



Odborný článek

Omezení nositelů veřejných funkcí v účasti na soutěži o veřejné prostředky jako legitimní opatření zákonodárce proti střetu zájmů

Jiří Kapras

Autor je doktorandem na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a pracuje na Ministerstvu spravedlnosti. Článek vznikl v rámci specifického vysokoškolského výzkumu toho času (6/2022) realizovaného na Katedře politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Chtěl bych zvlášť poděkovat Janu Kyselovi za pečlivé čtení všech mých textů, včetně tohoto, a jeho cenné připomínky.

Abstrakt

Príspevok sa zamýšľa nad legitimitou omezení nositelů veřejných funkcí v účasti na soutěži o veřejné prostředky jako jednoho z nástrojů k předcházení přílišné koncentraci různých složek moci (ekonomické, politické, mediální) ve společnosti. Po obecnějším úvodu mapujícím českou právní regulaci v oblasti tzv. nepravé inkompatibility příspěvek nabízí polemiku nad tím, zda je vůbec úkolem státu střetu zájmů regulovat, a to obecně rovině i specificky v prostředí České republiky. Normativní rámec pro tuto polemiku tvoří požadavky plynoucí z ústavního pořádku ve světle navazující judikatury Ústavního soudu. Posléze autor dochází k závěru, že omezení nositelů veřejných funkcí v účasti na soutěži o veřejné prostředky je v principu legitimní a zamýšlí nad nedostatky české právní úpravy z hlediska cíle vytýčeného zákonodárcem, přičemž formuluje některé úvahy de lege ferenda.

Abstract

The paper considers the legitimacy of restricting public office holders from participating in the competition for public funds as one of the tools to prevent excessive concentration of various power components (economic, political, media) in society. After a more general introduction mapping Czech legal regulation in the area of so-called false incompatibility, the paper offers a polemic on whether it is the task of the state to regulate conflicts of interest at all, both generally and specifically in the environment of the Czech Republic. The normative framework for this polemic consists of the requirements arising from the constitutional order of the Czech Republic in the light of the subsequent jurisprudence of the Constitutional Court. Finally, the author comes to the conclusion that the restriction of the holders of public functions in the participation in the competition for public funds is in principle legitimate and reflects on some shortcomings of the Czech legislation from the point of view of the goal set by the legislator, while formulating some considerations de lege ferenda.

Úvod

Střet zájmů je dnes již relativně módním pojmem, který do českého veřejného prostoru začal výrazněji pronikat až v roce 2016 v souvislosti s projednáváním novely zákona o střetu zájmů, později přijaté jako zákon č. 14/2017 Sb. (tisk č. 564 v 7. volebním období Poslanecké sněmovny).¹ Důvody, že se tak stalo právě v souvislosti s touto novelou, vidím především dva: za prvé jí byla legálně zřízena centralizovaná a veřejně dostupná evidence tzv. majetkových přiznání veřejných funkcionářů (oznámení podle § 9 až 11 zákona o střetu zájmů) a za druhé se díky ní do zákona o střetu zájmů dostaly zákazy uvedené v § 4b a 4c, výrazně limitující vedoucí ústředních správních úřadů, v popředí se členy vlády, v účasti na soutěži o veřejné prostředky. Jsou to tato naposledy zmíněná ustanovení, na něž se v textu zaměřím.²

Obě ustanovení náleží do kategorie regulace situací tzv. nepravé inkompatibility představující kolizi zájmu veřejného, tj. zájmu, který je veřejný funkcionář povinen z titulu své funkce prosazovat nebo hájit, s jeho zájmem osobním, jenž má zpravidla, ať již přímo, nebo zprostředkovaně, majetkovou povahu. Jde tedy o konflikt vykonávané funkce s jinou, vedlejší činností typicky hospodářské povahy, jež veřejný funkcionář není s ohledem na riziko střetu zájmů, tj. riziko kontaminace jeho úsudku „nekalými pohnutkami“, oprávněn vykonávat současně. S cílem zachovat výsledek rozhodovacího procesu sledující obecné blaho (celospolečenský zájem) proto funkcionář musí mezi oběma činnostmi (funkce *versus* vedlejší činnost) volit. Obsahem právní úpravy jsou nejčastěji zákazy a omezení směřující k podnikatelské a jiné obdobné činnosti veřejných funkcionářů, které lze v daném kontextu vnímat jako zvlášť citlivé či rizikové z hlediska chráněného veřejného zájmu.

Je patrné, že do úvah o potřebě a podobě regulace přístupu vysoce postavených funkcionářů exekutivy a obchodních společností, které tyto vlastní nebo ovládají, k soutěži o veřejné prostředky (především v podobě zadávání veřejných zakázek a udílení státních dotací) budou se zřetelem k cíli regulace vstupovat principy, zásady a hodnoty, na nichž je vybudován ústavní pořádek České republiky. Tak tomu bude přinejmenším potud, pokud jejich smyslem je chránit veřejný zájem a integritu procesů představujících politické rozhodování jako rozhodování národnostně, kulturně, etnicky i jinak definovaného společenství lidí žijících na určitém území o svém dalším směřování (osudu). Zmíněné principy, zásady a hodnoty, níže podrobněji rozvedené, přitom budou tvořit normativní referenční rámec tohoto textu.

Po stručném představení obou rubrikovaných ustanovení zahrnujícím také nahlédnutí do zahraničních právních úprav se v textu zaměřím na podrobnější analýzu cílů sledovaných zákonodárcem při jejich koncepci a následně se dotknu otázky, zda je vůbec úkolem státu – jakéhokoliv i specificky České republiky – střet zájmů veřejných funkcionářů regulovat. Posléze představím požadavky na regulaci střetu zájmů plynoucí z ústavního pořádku České republiky a text uzavřu upozorněním na některé nedostatky české právní úpravy v popředí s absencí nezávislého ústředního správního úřadu, který by situace střetu zájmů vrcholných nositelů veřejných funkcí řešil, společně s uvedením doporučení *de lege ferenda*.

1. Ust. § 4b a 4c zákona o střetu zájmů jako součást regulace nepravé inkompatibility veřejných funkcionářů

§ 4b a 4c zakazují účast v zadávacích řízeních v pozici dodavatele nebo subdodavatele, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci, pro obchodní společnost, v níž má veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů (vedoucí ústředního správního úřadu)³ nebo jím ovládaná osoba alespoň čtvrtinový podíl,⁴ a zákaz poskytnout takové obchodní společnosti dotaci či investiční pobídku.

Citovaná ustanovení spadají do kategorie regulace situací tzv. nepravé inkompatibility, tj. konfliktu vykonávané funkce s jinou, vedlejší činností typicky hospodářské povahy, jež veřejný funkcionář není s ohledem na riziko střetu zájmů oprávněn vykonávat současně, a proto musí mezi oběma výkony volit.⁵ Obsahem regulace jsou nejčastěji zákazy a omezení směřující k takové podnikatelské a jiné ekonomické či hospodářské činnosti veřejných funkcionářů, již lze z pohledu chráněného veřejného zájmu vnímat jako citlivou, rizikovou.

Česká republika není zdaleka jedinou zemí, která situace nepravé inkompatibility reguluje. Za pozoruhodné nebo inspirativní lze v tomto směru považovat např. právní úpravy Rakouska a Slovenska, které pro vybrané případy porušení zákazů a omezení veřejných funkcionářů umožňují vyslovit ztrátu funkce, např. je-li veřejná funkce vykonávána „se zaměřením na zisk“ (obecně ale půjde zřejmě o jakékoli upřednostňování osobního zájmu před zájmem, který má veřejný funkcionář z titulu své funkce prosazovat nebo hájit).⁶

V případě francouzské právní úpravy je pak – na evropské poměry celkem raritně – porušení mnohých povinností veřejných funkcionářů konstituováno jako trestný čin s možností uložit trest odnětí svobody až na tři roky nebo relativně vysoký peněžitý trest (až 200 000 EUR).⁷ Poslanci mohou být nad rámec toho i zbaveni mandátu, pokud ve lhůtě 30 dní ode dne, kdy o tom rozhodne Ústavní rada, nepřijmou k odstranění nebo zmírnění střetu zájmů náležitá opatření.

Velmi přísnou úpravou nepravé inkompatibility disponuje také Polsko a Chorvatsko, a to jak z hlediska šíře zákazů a omezení hospodářských aktivit, tak z hlediska přísných veřejnoprávních důsledků jejich porušení. V Polsku např. členové vlády, poslanci ani státní zaměstnanci nesmějí zastávat manažerské nebo dozorčí funkce v obchodních společnostech, mít větší než 10% podíl v těchto společnostech nebo se účastnit zadávání veřejných zakázek. Velmi podobná omezení platí pro členy vlády a poslance i v Chorvatsku, kde navíc tito mají povinnost převést podíl v obchodní společnosti po dobu trvání mandátu na jinou osobu, je-li podíl větší než 0,5 %.

