

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 povzbuzení článku 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: