



Odborný článek

Regulace ochranné doby, lobbování a přijímání darů jako opatření k předcházení střetu zájmů veřejných funkcionářů

Jiří Kapras

Autor pracuje na Ministerstvu spravedlnosti. Text vznikl v rámci Specifického vysokoškolského výzkumu realizovaného na Katedře politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy č. 2023-260-619.

Abstrakt

Článek se zabývá vybranými instituty regulujícími přímo či zprostředkovaně střet zájmů veřejných funkcionářů, jež nejsou v českém právním řádu přítomny vůbec, nebo pouze okrajově: i) ochrannou dobou a pravidly pro ii) lobbování a iii) přijímání darů. V úvodu autor vymezuje pojem střetu zájmů, představuje jeho odlišná pojetí v odborné literatuře a následně jej uchopuje jako problém rozhodování o právech, povinnostech či zájmech nezúčastněných jednotlivců při výkonu veřejné moci. V dalším textu autor rozebírá smysl a účel vybraných institutů v právním řádu a nabízí komparativní pohled do zahraničí. Závěrem formuluje doporučení směrem k českému zákonodárci, aby zakotvení nové právní úpravy zvážil, a upozorňuje na výhody takového postupu v kontextu kultivace prostředí výkonu veřejných funkcí a budování důvěry veřejnosti v náležitý výkon veřejné moci.

Abstract

The article deals with selected institutes regulating directly or indirectly the conflict of interest of public officials, which are not present in the Czech legal system at all or only marginally: i) the cooling-off period and rules for ii) lobbying and iii) accepting gifts. In the introduction, the author defines the concept of conflict of interest, presents its different understanding in the literature and then treats it as a problem of decision-making on the rights, obligations or interests of non-participating individuals in the exercise of public power. In the following text the author analyses the meaning and purpose of selected institutes in the legal system and offers a comparative view abroad. He concludes with a recommendation to the Czech legislator to consider adopting the new legislation and points out the advantages of such an approach in the context of cultivating the environment for the exercise of public functions and building public confidence in the proper exercise of public authority.

Úvod

Střet zájmů veřejných funkcionářů je pojem, který zejména v poslední dekádě získal v České republice na popularitě. Jeho vymezení však není snadné. V širokém smyslu jím lze chápat jakoukoliv kolizi dvou nebo více zájmů na straně jednotlivce při řešení libovolné životní situace. Zájemem je zde myšlena vnitřní *motivace*, vitálními a pudovými počínaje, přes motivace sociální, tedy vyplývající ze vztahů k jiným lidem, dále majetkové a hospodářské (ekonomické), pracovní a profesní až po motivace ideologické, zejména náboženské a politické, kulturní či umělecké. Podle toho, jakým aspektem života dotyčného je jeho zájem vymezen, můžeme rozlišovat především zájmy i) osobní, ii) rodinné, iii) majetkové a iv) profesní. Tyto zájmy jsou pak dotyčným sledovány či prosazovány, nebo je na ně naopak zčásti či zcela rezignováno, případně jsou různě navzájem upřednostňovány či modifikovány a v závislosti na rozličných okolnostech případu mají na postup dotyčného různou míru vlivu. Nikoliv všechny zájmy představující vnitřní motivace lze označit jako zájmy ryze individuální, nýbrž některé jsou součástí širšího skupinově sdíleného zájmu; všechny jsou však zásadně kulturně, historicky, sociálně a psychologicky podmíněné.¹

Je patrné, že střet zájmů v praktickém životě představuje řadu situací, jejichž okruh bude pro každou relevantní činnost (nejčastěji výkon povolání) odlišný v závislosti na tom, jaké funkce, poslání, cíle nebo role tato činnost reprezentuje. Společným jmenovatelem těchto situací je *riziko negativního ovlivnění* postupu osoby, která se ve střetu zájmů nachází, spojené se zklamáním očekávání okolí, které důvěřuje v čistý a nezaújatý (nekontaminovaný) úsudek dotyčného.

Z hlediska tématu tohoto článku se střet zájmů stává relevantním v okamžiku, kdy se může reálně navenek projevit; v situacích, kdy osoba má *hájit určité zájmy (označme je jako primární), např. na základě právního předpisu nebo smlouvy, nicméně zároveň vyvstanou zájmy jiné (sekundární), které s nimi mohou být v rozporu. Daná osoba by pak mohla preferovat naplnění těchto sekundárních zájmů na úkor zájmů primárních.*² Zvláště významným tento střet zájmů bude v situacích spojených s *rozhodováním* o právech, povinnostech či zájmech nezúčastněných jednotlivců, typicky v záležitostech obecného zájmu – při výkonu veřejné moci.³

Střet zájmů je fenomén, který může provázet rozhodování o osobách závislých na rozhodnutí v rozličných oblastech společenské činnosti. Velmi časté je to u právnických povolání, aniž by jejich výkon musel být spojen s veřejnou mocí.⁴ Např. advokát může být motivován radit svému klientu-obviněnému, aby uzavřel dohodu o vině a trestu, která je pro klienta-obviněného nevýhodná, v situaci, kdy je mezi stranami ujednáno, že vyšší odměna advokátu náleží při dosažení tzv. odklonu v trestním řízení a vyhnutí se dlouhému soudnímu procesu.⁵ V úvahu střet zájmů připadá však i u jiných profesí s rozhodovacím příznakem, např. u rozhodčího sportovního zápasu (tam může být obecný zájem reprezentován zájemem na spravedlivém a nestranném rozhodování a odlišný – osobní – zájem zase zájemem na tom, aby vyhrál oblíbený tým či aby neoblíbený tým prohrál).

V obecné rovině platí nepřímá úměra, že čím je prostor pro rozhodnutí (např. správní uvážení) širší a počet odpovědných osob rozhodovatelů (monokratické vs. kolegiální orgány) menší, tím větší je riziko negativního dopadu střetu zájmů na tento proces.⁶ To je také příčinou toho, proč v různých státech světa bývají přijímány přísnější regulace střetu zájmů pro členy vlády než pro poslance či senátory.

V České republice je téma střetu zájmů spojeno nejčastěji s právní úpravou zákazu zadávání veřejných

zakázek a poskytování dotací obchodním společnostem vlastněným členem vlády, případně s podáváním tzv. majetkových příznání veřejnými funkcionáři do Centrálního registru oznámení. Dále a spíše výjimečně se v diskuzích na toto téma hovoří o kumulaci veřejných funkcí, typicky na úrovni státu a územních samospráv, a potřebě jejího řešení, ať již cestou neslučitelnosti, nebo snižování odměn za výkon jedné z nich.

V zahraničí však v daném kontextu rezonují i témata další, mající svůj odraz v institutech v českém právním řádu buďto vůbec neupravených, případně upravených pouze okrajově a, podle mého názoru, nedostatečně. Ačkoliv tyto instituty mnohdy sledují i jiné cíle, mají zpravidla s výše uvedenou regulací společný cíl předcházet při výkonu veřejných funkcí negativním jevům, jako jsou upřednostňování osobního prospěchu před veřejným zájmem, klientelismus či korupce.

Na některé z těchto institutů se zaměřím v tomto článku a popíšu jejich smysl a podobu, v jaké jsou zachyceny v zahraničních právních úpravách, včetně přínosů jejich potenciálního zákonného zakotvení v České republice. Konkrétně pojednám o institutech ochranné doby (*cooling-off period*), resp. zákazu konkurence, regulace lobbování a regulace přijímání darů veřejnými funkcionáři. Tyto instituty mají společné to, že jim v českém prostředí není věnována náležitá pozornost, ať již ze strany zákonodárce, nebo doktríny. Přesto jde o instituty v zemích našeho civilizačního okruhu takřka tradiční, jimž se v těchto zemích dostalo náležitého docenění.

Mým cílem je tedy nabídnout českému zákonodárci určitou inspiraci, v jakých směrech o regulaci střetu zájmů veřejných funkcionářů dále přemýšlet. Sám inspiraci čerpám převážně v zemích, které v tomto ohledu disponují právní úpravou spíše široce zaměřenou a po mém soudu funkční, jakkoliv ne nutně bezchybnou, jak mohu soudit ze své praxe i dostupných a níže citovaných zahraničních zdrojů; těmi je také determinován můj výběr. Opomímím naopak ty země, které, podobně jako Česká republika, dotčené právní instituty neregulují buďto vůbec, nebo pouze marginálně.

Věnovat se naopak nebudu analýze pojmu střetu zájmů vymezeného zákonem o střetu zájmů a jeho fungování v praxi, regulaci situací tzv. pravé inkompatibility (neslučitelnosti veřejných funkcí) ani situací tzv. nepravé inkompatibility (neslučitelnosti veřejné funkce s vedlejšími aktivitami funkcionáře, typicky ekonomické povahy) či způsobům jejich řešení, a pozornost nebude věnována ani povinnosti veřejných funkcionářů podávat tzv. majetková příznání podle zákona o střetu zájmů. Tyto oblasti regulace ponechávám stranou, neboť jsou v českém právním řádu pevně ukotvené a podléhají opakované revizi a změnám, pročež nesplňují výše popsaná kritéria pro výběr.

Jde-li o metody práce, kombinuji metody deskriptivní a analytickou: standardní popis právní úpravy či aplikační praxe v ČR je doplněn exkurzem do relevantních zahraničních právních úprav a navázán systematickým utříděním sebraných informací do logických celků, jejich kritikou, rozčleněním ustanovení a institutů do skupin, jejich pojmenováním a vymezením vzájemných vztahů. U každé ze zvolených oblastí se snažím hledat její obecnější cíle a ospravedlnění existence úpravy v kontextu řádného fungování státu, opírajícího se o výkon veřejných funkcí nezatížený střetem zájmů, korupcí, klientelismem nebo jinými negativními jevy.

1. Ochranná doba a zákaz konkurence

1.1. Vymezení, cíle a pohled do zahraničí

Zákaz konkurence nejčastěji představuje zákaz výkonu komerční činnosti typicky průmyslové povahy, která má k vykonávané funkci v rámci veřejné moci konkurenční povahu. Působí-li zákaz konkurence *ex post*, tj. po ukončení výkonu funkce, bývá označován jako ochranná doba či *cooling-off period*, tj. doba stanovená pro „vychladnutí“ veřejného funkcionáře. Od situací nepravé inkompatibility, působící jaksi plošně, se zákaz konkurence liší tím, že cílí na *konkurenční* činnosti, tj. činnosti obdobné povahy vykonávané v totožné oblasti společenské činnosti, v jaké je vykonávána veřejná funkce (např. oblast energetiky či zdravotnictví).

Cílem zákazu konkurence a ochranné doby bývá ochrana veřejného zájmu ve smyslu zajištění odborného a kvalifikovaného výkonu státní správy a současně čistoty veřejného života funkcionářů. Instituty bývají odůvodňovány také potřebou předcházet jevu „otáčivých dveří“.⁷ Jde o jev, kdy vlivné osoby z určitého odvětví společenské, nejčastěji průmyslové činnosti naleznou své působení v pozici regulátora, případně se následně do své původní pozice vrátí; jev nicméně může probíhat i v opačném sledu. V krajních případech může *revolving door* vést k situaci nazývané *state capture* – zajištění regulátora, resp. převzetí (ovládnutí) státu, kdy soukromé zájmy určité privilegované skupiny osob dlouhodobě a významně ovlivňují tvorbu veřejných politik a rozhodovací procesy regulátora (státu).

Tyto instituty tedy mají bránit jednak tomu, aby kvalifikovaní zaměstnanci státní správy odcházeli za lepšími nabídkami do soukromého sektoru, jednak tomu, aby si v předpolí odchodu připravovali podmínky pro jeho následnou realizaci, např. straněním obchodní společnosti, která je objektem zájmu veřejného funkcionáře, v rozhodovacím procesu (poskytnutí dotace, zadání veřejné zakázky). To souvisí také s předcházením klientelismu, protekcionářství a korupci a ochranou interních informací, které by mohly posléze být zneužity k získání výhodnějšího konkurenčního postavení na trhu.

V této souvislosti stojí za připomenutí kauza bývalého ministra financí Ivana Kočárníka, který se stal manažerem České pojišťovny poté, co za jeho působení jako ministra financí došlo k nákupu rozhodujícího podílu akcií České pojišťovny mezinárodní investiční skupinou PPF. Ta pro Ivana Kočárníka mimo jiné zpracovávala podkladové materiály pro jednání v Ruské federaci o řešení českých pohledávek a podle tehdejších informovaných zdrojů stála právě za přechodem Ivana Kočárníka do České pojišťovny.⁸

Pohlédneme-li do zahraničí, inspirativní právní úpravu je možné nalézt např. ve Francii, kde státní zaměstnanci (úředníci) musí v období 3 let po skončení výkonu funkce informovat o svém záměru pracovního působení v soukromém sektoru, které by zakládalo střet zájmů. Vysoký úřad pro transparentnost veřejného života, který o přípustnosti rozhodne.⁹ Mimoto tento úřad rozhoduje v otázce neslučitelnosti výkonu jakékoliv konkurenční činnosti spočívající ve výkonu nezávislého povolání nebo honorované činnosti v obchodní společnosti a některých dalších entitách, pokud vykonávají činnost průmyslové a obchodní povahy představující průnik s výkonem veřejné moci za uplynulé 3 roky před uvažovaným zahájením výkonu konkurenční činnosti.¹⁰ Podobnou právní úpravou disponuje i Německo, kde se omezení týká členů spolkové vlády. Ochranná doba zde však trvá pouze 18 měsíců a o přípustnosti výkonu výdělečné činnosti mimo veřejnou správu rozhodne

spolková vláda. Rozhodnutí spolkové vlády je pak přezkoumatelné ve správním soudnictví.¹¹

V Rumunsku státní úředníci, kteří při výkonu funkce vykonávali dohledovou nebo kontrolní činnost ve vztahu k obchodním společnostem nebo jiným entitám, jejichž činnost je zaměřená na zisk, nesmí vykonávat činnost v těchto společnostech (entitách) ani jim nabízet expertní poradenství po dobu 3 let od skončení výkonu funkce.¹² Velmi podobnou *cooling-off period* obsahuje také estonská právní úprava.¹³

Přísnou regulací disponuje Chorvatsko, kde se veškeré povinnosti dle zákona o předcházení střetu zájmů (např. zákaz členství v orgánech obchodních společností; zákaz přímé správy vlastněných společností; zákaz vstupování do smluvních vztahů s organizací, kde veřejný funkcionář působil; povinnost podávání majetkových přiznání) uplatní ještě po dobu jednoho roku od skončení výkonu funkce. Po dobu 18 měsíců pak platí zákaz členství v řídicích orgánech obchodní společnosti, s níž měla obchodní vztahy instituce, v níž veřejný funkcionář působil.¹⁴

Vcelku běžné je, že výkon konkurenční honorované činnosti úředníka paralelně s výkonem veřejné funkce je vázán na předchozí souhlas nadřízeného nebo specializovaného orgánu. Tak je tomu např. v Rakousku či Belgii.¹⁵ V jiných státech úředníci nesmějí vykonávat žádné významné, popř. vůbec žádné, angažmá v soukromých obchodních společnostech (např. v Itálii, Polsku či Irsku).¹⁶ Tato oblast zakazů a jiných podmínek pro výkon paralelních činností však už tolik nesouvisí s tématem zákazu konkurence, jako spíše s problematikou nepravé inkompatibility.

Poměrně přísná omezení obsahuje také právně nezávazný dokument *EU Staff Regulations*,¹⁷ jakýsi služební řád úředníků Evropské unie, který v obecné rovině úředníky povínuje, aby se i po odchodu z činné služby chovali čestně a uvažlivě, pokud jde o přijímání některých funkcí nebo výhod, a dále již konkrétněji stanoví, že úředníci, kteří hodlají do dvou let po opuštění služby vykonávat pracovní činnost, výdělečnou i nevýdělečnou, jsou povinni o tom informovat svůj služební orgán prostřednictvím zvláštního formuláře. Pokud uvedená činnost souvisí s prací, kterou úředník vykonával v průběhu posledních tří let služby, a pokud by uvedená činnost mohla vést ke střetu s oprávněnými zájmy dotčeného orgánu, může orgán oprávněný ke jmenování úředníkovi takovou činnost zakázat nebo vydat souhlas za splnění podmínek, které považuje za přiměřené.¹⁸

1.2. Česká právní úprava a její nedostatky

Jde-li o českou právní úpravu, zákaz konkurence je upraven pro oblast veřejných zakázek v § 6 odst. 1 zákona o střetu zájmů, podle kterého se vybraní veřejní funkcionáři¹⁹ *nesmí po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce stát společníkem anebo působit v orgánech podnikající právnické osoby, anebo uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu se státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo zřízenou či založenou státem nebo územním samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil, o takové smlouvě rozhodoval*.²⁰

Dále zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě,²¹ počítá s možností stanovit nebo sjednat zákaz konkurence, rozhodne-li o tom vláda v rámci systemizace, a to pro představené, případně též pro „řadové“ státní zaměstnance rozhodující o zadávání veřejných zakázek nebo vykonávající práva a povinnosti

zprostředkovatele při realizaci dotační politiky.²² V případě obou zákazů je zřejmý akcent na ochranu veřejných prostředků.

Jde-li o státní zaměstnance vykonávající státní službu, ti jsou dále omezeni ve výkonu řady vedlejších „ekonomických“ aktivit. První skupinu z nich nemohou vykonávat vůbec (členství v řídicích nebo kontrolních orgánech podnikajících právnických osob), pro druhou z nich potřebují souhlas služebního orgánu (jakékoliv další vedlejší činnosti s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké; činnosti znalce nebo tlumočnicka vykonávané pro soud nebo správní úřad; činnosti v poradních orgánech vlády a jejich orgánech anebo poradních a jiných orgánech ústředního správního úřadu; a s výjimkou správy vlastního majetku).²³ Zde se však opět pohybujeme spíše v oblasti regulace nepravé inkompatibility zahrnující i osoby, které nejsou veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů.

Otázka výkonu konkurenčních činností, a to především po skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře (*cooling-off period*), však není v České republice upravena komplexně, tj. ve vztahu k širšímu okruhu veřejných funkcionářů a širšímu okruhu společenských činností, které konkurují výkonu veřejné moci nebo se s ním střetávají, kde by to mohlo být z hlediska chráněných veřejných zájmů namístě.²⁴

Není náhodou, že zahraniční právní úpravy namnoze cílí při stanovování zákazů konkurence, resp. *cooling-off period*, právě na výkon státní správy, tj. na úředníky, kteří působí v ústředních i oblastních správních úřadech. Uplatňování těchto institutů je namístě právě pro případy veřejných funkcionářů vykonávajících veřejnou moc v oblasti exekutivy, mnohdy monokraticky a s omezenou možností liniové aprobační. Není např. neobvyklé, že oprávněnými úředními osobami k provádění úkonů ve správním řízení,²⁵ včetně vydávání individuálních právních aktů, jsou jednotliví referenti nebo sami vedoucí organizační jednotky správního úřadu.

Přitom oblast rozhodování o subjektivních právech a povinnostech třetích osob, včetně vydávání různých povolení, autorizací, koncesí či licencí k nějaké činnosti, je tou, kde mohou zřetelně vyvstávat rizika, jimž zmíněné instituty mají čelit. Podobně tomu může být také v oblasti zadávání veřejných zakázek, a to již od fáze přípravy zadávací dokumentace (věcné specifikace a smluvních podmínek), přes proces „otevírání obálek“ a hodnocení nabídek dodavatelů až po uplatňování práv a povinností zadavatele (ověřování kvality dodávek, uplatňování smluvních pokut atd.).

Z popsaných hledisek se nejrizikovějším jeví prostředí, které se vyznačuje silnou mírou regulace, omezenými možnostmi vstupu na trh s určitým typem dodávek nebo služeb a vysokými vstupními i režijními investicemi, potažmo obratem, jako jsou např. oblast energetiky, telekomunikací či zdravotnictví (farmacie). Rizikovost prostředí zde může umocňovat skutečnost, že roli regulátora plní tzv. nezávislé regulační agentury (v českém prostředí Energetický regulační úřad či Český telekomunikační úřad), držící jak kompetence normotvorné (např. vydávání cenových vyhlášek nebo jiných typů právních předpisů), tak kompetence exekutivní, včetně pravomoci provádět dohled a kontrolu nad plněním stanovených povinností a zjištěná porušení těchto povinností trestat.²⁶

Bude to právě takové prostředí, ve kterém může být legitimní a ospravedlnitelné stanovovat pro odpovědné osoby široce koncipované zakazy konkurence, cílící nejenom na situace střetu zájmů, ale také na neblahé praktiky klientelismu, protekcionářství či přímo korupce a předcházející jevům otáčivých dveří či zajetí regulátora.²⁷ To souvisí také s potřebou činit výkon veřejné moci transparentním, např. prostřednictvím povinnosti registrovat lobbistické kontakty, otázkou

otevřených a periodicky konaných výběrových řízení, fungování vnitřních oznamovacích systémů pro hlášení protiprávních či neetických jednání, vzděláváním zaměstnanců atd. Všem těmto tématům se však v tomto článku nebudu věnovat.

Ve srovnání s výše uvedeným nemusí být naopak nutné stanovovat zákazy konkurence pro případy působení v kolegiálních rozhodovacích tělesech, kde vliv a význam jednotlivých osob rozhodovatelů z povahy věci klesá a kde může postačit osobní zájmy na projednávané věci předepsaným způsobem oznámit.²⁸ To platí tím spíše, jde-li o zastupitelské sbory na centrální, regionální či místní úrovni, jejichž jednání nebo zápisy z nich jsou ze zásady veřejné a nad jejichž činností lze vykonávat ze strany angažovaných občanů efektivní kontrolu.²⁹ I v těchto případech je však možné stanovením zákazu sledovat nepropustnost hranice mezi veřejnou mocí a soukromým sektorem, primárně s cílem udržet kvalifikované osoby v práci pro stát nebo jinou veřejnoprávní korporaci.

Sporným bodem bývá otázka finanční kompenzace, představující, zjednodušeně řečeno, odměňování emeritních funkcionářů za to, že po stanovenou dobu „nic nedělají“. Právě tato otázka může významnou měrou přispívat k tomu, že zákonodárce dosud k plošnější úpravě zákazů konkurence (*cooling-off period*) nepřikročil, ačkoliv např. v případě citovaného zákazu konkurence podle zákona o státní službě přiznal státnímu zaměstnanci po dobu trvání zákazu peněžité vyrovnání ve výši průměrného výdělku, kterého na příslušném služebním místě dosahoval.³⁰

Skutečnost, že nejde o otázku triviální, je možné podepřít úvahou, že zakázat veřejnému funkcionáři výkon činnosti představující pro něj zdroj obživy, tedy takové činnosti, na niž byl dosud ve své profesní kariéře specializován, a současně mnohdy jediné činnosti, pro jejíž výkon je dostatečně vybaven z hlediska vlastností, dovedností a zkušeností, s sebou pro tohoto veřejného funkcionáře začasť ponese nezanedbatelné překážky v dalším profesním a společenském uplatnění a tím i negativní ekonomické důsledky pro něj a pro osoby na něm existenčně závislé. Lze argumentovat, že pokud stát výkon takové činnosti veřejnému funkcionáři pod hrozbou donucení (sankce) zakáže, byť z legitimních důvodů sledujících ochranu veřejného zájmu, měl by také přijmout odpovědnost za doprovodné negativní následky (náklady) a zvážit jejich remeduru, přinejmenším v případech, kdy zákaz nedopadá pouze na subjekty, o nichž předtím veřejný funkcionář při výkonu funkce „rozhodoval“, nýbrž je stanoven plošně pro určité odvětví.

Pro srovnání lze uvést právní úpravu Norska, kde platí pro veřejné funkcionáře po dobu 12 měsíců po skončení výkonu funkce povinnost informovat Komisi pro posuzování restrikcí při odchodu z veřejného sektoru o svém záměru přijmout pozici v soukromém sektoru. Shledá-li komise, že jde o pozici, která by byla v konkurenčním vztahu k dříve vykonávané funkci, nebo takovou, jejíž držení by oslabilo důvěru ve veřejnou správu, může veřejnému funkcionáři přechod zakázat na dobu maximálně 6 měsíců. Po tuto dobu však veřejnému funkcionáři náleží pravidelný měsíční plat ve výši, které dosahoval k okamžiku ukončení výkonu funkce. Z důvodů hodných zvláštního zřetele může komise zákaz po skončení ochranné doby prodloužit na dobu dalších 12 měsíců, po které však již veřejnému funkcionáři plat nenáleží.³¹

Je patrné, že otázka stanovení zákazu konkurence či *cooling-off period* pro vybrané kategorie veřejných funkcionářů a citlivého nastavení jejich personální i věcné působnosti za současného vyřešení nároků na finanční kompenzaci není otázkou jednoduchou. Avšak hledání řešení v situaci, kdy se o popisovaných problémech ve společnosti na úrovni tvorby veřejných politik ani nemluví, není možné. Proto shodně, jako tomu je u zbylých otázek, jichž se v tomto článku dotýkám, se nabízí

usilovat alespoň o tematizaci problému, na niž by navazovala široká odborná diskuze. Vyústěním by mělo být nalezení spravedlivého a vyváženého právního řešení, které by na jedné straně chránilo veřejný zájem a na straně druhé respektovalo práva a oprávněné zájmy adresátů uvažované regulace.

2. Regulace lobbování

2.1. Dosavadní vývoj v České republice a zahraničí

Velmi významnou a dosud zákonodárcem neřešenou oblastí je dále regulace lobbování. Přestože regulace lobbování cílí obecněji na transparentnost výkonu veřejné moci, posilování důvěry veřejnosti v její řádný výkon a předcházení již zmiňovaným negativním jevům spojeným s výkonem veřejných funkcí, jako jsou korupce či klientelismus, jedním z dílčích cílů je i předcházet střetu zájmů veřejných funkcionářů. Regulace střetu zájmů pak z druhé strany sleduje v podstatné míře stejné cíle jako regulace lobbování.³²

Přístup různých států k regulaci lobbování se liší a lze jej shrnout následovně. Některé státy se vydaly cestou stanovení mandatorních pravidel pro výkon lobbování, přičemž lobbování mimo tato pravidla je zásadně trestáno (Rakousko, Francie, Irsko, Litva, Polsko, Slovinsko, Spojené království). Jiné státy jen motivují lobbyisty k výkonu registrovaného lobbování ve formě různých výhod typu přístupu do prostor, v nichž zasedá parlament, či práva vystoupit na jednání výborů komor parlamentu (Belgie, Německo, Itálie, Nizozemí, Rumunsko). Třetí skupinou jsou státy, které žádnou právní regulaci lobbování nemají, přičemž pravidla pro něj jsou stanovena nanejvýš ve formě interních předpisů příslušných orgánů veřejné moci či profesních organizací. Do této poslední skupiny patří kromě skandinávských zemí, Španělska a Portugalska také Slovensko a Česká republika.³³

V České republice se pokusy o přijetí právní regulace lobbování objevují již delší dobu. Patrně první snahou byl poslanecký návrh zákona o lobbyingu v roce 2009.³⁴ Dosud posledním pokusem na půdě Poslanecké sněmovny byl pak poslanecký návrh zákona o lobbování a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování, z 9. volebního období.³⁵ Tyto naposledy zmíněné návrhy byly inspirovány vládními návrhy předloženými v předchozím, 8. volebním období,³⁶ a reflektovaly tehdy dosažený politický kompromis. Přesto žádný z dosavadních pokusů nebyl úspěšný a neprošel celým legislativním procesem (poslanecké návrhy zákona o lobbování a doprovodného změnového zákona byly vráceny předkladateli „k dopracování“, což v politické hantýrce v případě opozičních návrhů znamená, že jejich putování legislativním procesem je definitivně u konce). Na tyto pokusy v rozhodující míře navazují současné vládní návrhy předložené na konci roku 2022 do mezirezortního připomínkového řízení a v květnu 2023 k projednání vládě (jemuž předchází projednání Legislativní radou vlády a jejími pracovními komisemi).³⁷

2.2. Cíle regulace

Společným jmenovatelem snah o regulaci lobbování je etablovat lobbistickou činnost jako činnost legitimní a potřebnou, neboť představující důležitý transfer poznatků a zkušeností od praktiků k tvůrcům veřejných politik, stanovit pro tuto činnost jasná pravidla posilující její transparentnost a veřejnou kontrolu a oddělit za takto stanovených pravidel vykonávaný lobbying od toho „pokoutného“, netransparentního, sledujícího namnoze postranní cíle, jenž má být právem zapovězen a v souladu

s ním trestán.³⁸ Připomeňme, že *existence občanské společnosti, která představitele veřejné moci kontroluje a artikuluje jim své požadavky a zájmy, je stejně nezbytným předpokladem demokracie jako demokratická legitimita státní moci.*³⁹ Studie dále ukazují, že nedostatek transparentnosti v politice často vede k většímu výskytu případů korupce a klientelismu.⁴⁰

Typickým parametrem regulace lobbingu, ať již té, která byla a je navrhována v České republice, nebo té, již známe ze zahraničí, je registr lobbistů, lobbovaných a jimi podávaných zpráv o lobbistických kontaktech. Specificky v České republice je opakovaně navrhován model povinné registrace, přičemž porušení povinnosti se registrovat má představovat administrativní delikt postižitelný pokutou až do výše 100 000 Kč. Za lobbistu má být považován každý, kdo se pokouší ovlivnit jednání lobbovaného (vybraní veřejní funkcionáři a jejich aparát) při přípravě, projednávání nebo schvalování návrhů právních předpisů nebo koncepčních dokumentů na centrální úrovni a obdobně to platí také pro věcné záměry zákonů, opatření obecné povahy vydávaná „na centrální úrovni“ a pro vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy.⁴¹

Poměrně široká definice lobbování a lobbisty má být zčásti redukována výjimkami z regulace, např. pokud se týká komunikace na jednání komor Parlamentu a jejich orgánů, komunikace v politických stranách a politických hnutích, komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků či uplatnění připomínek k návrhu předpisu nebo koncepčního dokumentu včetně jejich vypořádání podle pravidel pro přípravu předpisů nebo koncepčních dokumentů (Legislativních pravidel vlády). Regulaci má naopak podlehnout i komunikace ze strany neziskových organizací či dalších zástupců veřejnosti a skupin organizovaných zájmů, neuskuteční-li se jedním z komunikačních kanálů, které se již podle současné právní úpravy vykazují vysokou mírou transparentnosti a na něž dopadají citované výjimky.

2.3. Výjimky z regulace a další sporné body návrhů v České republice

V případě návrhů v České republice sporným bodem zůstává zahrnutí do okruhu lobbistů zástupců profesních komor, územních samospráv či organizací zastupujících zájmy zaměstnanců nebo zaměstnavatelů. Prakticky všechny tyto subjekty uplatnily k současným vládním návrhům připomínky požadující jejich vyjmutí z regulace.⁴² Často bylo argumentováno, že jde o veřejně působící subjekty, v některých případech zřízené zákonem nebo na základě zákona (profesní organizace), jejichž posláním je promoce zájmů svých členů, začasté podložená normami ústavního i jednoduchého práva. Výkon lobbistické činnosti se v jejich případě předpokládá, někdy je i obligatorní, a její ohlašování by představovalo pro tyto subjekty jen administrativní zátěž a stigmatizaci v situaci, kdy jejich stanoviska jsou dopředu očekávatelná.⁴³

Domnívám se nicméně, že tato argumentace cíleně pomíjí, že uskutečňuje-li se lobbistická činnost v rámci oficiálního mezirezortního připomínkového řízení, na jednání komor Parlamentu a jejich orgánů, formulací apelů ve veřejném prostoru, např. vyjádřením na sociálních sítích, vydáváním tiskových zpráv či účastí na veřejných konzultacích k návrhu zákona, případně jiným transparentním způsobem, regulaci nepodléhá.

Zdůrazněme, že návrh zákona o lobbování cílí na takové činnosti, které se odehrávají jaksi pokoutně, za zavřenými dveřmi, aniž by o jejich průběhu nebo výsledcích existoval nějaký záznam dostupný veřejnosti. Je poté otázkou, zda by měl být takovýto výkon lobbistické činnosti pro stát akceptovatelný

a státem nejenom tolerovaný, ale též aprobovaný, nebo zda jde naopak o fenomén, který si v dnešní době již značku legitimacy a společenské prospěšnosti nezaslouží, představujíc úrodnou půdu pro zmiňované negativní jevy spojené s výkonem veřejných funkcí (korupce, klientelismus).⁴⁴

Je také otázkou, proč by pro tyto skupiny organizovaných zájmů mělo být nepřijatelné, aby se otevřeně hlásily k lobbistickým kontaktům se zástupci politické reprezentace, pakliže jejich požadavky jsou racionální, hájící zájmy jejich členů, dopředu namnoze očekávatelné a vůbec legitimní. Nehledě k výše uvedeným argumentům byly však požadavky na vyjmutí těchto subjektů z dosahu regulace ze strany předkladatele návrhů (Ministerstva spravedlnosti) pro tuto chvíli akceptovány. Lze očekávat, že se o nich i v dalších fázích legislativního procesu povede široká diskuze, a nelze vyloučit, že citované výjimky budou opět zrušeny.⁴⁵

Dalšími často zmiňovanými obecnými výhradami k předloženým vládním návrhům byly vysoká finanční náročnost zvoleného věcného a technického řešení; absence potřeby legislativní nebo tzv. tvrdé regulace (tj. s povinnou registrací pod hrozbou sankce); příliš úzká věcná působnost cílící na koncepční a legislativní proces na centrální úrovni, ale nikoliv již např. na oblast normotvorby na úrovni regionální a místní, oblast územního plánování nebo oblast zadávání veřejných zakázek, vykazující se také vysokou mírou netransparentního „lobbingu“; nezakotvení zvláštních oprávnění pro lobbisty, která by jako doplněk pozitivně motivovala lobbisty k registraci, a s tím související nevyváženost práv a povinností mezi oběma skupinami; příliš vysoká frekvence podávání lobbistických zpráv; či zbytečná administrativní zátěž, která není kompenzována reálnými přínosy pro veřejný zájem.⁴⁶

Nele zpochybňovat, že mnohé z uplatněných výhrad v tomto i minulém volebním období Poslanecké sněmovny byly dobře cílené a konstruktivní a že jejich reflexe by ústila do kvalitnějšího legislativního řešení. Dokladem toho budiž, že současné vládní návrhy některé z dřívějších výhrad do určité míry zohlednily.⁴⁷ Při množství, různorodosti a obecnosti uplatněných připomínek se však nelze ubránit dojmu, že projevená rezistence vůči návrhu regulace lobbování je jaksi apriorní, principiální. Mnohým z těch, kteří by do budoucna měli regulaci podlehnout, *status quo* vyhovuje a nevidí potřebu na něm cokoliv měnit.

Bylo by přehnané tvrdit, že tento postoj je podbarven motivací dopouštět se korupčních jednání. Považuji za pravděpodobné, že odpor mnohdy pramení z čiré představy povinné transparentnosti jako něčeho nežádoucího, nepřípustně zasahujícího do výsostných domén a oprávněných zájmů subjektů angažovaných na legislativním procesu a jiných procesech tvorby politických rozhodnutí. Mám však za to, že takové chápání není správné a je v mnoha zemích již překonané. Připomeňme na tomto místě citovanou srovnávací analýzu Evropského parlamentu.⁴⁸ Zmínit lze také Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu v kontextu veřejného rozhodování, vydaná v roce 2017,⁴⁹ nebo již odkazovaná Doporučení OECD k principům transparentnosti a integrity při lobbování.