V českém právním prostředí na situace nepravé inkompatibility dopadá na prvním místě čl. 70 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy, který členům vlády zakazuje vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jejich funkce. Jde-li o podzákonnou právní úpravu, můžeme kromě rubrikovaných ustanovení jmenovat § 4 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zakazující podnikání a výkon jiné samostatně výdělečné činnosti, členství ve statutárních, řídicích, dozorcích a kontrolních orgánech podnikajících právnických osob a výkon činnosti v pracovněprávním nebo obdobném vztahu a služebním poměru, nejde-li o výkon veřejné funkce. Dále lze uvést poměrně mladé ustanovení, které se do zákona o střetu zájmů dostalo taktéž zákonem č. 14/2017 Sb., a sice jeho § 4a zakazující provozování rozhlasového a televizního vysílání a vydávání periodického tisku včetně případů, kdy tak veřejný funkcionář činí prostřednictvím právnické osoby, jejímž je společníkem, členem nebo ovládající osobou.

Z jiných, „odvětvových“ právních předpisů, upravujících problematiku střetu zájmů spíše okrajově, je možné odkázat zejména na § 44 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, stanovící povinnost zadavatele postupovat tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů. Pokud zadavatel zjistí, že ke střetu zájmů došlo (např. na zadání veřejné zakázky mají soukromý zájem osoby, které se podílejí na průběhu zadávacího řízení nebo mají z jiných důvodů vliv na jeho výsledek), je povinen přijmout opatření k nápravě – v krajním případě i vyloučit uchazeče o veřejnou zakázku ze zadávacího řízení.⁸

2. Motivy přijetí regulace

Jak zmíněno v úvodu, citovaná ustanovení se do zákona dostala v průběhu projednávání novely zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, která původně cílila primárně na zavedení centralizované evidence tzv. majetkových příznání veřejných funkcionářů. Ustanovení byla do projednávané novely vložena komplexem pozměňovacích návrhů uplatněných formou usnesení Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 6. 4. 2016 (tisk č. 564/9)⁹, doplněného a modifikovaného pozměňovacími návrhy tehdejších poslanců Martina Plíška¹⁰ a Jana Chvojky¹¹.

Pozměňovací návrhy byly odůvodněny tím, že *[v]eřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů ... by se neměli podílet na podnikání jako ovládající osoba*. V odůvodnění pozměňovacího návrhu poslance Martina Plíška bylo dále uvedeno, že *[p]ouhý zákaz být členem orgánů podnikající právnické osoby uvedený v § 4 odst. 1 písm. b) zde zcela neobstojí, neboť opomíjí právě reálný vliv ovládající osoby v obchodní společnosti*. Autor návrhu ještě dodává, že *[d]ojde-li ke střetu zájmu člena vlády, který zároveň uplatňuje rozhodující vliv [v] podnikající právnické osobě, nemusí postačit, že tento střet zájmů bude v souladu se zákonem pouze oznámen*.

Cíl sledovaný předkladateli pozměňovacích návrhů v případě obou probíraných ustanovení dobře vysvítá především ve vystoupení Martina Plíška v rozpravě vedené v rámci 2. čtení sněmovního tisku č. 545, z něhož lze uvést: *Pokládám skutečně za nepřijatelné, pokud člen vlády má, a to nepochybně má, exkluzivní informace, tak aby na jedné straně rozhodoval o miliardových výdajích ze státního rozpočtu a na druhé straně aby jeho firmy byly příjemci veřejných peněz z veřejných zakázek. Proto navrhuji ještě nový pozměňovací návrh, obdobné ustanovení, aby ty firmy, které alespoň z 25 % vlastní člen vlády, nemohly pobírat nenárokové dotace a investiční pobídky, protože to je stejný princip. Mimochodem, pokud jde o veřejné zakázky, je to princip, který platí v Rakousku. Já nevidím důvod, pokud v Rakousku tato úprava platí, proč by nemohla platit také v České republice. A pokud jde o ty dotace a investiční pobídky, tak je přece zřejmé, že pakliže nějaký úředník je posuzuje z hlediska toho, že firma je vlastněná členem vlády, tak může být v tomto ovlivněn, a platí tam ten princip, který se týká i veřejných zakázek*.¹²

Jak je z uvedeného patrné, uplatněné pozměňovací návrhy měly reagovat na situaci, kterou v českém politicko-právním prostředí nastolila nebyvalá koncentrace exekutivní, ekonomické a mediální moci v jedné ruce – ruce tehdejšího ministra financí a později premiéra Andreje Babiše –, a čelit riziku deformace politické a hospodářské soutěže, které je s tím spojeno. Politická reprezentace, odpovědná za přijetí novelizace zákona o střetu zájmů, tento retrospektivní prvek nové právní úpravy nijak nezastírala. Především se zřetelem k němu se novelizaci začalo již v průběhu jejího projednávání přezdívat *lex Babiš*.¹³

Otázka „šití zákona na míru jednomu člověku“ se následně stala předmětem řízení před Ústavním soudem o návrhu na zrušení části zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17. Ústavní soud se jako jednomu z referenčních bodů ústavnosti věnoval požadavku

obecnosti zákona a shledal, že reakce zákonodárce na konkrétní již existující sociální, ekonomické, politické a jiné podmínky tvoří běžný kontext, ve kterém jsou v různých státech světa přijímány zákony stanovující pro nositele veřejných funkcí nové zákazy či omezení; mimoto zákaz nesměřoval k jedné osobě v konkrétním postavení, ale ke všem vedoucím ústředních správních úřadů. Přitom Ústavní soud odkázal na rakouskou zkušenost a ve výsledku námitce porušení pravidla obecnosti nepřisvědčil.¹⁴ Ústavní soud nepřisvědčil ani žádné jiné námitce zpochybňující ústavnost nové právní úpravy a shledal ji celkově souladnou s ústavním pořádkem České republiky.¹⁵

Z pohledu politického¹⁶ může však i nadále vyvolávat určité pochybnosti, zda stanovením zákazů uvedených v § 4b a 4c stát až příliš (daleko, razantně) nevstoupil do oblasti, do které má státní moc vstupovat spíše výjimečně, tj. do oblasti regulace soukromých ekonomických aktivit jednotlivců. Pro odstranění těchto pochybností je potřeba se v první řadě zamyslet nad tím, zda je vůbec úkolem státu regulovat střet zájmů veřejných funkcionářů, byť za cenu zásahu do některých jejich základních práv a svobod či oprávněných zájmů (práva na soukromí, práva podnikat, zájmu účasti na soutěži o veřejné prostředky).

3. Je úkolem státu střet zájmů regulovat?

Stát představuje organizační útvar založený z vůle *lidu*,¹⁷ který by, alespoň v našem prostředí, měl sledovat myšlenku demokracie jako vlády lidu, lidem a pro lid.^{18 19} Tomu lze rozumět tak, že by jeho úkolem mělo být mimo jiné adoptovat takový mechanismus přijímání rozhodnutí o směřování státu, který bude zohledňovat různé ve společnosti zastoupené individuální a skupinové zájmy, a tím také umožňovat nalezení toho, co je v daném případě zájmem celospolečenským.²⁰ Z důvodu potřeby akceschopnosti rozhodovatele a předcházení patovým situacím při rozhodování není možné tento požadavek absolutizovat.²¹ Rozhodovací proces by ale měl umožnit volnou soutěž myšlenek a názorů, aby mohly zvítězit ty nejlepší. Současně je třeba zajistit, aby tento proces požíval dostatečné míry demokratické legitimacy a jeho výsledek byl akceptován těmi, jejichž myšlenky a názory v soutěži nezmáhaly.²²

Nutným předpokladem řádného fungování rozhodovacího procesu jsou na prvním místě osobní kvality (integrita, morální „celistvost“) na straně konkrétních osob, které v pozici rozhodovatele vystupují. Ty nesmí být při rozhodování zatíženy svými osobními zájmy. Je-li to nezbytně nutné, lze prostor pro preferenci osobních zájmů v rozhodovacím procesu zúžit normativní úpravou. V opačném případě výsledek střetávání myšlenek a názorů nebude záležitostí zaslouženého vítězství jedné myšlenky nebo jednoho názoru ve svobodné soutěži, nýbrž záležitostí prosazení mnohdy skrytého osobního zájmu rozhodovatele s pomocí jeho (politického, ekonomického) vlivu. Jinými slovy: má-li státní moc být vykonávána *pro lid*, nesmí být vykonávána *pro konkrétního představitele* státní moci, zejména ne v situaci, kdy si jeho zájem a zájem obecný konkurují.

V krajních případech proto může být ospravedlnitelné i žádoucí osobu koncentrující ve svých rukou různé složky moci ve společnosti do rozhodovacího procesu vůbec nepřipustit, případně jí na druhé straně znemožnit politickou moc kumulovat s mocí ekonomickou, např. ve formě zákazu podnikání či omezení účasti na soutěži o veřejné prostředky. V praktickém provedení půjde o povinnost této osoby, stanovenou prostředky práva, mezi oběma možnostmi volit. Ospravedlnění lze nacházet v situacích, kdy riziko zneužití střetu zájmů je příliš vysoké nebo je spojeno s mimořádně významnými negativními důsledky, popřípadě není-li incidenčně možné střet zájmů spolehlivě

zjišťovat a odstraňovat.²³ V opačném případě stát nedostatečně chrání požadavek, aby státní moc sloužila všem občanům.

Mimo prezentovaných požadavků plynoucích z konceptu moderní demokracie jako vlády lidu, lidem a pro lid je však třeba nahlédnout také požadavky další, plynoucí z ústavních kautel a zájmů, k nimž se český ústavní pořádek rovněž hlásí nebo jimž poskytuje ochranu, ať již explicitně, nebo implicitně. Takové požadavky na regulaci střetu zájmů budou pro nositele veřejných funkcí v České republice vyplývat přinejmenším z čl. 1 odst. 1, čl. 5, čl. 23 odst. 3, čl. 69 a čl. 70 Ústavy a dále čl. 21 odst. 4 Listiny.²⁴ V následující části textu si tyto požadavky krátce rozeberme.

4. Požadavky na regulaci střetu zájmů plynoucí z ústavního pořádku ČR

Již ze samotného normativního pojetí České republiky jako demokratického právního státu a požadavku na volnost soutěže politických stran²⁵ plynou některé zásadní směrnice z hlediska konceptu obranyschopné demokracie. Jak v minulosti judikoval Ústavní soud, a to i přímo ve vztahu k problematice střetu zájmů veřejných funkcionářů, *z hlediska veřejného zájmu a ochrany demokratických hodnot je proto akceptovatelná snaha zákonodárce, který v reakci na koncentraci významné ekonomické a mediální moci činí v mezích ústavního pořádku opatření bránící možné postupné deformaci demokratického režimu do podoby nějaké z jeho fiktivních či neliberálních variant.*²⁶ Ústavní soud dovodil, že jedním z těchto opatření je i regulace střetu zájmů veřejných funkcionářů, specificky v ustanoveních § 4a až 4c zákona o střetu zájmů.

Maxima obdobná té, která je vyjádřena v čl. 2 odst. 3 Ústavy, vyplývá také z čl. 23 odst. 3 a 69 Ústavy, povinnující čelné představitele státu – poslance, senátory a členy vlády – vykonávat mandát v zájmu všeho lidu (poslanci a senátoři), resp. nezneužívat svého postavení (členové vlády).²⁷ Mimoto jde v případě členů vlády o povinnost nezneužívat své funkce pro zisk osobních výhod pro sebe nebo „spřízněné“ osoby. Tento závazek je pak ještě rozveden v čl. 70 Ústavy, kde se členům vlády zapovídá vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jejich funkce.²⁸ V podrobnostech Ústava odkazuje na zákon, kterým je v současnosti zákon o střetu zájmů, stanovující pro členy vlády, vedle již zmíněných povinností (§ 4 až 4c), i některé další povinnosti (obecná prevenční povinnost a povinnost upřednostňovat „veřejný zájem“ podle § 3, oznamovací povinnost podle § 8 až 11). Obecná klauzule v čl. 70 Ústavy tím však není zúžena a dopadá i na jiné činnosti, jejichž povaha by odporovala výkonu funkce.²⁹

Konečně z čl. 21 odst. 4 Listiny plyne závazek státu zajistit, aby občané měli za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. To nezahrnuje pouze zákaz diskriminace podle čl. 3 odst. 1 či obecněji podle čl. 1 Listiny a požadavky na podobu volebního zákonodárství, nýbrž i např. uvědomění si významu ekonomické síly pro průběh volební kampaně v podmínkách stále se prohlubujících sociálních a ekonomických nerovností ve společnosti.³⁰ To souvisí nejen s otázkou „zastropování“ nákladů na volební kampaň a stanovení dalších pravidel pro vedení této kampaně (mezi jinými např. transparentnosti financování),³¹ ale také právě s otázkou předcházení koncentraci různých složek moci ve společnosti (politické, mediální, ekonomické) umožňující následně se synergickým efektem tyto složky využívat k posilování jiných složek moci a deformovat politickou či hospodářskou soutěž ve prospěch držitele této moci.

Regulace střetu zájmů tak může ve svém souhrnu sledovat hned několik veřejných zájmů, reflektujících více či méně popsání ústavní kautely a principy. Tyto zájmy jsou vzájemně propojeny a leckdy v takovém postavení, že dosahování jednoho z nich představuje prostředek k dosahování jiného.

V první řadě lze chráněný veřejný zájem pojmenovat jako zájem na řádném výkonu funkcí, jehož podstatným znakem je rozhodování ve prospěch obecného blaha, a nikoliv ve prospěch konkrétního veřejného funkcionáře, a vyvarování se jevům jako jsou klientelismus, nepotismus, korupce či protekcionářství.³² Bez toho, aby ve vrcholných rozhodovacích procesech státu byl sledován zájem všeho lidu, a nikoliv privilegovaných skupin či jednotlivců, stát nemůže dobře plnit své základní funkce.

Dále může jít o zájem na předcházení přílišné koncentraci různých složek moci ve společnosti, která by mohla ústít v deformaci politické či ekonomické (hospodářské) soutěže využíváním moci k posílení politického či ekonomického vlivu.³³ V krajním případě může koncentrace moci ústít do jevu, který bývá označován jako ovládnutí státu (*state capture*) či zajištění regulátora.³⁴ Jedná se o situaci, kdy soukromé zájmy určité privilegované skupiny osob dlouhodobě a významně ovlivňují tvorbu veřejných politik a rozhodovací procesy regulátora (státu).

V konkrétní, praktické rovině má regulace předcházet situacím *přímého* působení na rozhodovací procesy, tj. zejména ovlivňování osob rozhodovatelů různými pobídkami či zastrašováním. Tento okruh situací si dalšího objasňování patrně příliš nežadá. Jde však také o někdy trochu podceňovanou prevenci *nepřímého* působení na tyto procesy samotným držením moci (vlivu). K deformaci soutěže zde může docházet v důsledku jakési vnitřní (psychické) *autocenzury*,³⁵ projevující se na rozličných úrovních rozhodování. V daném kontextu jí mám na mysli *autokorekci* vlastního rozhodování osob disponujících odpovídající kompetencí, podmíněná snahou uzpůsobit výsledek rozhodovacího procesu vlastním očekáváním stran toho, jak bude přijat osobami držícími moc – moc, která těmto osobám umožňuje v konečném důsledku zasahovat do profesní i soukromé sféry rozhodovatelů. Osoby rozhodovatelů jsou zde bez výslovné domluvy s držitelem moci „samy ze sebe“ motivovány pozitivně (s vidinou kariérních či jiných ekonomických výhod nebo v důsledku svého politického přesvědčení a sympatií) anebo negativně (z obavy z represe) rozhodovat v jeho prospěch.

Riziko autocenzurního rozhodování o záležitostech obecného zájmu považuji za zvláště významné v tom ohledu, že v praxi je velice obtížné je z povahy věci odhalit, a tedy mu i efektivně čelit. Jde o vnitřní prožitky, interní nastavení konkrétních osob rozhodovatelů, které se navenek nemusí manifestovat jinak než samotným rozhodnutím, z něhož však zásadně nebude možné dovozovat jejich osobní motivace.

Je to především se zřetelem k tomuto riziku, proč bude namísto v případě některých zvlášť citlivých činností z hlediska ochrany veřejného zájmu přistoupit k výrazným omezením v účasti držitele moci na politické či ekonomické soutěži. Tak tomu bude přinejmenším pro případy těch veřejných funkcionářů, již jsou vysoce postavení, politicky a veřejně exponovaní, u nichž, spíše než např. u komunálních politiků, jsou riziko autocenzury a její praktické dopady zvláště významné.

Nasvítíme-li nyní rubrikovaná ustanovení § 4b a 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, je možné dovozovat, že zákonodárce předpokládal jistou (zřejmě nepřímou) úměru mezi mírou koncentrace moci a účinkem zmíněných vlivů na rozhodovací procesy, a to i pro případ, kdy probíhají daleko od „centra“. Tomuto předpokladu koresponduje personální působnost § 4b a 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů: na jedné straně zákazy dopadají na obchodní společnosti s kvalifikovaným vztahem

k vedoucím ústředních správních úřadů, tj. osoby zpravidla disponující z titulu své funkce silnou exekutivní mocí,³⁶ na druhé straně z nich plynou povinnosti všem zadavatelům a poskytovatelům dotací, včetně malých obcí vykonávajících státní správu v základním rozsahu³⁷ a jejich příspěvkových organizací. Za povšimnutí stojí, že vyloučeny ze soutěže o veřejné prostředky nejsou jen společnosti vykonávající obchodní činnost ve stejné oblasti, v níž angažovaný veřejný funkcionář drží exekutivní moc (oblast energetiky, telekomunikací, zdravotnictví, zemědělství, školství atd.), nýbrž že zákaz má plošný dopad. I z toho lze usuzovat, že zakázky nejsou zaměřeny toliko na *přímé* ovlivňování konkrétních zadávacích nebo dotačních řízení ve sféře vlivu veřejného funkcionáře, nýbrž mají čelit rizikům spojeným se samotným držením moci.

To opodstatňuje relativní přísnost regulace představovanou § 4b a 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, s potenciálně významnými dopady do ekonomické sféry dotčených veřejných funkcionářů, resp. jimi vlastněných či ovládaných obchodních společností. Přísnost je zvláště patrná v kontextu automatické ztráty možnosti účasti na soutěži o veřejné prostředky, je-li na straně uchazeče o veřejnou zakázku nebo žadatele o dotaci zjištěn kvalifikovaný vztah k veřejnému funkcionáři dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Nevyžaduje se prokazování, že dané řízení (zadávací řízení, řízení o poskytnutí dotace) bylo nebo mohlo být veřejným funkcionářem ovlivňováno, a v tomto ohledu se vyjímá z režimu zjišťování a prokazování střetu zájmů podle § 44 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek;³⁸ ten naopak stojí, jak zmiňuji výše, na individuálním posuzování s možností osoby „podezřelé ze střetu zájmů“ toto podezření vyvrátit.^{39 40}

Přílišná koncentrace různých složek moci a s ní spojená deformace politické či hospodářské soutěže mají negativní vliv také na ostatní účastníky soutěže, kteří jsou nelegitimním zvýhodněním držitele moci sami znevýhodněni, což pro ně zásadně bude představovat negativní ekonomické důsledky. Soutěž pak neprobíhá svobodně a za rovných podmínek, jak požaduje Ústava⁴¹ nebo odvětvové zákony.⁴² I zájmy těchto soutěžitelů může tedy regulace nepravé inkompatibility veřejných funkcionářů chránit.

V odpovědi na shora položenou otázku lze tedy uvést, že střet zájmů je primárně situací, kdy osoba soukromého práva *vstupuje na pole práva veřejného, nikoli naopak*. Jde tak o *úpravu výkonu veřejné moci v případě osob ve střetu zájmů, a to z důvodu ochrany veřejného zájmu a zachování pravidel fungování státu vymezených v základních ustanoveních Ústavy a obecných ustanoveních Listiny*,⁴³ a nikoliv o situaci, kdy stát svévolně nebo bez legitimního důvodu zasahuje do soukromé sféry nezúčastněných jednotlivců. Mám proto za to, že je úkolem státu střet zájmů veřejných funkcionářů regulovat, přinejmenším pokud jde o stát, který se hlásí k myšlenkám demokracie, a zejména té liberální.⁴⁴

5. Nedostatky české právní úpravy chránící nakládání s veřejnými prostředky před střetem zájmů; doporučení *de lege ferenda*

Dosud jsem se věnoval převážně analýze legitimních cílů či veřejných zájmů, k jejichž ochraně právní úprava nepravé inkompatibility, zejména prostřednictvím jejich § 4b a 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, směřuje, a to v kontextu základních práv a svobod, do nichž tato právní úprava zasahuje. Ukázal jsem, že zákonodárce přijetím části zákona č. 14/2017 Sb., kterou byla do zákona o střetu zájmů vložena ustanovení § 4b a 4c, sledoval legitimní cíl, přesněji řečeno několik legitimních cílů, a využil pro to ústavně konformní prostředky.

Je patrné, že v řadě případů nebude možné efektivně zabránit tomu, aby se veřejní funkcionáři při výkonu funkce do situací střetu zájmů dostávali. To by bylo možné jen za cenu významných omezujících opatření a zákazů, které by veřejné funkcionáře zcela diskvalifikovaly z veřejných ekonomických aktivit. Ty však mohou být ospravedlnitelné pouze v případě vybraných skupin nositelů veřejných funkcí, u nichž jsou riziko vzniku situace střetu zájmů, složitost jejího řešení nebo význam jejich následků zvláště vysoké. Za příklad mohou sloužit veřejní funkcionáři, kteří drží významné kompetence vykonávané monokraticky a namnoze při využití širokého diskrečního oprávnění, jako jsou kompetence v oblasti normotvorby (zde se to týká podzákonných právních předpisů), individuálního rozhodování o právech a povinnostech třetích osob či výkonu kontroly a dozoru. Současně by se omezení či zákazy měly týkat výhradně zvláště rizikových či citlivých činností z hlediska chráněného veřejného zájmu.

V kontrastu s tím může v jiných případech postačit konflikt zájmů ve vztahu k projednávané věci oznámit⁴⁵ a umožnit spolum rozhodovatelům tuto otázku tematizovat na jednání příslušného orgánu, zhodnotit její význam z hlediska výsledku projednání a eventuálně na ní své rozhodnutí (hlasování o projednávané věci) založit. Tak tomu bude především v případě členů kolegiálních orgánů včetně volených zastupitelských sborů (členové parlamentu, členové zastupitelstev územních samosprávných celků), kteří nerozhodují monokraticky a jejich schopnost uplatňovat vliv na chráněné rozhodovací procesy, ať už přímo nebo nepřímo, je tím limitována. V jejich případě navíc silněji vstupuje do hry demokratický princip – jde o funkcionáře přímo volené lidem –, a zákonodárce by proto měl dvakrát zvažovat, zda pro ně zavádět nucenou volbu mezi podnikáním či účastí na soutěži o veřejné prostředky a zastupováním lidu při výkonu veřejné moci. Je ostatně žádoucí, aby volenými zástupci nebyli lidé bez zkušeností, věcné kompetence či potřebného materiálního zázemí; lze přitom očekávat, že koncentrace právě takových ve volební soutěži by se zvyšovala úměrně k rostoucí přísnosti a množství vstupních podmínek a podmínek pro následný výkon funkce.⁴⁶

V obou případech je pak vhodné regulaci doplnit dalšími prevenčními a kontrolními mechanismy, které budou veřejné funkcionáře v rozhodující míře motivovat k upřednostňování zájmu, který jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit, před svým osobním zájmem (např. povinností podávat tzv. majetková přiznání podle § 9 až 11 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů).

Domnívám se, že ve všech uvedených ohledech odvedl zákonodárce při koncepci zákona o střetu zájmů dobrou práci. Přesto je patrné, že se zkoumaná právní úprava vyznačuje některými deficity, které jdou na vrub způsobu a rychlosti přípravy a procesu přijímání zákona, přesněji řečeno jeho pozdějších novelizací (např. možnost obcházení zákona převedením nadlimitního podílu v inkriminované obchodní společnosti na osobu blízkou; absence účinných právních nástrojů na

straně zadavatelů a poskytovatelů dotací k posuzování podmínek aplikovatelnosti § 4b a 4c zákona o střetu zájmů na konkrétní případ; či omezení zákazu uvedeného v § 4c zákona o střetu zájmů pouze na dotace poskytované podle rozpočtových pravidel). V poslední části textu se zaměřím na jeden z nich, který považuji za zvlášť významný.

Zvážit by podle mého názoru bylo dobré především určení nezávislého správního úřadu, který by byl povolán autoritativně (pro účely konkrétního řízení a se závazností *inter pares*) vykládat zákon o střetu zájmů a incidenčně posuzovat, zda došlo k jeho porušení, především, ale nejen v případech, které typově tvoří znaky skutkové podstaty některého z přestupků podle citovaného zákona.⁴⁷ Současně by tento orgán měl být nadán základními vyšetřovacími pravomocemi, které by mu umožnily situace střetu zájmů veřejných funkcionářů aktivně vyhledávat, odhalovat a posuzovat, společně s pravomocí překročení stanovených pravidel trestat nebo z něj vyvozovat jiné veřejnoprávní důsledky. To by se mělo týkat i porušení pravidel stanovených v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů.

Podle současné právní úpravy je to Ministerstvo spravedlnosti, které má povinnost dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě.⁴⁸ Jak však poznamenává Ústavní soud, nelze pominout, že citovaná ustanovení zákona o střetu zájmů *cílí na úkoly evidenčního orgánu, jak byla původně novelizace zákona o střetu zájmů koncipována v předmětném tisku č. 564/0. Zásadní změny v podobě § 4a až 4c se do zákona č. 14/2017 Sb. nepromítly, což se projevilo i v námitkách „bezzubosti“ novelizace tam, kde byl původní záměr výrazně překročen.*⁴⁹

Je tedy zřejmé, že Ministerstvo spravedlnosti je povoláno v intencích zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, předně k evidenci a odhalování nesrovnalostí v majetkových přiznáních veřejných funkcionářů⁵⁰ a provádění kontroly výkonu přenesené působnosti na úseku střetu zájmů vůči administrativně podřízením úřadům.⁵¹ V této souvislosti Ministerstvo spravedlnosti také plní roli nadřízeného ústředního správního úřadu příslušného k provádění přezkumného řízení, obnovy řízení a vydávání nového rozhodnutí⁵² a eventuálně též poskytuje metodickou podporu a nabízí orientační výklad zákona o střetu zájmů co do intenzity a extenzity jeho ustanovení.

Z postavení Ministerstva spravedlnosti coby ústředního správního úřadu pro střet zájmů⁵³ však neplyne obecná kompetence autoritativně vstupovat do řízení vedených jinými orgány veřejné moci nebo se zabývat případy, které dosud těmito orgány řešeny nejsou, a určovat, zda se kdo nachází v situaci střetu zájmů, popřípadě takovou osobu sankcionovat za porušení zákona o střetu zájmů nebo jinak zjednávat nápravu. Tento zákon ostatně Ministerstvu spravedlnosti nesvěřuje ani působnost pro oblast přestupků na úseku střetu zájmů; věcně příslušnými k jejich projednání jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a pro specifický typ přestupků souvisejících s neoprávněným nakládáním s osobními údaji Úřad pro ochranu osobních údajů.⁵⁴

Český právní řád, na rozdíl od práva Evropské unie,⁵⁵ neuznává doktrínu implicitních pravomocí, pro niž je příznačné, že šíře a obsah svěřených pravomocí jsou odvislé od úkolu či působnosti svěřených orgánů veřejné moci; ten je oprávněn k plnění úkolu (výkonu působnosti) využít veškeré pravomoci, které k tomu jsou potřebné. Naopak, české orgány veřejné moci jsou přísně vázány zásadou legality.⁵⁶ Jakékoliv plnění výše popsanych úkolů přesahujících rámec kompetencí svěřených Ministerstvu spravedlnosti, eventuálně orgánům správního trestání, zákonem o střetu zájmů by si proto vyžádalo legislativní změnu.

Domnívám se současně, že zkušenosti z minulých let v České republice ukázaly, že v okamžiku, kdy o postupu kompetentních ústředních správních úřadů, které by měly reagovat na situace střetu

zájmů, rozhodují osoby stojící v jejich čele, jejichž postavení je závislé na tom, kdo je nositelem střetu zájmů, nebo které jsou s tímto přinejmenším personálně provázány, vede to k tomu, že mechanismy prevence, odhalování a řešení střetu zájmů, které nabízí český zákon, nejsou v praxi využívány.

Ilustrací těchto problémů může být, že některé české orgány v letech 2018 až 2021 zaujímaly poměrně rezervovaný přístup k auditním závěrům Evropské komise týkajícím se bývalého předsedy vlády Andreje Babiše⁵⁷ a do své praxe je zaváděly velmi pomalu, pokud vůbec. Odkazovaly v této souvislosti nepříliš přesvědčivě na to, že přítomnost rozhodujícího vlivu, klíčovou pro posouzení existence střetu zájmů, nelze spolehlivě zjistit a že právní konstrukce svěrenských fondů v České republice vůbec znemožňuje, aby zakladatel svěrenského fondu vůči němu, resp. prostřednictvím něj, uplatňoval rozhodující vliv.⁵⁸ O této rezervovanosti svědčí i ještě v roce 2022 probíhající korespondence mezi Českou republikou a Evropskou komisí, představující jakýsi *follow-up* na provedený audit.⁵⁹

Svěření předmětných kompetencí obecním úřadům obcí s rozšířenou působností (a ve druhé instanci jim nadřazeným krajským úřadům), které jinak projednávají přestupky na úseku střetu zájmů,⁶⁰ by pak mohlo vyvolávat jisté otázky z hlediska přítomnosti potřebné expertízy (odborných znalostí, dovedností a zkušeností) na straně těchto orgánů. To je potřeba vnímat v kontextu toho, že orgánům územních samospráv bývá věcná příslušnost k projednání přestupků svěřována převážně v případech, které si žádnou zvláštní odbornou způsobilost nežadají a kdy se nenabízí jiný, z hlediska věcné působnosti a s tím spojené erudice vhodnější kandidát. Jde např. o případy přestupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití nebo proti majetku.⁶¹ Tento nedostatek přitom nelze zhojit ani možností následného soudního přezkumu, neboť jeho smyslem logicky není suplovat neodborný výkon agendy ze strany orgánů správního trestání, nýbrž zjednávat nápravu v individuálních případech nezákonných rozhodnutí nebo podstatných vad řízení o přestupku.

Mám proto za to, že by garantem zachovávání zákonnosti v oblasti střetu zájmů měl být orgán, který je na vrcholných funkcionářích státu, již se mohou dostávat a reálně dostávají do situací střetu zájmů, relativně nezávislý a jehož personální substrát bude ochráněn před politickými vlivy a současně bude disponovat potřebnou věcnou kompetencí k řešení těchto situací, a nikoliv orgán, v jehož čele stojí člen vlády, jenž sám, společně se svými kolegy, přísně regulaci podle § 4b a 4c zákona o střetu zájmů podléhá.

Uvažujeme-li určení nezávislého správního úřadu k plnění alespoň některých z popsaných úkolů, za inspirativní považuji koncepci francouzského Vysokého úřadu pro transparentnost veřejného života. Jde o nezávislý orgán⁶², který byl zřízen v roce 2013 a mezi jeho úkoly patří nejen kontrola úplnosti, přesnosti a pravdivosti majetkových přiznání veřejných funkcionářů a hlášení podezřelých případů Národnímu finančnímu státnímu zastupitelství, ale také poskytování poradenství veřejným činitelům v oblasti etického jednání a od roku 2016 správa rejstříku lobbistů. Vysoký úřad každoročně obdrží tisíce majetkových přiznání a dalších forem hlášení osobního zájmu nositelů veřejných funkcí a pro účely jejich přezkumu disponuje desítkami vyšetřovatelů, přičemž nižší desítky případů předává k prošetření státnímu zastupitelství.⁶³

Podobným působením se může vykázat Národní úřad pro integritu v Rumunsku, který vznikl v roce 2007. Od té doby provedl více než 12 000 prošetření, a to i v nejvyšších patrech politiky, přičemž identifikoval řádově jednotky tisíc případů inkompatibility (neslučitelnosti), stovky případů „administrativního“ střetu zájmů a výrazné disproporce mezi příjmy veřejných funkcionářů a jejich majetkem, stovky případů střetu zájmů s trestněprávním přesahem a zhruba stejné množství případů podezření na jinou trestnou činnost včetně korupce.⁶⁴ Specializovanými úřady s podobnou působností

či více zaměřenými na boj s korupcí disponují též Polsko, pobaltské státy, Srbsko, či Chorvatsko.⁶⁵

Závěr

Považuji za nepochybné, že stát má nejenom možnost, ale i povinnost střet zájmů veřejných funkcionářů regulovat, aby ochránil veřejný zájem (řádné fungování státu a jeho rozhodovacích procesů sledujících obecné blaho) i zájem konkrétních účastníků politické či hospodářské soutěže v situaci hrozící koncentrace různých složek moci ve společnosti a s tím spojeného rizika upřednostňování osobních zájmů veřejných funkcionářů před zájmy veřejnými. Za zvlášť významné riziko, o němž se v této souvislosti málo hovoří, považuji zejména riziko *autocenzurního* rozhodování, které je následkem koncentrace moci v rukou čelných představitelů státu a které může ovlivňovat výsledek rozhodovacích procesů ve prospěch těchto osob i bez uplatňování přímého vlivu, bez výslovné domluvy s nimi.

Regulace střetu zájmů však nemůže být neomezená, neboť by nebylo v souladu se shodným veřejným zájmem diskvalifikovat ze soutěže o veřejné funkce osoby disponující potřebnými znalostmi, životními zkušenostmi, odborností, případně zázemím pro to, aby mohly tyto funkce řádně vykonávat. To platí dvojnásob v případě přímo volených zástupců lidu, jako jsou členové parlamentu a jiných zastupitelských sborů. Stanovená opatření (povinnosti, omezení, zákazy) nesmí být diskriminační ani zjevně nerozumná či disproportionální ke sledovanému cíli, když každý zásah do základních práv a svobod nebo oprávněných zájmů bude potenciálně spjat s poklesem zájmu o výkon funkcí, s nímž je tento zásah spojen. Zákonodárce by proto měl hledat vyvážené řešení, které nezapříčiní neodůvodněnou či nerozumnou redukci rezervoáru, z něhož se kandidáti na veřejné funkce generují.

Stanovení vyváženého řešení samozřejmě není triviální záležitostí a žádá si komplexní a opakované posuzování osobní i věcné působnosti právních norem stanovujících opatření na ochranu před střetem zájmů veřejných funkcionářů, a to vždy právě se zřetelem k chráněným hodnotám. Normativní řešení by mělo být dvakrát zvažováno tam, kde má být problematika střetu zájmů upravena cestou eliminace osobního zájmu veřejného funkcionáře v předpolí vzniku situace střetu zájmů, jako to činí § 4b a 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Po úvaze se domnívám, že tato omezení nositelů veřejných funkcí v účasti na soutěži o veřejné prostředky v českém zákoně o střetu zájmů v souhrnu představují vhodný způsob, jak čelit pokřivování politické a ekonomické soutěže, potenciálně následovanému degradací současného demokratického režimu do podoby nějaké z jeho fiktivních či neliberálních variant.

Přesto lze z hlediska obsahu regulace, možnosti jejího obcházení i normativního vyjádření sledovaného cíle formulovat ke stávajícímu pojetí několik výhrad. Validita těchto výhrad byla dříve a je i dnes, jak se domnívám, rámována opakovaně se projevující tolerancí určité části státní moci, ať již nucenou, nebo dobrovolně volenou, vůči střetu zájmů některých jejích vrcholných představitelů. Zčásti je tato situace řešena připravovanou novelou zákona o střetu zájmů.⁶⁶

Zčásti jde však o širší problém absence kompetentního (formálně i věcně), nezávislého orgánu, který by plnil roli rádce či průvodce oblastí střetu zájmů pro ty, kteří řeší komplikované životní situace spojené s kolizí zájmu osobního a veřejného. Tento orgán by měl současně vystupovat v pozici autoritativního rozhodovatele sporů o porušení elementárních právních i etických pravidel, jejichž

dodržování je nezbytné pro náležitý výkon veřejných funkcí, a svou praxí efektivně čelit popisovaným rizikům autocenzurního rozhodování ve zvláště exponovaných úřadech. Francouzský Vysoký úřad pro transparentnost veřejného života byl již od svého vzniku dáván za příklad takového orgánu hodný následování; v dnešní době v tomto ohledu zdaleka nezůstává v prostředí evropských společenství osamocen. Je otázkou, zda by se podobnou cestou neměla vydat i Česká republika.

Seznam poznámek pod čarou

1 Dostupné online na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=564>.

2 Článek vznikl v rámci specifického vysokoškolského výzkumu toho času (6/2022) realizovaného na Katedře politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Chtěl bych zvlášť poděkovat Janu Kyselovi za pečlivé čtení všech mých textů, včetně tohoto, a cenné připomínky, které mi umožňují psát texty lepší.

3 V současnosti jde o 30 osob. Viz náleze Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 182.

4 Zákaz obdobně dopadá také na zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, které režimu zákona o zadávání veřejných zakázek zpravidla nepodléhají (§ 31 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek); § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v jejich případě pouze stanoví neplatnost jednání porušujícího zákaz.

5 Pojem nepravé inkompatibility používá ve své rozhodovací praxi i Ústavní soud. Viz jeho náleze ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 128.

6 Viz § 9 rakouského federálního zákona o inkompatibilitě a transparentnosti (BGBl. Nr. 330/1983); dostupného na <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000756> (citováno 31. 6. 2022); a čl. 9 a násl. slovenského ústavního zákona č. 357/2004 Z. z., o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, upravující řízení ve věci ochrany veřejného zájmu a zamezení střetu zájmů; dostupného na <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-357>> (citováno 31. 6. 2022). Přehledné shrnutí těchto a dalších zmíněných i nezmněných právních úprav střetu zájmů v členských zemích Evropské unie lze nalézt na internetových stránkách *Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union* (AALEP): <http://www.aalep.eu/conflict-interest-laws-eu-member-states> (citováno 31. 6. 2022).

7 Na určitá úskalí takto přísné trestní politiky nicméně upozorňuje Ústavní soud (mj. v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17), když uvádí, že pokud se sankce jeví příliš přísnými, *nejsou často využívány, což pak ale může vést k tomu, že takové jednání se začíná považovat za akceptovatelné. Naopak, prakticky vymáhané, byť i mírnější (správní) sankce vedou k přesvědčení, že nejde o tolerovatelné jednání, což zvyšuje význam etalonů pro správné chování [...]*. V České republice je porušení povinností uložených zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, veřejným funkcionářům postihováno jako přestupek. Podle povahy a závažnosti přestupku je možné za jeho spáchání uložit peněžitý trest pokuty ve výši až do 50 000 Kč, 250 000 Kč resp. 500 000 Kč. Mezi přestupky však nespadá porušení zákazů uvedených v § 4b a 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

8 Ustanovení § 44 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, představuje v kombinaci s § 48 odst. 5 písm. b) tohoto zákona samostatný důvod pro vyloučení, odlišný od důvodu popsaného v § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Zatímco § 44 zákona o zadávání

veřejných zakázek stojí primárně na individuálním posuzování přítomnosti střetu zájmů v podobě deformujícího vlivu na osoby, které mohou ovlivnit průběh nebo výsledek zadávacího řízení, § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, působí plošně („systémově“), a pro vyloučení uchazeče o veřejnou zakázku ze zadávacího řízení z tohoto důvodu se nevyžaduje přítomnost střetu zájmů zjišťovat; postačí kvalifikovaný vztah k veřejnému funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, na jehož základě se střet zájmů *předpokládá*. K tomu viz KRČ, Robert. VANĚČEK, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 257 a 258 (§ 44). Nejde však o v normativním textu vyjádřenou vyvratitelnou či nevyvratitelnou domněnku – zákonodárce tuto situaci předpokládá zcela konkludentně, ovšem bez možnosti jeho předpoklad zvrátit (v tom se svými praktickými dopady blíží nevyvratitelné domněnce či právní fikci).

9 Dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=564&ct1=9> (citováno 31. 6. 2022).

10 Dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=129370&pdf=1> (citováno 31. 6. 2022).

11 Dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=129392&pdf=1> (citováno 31. 6. 2022).

12 Stenoprotokol ze schůze Poslanecké sněmovny dostupný na <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/bqbs/b07601101.htm> (citováno 31. 6. 2022).

13 Stenoprotokol ze schůze Poslanecké sněmovny dostupný na <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/bqbs/b07601101.htm> (citováno 31. 6. 2022).

14 Body 97 a 98 nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

15 Bod 241 a násl. nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

16 Připomeňme, že zákonodárce se při přijímání nové regulace chování lidí cestou zákona pohybuje v určitém prostoru, který je mu vymezen především ústavním pořádkem, nasvíceným judikaturou Ústavního soudu. Málokdy je zákonodárce Ústavním soudem přímo vybízen k regulaci určité životní situace (výjimkou mohou být případy přijímání náhradní právní úpravy za jinou, dříve zrušenou derogačním nálezem). V obecné rovině je na uvážení zákonodárce, zda k regulaci nějaké situace přistoupí, a pokud ano, jaké prostředky pro to zvolí. V tomto smyslu jde o otázku politickou (k původu klasické doktríny politické otázky jinak viz MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA. Jurisprudence*, 2018, č. 5, s. 15 a násl.). Zvolené prostředky pak „pouze“ musí obstát v testu proporcionality nebo jiném deferenčním testu prováděném Ústavním soudem – v závislosti na povaze práv, do nichž je regulací zasahováno. K různým standardům přezkumu ústavnosti srov. např. ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standards přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. Jurisprudence*, 2015, č. 4, s. 21 a násl.

17 Jan Kysela hovoří o formě *politické organizace lidstva, resp. jeho usedlých částí semknutých pohromadě*, a připomíná tradiční tříprvkovou definici státu, která zahrnuje lid (lidi), území a (vládní, nejvyšší) moc. KYSELA, Jan. ONDŘEJEK, Pavel a kol. *Kolos na hliněných nohou? K proměnám státu a jeho rolí*. Praha: Leges, 2016, s. 26. Bez dalšího rozboru ponechávám samotný pojem lidu, který lze taktéž chápat mnoha způsoby, neboť pro další zaměření článku není podstatný.

K různým pojetím lidu srov. KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 97 a násl.

18 Jde o výrok připisovaný Abrahamu Lincolnovi, prezidentovi USA, roku 1863. Viz KOKEŠOVÁ, Jana. Dvě složky vládnutí. *Právník*, 2020, č. 6, s. 473.

19 Zásada nachází výraz např. v čl. 2 odst. 1 a 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy, podle nichž je lid *zdrojem veškeré státní moci*, přičemž tato státní moc *slouží všem občanům*. Souvisí však také např. s právem na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod) či normativním pojetím České republiky jako demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy), resp. státu založeného na demokratických hodnotách (čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod).

20 KYSELA, ONDŘEJEK a kol. *Kolos na hliněných nohou?...*, s. 243. Navazují na tam prezentovanou aristotelovskou myšlenku, že občané obce jsou jako *animal rationale* motivováni hledat společný zájem, ze kterého bude profitovat celá obec, a tím i každý jednotlivec zvlášť. Z dnešního pohledu se tato myšlenka může jevit až příliš obtížně dosažitelná, nicméně se domnívám, že má stále svou platnost, přinejmenším jako normativní imperativ. Opačný závěr by vedl k hledání (prosazování, sledování) jiných zájmů než zájmů celospolečenských, tj. zájmů individuálních, případně zájmů určitých privilegovaných skupin; tento závěr je třeba odmítnout. To však nic nevypovídá o tom, nakolik je hledání celospolečenského (obecného) zájmu složitou otázkou.

21 Jde o myšlenku, která se, v trochu jiném kontextu, projevuje také v přístupu Ústavního soudu k uzavírací (omezovací) klauzuli či jiným formám oslabování čistě reprezentativního, proporcionálního systému voleb do Poslanecké sněmovny. Ústavní soud v této souvislosti výslovně zmiňuje nebezpečí bezbřehého přemnožení politických stran a *ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému*. Srov. náleze ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 182.

22 Mám tím na mysli jiné vyjádření úvahy, že pro soudržnost společenství je podstatný konsensus týkající se jeho základních hodnot a způsobu řešení konfliktů. Velice blízko tomu vidím také konsensus stran *způsobu přijímání rozhodnutí* ohledně těchto hodnot (jejich deklarace, omezení, ochrany). Více viz KYSELA. *Ústava mezi právem...*, s. 119 a 120.

23 Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bodě 189, uvádí: *[z]ákazy a příkazy, které ustanovení § 4 až 4c zákona o střetu zájmů stanovují, slouží k tomu, aby pokud možno ke střetu zájmů vůbec nedošlo. Toho se má dosáhnout tím, že veřejným funkcionářům nebo tomu, jehož prostřednictvím se do střetu zájmů mohou dostat, tedy zadavateli veřejné zakázky (§ 4b zákona o střetu zájmů), popř. poskytovateli dotace (§ 4c zákona o střetu zájmů), se zamezuje vytvářet situace střetu zájmů závažnějšího dosahu, který je vyjádřen jednak velikostí podílu v obchodní společnosti, jednak významem a postavením veřejných funkcionářů, na které tato ustanovení dopadají.*

24 Viz referenční východiska přezkumu napadených ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, vyjádřená Ústavním soudem v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 95. Určité požadavky na regulaci střetu zájmů plynou dále pro oblast výkonu soudní moci z hlavy čtvrté

Ústavy. Otázka nezávislého a nestranného soudcovského rozhodování naplňujícího požadavky spravedlivého procesu však přesahuje zaměření tohoto textu, a proto se jí nebudu dále věnovat.

25 Obdobně čl. 22 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, hovoří o svobodné soutěži politických sil.

26 Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 165.

27 Povinnost vykonávat úřad v zájmu všeho lidu plyne z jeho slibu také prezidentu republiky (čl. 59 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy), který však z rozhodnutí zákonodárce mezi veřejné funkcionáře podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zařazen nebyl. Obecnou povinnost neprofitovat z konfliktu zájmů, resp. neupřednostňovat při výkonu funkce své osobní zájmy před zájmy, které je prezident republiky povolán prosazovat nebo hájit, lze však dovodit i bez prováděcí právní úpravy již na základě znění jeho slibu. Ústavní soud se ve své judikatuře (naposledy právě v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 95) hlásí k pojetí, že sliby ústavních činitelů mají normativní význam – nejde tedy pouze o obřadní proklamace. To lze ostatně v případě prezidenta dovodit také z okolnosti, že se *ujímá úřadu až složením slibu*; ústavodárce tedy ve znění slibu a ochotě konkrétního zvoleného prezidenta se k povinností v něm vyjádřeným zavázat spatřoval zvláštní význam.

28 Ústavní listina z roku 1920 šla v tomto ohledu ještě dále a v § 74 stanovila, že „[ž]ádný člen vlády nesmí býti členem představenstva nebo dozorcí rady, ani zástupcem akciových společností a společností s ručením omezeným, pokud tyto společnosti se zabývají činností výdělkovou“.

29 SUCHÁNEK, Radovan. MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír. SUCHÁNEK, Radovan. SYLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 700 a 701 (čl. 70 Ústavy).

30 BARTOŇ, Michal. In HUSSEINI, Faisal. BARTOŇ, Michal. KOKEŠ, Marian. KOPA, Martin. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, čl. 21 Listiny základních práv a svobod. Dostupné na <https://www.beck-online.cz/> (citováno 31. 6. 2022).

31 *Gros* právní úpravy je pro volby do Parlamentu ČR obsaženo v § 16 a násl. zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

32 Viz také VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1 až 3.

33 Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 165.

34 Srov. např. případovou studii č. 9 v příručce Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj *Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A toolkit*, citováno dne 13. 6. 2022. Dostupná online na <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

35 V pravém smyslu je autocenzurou proces cenzury, jíž sám autor podrobuje své dílo. Viz slovník spisovného jazyka českého. Dostupný na <https://ssjc.ujc.cas.cz/> (citováno 31. 6. 2022).

36 To souvisí s otázkou vstupní kvalifikace kandidátů na vrcholné představitele státu, jejich konkurenčními aktivitami i dalším směřováním. Zatímco v prezidentské formě vlády je běžné, že ministři pocházejí z prostředí úspěšného byznysu, pro parlamentní volbu vlády bývalo typické, že ministerská funkce představovala završení kariéry v parlamentu. Nedá se však říci, že by to příliš platilo pro Českou republiku, bereme-li v úvahu vlády vznikající v posledních několika volebních obdobích Poslanecké sněmovny. To v našem prostředí může k popisovaným problémům významně přispívat. Za doplnění děkuji Janu Kyselovi.

37 Jde o tzv. „jedničkové“ obce – ve srovnání s „dvojkovými“ obcemi s pověřeným obecním úřadem a „trojkovými“ obcemi s rozšířenou působností.

38 V případě, že podmínky formulované v hypotéze § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, nejsou naplněny, uplatní se (subsidiárně) obecná prevenční povinnost a zákaz upřednostňovat osobní zájem uvedené v § 3 odst. 1 a 2 tohoto zákona.

39 Ona „automatická diskvalifikace“ je vlastností české právní úpravy, § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, která vzbuzuje jisté pochybnosti ohledně její kompatibility s evropským právem, jmenovitě se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES a směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES. Tyto pochybnosti našly svůj odraz např. v připomínkách Ministerstva pro místní rozvoj k nedávno předložené novelizaci zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, dostupných na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=ALBSC9XKLJMR&tab=remarks> (citováno 31. 6. 2022), a nebyly rozptýleny ani stanoviskem Parlamentního institutu zpracovaným k otázce kompatibility citované novely s právem Evropské unie: viz NOVÁKOVÁ, Markéta. *Novela zákonů o střetu zájmů a o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 110), s právem EU*, s. 5 a 6. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=205263> (citováno 31. 6. 2022).

40 Tuto odchylku lze vysvětlit právě zvláštní citlivostí, resp. rizikovostí činností, jimiž je realizována státní hospodářská politika a při nichž se střet zájmů vrcholných funkcionářů státu může projevit, jakož i složitostí zjišťování a prokazování existence konkrétních projevů střetu zájmů, např. v podobě projevů vůle směřujících k ovlivnění osob rozhodovatele. Opomenout nelze ani zmíněné riziko „autocenzurního“ rozhodování. Pro tyto činnosti lze řešení situací střetu zájmů v podobě § 4b a 4c považovat za legitimní, a podle názoru Ústavního soudu také ústavně konformní. Viz nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, zejm. body 194 až 199.

41 Podle čl. 5 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy, je politický systém založen mj. na volné soutěži politických stran.

42 Např. podle § 6 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, musí zadavatel ve vztahu k dodavatelům dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace. Podle § 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, tento zákon stanoví prostředky ochrany hospodářské soutěže proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení.

43 Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, Pl. ÚS 4/17, bod 133. V podobném duchu Ústavní soud v bodě 94 argumentuje, že je povinností zákonodárce nejen upravit rovný přístup k veřejným funkcím, ale také *upravit jejich výkon takovým způsobem, aby nevznikaly pochybnosti o jejich nestranném výkonu ve veřejném či obecném zájmu vymezeném zákonem, který byl přijat zákonodárným sborem vzešlým ze svobodných a demokratických voleb*.

44 Požadavky právního státu mohou mnohdy představovat bariéru neomezené vládě většiny, která už však sleduje pouze zájem svůj, jakkoliv většinový, a nikoliv zájem „všeho lidu“. Ke vztahu liberální demokracie a ostatních „typů“ demokracií viz KYSELA. *Ústava mezi právem...*, s. 271 a násl.

45 Takovou povinnost stanoví např. § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, či § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

46 Alternativou by mohlo být využívání institutu tzv. *blind trustů*, tj. slepých svěrenských fondů, do jejichž správy nemá veřejný funkcionář možnost zasahovat, přičemž se namnoze nedozví ani o výsledcích hospodaření fondu, nestanoví-li mu zákon na takové informace právní nárok (např. pro účely podávání majetkových přiznání). Srovnat lze v této souvislosti např. kanadský zákon o střetu zájmů (§ 27 a násl.), který vyžaduje, aby podíl v podnikající právnické osobě byl při zahájení výkonu funkce převeden v rámci tzv. *Arm's Length Transaction*, vylučující účast osob blízkých, nebo vložen do již zmíněného *blind trustu*. Zákon je dostupný na <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/page-1.html> (citováno 31. 6. 2022).

47 Připomeňme, že porušení zákazů stanovených v § 4b a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, přestupek nepředstavuje. V případě porušení zákazu podle § 4b nastupují negativní následky v podobě vyloučení uchazeče o veřejnou zakázku ze zadávacího řízení či v podobě neplatnosti uzavřené smlouvy, jde-li o veřejnou zakázku malého rozsahu. Pokud jde o § 4c, lze v případě jeho porušení za stanovených podmínek uvažovat o následku v podobě nevyplacení dotace nebo její části či výzvy k vrácení dotace podle § 14e odst. 1 a 14f odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

48 § 14 odst. 5 ve spojení s § 24 odst. 5 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, § 13 a § 14 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Viz nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 145.

49 O nedůslednosti zákona o střetu zájmů a chybějící koncovce v této souvislosti hovořil Jan Kysela v pořadu *Interview Plus* Českého rozhlasu Plus dne 19. 2. 2020. Díl je dostupný na <https://plus.rozhlas.cz/babis-si-proste-musi-vybrat-ustava-predpoklada-ze-slouzi-zajmu-verejnemu-ne-8150427> (citováno 31. 6. 2022).

50 § 13 odst. 6 a 7 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

51 § 92a písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a § 113 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

52 § 94 a násl., § 100 a § 101 ve spojení s § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

53 § 11 odst. 5 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

54 § 25 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

55 Jedná se o doktrínu, která se hojně ukazuje v judikatuře Soudního dvora Evropské unie a nachází částečně svůj odraz i v tzv. doložce flexibility dle čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jako příklad lze uvést jeden z raných rozsudků Soudního dvora, který se této otázce věnoval, ze dne 14. července 1976, ve věci *Cornelis Kramer a další*. Soudní dvůr v něm explicitně uvedl, že *Společenství ve svých vnějších vztazích má schopnost přijímat mezinárodní závazky v celé oblasti cílů definovaných v první části Smlouvy* (pozn.: myšlena Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství). *Takové oprávnění vyplývá nejen z výslovného ustanovení Smlouvy, ale může rovněž implicitně vyplývat z jiných ustanovení Smlouvy, z aktu o přistoupení a z opatření přijatých v rámci těchto ustanovení institucemi Společenství.*

56 Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy). Obdobně hovoří také čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod.

57 Evropská komise již v předběžných auditních závěrečích v roce 2019 a posléze i v závěrečné auditní zprávě dospěla k závěru, že jsou-li společnostem vloženým do svěřenských fondů *AB Private Trust I* a *AB Private Trust II* poskytovány dotace ze státního rozpočtu, následně refundované z evropských investičních a strukturálních fondů, dochází tím k porušování § 4c zákona o střetu zájmů. Částečně anonymizovaná verze auditní zprávy dostupná na <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2021/final-report-on-the-audit-of-the-functioning-of-the-management-and-control-systems-in-place-to-avoid-conflict-of-interest-in-czechia?fbclid=IwAR3-cCUjna1s62HAnD8oitduLR19lff9ElkVFLhXnWr5kLG0C0lDRTfO6v_Y>; relevantní jsou zejména str. 41 až 53 (citováno 31. 6. 2022).

58 Dodejme, že tento právní názor příliš nekoresponduje dostupné komentářové literatuře a nepřisvědčila mu právě ani Evropská komise. Viz např. ŠTENGLOVÁ, I. – HAVEL, B. – CIELEČEK, F. – KUHN, P. – ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha 2017, str. 214.

59 Přehledně je to popsáno v článku na serveru irozhlas.cz, dostupném na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/audit-stret-zajmu-andrej-babis-dopis-bruselu-varovani-opatreni-dostalova_2109270500_tec> (citováno 31. 6. 2022). Obsah korespondence není veřejně dostupný. Argumenty použité orgány České republiky jsou nicméně popsány také v odkazované závěrečné auditní zprávě (str. 23 a násl.).

60 § 25 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Výjimkou jsou případy, kdy přestupek spočívá

v neoprávněném nakládání s osobními údaji – ty jsou projednávány Úřadem pro ochranu osobních údajů.

61 § 60 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

62 Ve smyslu nezávislosti na francouzské vládě. Nezávislost na vládě a aktuální politické situaci nepochybně může představovat velkou výhodu v situaci, kdy se působnost úřadu má dotýkat i nevýše postavených nositelů veřejných funkcí včetně poslanců, senátorů a členů vlády. Je však třeba dodat, že tato nezávislost může mít i své nevýhody. V čele nezávislých orgánů typicky stojí osoba, která není členem vlády a její jmenování a odvolání podléhá kvalifikované proceduře (např. na návrh vlády ji jmenuje prezident republiky, jako je tomu v případě předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže; viz § 1 odst. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). To však také znamená, že taková osoba nenese, na rozdíl od vlády a jejích členů, přímou politickou odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně, a v případě, že svůj úřad nevykonává řádně, existují jen omezené nástroje, jak zjednat nápravu. To platí navzdory tomu, že nezávislý úřad nadále představuje součást moci výkonné, za jejíž výkon jinak ve svém úhrnu nese odpovědnost vláda jako vrcholný orgán moci výkonné. Např. předsedu ÚOHS lze podle § 1 odst. 8 písm. b) citovaného zákona odvolat, pokud narušuje závažným způsobem důstojnost své funkce anebo narušuje nezávislost a nestrannost úřadu. V nedávné minulosti jsme v případě tehdejšího předsedy ÚOHS Petra Rafaje však byli svědky toho, jak prosazení takového odvolání vůči prezidentu republiky může být v praxi obtížné, ačkoliv na straně odborné veřejnosti nepanují pochybnosti o naplnění podmínek pro odvolání (je nicméně třeba přiznat, že málokdo má dostatečný vhled do fungování ÚOHS a jeho předsedy, aby tyto okolnosti mohl posoudit kvalifikovaně).

63 Viz Pracovní dokument útvarů Komise. *Zpráva o právním státu 2020. Kapitola o stavu právního státu ve Francii. Průvodní dokument ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zpráva o právním státu 2020. Stav právního státu v Evropské unii*, s. 5 a 6, citováno dne 13. 6. 2022. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=144880> (citováno 31. 6. 2022).

64 Tyto a další informace jsou dostupné na internetových stránkách iniciativy *Network for Integrity* (<https://networkforintegrity.org/continents/europe/national-integrity-agency-ani/>; citováno 31. 6. 2022) sdružující 14 institucí ze 14 různých členských států, které sdílí společné hodnoty transparentnosti, etiky a integrity veřejných funkcionářů.

65 Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 145.

66 Dostupná na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=110&CT1=0> (citováno 31. 6. 2022).