesla. Resp. zákonodárce stanovil, že předseda příslušné komory Parlamentu na její nejbližší schůzi veřejně

¹⁶³ srovnej článek 22 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁴ srovnej článek 23 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

vyhlásí rozhodnutí mandátového a imunitního výboru i s jeho odůvodněním. Stejným způsobem bylo nutné vyhlásit i to, že podnět proti veřejnému funkcionáři byl zamítnut. Uložit případnou sankci ve formě pokuty zákonodárce neumožňoval.

5.1.4. zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu

Novelou zákona ČNR č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu, provedenou zákonem č. 96/2005 Sb., jednak došlo k rozšíření okruhu osobní působnosti zákona a tudíž i k nutnému ustanovení kompetentních orgánů k vedení evidence oznámení o činnostech, příjmech, darech a závazcích a o nemovitém majetku. Na úrovni Parlamentu se jím stal mandátový a imunitní výbor příslušné komory, přičemž písemné oznámení senátor doručoval předsedovi Poslanecké sněmovny a poslanec, člen vlády a vedoucí ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, pak předsedovi Senátu. Pokud jde o lhůty, bylo stanoveno u oznamování činností bez zbytečného průtahy, nejpozději však do 30 dnů po zahájení či ukončení této činnosti. Oznámení o nabytí vlastnických nebo dalších věcných práv k nemovitému majetku, byl veřejný funkcionář povinen podat do konce června každého následujícího roku, po dobu výkonu své funkce, písemně za uplynulý kalendářní rok. Předseda příslušné komory pak shora uvedená oznámení předal mandátovému a imunitnímu výboru komory, jejímž byl předsedou.

Vhledem k tomu, že na základě výše uvedené novely zákona se veřejnými funkcionáři stali i členové zastupitelstva krajů a obcí, pak na této úrovni se oním orgánem stal kontrolní výbor zastupitelstva kraje či obce.

V případech, kdy příslušný výbor obdržel podnět o tom, že veřejný funkcionář jednal v rozporu se svým čestným prohlášením nebo čestné prohlášení neučinil, ačkoliv je učinit měl, po posouzení obsahu skutečností

v něm uvedených mohl buď zahájit řízení nebo v opačném případě mohl podnět odmítnout. Rozhodnutí o zahájení řízení i o odmítnutí podnětu se stalo konečným. Podnět se projednával v neveřejném jednání. Jestliže se veřejný funkcionář před hlasováním o návrhu usnesení své funkce vzdal nebo z ní odstoupil, příslušný výbor řízení zastavil. A opět toto rozhodnutí se stalo konečným.

Obsahem rozhodnutí se stal výrok, který určoval rozsah jednání veřejného funkcionáře. Např., že veřejný funkcionář, proti němuž podnět směřoval, **jednal v rozporu** se svým čestným prohlášením nebo čestné **prohlášení neučinil**, ačkoliv je učinit měl, a v čem je podstata tohoto jednání. Pokud rozhodnutí obsahovalo výrok o tom, že veřejný funkcionář jednal v rozporu se svým čestným prohlášením nebo čestné prohlášení neučinil, ačkoliv je učinit měl, bylo možné veřejnému funkcionáři tímto rozhodnutím zároveň uložit **pokutu**, a to až do výše 30 000 Kč. Zákonodárce vyžadoval odůvodnění takového rozhodnutí. Proti rozhodnutí se nepřipouštěl žádný opravný prostředek. Předseda příslušné komory Parlamentu, hejtman či starosta na nejbližší schůzi příslušné komory Parlamentu nebo zastupitelstva kraje či města **veřejně vyhlášoval rozhodnutí** příslušného výboru i s jeho odůvodněním. Stejným způsobem se vyhlášovala i skutečnost, že podnět proti veřejnému funkcionáři byl zamítnut.

Příslušný výbor o podnětu rozhodoval usnesením, zpravidla nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Rozhodnutí se doručovalo neprodleně veřejnému funkcionáři, proti němuž podnět směřoval a dále tomu, kdo podal podnět, a rovněž předsedovi příslušné komory Parlamentu, hejtmanovi nebo starostovi.

5.1.5. zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Tímto zákonem došlo k dalšímu rozdělení kompetencí, a to v tom slova smyslu, že byly stanoveny orgány k vedení registru na straně jedné, a jiný orgán byl stanoven k projednávání porušení povinností.

K vedení registru byly ustanoveny orgány v návaznosti na oblast působení veřejných funkcionářů, jak jsem již podrobně citovala v bodu 3.5.1. druhy evidenčních orgánů.

Orgány, které byly povolány k rozhodování o porušení povinností veřejnými funkcionáři, se staly soudy ve správním soudnictví. Zákonem¹⁶⁵ o střetu zájmů byla do hlavy VI. vložena jakási úprava řízení před tímto orgánem, tedy soudu se ukládalo zahájit řízení o porušení povinností veřejnými funkcionáři na návrh, který mohl podat buď evidenční orgán, a to pokud na základě zjištěných skutečností nebo sdělení došel k závěru, že existuje důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu zákonem nebo v principu každý, kdo měl důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu zákonem. Návrh na zahájení řízení bylo možné podat ve lhůtě nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy se evidenční orgán nebo osoba oprávněná k podání návrhu dozvěděla o skutečnostech nasvědčujících tomu, že došlo k porušení tohoto zákona, nejdéle však do 5 let ode dne, kdy k takovéto skutečnosti došlo, bez ohledu na to, zda mezitím veřejnému funkcionáři jeho funkce skončila.

Za účastníky řízení pak zákonodárce stanovil navrhovatele a veřejného funkcionáře, proti němuž se řízení vede.

Pouze soud byl oprávněn přezkoumávat, zda údaje v oznámeních vedených v registru jsou přesné, pravdivé a úplné, k čemuž měl oprávnění vyžadovat součinnost, a to jak od příslušných státních orgánů, územních samosprávných celků, tak i dalších právnických či fyzických osob. Zákonodárce naformuloval i presumpci nesprávnosti, a to pro případy, kdyby veřejný funkcionář odmítl zprostit správce daně mlčenlivosti. I kdyby se veřejný funkcionář před rozhodnutím soudu vzdal funkce veřejného funkcionáře nebo byl z této funkce odvolán, byl soud povinen řízení dokončit.

¹⁶⁵ srovnej zákon č. 159/2006 Sb.

Změny právní úpravy se dotkly i oblasti procesu zveřejňování rozhodnutí. A sice rozhodnutí, které nabylo právní moci, byl soud povinen zaslat i evidenčnímu orgánu, který vedl registr týkající se veřejného funkcionáře. Zveřejnění rozhodnutí včetně jeho odůvodnění bylo svěřeno dalšímu orgánu, a sice předseda Poslanecké sněmovny, předseda Senátu, předseda vlády, primátor hlavního města Prahy, primátor statutárního města, hejtman kraje nebo starosta obce měl za povinnost ho oznámit na nejbližší schůzi příslušného orgánu, tedy Poslanecké sněmovny, Senátu, vlády nebo příslušného zastupitelstva kraje nebo obce, týkající se veřejného funkcionáře, který byl členem tohoto orgánu, popřípadě zaměstnancem územního samosprávného celku. Rozhodnutí týkající se ostatních veřejných funkcionářů v postavení zaměstnanců oznamoval předseda vlády na schůzi vlády, na kterou byl přizván příslušný veřejný funkcionář.

Stejným způsobem se oznamovalo, že návrh proti veřejnému funkcionáři byl zamítnut. Navíc takové rozhodnutí, včetně jeho odůvodnění bylo nutné patřičným způsobem zveřejnit, a to nejpozději do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě na elektronické adrese, přičemž doba zveřejnění byla stanovena na 6 měsíců. Rozhodnutí týkající se veřejných funkcionářů z řad členů zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy se v těch případech, kdy technické prostředky obce neumožňovaly jeho zveřejnění v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě, zveřejňovala vyvěšením na úřední desce obce. Rozhodnutí muselo být zveřejněno po dobu 6 měsíců. Byť zákonodárce sám takové počínání za sankci nepovažuje, já jsem naprosto opačného názoru. Jednak takové zveřejňování o tom, že někdo se něčeho dopustil mi silně zavání praktikami užívanými v 50-tých letech minulého století, jednak ho vnímám jako prostředek značně devastující osobní integritu každého jednotlivce, neboť v takovém případě nejde jen o osobu veřejného funkcionáře, ale jde i o jeho rodinné příslušníky. Domníval-li se zákonodárce, že

zveřejňování prohrěšků veřejných funkcionářů by mohlo mít edukační účinky, mi není známo, já sama tento postup nepovažuji za správný.

K období platnosti shora popsané právní úpravy chci učinit ještě několik dalších poznámek. Především je nutné setrvat na stanovisku, že svěřit soudům ve správním soudnictví projednávání a rozhodování porušení či neporušení povinností veřejnými funkcionáři bylo obrovským experimentem v naší právní kultuře. Proč tato kritika – uvážíme-li obsah ustanovení § 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, které vymezuje rozsah pravomocí soudů ve správním soudnictví takto:

„Soudy ve správním soudnictví rozhodují o

- a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"),
- b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- d) kompetenčních žalobách.

A dále soudy ve správním soudnictví rozhodují:

- a) ve věcech volebních,
- b) ve věcech politických stran a politických hnutí“

je nepochybně kritikou oprávněnou, neboť skloubit věci týkající se rozhodování věcí volebních a rozhodování správních věcí s věcmi pocházejícími ze střetu zájmů nelze. Kontrola principů volebních je svým způsobem důležitou kontrolou z hlediska demokratického fungování státu.

Problematika střetu zájmů je však problematikou zcela jinou. Je sice pravdou, že novelou zákona č. 150/2002 Sb., provedenou prostřednictvím části druhé, ustanovení § 28 zákona č. 159/2006 Sb., bylo do ustanovení § 4 odst. 2 doplněno písmeno e), následujícího znění:

"e) ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zvláštního právního předpisu 1c).

1c) Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů."

A dále do ustanovení § 7 zákona č. 150/2002 Sb., byl vložen nový odstavec 5, v tomto znění:

"(5) Ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má veřejný funkcionář bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje."

To však nic nemění na tom, že tento typ rozhodování zůstal mimo rámec soudního řádu správního a že úprava obsažená v ustanoveních § 16 a následujících zákona č. 159/2006 Sb., nemohla být považována za plnohodnotné doplnění soudního řádu správního.

Na straně druhé v důvodové zprávě nezjistíme příčiny, čím byl zákonodárce veden, zvol-li k rozhodování o porušení povinností veřejnými funkcionáři právě soudy ve správním soudnictví. Věřím tomu, že to mohly být důvody prestižní, neboť obecně v povědomí široké veřejnosti jsou to právě soudy, které obecně požívají vyšší vážnosti než orgány správní. Na straně druhé je však pravdou, že soudům je obecně vytýkána vleklost rozhodování.

5.1.6. zákon č. 216/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Novelou zákona o střetu zájmů publikovanou pod č. 216/2008 Sb., bylo zachováno rozdělení kompetencí mezi orgánem registračním a orgánem, který projednává a rozhoduje o porušení či neporušení povinností veřejným funkcionářem. Provedená změna však spočívá ve stanovení jiného orgánu způsobilého věc projednat. Příslušným k takovému rozhodování se stal správní orgán, konkrétně obecní úřad obce s rozšířenou působností. A dále došlo i k vlastnímu překvalifikování odpovědnosti za porušení povinností veřejnými funkcionáři, a to ze

správného deliktu na přešupek, což se v podobě zákona projevilo tak, že celá hlava VI – odpovědnost veřejných funkcionářů a řízení byla zrušena.

Jednání spočívající v:

- a) nepodání oznámení o osobním zájmu,
- b) nedodržení lhůty k podání prohlášení,
- c) uvedení zjevně nepřesných, neúplných nebo nepravdivých údajů v prohlášení,
- d) vykonávání funkcí nebo činností neslučitelných s výkonem funkce veřejného funkcionáře

se, jak je výše uvedeno, stalo přešupkem, za který lze uložit pokutu s tím, že i v této části došlo k zásadnímu přehodnocení maximální výše pokuty, a sice stanovilo se, že pokuta může být do výše 50 000 Kč. Jak už bylo řečeno, příslušným k projednávání přešupků je obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt.

5.2. přehled o sankcích ukládaných za porušení povinností

- zákon o inkompabilitě¹⁶⁶ připouštěl, aby volební soud mohl rozhodnout o **zániku mandátu** člena Národního shromáždění
- zákon o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu¹⁶⁷ ve své dikci prakticky **pojem sankce postrádá**. V případě, že došlo k porušení zákona, předseda České národní rady to sdělil České národní radě.
- novelou zákona o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu, provedenou zákonem¹⁶⁸ č. 287/1995 Sb., upravená sankce prakticky spočívala v tom, že předseda příslušné komory Parlamentu na její nejbližší schůzi **veřejně vyhlásil rozhodnutí**

¹⁶⁶ srovnej ustanovení § 15 zákona č. 144/1924 Sb.

¹⁶⁷ srovnej zákon č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁸ srovnej ustanovení § 11 odst. 8 zákona č. 287/1995 Sb.

mandátového a imunitního výboru i s jeho odůvodněním o tom, že veřejný funkcionář porušil povinnost. Stejným způsobem vyhlášoval, že podnět proti veřejnému funkcionáři byl zamítnut.

- novelou zákona o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu, provedenou zákonem¹⁶⁹ č. 96/2005 Sb., se stanovilo pro případ, že veřejný funkcionář jednal v rozporu se svým čestným prohlášením nebo čestné prohlášení neučinil, ačkoliv jej učinit měl, uložit mu **pokutu**, a to až do výše 30 000 Kč. Rozhodnutí vydané příslušným výborem muselo být odůvodněno. Proti tomuto rozhodnutí se nepřipouštěl řádný opravný prostředek.

- zákon o střetu zájmů¹⁷⁰ oblast odpovědnosti za porušení zákonem stanovených povinností svěřil k projednávání a rozhodování soudům ve správním soudnictví. Přičemž výše **pokut** byla stanovena diferencovaně, dle závažnosti porušení povinností, a to **v těchto sazbách**:

1) až do výše 30 000 Kč veřejnému funkcionáři s tím, že pokuta může být uložena i opakovaně tomu veřejnému funkcionáři, který nedodržel lhůtu pro podání prohlášení.

2) až do výše 100 000 Kč veřejnému funkcionáři, který

a) uvedl nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje v prohlášení

b) odvolal se na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním,

c) nepodal oznámení o osobním zájmu.

3) až do výše 500 000 Kč veřejnému funkcionáři, který

a) využil svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání neoprávněného majetkového nebo jiného

¹⁶⁹ srovnej ustanovení § 11 odst. 6 zákona č. 96/2005 Sb.

¹⁷⁰ srovnej ustanovení § 22 zákona č. 159/2006 Sb.

neoprávněného prospěchu nebo neoprávněné výhody pro sebe nebo jinou osobu,

- b) vykonával funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře,
- c) dal 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.

Vedle těchto finančních sankcí můžeme považovat zveřejňování rozhodnutí na úřední desce po dobu 6 měsíců za jakousi sankci sui generis v rovině morální, pro některé jedince však citelnější, než případná finanční částka.

- novelou zákona o střetu zájmů, provedenou zákonem č. 216/2008 Sb., se stanovilo, že přestupku se dopustí veřejný funkcionář, který

- a) nepodal oznámení o osobním zájmu,
- b) nedodržel lhůtu k podání prohlášení a nepodal jej ani v dodatečné lhůtě,
- c) uvedl zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje v prohlášení,
- d) vykonával funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře.

A za přestupek lze uložit **pokutu** do výše 50 000 Kč.

V neposlední řadě je nutné do tohoto přehledu zařadit i zákon¹⁷¹ o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a sice tu část, která upravuje disciplinární řízení. V principu tento zákon rozlišuje mezi disciplinárním proviněním a přestupkem.

Za disciplinární provinění spočívající v:

- projevu poslance, který učinil v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech, při němž se dopustil takového jednání, pro které by mohl být jinak trestně stíhán,

¹⁷¹ srovnej ustanovení § 13 - 18 zákona č. 90/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- projevu poslance, který učinil v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech, kterým urazil poslance, senátora, ústavního soudce nebo jinou osobu, která má oprávnění zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejích orgánů ze zákona, lze poslanci uložit povinnost **omluvit se** za nevhodný výrok ve stanovené lhůtě a stanoveným způsobem **nebo** mu lze uložit **pokutu** až do výše jednoho měsíčního platu poslance.

Dopustí-li se poslanec přestupku, za který podléhá disciplinární pravomoci Poslanecké sněmovny, zavede se proti poslanci disciplinární řízení. Za přestupek lze poslanci uložit **napomenutí nebo pokutu** až do výše, kterou za přestupek stanoví zvláštní zákon. Zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění novely zákona č. 78/2002 Sb., ve vztahu ke způsobu potrestání za spáchaný přestupek došlo ke změně v tom směru, že poslanci lze uložit sankci, kterou za přestupek stanoví zvláštní právní předpis. Za disciplinární provinění řízení zahájí mandátový a imunitní výbor.

Zákon o jednacím řádu Senátu¹⁷² je svým způsobem modifikací zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Tedy rovněž upravuje disciplinární řízení a řízení o přestupku s možností uložit stejné sankce. V případě zjištění disciplinárního provinění lze uložit povinnost se omluvit za nevhodný výrok ve stanovené lhůtě a stanoveným způsobem nebo uložit pokutu až do výše jednoho měsíčního platu senátora. Za přestupek lze senátorovi uložit sankci, kterou za přestupek stanoví zvláštní právní předpis.

Z výše uvedeného výtahu zákonů o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákona o jednacím řádu Senátu lze učinit závěr, že přestupek podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se dopustili poslanci nebo senátoři, bude projednán orgánem, o kterém tak tento zákon stanoví, jen v tom případě, že poslanec nebo senátor nepožádal o projednání

¹⁷² srovnej zákon č. 107/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

přestupku v disciplinárním řízení příslušný mandátový a imunitní výbor. Tak, jak je konec konců předjíháno Ústavou¹⁷³, která vymezuje, že poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem. Za spáchané přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak.

5.3. skutkové podstaty přestupků z pohledu osoby pachatele

Veřejný funkcionář se dopustí přestupku tím, že:

- a) nepodal oznámení o osobním zájmu,
- b) nedodržel lhůtu k podání prohlášení a nepodal jej ani v dodatečné lhůtě,
- c) uvedl zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje v prohlášení,
- d) vykonával funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře.

Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že:

- a) používá nebo dále zpracovává údaje vedené v registru k jinému účelu než ke zjištění případného střetu zájmů při výkonu funkce veřejného funkcionáře,
- b) poruší povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se dozvěděla z údajů evidovaných v registru, nebo o osobách, které evidenčnímu orgánu sdělily skutečnosti nasvědčující nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v registru,
- c) neoprávněně sdělí třetí osobě uživatelské jméno a přístupové heslo k nahlížení do registru v elektronické podobě.

¹⁷³ srovnej článek 27 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

S ohledem na výše uvedené zmiňuji, že na rozdíl od veřejných funkcionářů, okruh fyzických osob může být značně rozmanitý. Tedy vedle těch osob, které spravují registr, se pachatelem může stát kterákoliv fyzická osoba, naplní-li znaky shora předvídaného jednání. Vzhledem k tomu, že k řešení přestupků s pachateli rekrutujícími se z řad fyzických osob je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů, je tato problematika pro potřeby územních samospráv okrajovou záležitostí.

Nicméně do této kapitoly je nutné zařadit i problematiku nastíněnou v ustanovení § 3 zákona o střetu zájmů, kterým zákonodárce sice zapovídá určité způsoby chování, tedy využít svého postavení, odvolávat se na svou funkci, dát za úplatu svolení k uvedení svého jména apod., ale výslovně je sankčně nepostihuje. Na tento zákonodárcův lapsus samozřejmě existují dva protichůdné názory.

První skupina hovoří o tom, že dojde-li k ohrožení veřejného zájmu ze strany veřejného funkcionáře tím, že cituji:

- využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,

- se bude odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo

- 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,

je možné postihnout jako přestupek vymezený ustanovením § 23 odst. 1 písm. d), zákona o střetu zájmů, který zní:

„d) vykonával funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře“.

Druhá skupina, tvrdí, a já se k ní rovněž řadím, že naplněné nedovolené jednání postihovat nelze. Jaké mám pro toto tvrzení argumenty?

Domnívám se, že zákonodárcem stanovený zákaz „vykonával funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře“ nelze rozdělit na dvě samostatné věci. Tedy, že by platilo pouze: „vykonával funkci nebo činnost“ a v jiném případě by platilo: „vykonával funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s“. Takovému rozdělení dle mého názoru brání ustanovení § 5 zákona o střetu zájmů, ve kterém zákonodárce výslovně vypočítává činnosti a výkony, které se zapovídají.

I když před novelou zákona o střetu zájmů byly skutkové postaty porušení povinností spočívající ve využití svého postavení, odvolávání se na svou funkci nebo dávání svého jména za úplatu atd. zařazeny mezi ta jednání, která byla postihována nejvyšší sazbou pokuty, a to až do výše 500 000 Kč, je nutné přijmout fakt, že ve stávající právní úpravě sankcionování výše uvedeného nedovoleného způsobu chování chybí. Pro ty, kteří pochybují o mém výše uvedeném závěru, že nedovolená jednání není možné podřadit pod pojem činnost, nezbývá, než využít zásady in dubio pro reo.

5.4. vztah k povinnosti mlčenlivosti - vymezení problému

Problematika mlčenlivosti se prakticky line jako červená nit téměř všemi zákonnými úpravami, tj. od té prvorepublikové až po úpravu současnou. Proto si opět dovolím předvést jakési historické srovnání co do orgánů, jakož i osob a jejich postavení, které byly institutem mlčenlivosti dotčeny.

5.4.1. smysl a účel právní úpravy

V první řadě je asi důležité si položit otázku, proč zákonodárce ke stanovení povinnosti mlčenlivosti vůbec přistupuje, stojí-li na opačné straně novinářská loby a v každém „plátku“ si můžeme přečíst téměř

cokoliv a navíc je-li zákon o střetu zájmu na mnohých místech vnímám jako zákon, který umožňuje přístup do registru dálkovým přístupem komukoliv a kdykoliv. Takovéto extenzivní myšlenky je ale nutné zanořit do zákonného rámce. Pravdou je, že zákon¹⁷⁴ sice připouští možnost dále zveřejnit údaje z registru, jedná se však pouze o takové, které se vztahují k poslancům, senátorům, členům vlády a veřejným funkcionářům výslovně tam uvedeným, což jsou:

- člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn.

Naopak se nepřipouští z registru zveřejňovat údaje o níže uvedených veřejných funkcionářích:

- předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,
- člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- předseda Energetického regulačního úřadu,
- člen bankovní rady České národní banky,
- prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu,
- veřejný ochránce práv a jeho zástupce,
- starosta obce, místostarosta obce a členové rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

Nepochybně je nutné setrvat na stanovisku, že účelem zákona bylo zprostředkovat informace o veřejných funkcionářích za účelem udržení transparentnosti veřejného života. Na straně druhé cílem zákona je i poskytnutí zvláštní ochrany těm spoluobčanům, kteří oznámí, či poukáží na určité nesrovnalosti deklarované v čestném prohlášení veřejným

¹⁷⁴ srovnej ustanovení § 13 odst. 5 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

funkcionářem, a dále potřeba zákonodárce zavázat mlčenlivostí ty, kteří se v souvislosti s pojednáváním takových skutečností něco dověděli, něco zjistili. Naprosto nedomyšlená je dikce zákona v podmínkách místní správy, kdy starosta – tj. veřejný funkcionář na straně jedné, je současně v postavení evidenčního orgánu a tudíž by měl být zavázán mlčenlivostí ve vztahu k oznamovatelům a k provedení příslušných kroků, tedy neprodleně oznámit takovou věc k dalšímu projednání příslušnému správnímu orgánu.

5.4.2. mlčenlivost v obecné úpravě

Správní řád¹⁷⁵ rozlišuje pro provádění jednotlivých úkonů dvě kategorie zaměstnanců správních orgánů, a to úřední osoby a oprávněné úřední osoby, přičemž rozdíl mezi nimi je stanoven, respektive závisí na míře zainteresovanosti daného zaměstnance úřadu do problematiky věci. Obecně zákonodárce stanovuje, že úkony v řízení provádějí úřední osoby oprávněné buď podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo na základě pověření vedoucího správního orgánu. A může se na první pohled zdát, jakoby zákonodárce pouze oprávněným úředním osobám ukládal jakousi další povinnost a sice povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny i s dovětkem, že této povinnosti jsou oprávněné úřední osoby zproštěny jen z důvodů stanovených zvláštním zákonem nebo vysloví-li souhlas osoba, již se předmětná skutečnost dotýká. Výše uvádím, že se tak může zdát na první pohled. Proč vyzvedávám tuto skutečnost. Není totiž možné obecně připustit tvrzení, že povinnost mlčenlivosti by se měla vztahovat pouze na vybraný vzorek oprávněných úředních osob. Obecně je nutné dbát na to, aby každá úřední osoba zachovávala mlčenlivost.

¹⁷⁵ srovnej ustanovení § 15 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

5.4.3. vymezení obsahu mlčenlivosti v úpravách zákonů zabývajících se střetem zájmů

V této části chci uvést přehled odchylek od obecné úpravy povinnosti mlčenlivosti včetně případných sankcí, které zákonodárce s jejím porušením svazoval.

- **zákon č. 144/1924 Sb.**, členům výboru se ukládala vázanost k úplné mlčenlivosti¹⁷⁶ o jednáních, jež prohlášena byla za důvěrná. Pro porušení této povinnosti mohlo předsednictvo sněmovny k návrhu výboru zbavit člena členství ve výboru.

- **zákon č. 238/1992 Sb.**, mlčenlivost neupravuje

- **zákon č. 228/1997 Sb.**, kterým byl novelizován zákon č. 238/1992 Sb., se členům mandátového a imunitního výboru ukládá povinnost zachovávat mlčenlivost¹⁷⁷ o skutečnostech, o nichž se dověděli při výkonu činnosti, jakož i v souvislosti s provedeným jednáním výboru v řízení o návrhu na rozhodnutí, zda veřejný funkcionář jednal v rozporu se svým čestným prohlášením. Vedle členů mandátového a imunitního výboru se povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se při jednání dozvědí ukládá i dalším osobám, které se jednání zúčastnily.

- **zákon č. 283/2005 Sb.**, kterým byl novelizován zákon č. 238/1992 Sb., došlo z důvodu rozšíření okruhu veřejných funkcionářů i ke zřízení dalších typů výborů. Mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny se stal příslušným k řízení o podnětu směřujícím proti senátorovi; směřoval-li podnět proti poslanci, členovi vlády nebo vedoucímu ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, jako příslušný k řízení byl povolán mandátový a imunitní výbor Senátu. V případě, že podnět směřoval proti členovi zastupitelstva kraje či města, příslušným k řízení byl kontrolní výbor zastupitelstva kraje či města.

¹⁷⁶ srovnej ustanovení § 12 zákona č. 144/1924 Sb.

¹⁷⁷ srovnej ustanovení § 10 zákona č. 228/1997 Sb.

Jak členové příslušného výboru, tak další osoby, které se jeho jednání zúčastnily, byli povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se při jednání dozvěděli. Takové řízení bylo možné zahájit do 2 let od porušení povinnosti dané zákonem.

- **zákon č. 159/2006 Sb.**, o střetu zájmů zavádí institut vedení registru¹⁷⁸, jehož výkon zabezpečují evidenční orgány. Členům evidenčního orgánu a dalším osobám, které přicházejí s evidovanými údaji do styku, se ukládá povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se z těchto údajů dozvěděli, pokud se nejedná o informace, které jsou součástí registru. Dále povinnost mlčenlivosti byla vztažena i na údaje o osobách, které evidenčnímu orgánu sdělily skutečnosti nasvědčující nepravdivosti nebo neúplnosti údajů, uvedených v oznámeních evidovaných v registru. Povinnost mlčenlivosti je eliminována pouze ve vztahu k orgánům příslušným k řízení a rozhodování o porušení povinností veřejných funkcionářů podle zákona a k soudům. Porušení povinnosti mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se shora uvedená fyzická osoba dozvěděla z údajů evidovaných v registru, nebo o osobách, které evidenčnímu orgánu sdělily skutečnosti nasvědčující nepravdivost nebo neúplnost údajů, uvedených v oznámeních evidovaných v registru bylo posuzováno jako přestupek, za který bylo možno uložit pokutu až do výše 100 000 Kč.

Ke shora uvedené problematice je nutné připomenout skutečnost, kterou jsem naznačila v kapitole 3.5. pojednávající o evidenčním orgánu. Tyto orgány svým uspořádáním představují změť od kolektivních orgánů až po orgány monokratické (ředitel krajského úřadu, tajemník, starosta). Proto je důležité si v tomto případě uvědomit, že povinnost mlčenlivosti se vztahuje na všechny osoby, které fakticky zabezpečují výkon činností zákonem uložený evidenčnímu orgánu.

- **zákon č. 216/2008 Sb.**, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., se obsahu povinnosti upravující mlčenlivost nedotkl. Novela zákona se

¹⁷⁸ srovnej ustanovení § 14 zákona č. 159/2006 Sb.

při zachování skutkové podstaty přestupku promítla pouze co do výše pokuty, kterou lze za porušení povinnosti uložit. Výše pokuty je limitována sazbou do 50 000 Kč.

5.4.4. přehled sankcí ukládaný za porušení povinnosti mlčenlivosti

- **zákon č. 144/1924 Sb.**, umožňoval zbavit člena výboru členství

- **zákon č. 238/1992 Sb.**, mlčenlivost neupravuje

- **zákon č. 228/1997 Sb.**, kterým byl novelizován zákon č. 238/1992 Sb., a jeho další novely ukládají povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, při výkonu činnosti, jakož i v souvislosti s provedeným jednáním výboru v řízení o návrhu na rozhodnutí, zda veřejný funkcionář jednal v rozporu se svým čestným prohlášením, avšak sankci za její porušení nestanovuje

- **zákon č. 159/2006 Sb.**, o střetu zájmů za porušení povinnosti mlčenlivosti fyzickou osobou stanoví pokutu až do výše 100 000 Kč

- **zákon č. 216/2008 Sb.**, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., za porušení povinnosti mlčenlivosti fyzickou osobou výši pokuty snižuje, a sice na částku 50 000 Kč

6. procesní postupy správního orgánu

V této kapitole budu hovořit o základních postupech správního orgánu příslušného k projednání přestupku v souvislosti se zahájením správního řízení, průběhem řízení a o možnostech rozhodnutí ve věci samé.

Dle zákona o přestupcích, pokud správní orgán věc neodloží ani neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu, zahájí řízení o přestupku bezodkladně, nejpozději do šedesáti dnů. V případě, že oznamovatel chce

být o učiněných opatřeních správním orgánem informován, správní orgán jej do třiceti dnů od oznámení vyrozumí.

Novela zákona o střetu zájmů rozlišuje dvě skupiny přestupců, a sice:

- a) veřejný funkcionář
- b) fyzická osoba

A stejně tak rozlišuje i orgány příslušné k jejich projednání, a sice:

- a) v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt.
- b) Úřad pro ochranu osobních údajů.

V rámci řízení zákonodárce obecně zapovídá správním orgánům možnost užití blokového řízení a řízení příkazního.

Jak je patrné z výše uvedeného přehledu, došlo ke sjednocení v náhledu na porušení právní povinnosti veřejným funkcionářem a fyzickou osobou. Změny se promítly i na poli pravomocí při projednávání takových skutků. Původní znění zákona o střetu zájmů, jak jsem uváděla výše, totiž zavedlo, že o porušení povinností veřejných funkcionářů rozhodovaly soudy ve správním soudnictví, kdežto přestupky spáchané fyzickými osobami byly projednávány podle skutkové podstaty spáchaného přestupku buď Úřadem pro ochranu osobních údajů nebo obecním úřadem obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu měl pachatel přestupku bydliště. Novela zákona o střetu zájmů publikovaná pod č. 216/2008 Sb., stanovuje jako příslušné k projednávání přestupků spáchaných veřejnými funkcionáři obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt. Přestupky spáchané fyzickými osobami projednává pouze Úřad pro ochranu osobních údajů.

Další změna se týká jak stanovení výše pokuty, a to tak, že maximální hranice je stanovena ve výši 50 000 Kč bez rozdílu k osobě pachatele (tj. veřejný funkcionář, nebo fyzická osoba), tak i uložení druhu sankce. Příjem z těchto pokut je buď příjmem rozpočtu obce, je-li přestupek

projednáván v přenesené působnosti obecním úřadem obce s rozšířenou působností, nebo příjmem státního rozpočtu, je-li projednáván Úřadem pro ochranu osobních údajů. Domnívám se, že novelou zákona o střetu zájmů došlo i k možnosti upustit od povinnosti pokutu uložit. Zákonomodárce totiž v současném znění zákona užívá obecně platnou terminologii zákona o přestupcích¹⁷⁹, a to, že „za přestupek lze uložit pokutu..“ Z tohoto důvodu připomínám, že zákon o přestupcích připouští i jiné druhy sankcí¹⁸⁰ (napomenutí, zákaz činnosti, propadnutí věci). Tedy pro rozhodování ve věcech střetu zájmu by při ukládání sankce mohlo připadat v úvahu užití i napomenutí. A navíc zde můžeme najít jakýsi benefit, a sice, že od uložení sankce lze v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku.

6.1. zahájení řízení

Příslušným k projednávání přestupků, kterých se měli dopustit veřejní funkcionáři, jak je uvedeno výše, je v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt. A u přestupků spáchaných fyzickými osobami je k projednání příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů. V řízení se postupuje podle zákona o přestupcích při subsidiárním využití správního řádu a speciálních ustanovení zákona o střetu zájmů.

Jedná se o řízení zahajované ex offo příslušným orgánem, a to buď na základě bezodkladného oznámení evidenčního orgánu, nebo každého, kdo písemně nebo v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě sdělil evidenčnímu orgánu skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v registru, nebo podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti. Správní orgán zahájí řízení o přestupku bezodkladně, nejpozději do šedesáti dnů¹⁸¹.

¹⁷⁹ srovnej zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁰ srovnej ustanovení § 11 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁸¹ srovnej ustanovení § 67 zákona č. 200/1990 Sb.

6.2. otázka podjatosti

V souvislosti s projednáváním přestupků, (jichž se dopustili) veřejných funkcionářů z řad členů zastupitelstva, je žádoucí upozornit na skutečnosti, na základě kterých by mohli být úředníci obecního úřadu s rozšířenou působností z projednávání takového přestupku vyloučeni.

Otázka vyloučení z projednávání a rozhodování věci je upravena jak zákonem o obcích, tak správním řádem.

Vyloučení z projednávání a rozhodování věci přichází do úvahy v těch případech, kdy rozhodovací orgán - obecní úřad obce s rozšířenou působností bude příslušný k projednání a rozhodnutí výše uvedeného přestupku, kterého se měl dopustit veřejný funkcionář, jehož výkon veřejné funkce je vázán na členství v zastupitelstvu téže obce. Pak se o možnou podjatost osob podílejících se na výkonu pravomoci správního orgánu může jednat vždy, a to zejména z důvodu poměru k účastníkům řízení. Totiž je-li oním „projednávaným“ veřejným funkcionářem člen rady, pak jemu, jako členovi jednoho z orgánů obce, objektivně svědčí i jisté pravomoci vyplývající ze zákona o obcích¹⁸², kterým je radě vyhrazeno jednak stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a jednak na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucího odboru obecního úřadu. Na základě těchto skutečností lze důvodně předpokládat, že s ohledem na výše uvedený poměr k účastníkům takového řízení je možné pochybovat o jejich nepodjatosti.

Postup vypořádání se s existencí skutečností, nasvědčujících vyloučení zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení je zákonem o obcích¹⁸³ upraven, a to tak, že se takové věci oznamují vedoucímu odboru obecního úřadu; v obcích, kde není zřízen odbor obecního úřadu, se toto oznámení činí starostovi. Skutečnosti nasvědčující vyloučení vedoucího odboru obecního

¹⁸² srovnej ustanovení § 102 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů

¹⁸³ srovnej ustanovení § 148 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů

úřadu se oznamují tajemníkovi obecního úřadu; v obci, kde nepůsobí tajemník obecního úřadu, se toto oznámení činí starostovi. U člena komise nebo zvláštního orgánu se oznámení činí starostovi. O podjatosti rozhoduje orgán, popřípadě zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují; ten také v případě, že zaměstnanec nebo člen orgánu bude vyloučen pro podjatost, učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení.

V případech, kdy není možné určit za vyloučené úřední osoby jinou úřední osobu, je nutné postupovat v souladu se správním řádem¹⁸⁴, tedy o této skutečnosti uvědomit krajský úřad a předat mu předmětný spisový materiál k dalšímu postupu. V případě, kdy příslušný správní orgán není způsobilý věc projednat a rozhodnout, jsou dány podmínky pro další postup¹⁸⁵ předvídaný správním řádem, tedy pro delegaci na jiný věcně příslušný orgán. Takovou delegaci je nutné provést s ohledem na podmínku stanovenou ve druhé větě onoho ustanovení správního řádu, kdy správní obvod pověřeného správního orgánu musí sousedit se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu. O delegaci nadřízený správní orgán rozhoduje usnesením. Vzhledem k citlivosti všech souvislostí se domnívám, že shora popsany postup bude jeden z nejvíce užívaných v daném řízení.

6.3. způsoby rozhodování a jeho náležitosti

Vzhledem k tomu, že postup správního orgánu v souvislosti s řízením a rozhodováním o porušení povinností ze strany veřejných funkcionářů i fyzických osob podléhá režimu zákona o přestupcích¹⁸⁶, lze očekávat, pokud před zahájením řízení není věc odložena nebo postoupena, následující možná rozhodnutí:

¹⁸⁴ srovnej ustanovení § 14, odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁵ srovnej ustanovení § 131, odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁶ srovnej zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- zastavení řízení nebo
- rozhodnutí ve věci

Důrazně však upozorňuji, že přestupky, jejichž skutkovou podstatu vymezuje zákon o střetu zájmů, nelze projednat v blokovém ani v příkazním řízení.

Některá rozhodnutí o zastavení řízení mají povahu meritorního rozhodnutí. Jedná se o případy, kdy správní orgán zjistí, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, popřípadě, že skutek nespáchal obviněný z přestupku. Jsou případy, kdy spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému z přestupku prokázáno. Ve všech výše uvedených případech správní orgán vydává rozhodnutí, které se účastníkům řízení oznamuje a tito mají možnost se odvolat. V ostatních případech¹⁸⁷ stanovených zákonem se rozhodnutí o zastavení řízení vyznačí ve spisu a účastníci jsou o této skutečnosti pouze vyrozuměni.

Zastavuje-li řízení správní orgán z výše uvedených důvodů, pak nemůže postupovat podle správního řádu¹⁸⁸ s využitím vydání rozhodnutí formou usnesení, s čímž jsem měla v rámci své praxe možnost se setkat, nýbrž je nutné důsledně trvat na postupu podle zákona o přestupcích¹⁸⁹, jak je výše uvedeno.

Co říci k vlastnímu řízení? Problematika ukládání pokut z pohledu zákona o střetu zájmů apeluje svým způsobem na citlivé správní uvážení správního orgánu. Co mě opravňuje učinit tento závěr? Vezmeme-li si obecnou úpravu správního řádu, zákonodárce ukládá správnímu orgánu v řízeních, v nichž má být uložena povinnost, zjistit všechny okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložena povinnost. V souvislosti se stanovením výše pokuty pak zákon

¹⁸⁷ srovnej ustanovení § 76 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁸ srovnej ustanovení § 66 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁹ srovnej ustanovení § 76 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

o přestupcích¹⁹⁰, jakožto úprava obecná, si konvenuje se zákonem o střetu zájmu¹⁹¹, jakožto úpravou zvláštní. Rozdíl spočívá pouze v jednom kritériu, které vyžaduje speciální úprava zákona o střetu zájmů, a to je vyhodnocení doby trvání protiprávního jednání. Ostatní kritéria jsou v obou úpravách obdobná.

Pokud se týká náležitostí rozhodnutí, zákon o přestupcích¹⁹² stanovuje obligatorní náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným. Tedy výrok ve smyslu výše uvedeného ustanovení musí obsahovat také popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby do doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení. Ve vztahu ke správnímu řádu je nutné toto ustanovení přestupkového zákona považovat za úpravu speciální.

Při stanovení výše pokuty správní orgán musí přihlídnout k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu a okolnostem jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, době trvání protiprávního jednání a ke skutečnosti, zda se odpovědná osoba přičinila o odstranění nebo zmírnění škodlivých následků.

Zákon o střetu zájmů neupravuje postup správního orgánu pro ty případy, kdy se veřejný funkcionář či fyzická osoba protiprávním jednáním dopustí spáchání více přestupků najednou. Z těch skutkových podstat přestupků vymezených zákonem si lze představit kombinaci jakýchkoliv z nich, přičemž za nejčastější lze typovat nedodržení lhůty se zjevně nepřesnými, neúplnými či nepravdivými údaji. V takovém případě se uplatní postup

¹⁹⁰ srovnej ustanovení § 12, odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁹¹ srovnej ustanovení § 25, odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁹² srovnej ustanovení § 77 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

správního orgánu stanovený zákonem¹⁹³, a sice, že tyto přestupky správní orgán projedná ve společném řízení. Užití pravidla o uložení sankce ve smyslu § 12 zákona č. 200/1990 Sb., který stanoví, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve **společném řízení** se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný je naprosto nereálné. Tato propozice, vzhledem k vymezení skutkových podstat přestupků, za jejichž spáchání lze uložit pokutu je nenaplnitelná, neboť zákon o střetu zájmů zná pouze jednu, a to do 50 000 Kč.

6.4. opravné prostředky

Klasickým opravným prostředkem ve smyslu zákona o přestupcích je odvolání, přičemž platí, že proti rozhodnutí o přestupku se může odvolat v plném rozsahu jen obviněný z přestupku. Včas podané odvolání proti rozhodnutí o přestupku má odkladný účinek, který není možno vyloučit.

Přestupky upravené zákonem o střetu zájmů jsou projednávány v přenesené působnosti obecními úřady obcí s rozšířenou působností. Nadřízeným správním orgánem pak z logiky věci je krajský úřad, který jako odvolací orgán bude postupovat ve smyslu správního řádu¹⁹⁴. Ze zákona o přestupcích vyplývá pro odvolací řízení, na rozdíl od shora uvedené úpravy správního řádu, ještě jedna modifikace, a to že odvolací orgán nemůže změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku.

V případě, že účastník, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, požádá o odložení výkonu rozhodnutí, správní orgán takové žádosti vyhoví¹⁹⁵.

¹⁹³ srovnej ustanovení § 57 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁴ srovnej ustanovení § 89 - 93 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁵ srovnej ustanovení § 83 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

7. problematika prekluze a některé příklady z praxe

Do této kapitoly vkládám některé úvahy týkající se zániku odpovědnosti za přešůpek. Dále se obsahem této kapitoly stávají některé konkrétní kauzy, jak je život přinesl, které jsme na krajském úřadu řešili, tak i jeden z příkladů, kterým se zabýval krajský soud v Ostravě.

7.1. teoretické úvahy o vztahu mezi ustanoveními § 20 zákona o přestupcích a § 23 zákona o střetu zájmů

Tento oddíl by bylo možné začít řečnickou otázkou: „Stane se 30. červnem, který exkulpuje všechny hřichy veřejných funkcionářů?“

Mnozí si pamatujeme, jak se po 30. červnu roku 2008 začaly plnit stránky novin nejrůznějšími citacemi z čestných prohlášení veřejných funkcionářů o jejich příjmech, darech, které obdrželi, či jaké mají závazky. Bylo to poprvé, kdy tato prohlášení byla podávána v podobě stanovené prováděcí vyhláškou ministerstva spravedlnosti¹⁹⁶.

Novela zákona o střetu zájmů publikovaná pod č. 216/2008 Sb., jak je výše uvedeno, se dotkla problematiky odpovědnosti za porušení povinností stanovených zákonem, kdy namísto soudů rozhodují obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Skutkové podstaty jednotlivých deliktů s příslušnými úpravami, za jejichž spáchání se veřejným funkcionářům ukládaly pokuty, se staly skutkovými podstatami přestupků. A nyní se pokusím formulovat základní otázku:

„v situaci, kdy veřejný funkcionář naplnil svým jednáním některou z uvedených skutkových podstat:

- buď nedodržel lhůtu k podání prohlášení a nepodal jej ani v dodatečné lhůtě,
- anebo uvedl zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje v prohlášení

¹⁹⁶ srovnej vyhlášku MS č. 578/2006 Sb.

jak bude správní orgán postupovat?“

S ohledem na dikci zákona o přestupcích odpovědnost za spáchaný přestupek zaniká po uplynutí jednoho roku. Nebo počítal zákonodárce s tím, že se jedná o přestupek trvajících, tedy, že ona roční preklusivní lhůta počne běžet až od jeho dokončení, tj. až od skutečného podání či uvedení údajů v té podobě jakou vyžaduje zákon? A vzápětí pokládám další otázku: „kdo bude bdít nad splněním neplněných povinností starostou, jestliže je sám sobě evidenčním orgánem?“ Problémem je, že zákon řešení nemá.

7.2. některá řešení příkladů z praxe

Ze své praxe mohu poukázat na několik kauz, ve kterých náš krajský úřad z titulu odvolacího orgánu byl nucen věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí. Tyto důvody spočívaly mimo jiné i v tom, že ač zákonodárce výslovně stanoví, že v řízení o přestupcích nelze postupovat podle těch ustanovení, která upravují příkazní a blokové řízení, stalo se, že příslušný správní orgán věc rozhodl v příkazním řízení.

Dále se náš krajský úřad v rámci odvolacího řízení zabýval i těmito souvislostmi. Jednak jsme byli nuceni z důvodů oznámené podjatosti pověřovat projednáním a rozhodnutím ve smyslu správního řádu¹⁹⁷ jiný věcně příslušný podřízený správní orgán. Vzhledem k tomu, že zákon o střetu zájmů stanoví, že příslušným k projednání přestupků jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, je nutné mít na paměti při změně příslušnosti splnění i této podmínky.

V těch případech, kdy jsme rozhodnutí prvoinstančního orgánu jako orgán nadřízený potvrzovali či měnili, museli jsme se v souvislosti s podaným odvoláním vypořádat s námitkami veřejných funkcionářů, které

¹⁹⁷ srovnej ustanovení § 131, odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

jednoznačně vyplývaly z jejich nepochopení zákona o střetu zájmů. Jako příklad jednoho z takových konkrétních případů lze uvést námitky veřejného funkcionáře, který nesplnil svou povinnost spočívající v uvedení v oznámení o vykonávaných činnostech výši svých příjmů s poukazem na to, že tuto částku uvedl již v daňovém přiznání podaném na finančním úřadu.

Takové námitce není možné přisvědčit, a to proto, že odkazem na daňové přiznání nemůže veřejnost zjistit konkrétní výši příjmu. Takovým přístupem veřejného funkcionáře je evidentně porušena zásada veřejné kontroly, které nesporně chtěl zákonodárce při tvorbě zákona dosáhnout. Námitka spočívající v obavě obviněného ze závisti ze strany svých spoluobčanů či z obavy z napadání jeho rodiny jej nemůže exkulovat ze zákonné povinnosti podat a oznámit všechny skutečnosti vyžadované čestným prohlášením.

Velmi problematické však je se vypořádat s námitkami směřujícími co do výše pokuty ve srovnání s výší příjmu neuvolněného funkcionáře. Totiž pokuta ve výši 10 000 Kč za spáchaný přestupek spočívající např. v uvedení neúplných nebo nepravdivých údajů (neuvedení konkrétní výše příjmu), je pokutou sice stanovenou v dolní polovině sazby, při vědomí toho, že výše pokuty¹⁹⁸ je vymezena jednotně, a to až do výše 50 000 Kč. Má-li však takový neuvolněný člen rady odměnu za výkon veřejné funkce částku 2 500 Kč nebo i méně za kalendářní měsíc, je nad slunce jasné, že z takového příjmu není možné uživit sebe, natož tak svou rodinu. Tedy absentuje zde možnost za výkon veřejné funkce získat adekvátní prostředky na živobytí. Na straně druhé však pro takovou částku musí zveřejnit příjem od svého zaměstnavatele nebo zisk z výdělečné činnosti. Bezpochyby je možné se přiklonit k názoru, že není možné ukládat povinnosti, aniž by byly vyváženy adekvátním plněním. Nicméně námitka s poukazem na obecnou nespravedlnost takové právní úpravy není správním orgánem řešitelná. Správním orgán v těchto případech je

¹⁹⁸ srovnej ustanovení § 24, zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

vázán pravidlem „dura lex, sed lex“ a nesvědčí mu oprávnění zmírnit tvrdost zákona, to má pouze soud.

Z rozhodovací praxe Krajského soudu v Ostravě¹⁹⁹ si dovolím poukázat ještě na jeden z problémů, související s předcházející právní úpravou. Výše jmenovaný soud rozhodoval žaloby na porušení povinnosti veřejným funkcionářem tím, že ve lhůtě 30 dnů po ukončení funkce neučinil oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, učinil však tak později. Výše poznamenaný soud žalovanému funkcionáři pokutu neuložil. Žalovaný byl povinen do tří dnů od právní moci rozsudku zaplatit České republice na soudním poplatku částku ve výši 5.000 Kč.

Proč se tak stalo? Z odůvodnění rozsudku mohu citovat: „skončil-li žalovaný (veřejný funkcionář) výkon funkce dne 28.2.2007 a oznámení učinil až 5.4.2007, jak vyplývá z nesporných skutkových tvrzení účastníků, pak zcela zřejmě svou povinnost uloženou mu § 12 odst. 1 větou druhou ZSZ porušil, což soud vyslovil výrokem I. tohoto rozhodnutí.“ Avšak při zkoumání možnosti uložení pokuty za vytýkané jednání – tedy za nedodržení lhůty (tj. do 30 dnů po ukončení výkonu funkce) stanovené zákonem o střetu zájmů soud zjistil, že pokutu za nedodržení lhůty je možné uložit toliko v souvislosti s nepodáním čestného prohlášení ke dni 30. června. Proto byl soud nucen vyslovit závěr, že se žalovanému pokuta neukládá. Pro pořádek dodávám, že novelou zákona o střetu zájmů byla tato chyba zákona odstraněna.

8. formuláře k podávání oznámení

Vzhledem k různým dotazům, se kterými jsme se na našem úřadu potýkali a ke vzneseným problémům hledali řešení, dovoluji si do své práce zařadit vzor vyplněného formuláře, s patřičným komentářem.

¹⁹⁹ srovnej rozsudek krajského soudu Ostrava 22Ca 273/2007-13

8.1. obecný výklad problémových situací s vyplněním a podáním formuláře podle stávající právní úpravy pro jednotlivé kategorie členů zastupitelstev

Obecně k vyplňování čestného prohlášení v jeho jednotlivých částech je nutné zdůraznit, že zákon vyžaduje podat oznámení i tzv. negativní²⁰⁰, tedy i když v průběhu kalendářního roku nedošlo ke skutečnostem, o nichž má veřejný funkcionář podat příslušné sdělení, vyplnit formuláře musí.

8.1.1. subjekty, kterým je uložena povinnost k vyplnění formuláře

1) Všichni uvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků²⁰¹ jsou veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů²⁰², a tak se na ně vztahují všechna ustanovení o podávání oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích.

2) I pro neuvolněné členy zastupitelstev územních samosprávných celků (starosta, místostarosta, člen rady) tedy ty, kteří vykonávají nějakou funkci²⁰³ platí vše, co je uvedeno výše.

3) Ti úředníci územních samosprávných celků, které zákon považuje za veřejné funkcionáře, podávají výše uvedená oznámení stejně jako uvolnění, či někteří neuvolnění členové zastupitelstev. Ty, které zákon o střetu zájmů za veřejné funkcionáře nepovažuje²⁰⁴, pak mohou být členy řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánů podnikajících právnických osob pouze za předpokladu, že do takového orgánu byli vysláni územním samosprávným celkem, jehož jsou zaměstnanci. Za výkon takové činnosti jim nesmí být poskytnuta odměna, a to ani po skončení pracovního

²⁰⁰ srovnej ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů

²⁰¹ podklady čerpány z Analýzy vlády zpracované k usnesení vlády č. 596/2007

²⁰² srovnej ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) a l) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění zákona č. 216/2008 Sb.

²⁰³ srovnej ustanovení § 2 odst. 1 písm. m) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění zákona č. 216/2008 Sb.

²⁰⁴ srovnej ustanovení § 16 zákona č. 312/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

poměru. Na členství v orgánech nepodnikajících právnických osob se takové omezení nevztahuje.

8.1.2. subjekty, kterým není uložena povinnost k vyplnění formuláře

Skupina neuvolněných členů zastupitelstev, kterým zákon o střetu zájmů nepřiznává status veřejného funkcionáře, mají jistou výhodu, neboť jsou-li tito členové zastupitelstev též členy orgánů jiných podnikajících právnických osob, mohou za takové členství pobírat odměny, však ani oznámení o činnostech, ani oznámení o příjmech, darech a závazcích, ani žádné jiné oznámení dle zákona o střetu zájmů podávat nemusí.

8.2. výklad k vyplňování jednotlivých částí formuláře

V této kapitole se vypořádávám s problematikou vyplnění formuláře, který je součástí kapitoly následující. V jednotlivých částech upozorňuji na problematická místa a na ty skutečnosti, kdy publikovaný formulář ministerstvem spravedlnosti jde nad rámec zákona.

V kapitole 8.4. jsou zařazeny na straně levé vzory formulářů, přičemž zrcadlově k nim na straně pravé se snažím o podání možného příkladu, jak formulář v praxi vyplnit.

K části I. formuláře – „**Všeobecné údaje**“.

Domnívám se, že vyplnění úvodní části v praxi nečiní problémů. Výkladové nejasnosti se váží k vyplnění kolonky např. se sídlem – sídlo má obecní úřad, nikoliv zastupitelstvo, stejně tak s identifikačním číslem, které má obec, nikoliv rada nebo zastupitelstvo.

K části II. formuláře – „**Oznámení o jiných vykonávaných činnostech**“.

V písm. a) veřejný funkcionář uvádí to, co je předmětem zapsaným v živnostenském listu nebo obchodním rejstříku. V písm. b) zda „byl společníkem nebo členem právnické osoby“, tj. faktickým držitelem podílu. V písm. c) zda byl členem statutárního, řídicího, dozorčího či kontrolního orgánu podnikající právnické osoby provozující podnikatelskou činnost. Bez ohledu na to, zda je členem takového orgánu pouze na základě

jmenování např. valnou hromadou, či zda tomuto jmenování předcházela jeho nominace územním samosprávným celkem nebo státem, jenž má v příslušné podnikající právnické osobě majetkovou účast (např. jednatelem).

Oznámení musí obsahovat údaj, o jakou podnikající právnickou osobu se jedná, její obchodní firmu či název a sídlo. Pokud jde o vlastní vznik členství v některém z výše uvedených orgánů obchodní společnosti, toto není z hlediska zákona určující. Jedná-li se o údaje typu identifikační číslo, sídlo – vyhláška jde nad rámec zákona.

Tedy členství mohlo vzniknout:

- na základě návrhu územního samosprávného celku,
- z ryze soukromého charakteru:
 - a) územní samosprávný celek v takové obchodní společnosti majetkovou účast nemá,
 - b) územní samosprávný celek majetkovou účast v takové obchodní společnosti sice má, ale dotyčný člen zastupitelstva v ní tento územní samosprávný celek nezastupuje.

V písm. d) zda vykonával další činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu se rozumí ty případy, kdy veřejný funkcionář uzavírá např. dohody o provedení práce – např. lektorská činnost.

K části III. formuláře – „**Oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce**“.

Veřejný funkcionář zveřejňuje přehled o nabytí nemovitých věcí, ty se mimo jiné zapisují do katastru nemovitostí. Tato část je dle mého názoru jednou z nejspornějších. Zásadní rozdíl mezi zákonem a vydaným formulářem spočívá v tom, že zákon nerozlišuje, kde se nemovitost nachází, vyhláška požaduje uvést ty nemovitosti, které se zapisují do katastru nemovitostí, což by tedy zúženě znamenalo pouze ty nemovitosti, které byly získány v ČR, neboť ne ve všech zemích je vedena evidence nemovitostí odpovídající našemu katastru nemovitostí. Ale i u nás jsou jisté problémy, neboť ne všechny nemovitosti jsou evidovány, např.

podzemní a i jiné stavby (vodní díla) zápisu do katastru nemovitostí rovněž nepodléhají. Další problematickou oblastí byly otázky typu jak určit cenu např. rodinného domu, který zbudují svépomocí. Já osobně nesouhlasím s názorem, že cenu lze určit znaleckým posudkem. Samozřejmě, že cena se obecně znaleckým posudkem určuje, nesouhlasím však s tím, aby se tak dělo pro účely vyplňování formuláře k zákonu o střetu zájmů. Takovýto výklad považuji za hodně extenzivní, působící zbytečné zatěžování dalšími povinnostmi nad rámec zákona. Problémy jsou i s určením ceny co do její výše, jedná-li se o nemovitost v podílovém spoluvlastnictví nebo společném jmění manželů. Obecně k tomuto problému jsme zaujali stanovisko, že u společného jmění manželů je nutné uvést cenu celkovou, u spoluvlastnického podílu pak cenu odpovídající výši podílu.

Nabývání věcí movitých je limitováno dvěma hranicemi a sice nezapočítávají se věci, pokud jejich cena je nižší než 25 000 Kč, druhá hranice – uvedou se věci, které ve svém souhrnu přesáhly částku 500 000 Kč. V této kolonce jisté potíže vytváří i hra slov, a sice „jiná majetková hodnota, jejichž cena je...“ neboť u nových věcí se obecně přijímá úzus, že hodnota i cena mohou být stejné. U starých věcí je zpravidla hodnota a cena diametrálně rozdílná.

Kolony k vyplnění pro část zabývající se cennými papíry není obecně označována lichotivě. Proč? Protože takovou skutečnost, že sice v průběhu daného období došlo k několikerému nákupu, ale zisk může být naprosto nulový, nelze postihnout. Vykazovat pouze nákup, nikoliv prodej může v daném případě vést ke zmatení veřejnosti. V těchto kolonkách by měly být uvedeny i kuponové knížky z kuponové privatizace začátku 90-tých let.

K části IV. formuláře – „**Oznámení o příjmech, darech a závazcích**“.

V této části zákonodárce vyžaduje uvést dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v podnikajících právnických osobách. Toto oznámení je však podmíněno dosažením souhrnu příjmů za kalendářní rok

alespoň ve výši 100 000 Kč. Veřejný funkcionář je povinen uvést všechny relevantní příjmy, tedy i např. dary a jiné příjmy z účasti v podnikajících právnických osobách, jak je výše uvedeno.

V praxi jsme se setkali s otázkou na postup v souvislosti s uvedením příjmu²⁰⁵ požadovaným zákonem o střetu zájmů, dle něhož se za peněžitý příjem nebo jinou majetkovou výhodu pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů, přičemž mezi tyto právní předpisy jsou řazeny např. zákony²⁰⁶ o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o Praze. Tedy zda v případě, kdy veřejný funkcionář dostal plat za členství v podnikající právnické osobě je povinen tento příjem do oznámení o příjmech, darech a závazcích uvést či nikoliv. Dovedli jsme, že takový příjem od právnické osoby, ve které veřejný funkcionář vykonával např. funkci člena dozorčí rady, nelze považovat za odměnu, na kterou by měl nárok v souvislosti s výkonem funkce.

Obdobné stanovisko lze vyčíst i z Analýzy vlády k právní úpravě informování členů zastupitelstev, ze které cituji: „Odměna poskytovaná veřejnému funkcionáři jako členu řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánů podnikající právnické osoby, byť v ní má kraj nebo obec podíl či hlasovací práva, se považuje za peněžitý příjem, který je nezbytné oznámit podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o střetu zájmů. Podobný závěr lze učinit i v případě poskytnutí dalšího peněžitého plnění (vedle odměny za výkon funkce člena zastupitelstva) ze strany územního samosprávného celku členu zastupitelstva za „zastupování“ tohoto územního

²⁰⁵ srovnej ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁶ srovnej zákon č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

samosprávného celku v orgánech obchodních společností, v nichž má majetkovou účast.“

Pokud jde o povinnost podávat výše uvedené oznámení o příjmech, darech a závazcích, ve kterém musí neuvolněný člen zastupitelstva uvést stejně jako všichni uvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, zda je členem některého z orgánů podnikajících právnických osob, dostává se takový veřejný funkcionář do nerovného postavení, neboť on na rozdíl od uvolněných členů zastupitelstva musí uvést ten zdroj, který vytváří jeho živobytí, tedy i odměny a příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, v případě, že souhrn veškerých relevantních příjmů v kalendářním roce u jednoho takového veřejného činitele přesáhne 100 000 Kč. Jde-li o plat úředníka územního samosprávného celku, vyplácený týměž územním samosprávným celkem, toto není údaj, který by se uváděl do prohlášení. Za jistých okolností se však vyplnění této části může stát značně problematickým, a to v souvislosti se zveřejněním nesplacených finančních závazků. Z hlediska právní úpravy občanského zákoníku je totiž možné, aby věřitel postoupil pohledávku, aniž by dlužník s takovým postupem souhlasil. Problém nespočívá ve vyplnění formuláře, ale spíše v následcích, kdy má kdokoli možnost odkoupit pohledávku za veřejným funkcionářem, a tak ho ovlivňovat (vydírat).

8.3. výklad k vyplňování formuláře pro podání v průběhu roku

V případě, že na straně veřejného funkcionáře nastane skutečnost, pro kterou ukončuje výkon veřejné funkce, zákon mu ukládá, aby ve lhůtě nejpozději do 30-ti dnů podal evidenčnímu orgánu vyplněné čestné prohlášení. Skončení výkonu veřejné funkce může být nastat kdykoliv, což veřejného funkcionáře může dostat do svízelné situace, má-li adekvátně vypočítat výši nesplacených závazků, či příjmů či vyjádřit hodnotu cenných papírů, popřípadě jiných podílů v obchodních společnostech, váže-li se výpočet některých takových údajů až na vyúčtování spojené s koncem účetního roku.

8.4. vzor formuláře vlevo a vzor vyplněného formuláře vpravo

Čestné prohlášení

Oznámení o jiných vykonávaných činnostech,
oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a
oznámení o příjmech, darech a závazcích podávaná
veřejným funkcionářem podle zákona č. 159/2006 Sb., o
střetu zájmů, (dále jen „zákon“)

I.

Všeobecné údaje (§ 13 odst. 1 zákona)

A. Jméno, popř. jména, příjmení a datum narození veřejného funkcionáře

| | |
|-----------------------|--|
| Jméno, popř. jména | |
| Příjmení | |
| Datum narození | |

B. Orgán, ve kterém veřejný funkcionář působí

| | |
|---------------------|--|
| Název | |
| Sídlo | |
| Identifikační číslo | |
| Vykonávaná funkce | |

C. Období, za které se čestné prohlášení podává

D. Evidenční orgán

Stránka č. 1

Datum:

Podpis:

Čestné prohlášení

Oznámení o jiných vykonávaných činnostech,
oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a
oznámení o příjmech, darech a závazcích podávaná
veřejným funkcionářem podle zákona č. 159/2006 Sb., o
střetu zájmů, (dále jen „zákon“)

I.

Všeobecné údaje (§ 13 odst. 1 zákona)

A. Jméno, popř. jména, příjmení a datum narození veřejného funkcionáře

| | |
|--------------------|------------------|
| Jméno, popř. jména | Vladimír Timotej |
| Příjmení | Novák |
| Datum narození | 5. dubna 1955 |

B. Orgán, ve kterém veřejný funkcionář působí

| | |
|---------------------|--|
| Název | Obec Lipová |
| Sídlo | (Sídlo má pouze obecní úřad nikoliv orgán) |
| Identifikační číslo | (Má obec, nikoliv orgán obce) |
| Vykonávaná funkce | starosta |

C. Období, za které se čestné prohlášení podává

2008

D. Evidenční orgán

starosta

Stránka č. 1

Datum: 25.6.2009

Podpis:

II.

**Oznámení o jiných vykonávaných činnostech
(§ 9 a 12 odst. 2 zákona)**

Prohlašuji, že v období uvedeném v části I bodu C jsem

a) podnikal nebo provozoval jinou samostatnou výdělečnou činnost

| | | | |
|------------|--------------------------|---------------------------------------|---|
| NE | <input type="checkbox"/> | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Předmět podnikání/ výdělečné činnosti | Způsob a místo výkonu podnikání/ výdělečné činnosti |
| | 1. | | |
| | 2. | | |
| | 3. | | |

b) byl společníkem nebo členem právnické osoby provozující podnikatelskou činnost

| | | | | | |
|------------|--------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------|---------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Charakteristika účasti ve | Obchodní firma / název | Sídlo/ umístění | Identifikační číslo |
| | 1. | | | | |
| | 2. | | | | |
| | 3. | | | | |

c) byl statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, provozující podnikatelskou činnost

| | | | | | |
|------------|--------------------------|------------------------|------------------------|-----------------|---------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Charakteristika orgánu | Obchodní firma / název | Sídlo/ umístění | Identifikační číslo |
| | 1. | | | | |
| | 2. | | | | |
| | 3. | | | | |

Stránka č. 2

Datum:
Podpis

II.

**Oznámení o jiných vykonávaných činnostech
(§ 9 a 12 odst. 2 zákona)**

Prohlašuji, že v období uvedeném v části I bodu C jsem

a) podnikal nebo provozoval jinou samostatnou výdělečnou činnost

| | | | |
|------------|--------------------------|---------------------------------------|---|
| NE | <input type="checkbox"/> | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Předmět podnikání/ výdělečné činnosti | Způsob a místo výkonu podnikání/ výdělečné činnosti |
| | 1. | nákup a prodej | Olomouc, Jeremenkova 40a |
| | 2. | hotelové služby | Červenohorské sedlo |
| | 3. | OSVČ | zemědělec |

b) byl společníkem nebo členem právnické osoby provozující podnikatelskou činnost

| | | | | | |
|------------|--------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------|---------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Charakteristika účasti ve | Obchodní firma / název | Sídlo/ umístění | Identifikační číslo |
| | 1. | Držitel podílu | ABS, s.r.o. | Olomouc | Zákon nevyžaduje |
| | 2. | Člen družstva | SBD | Olomouc | |
| | 3. | | | | |

c) byl statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, provozující podnikatelskou činnost

| | | | | | |
|------------|--------------------------|------------------------|------------------------|-----------------|---------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Charakteristika orgánu | Obchodní firma / název | Sídlo/ umístění | Identifikační číslo |
| | 1. | jednatel | Autopark | Olomouc | zákon nevyžaduje |
| | 2. | | | | |
| | 3. | | | | |

d) vykonával další činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, vedle vztahu nebo poměru, v němž působil jako veřejný funkcionář

| | | | | | |
|------------|--------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Charakter činnosti | Obchodní firma / název | Sídlo/ umístění organizační | Identifikační číslo |
| | 1. | | | | |
| | 2. | | | | |
| | 3. | | | | |

III.

Oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce (§ 10 a 12 odst. 2 zákona)

Prohlašuji, že v období uvedeném v části I bodu C jsem do svého vlastnictví nebo do společného jmění manželů nabyl

a) vlastnická nebo jiná věcná práva k nemovitostem, které jsou předmětem evidování v katastru nemovitostí, podle údajů katastru nemovitostí

(jako druh vlastnictví se pro tento účel uvede – vlastník, spoluvlastník s uvedením výše spoluvlastnického podílu nebo společné jmění manželů)

| | | | | | |
|------------|--------------------------|------------------|------------------|-----------|---------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Druh nemovitosti | Druh vlastnictví | Cena v Kč | Způsob nabytí |
| | 1. | | | | |
| | 2. | | | | |
| | 3. | | | | |

d) vykonával další činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, vedle vztahu nebo poměru, v němž působil jako veřejný funkcionář

| | | | | | |
|------------|--------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Charakter činnosti | Obchodní firma / název | Sídlo/ umístění organizační | Identifikační číslo |
| | 1. | lektor | Zákon nestanovuje | Zákon nestanovuje | Zákon nestanovuje |
| | 2. | znalec | | | |
| | 3. | tlumočník | | | |

III.

Oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce (§ 10 a 12 odst. 2 zákona)

Prohlašuji, že v období uvedeném v části I bodu C jsem do svého vlastnictví nebo do společného jmění manželů nabyl

a) vlastnická nebo jiná věcná práva k nemovitostem, které jsou předmětem evidování v katastru nemovitostí, podle údajů katastru nemovitostí

(jako druh vlastnictví se pro tento účel uvede – vlastník, spoluvlastník s uvedením výše spoluvlastnického podílu nebo společné jmění manželů)

| | | | | | |
|------------|--------------------------|--------------------|-------------------------------|----------------------------|----------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Druh nemovitosti | Druh vlastnictví | Cena v Kč | Způsob nabytí |
| | 1. | Dům č.p. 101 | vlastník | 0 Kč | Dědictví |
| | 2. | Bytová jedn. č. 30 | SJM | 680 000 Kč = celá hodnota | Směnná smlouva |
| | 3. | Pozemek, parc.č.13 | spoluvlastník výše podílu 1/3 | 60 000 Kč = hodnota podílu | Dar |

b) vlastnická práva k věcem movitým, jiná práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž souhrnná cena přesáhla částku 500 000 Kč
(do tohoto souhrnu se nezapočítávají věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž cena je nižší než 25 000 Kč)

| | | | | |
|------------|--------------------------|-------|-----------|---------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Název | Cena v Kč | Způsob nabytí |
| | 1. | | | |
| | 2. | | | |
| | 3. | | | |
| | 4. | | | |
| | 5. | | | |

c) cenné papíry nebo práva s nimi spojená podle zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů, pokud celková výše kupní ceny cenných papírů od jednoho emitenta nebo práv s nimi spojených v době nabytí přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč v případě více emitentů

| | | | | |
|------------|--------------------------|------|---------|-----------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Druh | Emitent | Cena v Kč |
| | 1. | | | |
| | 2. | | | |
| | 3. | | | |
| | 4. | | | |
| | 5. | | | |

d) jiný podíl v obchodní společnosti než je uveden v písmenu c), pokud hodnota tohoto podílu přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč, jde-li o podíly u více obchodních společností

| | | | | |
|------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Obchodní jméno/ název | Identifikační číslo | Hodnota obchodního podílu |
| | 1. | | | |
| | 2. | | | |
| | 3. | | | |

Stránka č. 4

Datum:
Podpis:

b) vlastnická práva k věcem movitým, jiná práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž souhrnná cena přesáhla částku 500 000 Kč
(do tohoto souhrnu se nezapočítávají věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž cena je nižší než 25 000 Kč)

| | | | | |
|------------|--------------------------|----------|-----------|------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Název | Cena v Kč | Způsob nabytí |
| | 1. | auto | 790 000 | Kupní smlouva |
| | 2. | 2 obrazy | 832 000 | Darovací smlouva |
| | 3. | hodinky | 25 015 | Dar |
| | 4. | | | |
| | 5. | | | |

c) cenné papíry nebo práva s nimi spojená podle zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů, pokud celková výše kupní ceny cenných papírů od jednoho emitenta nebo práv s nimi spojených v době nabytí přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč v případě více emitentů

| | | | | |
|------------|--------------------------|---------------|---------------------|-----------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Druh | Emitent | Cena v Kč |
| | 1. | směnka | Autobazar | 102 000 |
| | 2. | akcie | Gemo a.s. | 51 000 |
| | 3. | podílový list | Komerční banka a.s. | 60 000 |
| | 4. | | | |
| | 5. | | | |

d) jiný podíl v obchodní společnosti než je uveden v písmenu c), pokud hodnota tohoto podílu přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč, jde-li o podíly u více obchodních společností

| | | | | |
|------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Obchodní jméno/ název | Identifikační číslo | Hodnota obchodního podílu |
| | 1. | | Zákon nestanovuje | |
| | 2. | | | |
| | 3. | | | |

IV. Oznámení o příjmech, darech a závazcích (§ 11 a 12 odst. 2 zákona)

Prohlašuji, že v období uvedeném v části I bodu C jsem

a) získal peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody, zejména dary, s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce podle části III., odměny, příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v právnických osobách provozujících podnikatelskou činnost, jejichž souhrnná výše přesáhla v kalendářním roce 100 000 Kč

(za peněžitý příjem nebo jinou majetkovou výhodu se pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů; do tohoto souhrnu se nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč)

| | | | | |
|-----|--------------------------|------|-------|-----------------------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Druh | Zdroj | Výše příjmu nebo majetkové výhody |
| | | 1. | | |
| | | 2. | | |
| | | 3. | | |
| | | 4. | | |

b) měl nesplacené finanční závazky, zejména půjčky, úvěry, nájemné, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky, jejichž souhrnná výše přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za něž se oznámení podává, částku 100 000 Kč

| | | | | |
|-----|--------------------------|--------------|-----------|------------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Druh závazku | Výše v Kč | Jméno / název věřitele |
| | | 1. | | |
| | | 2. | | |
| | | 3. | | |
| | | 4. | | |

Počet vyplněných stran

Prohlašuji, že jsem údaje uvedl úplně a pravdivě

V dne

Podpis

IV. Oznámení o příjmech, darech a závazcích (§ 11 a 12 odst. 2 zákona)

Prohlašuji, že v období uvedeném v části I bodu C jsem

a) získal peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody, zejména dary, s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce podle části III., odměny, příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v právnických osobách provozujících podnikatelskou činnost, jejichž souhrnná výše přesáhla v kalendářním roce 100 000 Kč
(za peněžité příjmy nebo jinou majetkovou výhodu se pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů; do tohoto souhrnu se nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč)

| | | | | |
|-----|--------------------------|-----------------|----------------|-----------------------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Druh | Zdroj | Výše příjmu nebo majetkové výhody |
| 1. | | peněžité příjmy | kupní cena | po zdanění – 115 000 Kč |
| 2. | | peněžité příjmy | smlouva o dílo | zisk po zdanění – 100 098 Kč |
| 3. | | | | |
| 4. | | | | |

b) měl nesplacené finanční závazky, zejména půjčky, úvěry, nájemné, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky, jejichž souhrnná výše přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za nějž se oznámení podává, částku 100 000 Kč

| | | | | |
|-----|--------------------------|--------------|-----------|------------------------|
| NE | <input type="checkbox"/> | | | |
| ANO | <input type="checkbox"/> | Druh závazku | Výše v Kč | Jméno / název věřitele |
| 1. | | leasing | 230 000 | Česká spořitelna |
| 2. | | půjčka | 150 000 | Petr Vomáčka |
| 3. | | hypotéka | 2,350 000 | ČSOB |
| 4. | | | | |

Počet vyplněných stran

Prohlašuji, že jsem údaje uvedl úplně a pravdivě

V dne

Podpis

9. závěr

9.1 závěry o aplikaci platného práva

Zákon o střetu zájmů nemůže být vnímán v podobě onoho okřídleného úsloví z roku 1968 a sice: „tak dlouho se budeme bát, aby ten druhý nezbohatl, až zchudneme všichni“.

Paradoxně se však stalo, že zákon, který měl problematiku střetu zájmů řešit, svým obsahem vytvořil nové střety. Mám tím na mysli ony „žertovné“ situace, kdy např. starosta vystupuje v trojjediné funkci, zákonodárce ho prohlašuje veřejným funkcionářem, současně však plní úkoly evidenčního orgánu – tedy orgánu, který přijímá jednotlivá prohlášení a v neposlední řadě je i tím orgánem, který bezodkladně oznamuje příslušnému orgánu státní správy porušení povinností veřejným funkcionářem, přičemž by současně měl zabezpečit povinnost mlčenlivosti ve vztahu k údajům o osobách, které evidenčnímu orgánu sdělily skutečnosti nasvědčující nepravdivosti nebo neúplnosti údajů, uvedených v oznámeních evidovaných v registru.

Pro případy, kdy se starosta vzdá funkce, dlouhodobě onemocní nebo bude z funkce odvolán a členové zastupitelstva nedojdou ke konsensu zvolit nového starostu, může nastat situace, že obec bude třeba až do konce volebního období spravována pouze místostarostou. Za takové situace místostarosta nemá šanci odevzdat své prohlášení z jednoho prostého důvodu, a sice proto, že evidenčním orgánem ze zákona je starosta a ten prostě na obci nebude.

Obdobná situace může nastat v případech, kdy evidenčním orgánem je tajemník. Rozhodne-li se starosta k odvolání tajemníka z funkce a nastalou situaci řeší tak, že buď novou osobu nejmenuje nebo nezískal souhlas ke jmenování určité osoby do funkce tajemníka, z pohledu zákona o střetu zájmů vzniká neřešitelná situace. Ve smyslu zákona o obcích je možné, aby některé činnosti, které patří do pravomoci tajemníka byly vykonávány

na základě určení starosty některým ze zaměstnanců obecního úřadu, avšak funkci evidenčního orgánu výše naznačeným postupem řešit nelze.

Ve stávající právní úpravě se zcela neřešitelnou může na první pohled stát docela banální situace v souvislosti s nahlížením do registru vedeným starostou. Na mnohých místech své rigorózní práce jsem se zabývala otázkou jak vztahem ke správnímu řádu, tak i otázkami, má-li evidenční orgán nadřízený orgán. Budu-li modelovat situaci, při které bude vznesen požadavek na nahlédnutí do registru a starosta, co by v tomto okamžiku v postavení evidenčního orgánu, neumožní žadateli nahlédnout do evidence, jakou reálnou možnost má žadatel k dosažení výkonu práva daného mu zákonem? Kdo bude tím nadřízeným orgánem, který přikáže evidenčnímu orgánu zjednání nápravy? Víme, že zákon o střetu zájmů se stanovením nadřízeného orgánu nepočítá. Je taková situace řešitelná prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím²⁰⁷? Myslím si, že ani zde taková možnost není. A proč, protože ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím povinné subjekty (územní samosprávné celky a jejich orgány) mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Evidenční orgán však nemá postavení orgánu územního samosprávného celku a jeho úkolem je vést registr čestných prohlášení, která učinili ti, kteří mají postavení veřejných funkcionářů. Tedy v daném případě se nejedná o informace vztahující se k působnosti územního samosprávného celku, ale pouze k fyzické osobě, byť by vykonávala funkci starosty.

9.2. závěry pro vývoj de lege ferenda

Vážný úmysl vypracovat rigorózní práci jsem pojala krátce poté, co ve Sbírce zákonů vyšla novela zákona o střetu zájmů publikovaná pod č. 216/2008 Sb. Ve své podstatě šlo o značně nekvalitní právní předpis, působící plno absurdních situací, které mi otevřely velké pole působnosti k okomentování všech těch nedostatků. Jenže provedením

²⁰⁷ srovnej zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

„technické“ novely zákona publikované pod č. 158/2009 Sb., se stalo, že veškeré mé úsilí padlo v niveč a já svou práci začala přepracovávat. V tom okamžiku bych se ale nenadála, jaké dobrodiní mi nastalá situace přinese. Z hlediska závěrů de lege ferenda se mi nemohlo dostat ani lepšího daru. Ten totiž momentálně za mě udělaly dvě vrcholové instituce, a to jak vláda, tak Senát. Spravedlivé bude o nich pojednat v časovém sledu.

Dne 26. května 2009 ministerstvo vnitra rozeslalo do připomínkového řízení materiál nazvaný „analýza právní úpravy informování členů zastupitelstev územních samosprávných celků o výši odměn a požitků“, který byl zpracován na základě usnesení vlády ze dne 30. května 2007 č. 596, kterým uložila ministru vnitra realizovat úkol nazvaný „*Upravit právní prostředí tak, aby zastupitelé nominovaní do orgánů s majetkovou účastí obce, kraje a státu byli povinni informovat o výši odměn a požitků získaných v souvislosti se svým členstvím v těchto orgánech*“, jehož nositelem je ministerstvo vnitra. Základním účelem tohoto úkolu se stala transparentnost příjmů, které členové zastupitelstev územních samosprávných celků získávají v souvislosti s výkonem určité veřejné činnosti, konkrétně zastupování územního samosprávného celku nebo státu v orgánech právnických osob s majetkovou účastí územního samosprávného celku či státu. Zpracování tohoto úkolu bylo zaměřeno především na provedení analýzy stávající právní úpravy. Proto byl proveden rozbor této problematiky, a to jak z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím, tak z pohledu poskytování informací dle zákona o střetu zájmů v návaznosti na zákony o územních samosprávných celcích s exkurzem do zákoníku obchodního.

Na základě provedené analýzy ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že požadovaného úkolu lze dosáhnout čtyřmi různými způsoby:

- první z nich je zakotvení povinností členů zastupitelstev územních samosprávných celků poskytovat informace o odměnách, které získali v souvislosti se svým členstvím v orgánech podnikajících právnických osob, v nichž má majetkovou účast stát či územní samosprávný celek,

který v těchto orgánech zastupují, v zákonech o územních samosprávných celcích, tj. v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o Praze,

- druhým řešením by v teoretické rovině mohlo být zpracování zcela nové právní úpravy, která by tyto otázky upravila samostatně,
- třetím je novelizovat zákon o svobodném přístupu k informacím,
- čtvrtým je novelizovat zákon o střetu zájmů.

K první variantě zpracovatel analýzy podotýká, „že ani zákon o obcích, ani zákon o krajích či zákon o Praze neobsahují a nikdy neobsahovaly povinnost informovat o odměnách v souvislosti se svým členstvím v orgánech podnikajících právnických osob, v nichž má majetkovou část stát či územní samosprávný celek. Poskytování určitých informací, upravujících práva jednotlivých členů zastupitelstev²⁰⁸, či regulujících práva občanů²⁰⁹ územních samosprávných celků, popř. dalších zákonem vymezených osob daného územního samosprávného celku, se totiž vždy týká informací souvisejících s činností územního samosprávného celku, nikoli pouze jednotlivých členů jeho zastupitelstva, resp. odměn a požitků, které získávají od podnikajících právnických osob za členství v jejich orgánech. „

Zakotvení výše uvedené povinnosti zpracovatel označuje za značně nesystémovou, zvláště kdy existuje jak obecný zákon upravující poskytování určitých informací, tak zákon o střetu zájmů, který veřejným funkcionářům, jimiž jsou též uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, ukládá povinnost poskytovat informace o svých příjmech, činnostech a závazcích, přičemž evidenční orgány následně poskytují tyto informace veřejnosti.

²⁰⁸ srovnej ustanovení § 82 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 34 zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 51 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁹ srovnej ustanovení § 16 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 12 zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 7 a 8 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Varianta druhá - zpracování zcela nového (samostatného) zákona upravujícího poskytování informací o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků získaných v souvislosti s jejich členstvím v orgánech podnikajících právnických osob s majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku zpracovatel shledává absurdní, zvláště jedná-li se o takto úzce profilovanou problematiku. Současně takové řešení považuje za naprosto nesystémové v situaci, kdy existuje v současné době platný a účinný zákon o střetu zájmů, který již tuto problematiku, byť ne zcela dostatečně, upravuje.

Třetí varianta - zakotvit povinnost členů zastupitelstev územních samosprávných celků informovat o odměnách získaných v souvislosti se svým členstvím v orgánech právnických osob, v nichž má majetkovou účast stát či územní samosprávný celek, formou novely zákona o informacích. Jeden ze základních problémů je zpracovatelem spatřován v systému poskytování převážné většiny informací. Požadované informace totiž nejsou poskytovány automaticky zveřejněním široké veřejnosti, ale až na vymezené výjimky se poskytují na základě žádosti. Informace stanovené obligatorně ke zveřejnění se však týkají informací o vzniku, organizaci a činnosti územních samosprávných celků, nikoli o jednotlivých členech jejich zastupitelstev.

Poslední varianta řešení – novelizovat zákon o střetu zájmů, se jeví zpracovateli jako nejvhodnější, neboť zákon o střetu zájmů již dnes určitou část řešené problematiky upravuje, a protože tato úprava není zcela vyhovující, mohlo by dojít k její nápravě.

Ministerstvo vnitra chce především zakotvit rovné postavení mezi jednotlivými členy zastupitelstev územních samosprávných celků a nečinit mezi nimi rozdíly tam, kde to není na místě. Zastupuje-li člen zastupitelstva územního samosprávného celku stát či územní samosprávný celek v orgánech podnikající právnické osoby, a má-li být veřejnost informována o odměnách či jiných požitcích, které v souvislosti se svým členstvím v těchto orgánech získal, není dle zpracovatele důvodu činit mezi

jednotlivými členy zastupitelstva v tomto ohledu rozdíl, jako je tomu ve stávající právní úpravě, dle níž takové informace poskytují pouze členové zastupitelstev, kteří jsou současně veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů (tj. uvolnění a pouze někteří neuvolnění). Zpracovatel nepovažuje za podstatné, zda je člen zastupitelstva uvolněný či neuvolněný. Postavení člena zastupitelstva dle zpracovatele může mít vliv pouze na podávání oznámení o některých ostatních příjmech, jelikož zatímco hlavním příjmem uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků by měla být odměna poskytovaná z veřejného rozpočtu za výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, která se navíc za peněžitý příjem nebo majetkovou výhodu²¹⁰ dle zákona o střetu zájmů nepovažuje, avšak v případě členů neuvolněných to budou hlavně příjmy soukromého charakteru, ať už z pracovněprávních vztahů či ze samostatné výdělečné činnosti, jejichž zveřejňování u neuvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků může vzbuzovat jisté pochybnosti.

Dále se k této problematice v analýze dodává, že z hlediska odměn získaných v souvislosti se zastupováním státu či územního samosprávného celku v orgánech právnických osob, v nichž má územní samosprávný celek či stát majetkovou účast, by neměl být mezi jednotlivými kategoriemi členů zastupitelstev územních samosprávných celků činěn žádný rozdíl. Dle současné právní úpravy však takový rozdíl existuje. Neboť uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří jsou veřejnými funkcionáři dle zákona o střetu zájmů, musí odměny či jiné příjmy získané v souvislosti se členstvím v orgánech podnikajících osob (ať už v nich má majetkovou účast územní samosprávný celek nebo stát, či nikoli) zahrnout do každoročně podávaného oznámení o příjmech, darech a závazcích dle zákona o střetu zájmů, a současně jsou povinni v oznámení o činnostech podle téhož zákona uvést, že jsou členy takových orgánů.

²¹⁰ srovnej ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Zatímco ostatní neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří nejsou veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů, takové povinnosti nemají, tj. mohou být členy orgánů podnikajících právnických osob, včetně těch, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, avšak o členství v takových orgánech ani o odměnách či jiných požitcích v této souvislosti získaných informovat veřejnost nemusí. Tato diference však v daném případě není nikterak opodstatněná.

Zpracovatel doporučuje novelizovat zákon o střetu zájmů buď tak,

- aby všichni členové zastupitelstev územních samosprávných celků **byli povinni podávat** každoročně oznámení o výši těchto odměn či jiných požitků získaných v souvislosti se členstvím v orgánech právnických osob, v nichž má majetkovou účast nebo hlasovací podíl územní samosprávný celek či stát, resp. o souhrnné výši příjmů v souvislosti s tímto členstvím získaných (dle obchodního zákoníku mohou totiž např. členové představenstev a dozorčích rad akciových společností pobírat nejen odměnu, ale též tantiému, tj. podíl na zisku společnosti).

anebo

- všem členům zastupitelstev územních samosprávných celků **pobírání** takových odměn a požitků **zakázat**.

Stejně tak není např. důvod, proč by oznámení o osobním zájmu měli podávat pouze uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstva územního samosprávného celku, zatímco ostatní neuvolnění členové takovou povinnost nemají.

A dále z analýzy vyplývá, že „Jisté rozdíly mezi jednotlivými členy zastupitelstev územních samosprávných celků by mohly být s ohledem na jejich postavení zachovány. Jedná se o skutečnost týkající se zdrojů příjmů uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Z tohoto důvodu asi nelze po neuvolněných členech

zastupitelstev územních samosprávných celků požadovat podání oznámení v plném rozsahu jako je tomu u uvolněných členů zastupitelstev, zejména pokud jde o příjmy ze závislé práce či samostatné výdělečné činnosti vykonávané vedle výkonu funkce neuvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku. Nicméně vzhledem k tomu, že již nyní jsou někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků (konkrétně radní, starostové a místostarostové) veřejnými funkcionáři podávajícími všechna oznámení dle zákona o střetu zájmů bez rozdílu, je otázkou, zda lze na tomto rozdílném postavení i nadále trvat. V případě kladné odpovědi by však neměl být činěn rozdíl mezi jednotlivými neuvolněnými členy zastupitelstev územních samosprávných celků.“

V závěru analýzy pak zpracovatel doporučuje:

„sjednocení předmětné právní úpravy v rámci zákona o střetu zájmů zařazením všech členů zastupitelstev územních samosprávných celků, tj. včetně neuvolněných, kteří v současné době nejsou veřejnými funkcionáři dle zákona o střetu zájmů, pod pojem veřejného funkcionáře v § 2 zákona o střetu zájmů a uložení povinnosti informovat o existenci jejich členství a výši odměn či dalších příjmů nebo požitků, které s tím souvisí, a to bez rozdílu“.

A pokud se týká závěrů druhé instituce, kterou v tomto případě je Senát k problematice střetu zájmů? Myslím si, že na přelomu května a června se mnoho očí obracelo na jednání Senátu. Řadami veřejných funkcionářů, kteří se rekrutují z oblasti školství a školských zařízení byla dlouhodobě očekávána změna zákona o střetu zájmů s tím, že by je zákon z této pozice vyloučil. Navíc ještě povzbuzeni články z novin, ve kterých odstupující ministr školství, mládeže a tělovýchovy bilancoval své úspěchy, mezi které zahrnul i „konec“ podávání čestných prohlášení ve školské oblasti. Jak to ale ve skutečnosti dopadlo? Návrh, který Poslanecká sněmovna postoupila dne 10. června 2009 pro porovnání cituji:

ZÁKON

ze dne 2009,

kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Změna zákona o střetu zájmů

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb.,
a zákona č. 158/2009 Sb., se mění takto:

1. V § 2 odst. 2 se na konci textu písmene c) doplňují slova “ , s výjimkou právnických osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení”.
2. V § 2 odst. 3 se za slova “v odstavci 2” vkládají slova “ , která podává oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 evidenčnímu orgánu (§ 14 odst. 1),”.
3. V § 14 odst. 1 písm. g) a h) se slova “odst. 2 písm. f)” nahrazují slovy “odst. 2 písm. e)”.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

byl Senátem projednán dne 18.6.2009 na 8.schůzi. Senát však Poslanecké sněmovně návrh vrátil s níže uvedenými pozměňovacími návrhy (usnesení č.221), ke kterým si dovoluji tučně uvést svůj názor:

Pozměňovací návrhy

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

1. Čl. I upravit takto:

“Čl. I

1. V § 2 odst. 1 se na konci písmene k) čárka nahrazuje tečkou a písmena l) až n) včetně poznámek pod čarou č. 2 a 3 se zrušují.