Netvrdím, že by transparentnost měla být cílem o sobě, tedy že bychom měli zavádět opatření zprůhledňující rozhodovací procesy pro samo zprůhlednění. Jsem však přesvědčen, že transparentnost rozhodování tam, kde nejde o záležitosti, které by měly být chráněny před nátlakem veřejného mínění (např. rozhodování soudů), nebo záležitosti, informování o nichž by mohlo ohrožovat významné bezpečnostní zájmy státu nebo jiný veřejný zájem (informace podléhající povinnosti mlčenlivosti či bankovnímu tajemství, informace o činnosti zpravodajských služeb, informace z probíhajících trestních řízení apod.), má velký potenciál předcházet rizikům korupce, klientelismu či zneužití střetu

zájmů.

Tomu svědčí i závěry Analýzy regulace lobbování v zemích Evropy realizované v roce 2015 neziskovou organizací Transparency International – Česká republika: *Celkové výsledky výzkumného projektu dávají důvod k obavám a lze z nich vyvozovat, že dosavadní pokusy o prosazování otevřených a etických lobbovacích praktik – ze strany vlád i samotných lobbistů – byly spíše polovičaté a neúčinné. Uplatňování vlivu zůstává do značné míry v rovině neformální a skryvané, velkým problémem jsou střety zájmů a existují skupiny, které mají privilegovaný přístup k orgánům s rozhodovací pravomocí. Přetrvávají rizika prosazování neoprávněných zájmů, což v některých případech vedlo až k drastickým a dalekosáhlým důsledkům a dopadům na ekonomiku, životní prostředí, sociální soudržnost, bezpečnostní situaci a lidská práva. Regulace lobbingu je naléhavý problém, jemuž je třeba věnovat mnohem větší úsilí jak ze strany veřejného sektoru, tak ze strany všech subjektů, které se snaží ovlivňovat rozhodovací procesy ve veřejné sféře.*⁵⁰

Je proto velkým dluhem, že Česká republika dosud žádnou regulací lobbování nedisponuje, byť by se jednalo jen o regulaci spojenou s registrací na dobrovolné bázi a za motivování lobbistů různými výhodami.⁵¹ Současné vládní návrhy⁵² představují v tomto směru jistou naději na pozitivní změnu, která je podpořena tím, že přijetí zákonné regulace lobbování je stanoveno jako jedno z opatření v rámci Národního plánu obnovy, na jehož splnění je vázáno čerpání prostředků z Fondu obnovy.⁵³

3. Regulace přijímání darů

3.1. Regulace přijímání darů v České republice

Ani přijímání darů veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů není v českém právním řádu komplexně upraveno. Dílčí úpravu lze nalézt v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě, podle kterého nesmí státní zaměstnanci v souvislosti s výkonem služby přijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem.⁵⁴ Podobná úprava je stanovena i pro příslušníky bezpečnostních sborů v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, přičemž v jejich případě se zákaz vztahuje na všechny dary bez ohledu na jejich hodnotu.⁵⁵

Jedná se sice o poměrně přísnou právní úpravu, zasahující však veřejné funkcionáře podle zákona o střetu zájmů pouze okrajově. Některé skupiny veřejných funkcionářů se sice generují z řad státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů, soudců či státních zástupců, u naprosté většiny z nich to však neplatí.⁵⁶ Pro veřejné funkcionáře zákon o střetu zájmů obsahuje v § 11 odst. 2 jen jejich povinnost oznamovat dary v ceně alespoň 10 000 Kč, pokud hodnota darů v souhrnu s „vedlejšími“ příjmy (tj. příjmy nesouvisejícími s výkonem funkce) přesáhne za dané oznamovací období (typicky kalendářní rok) 100 000 Kč.

Nepočítáme-li sporadickou úpravu přijímání darů v etických kodexech (např. již zmíněných etických kodexech soudců a státních zástupců), žádná další relevantní pravidla pro přijímání darů veřejnými funkcionáři v České republice v zásadě neexistují. Regulace přijímání darů přitom má podle mého názoru potenciál významně snižovat nejenom riziko korupce, ale také klientelismu i samotného střetu zájmů. Jde o druh regulace, která působí už v předpolí nežádoucí kompromitace veřejného funkcionáře, tj. dříve než případný dar přijme nebo je mu vůbec nabídnut, a tím pomáhá předcházet

nekonečným sporům o to, zda k obdarování vedly nebo nevedly legitimní důvody, zda se tak stalo s cílem ovlivnit rozhodování veřejného funkcionáře nebo jako odměna za ně apod. Tento „předstižný“ účinek je v případě přijímání darů důležitý již proto, že tyto situace jsou zpravidla rámovány důkazní nouzí a kompetentní (kontrolní) orgán je odkázán převážně na zkoumání subjektivní stránky dárce a obdarovaného s omezenými možnostmi zjistit skutečný stav věci.

3.2. Regulace přijímání darů v zahraničí

V zahraničních právních úpravách nebývá neobvyklé, pokud zákon reguluje nejenom oznamovací povinnost ve vztahu k přijatým darům, případně maximální hodnotu akceptovatelného daru, ale také okruh dárců, od kterých není možné dar přijímat. Jako příklad lze uvést Německo, kde pro poslance platí zákaz přijímat jakékoliv peněžité příspěvky, které byly zjevně poskytnuty za účelem prosazení určitých zájmů na půdě Spolkového sněmu. Podobně se zákaz přijímání darů týká darů od veřejnoprávních korporací, politických institucí, zájmových skupin či neznámých dárců. Ostatní dary ve stanovené hodnotě se oznamují předsedovi Spolkového sněmu, případně se informace o nich zveřejní. Jde-li o členy spolkové vlády, ti mají jen oznamovací povinnost ve vztahu k darům, které obdrželi v souvislosti s výkonem své funkce, v hodnotě 150 EUR nebo jde-li o dary politicky významné.⁵⁷

Jindy bývá zákonem definován kontext, v jakém je veřejný funkcionář povinen dar odmítnout, jako je tomu např. v Polsku. Členové polského Parlamentu nesmí přijímat žádné dary, které by mohly narušit důvěru voličů v to, že budou řádně plnit své povinnosti. Spadá sem však i zmíněná úprava německá. V případě Španělska vrcholní funkcionáři exekutivy nesmí přijímat žádný dar nad rámec běžných společenských zvyklostí nebo v případě, že by dar mohl ovlivnit výkon jejich funkce.⁵⁸

V dalších případech zákon stanoví plošný zákaz přijímání darů nad určenou limitní hodnotu. Ten je aplikován buďto na široké spektrum veřejných funkcionářů na různých úrovních výkonu veřejné moci, nebo alespoň na vrcholné představitele státu. Prvním případem je Chorvatsko, kde je limit pro přijímání daru stanoven na 500 HRK (cca 66 EUR), přičemž přijímány nesmí být peníze, cenné papíry nebo drahé kovy. Výjimka platí pro obvyklé dary mezi příbuznými a přáteli a pro státní a mezinárodní ocenění.⁵⁹ V Kanadě veřejný funkcionář ani členové jeho rodiny nesmějí přijímat dary ani jiné výhody, pokud by mohlo „rozumnému pozorovateli“ připadat, že směřují k ovlivnění výkonu funkce veřejného funkcionáře. Dary nad 200 CAD (150 EUR) se oznamují Komisaři pro střet zájmů (k tomuto institutu viz níže), a přesahují-li hodnotu 1 000 CAD (760 EUR), případnou státu. Stejně omezení dopadá i na poslance a senátory, přičemž v případě senátorů je stanoven mírně vyšší limit pro oznámení daru (500 CAD – 380 EUR).⁶⁰

Druhým případem je Itálie, kde členové Parlamentu nesmějí přijímat dary o hodnotě přesahující 250 EUR, které jim byly poskytnuty v souvislosti s oficiálním reprezentováním a vystupováním jménem Parlamentu. Podobný zákaz platí pro zaměstnance ve státní službě, avšak limitní hodnota je zde 150 EUR. Srovnatelná úprava pro členy vlády chybí.⁶¹

3.3. Doporučení pro Českou republiku

Ačkoliv lze argumentovat, že přísnější nebo ucelenější právní úprava přijímání darů veřejnými

funkcionáři v České republice je nadbytečná, neboť by jen dublovala regulaci plynoucí v tomto ohledu ze zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku,⁶² je zřejmé, že řada situací, které život může přinést, nebude jednoznačně kvalifikovatelná jako vyvolávající trestněprávní odpovědnost, což by ostatně ani nebylo žádoucí. V mnoha případech může být sporné, za jakým účelem nebo v jakém kontextu byl dar nabídnut nebo přijat, a to bez ohledu na jeho hodnotu.

