

# **Informace o rozhodování správních orgánů o přestupcích na úseku střetu zájmů**

## **1. Úvod – kdo byl osloven, co od něj bylo požadováno**

V závěru roku 2021 byly Odborem střetu zájmů a boje proti korupci osloveny obecní úřady obcí s rozšířenou působností (dále také „ORP“) a krajské úřady s prosbou o součinnost, která spočívala v zaslání rozhodnutí ve věci přestupků podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“).

Cílem získat podklady pro lepší zacílení metodické pomoci odboru vůči správním orgánům a dále také pro případnou aktualizaci dokumentu *Metodika pro správní orgány I. stupně příslušné k projednávání přestupků podle zákona o střetu zájmů* a *Standardy kontrol výkonu přenesené působnosti krajů na úseku střetu zájmů* (tento druhý dokument je součástí projektu Ministerstva vnitra, na kterém se spolupodílí mj. Ministerstvo spravedlnosti; dokument si klade za cíl sjednotit praxi na poli kontrol výkonu přenesené působnosti).

## **2. Kvantitativní analýza zjištěných skutečností**

### **2.1 Období vydání obdržených rozhodnutí (jedná se o rozhodnutí v širším slova smyslu)**

Roky 2018-2021

### **2.2 Počet dotázaných orgánů a počty obdržených rozhodnutí**

počet ORP, jež zaslaly rozhodnutí: 172

počet krajských úřadů, jež zaslaly rozhodnutí: 6

počet obdržených rozhodnutí: 2 270 (včetně 2x uplatněného nezákonného rozhodnutí příkazem)

### **2.3 Struktura obdržených rozhodnutí**

počet zasláných pravomocných rozhodnutí o uznání viny: 1 485 (bez započtení 2x uplatněného nezákonného rozhodnutí příkazem)

počet usnesení o odložení věci: 467

počet usnesení o zastavených řízeních: 245

počet usnesení o delegaci řízení: 13

počet usnesení o předání Policii ČR: 2

*Pozn. v některých případech byla zaslána pouze rozhodnutí o vině, tedy nikoliv jiné typy rozhodnutí. Případně byl s ohledem na rozsah agendy zaslán jen vzorek „typově“ vydávaných rozhodnutí. Uvedená data tedy nepředstavují úplný výčet rozhodnutí přestupkových orgánů v daném období.*

## **2.4 Právní kvalifikace jednání, kterým byl spáchán přestupek, nebo které zavdalo důvodné podezření ze spáchání přestupku**

Více než 99 % obdržených rozhodnutí (v širším slova smyslu) se týkalo přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů – tedy nepodání oznámení ve lhůtě stanovené zákonem, případně obdobným jednáním spáchaného přestupku podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů.

Méně než 1 % obdržených rozhodnutí (v širším slova smyslu) se týká přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů – tedy podání oznámení, ve kterém jsou uvedeny zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje, [spáchání přestupku podle ustanovení § 23 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů – tedy zákaz výkonu činnosti po stanovenou dobu od skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře podle § 6 zákona – se týká jediné zasláné rozhodnutí].

## **2.4 Ukládané sankce v případě vydání rozhodnutí o uznání vinny**

Nejčastější uloženou správní sankcí je správní trest pokuty (cca 80 %). Výše pokut v zasláných rozhodnutích se pohybuje od 300,- Kč do 158 000,- Kč; cca 98 % uložených pokut je ve výměře 1 000,- Kč, zbytek ve výměře nejčastěji 1 500 až 2 000 Kč, max. do výše 3 000 Kč, jeden případ pokuty ve výši 158 000 Kč [za spáchání přestupku podle § 23 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů].

V cca 20 % případů byl uložen správní trest napomenutí.

## **2.5 Ukládání povinnosti platit náklady řízení**

V naprosté většině případů je ukládána povinnost platit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč (ustanovení § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů). Při uplatnění moderace ve smyslu § 79 odst. 5 věta třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) došlo k nejvýraznějšímu snížení ve čtyřech případech, kdy uložená částka činila pouhou 1,- Kč.

## **3. Kvalitativní analýza zjištěných skutečností**

### **3.1 Nadužívání materiálního korektivu**

Nenaplnění materiální stránky přestupku je nejčastějším důvodem **odložení věci** ve smyslu § 76 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) nebo **zastavení řízení** ve smyslu § 86 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, ve věci podezření na spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) nebo odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů. **Ve většině případů pro dané závěry nebyly dány přesvědčivé a obhajitelné důvody.** Nenaplnění materiální stránky přestupků bývá kupříkladu konstatováno v případech, kdy ani do vydání předmětného usnesení nedošlo k následnému splnění řádně [tedy ve lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3 zákona o střetu zájmů] nesplněné oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů, aniž by v této záležitosti existovaly nějaké omluvitelné důvody. K uplatnění materiálního korektivu dochází rovněž v případech jednání, které má znaky souběhu přestupků (rovněž bez existence jakýchkoli dalších specifických důvodů).

V rozsahu a případech uplatňování materiálního korektivu existují velké rozdíly mezi jednotlivými správními orgány.

### 3.2 Nedostatečné odůvodňování správních rozhodnutí

Většina usnesení o odložení věci a zastavení řízení uplatňující materiální korektiv (viz výše bod 3.1.) by mohla být shledána jako nedostatečně odůvodněna.

O relativně vágní odůvodnění se opírá rovněž většina rozhodnutí, kterými byla vyslovena vina a uložen správní trest, a to obzvláště pokud jde o odůvodnění uložení druhu správního trestu a jeho výměry. V žádném z případů, kdy byla aplikována moderace povinnosti platit náklady řízení, nebylo snížení částky plně přesvědčivě zdůvodněno (tím není řečeno, že zde důvody nutně nebyly, jen to nebylo zřejmé z odůvodnění rozhodnutí).

Obecně lze většinu ze zaslaných rozhodnutí (v širším slova smyslu) označit za téměř nepřezkoumatelné (absence náležitého zdůvodnění).

### 3.4 Nerespektování zásady materiální pravdy

Podle § 3 správního řádu „[...] *postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 [správního řádu]*“. Uvedená zásada materiální pravdy je dále rozvedena zásadou vyhledávací ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu, podle kterého platí, že „[s]právní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost [tj. rovněž v řízení o odpovědnosti za spáchání přestupku], je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“

Správní orgány zásadu materiální pravdy a zásadu vyhledávací zcela nerespektují. V této souvislosti upozorníme např. na skutečnost, že v řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí vyslovující vinu za spáchání přestupku a ukládající správní trest nejsou při určování druhu výměry správního trestu (alespoň z odůvodnění předmětného rozhodnutí to vyplývá) zkoumány osobní (specificky pak sociálně-ekonomické) poměry pachatele, ač se podle ustanovení § 37 písm. f) přestupkového zákona „u fyzické osoby [příhlédne] k jejím osobním poměrům [...]“.

### 3.4 Přeceňování některých polehčujících okolností

Z polehčujících okolností bývá mimořádně velký důraz kladen na dosavadní přestupkovou bezúhonnost veřejného funkcionáře (resp. osoby, jež byla veřejným funkcionářem). Podobně bývá mimořádně velký důraz kladen na následné splnění povinnosti, jakkoli až po zahájení řízení o přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) nebo odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů, tedy v době, kdy obviněnému již zcela bezprostředně hrozí správně-trestní postih. Uvedený mimořádně velký důraz na obě tyto polehčující okolnosti (tím není řečeno, že by se o polehčující okolnosti nejednalo nebo by se k nim nemělo přihlížet) se projevuje v tom, že rovněž v případech, kdy nejsou známé jiné polehčující okolnosti, bývá v naprosté většině případů uložen správní trest pokuty v nejnižší možné výměře, tedy v částce 1 000 Kč, případně je důvodem pro uložení správního trestu napomenutí, nebo dokonce důvodem pro zastavení řízení z důvodu nenaplnění materiální stránky přestupku (materiální korektiv, viz výše bod 3.1).

### **3.3 Nedostatečné pojetí společenských zájmů chráněných zákonem o střetu zájmů**

Lze shrnout, že většina správních orgánů, které zaslaly svá rozhodnutí, nepřistupuje k ochraně společenských zájmů, které jsou vymezeny zákonem o střetu zájmů, v souladu s vůlí zákonodárce. Tento závěr vyplývá především ze skutečnosti, že v naprosté většině případů jsou ukládány správní tresty ve výši při dolní hranici zákonné výměry (viz výše bod 2.4), neodůvodněně často je řízení zastaveno, nebo dokonce je věc nezřídka bez přesvědčivých důvodů odložena (viz výše bod 3.1), dále s ohledem na povahu nedostatků, kterými trpí většina rozhodnutí o vině (nedostatečné odůvodnění rozhodnutí zejména pokud se jedná o uložení druhu správního trestu a jeho výměry; viz výše bod 3.2), jakož i na význam, který správní orgány přikládají polehčující okolnosti spočívající v následném splnění oznamovací povinnosti, jakkoli k tomu dojde až po zahájení řízení o přestupku (viz výše bod 3.4.), tedy až pod zcela bezprostřední hrozbou správně-trestního postihu. Připomeňme, že zákonodárce stanovil výši možných sankcí za přestupky podle zákona o střetu zájmů formou rozsahu možných částek, kdy je horní hranice stanovena na 50 000 Kč [přestupky dle § 23 odst. 1 písm. d) až f) či odst. 2 písm. b) až d)] a 250 000 Kč u některých jiných přestupků. Společenská škodlivost přestupků podle zákona o střetu zájmů je proto i s ohledem na stanovenou výši pokut pojímána jako relativně vysoká. Toto ale není ze strany správních orgánů promítáno do praxe.

Z uvedeného důvodu nebývá v odůvodnění správních rozhodnutí ve věci přestupku podle zákona o střetu zájmů (ať již je těmito vyslovena vina, nebo se jedná o usnesení o zastavení řízení, případně usnesení o odložení věci) kupříkladu dostatečně zhodnoceno ohrožení veřejného zájmu (ať již ve faktické nebo principiální rovině), jež bylo způsobeno znemožněním veřejnosti nebo orgánům veřejné moci (§ 14b odst. 3 zákona o střetu zájmů) nahlížet na informace týkající se daného veřejného funkcionáře (resp. osoby, jež byla veřejným funkcionářem) do Centrálního registru oznámení.

## **4. Závěr**

Odbor střetu zájmů a boje proti korupci si klade za cíl pokračovat v důkladnějším metodickém působení ve vztahu ke správním orgánům, které rozhodují o přestupcích, a to zejména v tom smyslu, aby při rozhodování bylo dosaženo smyslu a účelu zákona o střetu zájmů a zároveň také bylo vyhověno požadavkům správního trestání.