

## **PROBLAMATIKA UPLATŇOVÁNÍ ZÁKONA O STŘETU ZÁJMŮ V OBLASTI MÍSTNÍ SPRÁVY**

MARIE MAZÁNKOVÁ

Olomoucký kraj

### **Abstract in original language**

Zákon o střetu zájmů v návaznosti na zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o volbách do zastupitelstev obcí a zákon o volbách do zastupitelstev krajů.

### **Key words in original language**

Střet zájmů; veřejný funkcionář; místní správa.

### **Abstract**

Act on Conflict of Interests as amended by the Act on Municipalities, the Act on Regions, the Act on Elections to Municipal Representative Bodies and the Act on Elections to Regional Representative Bodies.

### **Key words**

Conflict of the interests; public official; local government.

Vážené dámy a pánové,

Úkolem naší sekce je zamyslet se nad problematikou „řešení střetů zájmů v území“. Střet zájmů je nepochybně onou problematikou, která nás prakticky obklopuje na každém kroku našeho každodenního života v nejrůznějších podobách. Já bych v daném okamžiku ráda pohovořila o střetu zájmů přímo očima zákona o střetu zájmů, neboť jeho přijetím se Česká republika zařadila mezi ty země, které problematiku střetu zájmů ve společnosti jistým způsobem regulují. Vzhledem k tomu, že tuto problematiku pojímám do oblasti místní správy, je nutné naznačit i další souvislosti, a sice dotknout se i právní úpravy, která se vztahuje jak k postavení územních samosprávných celků, tak ke způsobům ustavování jejich orgánů.

Co v sobě onen pojem „střet zájmů“ zahrnuje? Lze střet zájmů v této oblasti nějak charakterizovat? Každý z nás nepochybně má o střetu zájmů jistou představu, ale máme možnost poznat, co kdo z nás má v daném okamžiku na mysli? Jsme schopni v našem právním řádu najít definici střetu zájmů?

Podívám-li se na tuto problematiku z pohledu ústavních základů, pak v Ústavě České republiky<sup>1</sup> je zakotven princip státní moci, která, jak je stanoveno slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech,

---

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

v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ve vztahu k členům vlády zakazuje, aby vykonávali takovou činnost, jejíž povaha by odporovala obsahu výkonu jejich funkce. Úpravu podrobností pak nechává na příslušném zákonu. Dojde-li ke vzniku neslučitelnosti funkcí u poslance nebo senátora, pak tato skutečnost má za následek zánik mandátu. Listina základních práv a svobod<sup>2</sup> stanoví obdobně jako ústava, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Avšak slovní spojení „střet zájmů“ ani „veřejný zájem“ ve výše uvedených zákonech nenalezneme.

Ústava pouze naznačuje, že mohou existovat činnosti, které člen vlády vykonávat nesmí nebo mohou existovat funkce, které jsou neslučitelné s existencí mandátu poslance nebo senátora. Jenže to je úprava svědčící vrcholným představitelům státu, ale jaká pravidla jsou stanovena pro podmínky v území?

Jakou odpověď dostaneme ze zákona, který nese onen hrdý název o střetu zájmů – tedy zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů?

Než se však k nalezení odpovědi dostanu, dovolím si úvod zpestřit některými poznámkami, které se váží na některé etapy vlastního vývoje zákona.

Předchůdce shora uvedeného zákona o střetu zájmů - zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, byl novelizován zákonem č. 96/2005 Sb., ze dne 6. ledna 2005, jenže Ústavní soud při posuzování postupu Poslanecké sněmovny dospěl k závěru, že v tomto případě byl v rozporu s ústavně předepsanou procedurou, a proto napadený zákon zrušil. Zákon č. 96/2005 Sb., byl zrušen ve všech jeho ustanoveních, a nikoli pouze v částech, jimiž byla novelizována některá ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o volbách do zastupitelstev krajů. Ústavní soud konstatoval, že není totiž možné, aby pro různé části jediného zákona platily různé ústavní procedury nezbytné k jeho řádnému přijetí. Zákon musí být podroben jednotnému projednávacímu režimu, který nemůže být současně jak bezvadný, tak protiústavní. Obsahuje-li návrh zákona části vyžadující ke schválení odlišné procedury, nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější.

Navíc Ústavní soud rozhodl, že nález nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení, tedy dříve než obvyklým vyhlášením nálezu ve Sbírce zákonů, což odůvodnil rozporem s principy demokratického právního státu, tedy zabránit jeho aplikaci už i pro dobu, která uplyne od vyhlášení nálezu

---

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

do jeho publikování. Tímto okamžikem se však zákon č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stal nepoužitelným, neboť nebylo zřejmé na koho se vztahuje.

Takže aniž by byl zpracován legislativní záměr, vláda, jejímž zástupcem byl ministr spravedlnosti jako navrhovatel, předložila Poslanecké sněmovně dne 26. července 2005 návrh zákona a ten byl poslancům dne 27. července 2005 rozeslán jako tisk č. 1056/0. Dne 21. února 2006 postoupila Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu jako tisk č. 266/0. K podepsání prezidentovi byl zákon doručen dne 29. března 2006 a dne 7. dubna 2006 byl podepsán. K podpisu premiérovi byl schválený zákon doručen 21. dubna 2006. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 27. dubna 2006 v částce 55 pod číslem č. 159/2006 Sb.

Výše uvedený legislativní proces však neprocházel tak hladce, jak by se eventuelně z výše uvedeného chronologického výčtu dalo usuzovat. Objektivně řečeno jeho cesta byla značně strastiplná, což se výrazně projevilo návazně v jeho faktické aplikaci, zde mám na mysli provedený experiment v podobě svěření projednávání přestupků do pravomoci správního soudnictví. Dalším bolestivým místem se stala ministerstvem spravedlnosti vydaná vyhláška č. 578/2006 Sb.,<sup>3</sup> k provedení zákona. Ministerstvo spravedlnosti na základě zmocnění stanoveného zákonem o střetu zájmů stanovilo vyhláškou strukturu a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů. Stalo se totiž, že vyhláškou mnohé požadované údaje, které tvoří obsah čestného prohlášení, jsou nad rámec zákona.

## **1. PRÁVNÍ ÚPRAVA V SOUVISLOSTI S PRVNÍ NOVELOU ZÁKONA**

Bohužel není u nás jevem neobvyklým, aby se vzápětí poté, co je právní norma schválena, zjistilo, že je nutné ji v co nejbližší době novelizovat. Osud zákona o střetu zájmů shora citovaný byl stejný. Stalo se tak díky novele publikované pod č. 216/2008 Sb.,<sup>4</sup> jejíž účinnost nastala dnem jejího vyhlášení, tj. 20. června 2008. Proč se tak spěchalo při projednání změny textu zákona a proč byl zvolen tak rychlý nástup její účinnosti?

Jednak problematickou se stala účinnost zákona, neboť ta byla stanovena od 1. 1. 2007 s tím, že čestná prohlášení by veřejní funkcionáři v rozsahu stanoveném vyhláškou měli podávat ke dni 30.6.2007 ovšem za období minulého roku, tj. za období od 1.1.2006 – 31.12.2006, čímž by byla nastolena zpětná retroaktivita zákona.

---

<sup>3</sup> srovnej vyhlášku MS č. 578/2006 Sb., a ustanovení § 12, odst. 5 zákona č. 159/2006 Sb.

<sup>4</sup> srovnej zákon č. 216/2008 Sb.

Úkolu změnit zákon se ujala skupina poslanců a jejich návrh byl sněmovně předložen dne 21. 3. 2007. Vládě byl návrh zákona zaslán k vyjádření stanoviska dne 23. 3. 2007, ta však vyslovila svůj nesouhlas. S návrhem zákona nesouhlasil ani Senát, a proto ho Poslanecké sněmovně vrátil, ta však setrvala na původním návrhu zákona<sup>5</sup> a dne 25. dubna 2008 byl zákon doručen k podepsání prezidentovi. Prezident zákon nepodepsal a dne 9. května 2008 jej vrátil zpět Poslanecké sněmovně. Hlasování o zákonu vráceném prezidentem proběhlo 10. června 2008 na 32. schůzi. Vrácený návrh zákona byl schválen<sup>6</sup>, neboť Poslanecká sněmovna na znění zákona setrvala.

Schválený zákon byl doručen k podpisu premiérovi 17. června 2008. Dne 20. června 2008 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 69 pod číslem 216/2008 Sb.<sup>7</sup>

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

## **2. PRÁVNÍ ÚPRAVA V SOUVISLOSTI S DRUHOU NOVELOU ZÁKONA**

Návrh vlády předložený Poslanecké sněmovně dne 6. 8. 2008 na změnu energetického zákona, kterým jsou řešeny dopady i do ostatních právních předpisů, mimo jiné zásadně zasáhl do zákona o střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že novela energetického zákona upravuje zřízení funkce předsedy Energetického regulačního úřadu a zákon stanoví, že funkce předsedy Energetického regulačního úřadu je funkcí veřejnou, stala se tato skutečnost důvodem pro novelizaci zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb. Otevřením tohoto zákona současně došlo k provedení „technické“ novely zákona spočívající v odstranění některých neprovázaností mezi jednotlivými ustanoveními. Legislativní proces tohoto návrhu zákona podaný vládou byl zakončen jeho schválením a vyhlášením ve Sbírce zákonů, což se stalo dne 4. 6. 2009 v částce 46 pod číslem 158/2009 Sb.,<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> srovnej s usnesením č. 732 Poslanecké sněmovny , V. volební období

<sup>6</sup> srovnej usnesení č. 806, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období

<sup>7</sup> srovnej zákon č. 216/2008 Sb.

<sup>8</sup> srovnej část desátou zákona č. 158/2009 Sb.

### **3. PRÁVNÍ ÚPRAVA V SOUVISLOSTI S TŘETÍ NOVELOU ZÁKONA**

Nic méně druhá novela zákona nevyřešila revoltu ze strany škol a školských zařízení, neboť jejich ředitele zákonodárce zařadil do skupiny veřejných funkcionářů. Návrh zákona v tomto případě byl zpracován skupinou poslanců a Poslanecké sněmovně byl předložen dne 24. 11. 2008. V Senátu se však návrh zákona neseťkal s pochopením. Senát vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. A situace nastalá v souvislosti s první novelou se téměř opakovala. Tedy Poslanecká sněmovna opětovně na původním návrhu setrvala. V tomto případě však prezidentské veto nebylo zopakováno, a tak návrh zákona po podpisu prezidenta byl dne 11. září 2009 publikován ve Sbírce zákonů jako zákon č. 350/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

#### **Shrnutí**

Problematice střetu zájmů nelze upřít její politický obsah. Vždy totiž půjde o naprosto specifickou oblast, do jejíž úpravy vchází nepřeborné množství názorů, výhrad, zájmů atd.

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

Dalším značně nepříznivým faktorem je i neexistence důvodové zprávy. Respektive vláda jakožto předkladatel k návrhu zákona důvodovou zprávu předložila v průběhu legislativního procesu, ale jak je shora uvedeno, došlo k obrovským změnám a z tohoto důvodu se stala nepoužitelná. Tím, že Parlament opustil svou roli zákonodárce a stal se zákonotvůrcem, došlo při tvorbě zákona k mnoha experimentům, za všechny lze jmenovat vymezení odpovědnosti za porušení povinnosti, o jejímž porušení ze strany veřejných funkcionářů rozhodovaly soudy ve správním soudnictví.

Rovněž tak k nefungování tohoto zákona přispívá i neexistence ústředního orgánu státní správy, který by poskytoval jednoznačnou metodiku k jeho aplikaci. Pokusy na tomto poli provedené ministerstvem vnitra a ministerstvem spravedlnosti na svém začátku ztroskotávaly na názorových rozdílech. V současné době vytvořené webové stránky ministerstvem vnitra demonstrují pouze určitý právní názor pracovní skupiny. V neposlední řadě je pro správnou aplikaci zákona nesmírně „hendikepujícím“ faktorem i jeho extrémně široký záběr, neboť zahrnuje právní vztahy řízené jak právem soukromým, tak i právní vztahy v režimu práva veřejného.

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

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

- došlo k radikálnímu nárůstu rozsahu povinností a omezení, která jsou veřejným funkcionářům ukládána. V principu lze hovořit o zákazu výkonu některých činností ať již v průběhu výkonu funkce nebo v některých případech i po určitou dobu po jejím skončení. Dále se jedná o neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi.

- upravuje formu oznámení o osobním zájmu, o činnostech, o majetku, a o příjmech, darech a závazcích. Podávání těchto oznámení samozřejmě nejsou samoúčelná. Nahlížení do nich je právě tím nástrojem kontroly veřejnosti. Tedy můžeme hovořit o principu otevřenosti, jehož smyslem je, aby každý měl možnost požádat o nahlédnutí a upozornit na skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti či neúplnosti údajů v oznámení uvedených.

- upravuje vedení registrů evidenčními orgány. Zákon však nedává evidenčnímu orgánu pravomoc prověřovat osobní či majetkové poměry veřejného funkcionáře, ale je oním článkem mezi občanem a veřejným funkcionářem, který každému umožní nahlížení do registru.

- vymezuje osobní odpovědnost veřejných funkcionářů, a to pro případy, kdy veřejný funkcionář poruší zákonem stanovenou povinnost, tj. když nepodá oznámení o osobním zájmu, nedodrží lhůtu k podání prohlášení a nepodá jej ani v dodatečné lhůtě, nebo v prohlášení uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje, popřípadě vykonává funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře, za takové jednání může být sankcionován.

Takže to jsou mé některé poznámky k legislativnímu procesu. A nyní k oněm pojmům, pro účely naší konference důležitým.

Najdeme v zákoně upravujícím problematiku střetu zájmů jeho definici?

V ustanovení § 1, které stanoví předmět úpravy můžeme vyčíst, že tento zákon upravuje

a) povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit,

b) povinnost veřejných funkcionářů oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře, veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce a dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce, popřípadě finančních závazků, které veřejný funkcionář má,

c) omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi,

d) odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností stanovených tímto zákonem, včetně sankcí, které lze veřejnému funkcionáři za porušení těchto povinností uložit.

Jak sami shledáváte, definici pojmů „zájem“ popřípadě „veřejný zájem“ nám zákonodárce v předmětu úpravy vůbec nenabízí. Jak tedy uchopit pojem veřejný zájem? Zákonem formulovaný osobní zájem jako „zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu“ svým způsobem evokuje vznesení této řečnické otázky „je pak veřejným zájmem všechno to, co nedělám pro sebe, popřípadě pro osoby blízké?“. Přiznávám, že je to nepochybně značně extenzivní rozsah, ale s největší pravděpodobností ten správný!

Byť hlava II. zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů je nazvána „střet zájmů“, ani zde toto sousloví nijak nedefinuje. Pouze naznačuje, jakým způsobem se veřejný funkcionář má chovat, dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním. Tedy veřejný funkcionář nesmí upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. K podotknutí sice stojí snaha zákonodárce vypočítávat všechno, čím vším veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem, bohužel však neplnění tam uvedených povinností veřejnými funkcionáři nespojuje s hrozbou uložení sankce.

### **Způsob výkonu funkce**

Zákonodárce v ustanovení § 1 zákona o střetu zájmů<sup>9</sup>, přikazuje veřejnému funkcionáři „vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu...“ bohužel však v zákoně úprava resp. vymezení obsahu takové povinnosti chybí. A bohužel nelze ji vypátrat ani v důvodové zprávě, neboť i tam se obecně hovoří pouze o tom, že veřejní funkcionáři se ve své činnosti pravidelně dostávají do situací, kdy v souvislosti s výkonem své funkce rozhodují o významných věcech veřejného zájmu a tudíž mohou nastat situace, kdy se může tento(!) veřejný zájem dostat do rozporu s jejich zájmem individuálním, případně zájmem skupinovým.

---

<sup>9</sup> srovnej zákon č. 159/2006 Sb.

Upřesnění těchto pojmů nepřinesla ani jedna z pozdějších novel, neboť jak ustanovení § 1, tak ustanovení § 3 zůstala nedotčena. Lze shrnout, že zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je na rozdíl od původní úpravy z roku 1992<sup>10</sup> užší i v tom slova smyslu, když střet zájmů je chápán pouze v rovině výkonu profese, vedení občanského života veřejným funkcionářem zůstává oddělené.

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

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

- využít svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,
- se odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo
- dát za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.

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

- až do výše 100 000 Kč , který se odvolal na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním,
- nebo až do výše 500 000 Kč, který využil svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání neoprávněného majetkového nebo jiného neoprávněného prospěchu nebo neoprávněné výhody pro sebe nebo jinou osobu,
- nebo dal za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí a nově zavedl pouze kategorii přestupků, v nichž shora uvedené skutkové podstaty absentují. Jinými slovy novela zákona provedená zákonem č. 216/2008 Sb., sice

---

<sup>10</sup> srovnej zákon č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů



zakazuje ohrožení veřejného zájmu, ale v okamžiku, kdy k tomu ze strany veřejného funkcionáře dojde, mechanismus, jak takové chování sankcionovat, se docela obtížně nalézá.

Na tomto místě možná stojí za zmínku ty situace, které nastávají v mnoha obcích, a sice: „dal za úplatu nebo jinou výhodu“, neboť často se můžeme setkat s plakáty, na kterých čteme „pod záštitou starosty“. Na „záštity“ neexistuje jednoznačný názor. Jsou názory, podle kterých lze za „jinou výhodu“ považovat např. i darované vstupenky. Opačné názory hovoří o tom, že záštita nemusí nutně zahrnovat „komerční reklamní účel“. Pravdou však zůstává, že veřejný funkcionář, který vykonává funkci starosty, může přebíráním záštit nad nejrůznějšími kulturními či sportovními akcemi získat popularitu, může vejít v širokou známost u svých spoluobčanů, což poté může být zúročeno v politickém klání v průběhu voleb – stává se více známým, více populárním a uvážíme-li systém voleb do obecního zastupitelstva, kdy volič má možnost vybírat si své zástupce ne podle toho, jaké pořadí stanovily jednotlivé strany, politická sdružení, hnutí, či nezávislí kandidáti, ale podle vlastního uvážení, má v takovém případě tento kandidát šanci získat největší počet hlasů, i když dlužno podotknout, že v režimu českého volebního práva nejvíce odevzdaných hlasů ve prospěch konkrétního kandidáta žádnou výhodu neskýtá. V konečném důsledku starostou nebo hejtmanem může být členy příslušného zastupitelstva zvolen i ten, který získal nejnižší počet odevzdaných hlasů.

### **Neslučitelnost výkonu funkce**

Slovo „neslučitelnost“ v souvislosti s výkonem funkce je zákonem č. 159/2006 Sb., užito toliko v ustanovení § 5 odst. 3 a v rovině osobní je vztaženo pouze na poslance a senátory. Neslučitelné jsou funkce vykonávané poslancem nebo senátorem s funkcemi vykonávanými v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru k České republice za předpokladu, že se jedná o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se rozhoduje při výkonu státní správy.

Takové omezení je svým způsobem předvídáno Ústavou České republiky<sup>11</sup>, které mimo svou výslovnou úpravu, že s funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky a funkce soudce, deklaruje možnost rozšíření zákazu výkonu takových funkcí zákonem.

A co říkají zákony volební? V mém konkrétním případě sáhnu k zákonu o volbách do zastupitelstev krajů<sup>12</sup>. V úpravě tohoto zákona je vymezeno, co zákonodárce považuje za neslučitelné na straně jedné a na straně druhé postup, jak vzniklou neslučitelnost řešit. Tedy funkce člena zastupitelstva

---

<sup>11</sup> srovnej článek 22 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>12</sup> srovnej ustanovení § 5 zákona č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

kraje je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním.

Pro případ, že neslučitelnost funkce ze shora uvedeného důvodu nastane, mandát člena zastupitelstva kraje zanikne okamžikem, kdy to vysloví příslušné zastupitelstvo kraje<sup>13</sup>. Nevysloví-li zastupitelstvo kraje na nejbližším zasedání zánik mandátu, požádá ministr vnitra neprodleně o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva kraje, které se uskuteční nejpozději do 30 dnů od doručení jeho žádosti. Není-li zániku mandátu dosaženo na tomto mimořádném zasedání zastupitelstva kraje, zaniká jeho mandát okamžikem, kdy to vysloví ministr vnitra.

V souvislosti s výše popisovanou materií probíhala vášnivá debata na téma je-li možné, aby fyzická osoba současně byla členem zastupitelstva kraje a členem vlády. Jaké postavení člen vlády, respektive ministr zastává? Obecně lze uvést tyto teze:

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

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

### **Omezení výkonu některých činností**

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

- a) kdy veřejný funkcionář se ujímá výkonu a vykonává veřejnou funkci,

---

<sup>13</sup> srovnej ustanovení § 48, odst. 3 a 4 zákona č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- b) zákazu výkonu některých činností po určitou dobu po skončení výkonu veřejné funkce.

Hovoříme-li o období nástupu výkonu a vykonávání veřejné funkce, pak pouze ti, výslovně v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) až i) zákona o střetu zájmů<sup>14</sup> uvedení veřejní funkcionáři nesmějí:

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

Lze uvést, že výše uvedená omezení se nedůvodně vztahují jen na malou skupinku veřejných funkcionářů. K těm, kteří nejsou tímto omezením dotčeni, patří do uplynutí tohoto volebního období poslanci a senátoři a dále se uvedený zákaz výkonu některých činností nevztahuje na další výslovně uvedené veřejné funkcionáře (např. i člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn).

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

- po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce se zapovídá

a) stát se společníkem právnické osoby nebo

b) působit v jejich orgánech či

c) uzavřít s ní pracovněprávní vztah

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

V tomto případě okruh veřejných funkcionářů, na které se plnění shora uvedených povinností vztahuje, je poněkud širší ve srovnání s výše prezentovaným omezením některých činností. Vedle veřejných funkcionářů

---

<sup>14</sup> srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

stanovených ustanovením § 2 odst. 1 zákona<sup>15</sup>, jsou zde zařazení i veřejní funkcionáři z řad „zaměstnanců“ tedy těch veřejných funkcionářů, které zákonodárce vymezuje v ustanovení § 2 odst. 2 zákona<sup>16</sup>.

Díky novele provedené zákonem č. 216/2008 Sb., došlo k jedinému zúžení výčtu veřejných funkcionářů, a to ve prospěch starostů obce, místostarostů obce a členů rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, což v tomto případě lze kvitovat s povděkem.

### **Vyloučení poskytnutí odměny**

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

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

V souvislosti s aplikací shora poznamenaného ustanovení byly vzhledem k nejasnému textu mimo jiné vznášeny i dotazy na upřesnění rozsahu pojmu „zastupování“, neboť nebylo zřejmé, oč se konkrétně jedná. Je-li tím myšlen vztah „obec – obcí zřízená právnická osoba“, či vztah „obec – právnická osoba zřízená obcí nebo krajem“. Jazykovým výkladem se pak dovozovalo, že jde o „vztah obec – obcí zřízená právnická osoba“, „kraj – krajem zřízená právnická osoba“.

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

---

<sup>15</sup> srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>16</sup> srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

v řídicích, dozorcích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní měla obec podíl nebo hlasovací práva.

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

### **Oznamovací povinnost a odpovědnost za porušení povinností.**

Povinnost oznamovací je vázána na veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce, jakož i kontrolu závazků či dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce. Tedy v tomto smyslu je od zákona očekáváno zajištění transparentnosti jednání veřejných funkcionářů a svým způsobem je i druhem preventivního opatření k zajištění cíle zákona, což je nepreferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku.

S přijetím první novely zákona je porušení povinností charakterizováno jako přestupek, k jehož projednávání je v přenesené působnosti příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt.

### **Osobní působnost zákona**

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

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

Absolutní osobní působnost se evidentně týká těch veřejných funkcionářů uvedených v ustanovení § 2 odst. 1 zákona<sup>17</sup>, u nichž dochází k postavení

---

<sup>17</sup> srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

veřejného funkcionáře v okamžiku nabytí výše uvedeného postavení bez ohledu na obsah činnosti, kterou budou v tomto postavení vykonávat:

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

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

Relativní osobní působnost je pak možné dovodit pro postavení veřejných funkcionářů uvedených v ustanovení § 2 odst. 2 zákona<sup>18</sup>, a sice pro tuto skupinu je charakterické, že tento veřejný funkcionář je v režimu určitého pracovněprávního vztahu, v organizačním uspořádání správního orgánu nebo příspěvkové organizace či organizační složky, zaujímá určitou úroveň řízení a vedle těchto skutečností musí ještě splnit některou z alternativních podmínek vymezených ustanovením § 2 odst. 3 zákona<sup>19</sup>. Tedy nakládat s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace nebo bezprostředně se podílet na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky anebo rozhodovat ve správním řízení.

Na základě výše uvedeného můžeme přistoupit ještě k jinému rozdělení, a to do čtyř základních skupin veřejných funkcionářů.

První skupina bude tvořena poslanci, senátory a členy vlády.

Druhou skupinu budou tvořit vedoucí představitelé ostatních ústředních správních úřadů – tedy těch, v jejichž čele není člen vlády a dále výslovně uvedení.

---

<sup>18</sup> srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>19</sup> srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Do třetí skupiny budou zařazeni volení funkcionáři z řad územních samosprávných celků.

A čtvrtá skupina pak bude tvořena ostatními veřejnými funkcionáři, pro které zákonodárce stanovil splnění ještě dalších podmínek.

V důvodové zprávě k návrhu zákona o střetu zájmů rozeslané poslancům jako tisk č. 1056/0<sup>20</sup> dne 27. července 2005 k části o rozšíření osob se však komentář zabýval pouze zařazením členů zastupitelstev krajů a obcí s rozšířenou působností. Hlavní důvod pro začlenění těchto zástupců navrhovatel spatřoval ve výrazném zvýšení pravomocí územních samospráv, čímž si ve své podstatě odůvodňoval nutnost zavedení preventivních mechanismů, které by bránily vzniku střetu zájmů. Jak je ale patrné z výše uvedených textů, záměr původně předložené důvodové zprávy nebyl zákonodárcem akceptován, a tak do skupiny veřejných funkcionářů nakonec byli zahrnuti představitelé všech obcí.

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

ti veřejní funkcionáři, kteří vzešli z voleb,

ti veřejní funkcionáři, jejichž vztah k územním samosprávnému celku je založen pracovní právním vztahem,

ti veřejní funkcionáři, kteří jsou v pracovní právním vztahu k příspěvkové organizaci zřízené územním samosprávným celkem.

### **Právní úprava střetu zájmů ve vztahu k zákonům o územních samosprávných celcích a zákonům volebním.**

Zákony o územních samosprávných celcích – tj. zákon o obcích a zákon o krajích, upravují jednotlivé subjekty v podobě veřejnoprávních korporací a jejich reprezentanty – veřejné funkcionáře vzcházející z voleb. Volební zákony doplňují zákon o střetu zájmů o další důvod neslučitelnosti výkonu funkce veřejného funkcionáře.

Zákonem o obcích<sup>21</sup> (obecní zřízení) se obci ukládá pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem a dále hovoří i o střetu zájmů, což se stalo obsahem ustanovení § 83 zákona o obcích. Členovi zastupitelstva obce se ukládá povinnost zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla

---

<sup>20</sup> srovnej sněmovní tisk č. 1056/0, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období

<sup>21</sup> srovnej zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

ohrožena vážnost jeho funkce. A dále pokud skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Orgán obce pak rozhoduje o tom, zda existuje důvod pro vyloučení člena zastupitelstva z projednávání a rozhodování takové záležitosti.

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

V zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a sice Hlavnímu městu Praze a městským částem<sup>22</sup> se ukládá pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.

Pokud jde o problematiku střetu zájmů, zákonodárce vyžaduje, aby člen zastupitelstva hlavního města Prahy při výkonu své funkce<sup>23</sup> plnil úkoly, které mu orgány zastupitelstva uloží, tak, že bude hájit zájmy občanů hlavního města Prahy a bude jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. A dále zákonodárce vyžaduje, aby člen zastupitelstva hlavního města Prahy<sup>24</sup>, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti spadající do samostatné působnosti hlavního města Prahy v orgánech hlavního města Prahy mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, sdělil tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu hlavního města Prahy, který má danou záležitost projednávat.

Zákon o krajích (krajské zřízení) pak obsahuje úpravu, jejíž obdobu můžeme najít jak ve shora uvedeném zákoně o obcích, tak v zákoně o hlavním městě Praze. Do 31. 12. 2002 platilo, že kraj<sup>25</sup> pečuje

---

<sup>22</sup> srovnej ustanovení § 2, odst. 2, zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>23</sup> srovnej ustanovení § 51, odst. 4, zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>24</sup> srovnej ustanovení § 51, odst. 5, zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>25</sup> srovnej ustanovení § 1, odst. 3, zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů



o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech, novelou zákona o krajích provedenou zákonem č. 229/2003 Sb., byla z ustanovení § 1 odst. 3 tato dikce vypuštěna.

Co se týče střetu zájmů, je úprava shodná s dikcí zákona o hlavním městě Praze, a to jak co do vystupování člena zastupitelstva, tak co do neohrožení vážnosti jím vykonávané funkce<sup>26</sup>. A pokud se jedná o vymezení střetu zájmů, můžeme konstatovat, že ustanovení § 51, odst. 5 zákona o hlavním městě Praze je identické s ustanovením § 34, odst. 3 zákona o krajích. Tedy člen zastupitelstva má povinnost zveřejnit skutečnosti, které nasvědčují střetu zájmů.

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

Porovnáme-li výše uvedenou úpravu střetu zájmů v zákonech o obcích, krajích a hlavním městě Praze s úpravou obsaženou v zákoně o střetu zájmů, pak zjišťujeme, že i dle této úpravy je veřejný funkcionář povinen při jednání příslušného orgánu jistým způsobem konat, tedy oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem, samozřejmě pokud nejde o jiný prospěch nebo zájem obecně zřejmý.

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

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

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

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

---

<sup>26</sup> srovnej ustanovení § 34, odst. 2, zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

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

Pro potřeby této konference se z problematiky zákona o volbách do zastupitelstev obcí a ze zákona o volbách do zastupitelstev krajů (zákony volební<sup>27</sup>) soustředím pouze na úpravu „neslučitelnosti výkonu funkce“ člena příslušného zastupitelstva. Jak se ukazuje v praxi, mnozí nově zvolení členové zastupitelstva poučení advokátem, že v jejich případě o žádný střet zájmů nejde, mnohdy nechápou, že existuje i další zákon, který vymezuje „jakousi“ neslučitelnost výkonu funkce člena zastupitelstva s výkonem funkce vykonávanou zaměstnancem příslušného správního orgánu. Tedy dle zákona o volbách do zastupitelstva kraje se konkrétně jedná o neslučitelnost s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy s celostátní působností, zaměstnancem kraje zařazeným do krajského úřadu, zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu, při splnění předpokladu, že u všech výše uvedených funkcí půjde o místa, která jsou obsazována volbou, jmenováním nebo ustanovováním, nebo s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, nebo v níž má kraj majetkovou účast.

Právní úprava „neslučitelnosti výkonu funkce“ vycházející ze zákona o volbách do zastupitelstva obce stanoví, že funkce člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce, dále s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského úřadu nebo finančního úřadu při splnění ještě další podmínky, a to že takový zaměstnanec přímo vykonává státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, nebo že se jedná o zaměstnance jmenovaného starostou, primátorem, hejtmanem nebo radou. Samozřejmě, že o neslučitelnost se nejedná, jde-li o zaměstnance obecního úřadu, který zde bude vykonávat různé pomocné práce.

V závěru mého příspěvku chci poukázat ještě na jeden materiál, a to „analýza právní úpravy informování členů zastupitelstev územních samosprávných celků o výši odměn a požitků“, který byl zpracován ministerstvem vnitra na základě usnesení vlády ze dne 30. května 2007 č. 596, kterým byl uložen ministru vnitra realizovat úkol nazvaný „Upravit právní prostředí tak, aby zastupitelé nominovaní do orgánů s majetkovou účastí obce, kraje a státu byli povinni informovat o výši odměn a požitků získaných v souvislosti se svým členstvím v těchto orgánech“. Základním

---

<sup>27</sup> srovnej zákon č. 491/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

účelem tohoto úkolu se stala transparentnost příjmů, které členové zastupitelstev územních samosprávných celků získávají v souvislosti s výkonem určité veřejné činnosti, konkrétně zastupování územního samosprávného celku nebo státu v orgánech právnických osob s majetkovou účastí územního samosprávného celku či státu. Zpracování tohoto úkolu bylo zaměřeno především na provedení analýzy stávající právní úpravy. Proto byl proveden rozbor této problematiky, a to jak z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím, tak z pohledu poskytování informací dle zákona o střetu zájmů v návaznosti na zákony o územních samosprávných celcích s exkurzem do zákoníku obchodního. Na základě provedené analýzy ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že požadovaného úkolu lze dosáhnout čtyřmi různými způsoby:

- první z nich je zakotvení povinností členů zastupitelstev územních samosprávných celků poskytovat informace o odměnách, které získali v souvislosti se svým členstvím v orgánech podnikajících právnických osob, v nichž má majetkovou účast stát či územní samosprávný celek, který v těchto orgánech zastupují, v zákonech o územních samosprávných celcích, tj. v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o Praze,
- druhým řešením by v teoretické rovině mohlo být zpracování zcela nové právní úpravy, která by tyto otázky upravila samostatně,
- třetím je novelizovat zákon o svobodném přístupu k informacím,
- čtvrtým je novelizovat zákon o střetu zájmů.

K první variantě zpracovatel analýzy podotýká, „že ani zákon o obcích, ani zákon o krajích či zákon o Praze neobsahují a nikdy neobsahovaly povinnost informovat o odměnách v souvislosti se svým členstvím v orgánech podnikajících právnických osob, v nichž má majetkovou část stát či územní samosprávný celek. Poskytování určitých informací, upravujících práva jednotlivých členů zastupitelstev<sup>28</sup>, či regulujících práva občanů<sup>29</sup> územních samosprávných celků, popř. dalších zákonem vymezených osob daného územního samosprávného celku, se totiž vždy týká informací souvisejících s činnostmi územního samosprávného celku, nikoli pouze jednotlivých členů jeho zastupitelstva, resp. odměn a požitků, které získávají od podnikajících právnických osob za členství v jejich orgánech.“

---

<sup>28</sup> srovnej ustanovení § 82 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 34 zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 51 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>29</sup> srovnej ustanovení § 16 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 12 zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 7 a 8 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Zakotvení výše uvedené povinnosti zpracovatel označuje za značně nesystémovou, zvláště kdy existuje jak obecný zákon upravující poskytování určitých informací, tak zákon o střetu zájmů, který veřejným funkcionářům, jimiž jsou též uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, ukládá povinnost poskytovat informace o svých příjmech, činnostech a závazcích, přičemž evidenční orgány následně poskytují tyto informace veřejnosti.

Varianta druhá - zpracování zcela nového (samostatného) zákona upravujícího poskytování informací o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků získaných v souvislosti s jejich členstvím v orgánech podnikajících právnických osob s majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku zpracovatel shledává absurdní, zvláště jedná-li se o takto úzce profilovanou problematiku. Současně takové řešení považuje za naprosto nesystémové v situaci, kdy existuje v současné době platný a účinný zákon o střetu zájmů, který již tuto problematiku, byť ne zcela dostatečně, upravuje.

Třetí varianta - zakotvit povinnost členů zastupitelstev územních samosprávných celků informovat o odměnách získaných v souvislosti se svým členstvím v orgánech právnických osob, v nichž má majetkovou účast stát či územní samosprávný celek, formou novely zákona o informacích. Jeden ze základních problémů je zpracovatelem spatřován v systému poskytování převážné většiny informací. Požadované informace totiž nejsou poskytovány automaticky zveřejněním široké veřejnosti, ale až na vymezené výjimky se poskytují na základě žádosti. Informace stanovené obligatorně ke zveřejnění se však týkají informací o vzniku, organizaci a činnosti územních samosprávných celků, nikoli o jednotlivých členech jejich zastupitelstev.

Poslední varianta řešení – novelizovat zákon o střetu zájmů, se jeví zpracovateli jako nejvhodnější, neboť zákon o střetu zájmů již dnes určitou část řešené problematiky upravuje, a protože tato úprava není zcela vyhovující, mohlo by dojít k její nápravě.

Ministerstvo vnitra chce především zakotvit rovné postavení mezi jednotlivými členy zastupitelstev územních samosprávných celků a nečinit mezi nimi rozdíly tam, kde to není na místě. Zastupuje-li člen zastupitelstva územního samosprávného celku stát či územní samosprávný celek v orgánech podnikající právnické osoby, a má-li být veřejnost informována o odměnách či jiných požitcích, které v souvislosti se svým členstvím v těchto orgánech získal, není dle zpracovatele důvodu činit mezi jednotlivými členy zastupitelstva v tomto ohledu rozdíl, jako je tomu ve stávající právní úpravě, dle níž takové informace poskytují pouze členové zastupitelstev, kteří jsou současně veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů (tj. uvolnění a pouze někteří neuvolnění). Zpracovatel nepovažuje za podstatné, zda je člen zastupitelstva uvolněný či neuvolněný. Postavení člena zastupitelstva dle zpracovatele může mít vliv pouze na podávání oznámení o některých ostatních příjmech, jelikož zatímco

hlavním příjmem uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků by měla být odměna poskytovaná z veřejného rozpočtu za výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, která se navíc za peněžitý příjem nebo majetkovou výhodu<sup>30</sup> dle zákona o střetu zájmů nepovažuje, avšak v případě členů neuvolněných to budou hlavně příjmy soukromého charakteru, ať už z pracovněprávních vztahů či ze samostatné výdělečné činnosti, jejichž zveřejňování u neuvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků může vzbuzovat jisté pochybnosti.

Dále se k této problematice v analýze dodává, že z hlediska odměn získaných v souvislosti se zastupováním státu či územního samosprávného celku v orgánech právnických osob, v nichž má územní samosprávný celek či stát majetkovou účast, by neměl být mezi jednotlivými kategoriemi členů zastupitelstev územních samosprávných celků činěn žádný rozdíl. Dle současné právní úpravy však takový rozdíl existuje. Neboť uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří jsou veřejnými funkcionáři dle zákona o střetu zájmů, musí odměny či jiné příjmy získané v souvislosti se členstvím v orgánech podnikajících osob (ať už v nich má majetkovou účast územní samosprávný celek nebo stát, či nikoli) zahrnout do každoročně podávaného oznámení o příjmech, darech a závazcích dle zákona o střetu zájmů, a současně jsou povinni v oznámení o činnostech podle téhož zákona uvést, že jsou členy takových orgánů. Zatímco ostatní neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří nejsou veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů, takové povinnosti nemají, tj. mohou být členy orgánů podnikajících právnických osob, včetně těch, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, avšak o členství v takových orgánech ani o odměnách či jiných požitcích v této souvislosti získaných informovat veřejnost nemusí. Tato diferenciaci však v daném případě není nikterak opodstatněná.

Zpracovatel doporučuje novelizovat zákon o střetu zájmů buď tak,

- aby všichni členové zastupitelstev územních samosprávných celků **byli povinni podávat** každoročně oznámení o výši těchto odměn či jiných požitků získaných v souvislosti se členstvím v orgánech právnických osob, v nichž má majetkovou účast nebo hlasovací podíl územní samosprávný celek či stát, resp. o souhrnné výši příjmů v souvislosti s tímto členstvím získaných (dle obchodního zákoníku mohou totiž např. členové představenstev a dozorčích rad akciových společností pobírat nejen odměnu, ale též tantiému, tj. podíl na zisku společnosti)

anebo

---

<sup>30</sup> srovnej ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- všem členům zastupitelstev územních samosprávných celků **pobírání** takových odměn a požitků **zakázat**.

Stejně tak není např. důvod, proč by oznámení o osobním zájmu měli podávat pouze uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstva územního samosprávného celku, zatímco ostatní neuvolnění členové takovou povinnost nemají.

A dále z analýzy vyplývá, že „Jisté rozdíly mezi jednotlivými členy zastupitelstev územních samosprávných celků by mohly být s ohledem na jejich postavení zachovány. Jedná se o skutečnost týkající se zdrojů příjmů uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Z tohoto důvodu asi nelze po neuvolněných členech zastupitelstev územních samosprávných celků požadovat podání oznámení v plném rozsahu jako je tomu u uvolněných členů zastupitelstev, zejména pokud jde o příjmy ze závislé práce či samostatné výdělečné činnosti vykonávané vedle výkonu funkce neuvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku. Nicméně vzhledem k tomu, že již nyní jsou někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků (konkrétně radní, starostové a místostarostové) veřejnými funkcionáři podávajícími všechna oznámení dle zákona o střetu zájmů bez rozdílu, je otázkou, zda lze na tomto rozdílném postavení i nadále trvat. V případě kladné odpovědi by však neměl být činěn rozdíl mezi jednotlivými neuvolněnými členy zastupitelstev územních samosprávných celků.“

V závěru analýzy pak zpracovatel doporučuje:

„sjednocení předmětné právní úpravy v rámci zákona o střetu zájmů zařazením všech členů zastupitelstev územních samosprávných celků, tj. včetně neuvolněných, kteří v současné době nejsou veřejnými funkcionáři dle zákona o střetu zájmů, pod pojem veřejného funkcionáře v § 2 zákona o střetu zájmů a uložení povinnosti informovat o existenci jejich členství a výši odměn či dalších příjmů nebo požitků, které s tím souvisí, a to bez rozdílu“.

Vážené dámy a pánové děkuji za pozornost.

#### **Literature:**

- Vedral, J. Zákon o střetu zájmů. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 217 s. ISBN 80-7179-475-9.

#### **Contact – email**

*m.mazankova@kr-olomoucky.cz*