Mohlo by proto být účelné, pokud by zákonodárce po vzoru regulace přijímání darů zaměstnanci ve státní službě stanovil pravidla přípustnosti obdarování také pro vrcholné funkcionáře státu, kteří mohou být, patrně častěji než „řadoví“ úředníci ministerstev, vystavováni vlivu různých zájmových skupin usilujících o změnu existující nebo nově připravované legislativy, případně o přijetí jiného politického rozhodnutí. K takovým situacím, jak se ze své zkušenosti domnívám, dochází zcela běžně, aniž by v nich nutně musel být hledán a nacházen korupční rozměr. Častěji může jít o relativně nevinné prokazování úcty nebo zdvořilosti, případně o snahu veřejného funkcionáře „dobře naladit“, aby byl návrhům, s nimiž za ním zájmové skupiny přicházejí, otevřený.

Jak uvedeno výše, v řadě států je preferován model absolutního zákazu přijímání darů (nad určitou limitní hodnotu, od určitých dárců, určité povahy apod.) před modelem individuálního posuzování vlivu daru na výkon veřejné funkce, a nejinak je tomu v případě státních zaměstnanců v České republice. V situaci, kdy omezení nepřesahuje zjevně rozumnou hranici (její nalezení ovšem může být předmětem politického sporu), takové řešení může být hospodárnější a účelnější, a to i se zřetelem k případným praktickým (důkazním) nesnázím při posuzování konkrétních okolností případu. Má to však i rozměr z hlediska objektivního vnímání těchto situací. Je-li přijímání darů zcela vyloučeno, odpadají podezření a spekulace týkající se možné existence střetu zájmů nebo korupce u konkrétního veřejného funkcionáře, což může podporovat i důvěru veřejnosti ve veřejné funkcionáře obecně.

Stanovení jasných a přiměřených pravidel přijímání darů v těchto situacích by tedy mohlo napomoci nejenom preferenci zájmů, které má veřejný funkcionář z titulu své funkce prosazovat nebo hájit, eliminací jistého druhu osobního zájmu na jeho straně, ale současně též budování důvěry veřejnosti v kvalifikované a odpovědné rozhodování jejich představitelů. To souvisí s již zmíněným cílem předejít obtížně řešitelným sporům, potenciálně vedeným přes média nebo sociální sítě, ohledně přípustnosti přijatého daru a motivace zúčastněných stran. Přijetí takové regulace by proto bylo možné českému zákonodárci jednoznačně doporučit.

Závěr

Jsem přesvědčen, že regulace střetu zájmů nejenom v České republice sleduje významné cíle v popředí s předcházením jevů, jako jsou korupce, klientelismus, nepotismus či protekcionářství. Společně těmto situacím je to, že jsou odrazem preference osobního zájmu veřejného funkcionáře nebo osob jemu blízkých před zájmy celospolečenskými, jež má z titulu své funkce prosazovat nebo hájit. K normování těchto situací slouží řada institutů od podávání tzv. majetkových přiznání podle zákona o střetu zájmů, přes zákazy podnikání a jiných činností s ekonomickou dimenzí pro vybrané veřejné funkcionáře až po úpravu pravidel podjatosti a vylučování z rozhodnutí ve správním nebo soudním řízení. Pro účely tohoto článku jsem si k analýze vybral instituty, které podle mého názoru nejsou v českém prostředí příliš probádané, nevěnuje se jim odborná literatura a náležitá pozornost na ně není upřena ani českým zákonodárcem. Referenční rámec pro mé úvahy proto tvořily z větší

části zahraniční právní úpravy, z menší části vlastní poznatky z aplikační praxe.

Domnívám se, se mi podařilo ukázat, že regulace ochranné doby a zákazu konkurence je úzce spojena s legitimními cíli, jako jsou udržet kvalifikované osoby v práci pro stát, chránit citlivé informace před jejich zneužitím pro získání konkurenční výhody, jakož i předcházet střetu zájmů v podobě favorizování určitých adresátů výkonu veřejné moci, v nichž veřejný funkcionář může naléznout své budoucí profesní působiště.

Ačkoliv zahraniční právní úpravy ukazují na převažující trend poměrně široké regulace těchto situací, ať už jde o objem veřejných funkcionářů, na něž dopadají, výčet konkurenčních činností nebo dobu trvání ochranné doby, český zákonodárce zůstává v této oblasti regulace povýtce nečinný. Bylo by možné mu doporučit, aby uvažoval o stanovení popsanych zákazů přinejmenším pro oblasti výkonu veřejné moci spojené s monokratickým rozhodováním, kde se rizika střetu zájmů pro absenci „kolegiální“ kontroly mohou projevit nejlépe, a to nejenom v odvětví zadávání veřejných zakázek, ale i dalších odvětvích spojených s nakládáním s veřejnými prostředky (poskytování dotací) či vykazujících se silnou mírou regulace z hlediska vstupu na trh a působení na něm (odvětví energetiky, telekomunikací, farmacie).

Prevenici střetu zájmů však mohou sloužit i nástroje, jejichž primárním cílem je posilovat transparentnost výkonu veřejné moci a odpovědnost rozhodování jejích představitelů. Mezi takové patří i regulace lobbování. Ačkoliv v tomto případě je situace z hlediska úsilí o regulaci o něco příznivější než je tomu v případě prve uvedeném, českému zákonodárci se dosud ani po mnoha marných pokusech účinnou právní úpravu lobbování přijmout nepodařilo. Všechny snahy o změnu jsou přitom doprovázeny jistou předpojatostí, rezervovaností a nedůvěrou vůči zákonu, který by měl nasvítit kontakty mezi vrcholnými reprezentanty státu (lobbovanými) a zástupci organizované společnosti (lobbisty), a to na obou stranách. To však není příznačné pouze pro Českou republiku, jak ilustruje poměrně vysoký počet zemí nejenom v rámci Evropské unie, které příslušnou právní úpravu buďto vůbec nemají, případně ta stojí na principu dobrovolné registrace či dobrovolném oznamování lobbistických kontaktů.

Tato skutečnost se promítá do úvah o podobě celé řady parametrů připravované regulace u nás, ať již jde o výjimky z ní, periodicitu podávání prohlášení o lobbistických kontaktech, podobu registru, do něhož by prohlášení i aktéři lobbování měli být zaneseni, přístupu státu k lobbování „načerno“ či výši sankcí, jež je možné za porušení zákonem stanovených povinností uložit. Na některé významné deficity současně navrhovaného zákona o lobbování jdoucí na vrub zmíněné předpojatosti, rezervovanosti nebo nedůvěře jsem se pokusil poukázat.

Je-li první motivací, jíž jsou potenciální adresáti právní úpravy (připomínková místa) ovládnuti, snaha dosáhnout toho, aby regulace nedopadla právě na ně, jinými slovy snaha o co možná nejširší koncepci výjimek z regulace, je zřejmé, že samotné přijetí nového zákona přes posléze nalezené kompromisy k dosažení jeho cílů stačit nebude. Tento akt bude muset být doprovázen setrvalou snahou státu i občanské společnosti o kultivaci prostředí, změnu ve vnímání lobbingu jako něčeho nepatřičného, nežádoucího, ba dokonce kriminálního či jinak škodlivého. Tomu nijak nenapomáhá současná praxe většiny českých médií v označování řady osob odsouzených za korupční a příbuzné trestné činy právě jako „lobbistů“. Mou snahou tak bylo tímto článkem upozornit nejenom na určité nesnáze spojené s přijímáním nové regulace lobbování v České republice, ale také na užitečnost a potřebnost lobbingu pro tvorbu veřejných politik z podmínky, že bude vykonáván *transparentně*, registrovanými lobbisty.

Je to právě tato podmínka, již by zákonodárce měl při konstrukci nového řešení mít na paměti.

Často opomíjeným nástrojem k prevenci různých negativních jevů spojených s výkonem veřejných funkcí, nejenom korupce, s níž bývá spojován nejčastěji, je také regulace přijímání darů. Přestože zákonodárce v tomto případě postupuje poměrně striktně ve vztahu ke státním zaměstnancům (úředníkům), je z druhé strany poměrně blahovolný stran stanovení pravidel pro totéž jednání ze strany vrcholných představitelů státu (členů vlády, poslanců, senátorů). Nejde přitom jenom o stanovení přípustné výše přijímaného daru, ale také stanovení přípustného kontextu či okruhu dárců, jak to v zahraničí nebývá neobvyklé.

I v tomto případě by proto bylo možné zákonodárci doporučit, aby se stanovením pravidel pro přijímání darů zabýval systematicky a koncepčně a přispěl tak dalším opatřením k čistotě veřejného života a budování důvěry veřejnosti v náležitý výkon veřejné moci. Stanovení jasných pravidel má v tomto případě nadto výhodu, že pomáhá předcházet nekonečným sporům o přijatelnosti daru a přidává k politické odpovědnosti za nežádoucí chování i odpovědnost právní. Společně s dalšími popisovanými i jinými instituty normujícími chování veřejných funkcionářů tak pravidla pro přijímání darů usměrňují výkon veřejných funkcí tak, aby jeho cílem bylo sledovat nikoliv zájem osobní, nýbrž zájem celospolečenský.

