

Zápis ze semináře k některým otázkám výkladu zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

**pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra
dne 6. prosince 2007**

Seminář zahájila Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Ve svém úvodním slovu informovala účastníky, že ze semináře bude pořázen zápis, který bude všem účastníkem semináře, kteří zanechali svojí elektronickou adresu, zaslán a bude také vyvěšen na webových stránkách Ministerstva vnitra odboru dozoru a kontroly veřejné správy. Podotkla, že důvodem pro konání semináře jsou aplikační problémy, které zákon č. 159/2006 Sb. v praxi činí. Zároveň bylo zdůrazněno, že na semináři nemohou být zodpovězeny všechny zásadní dotazy týkající se zákona o střetu zájmů, a to i v souvislosti s připravovanou novelizací. Cílem semináře je otevřít diskusi a poukázat na nejzásadnější problémy související s tímto zákonem tak, aby mohly být předány Ministerstvu spravedlnosti jako ústřednímu správnímu orgánu příslušnému v oblasti střetu zájmů a následně pak Poslanecké sněmovně k řešení v rámci připravované novelizace. Dále představila jednotlivé vystupující.

Lektoři:

JUDr. Antonín Švach, legislativní odbor Ministerstva spravedlnosti

**JUDr. Radovan Suchánek, poradce poslaneckého klubu ČSSD Poslanecké sněmovny
Parlamentu České republiky**

Mgr. Vítězslav Šemora, lektor k problematice zákona o střetu zájmů

Mgr. Michal Štička, zástupce Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Vystoupení lektorů

Zákon o střetu zájmů – všeobecný výklad (důvody přijetí právní úpravy, proces přijímání, aktuální stav, novelizační proces)

Lektor – JUDr. Švach

Původní zákon o střetu zájmů č. 238/1992 Sb. byl několikrát novelizován. Poslední návrh novelizace připravila v roce 2004 skupina poslanců, přičemž do tohoto návrhu již byly zapracovány některé nové náměty. Tento návrh skončil tím, že ho Ústavní soud zrušil svým náležením z 22. června roku 2005. Při samotné aplikaci a při přípravě a projednávání tohoto zákona se nakonec dospělo k závěru, že se nebude připravovat další novela, ale připraví se zcela nový zákon, který by měl být přísnější a který by měl být efektivnějším nástrojem umožňující větší veřejnou kontrolu veřejných funkcionářů a v důsledku této větší kontroly by mělo dojít k prohloubení důvěry v politiku a veřejný život. Tento návrh dostalo za úkol připravit Ministerstvo spravedlnosti společně s Ministerstvem financí a vycházelo se z podnětů a námětů připravených Transparency International.

Základním záměrem tohoto nově zpracovávaného zákona bylo podrobit veřejné funkcionáře co nejširší a nejjednodušší kontrole veřejnosti, a proto byl tento zákon vybudován na čtyřech základních východiscích. Oproti předchozí úpravě mělo dojít k širší osobní působnosti osob, které byly povinné a které měly spadat pod tento zákon. Mělo dojít

k většímu rozsahu povinností veřejných funkcionářů, zvýšení prostoru pro veřejnou kontrolu a mělo dojít i k větším sankcím.

Pokud budeme mluvit o jednotlivých těchto východiscích, dá se říci, že v celém průběhu legislativního procesu to byly otázky, které se pravidelně diskutovaly, probíraly a také měnily podle toho, kdo byl rozhodujícím činitelem a kdo měl rozhodující slovo k tomu, jaké závěry budou přijaty.

Pokud jde o širší osobní působnost, narozdíl od předchozího zákona, který se týkal pouze poslanců, senátorů a členů vlády, byl zákon připravován i na to, aby se týkal i členů zastupitelstev obcí. Podrobně byla probírána otázka, zda mají být zastupitelé podrobeni kontrole podle tohoto zákona, a to jednak o to, zda to mají být zastupitelé všech obcí nebo, tak jak bylo připraveno v poslanecké novele, pouze zastupitelé obcí s rozšířenou působností. Druhá otázka, o které se velmi podrobně diskutovalo, byla, zda kontrole mají podléhat všichni zastupitelé nebo jen ti, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. Na vládní úrovni byl přijat závěr, že by se zákon měl vztahovat na zastupitele všech obcí a ty zastupitele, kteří jsou pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněni.

Pokud jde o větší rozsah povinností, zde byl de facto pouze jeden větší problém týkající se nabývání movitého majetku, nabývání cenných papírů, uvádění obchodních partnerů, pokud byl nějaký obchodní kontrakt financován z veřejných zdrojů uvádění údajů o poskytnutých úvěrech a půjčkách, zde byl problém v otázce, zda tyto skutečnosti a údaje podává veřejný funkcionář pouze za sebe nebo i za další osoby, a to zda za osoby blízké či za osoby, které s ním žijí ve společné domácnosti. Důvodem byl fakt, že veřejný funkcionář může převádět majetek na další osoby. Nakonec se na vládní úrovni dospělo k závěru, že funkcionář bude uvádět pouze ten majetek, který spadá do společného jmění manželů.

Pokud šlo o veřejnou kontrolu, stálo v původním návrhu, aby čestná prohlášení byla evidována u příslušných mandátových a imunitních výborů. Při přípravě tohoto zákona se dospělo k závěru, že by měl být zřízen registr, který by tyto údaje evidoval a aby bylo umožněno do něj nahlížet v podstatě kdykoliv a komukoliv. V jednom z návrhů se uvažovalo, že by veřejný funkcionář uváděl i údaje za osoby blízké, a proto se uvažovalo i o tom, že by registr měl dvě části – veřejnou a neveřejnou. Veřejná část by obsahovala údaje o samotných veřejných funkcionářích, neveřejná pak o osobách blízkých. Cílem bylo umožnit veřejnosti co nejširší možnost přístupu k informacím o veřejných funkcionářích a uvažovalo se dokonce také o tom, že registr by byl přístupný bez omezení i v elektronické podobě pomocí veřejné datové sítě.

Oproti předchozí úpravě došlo i k rozšíření možnosti sankčního postihu a zaváděla se možnost pokuty až do výše půl milionu korun. Tento návrh se postupně vyvíjel a docházelo ke změnám.

Posledním problémem bylo pak určení orgánu, který bude posuzovat porušení povinností ze strany veřejných funkcionářů. Na podkladě připomínky ministra a předsedy legislativní rady, kterému přišlo z ústavních hledisek nedobré, aby Poslanecká sněmovna rozhodovala i o porušení povinností osobami, které nejsou členy Poslanecké sněmovny, jelikož se jednalo i o členy vlády a podobně, dospělo se k závěru, že se zřídí zcela samostatný orgán nezávislý jak na moci výkonné tak na moci zákonodárné. Těmito orgány měly být určité rady, které měly být zřízeny na centrální úrovni, přičemž tyto by rozhodovaly

o provinění všech veřejných funkcionářů s výjimkou zastupitelů, a na krajské úrovni, přičemž tyto by rozhodovaly o provinění zastupitelů.

Takovýto návrh předložila vláda Poslanecké sněmovně a začalo se znovu diskutovat o všech okruzích problémů souvisejících s tímto zákonem. Pokud šlo o osobní působnost, vznikl problém v tom, že byl doplněn další značný počet osob, na které se měl zákon vztahovat.

Pokud jde o rozsah povinností, zde větší problémy nevznikaly. Kromě toho, že vláda doplnila návrh o to, že veřejní funkcionáři by měli čestné prohlášení podávat již při nástupu do funkce, aby byl zmapován jejich majetek v době nástupu a aby se tak dalo jednoduše zjistit, jaký majetek nabyli v průběhu výkonu veřejné funkce. V Poslanecké sněmovně tento návrh neprošel a bylo rozhodnuto, že veřejný funkcionář bude uvádět přiznání pouze za majetek, který nabyl ode dne nástupu do výkonu veřejné funkce popř. ode dne, kdy nabyde účinnosti zákon o střetu zájmů.

Pokud jde o prostor pro větší kontrolu, došlo zde k dalšímu výraznému posunu oproti vládnímu návrhu, protože došlo k určitému návratu k původnímu stavu, jelikož byla do zákona znovu zavedena povinnost podávat žádost o přístup, uvádět v ní důvody, sepsat protokol, který by měl obsahovat, z jakého důvodu bylo nahlíženo do registru, kdo do něj nahlížel, jak dlouho a které údaje vyžadoval.

Pokud jde o sankční prostředky a jejich zvýšení, zde bylo dosaženo shody. Problém byl v jediném, a to v tom, že Poslanecká sněmovna se odklonila od záměru zřídit nezávislý orgán pro rozhodování o porušení povinností a poslanci byl přijat závěr, že o porušení povinností by měly rozhodovat soudy ve správním soudnictví, přičemž toto řešení nelze považovat za nejšťastnější.

Takovýto návrh poté Poslanecká sněmovna přijala a postoupila ho k projednání Senátu. V Senátu rovněž proběhly diskuse, přičemž nakonec byl přijat závěr, že Senát se k zákonu nebude vyjadřovat. Podepsán byl poté tento zákon v dubnu roku 2006. Účinnosti nabyl zákon o střetu zájmů 1. ledna 2007.

Již od samého přijetí zákona vznikaly určité pochybnosti o tom, jakým způsobem bude tento zákon aplikován, jelikož celá řada věcí, které byly přijaty na úrovni Poslanecké sněmovny, nebyla zcela doladěna, nebyly zde vzájemné vazby jednotlivých ustanovení a tudíž se začaly připravovat novelizace tohoto zákona. Zatím jedinou, která byla předložena, je poslanecký návrh pana poslance Kaly a dalších poslanců ČSSD, který je veden pod číslem sněmovního tisku 171. Vláda s tímto návrhem vyslovila nesouhlas, následně však došlo k dohodě, že novelizace by měla být provedena. Naposledy byl tento návrh projednáván 15. listopadu 2007 Ústavně právním výborem PSP ČR. Připravován je komplexní pozměňovací návrh, a proto by bylo žádoucí, pokud by z tohoto semináře vzešly další náměty na to, co do připravované novelizace zahrnout.

Poté se slova ujala paní Ing. Marie Kostruhová, která poděkovala JUDr. Švachovi za vystoupení a opětovně poukázala na obtížnou aplikovatelnost zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Aktuální stav novelizačních prací

Lektor – JUDr. Suchánek

Jediné zatím předložené novelizace zákona o střetu zájmů se ujal předseda Mandátového a imunitního výboru pan poslanec Kala, a to zejména z důvodu narůstajících požadavků na odstranění nejzávažnějších mezer a pochybení, která se ukázala v tomto zákoně již záhy po nabytí účinnosti 1. ledna 2007. Úvodem k této novele, která je v Poslanecké sněmovně pod číslem sněmovního tisku 171, je třeba říci to, že záměrem navrhovatelů této novely, kterou legislativně zpracovával legislativní odbor Poslanecké sněmovny, konkrétně pak pan Mgr. Pleticha, nebylo přijmout nějakou zásadně novou komplexní úpravu, která by zásadním způsobem změnila ty principy, na nichž je nový zákon o střetu zájmů postaven. Záměrem této skupiny poslanců ČSSD bylo změnit pouze určité instituty a nenárokovali si tedy opravit zákon jako celek do všech možných detailů. V podstatě se dá říci, že poslanci v této novele chtěli řešit následujících několik problémů:

- Zpřesnit ustanovení, která se týkají přístupu do registru z hlediska výkladu těchto ustanovení, kdy příslušné evidenční orgány, zejména pak Mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny si ne dostatečně jasně vykládají možnost osobně navštívit registr, resp. osobně, případně vzdáleně, požádat o příslušné informace z registru. Vycházeli přitom z interpretace, že do registru je právě nutno se dostavit osobně za účelem ověření totožnosti. Zákon sice zná i písemnou a elektronickou formu žádosti, ale z hlediska nutnosti ověření totožnosti je tato úprava nedostatečná. Poslanci především chtěli usnadnit přístup do registru i vzdálenou formou ať už písemnou či elektronickou. Pokud jde o ověřování totožnosti, vycházeli z toho, že pokud jde o písemnou formu žádosti, bude totožnost dostatečným způsobem prokázána, pokud bude zaslána doporučeně do vlastních rukou na doručenkou. Záměrem bylo tedy zjednodušit přístup do registru bez nutnosti osobního kontaktu s evidenčním orgánem.
- Rozšíření povinnosti uvádět určité údaje podle zákona o střetu zájmů zejména z hlediska majetku ale i činností o blízký okruh osob veřejného funkcionáře, konkrétně pokud jde o manžele, manželky i o druhy, družky a také o registrované partnery podle zákona o registrovaném partnerství. Navrhovatelé v tomto ohledu předpokládali návrat k původní definici z předešlého zákona o střetu zájmů z roku 1992.
- Zveřejňování údajů, které jsou obsaženy v registru a zjednodušení přístupu k těmto údajům ze strany veřejnosti a zejména také médií. Záměrem bylo tento přístup co nejvíce otevřít, čili učinit údaje vedené v registru přístupné všem zájemcům, zejména právě pokud jde o poslance, senátory, členy vlády apod. Pokud by šlo o jiné veřejné funkcionáře, měly by být tyto údaje zveřejňovány pouze v případě důvodného podezření na střet zájmů u veřejného funkcionáře.
- Zpřístupňování oznámení podávaných podle minulého zákona o střetu zájmů z roku 1992. Nový zákon o střetu zájmů totiž neobsahuje přechodné ustanovení, které by stanovilo jakým způsobem nakládat s dosavadními oznámeními podávanými do konce roku 2006. Jedná se zde o mezeru v zákoně. Tato dosavadní oznámení totiž nelze podle nového zákona o střetu zájmů zpřístupňovat (takto se vyjádřil i Úřad pro ochranu osobních údajů). Návrh tedy nově stanoví (jedná se o § 26a) přechodné ustanovení, že dosavadní evidenční orgány budou mít možnost umožnit nahlížení do čestných prohlášení veřejných funkcionářů podaných do konce roku 2006, a to

způsobem jak to bylo možné podle zákona o střetu zájmů z roku 1992, tedy osobně. Tato stará oznámení tedy nemají být evidována v novém registru podle zákona č. 159/2006 Sb.

- Zpřesnění povinnosti veřejných funkcionářů učinit oznámení již podle nového zákona, tzn. oznámení o majetku, o činnostech, o příjmech, o darech a závazcích, pokud jde o lhůtu, ve které mají být oznámení učiněna. Zákon k tomuto rovněž neobsahuje žádné jednoznačné přechodné ustanovení, přičemž zvolil dikci, že oznámení se podávají do 30. června následujícího kalendářního roku. S ohledem na to, že zákon vstoupil v účinnost 1. ledna 2007 nebylo jisté zda se následujícím kalendářním rokem z hlediska nově podávaných oznámení podle zákona č. 159/2006 Sb. myslí rok 2007 či 2008. Z tohoto důvodu poslanci zařadili do novely výslovné ustanovení, že veřejný funkcionář podá oznámení podle zákona č. 159/2006 Sb. poprvé do 30. června 2008.
- Provedení určitých legislativně technických úprav. Zejména pak novela obsahuje novou definici střetu zájmů (opět návrat k původní definici obsažené v předchozím zákoně o střetu zájmů) a některé další drobné změny (např. vypuštění určitých funkcionářů ze seznamu veřejných funkcionářů jako členů prezidia Komise pro cenné papíry, která již byla zrušena).

Z hlediska časového průběhu projednávání tohoto návrhu novely je třeba říci, že skupina poslanců podala novelu na jaře 2007 se záměrem pokud možno co nejdříve odstranit alespoň určité základní nejasnosti. Nečinili si však nárok na to opravit zcela vše, což nebylo v tomto krátkém čase možné. Přesto se vláda k této novele nejprve postavila zcela záporně a ve svém stanovisku uvedla, že za tak krátké časové období nelze získat dostatečně relevantní a úplnější poznatky o problémech a nedostacích platné právní úpravy, které by odůvodňovaly její bezprostřední novelizaci. V souladu se snahou o zjednodušení a zpřehlednění právního řádu se k novele zákona mělo přistoupit až po komplexnější a hlubší analýze, a to na základě poznatků a zkušeností z praktické aplikace předmětné právní úpravy. Teprve po provedení této analýzy lze připravit návrh změny zákona, který bude nedostatky dosavadní právní úpravy řešit komplexně, a to po uskutečnění řádného legislativního procesu.

Na základě tohoto stanoviska mohli tedy poslanci čekat na provedení analýzy a vypracování komplexní změny. Nedošlo však k tomu především vzhledem k tlaku, který byl na Poslaneckou sněmovnu vyvíjen ze strany územních samospráv resp. těch subjektů, jejichž veřejní funkcionáři byly nově do zákona zařazeni (mimo jiné ČNB, bezpečnostní sbory atd.), ale i ze strany neziskových organizací a ze strany soudů, konkrétně pak soudů správních. K řízení o odpovědnosti za porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů jsou podle tohoto zákona příslušné soudy ve správním soudnictví, přičemž tato úloha jim již z povahy správního soudnictví nenáleží. Správní soudy rozhodují jako soudní orgány, které chrání zákonnost z hlediska rozhodování orgánů veřejné správy a zákonem o střetu zájmů jim byla přiznána jakási úloha kvazitrestního soudnictví, tedy úloha soudů, které mají zkoumat meritorně, zda se veřejný funkcionář zakázaného jednání dopustil či nikoliv. Řízení před správními soudy přitom má být zahájeno na návrh evidenčního orgánu nebo i na návrh toho, kdo má důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu zákonem o střetu zájmů, tedy vlastně je zákonem založena veřejná žaloba na veřejné funkcionáře z hlediska porušení tohoto zákona.

Z jednání poslanců se zástupci soudů vyplynuly rozpaky soudů nad touto úpravou. Při jednání na Nejvyšším správním soudu předseda tohoto soudu doktor Baxa dokonce vyjádřil

své odhodlání, že pokud správnímu soudnictví bude podán nějaký návrh na zahájení řízení podle zákona o střetu zájmů, správní soudy přeruší dané řízení a podají k Ústavnímu soudu návrh na zrušení těchto zákonných ustanovení pro jejich protiústavnost.

Kritika platného znění zákona o střetu zájmů přitom zaznívala i z řad teorie (viz komentář Dr. Vedrala a jeho další články na toto téma). Lze tedy pozitivně hodnotit, že vláda nakonec přehodnotila svoje apriorně odmítavé stanovisko a Ministerstvo spravedlnosti vstoupilo do tohoto procesu a začalo s poslanci spolupracovat na zpracování komplexního pozměňovacího návrhu k onomu původnímu znění navrženému pod číslem tisku 171. Komplexní pozměňovací návrh přitom zachází dále než ono původní znění. Z jedné strany odstraňuje určité nedostatky, které byly vytčeny již ve stanovisku vlády - např. pokud jde právě o přiznávání majetku i za osoby blízké veřejnému funkcionáři (toto se v komplexním pozměňovacím návrhu vypouští), odstraňují se některé další formulační nepřesnosti, které nevyřešila ani ta původně navržená novela a vypouští se také úprava správního soudnictví z hlediska řízení o porušení zákona veřejným funkcionářem. Tato úprava se navrhuje nahradit novou úpravou, a to úpravou odpovědnosti za přestupek za porušení zákona veřejným funkcionářem s tím, že o těchto přestupcích by měly rozhodovat v přenesené působnosti obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt.

Závěrem je třeba zdůraznit, že i tato úprava v momentě, v němž se v současné době nachází, je stále ještě otevřená. Již bylo řečeno panem doktorem Švachem, že ji v listopadu tohoto roku projednával Ústavně právní výbor. Tento své jednání ovšem přerušil a k jednání nad touto novelou se opět vrátí v lednu následujícího roku a i ta poslední verze komplexního pozměňovacího návrhu zřejmě dozná ještě dalších změn. Základem pro úspěšné provedení novely je ovšem nalezení elementárního konsensu nad širší záběr oné novely, přičemž tento konsensus se bude hledat právě na půdě Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny ČR, nikoliv tedy na půdě Mandátového a imunitního výboru. Zpravodajem k této novele je pan poslanec Křeček, předsedou Ústavně právního výboru je pan poslanec Benda. Zde je třeba tlumočit stanovisko původního iniciátora novely pana poslance Kaly, aby v zájmu úspory času a efektivity práce byly případné připomínky a náměty adresovány přímo Ústavně právnímu výboru.

Paní Ing. Kostruhová poděkovala JUDr. Suchánkovi za vystoupení, vyzdvihla potřebnost uspořádání tohoto semináře k otevření veřejné diskuse na dané téma a zároveň zdůraznila, že Ministerstvo vnitra není garantem přípravy zákona o střetu zájmů. Dále uvedla, že podněty a dotazy vzešlé z tohoto semináře budou předloženy Ministerstvu spravedlnosti a Poslanecké sněmovně, tak aby na dalším setkání nad tímto zákonem ve výborech všichni věděli, kolik aplikačních problémů v souvislosti s tímto zákonem vzniká. Poté udělila slovo panu Pôbišovi, zástupci Svazu měst a obcí, který požádal o možnost doplnění vystoupení JUDr. Suchánka.

Mgr. Pôbiš

Připomínky Svazu měst a obcí k připravované novele zákona o střetu zájmů:

1. Rozsah osobní působnosti vztáhnout pouze k uvolněným členům zastupitelstva obce (§2 odst. 1 písm q)

2. Vyjmout z působnosti zákona vedoucí zaměstnance územních samosprávných celků zcela nebo omezit pouze na tajemníky úřadu (§ 2 odst. 2 písm. f)
3. Zrušit povinnost podávat oznámení o mzdě, platu a jiných odměnách vyplývajících z pracovního poměru u neuvolněných radních a starostů (§ 11 odst. 1)
4. Zrušit povinnost uvádět v oznámení o majetku majetek manžela/manželky patřící do společného jmění manželů (§ 10 odst. 3)
5. Zrušit omezení pobírání odměn za výkon funkce v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech obchodních společností s majetkovou účastí obce (§ 5 odst. 2)
6. Upravit problematiku vedení registru oznámení - pověřit vedením registru jiný orgán než tajemníka nebo starostu (§ 13 a § 14)

Doplnění vystoupení JUDr. Suchánka o vedení registru oznámení v elektronické podobě v připravované novelizaci

Povinnost umožnit přístup do registru dálkovým způsobem přejde na obce s rozšířenou působností, které budou vést registr v elektronické podobě pro všechny obce ve svém správním obvodu, které nemají tajemníka. Ty, které mají tajemníka, si budou vést registr sami.

Připomínka k určení orgánu, který rozhoduje o porušení povinností podle zákona o střetu zájmů veřejným funkcionářem.

Svaz města a obcí již v roce 2005 navrhoval, aby tímto orgánem byly okresní soudy. Svaz měst a obcí nesouhlasí s tím, aby o odpovědnosti veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů rozhodovaly obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Paní Ing. Kostruhová požádala zástupce Svazu měst a obcí o předložení kopie stanoviska Svazu měst a obcí, aby mohlo být přiloženo k zápisu. Poté uvedla vystoupení pana Mgr. Vítězslava Šemory.

Odpovědnost veřejných funkcionářů a řízení

Lektor – Mgr. Šemora

Právní úprava problematiky střetu zájmů je všeobecně akceptovanou úpravou typickou pro většinu demokratických právních států. Vychází z obecné teze, že fyzické osoby, které byly ustanoveny do veřejných funkcí (tzv. veřejní funkcionáři), se při výkonu těchto funkcí poměrně frekventovaně dostávají do situací, ve kterých musí zvažovat, zda budou chránit veřejný zájem, k jehož ochraně jsou z titulu své veřejné funkce povoláni, nebo zda upřednostní zájem soukromý (svůj osobní zájem nebo zájem skupinový). V tomto pojetí tedy není střet zájmů sám o sobě vnímán jako něco negativního a zakázaného, neboť se jedná o naprosto běžné a opakované situace, kterým nelze zabránit. Věta, že „je někdo ve střetu zájmů“ proto nemá charakter provádění něčeho nekalého, ale prostě jen objektivně označuje situaci, ve které se veřejný funkcionář nachází. Jako negativní, zakázané a nežádoucí je však již bezesporu řazeno jednání, kdy veřejný funkcionář v procesu rozhodování jak vyřešit svůj střet zájmů nechrání veřejný zájem, ale upřednostní zájem soukromý nebo přímo využije svého vlivu a postavení k ochraně či prosazování soukromých zájmů.

Na výše popsanou realitu následně reaguje zákonodárce, který při vědomí, že nelze střetu zájmů zabránit, vytváří podmínky proto, aby se předešlo nežádoucímu způsobu řešení střetu zájmů, tj. řešením, kdy je upřednostněn soukromý zájem před zájmem veřejným. Důležitým poznatkem je též skutečnost, že veřejný funkcionář nacházející se ve střetu zájmů není a ani nemůže být zcela objektivní, neboť jeho rozhodovací procesy jsou ovlivněny právě situací střetu zájmů. V tomto smyslu právní úprava střetu zájmů doplňuje jiné právní instituty, které mají v českém právním řádu dlouhodobou tradici, např. instituty „*vyločení pro podjatost*“, které jsou bez výjimky obsaženy ve všech procesních předpisech, počínaje správním řádem, přes občanský soudní řád, trestní řád až po soudní řád správní.

S ohledem na výše uvedené představil zákonodárce zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který měl ambici stát se výše uvedenou prevenční normou, tj. normou předcházející pro společnost negativnímu řešení střetu zájmů a současně normou, která umožní efektivní kontrolu výkonu veřejné funkce ze strany veřejného funkcionáře občanům jakožto adresátům veřejnoprávního působení veřejných funkcionářů a dále sdělovacím prostředkům jakožto „*hlídacím psům demokracie*“.

Pohříchu je však třeba říci, že této ambici je stávající zákon o střetu zájmů poměrně dalece vzdálen, a že v něm obsažená právní úprava je velmi obtížně interpretovatelná a tudíž i aplikovatelná. Za nejproblematictější lze z hlediska zákona o střetu zájmů označit zejména následující skutečnosti:

- zákon je průřezovou normou a je nutné, aby byl rozumě provázán s ostatními právními předpisy práva soukromého a veřejného, se kterými úzce souvisí; zdaleka ne ve všech případech se zákonodárci podařilo této maximy dosáhnout, což výrazně komplikuje interpretaci zákona v konkrétních případech;
- povinnosti veřejných funkcionářů jsou formulovány neurčitě, vágně, což vede k jejich obtížné interpretovatelnosti a zejména ke zcela rozdílné aplikaci různými orgány, zcela chybí harmonizace aplikace tohoto zákona;
- zákonodárce využil při konstrukci celou řadu nestandardních legislativně-technických řešení, zejména
 - evidenční orgány jsou stanoveny způsobem, kdy musí, mimo jiné postupovat ve všech případech též sami vůči sobě (není zohledněna otázka podjatosti, není zohledněna zásada, že nikdo nesmí být nucen obvinít sám sebe, není stanovena hierarchie orgánů působících v oblasti střetu zájmů apod.),
 - není stanovena působnost, v rámci které vykonávají svoji funkci evidenční orgány u územních samosprávních celků ani její finanční krytí,
 - je zavedena zcela nová kategorie deliktů veřejných funkcionářů, které nejsou trestnými činy, ale rovněž ne správními delikty v klasickém smyslu slova;
 - o porušení povinností veřejných funkcionářů mají rozhodovat správní soudy, pro které však neexistuje procesní úprava takového postupu a je sporné, zda jsou pro takovou agendu též odpovídajícím způsobem vybaveny;
 - není definována centrální adresa pro elektronické vedení registru a dálkový přístup;
 - není fakticky zajištěna ani rámcová ochrana údajů vedených v registru o veřejných funkcionářích;

- jsou diskriminačně nastaveny kategorie veřejných funkcionářů – zjevné zejména u volených představitelů územních samosprávných celků.
- s ohledem na rozsah změn přijatých v průběhu legislativního procesu neexistuje ani relativně komplexní důvodová zpráva, ze které by bylo možné dovodit úmysl zákonodárce při výkladu jednotlivých ustanovení zákona;
- prováděcí právní předpis nekoresponduje se zákonem samotným.

Přestože není dostatek prostoru pro pojednání o celém zákonu jako celku, lze již nyní předeslat, že je třeba jej novelizovat či nahradit novou právní normou. Je přitom třeba zdůraznit, že nepůjde o změny v rovině legislativně-technických „předělávek“, ale že bude třeba přistoupit k samotné změně koncepce zákona a tuto koncepci definovat a také dodržet.

S přihlédnutím k osvědčenému „méně je někdy více“ lze doporučit zakotvení spíše menšího okruhu, ale zato přesně a konkrétně definovaných povinností veřejných funkcionářů, které budou skutečně vynucovány. Stávající právní předpis oproti tomu zakotvuje celou řadu povinností, které však stanoví způsobem, který umožňuje vysoký stupeň libovůle při jeho aplikaci, což ve svém důsledku výrazně snižuje účinnost tohoto zákona, respektive, v tomto případě, i jeho aplikovatelnost samotnou.

Poznátky ke stávající právní úpravě ze strany Transparency International

Mgr. Štíčka

Nevládní organizace se problematikou zákona o střetu zájmů zabývají od samého počátku, kdy se začalo hovořit o potřebě změny původního zákona o střetu zájmů.

Příspěvek samotný bude zaměřen na 2 základní okruhy otázek:

1. Jak neziskové organizace vnímají stávající právní úpravu
2. Úvahy de lege ferenda

Dle Transparency International je třeba vrátit se k původním kořenům právní normy v souladu s tím, co již řekl Mgr. Šemora, tj. že je potřeba řešit problematiku střetu zájmů zákonnou normou, přičemž samotný střet zájmů není sám o sobě negativním konceptem. Zákon obecně by měl poskytnout návody, jak konflikt zájmů řešit. Zákon by měl také stanovit určité povinnosti, které odkryjí majetkové poměry veřejného funkcionáře.

Původní koncept zákona, který byl nakonec přijat jako zákon č. 159/2006 Sb., byl postaven na následujících zásadách:

1. Rozšíření okruhu povinných osob
2. Přesnější vymezení povinností veřejných funkcionářů
3. Usnadnit možnost přístupu k údajům oproti dosavadní úpravě
4. Účinné řízení o odpovědnosti za porušení povinnosti a stanovení sankcí

K přijaté právní úpravě se Transparency International domnívá, že:

1. Byl příliš široce stanoven okruh povinných osob. Původně měl směřovat vůči politickým veřejným představitelům.
2. Některé definice veřejných funkcionářů nebyly domyšleny, nebyly stanoveny v souladu se stávající právní úpravou (např. služebního poměru).
3. Řízení o odpovědnosti za porušení povinnosti by nemělo být řešeno v režimu správního soudnictví.
4. Prolamuje některé ústavní zásady konkrétně pak presumpce nevinu v neprospěch veřejných funkcionářů.

Transparency International přijala k připravované novelizaci tyto požadavky:

1. Navrátit se ke kořenům úpravy a zúžit osobní působnost na politické veřejné funkcionáře.
2. Zachovat sankce za určitá kvalifikovaná jednání, které mají být novelou zrušeny.
3. Navrátit se k původní úpravě a stanovit povinnost funkcionářů podat majetková přiznání na počátku výkonu politického mandátu a současně zachovat povinnost tzv. „přírůstkových“ majetkových přiznání o nabytí kvalifikovaného majetku či kvalifikovaných věcných darů.
4. Zavést povinnost vést tzv. „schůzkovníky“ k evidenci toho, s kým se daný veřejný funkcionář schází.
5. Zachovat určitou formu actio popularis, a to např. v podobě tzv. návrhových přestupků nebo v případě jiných správních deliktů formou účastenství veřejnosti či navrhovatele
6. Změnit věcnou příslušnost k projednávání deliktů veřejných funkcionářů.

Je třeba, aby tato norma existovala, zároveň je ovšem potřeba ji upravit tak, aby splňovala ty požadavky, které jsou na ní veřejností kladeny.

Po vystoupení pana Mgr. Štičky byla ukončena I. část semináře, jejímž obsahem byla jednotlivá vystoupení lektorů. Náplní II. části semináře poté byla diskuse k dotazům k zákonu č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a to jednak k dotazům zaslaným před konáním semináře a jednak dotazům vzneseným na semináři. Tyto dotazy jsou i společně s dotazy předloženými v písemné podobě Svazem měst a obcí obsahem níže uvedených příloh.