Tento pozměňovací návrh znamená konec veřejných funkcionářů z řad členů zastupitelstev územních samosprávných celků²¹¹

2. V § 2 se odstavce 2 a 3 včetně poznámek pod čarou č. 3a až 3c zrušují a zároveň se zrušuje označení odstavce 1.

Tento pozměňovací návrh znamená konec veřejných funkcionářů z řad „zaměstnanců správních úřadů, právnických osob a územních samosprávných celků²¹²

3. V § 5 se odstavec 2 zrušuje.

Zrušení tohoto ustanovení vychází z neexistence veřejných funkcionářů z řad členů zastupitelstev územních samosprávných celků, a proto se ustanovení o neposkytnutí odměny²¹³ stává nadbytečným.

Dosavadní odstavec 3 se označuje jako odstavec 2.

4. V § 6 se slova “v § 2 odst. 1 písm. c) až m) a odst. 2 písm. b) až e)” nahrazují slovy “v § 2 odst. 1 písm. c) až k)”.

²¹¹ poznámka autora rigorózní práce

²¹² poznámka autora rigorózní práce

²¹³ poznámka autora rigorózní práce

Tento pozměňovací návrh reaguje na vypuštění výše uvedených skupin veřejných funkcionářů²¹⁴

5. V § 13 odst. 5 se slova “v § 2 odst. 1 písm. k) až m)” nahrazují slovy “v § 2 odst. 1 písm. k)”.

Tento pozměňovací návrh souvisí s nezveřejňováním údajů v důsledku vypuštění výše uvedených veřejných funkcionářů²¹⁵

6. V § 14 odst. 1 písm. a) se slova “c) až j) “ nahrazují slovy “c) až k)”.

Tento pozměňovací návrh souvisí s úpravou působnosti evidenčního orgánu – mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny²¹⁶

7. V § 14 odst. 1 se na konci písmene b) čárka nahrazuje tečkou a písmena c) až h) se zrušují.

Tento pozměňovací návrh souvisí se snížením počtu evidenčních orgánů²¹⁷

8. V § 33 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavec 2, který zní:

“(2) Tento zákon pozbývá platnosti dnem 31. prosince 2010.”.

Tento pozměňovací návrh lze označit za překvapení největší²¹⁸

2. Čl. II upravit takto:

“Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.”.

²¹⁴ poznámka autora rigorózní práce

²¹⁵ poznámka autora rigorózní práce

²¹⁶ poznámka autora rigorózní práce

²¹⁷ poznámka autora rigorózní práce

²¹⁸ poznámka autora rigorózní práce

A znovu se vracím k analýze právní úpravy, zpracované vládou, a nedá mi, abych neodcitovala z tohoto materiálu ještě jednu zpracovatelovu zajímavou úvahu, a sice: „Nový zákon by přicházel v úvahu (s jistou mírou nadsázky, resp. za předpokladu, že by byl podstatně rozšířen předmět jeho úpravy) snad jen v případě, kdy by se zákon o střetu zájmů na členy zastupitelstev územních samosprávných celků nevztahoval, resp. by pro tyto veřejné funkcionáře bylo třeba přijmout specifickou úpravu, k čemuž však není v současné době důvod, neboť by tak v podstatě existovala dvojí v mnohém totožná zákonná úprava. Ostatně i v tomto případě by se navíc dalo uvažovat o případném zařazení předmětné problematiky do jiných již existujících zákonů.“²¹⁹

Jak jsem již uvedla v úvodních částech, problematika střetu zájmů je problémem veskrze politickým. K jejímu řešení máme, jak uvádím s určitými modifikacemi prakticky dvě možné varianty přístupu

- francouzský – veskrze široký či
- anglický – vztahující se pouze na vrcholovou úroveň

Osobně však k právní úpravě v podobě jakou máme dnes platnou mám několik zásadních výhrad, které by se měly stát východisky k nové právní úpravě v souladu se zadáním mé rigorózní práce z hlediska místní správy, což je:

- 1) stávající právní úprava podle mého názoru není ani tak právní úpravou vztahující se k vlastnímu střetu zájmů, ale vnímám ji jako úpravu protkanou veskrze snahami k vymýcení korupce. Široký záběr stávající právní úpravy však mnoho věcí neřeší. Korupční potenciál mnohých úředníků v reálu je značně mlhavý. Proto navrhuji soustředit se na definici základních pojmů včetně vymezení reálného okruhu veřejných funkcionářů. Otázky korupce nechat oblasti trestního práva, kontrola majetku je nepochybně věcí orgánů činných v trestním řízení,

²¹⁹ srovnej analýzu MV ČR - právní úpravy informování členů zastupitelstev územních samosprávných celků o výši odměn a požitků z roku 2009

- 2) nedomnívám se, že vyplněním formuláře v rozsahu jednotlivých položek vyžadovaných zákonodárcem lze střet zájmů objektivně postihnout. Formulář tak, jak je koncipovaný, spíše díky pečlivému vyplnění zadání způsobí ve čtenáři zmatek. Není totiž způsobit rozlišení nákup a nákup na straně jedné, a na straně druhé průběžný nákup a prodej. Zákonodárcem požadovaný údaj pouze o nákupu, ať věcí movitých či nemovitých, se tak může stát údajem naprosto dehonestujícím daného veřejného funkcionáře,
- 3) je nemyslitelné setrvat na stávající úpravě evidenčního orgánu, a to z mnoha mnou již popsaných důvodů, proto navrhuji vytvoření samostatného evidenčního orgánu podléhajícímu kontrole a dohledu.

Závěr

Budu-li parafrázovat Sokrata, už i on ve své době věděl, že ideálním politikem by byl takový, kterého by velikost vlastního majetku činila svobodným ve vztahu ke správě věcí veřejných. Sám však k tomuto problému dodává, „kde však takové hledat?“.

Od té doby uplynulo pár tisíc let, ale problém je stále stejný. Stále jaksí nemáme onu líheň na takové politiky, jímž by starost o vlastní chleba nebránila oprostít se od pohnutek nízkých a povznést se k nezávislé správě věcí veřejných.

Jsou nepochybně věci, které nelze vyřešit strohým zákonem bez existence morálních hodnot.

Nejužívanější tři slova :

střet zájmů - conflict of the interests

veřejný funkcionář - public official

místní správa – local government

Résumé

Zusammenfassung

Diese Rigorosarbeit widmet sich an den ausgewählten Problemen des Gesetzes Nr. 159/2006 Bl. über die Konflikte zwischen Interessen, die öffentlich in der Gesellschaft entstehen (kommen auf). Es gibt vor allem die Konflikte, die jeder Politiker lösen soll, wenn es sich handelt, was oder wen zu vorziehen. Dieses Thema, ist zur Zeit nicht nur in der Tschechischen Republik, sondern auch europaweit sehr aktuell. Jeder EU-Mitgliedstaat hat sein eigenes Recht und seine rechtliche Regelung dieser Problematik.

Ich verfolge in der ganzen Arbeit eine Leitidee, um die Entwicklung von obengenannten Probleme zu beschreiben. Besser gesagt, nicht nur zu beschreiben, aber auch verschiedene Zusammenhänge zu zeigen. Und vor allem beschreibe ich die wichtigsten Bereiche, die die Schwierigkeiten bei der Auslegung und in der Praxis am meisten verursachen.

Diese Rigorosarbeit besteht aus neun Teilen. Der erste Teil (d.h. Kapitel 1, 2) beschreibt theoretisch die Gründungsprinzipien im Bereich der Interessenkonflikte und ihre gesellschaftliche, politische und ausländische Quellen. Ich bemühe mich auch um einige Ursachen der rechtliche Regelung, ihre Ziele und wichtige Folgen zu erklären. Daneben deute ich auch auf manche Beziehungen zu anderen Gesetzen, (wie z. B. Nr. 128/2000, 129/2000 und 131/2000 die sich der Komunalordnung widmen), die mit der Auslegung des Gesetzes Nr. 159/2006 Bl. zusammenhängen.

Im zweiten Teil (d. h. Kapitel 3, 4, 5) ist der Anwendungsbereich des obengenannten Gesetzes gelöst. Ich zeige, welche Personen sind die, deren das Gesetz verbindet. Welche Organe sind verpflichtet, etwas zu machen. Und was sie machen sollen.

Der dritte Teil (d. h. Kapitel 6) widmet sich vor allem den Fragen aus dem Bereich des Verwaltungs- bzw. Verwarnungsverfahrens.

Dann kommt der vierte Teil (d. h. Kapitel 7). Da sehe ich mehrere Probleme, und deshalb bringe ich verschiedene Beispiele aus der Praxis und auch eine Gerichtsentscheidung. Die Stadtorgane sind in diesem Fall die, die verschiedene im Gesetz vorgesehene Verletzungen von der Politiken lösen. Obengennantes Gesetz dient zur grösseren Informiertheit über den Politiken, über ihren materiellen Interessen, Beziehungen usw. Dazu dient auch das Formular, das jeder Politiker im Termin 30.6. oder 30 Tagen nach der Beendigung des Amtes ausfüllen muss. Denn die Ausfühlung des Formulars verschiedene Probleme in Praxis macht, habe ich das Formular in meine Rigorosarbeit eingegliedert. (d. h. Kapitel 8).

Der letzte Teil (d. h. Kapitel 9) beschreibt meine einige Bemerkungen aus der Praxis, wie verschiedene Schwierigkeiten auftreten, die man ändern muss.

Das Ziel meiner Arbeit ist es im allgemeinen dem Stadtorganen zu helfen, diese Sachen korrekt zu entscheiden. Andererseits wollte ich auch den Politikern mit der Ausfühlung des Formulars beraten. Und vielleicht könnte auch meine Rigorosarbeit irgendwelchem Lehrer helfen.

Vielleicht habe ich dazu auch eigene theoretische Gründe gelegt, manche Quellen integriert, und mit bestem Wissen einige Auslegungen empfohlen.

Seznam literatury

- J. Vedral – Zákon o střetu zájmů. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006.217 s.
- Hendrych. D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 875 s.
- JUDr. Josef Vedral, Ph.D. – Správní řád. Komentář. RNDr. Ivana Exnerová – BOVA POLYGON, Praha 2006.

Seznam judikatury

- Nález Ústavního soudu s účinností dnem 22.6.2005 (zveřejněno pod č. 283/2005 Sb., částka 103 rozeslaná dne 15.7.2005)
- Rozsudek krajského soudu Ostrava 22Ca 273/2007-13 ze dne 11. října 2007

Seznam právních předpisů a jim předcházejícím důvodových zpráv a zkratk

- důvodová zpráva k návrhu zákona o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu (tisk č. 1115, Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1991, VI. v.o.)
- důvodová zpráva k návrhu na vydání zákona o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu (tisk č. 640 Česká národní rada 1992 VI. volební období)
- společná zpráva výborů České národní rady k návrhu poslanců České národní rady (tisk č. 696 Česká národní rada 1992, VI. volební období)
- důvodová zpráva Slovenské národní rady (tisk č. 276b Slovenská národná rada, IX. Volebné obdobie, číslo 991/1992),
- důvodová zpráva Parlament České republiky (sněmovní tisk č. 1056, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období)
- návrh zákona 26. 7. 2005, zástupcem navrhovatele byl ministr spravedlnosti a návrh zákona rozeslán poslancům jako tisk č. 1056/0 dne 27. 7. 2005

- zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu.
- zákon č. 314/1992 Zb., o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu.
- ústavní zákon č. 119/1995 Z.z., o zamedzení rozporu záujmov při výkone funkcí ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov.
- zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů),
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 216/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- zákon č. 158/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých zákonů
- zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé
- zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením).
- zákon č. 124/1920 Sb., o složení a pravomoci senátu.
- zákon č. 126/1920 Sb., o organizaci politické správy
- zákon č. 328/1920 Sb., o organizaci kanceláří sněmovny poslanecké a senátu.
- zákon č. 347/1920 Sb., o akciové bance cedulové.
- zákon č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti).
- Vládní nařízení č.159/1924 Sb., o orgánech, které určují obvyklost odměn požadovaných členy Národního shromáždění.
- zákon č. 140/1947 Sb., o jednacím řádu ústavodárného Národního shromáždění
- zákon č. 195/1949 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění.
- zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech

- zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 578/2006 Sb., kterou se stanoví struktura a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů
- SOUHRNNÁ TERITORIÁLNÍ INFORMACE Belgie - Zpracoval a aktualizoval Zastupitelský úřad ČR v Bruselu 01.10.2008
- Marc Van der Hulst, duben 2000 studie na téma *poslaneckého mandátu* po celém světě)
- Parlamentní institut – informační podklad č. 1.159 právní úprava střetu zájmů poslanců a dalších veřejných činitelů, srovnávací studie právních úprav vybraných evropských států, duben 2005

- zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-cinnosti-pracovni-skupiny-ministerstva-spravedlnosti-k-vykladu-spornych-ustanoveni-zakona-o-stretu-zajmu.aspx>