Seznam poznámek pod čarou

1 TOMOSZEK, Maxim. KOBER, Jan. HAPLA, Martin in HAPLA, Martin. FRIEDEL, Tomáš a kol. *Profesní etika právníků*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2022, s. 125 a 126.

2 Tamtéž, str. 124. Autoři doplňují, že ne vždy bude možné nějaký zájem označit za primární a jiný za sekundární – problematičtější je to především v případech, kdy osoba ve střetu zájmů vykonává dvě různé konkurující si nebo zčásti nekompatibilní role.

3 Srov. k tomu lze právní úpravu střetu zájmů členů volených orgánů obchodní korporace podle § 54 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Ustanovení upravují především pravidla pro řešení této kolize (zejména informační povinnost ve vztahu k jiným orgánům korporace) a povinnost člena voleného orgánu obchodní korporace jednat v zájmu obchodní korporace, tedy neupřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které má z titulu svého členství ve voleném orgánu prosazovat nebo hájit (obdoba regulace týkající se veřejných funkcionářů v § 3 odst. 2 zákona o střetu zájmů). Na rozdíl od právní úpravy výkonu veřejných funkcí může však kontrolní nebo nejvyšší orgán obchodní korporace pozastavit člena voleného orgánu při střetu zájmů výkon jeho funkce.

4 K různým střetům zájmů a způsobům jejich řešení u advokátů, soudců a státních zástupců viz důkladná pojednání s praktickými příklady v HAPLA, Martin. FRIEDEL, Tomáš a kol. *Profesní etika právníků*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2022, s. 127 až 163, a SOBEK, Tomáš a kol. *Právní etika*. Praha: Leges, 2019, s. 195 až 270.

5 Rozličné typy střetu zájmů, do kterých se advokát může při výkonu profese dostávat, jinak reguluje § 19 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, povinnující advokáta pro některé situace poskytnutí právních služeb odmítnout (např. pokud v téže věci nebo ve věci související již poskytl právní služby jinému, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy toho, kdo o poskytnutí právních služeb žádá, nebo pokud zájmy toho, kdo o poskytnutí právních služeb žádá, jsou v rozporu se zájmy advokáta nebo osoby advokátovi blízké).

6 DAVIS, Michael. STARK, Andrew (eds.) *Conflict of Interest in the Professions*. New York: Oxford University Press, 2001, s. 52. Autoři v této souvislosti hovoří o růstu významu a dopadů střetu zájmů v situacích, kdy se výkony výkonné moci týkají konkrétního, úzce vymezeného okruhu adresátů. Čím úžeji věcně a osobně vymezeného okruhu situací se rozhodnutí týká, tím spíše může toto rozhodnutí být ovlivněno i) osobními zájmy funkcionáře a ii) nevládními entitami (v tomto kontextu nikoliv neziskovými organizacemi, ale spíše organizacemi promujícími své primární byznysové zájmy – lobbisty).

7 Z anglického *revolving door*.

8 Např. článek *Bývalý ministr financí Ivan Kočárník se stal manažerem České pojišťovny* zpravodajského serveru Hospodářských novin ze dne 25. 6. 1997, dostupný online na <https://archiv.hn.cz/c1-919305-byvaly-ministr-financi-ivan-kocarnik-se-stal-manazerem-ceske-pojistovny>;

citováno 2. 6. 2023. Za upozornění na tento případ děkuji Janu Kyselovi.

9 Internetové stránky *Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union* (AALEP), dostupné online na <http://www.aalep.eu/conflict-interest-laws-eu-member-states>; citováno 1. 6. 2023.

10 Regulace se týká především čelných představitelů některých regionálních a místních samospráv, např. předsedy regionální rady či starosty obce s alespoň 20 000 obyvatel. Viz čl. 23 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1/2) francouzského *Act no. 2013-907 on transparency in public life*, dostupného online na <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Act-no.-2013-907-dated-11-October-2013-on-transparency-in-public-life.pdf>; citováno 2. 6. 2023. Pokud se „doporučením“ úřadu veřejný funkcionář neřídí, může naplnit znaky trestného činu obohacení ze střetu zájmů nedodržením ochranné doby, za nějž hrozí trest odnětí svobody a peněžitý trest až do výše 200 000 EUR. Komparativní studie ke střetu zájmů, Transparency International – Česká republika, 2022, s. 25; dostupná online na https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Komparativni_studie_SZ_grafika_finalni.pdf; citováno 12. 7. 2023.

11 Komparativní studie ke střetu zájmů, Transparency International – Česká republika, 2022, s. 61; dostupná online na https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Komparativni_studie_SZ_grafika_finalni.pdf; citováno 12. 7. 2023.

12 Čl. 94 odst. 3 rumunského *Law no. 161*, dostupného online <https://www.global-regulation.com/translation/romania/3073783/law-no.-161-of-19-april-2003.html>, citováno 2. 6. 2023.

13 § 60 odst. 5 estonského *Civil Service Act*, dostupného online na <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide>, citováno 2. 6. 2023.

14 Komparativní studie ke střetu zájmů, Transparency International – Česká republika, 2022, s. 31; dostupná online na https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Komparativni_studie_SZ_grafika_finalni.pdf; citováno 12. 7. 2023.

15 Internetové stránky *Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union* (AALEP), dostupné online na <http://www.aalep.eu/conflict-interest-laws-eu-member-states>; citováno 1. 6. 2023.

16 Tamtéž, citováno 1. 6. 2023. V Itálii platí dále omezení pro členy vlády, kteří po skončení výkonu funkce nesmějí po dobu jednoho roku vykonávat jakoukoliv funkci ve státní správě či v organizačních složkách státu a veřejnoprávních a soukromoprávních korporacích, jejichž předmět podnikání úzce souvisí s oblastí, ve které funkcionář při výkonu funkce působil. Komparativní studie ke střetu zájmů, Transparency International – Česká republika, 2022, s. 41; dostupná online na https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Komparativni_studie_SZ_grafika_finalni.pdf; citováno 12. 7. 2023.

17 Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC), *laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*, dostupné online na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/>

HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20140501&from=EN, citováno 2. 6. 2023.

18 Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC), *laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*, dostupné online na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20140501&from=EN>; citováno 2. 6. 2023; čl. 16 odst. 1 a 2.

19 Uvedení § 2 odst. 1 písm. c) až p) a odst. 2 písm. b) až g) zákona o střetu zájmů, tj. např. členové vlády, vrcholní představitelé některých ústředních správních úřadů, Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky, uvolnění volení funkcionáři obcí a krajů, vedoucí úředníci státní správy a samosprávy, soudci či státní zástupci.

20 Za porušení citovaného zákazu zákon o střetu zájmů umožňuje uložit veřejnému funkcionáři pokutu až do výše 500 000 Kč [§ 23 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 23 odst. 3 písm. c)]. Dosud však není znám jediný případ, kdy by porušení zákazu bylo jako přestupek potrestáno.

21 § 83 odst. 1.

22 Zákaz konkurence může být, jde-li o představené podle citovaného zákona, koncipován poměrně široce, nicméně jde pouze o možnost – *vláda může v rámci systemizace stanovit* – která podle mně dostupných informací není v praxi příliš často využívána.

23 § 81 odst. 1 a 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

24 Jmenujme např. příslušníky bezpečnostních sborů, zpravodajských služeb či státní zástupce, u nichž mohou být výše popisovaná rizika spojená s přechody do soukromé sféry velmi významná, jakkoliv zčásti nejde o veřejné funkcionáře ve smyslu zákona o střetu zájmů.

25 Ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

26 Z důvodu držení relativně širokých kompetencí, spojujících moc zákonodárnou (v materiálním smyslu) i výkonnou, bývají nezávislé regulační agentury někdy označovány jako čtvrtá složka moci ve státě (vedle zákonodárné, výkonné a soudní). K pojetím dělby moci a dělby funkcí viz důkladné pojednání v KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, zejm. s. 149 až 164.

27 Např. členům Bankovní rady České národní banky je mimo jiné z těchto důvodů zakázáno působit v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů a vykonávat samostatnou výdělečnou činnost. Členství v bankovní radě je dále neslučitelné s jakoukoliv činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a členstvím v bankovní radě (§ 6 odst. 5 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance).

28 Např. ve smyslu § 8 zákona o střetu zájmů.

29 Např. podle § 10 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zveřejnění projevů poslanců pronesených v Poslanecké sněmovně a v jejích orgánech nepodléhá žádným omezením, nejde-li o neveřejné schůze nebo jejich neveřejné části. Podle § 37 a § 56 odst. 1 tohoto zákona jsou schůze Poslanecké sněmovny i schůze výborů zásadně veřejné (nestanoví-li zákon jinak

nebo neusnese-li se na tom plénum, resp. výbor). Podobnou právní úpravu obsahuje také § 52 odst. 1 a § 90 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, pro schůze Senátu a jeho výborů. Podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), má občan obce (fyzická osoba hlášená v daném obci k trvalému pobytu) právo mj. nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy. Obdobné právo stanoví ve vztahu k občanovi kraje také § 12 odst. 2 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

30 Osoba, která zákaz konkurence poruší, je pak povinna vrátit služebnímu úřadu dvojnásobek poměrné části peněžitého vyrovnání, která se určí počtem dnů od počátku porušení zákazu konkurence do konce jeho trvání (§ 83 odst. 6 zákona o státní službě).

31 Komparativní studie ke střetu zájmů, Transparency International – Česká republika, 2022, s. 69 a 70; dostupná online na https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Komparativni_studie_SZ_grafika_finalni.pdf; citováno 12. 7. 2023. Nedodržení zákazu stanoveného komisí může být spojeno s uložením peněžité sankce nebo trestu propadnutí obohacení, kterého veřejný funkcionář porušením zákazu dosáhl. Peněžitá sankce i propadnuté obohacení tvoří příjem státního rozpočtu.

32 Zajímavý praktický náhled do oblasti lobbování přináší publikace NEKVAPIL, Václav. *Všichni jsme lobbisté*. Praha: Grada Publishing, 2021, jejíž autor působí jako předseda Asociace Public Affairs Agentur ČR, sdružující významné, v České republice působící agentury, které poskytují služby v oblasti lobbingu a zastupování zájmů společností, podnikatelů a jejich uskupení ve vztahu k veřejné správě.

33 Komparativní analýza Evropského parlamentu *Transparency of lobbying in Member States*, 2019, dostupná online na <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis.pdf>; citováno 2. 6. 2023.

34 Sněmovní tisk č. 832, 5. volební období Poslanecké sněmovny.

35 Sněmovní tisky č. 1 a 2, 9. volební období Poslanecké sněmovny.

36 Sněmovní tisky č. 565 a 566, 8. volební období Poslanecké sněmovny.

37 Vládní návrhy jsou dostupné online v Portálu informačního systému ODot Úřadu vlády České republiky na <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCLNjNW48/>; citováno 2. 6. 2023.

38 Viz obecnou část důvodové zprávy k tehdejšímu i současnému vládnímu návrhu zákona o lobbování.

39 WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 183. Mohli bychom doplnit, že transparentnost výkonu veřejné moci a její veřejná kontrola doprovázená odsudkem nežádoucího chování může leckdy působit silnějším preventivním účinkem než hrozba represe. *Ad absurdum* si lze představit fungování veřejného funkcionáře za nepřetržitého dohledu nad každým jeho pohybem; jen stěží by se pak našel takový, který by byl ochoten vzít výměnou za určitý výkon veřejné moci úplatek, z něhož by se musel okamžitě veřejnosti zpovídat (z obezřetnosti dodávám, že

žádné takové řešení neproponuji, jen na něm dokumentuji význam veřejné kontroly).

40 DE SOUSA, Luís. COROADO, Susana. *Ethics and integrity in politics: Perceptions, control, and impact*. Francisco Manuel dos Santos Foundation, 2022, s. 49. Ačkoliv se odkazovaná studie týká oblasti komunální politiky, domnívám se, že závěry lze přiměřeně uplatnit i pro politiku celostátní.

41 Základní informace a přehled aktuálně navrhovaných parametrů regulace lobbování jsou dostupné online také na <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/lobbying/>; citováno 2. 6. 2023.

42 Jednalo se o Českou komoru architektů, Českou lékařskou komoru, Komoru auditorů, Komoru daňových poradců, Notářskou komoru, Českou advokátní komoru, Asociaci krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Hospodářskou komoru, Českomoravskou komoru odborových svazů a Českou biskupskou konferenci.

43 Přípomínku v tomto duchu uplatňovaly např. Česká lékařská komora, Komora daňových poradců, Svaz měst a obcí ČR či Sdružení místních samospráv ČR. Přípomínky jsou k dispozici online v Portálu informačního systému ODoK Úřadu vlády České republiky na <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/ALBSCLNjNW48/>; citováno 2. 6. 2023.

44 K rizikům spojeným s lobbováním v legislativním procesu viz také BAŽANTOVÁ, Ilona a kol. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*, Praha: Prospektrum, 2007, s. 97 až 103.

45 Pokud by se tak nestalo, vyvolávala by nová právní úprava otázky i z hlediska obsahové racionality zákonodárství, stran níž Ústavní soud zdůrazňuje, že zákon se nesmí stát pouhým *symbolickým zákonem, který v posledku nic nereguluje, nýbrž jen slouží k manifestování určitých politických gest a postojů*. Bod 126 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

46 Reprezentativní shrnutí těchto výhrad lze nalézt v připomínkách Hospodářské komory, dostupných online v Portálu informačního systému ODoK Úřadu vlády České republiky na <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/ALBSCLNjNW48/>; citováno 2. 6. 2023.

47 Jako příklad lze uvést opuštění povinnosti podávat prohlášení (zprávy o lobbistické činnosti) ze strany lobbovaných, tedy veřejných funkcionářů, k nimž lobbistický kontakt směřuje, do registru lobbistů a lobbovaných. Jakkoliv se jedná o doporučení OECD (původní Doporučení Rady OECD k principům transparentnosti a integrity při lobbování z roku 2010 jsou dostupná online na <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>; citováno 2. 6. 2023; návrh nových doporučení, která mají být přijata v roce 2023, je dostupný online na <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying/OECD-draft-revised-Recommendation-of-the-Council-on-Transparency-and-Integrity-in-Lobbying-and-Influence.pdf>; citováno 2. 6. 2023), aby povinnost vykazování lobbistické činnosti dopadala shodně na lobbisty i lobbované, když *cross-referencing* představuje jeden z mála nástrojů, jak kontrolovat případné nesrovnalosti, na straně předkladatele současných návrhů převládl názor, že postačí, aby touto povinností byli zatíženi pouze lobbisté. Je však třeba dodat, že v návrzích zůstal zachován institut tzv. lobbistické (legislativní) stopy, představující povinnost lobbovaného, který se podílel na přípravě právního předpisu, zpracovat jako doprovodnou informaci k tomuto předpisu zprávu o lobbistických kontaktech k němu vztažených, což do značné míry absenci povinnosti podávat prohlášení o lobbistické činnosti do registru kompenzuje.

48 Komparativní analýza Evropského parlamentu *Transparency of lobbying in Member States*, 2019, dostupná online na <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis.pdf>; citováno 2. 6. 2023.

49 Dostupná online na <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>; citováno 2. 6. 2023.

50 Dostupné online na <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Lobbing-v-Evrop%C4%9B-skryt%C3%BD-vliv-privilegovan%C3%BD-p%C5%99%C3%ADstup-2015.pdf>, s. 5; citováno 2. 6. 2023.

51 Navzdory tomu, že přijmout pravidla pro jednání členů Parlamentu s lobbisty a dalšími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a učinit tak vzájemná jednání více transparentními, doporučuje České republice též Skupina států proti korupci Rady Evropy v hodnotící zprávě přijaté již v roce 2016 v rámci čtvrtého hodnotícího kola nazvaného Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům (bod 34). Doporučení jsou dostupná online na <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/greco/>; citováno 2. 6. 2023.

52 Dostupné online v Portálu informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky na <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCLNJNW48/>; citováno 2. 6. 2023.

53 Národní plán obnovy je dostupný online na <https://www.planobnovy.cz/dokumenty>; citováno 2. 6. 2023. Přijetí zákonné regulace lobbování je stanoveno jako opatření v rámci reformy č. 4 komponenty č. 4. 3: Protikorupční reformy.

54 § 77 odst. 1 písm. j).

55 § 45 odst. 1 písm. b). Obdobný zákaz bychom mohli dovodit i v případě soudců a státních zástupců, přinejmenším pokud jde o takové dary, které by zpochybňovaly nestrannost, nezávislost nebo důvěryhodnost soudce či státního zástupce. V tomto duchu hovoří také příslušné etické kodexy (čl. III.4 Etického kodexu soudce, 2020, dostupného online na [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/480C6A02F818B1DCC12586B00029183B/\\$file/ETICK%C3%9D%20KODEX%20\(2\).pdf](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/480C6A02F818B1DCC12586B00029183B/$file/ETICK%C3%9D%20KODEX%20(2).pdf), a čl. IV odst. 4 Etického kodexu státního zástupce, 2019, dostupného online na <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/01/Komentar-k-etickemu-kodexu.pdf>; citováno 2. 6. 2023).

56 Regulace přijímání darů na vrcholné úrovni (členové vlády, poslanci, senátoři), byť stanovená etickými kodexy, v České republice chybí přes opakované výzvy Skupiny států proti korupci k přijetí pravidel pro přijímání darů a jiných výhod ze strany poslanců a senátorů.

57 Komparativní studie ke střetu zájmů, Transparency International – Česká republika, 2022, s. 62; dostupná online na https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Komparativni_studie_SZ_grafika_finalni.pdf; citováno 12. 7. 2023.

58 Tamtéž, s. 77 a 93.

59 Tamtéž, s. 32.

60 Tamtéž, s. 53 a 54.

61 Tamtéž, s. 42.

62 Trestného činu přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek; trestného činu podplacení podle § 332 trestního zákoníku se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného; a trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného žádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil.