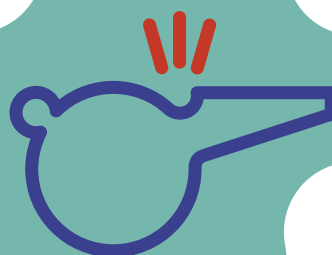


Komparativní studie ke střetu zájmů



Iceland 
Liechtenstein
Norway grants

Transparency International – Česká republika (TI) je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezení. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran, justici či organizovanému zločinu), TI také vyšetřuje konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.

Komparativní studie ke střetu zájmů

Praha, září 2022

Výstup byl zpracován jako součást projektu **Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu** financovaného z finančního mechanismu Fondů EHP 2014–2021 v rámci programu Řádná správa, jehož zpracovatelem je Ministerstvo spravedlnosti.

Zadavatel: Ministerstvo spravedlnosti České republiky

Dodavatel: Transparency International Česká republika

Autoři: Jan Dupák a Kryštof Doležal

Korektorka: Hana Škapová

Zadání

V rámci projektu *Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu* financovaného z finančního mechanismu Fondů EHP 2014–2021 v rámci programu Řádná správa, jehož zpracovatelem je Ministerstvo spravedlnosti, bylo organizaci Transparency International Česká republika zadáno zpracování **odborné publikace – komparativní studie** zaměřené na porovnání zahraničních právních předpisů regulujících střet zájmů u vybraných veřejných funkcionářů, včetně rozhodovací praxe kompetentních orgánů, a přehled a shrnutí příkladů dobré praxe ve vybraných státech v oblasti střetu zájmů.

Záměrem komparativní studie je poskytnout informace o právní úpravě střetu zájmů v jednotlivých státech, tuto úpravu shrnout a srovnat se stavem v České republice, poskytnout přehled o příkladech dobré praxe v jednotlivých státech a uvést přehledné shrnutí identifikovaných příkladů dobré praxe.

Komparace právní regulace se zabývá nástroji prevence střetu zájmů u volených zástupců lidu na celostátní, regionální a místní úrovni, členů vlády a vedoucích představitelů ústředních správních úřadů.

Obsahově se komparace věnuje problematice neslučitelnosti funkcí spočívající v nemožnosti souběhu výkonu některých veřejných funkcí (pravá inkompatibilita) nebo omezení vlastnictví nebo hospodářských aktivit veřejných funkcionářů (nepravá inkompatibilita). Dále je zaměřena na přechodné období spočívající v zákazu výkonu určitých činností po skončení výkonu veřejné funkce (cooling-off period). Komparace se také intenzivně věnuje oznamovacím povinnostem veřejných funkcionářů a míře transparentnosti ohledně právních a majetkových poměrů veřejných funkcionářů. Tyto aspekty jsou porovnávány především z hlediska právní síly právní úpravy, jejího obsahu, komplexnosti a vymahatelnosti. Právní úprava je zhodnocena z hlediska praktického fungování, se zaměřením na identifikaci příkladů dobré praxe.

Adresáty výstupu jsou zaměstnanci veřejné správy, především Ministerstva spravedlnosti. Zjištění budou zpracovatelem prezentována na mezinárodní konferenci k problematice střetu zájmů realizované v rámci projektu.

Srovnávanými zeměmi jsou: **Česká republika, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kanada, Německo, Norsko, Polsko, Rakousko a Španělsko.**

Kopie zadání je přílohou č. 1 této komparativní studie.

Obsah

Zadání	3	Itálie	36
Předmluva	6	Základní právní rámec	36
Úvod	7	Obecná definice střetu zájmů	37
Metodické poznámky	9	Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	37
Česká republika	10	Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	38
Obecně o České republice	10	Všeobecné zákazy	38
Základní právní rámec	10	Parlamentní úroveň	39
Obecná definice střetu zájmů	11	Vládní úroveň	39
Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	11	Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	40
Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	11	Parlamentní úroveň	40
Volení zástupci	11	Vládní úroveň	40
Jmenování funkcionáři	13	Místní úroveň	40
Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	14	Regulace vlastnictví médií	40
Volení funkcionáři	14	Ochranná doba	41
Jmenování funkcionáři	14	Oznámení o osobním zájmu	41
Omezení vlastnictví médií	14	Oznámení o činnostech a majetku	41
Ochranná doba	15	Parlamentní úroveň	41
Oznámení o osobním zájmu	15	Vládní úroveň	41
Oznámení o činnostech a majetku	15	Přijímání darů	42
Přijímání darů	16	Regulace lobbingu	42
Regulace lobbingu	17	Vymahatelnost právní úpravy	42
Vymahatelnost právní úpravy	17	Shrnutí a identifikace dobré praxe	43
Shrnutí a identifikace dobré praxe	17	Kanada	45
Francie	19	Základní právní rámec	46
Základní právní rámec	19	Obecná definice střetu zájmů	47
Obecná definice střetu zájmů	19	Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	47
Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	21	Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	47
Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	21	Parlamentní úroveň	48
Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	22	Jmenování funkcionáři a provinční úroveň	48
Ochranná doba	22	Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	49
Oznámení o osobním zájmu	23	Parlamentní úroveň	49
Oznámení o činnostech a majetku	23	Jmenování funkcionáři	49
Přijímání darů	25	Ochranná doba	50
Regulace lobbingu	25	Parlamentní úroveň	50
Vymahatelnost právní úpravy	25	Jmenování funkcionáři	50
Shrnutí a identifikace dobré praxe	27	Oznámení o osobním zájmu	51
Chorvatsko	28	Jmenování funkcionáři	51
Základní právní rámec	28	Členové Sněmovny reprezentantů a senátoři	51
Obecná definice střetu zájmů	29	Oznámení o činnostech a majetku	51
Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	29	Jmenování funkcionáři	51
Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	30	Členové Sněmovny reprezentantů a senátoři	52
Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	30	Přijímání darů	52
Ochranná doba	31	Jmenování funkcionáři	52
Oznámení o osobním zájmu	31	Členové Sněmovny reprezentantů a senátoři	52
Oznámení o činnostech a majetku	31	Regulace lobbingu	54
Přijímání darů	32	Vymahatelnost právní úpravy	54
Regulace lobbingu	32	Jmenování funkcionáři	54
Vymahatelnost právní úpravy	32	Členové Sněmovny reprezentantů a senátoři	54
Shrnutí a identifikace dobré praxe	34	Právní úprava střetu zájmů v provincii Québec	55

Právní rámec	55	Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	82
Institucionální zajištění a sankční systém	55	Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	83
Práva a povinnosti veřejných funkcionářů	56	Ochranná doba	84
Shrnutí a identifikace dobré praxe	56	Oznámení o osobním zájmu	84
Německo	58	Oznámení o činnostech a majetku	84
Základní právní rámec	59	Přijímání darů	84
Obecná definice střetu zájmů	60	Regulace lobbingu	84
Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	60	Vymahatelnost právní úpravy	85
Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	60	Shrnutí a identifikace dobré praxe	85
Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	60	Španělsko	87
Ochranná doba	61	Základní právní rámec	87
Oznámení o osobním zájmu	61	Obecná definice střetu zájmů	88
Oznámení o činnostech a majetku	61	Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	89
Přijímání darů	62	Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	89
Regulace lobbingu	63	Zákonodárci	89
Právní úprava střetu zájmů v Durynsku	63	Vrcholní představitelé výkonné moci	90
Zákonná úprava a definice střetu zájmů	63	Neslučitelnost činností – nepravá inkompatibilita	90
Institucionální zajištění a sankční systém	63	Zákonodárci	90
Práva a povinnosti veřejných funkcionářů	63	Vrcholní představitelé výkonné moci	90
Vymahatelnost právní úpravy	63	Společná pravidla	91
Shrnutí a identifikace dobré praxe	65	Ochranná doba	91
Norsko	67	Oznámení o osobním zájmu	92
Základní právní rámec	67	Oznámení o činnostech a majetku	92
Obecná definice střetu zájmů	68	Zákonodárci	92
Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	68	Vrcholní představitelé výkonné moci	92
Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	68	Přijímání darů	93
Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	69	Zákonodárci	93
Ochranná doba	69	Vrcholní představitelé výkonné moci	93
Oznámení o osobním zájmu	69	Regulace lobbingu	93
Oznámení o činnostech a majetku	69	Vymahatelnost právní úpravy	93
Přijímání darů	72	Zákonodárci	93
Regulace lobbingu	72	Vrcholní představitelé výkonné moci	94
Vymahatelnost právní úpravy	72	Úprava střetu zájmů ve Valencii	94
Shrnutí a identifikace dobré praxe	73	Obecná východiska	94
Polsko	74	Zákonná úprava a definice střetu zájmů	94
Základní právní rámec	74	Institucionální zajištění a sankční systém	95
Obecná definice střetu zájmů	75	Práva a povinnosti veřejných funkcionářů	95
Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	75	Shrnutí a identifikace dobré praxe	95
Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita	75	Závěr	98
Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita	76	Výsledky porovnávaných zemí	98
Ochranná doba	76	Nedostatečná právní úprava	98
Oznámení o osobním zájmu ad hoc	77	Středně účinná právní úprava	98
Oznámení o činnostech a majetku	77	Úprava s důrazem na morální integritu	99
Přijímání darů	77	Účinná a inspirativní právní úprava	99
Regulace lobbingu	78	Přehled dobré praxe	100
Vymahatelnost právní úpravy	78	Odlišnost přístupů k regulaci	101
Shrnutí a identifikace dobré praxe	79	Institucionální zakotvení a vymahatelnost právní úpravy	101
Rakousko	80	Neslučitelnost funkcí a vedlejší činnosti	101
Základní právní rámec	81	Nástroje pro větší transparentnost	102
Obecná definice střetu zájmů	81	Příloha č. 1 – zadání komparativní studie	103
Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů	81		

Předmluva

V průběhu vývoje moderní společnosti státní zřízení podléhají různým demokratizačním, ale i zcela opačným tendencím. V tzv. západním světě převládla ve správě věcí veřejných koncepce liberální demokracie a právního státu (vlády práva) mající své kořeny v různých epochách, od antiky přes reformaci a osvícenství až po různá hnutí 60. let. Ačkoliv těžko můžeme přijmout myšlenku, že tato koncepce je zároveň určitým koncem dějin, jak – zjednodušeně řečeno – naznačoval Fukuyama, směrem k demokratickému právnímu státu se vydala v průběhu 19. a 20. století řada zemí po celém světě.

Demokratický právní stát ovšem podléhá mnoha vnitřním i vnějším tlakům různého charakteru (ekonomickým a sociálním, geopolitickým apod.), a aby dobře fungoval a dostal svému jménu, je nutné o něj neustále pečovat, vyvažovat různé zájmy a tendence a často se (právě v mezích práva) bránit fenoménům, které ho mohou přivést k zániku. Některé fenomény jsou patrné na první pohled, mají relativně rychlý průběh a lehce představitelné důsledky (např. války, převraty nebo ekonomické krize). Jiné pak jsou latentní, dlouhodobé a alespoň v prvopočátku pro mnohé spíše abstraktní. Takové fenomény často mohou sloužit jako rozbuška pro explicitní projevy a další lehce identifikovatelné akce, které mohou demokratický právní stát pokud ne přímo zničit, pak alespoň velmi oslabit některé jeho parametry a výhody pro občany. Takové negativní vlivy stát logicky reguluje právními předpisy a podporuje tím svůj základní předpoklad fungování – rovnost před zákonem a vládu práva.

Fenoménem, který by se typicky dal zařadit do druhé skupiny, je korupce v širším slova smyslu. Přestože se tento pojem postupem času a během své existence ve veřejném porostu dosti vyprázdnil a boj proti korupci je bohužel v pojetí předvolebních kampaní především morálním kýčem (jak poznamenal prof. Bělohradský), jako reálná hrozba korupce nezmizela.

Korupce nabývá mnoha podob s různou intenzitou nebezpečnosti pro společnost a bývá doprovázena různými dalšími jevy, k nimž patří nehospodárnost, netransparentnost a střet zájmů. Všechny tyto jevy kromě některých hmatatelných dopadů (ekonomické ztráty) zejména podryvají důvěru ve fungování institucí (tj. ve výkon spravedlnosti, fungování voleb, médií, ale třeba i sportu apod.).

Jak již bylo zmíněno výše, logickou obranou demokratického právního státu proti podobným hrozbám je aktuální, přiměřeně robustní, srozumitelná a široce akceptovaná právní regulace doprovázená dalšími prvky, jako jsou integrita institucí nebo politická kultura vyžadující dodržování obecně přijímaných pravidel i bez hrozby přímého postihu.

Žádná komplexní právní úprava nespadne z nebe, vždy prochází určitým historickým vývojem, inspiruje se v jiných státech a právních oblastech nebo podléhá široké společenské diskusi. Nejinak tomu je u střetu zájmů, fenoménu, jehož aktéři sedí takzvaně na dvou židlích, nehájí zájmy veřejné, ale své osobní, nebo poškozují jednu organizaci na úkor druhé. Sebedokonalejší systém nemůže výskytu střetu zájmů zabránit, lze však pečlivě monitorovat trendy a nové společenské situace a vytvářet především preventivní mechanismy k zabránění střetům zájmů nebo alespoň ke zmenšení jeho negativních dopadů. Za tímto účelem – čerpání inspirace a analyzování společenských tendencí – se jako jedna z osvědčených metod jeví právě mezinárodní komparace.

Úvod

Právní úpravy střetu zájmů vykazují v některých ohledech zajímavé shodné rysy, a naopak v některých aspektech se porovnávané státy diametrálně odlišují. Společně mají všechny státy to, že jejich právní úprava byla přijata především v reakci na konkrétní kauzy, které ukázaly slabiny systému, jenž veřejným funkcionářům umožnil zneužít své veřejné funkce a obohatit sebe, své obchodní společnosti, příbuzné nebo známé. Ve většině zemí došlo k významným posunům v posledních deseti až patnácti letech. Především v západoevropských státech je vidět obdobný vývoj: V padesátých až osmdesátých letech 20. století byla nastavena základní pravidla neslučitelnosti hlavních veřejných funkcí buď v rámci volebních kodexů, nebo ve zvláštních zákonech. Zdá se, že po dlouhou dobu nebyl střet zájmů v rozsahu, který pokrývá tato analýza, příliš regulován. Postupné prorůstání byznysu a politiky ale vedlo k tomu, že především po roce 2010 začaly být přijímány komplexní a podrobné úpravy prevence střetu zájmů.

Společně mají porovnávané právní úpravy také to, že hlavní pravidla pro neslučitelnost veřejných funkcí vyplývají z ústav a jsou dále rozpracována a doplňována v jednotlivých zákonech. Některé státy zákonné normy doplňují obsáhlými etickými kodexy, které obsahují i procesní postupy a nástroje pro vymáhání zavedených pravidel. Ve federacích je často na jednotlivých autonomních útvarech, jak pravidla pro střet zájmů v rámci mantinelů stanovených federálním právem stanoví. to vytváří značné rozdíly v právní úpravě na regionální a místní úrovni i v rámci jednoho státu, proto se analýza v těchto případech věnuje vždy jedné vybrané autonomní entitě, která byla identifikována jako inspirativní.

Všechny srovnávané právní úpravy jsou postaveny na tom, že úplatkářství nebo zneužití pravomoci veřejné osoby je trestným činem. Pojetí těchto trestných činů se mezi zeměmi neliší a vždy představuje pro veřejného funkcionáře hrozbu přísného trestu, včetně odnětí svobody. Trestněprávní rovina tak není u jednotlivých států podrobněji rozebírána, protože hmotněprávní úprava nejrelevantnějších trestných činů je napříč zeměmi téměř totožná a liší se pouze v míře vymahatelnosti nebo v citlivosti orgánů činných v trestním řízení na jednání, které v souvislosti s výkonem veřejných funkcí nastává. Problematika střetu zájmů je, podobně jako jiné oblasti lidského chování, regulována na škále od norem morálních, vymáhaných neformálními společenskými sankcemi, přes normy pozitivní, závazně určující pravidla chování, jejichž porušení v určité intenzitě je kryto sankcemi správního práva, přičemž ve specifických případech a za dosažení značné intenzity nastupují prostředky práva trestního (jakožto prostředku *ultima ratio*). Vymahatelnost správněprávních norem upravujících problematiku střetu zájmů závisí na jejich kvalitě a na schopnostech či možnostech institucí, které je prosazují. Navíc tyto normy bývají nezřídka normami imperfektními, tedy takovými, které postrádají přímé sankce. Tento přístup je mnoha právními řády zvolen s vědomím toho, že se v daném právním řádu vyskytují normy trestního práva, které závadné jednání při naplnění příslušné míry intenzity, jakožto i dalších podmínek, postihují.

Obdobně je napříč všemi zkoumanými úpravami shodně upraven koncept podjatosti v rozhodování. Jestliže může veřejný funkcionář z titulu své funkce vydávat rozhodnutí (typicky ve správním řízení), je stejně jako další úřední osoby vázán obecnými pravidly pro vyloučení se z rozhodování, pokud by měl nějaký vztah k projednávané věci nebo účastníkům řízení. Předpoklady pro uplatnění tohoto postupu, včetně řešení tohoto typu střetu zájmů, jsou ve všech zemích téměř totožné a odpovídají i pojetí procesních norem (především správního řádu) v České republice. V porovnávaných státech se liší pouze četnost situací, v nichž se veřejní funkcionáři mohou ocitnout a kdy by byli povinni tato pravidla uplatnit.

Totéž platí pro regulaci střetu zájmů v zadávání veřejných zakázek, pokud by vrcholný veřejný funkcionář mohl být zapojen do zadávacího řízení nebo jiným způsobem ovlivnit výběr dodavatele. Tato úprava je harmonizovaná evropskými zadávacími směrnici a národní úpravy členských států Evropské unie pouze příslušná jednotná pravidla promítají do svých zákonů o zadávání veřejných zakázek.¹

Je třeba podotknout, že se tato analýza věnuje především voleným funkcionářům a v případě jmenovaných veřejných funkcionářů pouze těm, kteří jsou členy vlády nebo vedoucími ústředních orgánů státní správy, případně zastávají obdobné funkce na regionální nebo místní úrovni. Komparativní studie se nezabývá regulací střetu zájmů ve státní službě nebo u pracovníků veřejného sektoru. V mnoha státech existují funkce na úrovni nejvýše postavených státních úředníků, kteří mají blízko k pozici ministrů – typicky státní, parlamentní nebo osobní tajemníci. V každém státě se jejich postavení liší, proto se tato komparace zabývá regulací střetu zájmů těchto funkcionářů jen tehdy, když jejich pravomoci a postavení odpovídají spíše členství ve vládě.

Hodnocení dobré praxe u jednotlivých států se může lišit podle postavení hodnotící osoby. Podrobná úprava sice může postihovat všechny zdánlivě myslitelné oblasti, záleží však na skutečné vymahatelnosti nastavených pravidel. Bude zřejmě panovat shoda v tom, že cílem je zajistit skutečnou funkční prevenci střetu zájmů; pokud jsou pravidla pouze na papíře, nemají valný smysl a mohou být dokonce zneužitelná v politickém boji. Proto je analýza doplněna i o odkazy na případy střetu zájmů veřejných funkcionářů v jednotlivých státech, které buď ukazují, že je možné dožadovat se odpovědnosti veřejných funkcionářů, nebo naopak ukazují slabiny nastaveného systému.

Zjištěné ukázky dobré praxe jsou zmíněny podrobně u jednotlivých států a souhrnně včetně přehledové tabulky na konci této studie.

Metodické poznámky

Úprava v každém z porovnávaných států je podrobně rozebrána v jednotlivých kapitolách. Text je koncipován takovým způsobem, že lze část o vybrané zemi číst i bez znalosti ostatních. V rámci jednotlivých částí jsou zjištění strukturována jednotně dle jednotlivých opatření pro prevenci střetu zájmů. Zvolila-li některá země zcela oddělenou úpravu pro volené a jmenované veřejné funkcionáře, jsou podle toho rozděleny i popisy jednotlivých opatření.

V rámci komparace byla u každé porovnávané země krátce věnována pozornost také problematice lobbingu, protože se jedná o související úpravu, která v těch zemích, kde je lobbování alespoň nějak regulováno, doplňuje nastavená pravidla pro prevenci střetu zájmů. Pokud jsou na základě pravidel pro střet zájmů omezeny vedlejší činnosti nebo vlastnická práva veřejných funkcionářů, stává se tak i v souvislosti s omezením prostoru pro zneužívání funkce nejen u těchto funkcionářů, ale i u třetích osob, které jsou z různých důvodů s funkcionáři v kontaktu. Proto jsou podstatná i pravidla pro transparentní vztahy mezi veřejnými funkcionáři a těmi, kdo se je snaží ovlivnit v jejich rozhodování.

¹ Seznam tzv. evropských zadávacích směrnic je uveden spolu s odpovídajícími prováděcími předpisy na stránkách Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zde: <https://www.uohs.cz/cs/legislativa/verejne-zakazky/evropska-unie.html>
Klíčovým ustanovením pro předcházení střetu zájmů v zadávacích postupech je článek 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, dostupné zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024&qid=1666681971027>

Studie se u každého státu zabývá regulací tzv. „cooling-off period“, tedy „zákazu po určité době po skončení výkonu veřejné funkce vykonávat práci nebo obdobnou činnost u subjektu podnikajícího v oblasti působnosti orgánu veřejné moci, ve kterém veřejný funkcionář funkci vykonával (např. u subjektu, který byl uchazečem o veřejnou zakázku, o níž veřejný funkcionář ve funkci rozhodoval)“, jak ji definuje samotné zadání. pro lepší srozumitelnost textu je používán český ekvivalent „ochranná doba“.

V rámci popisu zákonů a institucí u jednotlivých států jsou uvedeny i původní názvy v úředním jazyce daného státu, aby byla zajištěna lepší dohledatelnost zmiňovaných pojmů. Není-li měnou určitého státu euro, je u peněžních částek uveden rovněž zaokrouhlený přepočítaný počet do měny EUR v kurzu zveřejňovaném Evropskou centrální bankou ke dni 1. září 2022². Oddíly k jednotlivým porovnávaným zemím jsou řazeny abecedně. Analýza je zpracována k právnímu stavu v září 2022.

2 Údaje zveřejňuje Evropská centrální banka na svých stránkách zde: https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/index.en.html

Česká republika

Obecně o České republice

Česká republika je **parlamentní republikou** s dvoukomorovým parlamentem. Do dolní komory – Poslanecké sněmovny – se volí poměrným systémem, do horní komory – Senátu – většinovým systémem. Poslanecká sněmovna vyslovuje důvěru vládě v čele s předsedou vlády, v jehož rukou je výkonná moc. Vláda je složena z ministrů, kteří vedou jednotlivá ministerstva nebo jsou tzv. ministry bez portfeje. Ministerstev je zřízeno 14. Obdobné postavení jako ministerstva má 17 dalších ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele však nestojí ministr.³ Hlavou státu je přímo volený prezident, jenž má kromě velkého množství jmenovacích pravomocí spíše reprezentativní roli.

Územní samospráva má dvě úrovně. Vyššími územními samosprávnými celky je 13 krajů a hlavní město Praha. V těchto celcích se volí zastupitelstvo, jež na základě rozložení sil v něm vybírá krajskou radu v čele s hejtmanem. Místní samosprávu představuje přes šest tisíc obcí, které se rozlišují podle rozsahu svých pravomocí do tří stupňů. V obcích se také volí zastupitelstvo, které vybírá radu, v jejímž čele stojí starosta. Malé obce radu netvoří. Velká města mohou nabýt statusu statutárního města a členit se na samosprávné městské části nebo obvody. Na samosprávné městské části se dělí i hlavní město Praha.

Základní právní rámec

Ústava České republiky jako součást ústavního pořádku, tedy norma nejvyšší právní síly, stanoví základní požadavky na neslučitelnost vrcholných veřejných funkcí.

Klíčovou normou je potom **zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů**, který vymezuje veřejné funkcionáře a stanoví jejich práva a povinnosti spočívající v zákazu výkonu některých vedlejších činností, zákazu získávání peněz z veřejných rozpočtů a povinnosti podávání různých typů oznámení.

V § 2 zákona o střetu zájmů jsou vyjmenováni **veřejní funkcionáři**, na něž se zákon vztahuje. Funkcionáři jsou rozděleni do dvou skupin. Podle odstavce 1 se jedná o poslance, senátory, členy vlády, vedoucí ústředních orgánů státní správy, členy kolektivních orgánů některých ústředních orgánů státní správy, vedení Nejvyššího kontrolního úřadu, veřejného ochránce práv a jeho zástupce, některé nejvýše postavené úředníky (především náměstký člena vlády) a poté představitele samospráv. Ustanovení § 2 odst. 2 vymezuje další veřejné funkcionáře, kteří bývají apolitičtí, tj. vedoucí a představení bezpečnostních sborů, organizačních složek státu, úřadů územních samosprávných celků nebo veřejných společností, pokud jsou oprávněni nakládat s finančními prostředky nad 250 000 CZK (10 000 EUR), bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání nebo realizaci veřejné zakázky, rozhodují ve správním řízení nebo se podílí na vedení trestního stíhání.⁴

V jednotlivých ustanoveních pak zákon o střetu zájmů stanoví, na které funkcionáře v rámci osobní působnosti zákona se daná povinnost vztahuje. Nejzásadnější rozdíly jsou obsaženy v úpravě vedlejších činností funkcionářů. Pouze na členy vlády a vedoucí ústředních orgánů státní správy se vztahují zákazy týkající se získávání veřejných prostředků v rámci veřejných zakázek, dotací a investičních pobídek. Na druhou stranu poslancům ani senátorům není zakázáno podnikat ani provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost.

Určité odstupňování povinností dopadá i na členy orgánů samospráv, v jejichž případě však zákon činí rozdíl mezi těmi, kteří jsou pro výkon funkce uvolněni, a těmi, kteří nikoliv. Platí přitom, že vyšší nároky jsou kladeny na zastupitele uvolněné, neboť jim je finančně kompenzováno to, že místo svého původního povolání vykonávají právě funkci v orgánu samosprávy na plný úvazek. V některých případech je zohledněn také rozsah pravomocí samosprávy, ve které funkcionář působí.

3 § 1 a 2 kompetenčního zákona

4 Poněvadž nejsou tyto apolitičtí veřejní funkcionáři předmětem této analýzy, následující text se jich ve většině případů nedotýká, i když se v něm mluví o všech veřejných funkcionářích dle zákona o střetu zájmů.

Obecná definice střetu zájmů

Obecná definice je stanovena v § 3 zákona o střetu zájmů. Je formulována jako základní povinnost zdržet se každého jednání, při kterém mohou osobní zájmy jednotlivce ovlivnit výkon jeho funkce. Takovým osobním zájmem se rozumí zájem, který přináší samotnému veřejnému funkcionáři, osobě jemu blízké nebo právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem či osobou jemu blízkou majetkový či jiný prospěch nebo jinou výhodu.

Pokud dojde ke střetu zájmu se zájmem osobním, nesmí funkcionář upřednostnit svůj osobní zájem před zájmy, které je povinen prosazovat a hájit. Zejména pak nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že využije svého postavení či informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového prospěchu, nebo tím, že dá svolení k užití svého jména ve spojení se svou funkcí ke komerčním reklamním účelům. V případě těchto omezení je však nutné mít na paměti, že se jedná o ustanovení dopadající na všechny veřejné funkcionáře vyjmenované zákonem o střetu zájmů, a proto se bude lišit, jakým způsobem mají být dodržovány, případně vymáhány.

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

V České republice nebyl zřízen samostatný specializovaný orgán, který by byl pověřen agendou střetu zájmů. Gestorem zákona o střetu zájmů je Ministerstvo spravedlnosti,⁵ které plní také některé úkoly spojené s touto agendou, například vedení Centrálního registru oznámení. Ministerstvu spravedlnosti poskytuje součinnost řada orgánů veřejné správy, včetně úřadů územních samospráv, jako tzv. podpůrné orgány, jenž dodávají údaje o veřejných funkcionářích působících v těchto orgánech ministerstvu jako centrálnímu evidenčnímu orgánu a informují veřejné funkcionáře o povinnostech spočívajících v zápisu do Centrálního registru oznámení.⁶ Některé sankční pravomoci byly dány úřadům obcí s rozšířenou působností, tj. obcím s největším rozsahem pravomocí.

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Volení zástupců

Ústava v čl. 21 stanoví, že nikdo nemůže být současně členem obou komor Parlamentu. Tato neslučitelnost vzniká *ex constitutione*, a to okamžikem, kdy dojde k časově pozdějšímu zvolení na jednu z těchto funkcí.⁷ Funkce poslance či senátora není slučitelná s funkcí poslance Evropského parlamentu.⁸

Dále pak čl. 22 Ústavy stanoví, že s funkcí **poslance či senátora** není slučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon. Soudcem se zde rozumí jakýkoliv soudce, tedy jak soudce obecného či ústavního soudu, tak soudce kupříkladu Evropského soudního dvora.⁹ Ujme-li se poslanec či senátor některé ze zmíněných funkcí, jeho mandát poslance či senátora zaniká dnem, kdy tak učinil. Sankcí za porušení těchto omezení je zánik původního mandátu poslance či senátora. K zániku funkce je nutné, aby se daná osoba funkce skutečně ujala.

Zákon o střetu zájmů v § 5 odst. 3 stanoví, že s funkcí poslance či senátora je neslučitelný výkon funkce v pracovním či služebním poměru, pokud se jedná o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se při výkonu státní správy rozhoduje na ministerstvu či jiném správním úřadu, na státním zastupitelství či soudu, v bezpečnostních sborech, ozbrojených složkách České republiky, Nejvyšším kontrolním úřadu, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři

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

6 § 14a zákona o střetu zájmů

7 Příkladem z nedávné doby může být například kauza senátora Hlavatého, jehož mandát senátora zanikl okamžikem jeho zvolení poslancem. Více zde: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/hlavaty-se-stal-poslancem-a-prisel-o-misto-senatora-v-lednu/r~ce6cdf1ebff011e789880025900fea04/>
Podstatné je v této souvislosti uvést, že původní mandát zaniká již okamžikem zvolení, a nově zvolený poslanec či senátor si nemůže mezi těmito dvěma funkcemi vybírat.

8 § 53 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu

9 BAROŠ, J., HERC, T., JÄGER, P., LANGÁŠEK, T., MAJERČÍK, L., MATOUŠEK, L., MLSNA, P., POPOVIČOVÁ, L., POSPÍŠIL, I., RYCHETSKÝ, P., UHL, P. Ústava České republiky: Komentář. Čl. 22, bod 10 [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-11]. ASPI_ID KO1_1993CZ. ISSN 2336-517X.

Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, státních fondech a v Kanceláři Veřejného ochránce práv. Zároveň však platí, že pokud se člen Parlamentu na rozhodovací činnosti v rámci moci výkonné nepodílí, toto omezení neplatí.

Výkon funkce poslance, senátora či zastupitele územních samosprávných celků není dle jednotlivých zákonů zřizujících předmětné instituce slučitelný s funkcí prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu¹⁰, veřejného ochránce práv nebo jeho zástupce¹¹, člena Rady Energetického regulačního úřadu¹², člena Rady Českého telekomunikačního úřadu¹³, člena orgánu nezávislé kontroly zpravodajských služeb¹⁴, člena Rady České televize¹⁵, člena Rady Českého rozhlasu¹⁶, finančního arbitra nebo jeho zástupce¹⁷, předsedy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí¹⁸, předsedy Úřadu pro dopravní infrastrukturu¹⁹, předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů²⁰, ředitele krajského úřadu²¹ nebo ředitele Magistrátu hl. města Prahy²².

Pouze pro poslance a senátory pak platí, že nesmějí být členy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání²³ ani členy Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství²⁴. Rovněž nesmějí zastávat funkci člena bankovní rady České národní banky²⁵, být členy Rady Státního fondu kinematografie²⁶, členy Rady Ústavu pro studium totalitních režimů²⁷, členy rady Státního fondu kultury²⁸ a členy Rady České tiskové kanceláře²⁹.

Pouze pro obecní a krajské zastupitele platí, že nesmějí být zařazeni k výkonu povolání či služby na tom obecním či městském úřadě nebo jeho části, kde jsou zastupiteli, za předpokladu, že by na takové pozici vykonávali státní správu vztahující se k územní působnosti této obce či města.³⁰ pro krajské zastupitele nadto platí, že nesmějí vykonávat funkci na ministerstvu či jiném ústředním orgánu státní správy.³¹

Poslanci, senátoři a uvolnění zastupitelé nesmějí zastávat funkci člena Rady pro rozpočtovou odpovědnost. Poslanci a senátoři pak tuto funkci nesmějí zastávat po dobu tří let od zániku jejich mandátu.³²

- 10 § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
11 § 2 a 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv
12 § 17b zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon
13 § 107 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
14 § 12e zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky
15 § 5 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi
16 § 5 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu
17 § 6 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi
18 § 19c zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích
19 § 4 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře
20 § 52 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů
21 § 69 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích
Z dílce zákona systematickým výkladem v porovnání s ustanovení o řediteli Magistrátu Hl. m. Prahy plyne, že člen zastupitelstva nesmí vykonávat tuto funkci pouze na úřadu samosprávy, kde působí jako veřejný funkcionář.
22 § 81 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
23 § 7 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání
24 § 83b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů
25 § 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.
V ustanovení výčet neslučitelných funkcí není výslovně uvedena funkce senátora. Tato mezera vznikla tím, že Česká národní banka byla zřízena dříve než Senát Parlamentu České republiky, a dosud nebyla, na rozdíl od ostatních obdobných případů, opravena. Překlenutí se však výkladem.
26 § 15 zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizí
27 § 7 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů. Zároveň však platí, že členové této rady nesmějí být členy politických stran a hnutí. Zastupitelům – nestraníkům však v členství, zdá se, nic nebrání.
28 § 3 zákona č. 239/1992 Sb., o státním fondu kultury ČR
29 § 5 zákona č. 517/2002 Sb., o změně opatření v soustavě ÚSÚ
30 § 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů
31 § 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů
32 § 27 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Na osoby narozené před 1. prosincem 1971 vykonávající některé funkce ve vedoucím postavení ve veřejné správě se vztahuje **lustrační zákon**³³, který jako předpoklad pro výkon funkce stanoví podmínku, že daná osoba nesměla být v období od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989 funkcionářem Komunistické strany, příslušníkem Státní bezpečnosti, členem Lidových milic a obdobných složek totalitního komunistického režimu. V říjnu 2022 projednala česká vláda návrh novely, která by působnost lustračního zákona vztáhla i na členy vlády a náměstky vlády.³⁴ Lustrační zákon se dříve na členy vlády vztahoval, avšak toto omezení bylo od roku 2015 zrušeno.

Jmenování funkcionáři

Článek 70 Ústavy stanoví, že člen vlády nesmí vykonávat funkce, které jsou neslučitelné svou povahou s výkonem funkce člena vlády. Podrobnosti stanoví zákon. Tento článek sice neobsahuje jasné pravidlo ohledně toho, co člen vlády smí a nesmí vykonávat, ovšem zakládá ústavní předpoklad takového omezení na zákonné úrovni. Zmínku o postavení člena vlády ve vztahu k jiným funkcím na úrovni ústavního pořádku nalezneme v čl. 82 Ústavy, který stanoví, že výkon funkce soudce je neslučitelný s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě.

Případy neslučitelnosti výkonu funkce jmenovaných funkcionářů nalezneme zejména v jednotlivých zákonech upravujících rozdílné složky veřejné moci. Neslučitelný je tak výkon funkce člena vlády či vedoucího představitele ústředního správního úřadu s členstvím v Radě Českého rozhlasu³⁵, v Radě České televize³⁶, Radě Energetického regulačního úřadu³⁷, radě Českého telekomunikačního úřadu³⁸, a dále s funkcí prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu³⁹, předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů⁴⁰, předsedy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí⁴¹, s funkcí veřejného ochránce práv a jeho zástupce⁴², s funkcí finančního arbitra a jeho zástupce⁴³, s členstvím v Radě Státního fondu kinematografie⁴⁴, členstvím v Radě Státního fondu kultury ČR⁴⁵, s členstvím v Radě České tiskové kanceláře⁴⁶ a s funkcí předsedy Úřadu pro dopravní infrastrukturu⁴⁷. Insolvenčním správcům je pak pozastaveno právo funkci vykonávat ke dni, kdy začali vykonávat funkci člena vlády či vedoucího ústředního správního úřadu.⁴⁸ Obdobně platí i o patentových zástupcích.⁴⁹

Pouze pro členy vlády pak platí neslučitelnost s členstvím v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání⁵⁰ a v radě Ústavu pro studium totalitních režimů⁵¹, dále s funkcí člena Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství⁵², člena orgánu nezávislé kontroly zpravodajských služeb⁵³ a člena rady Úřadu pro studium totalitních režimů⁵⁴.

33 Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky.

34 Návrh novely zákona je k dispozici zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCGKBT55U>

35 § 5 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu

36 § 5 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi

37 § 17b zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon

38 § 107 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

39 § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

40 § 52 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

41 § 19c zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích

42 § 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

43 § 6 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi

44 § 15 zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizí

45 § 3 zákona č. 239/1992 Sb., o státním fondu kultury ČR

46 § 5 zákona č. 517/2002 Sb., o změně opatření v soustavě ÚSÚ

47 § 4 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

48 § 9 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích

49 § 14 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích

50 § 7 zákona č. 231/2000 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

51 § 7 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů

52 § 83b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů

53 § 12e zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky

54 § 7 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů

Nejasná je neslučitelnost funkcí s členstvím v bankovní radě České národní banky⁵⁵, kdy je zřejmé, že jejím členem nesmí být člen vlády, avšak není jasné, zda jím může být jiný představitel ústředního správního úřadu. Z dikce zákona však plyne, že jím nesmí být nikdo, u koho by jeho střet zájmů mohl ohrozit nezávislost a nestrannost výkonu funkce člena bankovní rady. Obdobně nejednoznačná konstrukce s nejasným závěrem je pak i u funkcí člena Rady pro rozpočtovou odpovědnost⁵⁶.

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Volení funkcionáři

Omezení dopadající do majetkové sféry poslanců, senátorů a zastupitelů samospráv uvolněných pro výkon funkce spočívá v tom, že takovému veřejnému funkcionáři, který zastupuje stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má stát či územní samosprávný celek podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna, pouze náhrada hotových výdajů.

Jmenování funkcionáři

Jmenování funkcionáři, zde členové vlády a vedoucí představitelé ústředních správních úřadů, jsou ve svém soukromoprávním jednání značně omezeni, a to zejména tím, že dle § 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů nesmějí tito funkcionáři podnikat nebo vykonávat jinou samostatně výdělečnou činnost, být členy statutárního, řídicího, dozorčího či kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, ani být v pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu, nejedná-li se o poměr, v kterém působí z titulu veřejné funkce.

Členové vlády a vedoucí ústředních orgánů státní správy navíc nesmějí od roku 2017 získávat veřejné prostředky z dotací, investičních pobídek nebo veřejných zakázek. Zakaz se vztahuje i na osoby, v nichž funkcionář vlastní více než 25% podíl anebo je ovládá. Zakazy jsou postavené na tom, že k předmětnému jednání nesmí dojít, takže vymahatelnost závisí na schopnostech zadavatelů zakázek a poskytovatelů dotací a pobídek dohlédnout na to, že k jednání v rozporu s pravidly nedojde.⁵⁷

Omezení vlastnictví médií

Pro veřejné funkcionáře dle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů platí **zákaz provozování rozhlasového a televizního vysílání** dle § 4a zákona o střetu zájmů. Jedná se o zásadní omezení spojené s výkonem těchto funkcí, neboť přímo zasahuje do ústavně zaručeného práva na svobodu podnikání a vlastnického práva. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 11. února 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17⁵⁸ potvrdil ústavní konformitu této úpravy, která tak zůstala součástí právního řádu. Stejně jako další veřejní funkcionáři, ani volení zástupci tedy nesmějí být provozovateli rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavateli periodického tisku ani společníky, členy nebo ovládajícími osobami právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku. Namísto je zmínit, že za porušení tohoto pravidla hrozí dvojí sankce, jednak pokuta za naplnění skutkové podstaty přestupku podle téhož zákona, a jednak sankce zákazu výkonu hlasovacích práv ve společnosti provozující rozhlasové a televizní vysílání držení veřejným funkcionářem. Porušení tohoto pravidla by pak vedlo k absolutní neplatnosti právního jednání.

55 Dle § 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance

56 § 27 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. pro členy vlády zároveň platí nemožnost tuto funkci vykonávat po dobu tří let od odchodu z vlády.

57 § 4b–4c zákona o střetu zájmů. Podrobný rozbor současných omezení obchodních aktivit členů vlády, praktických problémů s jejich aplikací, plánované novelizace a potřebné úpravy jsou popsány v článku: DUPÁK, Jan. Aktuální vývoj v prevenci střetu zájmů veřejných funkcionářů. *Soukromé právo*, 2022/3, s. 5–11. ISSN 2533-4239. Zveřejněno rovněž zde: <https://www.transparency.cz/aktualni-vyvoj-v-prevenci-stretu-zajmu-verejnych-funkcionaruu/>

58 Dostupné zde: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=110717&pos=1&cnt=2&typ=result>

Ochranná doba

Pro vyjmenované veřejné funkcionáře, tedy zejména členy vlády, předsedy ústředních správních úřadů a uvolněné zastupitele platí, že po skončení výkonu funkce nesmí po dobu 1 roku být společníkem či působit v orgánech podnikající právnické osoby, ani uzavřít pracovněprávní vztah s podnikatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud takový subjekt v posledních 3 letech před dnem skončení výkonu funkce daného veřejného funkcionáře uzavřel smlouvu se státem, orgánem územně samosprávného celku či právnické osoby zřízené zákonem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a daný funkcionář o ní rozhodoval, byť i zprostředkovaně.⁵⁹

Oznámení o osobním zájmu

Veřejní funkcionáři mají ustanovením § 8 zákona o střetu zájmů stanovenou povinnost při jednání ústavního či jiného státního orgánu nebo orgánu územní samosprávy, jakož i při jednání orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, **oznámit svůj vztah k projednávané věci**, a to ústně v průběhu jednání, nejpozději před tím, než se přistoupí k hlasování o věci. Prohlášení musí být součástí zápisu, je-li vyhotovován.

Obdobná povinnost se vztahuje i na všechny (tedy navíc i neuvolněné) zastupitele na základě zákonů upravujících fungování územních samospráv.⁶⁰ Povinnost oznámit střet zájmů nastává, pokud by podíl zastupitelů územní samosprávy na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech dané samosprávy mohl znamenat výhodu nebo škodu pro ně samotné, osoby jim blízké nebo jimi zastupované. Ač je cíl této úpravy a zákona o střetu zájmů shodný, konstrukce, kterou k jeho dosažení volí, se liší. Zákon o střetu zájmů požaduje, aby byl střet zájmů oznámen v průběhu jednání, nejpozději před hlasováním o věci. Zákon o fungování samospráv vyžadují, aby byl střet zájmů oznámen již před započítáním jednání. Zákon o střetu zájmů zavádí přestupkovou odpovědnost za porušení této odpovědnosti, ostatní zákony nikoliv.

Ani jedním z uvedených předpisů není zakázáno, aby se veřejný funkcionář hlasování zúčastnil a třeba i záměr podpořil. Podle metodického stanoviska Ministerstva vnitra k jednání orgánů samospráv⁶¹ je na morálním postoji a politické odpovědnosti funkcionáře, aby zvážil důsledky zapojení se do hlasování ve střetu zájmů.

Oznámení o činnostech a majetku

Veřejných funkcionářů se týká relativně široká oznamovací povinnost, dle které podávají prostřednictvím Centrálního registru oznámení⁶² vedeném Ministerstvem spravedlnosti **oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích**. Tato oznámení se činí společně a rozlišují se na tři druhy podle toho, kdy se podávají. Existuje tak oznámení vstupní, průběžné a výstupní. Ve vstupním oznámení se popisují skutečnosti ke dni předcházejícímu den nástupu do funkce. Veřejný funkcionář je povinen toto oznámení učinit do 30 dnů ode dne, kdy jej do Centrálního registru oznámení zapíše podpůrný orgán (tj. typicky instituce, kde veřejný funkcionář působí). Průběžné oznámení se týká výhod získaných během výkonu funkce a podává se za každý kalendářní rok do 30. června roku následujícího. Výstupní oznámení obsahující údaje ke dni ukončení výkonu funkce pak funkcionář podává do 30 dnů ode dne, kdy podpůrný orgán do Centrálního registru oznámení skutečnost o ukončení výkonu funkce zapsal.

Po věcné stránce jsou funkcionáři povinni ve smyslu § 9 a násl. zákona o střetu zájmů hlásit své podnikatelské a jiné samostatně výdělečné **činnosti**, členství v podnikajících právnických osobách, členství v orgánech podnikajících právnických osob, zaměstnání a služební či jiný obdobný poměr, provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku, a to i tehdy, pokud žádná z uvedených skutečností nenastala.

59 § 6 zákona o střetu zájmů

60 § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 34 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a § 51 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Tyto zákony nejsou v gesci Ministerstva spravedlnosti, nýbrž Ministerstva vnitra.

61 Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 8/2011, zabývající se otázkou aplikace § 83 odst. 2 zákona o obcích. Dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2011.aspx>

62 Dostupný zde: <https://cro.justice.cz/>

Dále jsou povinni úplně, přesně a pravdivě oznámit **majetek**, který vlastní ke dni předcházejícímu nabytí funkce, a majetek, který nabyli v průběhu funkce. Oznamují se věci nemovité, cenné papíry či práva s nimi spojená, podíly v obchodních korporacích a věci movité v rozsahu podle toho, který druh oznámení se podává. V případě oznámení vstupního jde o věci movité přesahující hodnotu 500 000 CZK (20 000 EUR), v případě oznámení průběžného a výstupního pak o věci movité, jejichž jednotlivá hodnota přesáhla 50 000 CZK (2 000 EUR), pokud jejich souhrnná hodnota přesáhla částku 500 000 CZK (20 000 EUR).

Dále je nutné oznámit nesplacené **závazky**. Rozsah oznamovaných informací je opět určen druhem oznámení. V případě oznámení vstupního se oznamují nesplacené závazky přesahující v jednotlivém případě výši 100 000 CZK (4 000 EUR). V případě průběžných a výstupních oznámení pak platí, že je nutné oznámit nesplacené závazky, pokud jejich souhrnná výše přesáhla 100 000 CZK (4 000 EUR).

Oznamují se i jakékoliv peněžité **příjmy** nebo jiné majetkové výhody, včetně darů, pokud jejich výše přesáhne v kalendářním roce 100 000 CZK (4 000 EUR).

Všechny typy oznámení veřejných funkcionářů jsou přístupná veřejnosti v **Centrálním registru oznámení** na základě žádosti. Původně zavedený systém volného přístupu on-line bez jakékoliv registrace byl v důsledku nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020⁶³ znemožněn, protože soud zrušil ustanovení zákona o střetu zájmů vymezující rozsah zveřejňovaných údajů z důvodu narušení práva na ochranu soukromí. Problematický dle něj nebyl samotný fakt, že jsou oznámení veřejně přístupná, ale velký rozsah veřejných funkcionářů, k jejichž údajům měla veřejnost přístup bez jakýchkoliv překážek. až novelou zákona o střetu zájmů účinnou od 1. července 2022 byl vyjasněn způsob přístupu do Centrálního registru oznámení, tj. na základě žádosti.⁶⁴ Osoby, kterým je oznámení veřejného funkcionáře poskytnuto, jej smí využít pouze za účelem kontroly dodržování zákonných povinností ze strany veřejného funkcionáře.⁶⁵

Ministerstvo spravedlnosti náhodným výběrem vybírá ročně nižší desítky oznámení, která důkladně **prověří**. Za tímto účelem je využíván přístup do státních databází, ministerstvo však nemá přístup k daňovým přiznáním. Ministerstvo získává poznatky o neplnění oznamovacích povinností také na základě podnětů veřejnosti především prostřednictvím on-line nástroje⁶⁶ přímo v Centrálním registru oznámení. Ročně jde o desítky až stovky podnětů. Ve většině případů nejsou v podnětech obsaženy skutečnosti nasvědčující neúplnosti nebo nepravdivosti oznamovaných údajů nebo nejsou tyto nedostatky při kontrole potvrzeny. Určitá část podnětů ale vypovídá o neuvedení pravdivých nebo úplných údajů a vede k zaslání oznámení o přestupku příslušnému přestupkovému orgánu Ministerstvem spravedlnosti.⁶⁷

Přijímání darů

Pravidla pro přijímání darů veřejnými funkcionáři nejsou nastavena, pouze může vzniknout povinnost uvést dary jako příjem či získaný majetek v majetkovém přiznání.

63 Dostupný na: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=111021&pos=1&cnt=1&typ=result>

64 V mezidobí od odložení vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu uplynutím roku 2020 byl způsob nahlížení do Centrálního registru oznámení sporný. Po určité období nebyl přístup veřejnosti vůbec možný.

65 § 13 a 14b zákona o střetu zájmů

66 Dostupný zde: <https://cro.justice.cz/verejnost/podnet>

67 V prvních dvou letech od spuštění Centrálního registru oznámení, tj. od 1. září 2017, došlo k postoupení 49 podnětů přestupkovým orgánům. Zpráva o přezkumu hodnocení dopadů regulace zákona č. 14/2017 Sb. Ministerstvo spravedlnosti, Odbor střetu zájmů a boje proti korupci. Dostupná zde: <https://www.justice.cz/documents/2509270/0/Zpr%C3%A1va+o+p%C5%99ezkumu+hodnocen%C3%AD+dopad%C5%AF+regulace+z%C3%A1kona+%C4%8D.+14+2017+Sb..pdf/6fe7c3e9-97a8-4b94-9944-334543041c58>

Regulace lobbingu

Lobbing není v České republice nijak regulován. Stanovení pravidel pro lobbování bylo začleněno mezi reformy v rámci komponenty č. 4.3 „Protikorupční reformy“ v rámci českého Národního plánu obnovy z evropského Nástroje pro oživení a odolnost (*Recovery and Resilience Facility*) s předpokládaným termínem dokončení na začátku roku 2026. Implementace má být provedena přijetím návrhu zákona o lobbování v gesci Ministerstva spravedlnosti.⁶⁸

Vymahatelnost právní úpravy

V České republice je regulace střetu zájmů vymáhána především prostřednictvím **přestupkové odpovědnosti** stanovené zákonem o střetu zájmů. Projednáváním přestupků jsou pověřeny obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Místní příslušnost se určuje podle bydliště veřejného funkcionáře. Neoprávněné nakládání s údaji získanými z Centrálního registru oznámení sankcionuje Úřad pro ochranu osobních údajů.

V oblasti střetu zájmů vrcholných veřejných funkcionářů nejsou nastavena etická pravidla. Na úrovni samospráv je výskyt etických kodexů častější; většinou bývá obsažen i požadavek na nestranný a nezávislý výkon funkce či předcházení střetu zájmů.⁶⁹ Samotné jednání ve střetu zájmů v rozporu s obecnou definicí není postižitelné. To znamená, že postižitelné není ani zákonem zakázané ohrožení veřejného zájmu veřejným funkcionářem, když se odvolává na svou funkci v záležitostech souvisejících s jeho osobními zájmy nebo když dá svolení k využití svého jména ke komerčním reklamním účelům.

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Lze shrnout, že poslanci a senátoři předně nesmějí vykonávat funkci v druhé komoře parlamentu než té, jejíž jsou členem. Dále nesmějí vykonávat úřad prezidenta republiky, funkci soudce a další funkce, u kterých tak stanoví zákon. Ústavněprávním důsledkem porušení této povinnosti je ztráta funkce poslance či senátora. Dále jsou poslanci a senátoři při výkonu svého mandátu povinni upřednostňovat obecný zájem nad svým vlastním a mají povinnost střety zájmů hlásit. Podnikat či vykonávat jinou výdělečnou činnost mohou takřka neomezeně, s výjimkou vlastnění a provozování médií. Poslanců a senátorů se týká i vcelku rozsáhlá oznamovací povinnost ohledně jejich majetku a příjmů.

Postavení a omezení zastupitelů územních samosprávních celků se pak velmi podobá úpravě týkající se poslanců a senátorů. Liší se však tím, že jejich pozice není do přílišných podrobností upravena samotným ústavním pořádkem, tedy těžiště úpravy řešení jejich střetu zájmu leží na zákonodárci. Platí, že zastupitelé se dělí na dvě skupiny: zastupitelé uvolnění pro výkon funkce a zastupitelé, kteří pokračují ve svém původním povolání. Obecně platí, že jednotlivé případy neslučitelnosti funkcí uvedené výše se vztahují na zastupitele uvolněné i neuvolněné, zatímco omezení vycházející ze zákona o střetu zájmů pouze na zastupitele uvolněné. Na starostu se tato omezení vztahují vždy, i když není pro výkon funkce jako zastupitel uvolněn. Totéž platí i pro místostarosty a členy rady v obcích, které mají širší pravomoci.

Jak bylo zmíněno výše, členové vlády jsou z povahy jimi vykonávané činnosti velmi omezeni ve svých dalších aktivitách. Totéž, byť v poněkud menší míře, lze říci i o vedoucích představitelích ústředních správních úřadů. Klíčovým rozdílem mezi těmito dvěma skupinami je absence přímé politické odpovědnosti ve vztahu k lidu jako zdroji státní moci u vedoucích představitelů ústředních správních úřadů. Zákon o střetu zájmů pracuje s těmito dvěma skupinami společně, avšak další právní předpisy, jak bylo demonstrováno výše, tak nečiní, a častěji odkazují pouze na členy vlády nebo uvádí samostatný výčet vrcholných veřejných funkcionářů bez dodržení jakéhokoliv jednotného systému. Zvolené legislativně-technické řešení vymezení veřejných funkcionářů napříč českým právním řádem způsobuje značnou nepřehlednost v právní úpravě. to může komplikovat především kontrolu a vymáhání těchto pravidel, především to ale ukazuje nedostatek jednotné koncepce v organizaci veřejné správy. O složitosti systému vypovídá i velké množství zákonů, které problematiku neslučitelnosti funkcí upravují.

68 Více informací zde: <https://www.planobnovy.cz/instituce-a-regulace-a-podpora-podnikani-v-reakci-na-covid-19>

69 Srov. Etický kodex člena Zastupitelstva Plzeňského kraje, dostupný zde: <https://www.plzensky-kraj.cz/eticky-kodex-clena-zastupitelstva-plzenskeho-kraje>

Lze shrnout, že na členy vlády i vedoucí představitele ústředních správních úřadů dopadá rozsáhlá oznamovací povinnost, obdobně jako je tomu u jiných veřejných funkcionářů. Nadto pro ně, na rozdíl od funkcionářů volených, platí značná omezení co do jejich soukromoprávní sféry, zejména omezení možnosti podnikat či být zaměstnán.

Nastavená pravidla odpovídají standardu v jiných srovnávaných zemích, ale stále chybí regulace některých klíčových prvků (přijímání darů, lobbying, etická pravidla). Česká republika je jedinou zemí ve srovnání, která nemá nastavena žádná pravidla pro přijímání darů vrcholnými veřejnými funkcionáři. Nastavená ochranná doba je krátká a zaměřuje se pouze na úzce vymezený okruh činností.

Ministerstvo spravedlnosti je aktivní především v kontrolní činnosti v oblasti majetkových přiznání a oznámení o činnostech, závazcích a příjmech. Pravidelně je vyhodnocováno plnění povinnosti učinit úplná a pravdivá oznámení. Například na základě kontroly průběžných oznámení za rok 2020 bylo orgánům obce s rozšířenou působností zasláno přes 3 000 podezření na spáchání přestupku.⁷⁰

Decentralizace sankčních mechanismů na obce s rozšířenou působností má na vymahatelnost právní úpravy negativní vliv. V rámci rozšířené soustavy se u jednotlivých přestupkových orgánů jedná o nezvyklou a zřídka agendu, ve které navíc mohou vystupovat přední představitelé státu nebo veřejní funkcionáři působící v jejich regionu. Úředníci obcí s rozšířenou působností pak mohou pociťovat očekávání rozhodnutí ve prospěch veřejného funkcionáře nebo nemusí ustát skutečný tlak s takovým rozhodnutím spojený, na rozdíl od specializovaných a proškolených úředníků v eventuálním samostatném orgánu.

Negativní dopady tohoto systému jsou viditelné především u vymáhání zavedené povinnosti učinit oznámení o osobním zájmu, které je přestupkovými orgány řešeno spíše formalisticky a její nedodržování není příliš aktivně vymáháno.

Česká úprava je nadstandardní pouze v rozsahu omezení přijímání veřejných prostředků členy vlády, případně pokud jde o zákaz ovládání médií, v praxi je však vymahatelnost těchto ustanovení obtížná.

70 Více zde: <https://justice.cz/web/msp/aktuality?clanek=rok-20-2>

Francie

Francie, celým názvem **Francouzská republika**, je zastupitelskou demokracií s poloprezidentským systémem vládnutí. Jedná se o unitární stát.

Zákonodárná moc se skládá zejména z dvoukomorového parlamentu tvořeného Národním shromážděním (*Assemblée nationale*; dolní komora složená z přímo volených poslanců) a Senátem (*Sénat*; horní komora složená ze senátorů volených nepřímo sborem volitelů složeným z lokálních politiků, jež může být v legislativním procesu Národním shromážděním přehlasována). Tomuto parlamentu je pak odpovědná **vláda**, v jejímž čele stojí předseda vlády jmenovaný přímo voleným prezidentem. Vláda je ve francouzském pojetí širší exekutivou, přičemž převážná část její činnosti se odehrává v Radě ministrů. Na úrovni vlády jsou zařazeni také pověření ministři (*ministre délégué*), kteří jsou přiděleni běžným ministrům a mají na starosti určitou konkrétní oblast.

Radě ministrů předsedá **prezident republiky**, který má v poloprezidentském systému silnější postavení díky oprávnění rozpustit Národní shromáždění apod. je však úkolem předsedy vlády, aby implementoval legislativu a řídil vládní kroky. Podle toho, zda spolu prezident a předseda vlády politicky souzní, se jedná buď o velmi akceschopnou vládu, nebo naopak o vládu omezenou⁷¹. Ve francouzském systému státní správy figuruje i řada nezávislých ústředních správních úřadů.⁷² Ty jsou zakládány zákony, které určují jejich fungování, míru nezávislosti, způsob obzavování a mechanismus získávání finančních zdrojů.

Územně se Francie člení na 18 regionů (*régions*), z nichž je 5 zámořskými územími. Regiony nemají vlastní zákonodárné orgány a jsou zaměřeny spíše na správu rozpočtu prostřednictvím svých volených regionálních rad (*conseil régional*). Hlavou regionu je předseda regionální rady (*président des conseils régionaux*). Jednotlivé regiony se dělí na přibližně 100 departmentů (*département*), v nichž jsou voleny rady departmentů (*conseil départemental*), v jejichž čele stojí předseda rady departmentu představující výkonnou moc na této úrovni. Departmenty se dělí na okresy (*arrondissement*), které jsou složeny z kantonů (*canton*), avšak jedná se pouze o administrativní jednotky, které nemají své volené představitele. Nejnižší administrativní a zároveň samosprávnou jednotkou jsou obce (*commune*).⁷³ Téměř 37 000 obcí je spravováno obecními radami (*conseil municipal*), jež jsou přímo voleny občany a mají 7 až 69 členů. Rada obce pak ze svého středu určuje starostu (*maire*), který je pověřen především výkonem zákonů na území obce a zajištěním veřejného pořádku. Starosta může mít až několik náměstků (*adjoint au maire*).

Základní právní rámec

Ústava z roku 1958⁷⁴ stanoví základní pravidla pro nemožnost současného výkonu některých funkcí pro nejvyšší patra francouzské politiky. Jednotlivé případy neslučitelností jsou však pro nižší funkcionáře obsahem zvláštních zákonů. Otázky neslučitelnosti funkcí členů parlamentu upravuje **volební kodex**.⁷⁵

71 *Jedná se o období tzv. kohabitace, tedy situace, ve které je předseda vlády z odlišné části politického spektra než prezident. Vzhledem k poloprezidentskému systému vlády, který je ve Francii praktikován, tato situace znamená částečnou rozhodovací paralýzu, ve které je prezident nucen hledat ad hoc podporu pro své agendy. Na přelomu tisíciletí vedla zkušenost z kohabitace prezidenta Jacquese Chiraca a premiéra Lionela Jospina ke zkrácení funkčního období prezidenta ze sedmi na pět let a k synchronizaci termínu voleb tak, aby byla zaručena vysoká míra šance na souhru těchto dvou ústavních aktérů.*

72 *Jedná se například o Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Energetickou regulační komisi nebo Národní komisi pro informační technologie a občanské svobody. Úplný přehled úřadů je dostupný zde: https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/07/Obligations-declaratives-des-responsables-publics_2022.pdf Také na tyto orgány se vztahují pravidla pro prevenci střetu zájmů.*

73 *V případě velkých obcí nastává situace, kdy je jedna obec složena z více kantonů.*

74 *Dostupná zde: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000571356/>*

75 *Dostupný zde: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070239/>*

Klíčovým předpisem týkajícím se problematiky střetu zájmů je ve Francii **zákon o transparentnosti politického života** (*loi relative à la transparence de la vie publique*; dále také „**zákon o transparentnosti**“)⁷⁶, který existuje jak v podobě běžného, tak organického⁷⁷ zákona. Tento zákon je základním předpisem tzv. prevenční části francouzské legislativy týkající se střetu zájmů, neboť jeho hlavním účelem je situacím střetu zájmů předcházet, případně pro ně stanovovat řešení. Do přijetí zákona v roce 2013 byla podchycena pouze represe případného zneužití střetu zájmů ve formě trestněprávních postihů. to však vzhledem k principům její aplikace nepokrývalo všechny případy, kdy ke střetu zájmů docházelo, což vedlo právě k přijetí zákona o transparentnosti politického života.⁷⁸ Volena bývá i odkazovací úprava, kdy zvláštní zákon, upravující například vznik konkrétního správního úřadu či organizační složky státu, zavede povinnost určitého okruhu adresátů řídit se obecným předpisem o transparentnosti.

Podstatnou roli ve francouzské právní úpravě hrají etická pravidla.⁷⁹ Východiskem je **zákon o etice a právech a povinnostech úředníků** (*loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*)⁸⁰, který mj. zavádí pozice etických poradců jednotlivých veřejnoprávních institucí, včetně místních samospráv, nemocnic nebo veřejných univerzit.⁸¹ Etičtí poradci jsou osobami, které poskytují funkcionářům v rámci instituce, v níž pracují, návrhy řešení, jak naložit s případnou situací střetu zájmů či jak jí předejít. Platí však, že nejdůležitější případy si může celostátní orgán zabývající se problematikou střetu zájmů, popsany níže, atrahovat a vydat k nim stanovisko sám.

Před přijetím zákona o transparentnosti v roce 2013 byl střet zájmů postižitelný pouze v případech, kdy jednání naplnilo znaky poměrně široce vymezeného trestného činu opatření nezákonné výhody (*prise illégale d'intérêt*) ve smyslu článku 432-12 **trestního zákoníku**⁸², který pokrývá situace ohrožení nestrannosti veřejného funkcionáře i zneužití pravomoci tohoto funkcionáře. Francouzský systém trestněprávní represe se od českého značně liší, neboť přestupky jsou ve Francii řešeny jakožto tripartice přestupky-přečiny-zločiny, a k jejich projednávání jsou příslušné zvláštní soudy.⁸³ Trestněprávní postihy veřejných funkcionářů za porušení stanovených pravidel tak ve Francii nejsou vzácné a trestněprávní sankce se mohou uplatňovat v závažných případech i poté, co byl historicky zavedený represivní systém doplněn v roce 2013 o preventivní mechanismy.

Obecná definice střetu zájmů

Přijetím zákona o transparentnosti v roce 2013 byla zakotvena úplná definice toho, co je střet zájmů. Ten je tak ve Francii definován jako situace, kdy je soukromý či veřejný zájem funkcionáře v rozporu s jiným veřejným zájmem, a to takovým způsobem, že se vyskytují třeba jen pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti tohoto funkcionáře při výkonu jeho povinností.⁸⁴ Zákonné ustanovení přímo vymezuje situace, ve kterých se může veřejný funkcionář ocitnout ve střetu

- 76 Účinný od února 2014. Dostupný zde: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315/>
Anglický překlad dostupný zde: <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Act-no.-2013-907-dated-11-October-2013-on-transparency-in-public-life.pdf>
- 77 Ve Francii se jako organický zákon označuje takový zákon, který je v hierarchii právních norem řazen mezi Ústavu a běžné zákony. Kromě odlišného legislativního procesu (potřeba kvalifikované většiny) se vyznačuje také tím, že před zařazením do sbírky zákonů dochází k předběžné kontrole ústavnosti Ústavní radou. Jedná se o zosílenou míru demokratické i soudní kontroly nad těmito důležitými zákony, podobně jako je tomu v České republice u zákonů v režimu čl. 40 Ústavy.
- 78 Politickým spouštěčem přijetí této úpravy byl případ, kdy francouzský ministr pro rozpočtovou politiku lhal o existenci svých skrytých bankovních účtů ve Švýcarsku, což založilo podezření z daňových úniků. Více viz: <https://www.france24.com/en/20130402-ex-france-budget-minister-admits-lying-over-secret-swiss-account-cahuzac-hollande>
Výsledkem této aféry pak bylo právě přijetí výše zmíněné legislativy a zřízení samostatného úřadu, jehož hlavní agendou je střet zájmů.
- 79 Ve Francii existuje povinnost velkých soukromých podniků zavést plán prevence korupce, jehož součástí jsou i etické kodexy. Takový postup je ve veřejném sektoru silně doporučen. Toto vychází ze čl. 17 zákona o transparentnosti, boji proti korupci a modernizaci hospodářského života (*Sapin 2*), dostupného zde: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000033558666
- 80 Dostupný zde: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032433852/>
- 81 Podrobnosti jsou stanoveny vyhláškou, dostupnou zde: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034411018>
- 82 Dostupný zde: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044569907
K tomuto ustanovení v průběhu let vznikla robustní judikatura upřesňující situace, kdy se použije.
- 83 Více k systému správního trestání ve Francii viz např. studie českého Parlamentního institutu z roku 2017, dostupná na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=77480>.
- 84 Čl. 2 odst. 1 zákona o transparentnosti

zájmů. Tento rozporný soukromý či veřejný zájem může být přímý i nepřímý, majetkový i morální. Je třeba, aby takový zájem byl v rozporu s jiným veřejným zájmem, a to jak věcně, tak místně či časově. Posuzovat je třeba i intenzitu rozporu, která je vyhodnocována právě kritériem pochybností o nestrannosti a nezávislosti funkcionáře. Na rozdíl od jiných zemí je ve Francii důvodem k závěru, že se jedná o střet zájmů určitého funkcionáře, také situace jiného veřejného zájmu, což stojí za povšimnutí. Veřejný funkcionář tedy musí dbát i na to, aby například v čele určitého úřadu nepůsobil ve prospěch jiné veřejné instituce nebo administrativního celku, jehož je představitelem.⁸⁵

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

Úřad, který je ve Francii pověřen problematikou týkající se střetu zájmů, se nazývá **Vysoký úřad pro transparentnost veřejného života** (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – HATVP*; dále jen „Úřad“). Tato instituce byla ustanovena v roce 2014 jakožto nezávislý stálý správní úřad, který nemůže být úkolován vládou a ani se jí nezodpovídá. Na vládu je navázán prostřednictvím finančních zdrojů, nakládá však s nimi autonomně⁸⁶. Úřad za svou činnost odpovídá pouze Účetnímu dvoru (*Cour des Comptes*), který je nejvyšším kontrolním orgánem⁸⁷, a parlamentu, zejména jeho příslušným komisím. V čele úřadu stojí třináctičlenný sbor, jemuž náleží rozhodovací pravomoc nad činností Úřadu. V čele tohoto sboru stojí předseda Úřadu, který je jmenován prezidentem republiky na základě ústavy.⁸⁸ Dalších šest členů je voleno z řad členů nejvyšších soudních instancí svými kolegy a zbývajících šest členů je jmenováno vždy po dvou kandidátech předsedou Národního shromáždění, předsedou Senátu a vládou jako celkem. Při výběru členů je dodržován systém genderové vyrovnanosti. Vedoucí členové Úřadu svůj mandát nemohou opakovat a jsou sami podřízeni kontrole Úřadu ohledně svých vlastních oznámení o zájmech a o majetku.⁸⁹ Celkově má Úřad přibližně 65 úředníků, kteří se zabývají převážně agendou střetu zájmů.⁹⁰ Mimo ni je však Úřad pověřen i dohledem nad lobbisty a správou jejich oznámení, přičemž touto agendou se zabývá jen minimální část Úřadu. Úřad je ve Francii považován za silnou instituci, která, byť není nadaná samostatnou sankční pravomocí, má moc ovlivnit politické dění ve státě, neboť její zjištění mohou vést až k mediálně vynucené rezignaci některých členů vlády.⁹¹

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Základním pramenem pro neslučitelnost funkcí ve Francii je ústava, která ve svém čl. 23 stanoví, že funkce **člena vlády** je neslučitelná s jakoukoliv jinou veřejnou funkcí na celostátní úrovni. To znamená, že není možné být ani členem parlamentu a členem vlády zároveň.

Pro funkci **prezidenta** nejsou zavedena žádná zákonná omezení ve výkonu jiných funkcí nebo činností.

85 <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#prevent-conflict-of-interest-rp>
V praxi však neexistuje mnoho situací, ve kterých by mohlo ke střetům dvou veřejných zájmů při výkonu funkce veřejného funkcionáře docházet, a to z důvodu rozsáhlého systému neslučitelností funkcí. Už za účinnosti zákona o transparentnosti se však dříve jednalo zejména o střet zájmů místních zastupitelů, kteří působili ve prospěch své obce na národní úrovni v celostátních orgánech.

86 *Sám tedy rozhoduje o tom, jak s přidělenou částkou naloží. Více viz: <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/institution/list/#an-independent-administrative-authority>*

87 *Jedná se o jakousi obdobu českého NKÚ, v případě Francie se však institucionálně jedná o hybrid mezi soudem a správním úřadem.*

88 *Současnou politickou realitou Francie je, že se předsedou Úřadu stává osoba s velkou morální integritou, těšící se všeobecné důvěře. Současný předseda (druhý v pořadí) je kupříkladu bývalým předsedou Účetního dvora. Více zde: <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/institution/organisation/le-college/>*

89 *Čl. 19 zákona o transparentnosti*

90 *Zpráva o činnosti HATVP za rok 2021, s. 24. Dostupné z https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/07/web_HATVP_RA2021_210722_EN.pdf*

91 *Např. v roce 2021 byl pověřený ministr Griset donucen k rezignaci poté, co byl nepravomocně odsouzen za chyby v oznámení o majetku, na což upozornil právě HATVP. Více viz <https://www.rtl.fr/actu/justice-faits-divers/condamne-le-ministre-des-pme-alain-griset-demissionne-du-gouvernement-7900104268>*

Volební řád v člancích LO137 – LO144⁹² vymezuje funkce, které nesmějí vykonávat **členové parlamentu**. Kumulace funkcí poslance a senátora je zakázána.⁹³ Funkce člena parlamentu je rovněž neslučitelná zejména s funkcí člena Evropského parlamentu, náhradníka poslance nebo senátora, člena Hospodářské, sociální a ekologické rady, soudce, starosty či jeho náměstka, předsedy či místopředsedy rady regionu, departementu nebo obce, a dále s jinou nevolenou veřejnou funkcí, s výkonem funkcí svěřených jiným státem nebo mezinárodní organizací a s některými dalšími případy. Článek LO297 volebního řádu stanoví, že tato pravidla platí i pro senátory.

Neslučitelnost funkcí je upravena i pro **starosty obcí**. Starosta nesmí být zároveň předsedou rady departementu nebo rady regionu ani členem Evropské komise. Dále nesmí působit ve vrcholných orgánech Evropské centrální banky nebo francouzské centrální banky (Banque de France).⁹⁴ Pravidel pro neslučitelnosti funkcí je celá řada a jsou formulována i velice kazuisticky.⁹⁵

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Článek 23 Ústavy **členům vlády** zakazuje kromě výkonu jiných veřejných funkcí i výkon jakéhokoliv zaměstnání či povolání v privátní i státní sféře a jakoukoliv funkci v hospodářských a jiných komorách. pro členy vlády platí navíc specifická úprava dle čl. 8 zákona o transparentnosti, jímž je zakázáno během výkonu funkce **disponovat finančními nástroji** nebo nad nimi vykonávat dohled. Jejich vlastnictví si ale mohou ponechat. Systém, který člen vlády zvolí k naplnění tohoto požadavku, je povinen předložit Úřadu ke schválení.

Členové parlamentu nesmějí vykonávat vedoucí funkce ve státních společnostech. V soukromých subjektech mají zakázáno vykonávat vedoucí funkce ve výkonných i dozorčích orgánech, a to nejen v podnikatelských subjektech, ale i ve vyjmenovaných neziskových institucích. Výslovně se zakazuje také poskytování poradenských služeb nebo ovládání společností zaměřených na tuto činnost. Omezen je rovněž výkon právnických povolání. Výslovně je zakázáno uvádět v souvislosti s funkcí jakoukoliv propagaci finančního, průmyslového nebo obchodního podniku.

Veřejným funkcionářům je zakázáno **uzavírat smlouvy** se složkami státu, a to jak přímo, tak prostřednictvím podílů v ovládaných společnostech. Porušení tohoto zákazu představuje obohacení ze střetu zájmů, které může být považováno i za trestný čin opatření nezákonné výhody (*prise illégale d'intérêt*). O tom, zda jsou určité funkce či povolání v privátním sektoru slučitelné s výkonem funkce, rozhoduje Úřad, a to na základě čl. 23 zákona o transparentnosti. V rámci trestného činu opatření nezákonné výhody jsou řešeny i situace na lokální úrovni, a to tím, že se výslovně připouštějí některá jednání do určité velikosti obcí a do určité hodnoty předmětného majetku. Jedná se například o převody movitého či nemovitého majetku starostovi nebo jeho náměstkovi, nabývání majetku pro výkon jejich profesní činnosti apod.

Vlastnictví **médií** není veřejným funkcionářům nikterak omezováno.

Ochranná doba

Veřejný funkcionář nesmí po ukončení výkonu funkce po dobu tří let vykonávat jakoukoliv aktivitu týkající se společností, s nimiž jednal z pozice státní moci či nad kterými vykonával dozor či kontrolu. Toto omezení se týká situací, kdy by funkcionář vstupoval do pracovních či obdobných vztahů⁹⁶, měl majetkovou účast v dotčených společnostech či vykonával poradenskou činnost pro takové společnosti.⁹⁷ V případě pochybností může funkcionář vyhledat radu

92 Dostupný zde: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000006148466/#LEGISCTA000006148466

93 V případě zvolení poslancem funkce senátora zaniká dle čl. 138 volebního zákoníku.

94 Čl. L2122-4 všeobecného kodexu místních a regionálních orgánů. Dostupné zde: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000021479406

95 Některá pravidla jdou až tak daleko, že byl například neslučitelný výkon funkce starosty nebo jeho náměstka v obci nad 5 000 obyvatel s činností dobrovolného hasiče v téže obci. Čl. 2122-5-1 obecného kodexu místních a regionálních orgánů ve znění do 27. 11. 2021, dostupný zde: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000021479279

96 Může se jednat jak o zaměstnání, tak o výkon svobodných povolání, ale například také o založení obchodní společnosti.

97 Čl. 23 odst. II. zákona o transparentnosti

Úřadu. Ten je nadán kontrolou těchto situací, přičemž hodnotí i to, zda plánované zaměstnání nemůže představovat osobní obohacení funkcionářů a zda nemůže poškodit zájem na dobré pověsti veřejné správy a na zvyšování míry důvěry společnosti ve veřejnou správu.⁹⁸

Míra kontroly nad veřejnými funkcionáři co do později vykonávaných povolání se liší podle stupně jejich zařazení. Nejdůslednější je pochopitelně u ministrů a volených funkcionářů. Proces kontroly spočívá v tom, že funkcionář, který plánuje provozovat určitou soukromou aktivitu, je povinen tento svůj záměr ohlásit Úřadu, který prověří, zda plánovaná aktivita může obnášet rizika trestního či etického charakteru.⁹⁹ Na základě svého šetření pak může danou aktivitu zakázat, povolit či povolit s výhradami, kdy stanoví konkrétní podmínky, za jakých je možné aktivitu uskutečňovat.¹⁰⁰ Při kontrole etického rozměru neslučitelnosti Úřad sleduje, zda plánovaná aktivita nenaruší důstojnost a integritu funkcionářem dříve vykonávané funkce. Dále Úřad prověřuje, zda výkon této aktivity nezaloží či neodhalí možný střet zájmů v době, kdy funkcionář funkci vykonával. Důsledkem tohoto opatření je, že funkcionář nesmí využít svou funkci jako přípravu pro osobní rekvalifikaci či kvalifikaci v určitém oboru. Kontrola trestního rozměru možného střetu zájmů při plánované činnosti je zajímavá v tom, že při ní dochází k výkladu ustanovení trestního zákoníku Úřadem, přičemž ve chvíli, kdy Úřad dojde k závěru, že plánovaná aktivita musí vést k naplnění skutkové podstaty trestného činu, tuto aktivitu zakáže.¹⁰¹

Oznámení o osobním zájmu

Ministři ani pověřeni ministři se nemohou účastnit projednávání věci ve vládě z důvodu existence střetu zájmů. V takových případech se příslušná osoba vyloučí z projednávání a výnosem převede pravomoc na jiného člena vlády. Veškeré tyto výnosy musí být zveřejněny na stránkách vlády.¹⁰²

Oznámení o činnostech a majetku

Na volené i jmenované funkcionáře se předně vztahuje úprava ohledně zveřejňování jejich poměrů. Podle ní jsou povinni uvést majetek ve svém vlastnictví, a to včetně spoluvlastnických podílů. Pokud je některý majetek ve společném jmění manželů nebo registrovaných partnerů, vztahují se oznamovací povinnosti také na něj. Dále jsou funkcionáři povinni deklarovat své zájmy. Ve Francii jsou tedy rozlišovány **dva druhy oznámení** povinných pro veřejné funkcionáře, a to oznámení o majetku a oznámení o zájmech.

Vzhledem k územnímu členění Francie se tato povinnost vztahuje na široký **okruh funkcionářů**, jimiž jsou poslanci, senátoři, členové vlády, poslanci Evropského parlamentu, předsedové rad regionů či departmentů, starostové měst s více než 20 000 obyvateli, vysoce postavení členové státní správy, poradci prezidenta, ministrů, členů vlády, předsedy Senátu a Národního shromáždění, ředitelé různých úřadů (úřad departmentu, obecní úřad aj.), vedoucí představitelé státem vlastněných subjektů a předsedající osoby sportovních svazů.¹⁰³ Oznámení musí podávat také prezidentští kandidáti. Úřad je však pouze zveřejňuje, aniž by došlo k věcnému přezkumu.¹⁰⁴

98 GRECO. *Hodnotící zpráva Francie, 5. kolo, bod 105.*

Všechny zprávy GRECO k Francii jsou dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/france>

99 Více na stránkách HATVP zde: <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#monitoring-revolving-doors-between-the-public-and-private-sectors>

100 Například určí, že plánovaná poradenská společnost nesmí za klienty přijímat osoby, s kterými daný funkcionář přicházel do styku v době výkonu své funkce.

101 Tato rozhodnutí Úřadu jsou však přezkoumatelná soudy, funkcionář tedy má možnost se proti nim bránit. Pokud tak však neučiní, stanou se pravomocnými.

Více informací uvádí Výroční zpráva Úřadu za rok 2020 na str. 49 an., dostupná zde: https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/HATVP_RA20_EN.pdf

102 Dostupné zde: <https://www.gouvernement.fr/registre-de-prevention-des-conflits-d-interets>

Informace obsažené v rejstříku bývají kompletní, ale v některých případech se oznámení objevují se zpožděním, až po veřejném otevření problému.

103 Například francouzský atletický svaz je zřízen zákonem z roku 1901 a příslušná ministerstva podle jiných zákonů na něj přenášejí část svých pravomocí.

104 GRECO. *Hodnotící zpráva Francie, 5. kolo, bod 115.*

Součástí **oznámení o zájmech** jsou identifikační údaje osoby, její současné profesní zájmy, profesní zájmy a aktivity v posledních pěti letech, poradenské aktivity v posledních pěti letech, informace o pozicích v řídicích orgánech společností za posledních pět let, přímá majetková účast ve společnostech, obsah pracovní činnosti vykonávané partnerem deklarující osoby, dobrovolnické pozice potenciálně generující střet zájmů a ostatní pozice ve veřejné správě vykonávané ke dni nástupu do funkce, jak stanoví čl. 11 zákona o transparentnosti. Oznámení musí být podáno do dvou měsíců od nástupu do funkce či od nominace do ní. V případě podstatných změn (např. nové profesní aktivity nebo přijetí nového asistenta zákonodárce) je nutné oznámení aktualizovat.

Součástí **majetkového přiznání** jsou osobní údaje deklarující osoby, její rodinný stav, přehled vlastněných nemovitostí a majetkových účastí ve společnostech, životní pojistky, přehled vedených bankovních účtů, movitosti v hodnotě přesahující 10 000 EUR, motorizované dopravní prostředky, nehmotný majetek podniku (*goodwill*), jiné vlastnictví přesahující hodnotu 10 000 EUR, zahraniční movitosti i nemovitosti, přehled závazků a další aktiva vyjmenovaná v čl. 4 zákona o transparentnosti. Obecně lze říci, že majetkové přiznání by mělo být vyčerpávající a je na něj nahlíženo tak, že zcela odkrývá majetkové poměry veřejného funkcionáře. Podrobné rozkrytí majetku je kompenzováno tím, že jsou nastavena podrobná pravidla pro to, která oznámení se zveřejňují a která nikoliv, případně jak.

Oznámení o majetku se **podává** spolu s oznámením o zájmech, a to ve stejné lhůtě. Samotné majetkové přiznání se podává i při odchodu z funkce, kdy je jeho součástí i přehled příjmů v době výkonu funkce. V případě podstatných změn je nutné majetkové přiznání aktualizovat i v průběhu výkonu funkce.

Dozorem a správou oznámení je pověřen Úřad. Vyplňování obou oznámení probíhá prostřednictvím webové aplikace po předchozí registraci. Úřad je zároveň pověřen i dozorem nad plněním výše uvedených povinností. Vyplněná oznámení jsou Úřadem přezkoumávána co do jejich věcné správnosti, kdy hlavním kritériem je jejich konzistence a vnitřní soudržnost. V případě podezření na neúplné či vadné oznámení následuje detailní přezkum. V případě detailních kontrol je Úřadu poskytována součinnost daňové správy i dalších orgánů, například Služby pro předcházení praní špinavých peněz či Francouzské protikorupční agentury. Míra kontroly oznámení jednotlivých veřejných funkcionářů je odlišná, přičemž platí, že je úměrná pozici konkrétního funkcionáře.¹⁰⁵

Proces kontroly oznámení spočívá v předběžné kontrole co do úplnosti poskytnutých údajů a jejich konfrontaci s veřejnými seznamy a rejstříky. Tuto kontrolu provádí sám Úřad, v případě členů vlády je doplněn ještě nezávislým kontrolorem z vnějšku.¹⁰⁶ V případě, že nejsou nalezeny žádné vady, je proces kontroly bez formálního výstupu ukončen. V případě, že se najdou nesrovnalosti, přichází na řadu hlubší vyšetřování v součinnosti s dalšími příslušnými orgány. Osoba, jejíž oznámení je prověřováno, má v takovém případě právo se k věci vyjádřit a uvést ji na pravou míru. Po skončení tohoto vyšetřování Úřad zveřejní zprávu o výsledku kontroly. V případě nejzávažnějších porušení pak Úřad celou věc postoupí prokuratuře, která rozhodne o případném trestním stíhání za výše uvedený trestný čin.¹⁰⁷

Jsou stanovena poměrně strukturovaná pravidla ohledně toho, která oznámení se **zveřejňují** a která nikoliv. Platí, že oznámení o zájmech členů vlády, francouzských poslanců Evropského parlamentu a místních funkcionářů, členů Národního shromáždění a vedoucích představitelů Úřadu jsou dostupná online.¹⁰⁸ Majetková přiznání členů vlády jsou také dostupná online, zatímco majetková přiznání členů Národního shromáždění, členů Evropského parlamentu a vedoucích představitelů Úřadu jsou dostupná pouze na úřadech prefektur (tj. sídelních měst územních samosprávných celků). Oznámení ostatních funkcionářů veřejně dostupná nejsou. Tento princip vychází z požadavků na obsah oznámení ve vztahu k pozici Úřadu jakožto nezávislé instituce. U většiny funkcionářů je tedy úkolem

105 *Nadto byla po aféře ministra Thomase Thevénouda zavedena od roku 2017 pravomoc prezidenta republiky požádat Úřad o prověření finanční situace kandidáta na člena vlády, a to ve zrychleném režimu do dvaceti čtyř hodin. Ministr obchodu Thévenoud musel odstoupit krátce po svém jmenování kvůli daňovým nesrovnalostem: <https://www.france24.com/en/20140904-thevenoud-trade-junior-minister-resignation-tax-cahuzac>*

106 *GRECO. Hodnotící zpráva Francie, 5. kolo, bod 120.*

107 *Více na stránkách Úřadu zde: <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#what-are-the-results-rp>*

108 *Dostupné zde: <https://www.hatvp.fr/consulter-les-declarations/>*

Úřadu, a nikoliv veřejnosti, aby zkoumal, zda jsou informace v nich uváděné pravdivé, a případně zjednával nápravu. Princip vychází z rozhodnutí Ústavní rady Francie, která při přezkumu ústavnosti zákona o transparentnosti došla k výše uvedenému jakožto optimálnímu stavu, kdy je za předpokladu důvěry v Úřad zachována rovnováha mezi právem na soukromí a veřejným zájmem na znalosti majetkových poměrů a zájmů veřejných funkcionářů.¹⁰⁹

Přijímání darů

Čl. 18-5 zákona o transparentnosti stanoví, že veřejní funkcionáři mají povinnost vyhnout se přijímání darů či jiných výhod, které by pro ně měly větší než nicotný význam. Jednoznačný zákaz přijímání darů, třeba od určité výše, stanoven není. Jednotlivé veřejné instituce upravují tuto problematiku ve svých etických kodexech.

Některá ministerstva přijala interní předpisy, které stanoví, že limitem pro přijetí daru je hranice 150 EUR. V případě, že je dar z diplomatických důvodů nutné odmítnout, je třeba dát jasně najevo, že tento bude odevzdán státu či charitativní organizaci.¹¹⁰ Naopak poslanci Národního shromáždění mohou dary přijímat, musí však o nich informovat ve veřejném rejstříku, pokud jejich hodnota přesáhne 150 EUR.¹¹¹

Regulace lobbingu

Úřad je, mimo problematiku střetu zájmů, pověřen i dozorem nad regulací lobbingu. Ta se ve Francii vztahuje na lobbyisty samotné, kteří mají povinnost registrace ve zvláštním rejstříku¹¹². Mezi jejich hlavní povinnosti pak patří deklarovat, pro kterou organizaci a v jaké oblasti lobbing vykonávají, a předkládat výroční zprávy o svých lobbistických aktivitách. Úřad disponuje pravomocí lobbistické aktivity prověřovat a kontrolovat úplnost a pravdivost lobbyisty deklarovaných informací. V případě zjištěných porušení je namístě napomenutí, možnost zveřejnění případu, popřípadě finanční sankce či trest odnětí svobody.

Vymahatelnost právní úpravy

Přestože nemá Úřad sám k dispozici sankční mechanismy, střet zájmů je pro veřejné funkcionáře rizikovou situací, protože jim hrozí **trestněprávní postih** z důvodu spáchání trestného činu opatření nezákonné výhody (*prise illégale d'intérêt*) dle článku 432-12 trestního zákoníku, za nějž hrozí trest odnětí svobody až na pět let a peněžní postih až 500 000 EUR, případně dvojnásobek výnosu z trestné činnosti. Trestný čin může (zjednodušeně) spáchat osoba vykonávající veřejnou moc, pokud přijme nebo si opatří výhodu, která může ohrozit její nezávislost nebo nezávislost v souvislosti s povinností zajistit dohled, správu nebo nakládání s majetkem v rámci veřejné funkce. Trestněprávní postih by tak mohl hrozit v případě nerespektování rozhodnutí nebo doporučení Úřadu. V případě, že veřejný funkcionář nesplní povinnost podat oznámení a nevyslyší v tomto ohledu ani výzvy Úřadu, je po mírnějších prostředcích nápravy takové nesplnění trestným činem se sazbou odnětí svobody až na tři roky a peněžním trestem do výše 45 000 EUR.

Dále je v čl. 432-13 trestního zákoníku stanovena sankce při nesplnění povinností týkajících se doporučení Úřadu ohledně problematiky **ochranné doby**, kdy může dojít k naplnění skutkové podstaty trestného činu *obohacení se ze střetu zájmu nedodržením ochranné doby*, za který hrozí až tříletý trest odnětí svobody a peněžní trest ve výši do 200 000 EUR.

V situaci, kdy je střet zájmů shledán, má Úřad **pravomoc navrhnout** danému funkcionáři **řešení**, jak tomuto střetu zájmů zamezit. to může být zajištěno na obou stranách, tedy jak odebráním konkrétní agendy či případu, tak zamezením soukromého zájmu. Pokud funkcionář nevyhoví navrhovanému řešení a střetu zájmu nezabrání,

109 Rozhodnutí Ústavní rady ze dne 9. 10. 2013, č. 2013-676 DC. Dostupné zde: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013676DC.htm>

110 Více viz GRECO. *Hodnotící zpráva Francie*, 5. kolo, body 99–101.

111 Článek 80-1-2 jednacího řádu Národního shromáždění.

Rejstřík je dostupný zde: <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/donsetvoyages/dons>

112 Dostupný zde: <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>

Úřad může zamezení střetu zájmu nařídít (vyjma členů parlamentu). Neuposlechnutí tohoto příkazu pak může vést k oznámení situace nadřízenému veřejnému funkcionáři (např. předsedovi voleného orgánu)¹¹³ či v případě člena parlamentu předsedovi příslušné komory dle zařazení veřejného funkcionáře.¹¹⁴ Možné je i zveřejnění situace, případně může být případ postoupen prokuratuře, která může funkcionáře stíhat pro trestný čin se sazbou trestu odnětí svobody ve výši jednoho roku a peněžitého trestu ve výši do 15 000 EUR.¹¹⁵

Porušení pravidel pro **neslučitelnosti funkcí** může v závažných případech vést až ke ztrátě mandátu člena parlamentu.¹¹⁶

Vymahatelnost může ovlivnit **system imunit** volených veřejných funkcionářů, který se však příliš nevzdaluje českému modelu.¹¹⁷ Francouzský prezident má však širší imunitu, a to i po skončení výkonu funkce.

V roce 2021 obdržel Úřad přes 15 000 oznámení o majetku a o zájmech, přičemž po opakovaných výzvách k dodání příslušného oznámení nakonec prokuratuře postoupil 55 případů, ve kterých oznámení nebylo dodáno. Věcná kontrola byla provedena u přibližně tří tisíc dodaných oznámení, přičemž 32 % oznámení bylo zcela v pořádku, 56 % vyžadovalo drobná doplnění a v 11 % případů bylo nutné oznámení doplnit či dodat. Prokuratuře bylo nakonec předáno 0,2 % oznámení.¹¹⁸ V průběhu roku 2021 Úřad vydal stanovisko týkající se situace představující případný střet zájmů v 307 případech, přičemž v případě, kdy veřejný funkcionář žádal o stanovisko k přesunu do soukromé sféry, bylo v 94 % případů stanovisko vyhovující, v 64 % však byly k takovému stanovisku připojeny výhrady. Zamítavé bylo stanovisko v pouhých 6 %.¹¹⁹

Způsob, jakým Úřad **vymáhá dodržování povinností** v jeho působnosti, je nastaven s cílem, aby byly povinnosti plněny, a až při nemožnosti nápravy nastupuje sankce. Například v případě nedodání oznámení o majetku je veřejný funkcionář ze strany Úřadu na tuto svou povinnost upozorňován nejen prostřednictvím oficiální výzvy, nýbrž i prostřednictvím e-mailu a telefonních hovorů. V případě, kdy Úřad shledá, že je namíste aktivovat sankční mechanismus, pak musí případ postoupit prokuratuře. Úřad rozlišuje mezi postupem, který pravděpodobně zavdává trestnímu stíhání, a postupem, u kterého je trestní stíhání nepravděpodobné.¹²⁰ Úřad je považován za tzv. otevřenou instituci. to znamená, že úzce spolupracuje s některými nevládními organizacemi, od nichž přijímá tzv. „kvalifikované podněty“.¹²¹

Sám Úřad navrhuje celou řadu **zlepšení legislativy** v rámci své působnosti. Za zmínku stojí především snaha rozšířit vyšetřovací pravomoci Úřadu. V současné chvíli je totiž Úřad při kontrole majetkových příznání odkázán na součinnost se státními úřady, zejména finanční prokuraturou, která má pravomoc vyžadovat součinnost dalších osob a orgánů. to způsobuje administrativní potíže, a především prodlužuje čas, který je k prověření oznámení zapotřebí, což v konečném důsledku vede k nižšímu množství prověřených oznámení.¹²²

113 Čl. 22 zákona o transparentnosti

114 Čl. 135-5 volebního zákoníku

115 Zajímavé v tomto kontextu je, že jedním z běžných střetů zájmů je například profesní působení partnera či partnerky funkcionáře, tedy věc nezávislá na vůli funkcionáře, přesto může v konečném důsledku vést k určité formě sankce. K povaze deliktu a sankcím více viz: <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#what-are-the-results-rp>

116 Čl. LO151-3 a LO151-4 volebního kodexu

117 GRECO. Hodnotící zpráva Francie, 5. kolo, bod 131; a GRECO. Zpráva o plnění doporučení pro Francii, 5. kolo, body 65–70.

118 Zde je třeba mít na paměti, že se jedná i o přestupky, nikoliv pouze trestné činy.

119 Úřad vydává podrobnou výroční zprávu ohledně svých aktivit a problematiky nejen střetu zájmů, a to i v anglickém znění. Dostupná je na: https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/07/web_HATVP_RA2021_210722_EN.pdf.

120 K tomu poskytuje přehledný diagram toho, jak v různých případech postupuje, na str. 41 výroční zprávy za rok 2021.

121 Jedná se o podněty, kterým přikládá vyšší míru relevance. Mezi takové organizace patří Transparency International Francie a Anticor. Více ke konceptu otevřené instituce na: <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/institution/list/#an-open-institution>.

122 Výroční zpráva HATVP za rok 2021, s. 149 a násl.

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Francie má robustní legislativu týkající se střetu zájmů, přičemž její jádro spočívá v požadavcích na transparentní informace o veřejných funkcionářích a kontrolu jejich poměrů. Za tímto účelem je založen Úřad, který je nezávislým správním orgánem pověřeným agendou lobbingu a střetu zájmů. Úřad má silné pravomoci a je ve věci aktivní, vystupuje nezávisle a spolupracuje i s protikorupčními organizacemi. Úřad je vnímán jakožto instituce na svém místě, která plní svou funkci a nezavdala příčinu k nedůvěře občanů či odborné veřejnosti.¹²³

Klíčovým prvkem transparentnosti a prevence střetu zájmů jsou oznámení o zájmech a o majetku, která musí podávat velké množství veřejných funkcionářů. Ti v nich musí uvést velice podrobné informace o svých poměrech. Oznámení jsou následně přezkoumávána Úřadem, který je oprávněn prověřovat je i po věcné stránce. Ne všechna oznámení jsou však veřejně přístupná. Pravidla pro zveřejňování jsou detailní a rozlišují mezi jednotlivými typy veřejných funkcionářů.

Obecná definice střetu zájmů je taktéž poměrně široká a postihuje výslovně i střet dvou veřejných zájmů, což není v jiných srovnávaných zemích obvyklé, třebaže zvolená pravidla pro neslučitelnosti často vylučují i souběh dvou veřejných funkcí. Ve Francii nadto existuje velice striktní systém neslučitelností funkcí a vedlejších činností. Není možná ani v jiných zemích obvyklá kombinace členství v parlamentu a ve vládě. Pravidla jsou opět velice podrobná a postihují velké množství situací. Důležité je i podchycení přechodů mezi státním a veřejným sektorem, kdy platí, že Úřad v takových případech poskytuje stanoviska ohledně možnosti výkonu určitého povolání či zaměstnání. Jako robustní a zřejmě účinnou lze hodnotit i úpravu lobbingu a s tím související registrační povinnost.

Vyzdvihnout lze určitě i podrobnost a přehlednost velkého množství rejstříků, které vyšší transparentnosti pomáhají například i tím, že vytvářejí statistiky. Sám Úřad je otevřený a o svých aktivitách informuje podrobně na vlastních internetových stránkách nebo v doprovodných dokumentech nejen ve francouzštině, ale i v dalších čtyřech světových jazycích.¹²⁴

Pravidla zavedená v posledních deseti letech celou oblast výrazně posunula. Dřívější systém postavený především na hrozbě trestního stíhání byl doplněn takovým způsobem, že je posílena prevence. Zdá se, že nově zvolené postupy jsou nastaveny takovým způsobem, že se podařilo přetrvávající trestněprávní represi navázat na dodržování pravidel zvyšujících transparentnost a odpovědnost veřejných funkcionářů. V mnoha právních řádech přitom často vznikají mezery mezi trestní represí, pro kterou jsou oprávněně stanoveny vysoké nároky na její použití, a správněprávními nebo etickými pravidly. Mimořádný je také důraz na existenci etických pravidel a odpovědných osob či útvarů, které za jejich dodržování zodpovídají.

Přestože se v praxi ani Francii nevyhýbají viditelné kauzy spojené se střetem zájmů v politice, jeví se francouzská regulace jako velmi dobrá nejen na papíře, ale i v praxi.

123 Rozhovor s Patrickem Lefasem, ředitelem Transparency International France, dostupný zde: https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/05/17/patrick-lefas-madame-la-premiere-ministre-osez-etre-la-garante-de-l-ethique-du-gouvernement_6126410_3232.html

124 Dostupné zde: <https://www.hatvp.fr/en/official-texts/>

Chorvatsko

Chorvatsko je unitární stát s parlamentním systémem vládnutí. **Zákonodárnou moc** vykonává jednokomorový parlament (*Sabor*) a **výkonná moc** je z převážné části v rukách předsedy vlády a ministrů (*Vlada*). Role přímo voleného prezidenta je spíše slabší, orientována na obranu a zahraniční politiku. Státní správu vykonává 16 ministerstev, jim podřízené úřady a jiné ústřední správní úřady působící celostátně.

Území Chorvatska je rozděleno na 20 **žup** a samostatný správní celek – město Záhřeb, jehož fungování se řídí samostatným zákonem. Župy představují samosprávné celky na regionální úrovni. V každé župě je voleno zastupitelstvo (*županijska skupština*), které dle velikosti župy čítá 27 až 47 členů. V čele župy stojí župan, který je spolu se svým zástupcem volen přímo občany a je odvolatelný v referendu.

Na místní úrovni jsou zřízeny samosprávy v podobě obcí (*općina*) a měst (*grad*)¹²⁵. **Obce a města** mají zastupitelstva (*obćinsko vijeće*), v nichž zasedá dle velikosti sídla 7 až 47 členů. V čele měst stojí starostové, v čele obcí obecní přednostové (*općinski načelnik*). Volení jsou přímo a mohou být odvoláni na základě referenda.¹²⁶

Základní právní rámec

Na úrovni ústavního pořádku je k problematice střetu zájmů vztažen pouze článek 109 odst. 2 chorvatské **ústavy**¹²⁷, který vymezuje přísnou neslučitelnost funkcí členům vlády.

Hlavním chorvatským zákonem týkajícím se problematiky střetu zájmů je **zákon o předcházení střetu zájmů** (*zakon o sprječavanju sukoba interesa*).¹²⁸ Tento zákon se vztahuje na prezidenta, členy vlády, členy parlamentu, náměstky ministrů, župany a jejich zástupce, tajemníky ministrů, vedoucí ústředních správních úřadů¹²⁹ a celou řadu dalších úředníků na nižších hierarchických stupních výkonu státní správy, a to včetně některých úředníků samospráv a vedoucích představitelů státních podniků. V současné chvíli je výslovně vymezeno 65 kategorií veřejných funkcionářů (některé jsou jednočlenné) a zákon se vztahuje i na další funkcionáře jmenované chorvatským parlamentem, vládou nebo prezidentem, vyjma funkcionářů ozbrojených sil.¹³⁰ Gestorem zákona je Ministerstvo spravedlnosti a veřejné správy.

Samosprávné zřízení vychází ze **zákona o místní a krajské samosprávě** (*Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*),¹³¹ který upravuje mj. klouzávý mandát členů volených zastupitelstev. Článek 4 zákona o předcházení střetu zájmů pak po zastupitelstvech samospráv vyžaduje přijetí etických kodexů obsahujících pravidla pro prevenci střetu zájmů a způsob kontroly uplatňování kodexu.

125 Městem je zásadně obec, v níž se nachází sídlo kraje, a každé sídlo nad 10 000 obyvatel, představuje-li jednotný celek. Měst je přibližně 130, dalších obcí pak přibližně 430.

126 Čl. 1–6, 18–23, 27–31, 39–44 zákona o místní a regionální samosprávě.

127 Dostupná v angličtině zde: <https://www.sabor.hr/en/constitution-republic-croatia-consolidated-text>

128 Dostupný zde: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_12_143_2435.html

Zákon je účinný od 25. 12. 2021, avšak fakticky se jedná spíše o novelu dřívějšího zákona z roku 2011. Zákon z roku 2011 byl po dobu své platnosti pětkrát novelizován a následně došlo k přijetí nového zákona na základě legislativně technického pravidla vyžadujícího nový zákon, je-li změnami (byť drobnými) dotčeno více než 50 % ustanovení předpisu. Zákon byl přijat ve stavu legislativní nouze, což je v balkánských zemích – s odkazem na nutnost implementovat evropskou legislativu – běžný postup, byť v některých případech není soulad s evropskou legislativou skutečným důvodem změny zákona.

129 Včetně Státní komise pro kontrolu veřejných zakázek, Chorvatského regulačního úřadu pro telekomunikační sítě, Chorvatské energetické regulační agentury, Chorvatské agentury pro ochranu osobních údajů, Státní volební komise a veřejnoprávní Chorvatské radiotelevize.

130 Čl. 3 zákona o předcházení střetu zájmů

131 Dostupný zde: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_19_323.html

Obecná definice střetu zájmů

Zákon stanoví, že při výkonu veřejné funkce má funkcionář povinnost upřednostnit veřejný zájem nad soukromým. Povinné osoby nesmějí svou veřejnou povinnost využít k osobnímu prospěchu svému nebo osoby příbuzné. Obecná klauzule výslovně rozlišuje potenciální a skutečný střet zájmů. Potenciální střet zájmů může ovlivnit nestrannost funkcionáře při výkonu veřejné povinnosti. Skutečný střet zájmů pak funkcionáře ovlivnil nebo lze mít alespoň důvodně za to, že jeho nestrannost při výkonu veřejné povinnosti ovlivnil. K rozlišení na potenciální a skutečný střet zájmů došlo až s novým zákonem z roku 2021 a v jiných ustanoveních se tato distinkce příliš neprojevuje, vyjma oznamovací povinnosti o osobním zájmu dle čl. 9 zákona.

Kromě této obecné klauzule zákon výslovně stanoví, že občané mají **právo být informováni** o chování veřejných osob v souvislosti s výkonem jejich povinností. Dále zákon obsahuje i konkrétní omezení, jako například zákaz přijímání výhod v souvislosti s výkonem veřejné funkce, zákaz využívání informací získaných při výkonu veřejné funkce pro osobní prospěch, zákaz ovlivňovat získávání pracovních míst či zákaz ovlivňovat hlasování nebo rozhodnutí ve svůj osobní.¹³²

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

Instituce, která je v Chorvatsku pověřena dohledem nad problematikou střetu zájmů a zároveň operativní agendou s tím spojenou, se nazývá Komise pro prevenci střetu zájmů (*Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa*).¹³³ Jde o stálý, nezávislý a samostatný orgán státní správy s celostátní působností i vůči samosprávám. Financování Komise je zajištěno přímo ze státního rozpočtu, což posiluje její nezávislost. Roční rozpočet činí v posledních letech přibližně 1 milion EUR.¹³⁴

Čtyři členové Komise a její předseda jsou voleni parlamentem v tajném hlasování na pět let, a to s možností jednoho opakování výkonu mandátu.¹³⁵ Členové chorvatského parlamentu v hlasování o výběru předsedy a jednotlivých členů vybírají ze seznamu, který jim předloží parlamentní Výbor pro volby, jmenování a administrativní záležitosti. Jedná se o dva seznamy kandidátů – na předsedu a na členy –, které musí obsahovat vždy trojnásobek kandidátů.¹³⁶ Seznamy schvaluje Výbor na základě došlých přihlášek po posouzení splnění podmínek pro členství v Komisi a po následných pohovorech, jichž se může účastnit i veřejnost. Vedle běžných podmínek pro výkon funkce (občanství, vzdělání, bezúhonnost) musí mít člen Komise nejméně osm let praxe v oboru a vynikající pracovní výsledky a zároveň nesmí být v posledních pěti letech členem politické strany nebo zastávat funkce jako člen výkonných orgánů na státní, regionální ani místní úrovni. Předseda i členové Komise jsou považováni za úředníky. Administrativní zázemí Komise zajišťuje Kancelář Komise složený ze státních zaměstnanců, kterých je přibližně dvacet.¹³⁷ Jejich práci řídí vedoucí Kanceláře.¹³⁸

132 Čl. 2 a 6 a 7 zákona o předcházení střetu zájmů

133 Webové stránky Komise: <https://www.sukobinteresa.hr/hr>

134 Jedná se o přibližně 7,5 mil. HRK (997 000 EUR). GRECO ER 84 a Finanční plán Komise pro rok 2022: <https://www.sukobinteresa.hr/hr/proracun-povjerenstva/financijski-plan-povjerenstva-za-odlucivanje-o-sukobu-interesa-za-2022g>

135 V současnosti jsou ve vedení Komise zastoupeni čtyři právníci, dříve aktivně působící ve státní správě, jako soudci nebo v nevládním sektoru, a jedna psycholožka.

136 Způsob volby členů Komise se změnil novelou zákona v roce 2021. Podle Centra pro demokracii Miko Tripalo došlo ke snížení nezávislosti Komise, protože dle nových pravidel má vládnoucí většina plně pod kontrolou obsazení těchto pozic, kdežto dříve byl možný úspěch opozičního kandidáta. Více na str. 1 komentáře k návrhu nového zákona o předcházení střetu zájmů, dostupného zde: <https://tripalo.hr/en/comments-on-the-proposed-new-law-on-the-prevention-of-conflicts-of-interest/>

137 Seznam zaměstnanců je obsažen v organizačním řádu Kanceláře Komise z ledna 2020: https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/doc/pravilnik_o_unutarnjem_ustrojstvu_ureda_povjerenstva_za_odlucivanje_o_sukobu_interesa.pdf

138 Čl. 30–47 zákona o předcházení střetu zájmů

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Chorvatská ústava vymezuje v čl. 109 odst. 2 **základní neslučitelnost funkcí členů vlády**, kteří nesmějí vykonávat žádnou jinou funkci v soukromém ani veřejném sektoru bez povolení vlády. Tento zákaz dále zpřísňuje zákon o předcházení střetu zájmů, takže si členové vlády nemohou výkon dalších funkcí sami povolit. V Chorvatsku tedy není možný ani souběh funkce ministra a poslance. Je-li do ministerské funkce vybrán poslanec, musí se vzdát svého poslaneckého mandátu.

Zákon o předcházení střetu zájmů veřejným funkcionářům umožňuje **vykonávat další veřejné funkce** jen tehdy, pokud výkon jedné funkce automaticky vyplývá z druhé nebo pokud tak stanoví zvláštní zákon. Obdobně je zakázán výkon trvalého zaměstnání, ledaže Komise na základě žádosti vydá předchozí souhlas, pokud předmětné zaměstnání nemá vliv na řádný výkon veřejné funkce. Souhlas Komise není potřeba v případě vědecké, výzkumné, vzdělávací, sportovní, kulturní, umělecké a samostatné zemědělské činnosti, ani při získávání příjmů na základě práv duševního vlastnictví nebo příjmů z účasti na projektech financovaných mezinárodními organizacemi. V těchto případech je však eventuální zisk nutné hlásit právě Komisi. Při porušení těchto pravidel může Komise zahájit řízení a také může povinné osobě nařídít ukončení výkonu dané činnosti ve stanovené lhůtě.

Na úrovni **samospráv** je v čl. 30 odst. 3 zákona o místní a regionální samosprávě zakotveno pravidlo pro členy zastupitelstev žup, měst a obcí, podle něž se výkon funkce zastupitele přerušuje po dobu výkonu jiné neslučitelné funkce a na jeho místo nastupuje náhradník (tzv. klouzavý mandát).

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Veřejní funkcionáři nesmějí vykonávat **funkce v řídicích a kontrolních orgánech právnických osob**, s výjimkou funkcí v orgánech právnických osob, v nichž (zjednodušeně) má zájmy stát nebo samosprávný celek. Takovéto funkce mohou být vykonávány nejvýše dvě. Této výjimky nemohou využít výkonní funkcionáři samospráv (župan, starosta nebo přednosta a jejich náměstci). Za výkon těchto funkcí funkcionáři nenáleží odměna.¹³⁹

Veřejný funkcionář **vlastní více než 5% podíl** na obchodní společnosti musí převést svá práva vydávat pokyny nebo příkazy ohledně obchodního vedení společnosti na jinou osobu nebo zvláštní orgán (např. svěřenskému správci) a s touto osobou nesmí ani být ohledně výkonu těchto práv ve spojení. Pokud taková obchodní společnost vstupuje do smlouvy se státem, samosprávou nebo jimi zřízenými společnostmi, musí o tom veřejný funkcionář informovat Komisi.

Společnosti, v nichž majetková účast veřejného funkcionáře či osoby jemu blízké přesahuje 5%, nesmějí **uzavírat smlouvy s orgánem veřejné moci**, v němž veřejný funkcionář působí, a to pod hrozbou neplatnosti těchto právních jednání. Toto omezení platí po dobu dvou let od ukončení funkce veřejného funkcionáře. Seznam podnikatelských subjektů, na které se tato omezení vztahují, zveřejňuje Komise na svých internetových stránkách. Taktéž orgány veřejné moci musí na svých stránkách zveřejňovat, s kým právě ony nesmějí smlouvy uzavírat. Zjištěná porušení předává Komise státnímu zástupci, který je oprávněn podat soukromoprávní žalobu na určení neplatnosti uzavřené smlouvy.¹⁴⁰

Členové zastupitelstev **územních samospráv** musí do 15 dnů od nástupu do funkce nebo od nabytí podílu na podnikatelském subjektu přesahujícím 5% tuto skutečnost oznámit předsedovi daného zastupitelstva. Informace se zveřejňuje na internetových stránkách územního samosprávného celku.

V Chorvatsku není nad rámec uvedených omezení regulováno propojení veřejných funkcionářů s **mediálními společnostmi**.

139 Čl. 17–18 zákona o předcházení střetu zájmů

140 Čl. 19–20 zákona o předcházení střetu zájmů

Ochranná doba

Veškeré povinnosti veřejných funkcionářů dle zákona o předcházení střetu zájmů, zejména zákazy členství v orgánech obchodních společností, přímé správy vlastněných společností, vstupování do smluvních vztahů s organizací, kde veřejný funkcionář působil, a povinnost podávání majetkových přiznání, platí v Chorvatsku po dobu jednoho roku od zániku mandátu. Mimo to je po dobu 18 měsíců zakázáno nastoupit na pozici v řídicích orgánech společností, s nimiž měla obchodní vztahy instituce, ve které veřejný funkcionář působil. Tento zákaz se neuplatňuje na státem nebo samosprávami ovládané společnosti, avšak pouze v případě nejvýše jedné společnosti.¹⁴¹

Oznámení o osobním zájmu

Veřejní funkcionáři mají oznamovací povinnost o okolnostech, které lze označit za potenciální střet zájmů. Dle zákona musí oznámení proběhnout vhodným způsobem a zároveň musí svůj střet zájmů vyřešit tak, aby byl ochráněn veřejný zájem. Veřejný funkcionář nesmí rozhodovat o uzavírání smluv, které se dotýkají jeho obchodního zájmu nebo obchodního zájmu osoby jednající s ním ve shodě (např. na základě ovládnutí) či zaměstnavatelů, u kterých byl zaměstnán v posledních dvou letech před nástupem do funkce.¹⁴²

Oznámení o činnostech a majetku

Povinné osoby podávají **majetkové přiznání** na předepsaném formuláři¹⁴³ do 30 dnů od nástupu do funkce, do 30 dnů po skončení výkonu funkce a během výkonu funkce pravidelně každý rok v termínu do 31. ledna za předcházející rok.¹⁴⁴ Obsahově jsou majetková přiznání poměrně široká. Týkají se nemovitých věcí, movitých věcí vyšší hodnoty (nad 30 000 HRK [4 000 EUR]) nebo zapsaných ve veřejném seznamu, obchodních podílů, významných hotovostních úspor (včetně kryptoměn), pohledávek či příjmů z výdělečných činností. Uvádí se také způsob nabytí majetku a zdroje finančních prostředků, kterými byl majetek pořízen.¹⁴⁵ Tyto informace jsou poskytovány také ohledně partnera a nezletilých dětí veřejného funkcionáře.¹⁴⁶ Majetková přiznání Komise zveřejňuje na svých internetových stránkách¹⁴⁷. Nezveřejňují se pouze údaje o mzdách, pokud podléhají obchodnímu tajemství zaměstnavatele, a osobní údaje nezletilých a třetích osob, u kterých není veřejný zájem na jejich zveřejnění. Přiznání jsou přístupná po dobu 12 měsíců od skončení výkonu funkce.

Jedním z hlavních úkolů Komise je **prověřovat** jí doručená majetková přiznání. Tato kontrola probíhá ve dvou fázích. Nejprve se po přijetí přiznání v rámci předchozí administrativní kontroly zjišťuje, zda bylo vyplněno úplně, a následně může komise provést tzv. řádnou kontrolu, při které v součinnosti s příslušnými orgány křížovou kontrolou zjišťuje, zda jsou uvedené informace pravdivé a úplné. Zjistí-li Komise nesrovnalost, může vyzvat podatele k vysvětlení či nápravě. Podezření na korupční případy předává Úřadu (státního zastupitelství) pro potírání korupce a organizovaného zločinu (USKOK). Komise má k dispozici IT nástroje a přístup do státních databází. Tato řádná kontrola se však týká pouze malého zlomku funkcionářů. Dle hodnotící zprávy GRECO z roku 2019 byly vykonány řádné

141 Čl. 22–23 zákona o předcházení střetu zájmů

142 Povinnost učinit oznámení o osobním zájmu byla doplněna v rámci nového zákona z roku 2021 jako článek 9 na základě doporučení GRECO. Srov. GRECO. Hodnotící zpráva Chorvatska, 5. kolo, bod 65. GRECO. Zpráva o plnění doporučení pro Chorvatsko, 5. kolo, body 25 a 30–34.

143 Komise vydala pravidla stanovující formu, obsah a způsob vyplňování formuláře, dostupná zde: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_01_8_81.html

144 Povinnost každoročního reportování byla zavedena až novelizací v roce 2021. Do té doby byla v průběhu výkonu funkce podávána průběžná oznámení pouze v případě významné změny uvedených údajů, k čemuž docházelo zřídka. Srov. GRECO. Hodnotící zpráva Chorvatska, 5. kolo, bod 82.

145 Zajímavostí je, že v rámci přípravy návrhu nového zákona v roce 2021 byla navrhována i povinnost uvádět převody zemědělské půdy získané privatizací na stavební pozemky. Tento kazuistický návrh sice neprošel, ale zjevně ukazuje akutní problémy, se kterými se Chorvaté potýkají.

146 Čl. 10–13 zákona o předcházení střetu zájmů

147 <https://www.sukobinteresa.hr/hr/izvjesca-o-imovinskom-stanju>

Vyhledávání je možné také přímo přes pole „Pretraga imovinskih kartica“ v pravé části stránek Komise.

kontroly u přibližně 50 funkcionářů z 3500. GRECO taktéž vyzvalo k tvorbě metodologie pro výběr kontrolovaných funkcionářů.¹⁴⁸ Absence pravidel pro výběr kontrolovaných majetkových příznání může představovat značné riziko zneužití zákona.

Přijímání darů

Veřejní funkcionáři mají zásadně zakázáno přijímat jakékoliv **dary**, ať už ve formě peněz, věcí, práv nebo služeb, protože mohou obdarovaného přivést do vztahu závislosti nebo založit závazek vůči dárci. Za dary se nepovažují obvyklé dary mezi příbuznými a přáteli ani státní a mezinárodní ocenění. Přijatelné je také přijetí symbolického daru ve výši nepřesahující 500 HRK (66 EUR) od téhož dárce, avšak takovým darem nikdy nemohou být peníze, cenné papíry nebo drahé kovy. Jakékoliv dary převyšující tuto výši se hlásí Komisi a stávají se majetkem státu.¹⁴⁹

Regulace lobbingu

V Chorvatsku nebyl zatím přijat zákon pro regulaci **lobbování**. Do konce roku 2022 se očekává průběh prací na návrhu zákona v návaznosti na proběhlé analýzy a veřejnou debatu. Za tímto účelem byla vytvořena pracovní skupina složená z představitelů státu, zájmových komor, neziskového sektoru i univerzit.¹⁵⁰ K dispozici je nyní pouze dobrovolný lobbistický rejstřík vedený Chorvatskou lobbistickou společností, kde se mohou registrovat její členové.¹⁵¹

Vymahatelnost právní úpravy

Jestliže veřejný funkcionář vykonává činnosti neslučitelné se zákonem o předcházení střetu zájmů, nařídí mu Komise zanechání této činnosti ve lhůtě delší než 15 a kratší než 90 dní. V případě porušení zákona o předcházení střetu zájmů je Komise oprávněna ukládat ve správním řízení **peněžitě pokuty** ve výši od 4 000 HRK do 40 000 HRK (530 až 5 300 EUR). Nezaplátí-li ji veřejný funkcionář v 15denní lhůtě, lze ji vymáhat prostřednictvím dočasného snížení platu veřejného funkcionáře, a to maximálně o polovinu a na dobu nejvýše 12 měsíců. Výše sankce závisí na správním uvážení Komise. Navázání sankcí na plat veřejného funkcionáře způsobuje jejich nevymahatelnost v případech, kdy daný jedinec přestane být veřejným funkcionářem.

Porušení zákazu vstupovat do smluvních vztahů s orgány veřejné moci je vymáháno prostřednictvím přestupkové odpovědnosti. Funkcionář může být potrestán pokutou ve výši až 50 000 HRK (6 600 EUR) a právnická osoba ve výši až 1 000 000 HRK (133 000 EUR).¹⁵²

Komise může zahájit **řízení** z úřední povinnosti na základě vlastních poznatků nebo na základě podnětu. Podnět¹⁵³ musí být dobře odůvodněný a nesmí být anonymní, ale zaručuje se ochrana totožnosti oznamovatele. Na základě návrhu veřejného funkcionáře Komise řízení zahájit musí, nejpozději však do 18 měsíců od ukončení výkonu veřejné funkce, ledaže funkcionář, vůči němuž oznámení směřuje, nepřevzal jinou veřejnou funkci. pro všechna řízení platí prekluzivní lhůta 24 měsíců od skončení výkonu funkce.¹⁵⁴

148 Dle dat poskytnutých GRECO ze strany USKOK byla v letech 2014–2018 zahájena trestní řízení, podány obžaloby a vyhlášeny rozsudky týkající se veřejných funkcionářů vždy v několika jednotkách případů ročně. GRECO. Hodnotící zpráva Chorvatska, 5. kolo, body 86, 91 a 100. Všechny zprávy GRECO k Chorvatsku jsou dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/croatia>

149 Čl. 15 zákona o předcházení střetu zájmů

150 GRECO. Zpráva o plnění doporučení pro Chorvatsko, 5. kolo, bod 22.

151 Více zde: <https://hdl.hr/en/membership/register-of-cla-members/>

152 Čl. 53 a 54 zákona o předcházení střetu zájmů

153 Podnět lze podat elektronicky prostřednictvím internetových stránek Komise: <https://www.sukobinteresa.hr/hr/obrazac-za-prijavu-sukoba-interesa>

154 Čl. 41 zákona o předcházení střetu zájmů. Většina řízení je zahajována na základě podnětů, menší část z úřední povinnosti na základě zjištění Komise, která jsou získávána na základě prováděných kontrol nebo informací zveřejněných v médiích. Výroční zpráva Komise za rok 2020, s. 26. Dostupná zde: https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/dokumenti_clanaka/godisnje_izvjesce_povjerenstva_za_odlucivanje_o_sukobu_interesa_za_2020_g_s_prilozima.pdf

Komise **rozhoduje** v jediném stupni a proti jejím rozhodnutím se nelze odvolat. Lze však zahájit správní spor u Nejvyššího správního soudu Chorvatské republiky.¹⁵⁵ Zasedání Komise jsou veřejná a bývají hojně navštěvována médií. Všechna rozhodnutí a stanoviska jsou zveřejňována na webu.¹⁵⁶

V roce 2020 se dle nejnovější dostupné **výroční zprávy** Komise uskutečnilo 36 veřejných zasedání Komise, během nichž bylo vydáno 103 rozhodnutí o nezahájení řízení, 76 rozhodnutí o zahájení řízení a 79 konečných rozhodnutí. Z těchto 79 pravomocných rozhodnutí bylo 72 odsuzujících, ve 4 případech bylo konstatováno, že nebyl zákon porušen, a ve 3 případech bylo řízení přerušeno. Komise řešila 123 žádostí o konzultaci a vydala 15 stanovisek.¹⁵⁷

V případě nejasností ohledně možného porušení pravidel pro předcházení střetu zájmů musí funkcionář požádat Komisi o **stanovisko** k dané problematice. To musí být funkcionáři poskytnuto do 15 dnů.¹⁵⁸

Z **obecné zákonné definice** střetu zájmů sice vyplývá obecná povinnost se střetu zájmů vyvarovat, není však zcela jasné, jakým způsobem se tak má učinit, pokud se nejedná o některý z případů explicitně regulovaných zákonem, např. neslučitelnost funkcí. Tuto skutečnost kritizovalo GRECO a doporučovalo Chorvatsku, aby byla vydána jasná metodologická doporučení, jak v konkrétních případech postupovat. Vymahatelnost obecných ustanovení zákona, tedy jeho současných článků 2, 6 a 7, je znemožněna v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu, které vylučuje správní trestání porušení obecných ustanovení zákona o předcházení střetu zájmů, aniž by došlo k naplnění skutkové podstaty některého přestupku.¹⁵⁹ Při porušení obecných pravidel pro prevenci střetu zájmů smí Komise pouze konstatovat tuto skutečnost, nemůže však uložit sankci. Zároveň není možné zvrátit rozhodnutí veřejného funkcionáře vydané ve střetu zájmů, pokud takové jednání nepředstavuje trestný čin. Podle zjištění GRECO nemá žádné důsledky, když veřejný funkcionář Komisi neposkytuje potřebnou součinnost.¹⁶⁰

Novelou zákona v roce 2021 byl doplněn čl. 9 zákona obsahující **oznamovací povinnost** v případě, kdy nastanou okolnosti nasvědčující existenci potenciálního střetu zájmů. Oznamovací ad hoc povinnost veřejného funkcionáře je však formulována velmi vágně: oznámení má proběhnout „vhodným způsobem“ a střet zájmů má být vyřešen tak, aby byl ochráněn veřejný zájem. Takto obecná pravidla lze obtížně **vymáhat** a především není zřejmé, komu by měl veřejný funkcionář svůj střet zájmů oznamovat.¹⁶¹

GRECO ve své hodnotící zprávě z roku 2019 zmiňuje, že zaznamenalo případy, kdy státní úřady odmítly Komisi předat **potřebné informace** za účelem křížové kontroly majetkových přiznání. Šlo například o odkaz na pravidla o utajovaných informacích ze strany ministerstva vnitra. GRECO v souvislosti s tím uvádí, že představitelé Komise nemají žádnou pravomoc vstoupit do předmětného úřadu za účelem ověření informací na místě. Komise rovněž nemá dle zjištění GRECO dostatek personálních a technických kapacit pro výkon svých úkolů, takže nezvládá zahažovat řízení z moci úřední.¹⁶²

155 čl. 45 zákona o předcházení střetu zájmů

156 Zde: http://pretraga.sukobinteresa.hr/public_search

157 Výroční zpráva Komise za rok 2020, s. 23–24.

158 Čl. 8 odst. 3 a 4 zákona o předcházení střetu zájmů

159 Ústavní soud označil obecná ustanovení zákona o předcházení střetu zájmů za právní a morální standard, podle něž se má posuzovat, zda konkrétní jednání nebo opomenutí představuje porušení jiného ustanovení zákona. Tím došlo ke zpochybnění praxe Komise ve více případech. Nález Ústavního soudu Chorvatské republiky ze dne 2. července 2019, sp. zn. U-III-673/2018. Dostupné zde: https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-163-16-19-53_1.pdf

160 GRECO. Hodnotící zpráva Chorvatska, 5. kolo, body 65–66 a 92.

161 Srov. komentář k návrhu nového zákona o předcházení střetu zájmů Centra pro demokracii Miko Tripalo, s.3.

162 GRECO. Hodnotící zpráva Chorvatska, 5. kolo, body 88 a 89.

Chorvatsko má nastavenou rozsáhlou trestněprávní **imunitu** veřejných funkcionářů, kvůli čemuž je dlouhodobě kritizováno ze strany GRECO. Tato skutečnost má dopad na úspěšnost vymáhání plnění zákonných povinností, především u členů vlády, jejichž stíhání během výkonu mandátu musí povolit vláda.¹⁶³ Na členy zastupitelstev samospráv se vztahuje imunita v souvislosti s hlasováním nebo vyjádření názoru na jednání těchto orgánů.¹⁶⁴

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Chorvatská právní úprava střetu zájmů se zdá být dobrým východiskem pro prevenci střetu zájmů. Oproti mnoha jiným srovnávaným státům je úprava jednoduchá a přehledná, přesto neobsahuje zásadní mezery znemožňující její vymahatelnost. Přijetí nového zákona v roce 2021 znamenalo některé posuny k lepšímu (doplnění povinnosti podávat oznámení o osobním zájmu dle čl. 9), ale také bylo kritizováno nevládními organizacemi.¹⁶⁵

Pro Českou republiku je chorvatská úprava inspirativní nejen rozsahem podchycených situací, kdy skutečně hrozí zneužití střetu zájmů, ale i vzhledem ke stejné struktuře právní regulace a zjevnému obdobnému právnímu myšlení tvůrců chorvatské legislativy. V Chorvatsku existuje jedna centrální norma věnující se prevenci střetu zájmů všech veřejných funkcionářů. to sice neodráží v jiných zemích běžné rozlišení mezi volenými a jmenovanými funkcionáři, co se týče rozsahu jejich povinností, ale v případě potřeby je možné toto ošetřit osobní působností u jednotlivých zavedených opatření. Dohled a vymáhání povinností uložených zákonem jsou svěřeny správnímu orgánu. Na obecnou definici střetu zájmů navazují konkrétní vymahatelné povinnosti. Lze odhadovat, že rozhodnutí chorvatského Ústavního soudu podporující nutnost postihovat konkrétně definovaná škodlivá právní jednání, nikoliv porušování obecné definice střetu zájmů, by odpovídalo i české právní praxi.

Za stěžejní stavební kámen chorvatské úpravy lze považovat existenci nezávislého ústředního správního orgánu. Při pohledu na jeho rozhodovací praxi a veřejné vystupování se Komise zdá být opravdu nezávislou na politických vlivech, neboť prověřuje či přímo trestá dokonce i jednání vrcholných politiků.¹⁶⁶ Komise se však potýká s nedostatkem personálu a financí, takže postupně ztrácí pod politickým tlakem svou pozici a ztrácí schopnost vyšetřovat pochybení nejvyšších veřejných funkcionářů.¹⁶⁷ Její schopnosti vymáhat kodifikované povinnosti snižují také korekce jejího rozhodování ze strany soudů, především v případech založených na porušování obecné definice střetu zájmů. S přijetím nového zákona v roce 2021 byly částečně změněny parametry výběru vedení Komise takovým způsobem, že to omezuje možnost výběru kandidáta, který není favoritem vládnoucích stran.¹⁶⁸

Z pohledu české právní úpravy je inspirativní především mnohem silnější vymezení neslučitelnosti funkcí, kdy se od zvoleného nebo jmenovaného chorvatského veřejného funkcionáře očekává, že se bude věnovat jedné konkrétní funkci. V tomto ohledu je zajímavé, že na nejvyšších úrovních je neslučitelnost funkcí velice přísná – dokonce není možné být poslancem a členem vlády zároveň – a na úrovni samospráv byl zaveden klouzavý mandát.

163 GRECO. *Hodnotící zpráva Chorvatska, 5. kolo, body 96 a 97.*

164 Čl. 30 odst. 2 zákona o místní a regionální samosprávě.

165 Více viz vyjádření nevládních organizací: <https://tripalo.hr/en/comments-on-the-proposed-new-law-on-the-prevention-of-conflicts-of-interest/> <https://gong.hr/en/2021/12/08/government-of-officials-should-be-held-accountable-for-conflicts-of-interest/>

166 *Například v případech ministra financí Zdravka Mariće, který byl shledán nevinným, viz: <https://www.total-croatia-news.com/politics/27832-conflict-of-interest-commission-rules-in-favour-of-finance-minister>, rozhodnutí zde: <https://www.sukobinteresa.hr/hr/odluke/zdravko-maric-p-193-21-odluka-o-nepokretanju>*

nebo ministra obrany Maria Banožiče, který byl potrestán, viz: <https://www.total-croatia-news.com/politics/62993-conflict-of-interest-commission-finds-banozic-abused-entitlements>, rozhodnutí zde: <https://www.sukobinteresa.hr/hr/odluke/mario-banozic-p-269-21-odluka-o-pokretanju>

Dalšími významnými případy střetu zájmů jsou kauzy Davora Bernardiče, bývalého lídra hlavní opoziční strany SDP, který zaplatil pokutu za přijetí vysokoškolského titulu, nebo případ Tomislava Karamarka, bývalého místopředsedy vlády a předsedy vládnoucí strany HDZ, který kvůli vazbám na ropnou společnost INA musel rezignovat, což vedlo k pádu vlády.

167 Vyjádření profesora Daria Čepa působícího na Právnické fakultě Univerzity v Záhřebu pro Transparency International Česká republika ze dne 14. 9. 2022 prostřednictvím Centra pro demokracii Miko Tripalo.

168 *Komentář k návrhu nového zákona o předcházení střetu zájmů Centra pro demokracii Miko Tripalo, s. 4.*

Zákaz působit v orgánech právnických osob se u některých veřejných funkcionářů uplatňuje i v České republice, přísněji je však v Chorvatsku upraveno vlastnictví podílů v obchodních společnostech. Kladně lze hodnotit povinnost předat rozhodovací práva jiným osobám a zákaz uzavírat smlouvy s orgánem veřejné moci, v němž funkcionář působí. Vyzdvihnout je třeba zveřejňování informací o funkcionářem vlastněných společnostech.

Prodloužení většiny povinností i po určitou dobu po skončení výkonu funkce umožňuje dohled nad dalším působením funkcionáře, které může být v mnoha případech problematické. Vedle toho jsou poměrně přísně nastavena i pravidla pro nakládání s dary.

Itálie

Itálie je parlamentní republikou. Zákonodárná moc je svěřena dvoukomorovému **parlamentu**, přičemž dolní komoru představuje Poslanecká sněmovna (*Camera dei Deputati*) obsazovaná prostřednictvím přímé volby s poměrným volebním systémem. Horní komoru představuje Senát (*Senato*). Většina členů Senátu je taktéž volena poměrným způsobem přímo občany, avšak některé členy vybírá prezident republiky. Doživotními členy Senátu jsou také všichni prezidenti republiky po skončení svého mandátu.

Prezident republiky je v Itálii volen nepřímo na funkční období sedmi let. Úkolem prezidenta je zastupovat stát navenek a být představitelem národní jednoty, náleží mu však i řada výkonných pravomocí. Má právo vydávat dekrety se silou zákona. Náleží mu právo rozpustit parlament, a to i z vlastní vůle, ne však v posledních šesti měsících jeho volebního období. Určuje třetinu ústavních soudců a může zvolit až pět doživotních členů Senátu. Jmenuje předsedu vlády, kterým má být osoba, jež má největší šanci získat důvěru v parlamentu. **Vláda** (*Governo*) se v Itálii nazývá také Radou ministrů. V čele vlády stojí její předseda. Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci.¹⁶⁹

Itálie má tři úrovně správního rozdělení. Na nejvyšší úrovni je 20 **regionů** (*regione*), které se rozlišují na běžné a zvláštní. Zvláštních regionů je pět (patří k nim např. Sicílie nebo Valle d'Aosta) a mají vyšší míru samosprávy, zajištěnou na ústavní úrovni.¹⁷⁰ Politickou reprezentaci na úrovni regionů představuje přímo volená regionální rada (*Consiglio Regionale*). Ta si ze svého středu volí výkonnou radu (*Giunta Regionale*) a předsedu (*Presidente*). Regiony smějí přijmout vlastní legislativu upravující podmínky volitelnosti a neslučitelnosti, ty však dle čl. 122 italské ústavy nesmějí být v rozporu s celorepublikovými zákony.

Institucionální organizace přibližně stovky **provincií** (*province*) je obdobná organizaci regionů, rozsah jejich působnosti je stanoven zákony. Jsou projevem decentralizační tendence italské státní správy. Poslední úrovní jsou **komuny** (*comuni*), kterých je kolem osmi tisíc a jsou nejnižší samosprávnou jednotkou odpovídající zhruba českým obcím s rozšířenou působností. Politickou reprezentaci na úrovni komuny představuje přímo volená komunální rada, která ze svého středu volí výkonnou komunální komisi v čele se starostou.

Základní právní rámec

Prameny úpravy¹⁷¹ problematiky střetu zájmů lze v Itálii rozdělit podle toho, na které funkcionáře se vztahují. Volebných funkcionářů se týká především italská **ústava** (*Costituzione della Repubblica Italiana*)¹⁷² stanovující především některá pravidla neslučitelnosti funkcí.

Italská legislativa je (nejen) ve vztahu ke střetu zájmů velice roztržštěná, má různé formy¹⁷³ a jednotlivé předpisy se mohou obsahově překrývat nebo naopak obsahují mezery.

169 V rámci regulace střetu zájmů se regulace dotýká i dalších vrcholných pozic výkonné moci, které do určité míry vykonávají pravomocí členů vlády. Jedná se o funkce mimořádného komisaře (*commissario straordinario*), státního tajemníka (*sottosegretario di Stato*) nebo náměstků ministra (*Vice Ministro*). Kde se v tomto textu mluví o povinnostech členů vlády dle zákona č. 215/2004, vztahují se uvedené informace i na tyto funkcionáře.

170 Zvláštní regiony mají výlučnou pravomoc nad svým územím v oblasti lesnictví, zemědělství a územního plánování. Běžné regiony tuto správu vykonávají v mezích celostátních zákonů.

171 Oficiální sbírka zákonů je dostupná na <https://www.gazzettaufficiale.it/home>, v digitální podobě jsou zákony dostupné mj. vyhledáváním podle jejich čísla na <https://www.normattiva.it/>

172 Dostupná zde: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>

Dostupná také v angličtině zde: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

173 Kromě zákonů mohou být vydávány také dekrety, kterými se rozumí dodatečně předpisy se silou zákona vydávané vládou, vstupující v účinnost zpravidla dnem jeho vydání. Je však třeba, aby byl dekret dodatečně potvrzen Parlamentem. Více informací zde: <https://www.informazionefiscale.it/decreto-legge-decreto-legislativo-differenza>

Mezi nejvýznamnější předpisy v tomto směru patří **zákon č. 60/1953, o parlamentních neslučitelnostech** (*Incompatibilita' parlamentari*).¹⁷⁴ Ten doplňují etické kodexy **Pravidla chování členů Poslanecké sněmovny** (*Codice di Condotta dei Deputati*)¹⁷⁵ a **Pravidla chování členů Senátu** (*Codice di Condotta dei Senatori*)¹⁷⁶.

Jmenovaných funkcionářů se týká především **zákon č. 215/2004, o pravidlech řešení střetu zájmů** (*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*)¹⁷⁷. Toto legislativní odlišení vychází z konceptu dělby moci, kdy italský normotvůrce při tvorbě příslušných předpisů respektoval roli, kterou tato složka moci hraje ve státě, a podle toho upravoval pravidla střetu zájmů pro její příslušníky.

Pro regulaci střetu zájmů na úrovni územních samospráv je rozhodující **dekret č. 267/2000, konsolidovaný přehled zákonů o organizaci místních orgánů veřejné správy** (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*).¹⁷⁸

Nejobstavnější a nejobsáhlejší je v Itálii **úprava střetu zájmů zaměstnanců veřejné správy**, která je ovšem roztržštěná do množství předpisů. Jedná se o dekrety č. 39/2013, č. 62/2013, č. 165/2001, č. 50/2016 a zákony č. 241/1990 a č. 190/2012. Napříč těmito předpisy se občas objevují i pravidla, která se týkají vysokých úrovní výkoné moci. Úprava týkající se jmenovaných funkcionářů je účinnější a důslednější než ta, která se týká funkcionářů volených. Jádrem úpravy střetu zájmů volených funkcionářů, tedy zákon č. 215/2004, nerozlišuje mezi jednotlivými jmenovanými funkcionáři, nýbrž s nimi zachází jako s jednou kategorií.

Určitá forma neslučitelnosti pak v Itálii plyne i z **trestního zákoníku**, kdy jeho čl. 29 stanoví, že v případě, kdy je pachatel trestného činu odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující pět let, má tento pachatel i doživotní zákaz výkonu veřejné funkce. V případě nepodmíněného trestu odnětí svobody v délce trvání mezi třemi a pěti lety takový zákaz platí po dobu pěti let. Legislativní dekret č. 235/2012 nadto stanoví, že osoby odsouzené k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující dva roky za vyjmenované trestné činy se nemohou ucházet o volené pozice členů parlamentu, ani v těchto pozicích v případě odsouzení setrvat. O aplikaci tohoto ustanovení rozhoduje příslušná komora Parlamentu.

Obecná definice střetu zájmů

Střet zájmů není nijak centrálně definován, ale v čl. 3 odst. 1 zákona č. 215/2004 je určitá definice obsažena: „Ke střetu zájmů dochází, když se držitel vládní funkce účastní přijímání zákona či obdobného aktu, včetně přípravy návrhu, nebo opomene jednání ohledně své neslučitelnosti, nebo jeho jednání či opomenutí má konkrétní a upřednostňující dopad na majetek tohoto funkcionáře, jeho manžela či příbuzné do druhého stupně příbuzenství, nebo jím ovládaných společností, a přitom je poškozen veřejný zájem.“ Vzhledem k osobní působnosti tohoto zákona však nelze tuto definici používat univerzálně.

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

V Itálii nenalezneme jeden centralizovaný úřad pověřený problematikou střetu zájmů. Dílčí pravomoci tak vykonávají jednotlivé instituce či jejich komise, výbory nebo vedení.

Úkolem **Poradní komise Poslanecké sněmovny pro chování poslanců** (*Comitato consultivo sulla condotta dei deputati*) je dohlížet na dodržování etických kodexů a dalších pravidel chování poslanců. Komise se skládá ze čtyř členů z řad předsednictva Poslanecké sněmovny a šesti poslanců jmenovaných předsedou sněmovny. Otázkami neslučitelnosti se v Poslanecké sněmovně a v Senátu zabývají volební výbory.

174 Dostupný zde: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1953;60>

175 Dostupná zde: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/conoscerecamera/upload_files/000/000/336/original_codice_condotta_deputati.pdf

176 Dostupná zde: <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato>

177 Dostupný zde: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2004;215>

178 Dostupný zde: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000;267>

V Itálii byl zřízen samostatný **Národní protikorupční úřad** (*Autorità Nazionale Anticorruzione*, dále jen „ANAC“)¹⁷⁹. Spíše než zvláštním úřadem pověřeným problematikou střetu zájmů je však ANAC protikorupční agenturou, mezi jejíž oblasti působnosti patří i problematika outsourcingu státní moci, rejstřík veřejných zakázek a problematika privatizací.¹⁸⁰ Co se střetu zájmu týče, je ANAC především poradním orgánem pro orgány veřejné správy, které s ním mohou konzultovat své interní předpisy a strategie. Kromě toho je pověřen dozorem nad dodržováním pravidel ohledně neslučitelnosti funkcí ve veřejné správě, přičemž je za tímto účelem nadán inspekční pravomocí. ANAC má také pravomoc připojovat svá stanoviska k interním předpisům týkajícím se aplikace předpisů ohledně střetu zájmů a případů neslučitelnosti funkcí.¹⁸¹

Další relevantní institucí je **Antimonopolní úřad** (*Autorità garante della concorrenza*), který dohlíží na naplňování pravidel pro neslučitelnost funkcí funkcionářů výkonné moci, a dále disponuje pravomocí dohlížet nad situacemi, ve kterých by tito funkcionáři či jejich příbuzní využívali nabytých znalostí ve střetu zájmu k osobnímu obohacení.

Částečně se problematikou střetu zájmů zabývá i **Garanční úřad pro telekomunikaci** (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*), který má za úkol dohlížet nad vyrovnaným obsahem médií.

Důvodem, proč jsou některé pravomoci týkající se střetu zájmu svěřeny Antimonopolnímu úřadu a Garančnímu úřadu pro telekomunikaci, je jejich institucionální nezávislost. V době projednávání zákona č. 215/2004, který pravomoci těchto úřadů v oblasti střetu zájmů zakotvil, se uvažovalo i o zřízení zvláštního orgánu obsazovaného parlamentem. Od tohoto řešení bylo nakonec upuštěno, mj. proto, že institucionální provázání vlády a parlamentu je natolik vysoké, že kontrolní mechanismy, které zpravidla ke své aktivaci vyžadují parlamentní většinu, pak zcela selhávají.¹⁸²

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Všeobecné zákazy

Předseda vlády, ministři a členové parlamentu nesmějí vykonávat funkce **vedoucích představitelů** státní správy a samosprávy, ředitelů státních orgánů a organizačních složek, řídicích pozic ve státní správě na všech úrovních (celostátní, lokální, místní) a funkci předsedů či statutárních orgánů státem vlastněných korporací.¹⁸³

Vedoucí pozice ve **zdravotních podnicích**¹⁸⁴ nesmějí být zastávány předsedou vlády, ministry, zástupci ministrů či funkcionářem ve státním orgánu, který nad těmito entitami vykonává dohled či dozor.

Pozice uvedené v předchozích dvou odstavcích jsou zároveň neslučitelné s funkcionáři lokálních a místních **samospráv**, pokud tyto úřady spadají do stejné územní působnosti či pokud se jedná o obec převyšující počet 15 000 obyvatel.

179 Webové stránky ANAC: <https://www.anticorruzione.it/-/conflitto-di-interessi>

180 GRECO. *Hodnotící zpráva Itálie, 4. kolo, bod 2.*

Všechny zprávy GRECO k Itálii jsou dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/italy>

181 Podrobnější popis pravomocí ANAC je k dispozici zde: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/2246461/ANAC+Tasks.pdf/560ea10b-2308-4877-d60b-6e3242eca017?t=1657887576910>

182 FABBRINI, Sergio. *Conflict of Interest in Italy: The Case of a Media Tycoon Who Became Prime Minister (2001–2006)*. S. 205. In: TROST, Christine; GASH, Alison L. (eds.). *Conflict of Interest and Public Life*. Cambridge University Press. Cambridge: 2008. ISBN 978-0-521-88412-5. Dostupné zde: https://www.researchgate.net/publication/292350835_Conflict_of_Interest_in_Italy_The_Case_of_a_Media_Tycoon_Who_Became_Prime_Minister_2001-2006

183 Čl. 11 odst. 1, čl. 12 odst. 2, čl. 13 odst. 1 a čl. 14 odst. 1 dekrety č. 39/2013

184 *Aziende sanitarie locali. Jedná se o veřejnoprávní entity spravující poskytovatele zdravotních služeb, včetně některých nemocnic, na místní úrovni. Obsazovány jsou politickým rozhodnutím místních volených orgánů.*

Parlamentní úroveň

Základní pravidla ohledně neslučitelnosti funkcí plynou z Ústavy, která ve svém čl. 65 stanoví, že nikdo nesmí být zároveň členem Poslanecké sněmovny a Senátu. Čl. 65 zároveň předvídá i přijetí bližší zákonné úpravy ohledně dalších neslučitelných pozic. Taková úprava má tedy přímé ústavní zmocnění a není tak nepřiměřeným zásahem do práva na přístup do voleného orgánu. Stanovena je i neslučitelnost výkonu funkce prezidenta republiky s členstvím v parlamentu¹⁸⁵ či neslučitelnost členství v parlamentu s členstvím v regionální radě. Je běžnou praxí, že členové vlády jsou zároveň členy jedné z komor parlamentu. Tato možnost přímo vyplývá z čl. 2 zákona č. 215/2004. Pokud se členem parlamentu stane úředník veřejné správy, nesmí být dle čl. 98 Ústavy povýšen, vyjma kariérního postupu na základě služebního věku.

Zákon č. 60/1953 stanoví, že členové parlamentu nesmějí zastávat jakékoliv **pozice ve veřejné či privátní sféře**, pokud jsou tyto pozice obsazovány přímo vládou či z její vůle. Toto pravidlo se však neuplatní v případě funkcí v oblasti kultury, náboženství, charit, obchodních spolků a organizací a pozic v akademické sféře, pokud jsou tyto obsazovány prostřednictvím a z vůle akademické samosprávy. Zároveň je možné zvláštním zákonem určit, že v případě konkrétních pozic se toto pravidlo neuplatní.

Do parlamentu nesmějí být voleny osoby, které zastávají funkci starostů, předsedů vyšších samosprávných celků, diplomatů, soudců a jakýchkoliv přímo volených pozic v obcích nad 5 000 obyvatel.

Specifická je úprava, která členům parlamentu a členům vlády zakazuje vykonávat jakoukoliv funkci v legislativních či výkonných orgánech **jiného státu než Itálie**, a to i na místní úrovni.

Dále pak členové parlamentu nesmějí vykonávat funkci či zprostředkovaně pravomoci ředitele, předsedy, auditora, likvidátora, řídicího pracovníka a právního či jiného poradce ve společnostech či asociacích, které vykonávají státní správu či které pobírají státní příspěvek na svůj provoz.

V případě, že člen parlamentu vykonává jinou funkci ve státní správě, veřejné korporaci, bance s národním významem, společnosti částečně vykonávající státní správu¹⁸⁶, společnostech částečně či úplně vlastněných státem či soukromých společnostech, které uzavírají smlouvy se státem či jeho částí, včetně místních samospráv, nesmí za tuto funkci pobírat **odměnu** (čl. 2 zákona č. 1102/1948). to neplatí pro akademickou a studijní činnost ani pro případy, které jsou zvláště stanoveny zákonem, např. odměny za členství ve vyšetřovacích komisích.

Vládní úroveň

Členové vlády mají stanoven svůj hlavní úkol, a tím je prosazování veřejného zájmu. Z toho vyplývají i pravidla pro neslučitelnost výkonu jejich funkce s jakoukoliv jinou pozicí ve veřejné správě. Stejně tak členové vlády nesmějí být členy řídicích orgánů společností veřejného práva.¹⁸⁷

185 Čl. 84 ústavy

186 Například vybírající koncesionářské poplatky.

187 Čl. 1 a 2 zákona č. 215/2004

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Parlamentní úroveň

Členové parlamentu mohou vykonávat **jiné zaměstnání** a pobírat za něj odměnu, pokud společnost, ve které jsou zaměstnání, nekontrahuje se státem ani s ním jinak nespolupracuje. Musí však splňovat všechna ostatní pravidla ohledně jejich potenciálního střetu zájmů, např. zdržet se přijímání darů (popsáno níže). Vykonává-li funkcionář zároveň jiné zaměstnání, měl by být kladen větší důraz na aplikaci těchto pravidel.¹⁸⁸

Členům parlamentu je zákonem č. 60/1953 zakázáno působit v bankovním **sektoru**, pokud by hlavním zájmem společnosti, ve které by takový funkcionář působil, bylo poskytování finančních služeb, s výjimkou družstevních bank. Dále je zakázáno provozovat advokacii či jakoukoliv jinou formou podporovat či napomáhat obchodním stykům a řešení sporů soukromých společností se státem.

Vládní úroveň

Členové vlády nesmějí být členy řídicích orgánů společností veřejného práva, být členy řídicích orgánů či managementu společností založených za účelem podnikání a nesmějí být zaměstnání či vykonávat samostatnou výdělečnou činnost.¹⁸⁹

Místní úroveň

Členové městské rady zodpovědní za územní plánování a výstavbu nesmějí vykonávat žádnou profesní aktivitu ve sféře stavebnictví v oblasti územní působnosti orgánu, v němž sami působí. Starostové, předsedové územních rad, členové územních rad a kontroloři nesmějí vykonávat jakoukoliv funkci ve společnostech, které podléhají působnosti úřadu, jehož jsou členy. Obdobně nesmějí takovým společnostem poskytovat ani poradentství.¹⁹⁰

Regulace vlastnictví médií

Dle čl. 7 zákona č. 215/2004 je úkolem Garančního úřadu pro telekomunikace zajišťovat, aby média vlastněná členem vlády, jeho druhem či družkou a příbuznými do druhého stupně dbala na dodržování zásad objektivit mediálního obsahu, a zabraňovat poskytování politických výhod takovému funkcionáři. Za tímto účelem může Úřad vydávat stanoviska s návrhem řešení vzniklé situace. V případě, že navržená řešení nebudou uplatněna a dodržována a situace zůstane neuspokojivá, může Úřad udělovat i sankce. Nadto Úřad o každém případě porušení podá informaci a detailní popis případu předsedům obou komor parlamentu.¹⁹¹

Tato problematika je příkladem, kdy se státní moc snažila reagovat na nově vzniklou situaci, s jakou dosud na legislativní úrovni nepočítala. Touto situací byl nástup mediálního magnáta Silvia Berlusconiho k moci, odehrávající se na počátku 90. let minulého století. Berlusconi měl až do roku 2004 možnost ovlivňovat jak svá vlastní média, tak z pozice předsedy vlády i média vlastněná státem. Tato zkušenost vedla v Itálii k novému pojetí střetu zájmu: je jím nejen situace, kdy určitá osoba využívá veřejné prostředky a rozhodování k prosazování soukromých zájmů, ale i situace, ve které určitá osoba využívá zvláštních soukromých prostředků k prosazování svých politických zájmů. Zvláště zajímavé je, že Silvio Berlusconi se podle zákona z roku 1957 vůbec veřejným funkcionářem stát neměl, neboť pobíral veřejné příspěvky na některé činnosti svých společností. Ve světle politické reality se však parlament rozhodl tento zákon interpretovat proti jeho významu, a to tak, že se vztahoval pouze na výkonné vedení společností, nikoliv na jejich společníky. Tato politická zdrženlivost, způsobená silnou politickou podporou Berlusconiho, vedla k šesti pokusům o přijetí zákona o střetu zájmů mezi lety 1996 a 2003, z nichž žádný nebyl úspěšný.¹⁹²

188 Více viz: https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-perche-il-lavoro-dei-parlamentari-e-considerato-un-part-time#_ftn1

189 Čl. 2 zákona č. 215/2004

190 Čl. 78 odst. 3 až 6 dekretu č. 267/2000

191 Úřad vydal rozhodnutí o udělení sankce mj. v případě televize RTI vlastněné tehdejšími premiérem Silviem Berlusconiem kvůli nevyváženému obsahu vysílání. Rozhodnutí č. 675/11/CONS ze dne 30. listopadu 2011 je dostupné zde: https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_assetEntryId=663047&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_type=document

192 FABBRINI, Sergio. (2008). *Conflict of Interest in Italy: The Case of a Media Tycoon Who Became Prime Minister (2001–2006)*. 10.1017/CBO9780511611490.010, s. 189, 202–205.

Ochranná doba

V případě **členů parlamentu** v Itálii neexistuje žádné omezení co do výkonu jakékoliv činnosti po skončení mandátu.

Naopak pro **členy vlády** platí, že po skončení výkonu této funkce nesmějí po dobu jednoho roku vykonávat jakoukoliv funkci ve státní správě či v organizačních složkách státu (čl. 6 zákona č. 60/1953). to samé se dle čl. 2 odst. 4 zákona č. 215/2004 vztahuje i na společnosti veřejného práva, stejně jako na soukromé společnosti, jejichž předmět podnikání úzce souvisí s oblastí, ve které daný funkcionář při výkonu své pozice působil.

Oznámení o osobním zájmu

Zákon č. 215/2004 nařizuje členům vlády, aby se zdrželi účasti v rozhodovacím procesu v případě, že se jedná o věc, na které mají svůj soukromý zájem či na které má soukromý zájem jejich druh či družka nebo některý z jejich příbuzných do druhého stupně.¹⁹³

Zástupci místních samospráv se nesmějí účastnit diskuse a hlasování o záležitostech, na jejichž výsledku mají osobní zájem oni sami či jejich příbuzní až do čtvrtého stupně¹⁹⁴. Z tohoto pravidla platí výjimka pro regulaci obecné povahy, jako jsou například územní plány. Tato výjimka však neplatí v případě, kdy má taková obecná regulace přímý a okamžitý vliv na specifické soukromé zájmy daného funkcionáře či jeho příbuzného, opět až do čtvrtého stupně, jak stanoví čl. 78 dekretu č. 267/2000.

Oznámení o činnostech a majetku

Podávání oznámení o činnostech a majetku je upraveno v různé míře zákony č. 13/2014, č. 441/1982, č. 96/2012, dekrety č. 162/2019, č. 149/2013, legislativním dekretem č. 33/2013 a rozhodnutím č. 241/2017.

Parlamentní úroveň

Členové parlamentu podávají oznámení na základě zákona č. 13/2014 a etických kodexů komor stanovujících povinnost transparentnosti. Oznámení se podávají každý rok předsedovi komory na papírovém formuláři. V případě změn je nutné majetkové přiznání aktualizovat a je nutné jej podat i při ukončení mandátu. Dohledem nad dodržováním těchto opatření je pověřena Poradní komise Poslanecké sněmovny pro chování poslanců, která má za úkol prověřit možná porušení zmiňovaných pravidel, přičemž porušení hlásí buď předsedovi Poslanecké sněmovny, nebo příslušným orgánům. Nadána je vyšetřovací pravomocí, a se souhlasem předsedy Poslanecké sněmovny může využít součinnosti s externími specialisty. V případě, že tato komise shledá porušení pravidel chování, dojde ke zveřejnění na webu příslušné komory a k oznámení a případné diskusi na plénu.

Obsahem oznámení jsou dle zákona č. 441/1982 věcná práva k nemovitým věcem, movité věci evidované v příslušných seznamech, podíly ve společnostech, pozice ředitelů či auditorů ve společnostech a prohlášení „Na svou čest přísahám, že toto prohlášení je pravdivé.“ Dále je jeho přílohou kopie posledního daňového přiznání deklarujícího funkcionáře a přehled příjmů a výdajů na volební kampaň, včetně nefinančních závazků a plnění. V případě souhlasu funkcionáře oznámení obsahuje tytéž údaje i o druhovi či družce a příbuzných do druhého stupně.

Vládní úroveň

V případě členů vlády jsou oznamovací povinnosti upraveny čl. 5 zákona č. 215/2004, který stanoví, že člen vlády je povinen oznámení učinit do třiceti dnů od převzetí funkce. Oznámení se podává Antimonopolnímu úřadu a jeho obsahem je informace o jakýchkoliv případných neslučitelnostech, které přetrvávají k datu převzetí funkce, včetně vlastnictví médií. V dalších šedesáti dnech je člen vlády povinen oznámit informace o svém majetku,

193 GRECO. *Hodnotící zpráva Itálie, 4. kolo, bod 48.*

194 *Jde tedy o bratrance nebo sestřence. Italské právní předpisy často postihují tímto způsobem i příbuzné, a to mnohem vzdálenější než v jiných zemích, což ukazuje přizpůsobení právní úpravy místním podmínkám odpovídajícím jinému vnímání rodové a rodinné společnosti.*

včetně obchodních podílů ve společnostech. Tato informace musí zahrnovat i informace o majetku a podílech ve třech měsících předcházejících převzetí funkce. Oznámení je podáváno zároveň i Garančnímu úřadu pro telekomunikaci, který je pověřen dozorem nad médii, a prověřuje tak majetek spojený s touto oblastí. V případě jakýchkoliv změn je člen vlády povinen oznámení aktualizovat ve dvacetidenní lhůtě. Tato oznámení podávají i druh či družka člena vlády a jeho příbuzní až do druhého stupně. Příslušné zmiňované úřady pak mají lhůtu třiceti dnů od podání oznámení k provedení jeho prověření.

Zveřejňování majetkových přiznání členů vlády a členů obou komor parlamentu je přikázáno zákonem č. 13/2014, ne vždy jsou ale snadno dohledatelné. Dokumenty jsou dostupné na profilech jednotlivých zákonodárců.¹⁹⁵ Na místní úrovni bývají majetková přiznání zveřejňována na stránkách daných orgánů veřejné moci.

Přijímání darů

Ustanovení čl. 4 Pravidel chování členů parlamentu stanoví, že **členové parlamentu** nesmějí přijímat dary o hodnotě přesahující 250 EUR, které jim byly poskytnuty v souvislosti s oficiálním reprezentováním a vystupováním jménem parlamentu. Za dary se nepovažují plnění související s úhradou cestovních výdajů či jiných poplatků třetími stranami, tyto však musejí být transparentně přijímány.

V Itálii neexistuje specifická úprava přijímání darů pro nejvyšší představitele **výkonné moci**, existuje však úprava vztahující se na zaměstnance ve státní službě. Tato úprava, přijatá prezidentským dekretem č. 62/2013, je pak interním předpisem vztažena i na vedoucí zaměstnance ministerstev a úřadu vlády, nikoli však na samotné členy vlády. Jádrem této úpravy je, že veřejní funkcionáři nesmějí přijímat dary v hodnotě nad 150 EUR, přičemž v žádném případě nesmějí přijímat jakékoliv dary od účastníků řízení, v nichž jsou angažováni.

Regulace lobbingu

Od konce druhé světové války proběhlo v Itálii přes padesát legislativních pokusů o zakotvení právní regulace lobbingu. Žádná však dosud nebyla schválena. V posledních pěti letech došlo pouze k dílčímu podchycení lobbingu v Poslanecké sněmovně, kdy se lobbisté (a bývalí poslanci) musí zapisovat do lobbistického diáře, pokud zastupují individuální nebo kolektivní zájmy. Nastavená pravidla však považují i sami zákonodárci za slabá. Obdobné regulace byly přijaty také v několika regionech a na ministerstvu zemědělství.¹⁹⁶

Vymahatelnost právní úpravy

Zákon č. 60/1953 ve svém čl. 7 stanoví, že členové parlamentu, kteří zastávají jinou pozici, kterou dle pravidel pro neslučitelnost funkcí (viz výše) zastávat nesmějí, musí do 30 dnů od nabytí funkce opustit jednu či druhou funkci. Dohledem a dozorem nad pravidly pro neslučitelnost funkcí je pověřen příslušný **volební výbor Poslanecké sněmovny či Senátu**, tomu však musí být případ svěřen předsednictvím příslušné komory (čl. 8 téhož zákona). Čl. 9 pak stanoví, že je úkolem každé osoby zajistit dodržování tohoto předpisu. Konkrétní sankční mechanismus tedy nastaven není a v praxi se jedná o spíše morální pravidlo. Totéž platí o pravidlech vycházejících z etických kodexů obou komor.

Dekret č. 39/2013 týkající se **neslučitelnosti** obsahuje i sankční mechanismus, podle kterého jsou jmenování funkcionářů v rozporu s ustanoveními tohoto dekretu neplatná (čl. 17). Ti funkcionáři, jejichž jmenování byla prohlášena za neplatná, jsou pak zodpovědní za ekonomické následky svých rozhodnutí. Další sankcí, kterou je možné využít, je nařízení ukončení výkonu jedné z navzájem neslučitelných pozic do 15 dní od doručení

195 Seznam poslanců zde: <https://www.camera.it/leg18/28>, v konkrétním případě zde: https://www.camera.it/leg18/921?shadow_deputato=307410&par=true&lib=false&cod=1

Seznam senátorů zde: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Attsen/Sena.html>

v konkrétním případě zde: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Attsen/00032707_docpatr.htm

196 GRECO. Hodnotící zpráva Itálie, 4. kolo, body 68–70. GRECO. Druhá zpráva o plnění doporučení pro Itálii, 4. kolo, body 32–34.

upozornění na neslučitelnost dle čl. 19 tohoto dekretu. Dohledem nad dodržováním těchto pravidel je pověřen **Národní protikorupční úřad** (ANAC), přičemž je za tímto účelem nadán inspekční pravomocí. Na základě podnětu od oddělení státní služby úřadu vlády či z vlastní iniciativy může tento úřad pozastavit jmenovací proces veřejného funkcionáře, kdy zároveň s tímto pozastavením vydá odůvodněné stanovisko svého postupu. Pokud chce kontrolovaná instituce s jmenováním pokračovat, musí se s tímto odůvodněným stanoviskem vypořádat.¹⁹⁷

Ve vztahu k neslučitelnostem je dle zákona č. 215/2004 **Antimonopolní úřad** nadán pravomocí prověřovat situace, ve kterých dochází k neslučitelnosti funkcí, a v případě pochybení má možnost relevantnímu (zpravidla nadřízenému) orgánu doporučit, aby funkcionáře z pozice odvolal. Také může doporučit zanechání aktivity či opuštění pozice, která je s danou funkcí neslučitelná. Požadovat může i vyškrtnutí funkcionáře z profesních seznamů (například ze seznamu advokátů). Příslušné orgány mají povinnost naplnit doporučení Antimonopolního úřadu.

V případě, že funkcionář nesplní podmínky stanovené usneseními Antimonopolního úřadu či **Garančního úřadu pro telekomunikaci**, může se dopustit **trestného činu** dle čl. 328 italského trestního zákoníku. Je úkolem těchto institucí, aby na možné spáchání trestného činu upozornily orgány činné v trestním řízení a dodaly jim podklady. V případě, že taková situace nastane, jsou o ni povinny informovat i předsedy obou parlamentních komor.

Italští členové parlamentu požívají **imunitu**, která přibližně odpovídá českému systému imunity a indemnity. Trestní stíhání, s výjimkou přistižení při činu, je tedy možné pouze se souhlasem komory, jíž je funkcionář členem. Trestněprávní postihy v některých případech znemožnila nastavená pravidla pro promlčení nebo dekriminalizace některých jednání.¹⁹⁸

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Italská regulace střetu zájmů je na všech úrovních a ve všech ohledech velice chaotická, rozříštěná, složitá a obtížná na porozumění. Nadto se v politické realitě některá pravidla nevyvíjejí či přímo popírají, což vzbuzuje otázky o celkové vymahatelnosti nastavených pravidel. Pochybnosti vznikají i v souvislosti s nepřítlačně jasně vymezenými působnostmi dohledových institucí. Nedostatečná konsolidace právních předpisů, existující mezery v právních normách nebo naopak jejich překryvy způsobují, že je celý systém prevence střetu zájmů velice nepřehledný, a proto z velké části ani není naplněn účel takové regulace.

Nejkomplexněji pojatým předpisem je zákon č. 60/1953 týkající se neslučitelností funkcí zákonodárců. Přestože se ve své době jednalo o inovativní předpis, neodpovídá požadavkům dnešní doby na legislativní podchytení snah o ovlivnění činnosti zákonodárců. Novější předpisy však dohání jejich popsání nekoncepčností. Současný stav je výsledkem překryvu a kombinace postupných změn, které nadto postrádají koordinaci mezi celostátní a místní úrovní. V minulých letech proběhlo několik pokusů o zlepšení tohoto stavu, avšak zatím bezvýsledně. Za zásadní nedostatek je považována stále téměř nulová regulace lobbingu, což znemožňuje objasnit vztahy mezi státní sférou a soukromými společnostmi s jejich vlastními zájmy. Otázky vzbuzují také viditelné přesuny některých bývalých ministrů do soukromé sféry¹⁹⁹, což odhaluje nedostatečné podchytení fenoménu otáčivých dveří (*revolving door*).

197 Postup je podrobněji popsán v metodice Národního protikorupčního úřadu k posuzování neslučitelnosti funkcí, dostupné zde: <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2016/833/del.833.2016.linee.guida.pdf>

198 GRECO. Hodnotící zpráva Itálie, 4. kolo, body 76–79.

199 Jedná se například o bývalého ministra hospodářství Piera Carla Padoana, jenž po opuštění funkce ministra dva roky působil v Poslanecké sněmovně, poté rezignoval a nastoupil do představenstva banky UniCredit. Více zde: <https://www.editorialedomani.it/idee/voci/il-caso-padoan-insegna-la-proposta-sul-confitto-di-interessi-va-cambiata-d7qxdbwi>
Srovnatelný je případ bývalého ministra vnitra Marca Minnitiho, který byl rovněž po skončení ministerského angažmá poslancem a členem sněmovního výboru pro zahraniční věci, přičemž po více než dvou letech také rezignoval, aby mohl nastoupit do funkce ředitele nově vzniklé nadace vlastněné společností věnující se obrannému a leteckému průmyslu, ve které má stát menšinový podíl prostřednictvím ministerstva hospodářství. Více zde: https://lavialibera.it/it-schede-508-renzi_arabia_minniti_confitto_interessi_porte_girevoli

Největší problém úpravy střetu zájmů v Itálii spočívá i dle vyjádření předsedy ANAC²⁰⁰ v nesystematičnosti zvolené úpravy, která funguje obstojně pro zaměstnance státní správy, avšak na vrcholné představitele výkonné moci dopadá jen omezeně, prostřednictvím odkazovacích zmocnění napříč právními předpisy.

Obecně platí, že úprava střetu zájmů v Itálii je striktnější a vyspělejší v případě jmenovaných funkcionářů. To vychází z představy, že rozhodnutí nejvyšších složek výkonné moci mají přímý dopad na činnost administrativy jako celku, a tedy mají největší potenciál ovlivnit její výsledky. Přestože je na tuto oblast kladen větší důraz, popisovaná úprava je rovněž mezerovitá a někdy nevyzpytatelná.

Přestože by bylo nejdříve nutné zabývat se otázkou vymahatelnosti nastavených pravidel, italská úprava může být inspirativní v některých dílčích opatřeních. Zajímavé je například omezení pro členy parlamentu spočívající v zákazu zastávat pozice ve veřejné či privátní sféře, pokud jsou tyto pozice obsazovány přímo vládou či z její vůle (netýká se některých kulturních a dalších institucí), nebo pokud tyto společnosti na výkon státní správy pobírají státní příspěvek. Relevantní jsou jistě také úvahy o zákazu, který zákonodárcům znemožňuje působit v bankovním sektoru, provozovat advokacii nebo zprostředkovávat obchodní styky mezi soukromými společnostmi a státem, neboť se jedná o činnosti, které jsou z pohledu střetu veřejného a soukromého zájmu rizikové. Zdaleka nejpropracovanější z porovnávaných zemí je regulace vlastnictví mediálních společností politiky, což odpovídá zřejmé motivaci reagovat na konkrétní událost.

200 Dostupné zde: https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/amministrazione_trasparente/altri_contenuti/audizione_25_giugno_2019.pdf

Kanada

Kanada je konstituční monarchií s federálním uspořádáním. Formální **hlavou státu** je britský panovník²⁰¹, jehož zástupcem je v Kanadě generální guvernér (*Governor General*)²⁰². Generální guvernér zastává převážně ceremoniální funkci. Jmenován je britským panovníkem na základě doporučení kanadské vlády.²⁰³ Mezi jeho hlavní úkoly patří svolávat parlament, udělovat královský souhlas jednotlivým předpisům, jmenovat předsedu vlády a vykonávat další dílčí pravomoci, které jsou mu svěřeny zákonem.

Federální **zákonodárná moc** je vykonávána parlamentem, který se skládá z panovníka²⁰⁴, Sněmovny reprezentantů (*House of Commons*) volené přímo občany většinovým systémem v jednomandátových volebních okrscích (*riding*) a Senátu (*Senate*), jehož členy jmenuje na základě územního principu generální guvernér dle doporučení předsedy vlády.

Výkonná moc je ústavou svěřena britskému panovníkovi, avšak ústavní zvyklost dobrého vládnutí velí, aby vládli ti, kdo mají důvěru parlamentu. Na základě složitého legitimizačního řetězce²⁰⁵ je fakticky výkonná moc v Kanadě představována vládou (tzv. Kabinetem; *Government of Canada, the Cabinet*) v čele s jejím předsedou (*Prime Minister*) a královskými ministry (*Ministers of Crown*). V kanadské vládě zasedají i tzv. nižší ministři (*Ministers of State*). Vláda jako celek je pak odpovědná za politické směřování země, a v praxi zajišťuje i přijetí odpovídající legislativy. Při skládání vlády je respektováno i územní složení Kanady.²⁰⁶ Vláda za své působení odpovídá Sněmovně reprezentantů.

V důsledku federálního uspořádání se v Kanadě výkonná moc třídí na množství provinčních, teritoriálních a lostátních úřadů s překrývajícími se oblastmi působnosti. Vzhledem k státnímu uspořádání Kanady je nutné rozlišovat mezi federální a provinční úrovní.

Kanada je rozdělena na **provincie** (*provinces*), kterým je dána značná, byť nestejná, míra autonomie. Provincní úroveň pak svou systematikou kopíruje úroveň federální. V čele provincie tedy stojí provinční guvernér (*Lieutenant Governor*), jehož pravomoci a postavení jsou podobné generálnímu guvernérovi na federální úrovni, avšak s omezenou územní působností. Legislativní pravomoc je v provinciích svěřena přímo volenému zákonodárnému shromáždění (*legislative assembly*). Z něj je pak vybírána provinční vláda v čele se svým předsedou. Vzhledem k tomu, že režimy prevence střetu zájmů jsou odlišné podle jednotlivých provincií, tato analýza se v rámci samostatného oddílu detailně zabývá úpravou na provinční úrovni v **Québecu**.

V Kanadě je zaručena i **místní úroveň vládnutí**. Ta je však předmětem provinčního zákonodárství. V Kanadě se tedy nachází deset systémů místních samospráv,²⁰⁷ které nadto nejsou ani vnitřně jednotné. Úroveň, která

201 Navzdory formálnímu sepjetí s Velkou Británií prostřednictvím společné hlavy státu je Kanada nezávislým státem se svébytným právním systémem. to však neplatí o kanadském ústavním pořádku, který je provázán s britským. Jde jednak o ustanovení týkající se hlavy státu, jednak o některé ústavní zvyklosti pocházející z (nepřímé) britské ústavy.

202 Úředními jazyky Kanady jsou angličtina a francouzština, které mohou být zaměnitelně používány ve styku se všemi státními institucemi. Každá instituce tak má oficiální název ve francouzštině, pro přehlednost je však uváděna pouze anglická verze.

203 Britské ústavní zvyklosti však panovníkovi v běžném režimu nedovolují, aby takové doporučení nevyslyšel, podobně jako v případě jmenování britského předsedy vlády.

204 Historicky panovník zastupovaný generálním guvernérem, v dnešní době již jen generální guvernér. Jeho význam v legislativním procesu spočívá v udělování tzv. *Royal Assent*, tedy královského souhlasu se vstupem zákona v platnost.

205 Čl. 9, 11 a 13 kanadské ústavy

206 Území, které daný ministr zastupuje, je uvedeno v jeho osobním profilu na webu vlády, např. zde: <https://www.canada.ca/en/government/ministers/anita-anand.html>

207 Řídce osídlené provincie na severu Kanady nemají vlastní legislativní shromáždění a jsou spravovány centrální vládou. I v těchto provinciích však existují místní samosprávy.

je shodná napříč provinciemi²⁰⁸, se nazývá municipalita (municipality). V Kanadě je přibližně 4500 municipalit, které jsou spravovány volenými radami. Jejich pravomoci se liší, avšak bývají spojeny se záležitostmi každodenní potřeby občanů.

Základní právní rámec

Kanadská **ústava**²⁰⁹ stanoví základní překážku volitelnosti senátorů do sněmovny reprezentantů. Dále pak v ústavě nalezneme některá pravidla neslučitelnosti týkající se provinční úrovně veřejné správy.²¹⁰

Dále je problematika střetu zájmů řešena v předpisech odpovídajících územnímu dělení Kanady. Na **federální úrovni** se jedná o tři klíčové právní předpisy, týkající se tří hlavních skupin veřejných funkcionářů: pro jmenované funkcionáře, tedy členy vlády, parlamentní tajemníky, vedoucí zaměstnance ministerstev, náměstky ministrů a vedoucí představitele dalších ústředních orgánů státní správy (samostatné dohledové orgány, např. v oblasti bezpečnosti dopravy nebo justiční správy) a samostatných agentur podřízených ministerstvům, vedoucí královských společností²¹¹, členy dozorčích komisí a zaměstnance ministerstev platí úprava **zákona o střetu zájmů** (*Conflict of Interest Act*).²¹² Článek 3 zákona o střetu zájmů stanoví, že „*účelem přijetí tohoto zákona je jasně vymezit pravidla týkající se střetu zájmů a pravidel pro přechodné období po ukončení výkonu funkce, minimalizovat možnost, že soukromé zájmy ovlivní správu věcí veřejných, a pokud se tak stane, nabídnout možnosti řešení takových situací, a zároveň umožnit personální výměnu mezi soukromým a veřejným sektorem za jasně stanovených podmínek.*“

Pro členy Sněmovny reprezentantů platí **Kodex o střetu zájmů pro členy Sněmovny reprezentantů** (*Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*; dále jen „**Kodex sněmovny**“)²¹³, který je přílohou č. 1 jejího jednacího řádu. Pro senátory pak platí **Kodex o střetu zájmu senátorů** (*Conflict of Interest Code for Senators*; dále jen „**Kodex senátorů**“)²¹⁴, který je svou povahou a obsahem značně podobný Kodexu sněmovny, liší se pouze v procesních postupech a v institucionálním zabezpečení problematiky. Oba kodexy ve svém úvodu stanoví, že jejich hlavním účelem je „zachovávat a zvyšovat důvěru veřejnosti v členy parlamentu a v jejich integritu a celkově zvýšit jistotu, kterou má veřejnost ve svém parlamentu coby složce státní moci“. Dalšími účely těchto kodexů je ukázat veřejnosti, že členové parlamentu staví veřejný zájem nad svůj vlastní, a učinit celý rozhodovací systém transparentním tak, aby „*veřejnost mohla být soudcem kroků zákonodárce*“. Zároveň je účelem těchto kodexů vést členy parlamentu v situacích možného střetu zájmů, nabízet jim řešení a poskytnout jim v tomto ohledu rady prostřednictvím zvláštního orgánu.

Z tohoto důvodu bude text nadále pracovat s pravidly pro členy parlamentu (tedy s kombinací pravidel uvedených v kodexech pro senátory a členy Sněmovny reprezentantů) a s pravidly pro jmenované funkcionáře (vyplývajícími ze zákona o střetu zájmů). V případě odlišností daných úprav na ně bude zvlášť upozorněno.

208 Například jižní Québec a jižní Ontario pracují s britským systémem okrsků (counties), které jsou spravovány vlastními radami složenými ze zástupců měst a vesnic a představují druhou úroveň nad úrovní místní. Velké aglomerace, např. Toronto, pak mají specifický systém přizpůsobený městským čtvrtím s vysokou hustotou zalidnění, který je zcela odlišný od systému využívaného na kanadském venkově. Některé venkovské oblasti dokonce vůbec nemají místní samosprávy a jsou spravovány na provinční úrovni, z důvodu velmi nízkého počtu tamějších obyvatel. Tématika vícevrstvé státní správy je v Kanadě stále živá z důvodu samosprávy původních obyvatel polárních oblastí Kanady.

209 Dostupný zde: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html>

210 Takovým pravidlem je např. článek 83 ústavy, který vymezuje neslučitelnost funkcí quebecké exekutivy s členstvím v provinčním zákonodárném shromáždění.

211 „Crown corporations“. Jedná se o státem či provincií vlastněné společnosti, sloužící částečně veřejnému zájmu. Příkladem jsou např. Bank of Canada, železniční společnosti, turistické agentury apod. Viz: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/guidance-crown-corporations/list-crown-corporations.html>

212 Dostupný zde: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/>

Zákon o střetu zájmů ve svých výkladových ustanoveních rozlišuje mezi dvěma skupinami veřejných funkcionářů, a sice veřejnými funkcionáři „oznamujícími“ a „neoznamujícími“. Předmětem zkoumání tohoto textu jsou však pouze funkcionáři oznamující, neboť funkcionáři neoznamující odpovídají zaměstnancům ve státní službě. Z tohoto důvodu bude v textu nadále pracováno s pojmem jmenovaných funkcionářů a oznamujících funkcionářů promiscue.

213 Dostupný zde: <https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/appa1-e.html>

214 Dostupný zde: <https://seo-cse.sencanada.ca/en/code/ethics-and-conflict-of-interest-code-for-senators/>

Mimo tyto tři klíčové předpisy jsou v Kanadě pravidla doplněna prostřednictvím etických kodexů vydávaných jednotlivými složkami státní moci.²¹⁵

Obecná definice střetu zájmů

Střet zájmů je pro účely zákona o střetu zájmů **definován** v jeho čl. 4, který stanoví, že „*ve střetu zájmů je ten veřejný funkcionář, který umožní, aby byl výkon jeho činnosti ovlivněn soukromými zájmy kterékoliv osoby, včetně jeho samotného*“. Čl. 5 téhož předpisu pak stanoví obecnou povinnost veřejných funkcionářů uspořádat své soukromé záležitosti tak, aby se vyhnuli riziku střetu zájmů.

Ve svých úvodních ustanoveních se zákon zabývá i podrobnými legálními definicemi pojmů potřebných pro aplikaci tohoto zákona, například přesně vymezuje funkční zařazení jednotlivých funkcionářů, rodinné příslušníky, soukromý zájem a podobně. Soukromým zájmem se pak dle čl. 2 rozumí „*soukromý zájem, který není obecné povahy, který se netýká veřejného funkcionáře jakožto příslušníka určité široké skupiny osob, a který se netýká oficiálních odměn a výhod pramenících z jeho pozice*“.

Oba **parlamentní kodexy** nabízejí výkladová ustanovení ohledně používaných pojmů, a ve svém úvodu definují střet zájmů, a to obdobně jako výše popsany zákon o střetu zájmů. Nadto však stanoví další obecné pravidlo, kterým je **zákaz využívání vlivu své funkce**. Toto pravidlo explicitně zakazuje využívat své pozice zákonodárce a ovlivňovat tak záležitosti, o kterých jakožto veřejný funkcionář daná osoba sama nerozhoduje.

Klíčovým pojmem, s nímž pracují všechny zmiňované předpisy, je „*furthering of private interest*“, což lze volně přeložit jako **podpora při prosazování soukromého zájmu**. Tou je zejména jednání, které vede k zachování či zvýšení hodnoty osobních statků funkcionáře, snížení dluhů funkcionáře, získání podílů či finančních zdrojů nebo nástrojů, zvýšení příjmů z povolání či kariérní postup. Uvedená definice je součástí výkladových ustanovení příslušných kodexů a jako taková je tedy relevantními orgány aplikována.

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

Na federální úrovni je klíčovým **Úřad komisaře pro etiku a střet zájmů** (*Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner*, dále jen „**Úřad komisaře**“)²¹⁶, který má dvojí funkci. Jednak je pověřen agendou střetu zájmů týkající se veřejných jmenovaných funkcionářů ve smyslu zákona o střetu zájmů a vedle toho je pověřen toutéž agendou pro členy Sněmovny reprezentantů, a to na základě Kodexu o střetu zájmů pro členy Sněmovny reprezentantů. Hlavním úkolem Úřadu komisaře je podávat interní rady a doporučení předsedovi vlády ohledně aplikace zákona o střetu zájmů, podávat interní doporučení jednotlivým veřejným funkcionářům ohledně jejich povinností týkajících se zákona o střetu zájmů, prověřovat možná porušení zákona o střetu zájmů veřejnými funkcionáři a informovat o nich, a také spravovat oznámení o majetku těch funkcionářů, kterých se tato povinnost týká.²¹⁷ O své činnosti Úřad informuje v podrobných výročních zprávách.²¹⁸

215 Příkladem lze uvést etický kodex Ministerstva spravedlnosti, v němž je prevence střetu zájmů věnována druhá kapitola. Dostupný zde: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cp-pm/vec-cve/c1.html>

216 Internetové stránky Úřadu komisaře: <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/Pages/default.aspx>

217 SAVOIE, Alexandra; THIBODEAU, Maxime-Olivier. *Conflict of Interest at the Federal Level: Legislative Framework*. Parlamentní knihovna. Ottawa: 2018. S. 3. Dostupné zde: <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2010-92-e.pdf>

218 Úřad komisaře vydává dvě různé výroční zprávy, kterými rozlišuje mezi činnostmi podle zákona o střetu zájmů a dle Kodexu o střetu zájmů pro členy Sněmovny reprezentantů. Obě zprávy jsou dostupné zde: <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/AnnualReports-RapportsAnnuels.aspx>
V režimu zákona o střetu zájmů bylo uděleno 3349 rad a vedeno přes 15 vyšetřování (Výroční zpráva ohledně zákona o střetu zájmů pro rok 2021–2022, s. 6 a 13), zatímco v režimu Kodexu o střetu zájmů pro členy Sněmovny reprezentantů bylo uděleno 605 rad a vedeno 6 vyšetřování (Výroční zpráva ohledně kodexu pro rok 2021–2022, s. 5 a 10).

Úřad komisaře je dle čl. 51 zákona o střetu zájmů pověřen vedením **veřejného registru**²¹⁹, což je místo, kde jsou uveřejňovány ty skutečnosti či dokumenty, o kterých zákon nebo etický kodex stanoví, že je Úřad komisaře či veřejný funkcionář samotný musí uveřejnit.

Vzhledem k dvojaké funkci Úřadu komisaře je **dohled** nad tímto úřadem vykonáván dvěma orgány, a sice Stálou sněmovní komisí pro vnitřní záležitosti sněmovny reprezentantů, která se zabývá jeho činností ve vztahu k členům Sněmovny, a Stálou komisí pro právo na informace, soukromí a etiku, která dohlíží na činnosti týkající se jmenovaných funkcionářů i na fungování Úřadu komisaře jako celku.

Dle čl. 50 zákona o střetu zájmu nelze komisaře ani zaměstnance jeho úřadu předvolávat jako svědky ohledně záležitostí, které se dozvěděli při výkonu své funkce. Za předpokladu, že komisař a zaměstnanci jeho úřadu vykonávají svou funkci v dobré víře, nelze je za tuto činnost trestně stíhat ani ve vztahu k ní vůči nim uplatňovat nároky z civilního práva.²²⁰

Agendou střetu zájmů v Senátu je pověřen **senátní komisař pro etiku** (*Senate Ethics Officer*, dále jen „**senátní komisař**“).²²¹ Mezi jeho hlavní úkoly patří plnění agendy vyplývající z Kodexu o střetu zájmů senátorů, tj. zejména správa veřejné i neveřejné části majetkových příznání senátorů, poskytování rad senátorům ohledně řešení možných situací střetu zájmů, a dále – na základě podnětu – vyšetřování možných porušení Etického kodexu senátorů.²²²

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Parlamentní úroveň

Kanadská ústava ve svém čl. 39 stanoví, že senátoři mají překážku volitelnosti do Sněmovny reprezentantů. To znamená, že je-li určitá osoba senátorem, nemůže se ani účastnit voleb do Sněmovny reprezentantů. Kanadský volební zákon stanoví nevolitelnost členů provinčních zákonodárných shromáždění do volených orgánů federace.²²³

Čl. 7 Kodexu sněmovny stanoví, že **členové Sněmovny reprezentantů** nejsou nijak omezeni ve výkonu jakéhokoliv jiného povolání či výdělečné činnosti, čímž se připouští výkon jiných veřejných funkcí, pokud to není vyloučeno zákonem.

V Kanadě bývají členové vlády zároveň členy Sněmovny reprezentantů. Dokonce platí ústavní zvyklost, že pokud by snad náhodou člen vlády v době nástupu do funkce členem parlamentu nebyl, je jeho povinností obhajovat (a obhájit) svůj mandát v nejbližších možných volbách.²²⁴

219 Dostupný na <https://prciec-rpccie.parl.gc.ca/EN/PublicRegistries/Pages/PublicRegistryHome.aspx>

220 *Jedná se o preventivní reakci na situace, ve které by se komisař stal aktérem politického boje a svou funkci by vykonával s cílem poškodit vybrané funkcionáře. Pak by nešlo o jednání v dobré víře a komisař by za svou činnost mohl být trestně odpovědný a mohly by vůči němu být vznášeny civilní nároky. Typickým nárokem by pak byla náhrada ušlého zisku, kupříkladu v důsledku úbytku zákazníků v rámci jeho podnikání, kdyby byl neprávem nařčen z porušování pravidel řádného výkonu veřejné funkce.*

221 *V devadesátých letech, kdy byly oba orgány pověřené problematikou střetu zájmů zřizovány, se vedla debata o tom, zda by měl být takový orgán pro obě komory společný. Původní plán spočíval v zřízení jednoho úřadu a jedné pravidel chování. V zájmu odlišné ústavní role obou komor a dělby moci však toto řešení nakonec neprošlo. Pokusů o sjednocení tohoto orgánu pro obě komory parlamentu proběhlo ještě několik, poslední v roce 2009. Více viz SAVOIE, THIBODEAU. Conflict of Interest at the Federal Level: Legislative Framework. S. 6–7.*

222 *Tamtéž. Senátní komisař poskytuje poradenství relativně často: Dle poslední výroční zprávy poskytl za rok 141 ústních a písemných rad a stanovisek. V předchozím roce šlo o 243 takovýchto výstupů. Naopak vyšetřování vedená komisařem jsou výjimečnou záležitostí – v období 2021–2022 k tomu vůbec nedošlo. Sám senátní komisař zdůrazňuje roli prevence. Výroční zpráva za období 2021–2022 úřadu senátního komisaře pro etiku, s. 1, 9–12, dostupná zde: <https://seo-cse.sencanada.ca/media/lz4ooi2r/annual-report-2021-2022.pdf>*

223 Článek 65 písm. c) kanadského volebního zákona, dostupného zde: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/page-7.html#h-204314>

224 FORSEY, Eugene A., *How Canadians Govern Themselves*, kapitoly 6.5 a 6.6. Knihovna Parlamentu. Ottawa, 1. vydání, 1980. Dostupná zde: https://lop.parl.ca/About/Parliament/senatoreugeneforseys/book/chapter_6-e.html

Jmenování funkcionáři a provinční úroveň

Na federální úrovni nejsou dány překážky výkonu jiných funkcí jmenovaných funkcionářů. Mnohá omezení však vycházejí z provinční normotvorby, případně je upravuje kanadská ústava ve svých částech týkajících se provincií (viz výše), což „odspodu“ znemožňuje kumulaci provinčních funkcí s federálními. Proto například osoba, která je členem Sněmovny reprezentantů, nemůže být zvolena do zákonodárného shromáždění konkrétní provincie. Toto je napříč kanadskými provinciemi upraveno různě.

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Parlamentní úroveň

Jak již bylo uvedeno výše, členové Sněmovny reprezentantů, kteří nejsou zároveň ministři, nejsou nijak omezeni ve výkonu jakéhokoliv jiného povolání či výdělečné činnosti. Od členů je však vyžadováno, aby zachovávali ostatní pravidla stanovená Kodexem sněmovny. Významově identickým je pak čl. 5 Kodexu senátorů. Rovněž senátoři tedy mohou během výkonu mandátu být zaměstnáni či vykonávat samostatnou výdělečnou činnost nebo vlastnit a řídit obchodní společnost.

Členům Sněmovny reprezentantů je zakázáno být přímo či jako subdodavatel vědomě **stranou smlouvy** uzavřené s organizační složkou státu. Toto neplatí, pokud Úřad komisaře vydá s takovou smlouvou souhlasné stanovisko. Stejně tak mohou členové Sněmovny reprezentantů využívat státem poskytovaných výhod, ohledně kterých jsou uzavírány smlouvy (typicky o poskytnutí dotace), pokud je s nimi zacházeno stejně jako s kterýmikoliv jinými účastníky takových programů.²²⁵

Členům Sněmovny reprezentantů je však povoleno držet **podíly ve veřejných společnostech**, které se státem či jeho organizační složkou smlouvy uzavírají, ledaže by Úřad komisaře shledal, že rozsah držení podílů je tak velký, že by nutně vedl k nepřipustnému střetu zájmů daného funkcionáře.²²⁶ U soukromých společností je mechanismus opačný. Člen Sněmovny reprezentantů může jejich podíly přímo držet jen tehdy, pokud Úřad komisaře shledá, že to není v rozporu s postavením tohoto funkcionáře.

Obdobná pravidla ohledně uzavírání smluv se státem platí pro **senátory** (dle čl. 20 až 23 Kodexu senátorů). Organem, který je pro ně v této problematice příslušný, je však senátní komisař.

Jmenování funkcionáři

Článek 15 zákona o střetu zájmů stanoví, že jmenování funkcionáři jsou povinni **se zdržet výkonu** zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti, řídicí funkce odborů či profesních svazů, výkonných funkcí v obchodních společnostech a aktivního výkonu práv vlastníka obchodních společností, ledaže je taková aktivita vyžadována z titulu jejich pozice veřejného funkcionáře.

Z tohoto obecného pravidla platí tři **výjimky**. První z nich se vztahuje na situace, kdy je nutné a vhodné, aby si veřejný funkcionář udržel určitou míru odborné praxe, neboť v opačném případě by mohl přijít o licenci k výkonu svého původního povolání či zaměstnání. Tuto výjimku však lze uplatnit pouze za předpokladu, že veřejný funkcionář nebude za takovou aktivitu pobírat žádnou odměnu, a že Úřad komisaře vysloví s výkonem této aktivity souhlas na základě posouzení, zda výkon navrhované aktivity může vést k nežádoucímu střetu zájmů daného funkcionáře. Druhou výjimkou je situace, kdy je jmenovaný funkcionář zařazen do některé z tzv. korunních společností a zároveň má vykonávat řídicí pozici v soukromé finanční či obchodní společnosti. V této pozici může setrvat pouze tehdy, pokud Úřad komisaře shledá, že takový souběh funkcí nevede ke střetu zájmů tohoto funkcionáře. Poslední výjimkou je situace, kdy – opět za předpokladu souhlasného stanoviska Úřadu komisaře – může veřejný funkcionář začít vykonávat funkci ve veřejně prospěšné, charitativní či neziskové společnosti nebo může v takové funkci setrvat. Výše popsaný zákaz jmenované funkcionáře nijak neomezuje v jejich politických aktivitách.

225 Čl. 16 Kodexu sněmovny

226 Čl. 17 a 18 Kodexu sněmovny

Dle čl. 10 zákona o střetu zájmů je veřejným funkcionářům zakázáno nechat se při výkonu funkce ovlivnit plány na své budoucí profesní směřování či nabídkami zaměstnání mimo veřejný sektor.

Členové vlády nesmějí vědomě **uzavírat smlouvy** s organizační složkou státu, jež řídí. Stejně tak nesmějí mít podíl ve společnostech, které s organizační složkou státu, jejíž jsou součástí, takové smlouvy uzavírají. to neplatí, pokud Úřad komisaře vydá stanovisko, ve kterém shledá, že taková smlouva nemá potenciál ovlivnit výkon funkce daného funkcionáře.²²⁷

Zakázáno je z pozice veřejného funkcionáře uzavírat smlouvy se svým partnerem či partnerkou, potomkem či rodiči nebo sourozenci. Obdobné pravidlo platí i v případě, že takovou smlouvu uzavírá organizační složka státu (např. ministerstvo) se stejným okruhem příbuzných, ledaže je z dozoru nad tímto procesem daný funkcionář vyloučen a výběr smluvní strany je prováděn na základě objektivních kritérií. Toto pravidlo se neuplatní pro věci a služby nabízené za stejné ceny jako jsou nabízeny široké veřejnosti.²²⁸

Dle čl. 27 zákona o střetu zájmů na jmenované funkcionáře dopadá **povinnost nuceného prodeje majetku** (*divestment*). Ta spočívá buď v samotném prodeji²²⁹, nebo ve svěření části majetku²³⁰ do svěřenského fondu. Jiné formy nuceného prodeje nejsou povoleny. Svěřenský fond musí být vytvořen takovým způsobem, aby daný funkcionář neměl nad majetkem ve fondu žádnou kontrolu. Svěřenskému správci je zapovězeno se s daným funkcionářem radit o směřování fondu a nesmí veřejného funkcionáře ani informovat o stavu fondu, s výjimkou sdělení informací požadovaných zákonem ve vztahu k ohlašovací povinnosti vůči státu. Svěřenský správce musí být vybrán tak, aby neměl s daným funkcionářem žádnou bližší vazbu, a smí jím být jen veřejný svěřenský správce, veřejná společnost, investiční společnost provozující služby svěřenského správce či profesionální svěřenský správce. Tento svěřenský správce je každoročně povinen podávat Úřadu komisaře zprávu ohledně povahy a hodnoty svěřenského fondu, jeho obratu, příjmů a případného poplatku za výkon činnosti svěřenského správce. Ve vztahu k veřejnosti je sdělována pouze informace o tom, zda byl majetek odprodán či zda byl zřízen svěřenský fond. Ostatní informace zůstávají v důvěrném režimu a má je k dispozici pouze Úřad komisaře. Veřejný funkcionář má právo přijímat zisk generovaný svěřenským fondem. Úřad komisaře má možnost nařídit úhradu nákladů veřejného funkcionáře spojených s nuceným prodejem majetku.

Ochranná doba

Parlamentní úroveň

Vzhledem k tomu, že členům Sněmovny reprezentantů ani senátorům nic nebrání v tom, aby zaměstnání či samostatné výdělečné aktivity provozovali i v průběhu výkonu svého mandátu, neexistuje pro tyto funkcionáře ani úprava přechodného období. Členové obou komor jsou však povinni dodržovat ostatní pravidla vyplývající pro ně z kodexů.

Jmenování funkcionářů

Ve vztahu k přechodnému období platí základní pravidlo dle čl. 33 zákona o střetu zájmů spočívající v tom, že žádný veřejný funkcionář nesmí zneužít svého předchozího postavení v budoucím povolání. Veřejným funkcionářům je po skončení výkonu funkce zakázáno jednat ve smluvních vztazích, v kterých předtím vystupovali jakožto představitelé státu.

227 Článek 13 zákona o střetu zájmů

228 Článek 14 zákona o střetu zájmů

229 *V tzv. režimu at arm's length, tedy v situaci, kdy každá ze smluvních stran sleduje pouze svůj zájem, a není k obchodu nucena či ve vztahu k němu závislá na druhé straně. Tento režim typicky vylučuje prodej rodinným příslušníkům. Více viz <https://www.investopedia.com/terms/a/armslength.asp>*

230 *Dle výkladového ustanovení čl. 20 zákona o střetu zájmů se jedná o majetek, jehož hodnota může být přímo či nepřímo ovlivněna výkonem funkce či politickým rozhodnutím vlády. Uveden je demonstrativní výčet, např. veřejně obchodovatelné cenné papíry, akcie, dluhopisy, finanční deriváty, dobrovolné důchodové připojištění, obchodovatelné komodity, cizí měny držené za účelem spekulace, záruky a podobně. Naopak se tato povinnost netýká celého výčtu věcí, typicky sloužících osobním potřebám (tedy nikoliv komerčním účelům) funkcionáře či jeho rodiny, včetně určitých druhů investičních nástrojů.*

Konkrétně je stanoveno, že veřejní funkcionáři nesmějí být **zaměstnání** ve společnostech, které měly podstatné právní vztahy s organizační složkou státu, v níž byl příslušný funkcionář zařazen. Tyto společnosti nesmějí bývalí funkcionáři ani obchodně vést, ani s nimi kontrahovat či je zastupovat při jednání se státem. Toto omezení platí po dobu jednoho roku od zániku funkce veřejného funkcionáře.

Bývalí členové vlády nesmějí právně zastupovat členy nové vlády nebo jednat jejich jménem, a to po dobu dvou let od zániku jejich funkce.

Při splnění zákonných podmínek může Úřad komisaře z výše uvedených omezení udělovat výjimky, které je třeba veřejně oznámit. Stejně tak je možné i zkrátit výše uvedené doby, po které nelze dané činnosti vykonávat. V takovém případě je vždy úkolem Úřadu komisaře, aby posoudil povahu obou činností, situaci, za které veřejný funkcionář funkci opustil, jakož i další relevantní faktory pro posouzení možného střetu zájmů.²³¹

Oznámení o osobním zájmu

Jmenování funkcionáři

Žádný veřejný funkcionář nesmí učinit rozhodnutí či se podílet na rozhodnutí, u kterého by jeho přítomnost zavedla příčinu k podezření na střet zájmů, pokud o takové situaci věděl či vědět měl a mohl. Nad tuto úpravu platí zvláštní úprava pro členy vlády, kteří jsou zároveň členy parlamentu, podle níž jsou takoví funkcionáři povinni zdržet se hlasování a debaty o věci, ohledně které by byli ve střetu zájmů. Všichni funkcionáři se musí zdržet jakékoliv diskuse, rozhodování, debaty či hlasování o záležitosti, ve které by byli ve střetu zájmů. V případě, že tato situace nastane, je veřejný funkcionář povinen do šedesáti dnů od této situace veřejně oznámit, jaká situace nastala a pro jaké řešení se rozhodl.²³²

Členové Sněmovny reprezentantů a senátoři

V případě, že má člen parlamentu soukromý zájem, který by mohl ovlivnit záležitost projednávanou v plénu dané komory či v komisi, jejímž je příslušníkem, je tento funkcionář povinen danou skutečnost oznámit předsedajícímu členovi, který tuto skutečnost sepiše do záznamu a ten odešle Úřadu komisaře k zveřejnění. Obdobné pravidlo platí i pro případy, kdy se nejedná o projednávané záležitosti, nýbrž o výkon jiných povinností spojených s výkonem mandátu. Senátní úprava je obdobná, zveřejňujícím úřadem je však senátní komisař. V případě, že má člen parlamentu na rozhodnutí osobní zájem, nesmí se ve věci účastnit debaty ani o ní hlasovat. Tím není dotčeno pravidlo uvedené v předchozím odstavci.²³³

Oznámení o činnostech a majetku

Jmenování funkcionáři

Zákon o střetu zájmů zavádí povinnost veřejných funkcionářů podat do 60 dnů od svého jmenování tzv. **důvěrné oznámení**. Toto oznámení se zasílá Úřadu komisaře a jeho součástí je přehled veškerého jmění daného funkcionáře včetně odhadu hodnot jednotlivých položek, přehled všech závazků daného funkcionáře a přehled jejich hodnot, přehled všech příjmů daného funkcionáře v 12 měsících předcházejících jeho jmenování a v 12 měsících po jeho jmenování, přehled všech zaměstnání a výdělečných aktivit za poslední dva roky předcházející jmenování, popis aktivit daného funkcionáře v neziskovém sektoru, charitativních organizacích a veřejně prospěšných organizacích, popis všech aktivit daného funkcionáře jakožto správce cizího majetku (*trustee*), exekutora, likvidátora či státního zástupce za poslední dva roky, a jakékoliv jiné informace, které Úřad komisaře shledá jako potřebné pro zjištění,

231 Čl. 33–39 zákona o střetu zájmů

232 Čl. 5, 21 a 25 zákona o střetu zájmů

233 Čl. 12 a 13 Kodexu senátorů a čl. 12 a 13 Kodexu sněmovny

zda je daný funkcionář schopen vykonávat svou pozici.²³⁴ Uváděny jsou i informace o jakýchkoliv příjmech či výhodách poskytovaných danému funkcionáři či jeho rodině soukromými společnostmi, ve kterých má takový funkcionář či člen jeho rodiny podíl, pokud taková společnost má uzavřenou smlouvu s organizační složkou státu a pokud plnění z této smlouvy má nastat v průběhu následujících dvanácti měsíců. pro členy vlády navíc platí povinnost vynaložit přiměřené úsilí k tomu, aby tytéž informace poskytl i o členech své rodiny. V případě jakékoliv změny ve výše oznamovaných skutečnostech je veřejný funkcionář povinen takovou změnu ohlásit Úřadu komisaře do 30 dnů od chvíle, kdy nastala.²³⁵

V případě, že veřejný funkcionář dostane **nabídku zaměstnání** mimo veřejnou sféru, je povinen o takové nabídce informovat v sedmidenní lhůtě Úřad komisaře (čl. 24 zákona o střetu zájmů). V případě, že by se rozhodl takovou nabídku přijmout, je povinen do sedmi dnů od přijetí toto oznámit svému přímému nadřízenému.²³⁶

Výše popsané skutečnosti se, jak bylo uvedeno, oznamují pouze Úřadu komisaře, popřípadě přímým nadřízeným v rámci organizační složky státu. Zákon o střetu zájmů však v Kanadě zná i tzv. **veřejná oznámení**, která jsou dostupná široké veřejnosti. Jejich součástí je oznámení o zákonem vyjmenovaných položkách a věcech, o závazcích převyšujících hodnotu 10 000 CAD (7 600 EUR) včetně detailů umožňujících dohledat jejich původ a povahu, avšak nikoliv přesnou výši, a přehled vrcholných pozic zastávaných v soukromém sektoru či v charitativních, neziskových a veřejně prospěšných organizacích, vše ve lhůtě 120 dní od jmenování. Veřejně je nutné oznámit i dary přijaté veřejným funkcionářem či jeho rodinou v hodnotě přesahující 200 CAD (150 EUR), pokud nepocházejí od příbuzných či přátel, a to do 30 dní od jejich přijetí. Součástí tohoto oznámení jsou detaily umožňující identifikaci daru, jeho zdroj a okolnosti, za kterých byl přijat. V případě, že byla přijata nabídka zprostředkování dopravy (viz níže), je veřejný funkcionář povinen informovat i o této skutečnosti.

Úkolem Úřadu komisaře je každoročně ověřit všechna jemu **doručená oznámení** a prověřit informace v nich obsažené. Úřad komisaře je nadán řadou konkrétních pravomocí s cílem zajistit, aby byly povinnosti veřejných funkcionářů plněny, včetně práva nařídít funkcionáři plnění specifických povinností. Základem práce Úřadu komisaře je ale spíše aktivní komunikace se všemi adresáty normy, aby zvoleného řešení bylo dosaženo diskuzí s veřejným funkcionářem, například ohledně nuceného prodeje majetku.²³⁷

Členové Sněmovny reprezentantů a senátoři

Do šedesáti dnů od zvolení a poté každoročně je člen **Sněmovny reprezentantů** povinen učinit tzv. **důvěrné oznámení**. Součástí tohoto oznámení jsou veškeré věci v právním smyslu, jejichž hodnota přesahuje 10 000 CAD (7 600 EUR), přehled příjmů a jejich zdrojů přesahujících hodnotu 1 000 CAD (760 EUR) za posledních dvanáct měsíců, všechny výhody a příjmy, které členovi či jeho rodině plynou, byť i nepřímo, ze smluv uzavřených se státem, a to za předcházejících 12 měsíců a na nadcházejících 12 měsíců. Dále se uvádějí veškeré zjistitelné informace o aktivitách a majetku všech soukromých společností, které se nějakým způsobem objevují v oznámení tohoto funkcionáře. Oznámení se činí Úřadu komisaře a v případě změn je nutné jej aktualizovat v šedesátidenní lhůtě. Obdobné oznámení člen sněmovny činí i za členy své rodiny, přičemž je jeho povinností vynaložit přiměřené úsilí k tomu, aby tyto informace zjistil. Úřad komisaře si za účelem vyjasnění obsahu oznámení může vyžádat osobní schůzku. Poté je jeho úkolem připravit přehled oznámení. **Přehled oznámení** je dokument, který je shrnutím důvěrného oznámení a který je dostupný k nahlédnutí veřejnosti na webových stránkách. Jeho součástí je přehled jmění, avšak nikoliv konkrétní

234 Pravomoc Úřadu komisaře v tomto ohledu není v zásadě ničím omezena, informace by ovšem měly být relevantní pro posuzovaný případ. Posouzení relevance v prvním kroku spočívá v činnosti Úřadu komisaře, který tak na poskytnutí požadované informace bude pravděpodobně trvat. Oprávněnost požadavku na takové informace může být přezkoumána soudem.

235 Článek 22 a následující články zákona o střetu zájmů

236 Tedy v případě členů vlády jejímu předsedovi, v případě náměstků příslušnému ministrovi a podobně (čl. 24-2 zákona o střetu zájmů).

237 Podrobný popis tohoto postupu je uveden ve Výroční zprávě Úřadu komisaře ohledně zákona o střetu zájmů pro rok 2021–2022. V ní jsou uvedeny i výsledky zpětné vazby veřejných funkcionářů s fungováním Úřadu komisaře. Při více než 30% návratnosti odpovědí je většina hodnocení pozitivních a dobře je vnímána především přímá komunikace.

hodnoty jednotlivých položek, přehled uzavřených smluv, přehled názvů společností figurujících v oznámení, avšak bez bližších detailů, přehled přijatých darů a náhrad za cestovní výdaje a přehled pozic zastávaných v soukromých společnostech či profesních nebo odborových svazech.²³⁸

Pro **senátory** platí obdobný mechanismus jako pro členy Sněmovny reprezentantů. Senátoři tedy také podávají obsáhlé důvěrné oznámení na předepsaném formuláři a senátní komisař z něj tvoří přehled oznámení, který je dostupný veřejnosti.²³⁹

Přijímání darů

Jmenování funkcionáři

Veřejný funkcionář ani členové jeho rodiny nesmějí přijímat dary ani jiné výhody, pokud by tyto mohly rozumnému pozorovateli připadat, jako by směřovaly k ovlivnění výkonu funkce veřejného funkcionáře.²⁴⁰ Darem se přitom dle výkladových ustanovení rozumí „*finanční obnos, který není třeba oplatit*“ či „*služba, část jmění, či jejich poskytnutí za cenu nižší než tržní nebo zdarma*“. Z tohoto pravidla platí výjimka, kdy je možné přijmout dar od příbuzného či přátel a takový dar, který je běžným projevem společenské zdvořilosti a který je považován za běžný standard přijatelný pro přijetí veřejným funkcionářem. Nadto je možné přijímat příspěvky na volební kampaň za podmínek stanovených volebním zákonem.²⁴¹ V případě, že veřejný funkcionář či člen jeho rodiny přijme při výkonu služby dar přesahující hodnotu 1 000 CAD (760 EUR), tento dar připadne státu, ledaže Úřad komisaře rozhodne jinak.

Žádný z nejvyšších jmenovaných funkcionářů ani členové jejich rodin nesmějí přijmout nabídku cesty nekomerčním či privátním letadlem, a to za žádným účelem, ledaže by tak bylo nutné učinit při výkonu funkce či ve výjimečných případech s předchozím svolením Úřadu komisaře.²⁴²

V případě, že hodnota darů přijatých veřejným funkcionářem či jeho rodinou v souladu s uvedenými pravidly přesáhne 200 CAD (150 EUR), je funkcionář povinen tyto dary ohlásit Úřadu komisaře, a to ve lhůtě 30 dní od překročení rozhodné hranice.

Členové Sněmovny reprezentantů a senátoři

Členům Sněmovny reprezentantů a jejich rodinným příslušníkům je zakázáno přijímat dary či jiné výhody, u kterých existuje podezření, že byly poskytnuty za účelem ovlivnění výkonu jejich mandátu. Z tohoto pravidla jsou vyňaty dary či jiné výhody, které jsou projevem běžné společenské úsluhy či které jsou běžným projevem pohostinnosti a jako takové jsou slučitelné s výkonem mandátu. Pokud by hodnota přijatého daru či jiné výhody převýšila 200 CAD (150 EUR), je člen parlamentu takový dar povinen oznámit Úřadu komisaře.²⁴³ Členům Sněmovny reprezentantů je umožněno přijímat úhrady za cestovní výdaje od třetích stran, avšak pokud jejich výše přesáhne 200 CAD (150 EUR), jsou taktéž povinni tyto údaje, včetně informace o účelu a povaze cesty a zdroje přijatých finančních prostředků, oznámit Úřadu komisaře.

238 Čl. 21–24 Kodexu sněmovny. Tytéž články nabízí výčet konkrétních věcí, které součástí veřejného přehledu nejsou. Jedná se například o rekreační nemovitosti.

239 Čl. 27 a následující články Kodexu senátorů
Předepsané formuláře jsou dostupné zde: <https://seo-cse.sencanada.ca/en/public-registry/forms-for-senators/>
Oznámení jsou dostupná zde: <https://seo-cse.sencanada.ca/en/public-registry/public-registry/>

240 Článek 11 zákona o střetu zájmů

241 Čl. 477.89 a následující. Dostupný zde: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

242 Čl. 12 zákona o střetu zájmů

243 Čl. 14 Kodexu sněmovny

Pravidla pro senátory ohledně přijímání darů či jiných výhod a náhrad za cestovní výdaje senátory či jejich rodinnými příslušníky jsou obdobná, avšak finanční limit je stanoven na 500 CAD (380 EUR; místo 200 CAD [150 EUR] u členů sněmovny reprezentantů).²⁴⁴

Regulace lobbingu

Problematika střetu zájmů je v Kanadě úzce propojena s regulací lobbingu. V Kanadě platí komplexní **zákon o lobbingu**²⁴⁵ z konce 80. let, který je zaměřený především na lobbující, u nichž rozlišuje mezi profesionálními lobbyisty-zprostředkovateli a *in-house* lobbyisty, kteří prosazují zájmy svého zaměstnavatele. pro lobbyisty platí registrační povinnost²⁴⁶, která vyžaduje i průběžné aktualizace uváděných údajů. Obdobně jako pro střet zájmů byl zřízen Úřad komisaře pro lobbing (*Office of the Commissioner of Lobbying*)²⁴⁷, který je ve své činnosti velmi aktivní. Pokud by se do lobbování chtěli zapojit bývalí veřejní funkcionáři, musí dle čl. 37 zákona o střetu zájmů informovat Úřad komisaře pro etiku a střet zájmů.

Vymahatelnost právní úpravy

Jmenování funkcionáři

Úřad komisaře je nadán vyšetřovací **pravomocí**. má právo předvolávat svědky, vyslyšet je a požadovat po nich důkazy, a to i pod přísahou. Stejně tak má právo požadovat veškeré listiny, které považuje za podstatné pro svou činnost.²⁴⁸ Při výkonu těchto svých pravomocí disponuje Úřad komisaře ve vztahu k svědkům a listinám stejnými pravomocemi jako soud v civilním řízení. Výsledky však nejsou veřejné. Informace sdělené při výpovědi u Úřadu komisaře nelze proti vypovídající osobě nijak použít, s výjimkou stíhání za trestný čin křivé výpovědi.

Zákon o střetu zájmů obsahuje řadu správních **sankcí**, zejména pokut. Výše pokuty nesmí přesahovat 500 CAD (380 EUR), a je odvislá od povahy provinění. Pokuty jsou udělovány za nedodržení oznamovacích povinností, a to jak důvěrných, tak veřejných. V případě, že je veřejný funkcionář shledán vinným takovým proviněním, je Úřad komisaře povinen zveřejnit informaci o tom, který funkcionář se **dopustil** jakého provinění, v čem spočívalo a jaká byla výše uložené sankce.²⁴⁹

Členové Sněmovny reprezentantů a senátoři

Úřad může zahájit **prověřování** jak na základě vlastní iniciativy, tak na základě odůvodněného podnětu kteréhokoliv člena parlamentu. V případě členů Sněmovny reprezentantů je úkolem Úřadu komisaře, aby o svých zjištěních **informoval** předsedu Sněmovny reprezentantů, a případně navrhl sankce. Poté, co předsedu informuje, je jeho úkolem svou zprávu zveřejnit. Závěr ohledně vyšetřování může být i takový, že se funkcionář sice závadného chování dopustil, vzhledem k povaze prořešku a okolnostem případu však může být doporučeno upustit od jakékoliv sankce. pro senátory platí obdobný mechanismus.

Ve vztahu ke Sněmovně reprezentantů je úkolem Úřadu komisaře podávat interní **doporučení** jednotlivým členům ohledně řešení situací střetu zájmů. Ve vztahu ke členům Sněmovny reprezentantů je Úřad komisaře nadán vyšetřovací pravomocí, jejíž využití přichází na řadu na základě požadavku některého z členů sněmovny, či z jeho vlastní iniciativy. V průběhu vyšetřování je povinností Úřadu komisaře provádět veškeré úkony diskrétně, tak, aby nedocházelo k předčasným závěrům a únikům informací. Prověřovanému členovi Sněmovny reprezentantů musí

244 Čl. 17 Kodexu senátorů

245 Dostupný zde: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html>

246 Rejstřík je dostupný zde: <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/oc/lrs/do/guest?lang=eng>

247 Internetové stránky Úřadu komisaře pro lobbing: <https://lobbycanada.gc.ca/en/>

248 V tomto ohledu má Úřad komisaře pravomoc vyžadovat v zásadě skutečně všechny dokumenty, které uzná za vhodné, a jeho pravomoc v tomto smyslu není nijak formálně omezena. Lze si představit i situace, ve kterých bude poskytnutí určitých dokumentů odepřeno, muselo by se však jednat např. o specifické a výjimečné případy ochrany národní bezpečnosti.

249 Článek 62 zákona o střetu zájmů

být v průběhu vyšetřování dána možnost se k věci vyjádřit.²⁵⁰ Po dokončení šetření zveřejňuje Úřad komisaře podrobné závěrečné zprávy.²⁵¹

Právní úprava střetu zájmů v provincii Québec

Frankofonní **Québec** je největší a druhou nejlidnatější provincií Kanady. Jednokomorové Národní shromáždění (*National Assembly*) je zákonodárným orgánem. Předseda nejsilnější strany ve shromáždění se stává premiérem (*premier of Quebec*) v čele výkonné rady – provinční vlády (*Executive Council of Quebec*), složené z ministrů, kteří musí být členy Národního shromáždění. Hlavou provincie je provinční guvernér (*Lieutenant Governor*), který takto zastupuje kanadského krále – ve skutečnosti britského panovníka. Provincie Québec se dělí na 17 regionů a přes tisíc místních samospráv.

Právní rámec

Québec nemá ústavu vtělenou do jednoho dokumentu, ale ústavní pořádek složený z ustanovení kanadské ústavy týkající se této provincie, některých organických zákonů, například o Národním shromáždění²⁵², ústavních zvyklostí a judikatury. pro prevenci střetu zájmů je zcela rozhodujícím **etický kodex členů Národního shromáždění** (*Code of Ethics and Conduct of the Members of the National Assembly*)²⁵³, který se vztahuje nejen na poslance, ale i na ministry. Etický kodex jde v nastavených pravidlech velice daleko, protože při jeho přijetí byl zvolen přístup spočívající vytyčení ideálu, ke kterému se má směřovat. V článku 15 je definováno, že se poslanec nesmí dostat do situace, kdy jeho osobní zájem může narušit nezávislost jeho úsudku při vykonávání svých povinností.

Institucionální zajištění a sankční systém

Kodex v článcích 62 a následujících zřizuje funkci **etického komisaře** (*Ethics Commissioner*)²⁵⁴, jenž je na základě společného návrhu premiéra a lídra opozice v jmenován dvoutřetinovou většinou v Národním shromáždění. Hlavním úkolem komisaře je poskytovat veřejným funkcionářům rady ohledně možných situací střetu zájmů, tyto situace prověřovat a vyšetřovat, a případně ve vztahu k možným porušením navrhnout sankce. K tomu má k dispozici tým přibližně 15 právníků a analytiků, kteří mu s touto činností napomáhají.

Vyšetřování probíhají tak, aby docházelo k co možná nejmenším zásahům do integrity jednotlivých funkcionářů. Jejich součástí jsou tak neveřejné rozhovory s funkcionáři ohledně možných porušení situace, ověřování těchto skutečností, právní posouzení zjištění skutkového vztahu a závěr, spočívající v reportu ohledně zjištěných skutečností. Závěrem vyšetřování může být i navržení sankce ve vztahu k členu Národního shromáždění, přičemž se dle čl. 99 kodexu může jednat o důtku, pokutu, navrácení plnění nebo protiprávního zisku, pozastavení výkonu funkce nebo v extrémních případech i o zbavení funkce daného funkcionáře. Systém je založen téměř zcela na prevenci a komisař musí k donucovacím prostředkům sáhnout vzácně. O svých zjištěních etický komisař informuje ve vyšetřovacích zprávách, které se podobají rozsudkům.²⁵⁵

Vymahatelnost etických pravidel ilustruje případ provinčního ministra hospodářství Pierra Fitzgibbona, u něž etická komisařka shledala střet zájmů v tom, že se nezbavil akcií ve dvou společnostech, které obchodovaly s provincií. Komisařka navrhla pozastavení výkonu funkce, dokud své akcie neprodá nebo se nevzdá pozice ministra a nepřevede akcie do tzv. slepého svěrenského fondu. P. Fitzgibbon se rozhodl akcie prodat a poté se mohl do funkce vrátit.²⁵⁶

250 SAVOIE, THIBODEAU. *Conflict of Interest at the Federal Level: Legislative Framework*. S. 4.

251 Dostupné zde: <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/investigations-enquetes/Pages/AllInvestRepCode-TousRapEnqCode.aspx>

252 Dostupný zde: <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/A-23.1>

253 Dostupný zde: <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/C-23.1>

254 Internetové stránky etického komisaře: <https://www.ced-qc.ca/en/>

255 Dostupné zde: <https://www.ced-qc.ca/en/actualites-et-publications/26-publications#navigation7> Zprávy v plném znění jsou k dispozici pouze ve francouzštině, shrnutí i v angličtině.

256 <https://montreal.citynews.ca/2021/09/01/fitzgibbon-returns-ethics-violation-resolved/>

Práva a povinnosti veřejných funkcionářů

Etický kodex podrobně upravuje pravidla pro přijímání darů, omezení činností po skončení výkonu funkce a obecná pravidla pro řešení střetu zájmů. Obsahově je úprava podobná federální úpravě. Navíc oproti tomu jsou obsažena pravidla týkající se neslučitelnosti veřejných funkcí. Členové Národního shromáždění tak nesmí být členem rad místních samospráv či školských orgánů.²⁵⁷

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Kanadská úprava střetu zájmů je komplexní a velice podrobnou úpravou vymezenou jak zvláštním zákonem o střetu zájmů, tak zcela zásadními pravidly vtělenými do etických kodexů.²⁵⁸ Úprava rozlišuje mezi volenými reprezentanty občanů, kteří nejsou tolik omezení v jejich vedlejších činnostech, a jmenovanými funkcionáři. Detailní úprava pamatuje na celou řadu situací, které mohou při výkonu funkce nastat, a nabízí jejich řešení. Pokryty jsou tak i poměrně pokročilé problémy související se střetem zájmů, jako je zákaz využívání vlivu funkce zákonodárce nebo jeho podpory třetím osobám při prosazování soukromých zájmů. Tyto koncepty jsou obsaženy již v obecných definicích střetu zájmů, čímž pomáhají vymezit, co všechno se považuje za problematické jednání, kterému by se mělo předcházet.

Obdobně pokročilá je i snaha postihnout riziko, že se jmenovaný veřejný funkcionář nechá ovlivnit plány na své budoucí profesní směřování. Pravidla pro vedlejší činnosti jmenovaných funkcionářů jsou taktéž podrobná a správně zahrnují i postupy pro nakládání se společnostmi vlastněnými funkcionářem nebo regulaci uzavírání smluv mezi řízeným orgánem veřejné moci a společnostmi nebo rodinnými příslušníky veřejného funkcionáře.

Velice detailní pravidla doprovázejí také oznamovací povinnosti ohledně majetku nebo zájmů veřejných funkcionářů. S oznámeními se nakládá ve dvojnásobném režimu, kdy velmi podrobné informace získává Úřad komisaře za účelem jejich podrobného přezkumu, kdežto ke zveřejnění se dávají méně obsáhlé přehledy, což odráží snahu najít rovnováhu mezi ochranou soukromí a právem na informace.

Zásadní roli hraje silný Úřad komisaře. Přestože úřad vznikl v rámci parlamentu, je díky vyspělé politické kultuře zjevně respektovaným orgánem s vysokou mírou autority.²⁵⁹ Vyšetřovací pravomoci úřadu jsou v porovnání s ostatními zeměmi nevídané. Z toho vyplývá také vliv úřadu na interpretaci předpisů týkajících se střetu zájmů. Za předpokladu zachování institucionální nezávislosti je umožněno, aby předpisy týkající se střetu zájmů byly skutečně interpretovány v souladu se svým cílem.

To, že kanadská úprava funguje, lze odvozovat také ze skutečnosti, že Úřad komisaře dokáže vyšetřovat i nejnvýše postavené veřejné funkcionáře, tedy (nyní již bývalého) ministra financí Billa Morneaua nebo dokonce předsedu vlády Justina Trudeaua, a to ve více případech.²⁶⁰ Na druhou stranu je pravdou, že ani shledání porušení pravidel nevedlo přímo k uvalení sankcí nebo k jednoznačným politickým důsledkům, což důvěru veřejnosti může narušovat.²⁶¹ Podrobné reporty Úřadu komisaře pomáhají osvětlit podstatu situací problematického protnutí soukromých a veřejných zájmů.

257 Čl. 10 etického kodexu

258 Obdobně jako v ostatních porovnávaných státech dopadá nejen na veřejné funkcionáře jako ultima ratio úprava části čtvrté kanadského trestního zákoníku. Ten definuje celou řadu trestných činů spojených s korupcí, úplatkářstvím, zneužitím pravomoci úřední osoby aj. Zákoník je dostupný zde: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-20.html#docCont>

259 STEDMAN, Ian. *Resisting Obsolescence: A Comprehensive Study of Canada's Conflict of Interest and Ethics Commissioner and the Office's Efforts to Innovate while Strategically Asserting Greater Independence*. York University, Toronto: 2019. Dostupná zde: <https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/handle/10315/37465>

260 V jednom z těchto případů se Bill Morneau jako ministr financí nevyloučil z rozhodování o udělení dotace pro charitu, na kterou měl úzké vazby. Úzké vazby na WE Charity měl i Justin Trudeau. Více zde: <https://www.cbc.ca/news/politics/we-charity-ethics-report-trudeau-morneau-1.6024982>
Reporty Úřadu komisaře jsou dostupné na: <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/investigations-enquetes/Pages/InvestReport-RapportEnquete.aspx>

261 Více zde: <https://democracywatch.ca/democracy-watch-again-calls-on-rcmp-and-prosecutors-to-issue-update-on-investigation-into-obstruction-of-snc-lavalin-prosecution-by-trudeau-cabinet-officials/>

Funkčnosti a aktuálnosti úpravy napomáhá i kanadská zvyklost, kdy se na závěr přijatých zákonů zakotvuje povinnost obou komor zřídit komisi, jejímž úkolem je zhodnotit funkčnost a nedostatky přijatého zákona, a navrhnout jeho úpravy a vylepšení. V případě zákona o střetu zájmů proběhlo hodnocení v roce 2014 prostřednictvím Stálé komise Sněmovny reprezentantů pro přístup k informacím, soukromí a etiku, která vydala obsáhlou zprávu s doporučeními pro zlepšení fungování zákona.²⁶²

Kanadský příklad ukazuje jak na federální úrovni, tak na úrovni jednotlivých provincií (například úprava v provincii Québec je robustnější než úprava v mnoha porovnávaných státech), že jedním z možných způsobů, jak upravit problematiku střetu zájmů, je zvolit skutečně robustní úpravu, která nedává příliš možností svého odlišného výkladu. Množství zdánlivě kazuistických ustanovení totiž v praxi pokrývá jemné nuance, kterých se veřejní funkcionáři mohou pokusit využít při prosazování svého či cizího soukromého zájmu.²⁶³

262 Dostupná zde: <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/412/ETHI/Reports/RP6365946/ethirp01/ethirp01-e.pdf>

263 Příkladem lze uvést čl. 27 zákona o střetu zájmů, který velice podrobně upravuje náležitosti převedení majetku veřejného funkcionáře do tzv. slepého trustu tak, aby bylo zajištěno, že funkcionář skutečně nemůže získávat informace, které by mohl využít za účelem svého obohacení.

Německo

Spolková republika Německo je federativní parlamentní republikou. Rozhodující roli tedy zastává spolkový kancléř (*Bundeskanzler*), který stojí v čele **spolkové vlády** (*Bundesregierung*) složené z ministrů.²⁶⁴ Počet a pravomoci ministerstev se mohou v jednotlivých volebních obdobích lišit, protože o tom rozhoduje vláda vázaná pouze ústavním požadavkem na zřízení ministerstev financí, obrany a spravedlnosti. V současné vládě Olafa Scholze bylo zřízeno 15 ministerstev.²⁶⁵ Kromě ministerstev je na nejvyšší úrovni zřízeno několik dalších ústředních spolkových správních úřadů (*Oberste Bundesbehörde*), například Spolkový účetní dvůr (*Bundesrechnungshof*) nebo Úřad pověřence vlády pro kulturu a média (*Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien*).

Hlavou státu je nepřímou volený **prezident** vykonávající především reprezentativní funkce.

Německý **parlament** je jednokomorový a nazývá se Německý spolkový sněm (*Deutscher Bundestag*). Poslanci jsou do něj voleni částečně ze stranických kandidátek a částečně přímo voliči. Vedle Spolkového sněmu působí na národní úrovni ještě Spolková rada (*Bundesrat*) zastupující zájmy spolkových zemí. Členy Spolkové rady jmenují zemské vlády ze svých členů. Nejedná se tedy o volené poslance a Spolková rada není dle německé judikatury považována za komoru parlamentu. Proto i prevence korupce ve vztahu ke členům Spolkové rady spočívá na aktivitě jednotlivých spolkových zemí a není federální záležitostí.²⁶⁶

Německo se skládá z 16 **spolkových zemí** (běžně označené *Bundesland*; správně však pouze *Land*), z nichž tři představují samostatné městské státy. Spolkové země mají poměrně velkou autonomii.²⁶⁷ V každé zemi volí občané své zástupce do zemských sněmů (*Landtag*)²⁶⁸. Zemským sněmům se zodpovídají zemské vlády (*Landesregierung*)²⁶⁹ složené z ministrů, jejichž počet a kompetence jsou stanoveny (podle konkrétní země) přímo zemskou ústavou, zvláštními zákony nebo dle uvážení předsedy zemské vlády (*Ministerpräsident*)²⁷⁰.

Jednotlivé spolkové země mají volnost v tom, jak nastaví svůj systém organizace **samospráv** v rámci své územní působnosti. Z toho důvodu jsou i vzhledem k různým velikostem a charakterům osídlení nebo k odlišnému historickému vývoji velice rozdílná pojetí obecních zřízení v jednotlivých zemích, a to jak organizačně, tak názvoslovně.²⁷¹ Spolkové země vyjma městských států obecně bývají rozdělovány na zemské okresy (*Landkreis*, přibližně 300), které představují vyšší úroveň samosprávy s voleným shromážděním (*Kreistag*), jemuž se zodpovídá výkonný

264 Vedle ministrů mohou působit také parlamentní státní tajemníci (*Parlamentarischer Staatssekretär*), kteří jsou přiděleni konkrétnímu ministrovi nebo přímo kancléři z řad poslanců a plní především roli prostředníků mezi ministerstvy a politickými kluby v parlamentu. Parlamentní státní tajemníci musí být členy Spolkového sněmu, vyjma kancléřova tajemníka, u kterého lze tuto překážku překlenout. Parlamentní státní tajemníci se nepovažují za členy vlády, přesto pro ně platí tatáž pravidla pro prevenci střetu zájmů (především v souvislosti s kumulací funkcí a činností) jako pro členy spolkové vlády, neboť § 7 zákona o právních vztazích parlamentních státních tajemníků (zkráceně *ParlStG*; dostupný zde: https://www.gesetze-im-internet.de/parlstg_1974/BJNR015380974.html) odkazuje na odpovídající úpravu zákona o právním postavení členů spolkové vlády.

Parlamentní státní tajemníky je nutné odlišovat od běžných státních tajemníků (*Staatssekretär*) spadajících do státní služby, jejichž pozice odpovídá českým politickým náměstkům těsně pod úrovní ministra, jenom se častěji než v České republice jedná o kariéerní státní úředníky.

265 Přehled zde: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundesministerien>

266 GRECO. Hodnotící zpráva Německa, 4. kolo, bod 19. Všechny zprávy GRECO k Německu jsou dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/germany>

267 To vychází z čl. 30 Základního zákona (viz dále v textu), dle něž je výkon státních pravomocí a státních úkolů věcí spolkových zemí, ledaže Základní zákon stanoví nebo připustí něco jiného. V případě rozporu mezi zemským a spolkovým právem se použije spolkové (tj. federální) právo (čl. 31).

268 V městských státech se používají jiné názvy: v Berlíně *Abgeordnetenhaus*, v Brémách a v Hamburku *Bürgerschaft*.

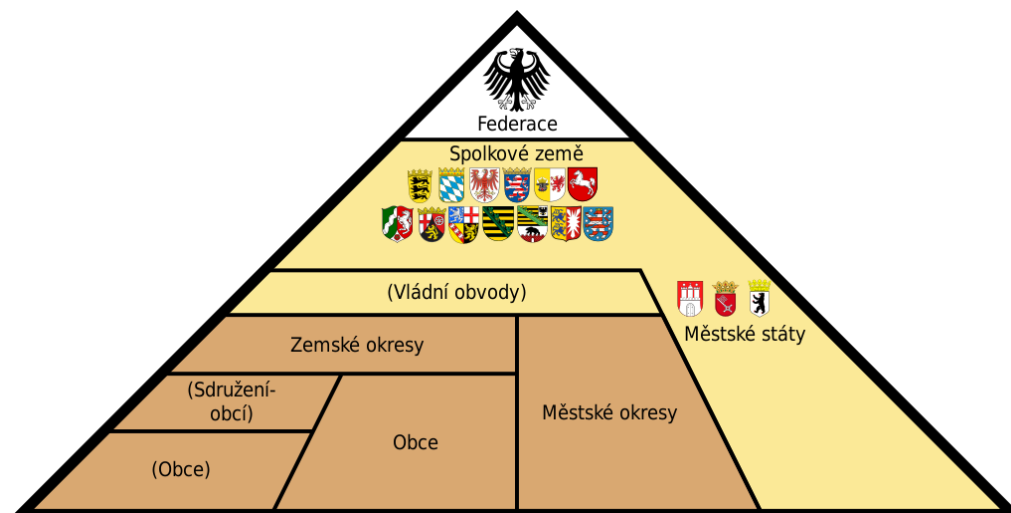
269 V tzv. svobodných státech Sasko a Bavorsko se místo označení zemská vláda používá státní vláda (*Staatsregierung*; složená ze státních ministrů) a v městských státech senát (*Senat*; složený ze senátorů).

270 V městských státech jsou předsedové zemských vlád označováni jinak, s odkazem na městský charakter země.

271 Současná obecní zřízení v jednotlivých spolkových zemích vycházejí mj. z rozdělení Německa do okupačních zón po druhé světové válce, kde jednotlivé vítězné mocnosti promítly své představy a zkušenosti ohledně fungování místních samospráv. <https://www.grin.com/document/19291>

Názvoslovně rozdíly lze vidět v následujícím přehledu: <https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeorgan>

orgán (*Landrat*). Na místní úrovni samosprávy existuje téměř 11 000 obcí, z toho přes 2 000 měst. Obecní orgány představuje volené shromáždění, z něž vychází určité představenstvo/rada, v čele se starostou. Přímá volba čelných představitelů obcí se připouští. Přitom platí, že větší města nebývají součástí zemských okresů.²⁷²



Základní právní rámec

Z historických důvodů se v Německu ústava nazývá **Základní zákon** (*Grundgesetz*; dále také jen „ZZ“).²⁷³ Základní zákon obsahuje některá pravidla pro neslučitelnost funkcí a východiska pro další úpravu prevence střetu zájmů.

Dalším významným předpisem je zákon o právním postavení členů spolkové vlády (**zákon o spolkových ministrech**; *Bundesministergesetz*, zkráceně *BMinG*).²⁷⁴ Na začátku vládního období obdrží členové spolkové vlády příručku (*Handreichung*) popisující jejich povinnosti, a to i v oblasti zákazu vedlejších činností, pravidel pro přijímání darů a ochranné doby. Hlavním kontaktním místem je spolkové ministerstvo vnitra (*Bundesministerium des Innern und für Heimat*).²⁷⁵

Práva a povinnosti poslanců Spolkového sněmu upravuje zákon o právním postavení členů Německého spolkového sněmu (**zákon o poslancích**; *Abgeordnetengesetz*, zkráceně *AbgG*)²⁷⁶ z roku 1977. Spolkový sněm má vlastní etický kodex, který je považován za součást jednacího řádu, bývá pravidelně aktualizován a stanoví některá podrobnější pravidla pro přijímání darů nebo transparentnost ohledně dalších činností (*Verhaltensregeln*).²⁷⁷

Vzhledem k rozsáhlé autonomii spolkových zemí v otázkách organizace veřejné správy se právní úprava prevence střetu zájmů v jednotlivých zemích liší. Porovnání pravidel pro lobbying a některých preventivních opatření v oblasti střetu zájmů na úrovni jednotlivých spolkových zemí německé pobočky Transparency International z roku 2022²⁷⁸ tyto rozdíly ukazuje, včetně podrobností ohledně přijatých opatření. Ze srovnání vychází nejlépe spolková země **Durynsko** (*Thüringen*), proto jí je věnován samostatný oddíl na konci této analýzy. Mimo jiné porovnání ukazuje, že žádná spolková země nedopadla lépe než orgány na celostátní úrovni.

272 Obrázek stažen z Wikimedia Commons. Licence CC BY-SA 2.0 de. Autor: uživatel g1glg1. Autor české verze: Jan Dudík. Dostupné z: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Administrative_Gliederung_Deutschlands.svg

273 Dostupný zde: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR00010949.html>

274 Dostupný zde: <http://www.gesetze-im-internet.de/bming/BJNR004070953.html>

275 GRECO. *Hodnotící zpráva Německa, 5. kolo, body 46–47.*

276 Dostupný zde: <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html>

277 Dostupný zde: https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/587380ffe13174071810677313667ea0/web_Verhaltensregeln_2021-data.pdf

278 Zde: <https://lobbyranking.de/>

Obecná definice střetu zájmů

Střet zájmů není v německých zákonech obecně definován. Uplatňují se pouze dílčí nástroje jeho prevence, např. v podobě zákazu souběhu funkcí a činností.

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

Téma prevence střetu zájmů nemá samostatné institucionální zajištění na národní úrovni a veškeré zavedené procesy jsou řešeny politickými orgány, například **předsednictvem Spolkového sněmu** (*Präsidium des deutschen Bundestages*).

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Spolkový prezident nesmí být dle čl. 55 odst. 1 ZZ členem žádného spolkového nebo zemského zákonodárného orgánu ani jejich vlád.

Členové spolkové vlády nesmějí být dle § 4 zákona o spolkových ministrech členy žádné zemské vlády. Naopak v praxi bývají spolkoví ministři většinou zároveň poslanci Spolkového sněmu.

Souběh funkce člena **Spolkového sněmu** a Spolkové rady není dovolen. Je-li člen Spolkové rady zvolen do Spolkového sněmu, musí předsedovi Spolkové rady v přiměřené lhůtě sdělit, který mandát si ponechá.²⁷⁹ V důsledku tohoto zákazu není možné být také zároveň členem Spolkového sněmu a zemské vlády, poněvadž členové zemských vlád se automaticky stávají členy Spolkové rady, případně jsou oprávněni tam jiného člena zemské vlády zastupovat. Naopak není obecně zakázáno být poslancem Spolkového sněmu a členem zemského sněmu, avšak některé spolkové země tento souběh funkcí svým funkcionářům zakazují a v praxi nalezneme takové souběhy jen v jednotkách případů za posledních dvacet let. Členství spolkových poslanců v Evropském parlamentu je výslovně zakázáno zákonem.²⁸⁰

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Spolkový prezident nesmí vykonávat jiný placený úřad, živnost nebo zaměstnání. V podnikatelských subjektech zaměřených na zisk nesmí zastávat výkonné funkce ani funkci člena dozorčí rady.²⁸¹

Čl. 66 Základního zákona ve spojení s § 5 zákona o spolkových ministrech zakazuje kancléři a spolkovým ministrům vykonávat jiný placený úřad, živnost nebo zaměstnání.²⁸² V podnikatelských subjektech zaměřených na zisk nesmějí tyto osoby vykonávat vedoucí funkce a členství v dozorčí radě nebo správní radě je povoleno pouze se souhlasem Spolkového sněmu.²⁸³ Zapovězeno je rovněž zastávat čestné veřejné funkce, ledaže s tím vydá souhlas spolková vláda. Dále je zakázáno být rozhodcem nebo vydávat mimosoudní znalecké posudky, pokud je tato činnost odměňována.²⁸⁴

Po zvolení do Spolkového sněmu nesmějí během výkonu mandátu své dosavadní povolání provozovat státní úředníci, soudci, členové ozbrojených sborů a pracovníci ve veřejných službách. Univerzitní profesori a docenti mohou nadále působit ve výzkumu nebo učit, mají však snížený nárok na odměnu za tuto činnost.²⁸⁵

279 § 2 jednacího řádu Spolkové rady: http://www.gesetze-im-internet.de/brgo_1966/BJNR104370966.html

280 Statistický přehled historie Německého spolkového sněmu, kapitoly 2.8–2.11. Dostupné zde: <https://www.bundestag.de/datenhandbuch>

281 Čl. 55 Základního zákona

282 Zajímavostí je, že mezi jednotlivými spolkovými zeměmi jsou rozdíly v tom, zda obdobný zákaz platí pro členy zemských vlád. Například v Severním Porýní-Vestfálsku je běžné, že zemští ministři zastávají množství vedlejších placených funkcí: https://rp-online.de/nrw/landespolitik/die-nrw-landesregierung-ist-in-ueber-220-nebenjobs-engagiert_aid-32826507

283 Ministerstvo vnitra s odkazem na obecný zákonný zákaz vykonávat jakékoliv jiné placené funkce doporučuje za takovéto funkce nepobírat odměnu. GRECO. Hodnotící zpráva Německa, 5. kolo, bod 75.

284 Podrobnější pravidla a doporučení jsou obsažena ve zmíněné příručce, kterou členové spolkových vlád obdrží při převzetí funkce.

285 § 9 odst. 2 zákona o poslancích

Poslanci mají ustanovením § 44a odst. 4 zákona o poslancích výslovně zakázáno zneužívat svého postavení odkazováním na své členství v zákonodárném sboru za účelem získání výhody v profesních nebo obchodních vztazích.

Žádnému z veřejných funkcionářů na národní úrovni není zakázáno vstupovat do smluvních vztahů s veřejnou správou.²⁸⁶

Ochranná doba

Od roku 2015 musí všichni členové spolkové vlády písemně vyrozumět vládu, pokud v období do 18 měsíců od skončení výkonu své funkce zamýšlejí začít pracovat za odměnu mimo veřejnou správu, a to alespoň měsíc před započítáním nové činnosti. Spolková vláda může v rámci předemětných 18 měsíců od skončení funkce zcela nebo částečně zakázat výkon notifikovaného povolání, pokud vznikají pochybnosti o možném porušení veřejného zájmu. Za takovou situaci se považuje především výkon povolání v oboru regulovaném ministerstvem, jež člen vlády vedl, nebo pokud může jinak být ohrožena důvěra v integritu spolkové vlády. Vládní rozhodnutí se přijímá na základě stanoviska tříčlenného poradního sboru a musí být odůvodněno.²⁸⁷ Rozhodnutí vlády lze jako správní akt napadnout u správního soudu, avšak takový postup by byl spíše vzácný, protože by v praxi mohl zároveň poškodit reputaci žalujícího politika, který by se odmítal smířit s rozhodnutím vlády.

Pro členy Spolkového sněmu obdobné omezení neplatí.²⁸⁸

Oznámení o osobním zájmu

Členové vlády nemusí výslovně hlásit střet zájmů v konkrétní projednávané věci.²⁸⁹

Členové Spolkového sněmu musí oznamovat své osobní zájmy při jednání sněmovních výborů před převzetím slova, pokud mají na věci finanční zájem nebo pokud jsou zpravodajem konkrétní věci. Tato skutečnost se poznamenává v zápise z jednání výboru.²⁹⁰ to neplatí, pokud je vztah k věci již zřejmý z oznámení o činnostech. Osobní zájem na věci není sám o sobě důvodem k vyloučení z projednávání věci.

Oznámení o činnostech a majetku

Pro členy spolkové vlády nejsou zavedeny žádné oznamovací povinnosti týkající se jejich majetku, příjmů, závazků nebo činností. Spolkoví ministři jsou však často i členy Spolkového sněmu, pro něž povinnost učinit oznámení o činnostech a příjmu existuje.

Poslanci Spolkového sněmu musí předsedovi sboru předkládat písemné **oznámení o činnostech** ve lhůtě do tří měsíců od získání mandátu nebo od změny či doplnění ohlašovaných skutečností. V oznámení se uvádí předchozí zaměstnání a údaj o nároku na navrácení se k němu po skončení mandátu (týká se dosavadního zaměstnání i zaměstnání vykonávaného či získaného během mandátu), dále členství v představenstvech, dozorčích, správních nebo jiných radách podnikatelských nebo veřejnoprávních entit. Rovněž se uvádí současně s mandátem vykonávaná vedlejší výdělečná činnost, členství v orgánech spolků nebo nadací nadmístního významu, očekávané majetkové příjmy nebo členství a majetková účast na obchodních korporacích, která přesahuje 5 %, vyjma entit zaměřených

286 GRECO. *Hodnotící zpráva Německa, 4. kolo, bod 67*; GRECO. *Hodnotící zpráva Německa, 5. kolo, bod 77*.

287 § 6a – 6c zákona o spolkových ministrech

288 GRECO. *Hodnotící zpráva Německa, 4. kolo, bod 66*.

289 GRECO. *Hodnotící zpráva Německa, 5. kolo, bod 70*.

290 § 49 zákona o poslancích

na pronájem nebo pacht nebo na správu vlastního majetku. Obecně platí pravidlo, že závazky se hlásí, pokud přináší vyšší peněžní výnos ve výši nejméně 1 000 EUR měsíčně nebo 3 000 EUR ročně.²⁹¹ Určité části oznámení o činnostech by se měla průběžně zveřejňovat na stránkách Spolkového sněmu na profilu konkrétního poslance.²⁹² Porušení povinnosti podávat úplná oznámení o činnostech řeší předsednictvo Spolkového sněmu. Sankcí může být neveřejné napomenutí, veřejná důtka (tj. zveřejnění stanoviska o porušení předpisů) nebo pořádková pokuta do výše odpovídající polovině ročních poslaneckých náhrad.²⁹³

Jestliže poslanci při výkonu svého právního povolání osobně zastupují před soudem i mimo něj za více než 1 000 EUR stát nebo jeho orgány či veřejné instituce nebo nadace, nebo zastupují v těchto případech za odměnu přesahující tutéž částku protistranu, musí o tom informovat předsedu Spolkového sněmu.²⁹⁴

Přijímání darů

Členové spolkové vlády musí vyrozumět vládu o všech darech, které obdrží v souvislosti s výkonem funkce. Povinnost se týká i bývalých členů vlády, pokud dar obdrželi v souvislosti s jejich bývalým angažmá.²⁹⁵ Spolu s návrhem na využití daru se informace předává vedoucímu úřadu kancléře. Vyrozumění není potřeba, pokud dar nepřesahuje hodnotu 150 EUR a není politicky významný. Je-li dar politicky významný, musí se hlásit bez ohledu na jeho hodnotu. Jinak není třeba hlásit dary, které funkcionář rovnou předá do státního majetku nebo bez zbytečného odkladu zaplatí odpovídající hodnotu daru státnímu rozpočtu. Podle GRECO jsou i díky příručce jasná pravidla, co vše se má považovat za dar (například výhody pro rodinné příslušníky) a jakým způsobem se přesně má postupovat.²⁹⁶

Pro **poslance** platí zákaz přijímání jakýchkoliv peněžitých příspěvků, které by byly zjevně poskytnuty, aby zajistily prosazování určitých zájmů ve Spolkovém sněmu. Výslovně je zakázáno také přijímání úplaty za přednáškovou činnost, která přímo souvisí s výkonem mandátu poslance. Pro poslance platí také zákazy přijímání darů od veřejnoprávních korporací, politických institucí, zájmových skupin, neznámých dárců apod.²⁹⁷ Zakázané odměny by se staly příjmem státního rozpočtu. O všech darech (tedy platbách, které jsou poskytnuty v souladu se zákonem, například na podporu politické činnosti) musí poslanec vést účetní záznamy. Obdrží-li poslanec zdvořilostní dary v hodnotě přesahující 200 EUR nebo převyšil-li hodnota daru od jednoho dárce 1 000 EUR za kalendářní rok, musí poslanec tuto skutečnost spolu s údaji o dárci oznámit předsedovi Spolkového sněmu. Překročí-li hodnota daru od jednoho dárce za kalendářní rok 3 000 EUR, zveřejní jej předseda Spolkového sněmu na internetových stránkách sněmu. V případě podezření na porušení pravidel může jednat předsednictvo Spolkového sněmu, které je oprávněno udělovat sankce obdobně jako v případě porušení povinností souvisejících s podáváním oznámení o činnostech.²⁹⁸

291 § 45 zákona o poslancích

292 Veřejně dostupné by měly být údaje o posledním vykonávaném zaměstnání a o funkcích v orgánech právnických osob vykonávaných souběžně s výkonem mandátu.

Od počátku roku do září 2022 nebyla na rozdíl od předcházejících let oznámení na profilech poslanců dostupná, a to s odkazem na adaptaci na nová pravidla přijatá právě na začátku roku 2022. Takto dlouhá prodleva ale není opodstatněná.

Více informací včetně odkazu na seznam poslanců se nachází zde: <https://www.bundestag.de/abgeordnete/uebenaetigkeit>

293 § 51 zákona o poslancích. Polovina ročních poslaneckých náhrad odpovídá částce přibližně 60 000 EUR. Od roku 2005, kdy došlo ke zpřísnění etického kodexu Spolkového sněmu, došlo k udělení deseti veřejných důtek a v jednom z těchto případů byla uložena i pořádková pokuta ve výši 20 000 EUR. Více informací k sankčnímu mechanismu a seznam potrestaných zákonodárců je dostupný zde: <https://www.abgeordnetenwatch.de/uebersicht-diese-abgeordneten-verstiessen-gegen-die-verhaltensregeln-des-bundestages>

294 § 46 zákona o poslancích

295 § 5 odst. 3 zákona o spolkových ministrech

296 GRECO. Hodnotící zpráva Německa, 5. kolo, body 78–79.

297 § 48 odst. 4 zákona o poslancích ve spojení s § 25 odst. 2 zákona o politických stranách

298 § 44a, 48 a 51 zákona o poslancích

Regulace lobbingu

Od dubna 2021 je v Německu zákonem²⁹⁹ regulován také **lobbing** vůči spolkové vládě, členům, orgánům nebo klubům ve Spolkovém sněmu i vysoce postaveným úředníkům. Osobní i věcná působnost zákona je poměrně široká a týká se celé řady aktivit. Zákon zavádí veřejně přístupný rejstřík³⁰⁰ a stanoví povinnost prosazovat zájmy v souladu se zásadami otevřenosti, transparentnosti, poctivosti a integrity, což blíže konkretizuje kodex chování vydaný vládou a Spolkovým sněmem ve spolupráci s občanskou společností. Zápisem lobbisty nebo lobbistické organizace do rejstříku je tento kodex chování akceptován. Závažná porušení základních zásad mohou vést k zveřejnění poznámky o prohřešku v rejstříku, což má reputační dopady na lobbující entitu. Registrační povinnosti jsou vymáhány peněžními pokutami. Kancelář Spolkového sněmu vydala k aplikaci pravidel a fungování rejstříku podrobnou příručku^{301, 302}

Právní úprava střetu zájmů v Durynsku

Durynsko (Thüringen) je jednou z menších německých spolkových zemí, která dříve byla součástí Německé demokratické republiky. Zemský sněm vybírá v tajné volbě předsedu zemské vlády (*Ministerpräsident*), který jmenuje a odvolává ministry své zemské vlády.

Zákonná úprava a definice střetu zájmů

Ústava Svobodného státu Durynsko (Verfassung des Freistaats Thüringen)³⁰³ byla přijata v roce 1993. V článku 72 odst. 2 zakazuje zemským ministrům vykonávat jiný placený úřad, živnost nebo zaměstnání. Zemští ministři nesmí být ani členy řídicích ani dozorčích orgánů společností zaměřených na zisk, ledaže získají souhlas zemského sněmu. **Zákon o právních vztazích poslanců durynského zemského sněmu (Thüringer Abgeordnetengesetz)**³⁰⁴ zakazuje poslancům členství v Evropském parlamentu, Německém Spolkovém sněmu³⁰⁵ i zákonodárných shromážděních jiných spolkových zemí. Dále nemohou být zemskými poslanci úředníci ve státní službě, vedoucí pracovníci ve veřejné správě a soudci. pro vysokoškolské učitele platí totéž omezení jako na celostátní úrovni. Vzhledem k tomu, že Durynsko bylo součástí Východního Německa, platí pro poslance, kteří dosáhli plnoletosti před 15. lednem 1990, povinnost lustrace jejich účasti ve složkách totalitní moci. V případě kladného zjištění se provádí posouzení konkrétního případu.³⁰⁶

Zákon o právních vztazích členů zemské vlády (Thüringer Ministergesetz)³⁰⁷ opakuje omezení upravené zemskou ústavou a doplňuje zákaz výkonu čestných funkcí, ledaže výjimku připustí zemská vláda. Příjmy z jakékoliv vedlejší činnosti musí po překročení určité hranice převést do rozpočtu spolkové země.

Místní úroveň samosprávy reguluje **Durynské komunální zřízení (Thüringer Kommunalordnung)**,³⁰⁸ které v § 23 odst. 4 a § 102 odst. 4 zavádí neslučitelnost funkcí pro členy volených orgánů spočívající v zákazu výkonu různých úřednických funkcí a jmenovaných funkcí v jiném samosprávném celku vyjma vyššího celku na témže území.

Střet zájmů není v durynských předpisech, stejně jako na spolkové úrovni, výslovně definován.

299 Zákon o lobbistickém rejstříku (*Lobbyregistergesetz*; zkráceně *LobbyRG*), dostupný zde: <http://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/BJNR081800021.html>

300 Dostupný zde: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>

301 Dostupná zde: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/informationen-und-hilfe/handbuch>

302 O nastavených pravidlech pro lobbing, aktuálních problémech s nekalým prosazováním zájmů a potřebných úpravách stávajících pravidel velice podrobně informuje *Lobbyreport* z roku 2021, dostupný zde: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf

303 Dostupný zde: <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-VerfTHpG1>

304 Dostupný zde: <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-AbgGTH1995rahmen>

305 Zákaz souběhu funkce zemského poslance se členstvím ve Spolkovém sněmu v některých zemských právních řádech zakotven není. Viz *Statistický přehled historie Německého spolkového sněmu*, kapitola 2.10.

306 § 42i zákona o durynských poslancích

307 Dostupný zde: <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-MinGTHV7P16>

308 Dostupný zde: <https://www.landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-KomOTH2003rahmen>

Institucionální zajištění a sankční systém

Stejně jako na celonárodní úrovni není zřízena konkrétní instituce zodpovědná za prevenci střetu zájmů. Systém je rovněž založen na politické odpovědnosti a případná oznámení směřují poslanci k předsedovi zemského sněmu, která je nadán i sankční pravomocí.³⁰⁹

Práva a povinnosti veřejných funkcionářů

Poslanci durynského zemského sněmu musí vést evidenci přijatých darů. Dary přesahující hodnotu 5 000 € musí být spolu s údajem o dárci oznámeny předsedovi sněmu. Informace o darech nad 10 000 € od téže osoby se zveřejňují na internetových stránkách sněmu. Odvolávání se na členství v zemském sněmu při profesních nebo obchodních záležitostech je zakázáno. Při jednání ve výborech musí členové hlásit svůj střet zájmů.³¹⁰

Ministři zemské vlády musí během 24měsíční ochranné doby písemně oznámit zemské vládě záměr přechodu na pozici mimo veřejný sektor. Zemská vláda může na základě doporučení 5členné poradní komise výkon jiné výdělečné činnosti zakázat, pokud by mohl být poškozený veřejný zájem. Porušení se trestá pořádkovou pokutou.³¹¹

V Durynsku byl zřízen lobbistický rejstřík³¹², do nějž se však musí zapisovat pouze ti, kdo lobbovali prostřednictvím písemných návrhů v legislativním procesu.

Vymahatelnost právní úpravy

Poslanci mohou v případě potřeby **požadovat bližší informace ke svým právům a povinnostem** u předsedy Spolkového sněmu. Naopak předseda může po členech sněmu požadovat vysvětlení a po předsedovi jejich klubu stanovisko, vzniknou-li pochybnosti o plnění povinností pro prevenci střetu zájmů dle zákona o poslancích. V případě středně závažných porušení, například při překročení lhůty pro podání oznámení o činnostech, může předseda udělit napomenutí. V závažnějších případech případ projednává předsednictvo Spolkového sněmu, které vydává závěrečné stanovisko. Samostatný sankční mechanismus předsednictvo nemá, ale mohou nastoupit sankce dle jiných předpisů.³¹³

Obecně je politická integrita v Německu vymáhána prostřednictvím **politické odpovědnosti** a voliči jsou obecně citliví na porušování morálních a etických pravidel v politice, střet zájmů nevyjímaje. Pravidla tak nejsou na papíře příliš robustní, dodržována a vymáhána jsou na základě očekávání voličů. Například aféra s rouškami (*Maskenaffäre*)³¹⁴ v březnu roku 2021 byla následována viditelným propadem v preferencích koalice CDU a CSU.³¹⁵

Přestup vrcholných německých politiků do orgánů velkých podnikatelských skupin je v Německu citlivým tématem. Nejkriklavějším případem je nástup bývalého kancléře Gerharda Schrödera do dozorčí rady ruské ropné společnosti Rosněfť. Pravidla zavedená pro **ochrannou dobu** se sice týkají pouze posledních dvou vlád, přesto už

309 § 42g – 42h zákona o durynských poslancích

310 § 42d – 42f zákona o durynských poslancích

311 § 5a – 5e zákona o durynských ministrech

312 <https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/#tab-1>

313 § 50–51 zákona o poslancích

314 Kauza spočívala v tom, že poslanci vládnoucích stran Georg Nüßlein (CSU) a Nikolas Löbel (CDU) získávali provize pro své společnosti za zprostředkování státních nákupů roušek. Více viz: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-03/maskenskandal-cdu-affaere-csu-jens-spahn-georg-nuesslein>

315 Viz graf zobrazující výsledky průzkumu volebního chování agentury infratest dimap, dostupný zde: <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/sonntagsfrage/>

v případě první vlády byl mechanismus mnohokrát využit a v některých případech k zákazu činnosti došlo.³¹⁶ Nejsou však dány žádné sankční mechanismy, kdyby končící člen vlády zákaz vydaný vládou nedodržel. Osmnáctiměsíční omezení se v praxi ukázalo jako příliš krátké a určité pochybnosti vznikají také ohledně složení poradního orgánu vlády, neboť jeho členové mají jako bývalí politici sami v některých případech střet zájmů.³¹⁷

Jako v mnoha jiných západoevropských zemích jsou i v Německu ta nejzávažnější porušení integrity veřejného funkcionáře postžitelná **trestním právem**. Relevantní jsou v tomto ohledu dva trestné činy. Prvním je podplácení nebo přijetí úplatku nositele mandátu dle § 108e trestního zákoníku, který postihuje členy volených sborů na národní i zemské úrovni, kdyby zajistili pro sebe nebo třetí osoby neoprávněnou výhodu jako protislužbu za ovlivnění výkonu svých práv nebo povinností v souvislosti s výkonem mandátu. Druhým je trestný čin přijetí výhody dle § 331 odst. 1 trestního zákoníku, který by mohl spáchat funkcionář výkonné moci podobným způsobem. Za oba trestné činy hrozí základní trestní sazba odnětí svobody na tři roky nebo peněžitý trest.³¹⁸ Trestněprávní postih však není uplatňován často.³¹⁹

Členové Spolkového sněmu mají **imunitu** dle čl. 46 ZZ, podle něž je potřeba souhlasu sněmu k vydání poslance k trestnímu řízení, ledaže je dopaden při spáchání činu nebo během téhož dne. Členové vlády žádnou imunitu nemají, avšak stále jim může přetrvat imunita z jejich funkce poslance, přičemž sdílení těchto funkcí je v Německu časté. Proti členům vlády nelze vést kárné řízení.³²⁰

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Německý přístup k prevenci střetu zájmů vrcholných funkcionářů charakterizuje důraz na politickou odpovědnost vůči voličům. Důraz je kladen na etické kodexy a nezávazné instrukce, jakým způsobem mají veřejní funkcionáři postupovat. Za povšimnutí stojí skutečnost, že na rozdíl od většiny dalších zkoumaných zemí, kde jsou mnohem přísněji kontrolováni představitelé výkonné moci, jsou mnohá pravidla v Německu zaměřena na zákonodárce a transparentnost jejich jednání.

Mnohé zákonné regulace byly zavedeny až v nedávné době, a to většinou v reakci na konkrétní kauzy, které odhalily slabiny nastavených pravidel – konkrétně došlo například k zavedení ochranné doby. Viditelnou ukázkou je specifická regulace kontroly budoucích angažmá končících členů vlády prostřednictvím jejich vládních kolegů. Stejně jako u některých jiných opatření jsou zřejmě určité mezery nastaveného řešení, které by umožňovaly pravidla obcházet, ale zdá se, že je obecně dodržován smysl zavedené úpravy, protože by snaha o nevyhovění duchu nastavených pravidel vedla k poškození reputace veřejného funkcionáře.

Inspirativní může být důraz na psaná etická pravidla, která jsou poměrně podrobná a návodná. Tento přístup se uplatňuje například u pravidel pro přijímání darů, kde jsou zákonné imperativy doplněny jasnými pokyny pro dotčené veřejné funkcionáře. Zajímavý je také výslovný zákaz přijímání darů od neznámých dárců, což zvyšuje nároky funkcionářů na ověřování a schopnost doložit, od koho byl dar přijat.

316 Dvanáct měsíců musel na základě rozhodnutí nové vlády počkat bývalý ministr hospodářství a poté zahraničních věcí Sigmar Gabriel, který měl nastoupit do funkce člena správní rady slučujícího se koncernu Siemens Alstom. K fúzi ani nástupu S. Gabriela do funkce však nakonec nedošlo. Více viz:

<https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/ex-aussenminister-gabriel-kann-job-beim-zugkonzern-von-siemens-und-alstom-2019-antreten/22741870.html>

Obdobně vláda odmítla jeho angažmá v polské investiční společnosti Kulczyk Holding kvůli obavám ze střetu zájmů: <https://www.dw.com/en/germany-bars-ex-foreign-minister-from-job-with-polish-firm/a-50058646>

317 Lobbyreport 2021, str. 32–35.

318 Gesetzliche Regelungen zu Interessenkonflikten – Sachstand. Německý spolkový sněm – Služba vědecké podpory. Berlín: 2017. Dostupné zde: <https://www.bundestag.de/resource/blob/497828/c6c69075bded2f9ead830f382ab5f3ef/WD-3-003-17-pdf-data.pdf>

319 GRECO. Hodnotiči zpráva Německa, 5. kolo, bod 99.

320 § 8 zákona o spolkových ministrech

Konkrétně je dále namístě zmínit informační povinnost týkající se výkonu právnických povolání, pokud se to nějakým způsobem dotýká veřejných institucí. Rovněž je výslovně zakázáno odkazovat na své členství v zákonodárném sboru, čímž je postihováno jednání, které by mohlo odpovídat motivacím některých aspirantů na veřejné funkce. Dobrou praxí je i povinnost průběžně informovat o změnách v oznámení o činnostech poslanců. Pravidla pro lobbying se zdají být nastavena poměrně účinně, jedná se ale o novou úpravu, kterou bude možné vyhodnotit až s odstupem.

Norsko

Norské království je ústavní monarchií, v jejímž čele stojí formálně dědičný **panovník**. Panovníkovy povinnosti jsou převážně reprezentativního a ceremoniálního rázu a moc je reálně v rukou orgánů s demokratickou legitimitou.³²¹ **Výkonná moc** se skládá z předsedy vlády a státní rady (*Statsråd*; též označováno jako „vláda“). Vláda je formálně vybírána panovníkem se souhlasem parlamentu. Je složena z ministrů vedoucích příslušná ministerstva. Některá ministerstva mají i dva ministry, zatímco někteří ministři mají minimální počet podřízených pracovníků.³²² Ministerstev je v současné době dvacet, formálně je zřizuje panovník.³²³

Zákonodárnou moc představuje jednokomorový parlament Stortinget, do něž jsou poslanci voleni na základě poměrného systému v 19 volebních okresech.

Územně se Norsko **člení** na 11 krajů (*fylker*), které jsou spravovány radou složenou ze zástupců místních zastupitelstev a vládou určeným guvernérem. Praktický význam krajů jako územních samosprávných celků je poměrně nízký. Kraje se dále dělí na asi 350 městských a venkovských samosprávných celků (*kommune*), které představují místní úroveň veřejné správy. Na místní úrovni probíhají volby do místních zastupitelstev, a tato zastupitelstva si volí radu a starostu.

Základní právní rámec

Pravidla omezení souběhu některých funkcí vyplývají přímo z norské **ústavy**.³²⁴

Klíčovým právním předpisem upravujícím střet zájmů v Norsku je **zákon o veřejné správě** (*Lov om behandlingssaker i forvaltningsaker*).³²⁵ Veřejným funkcionářem se dle čl. 2 tohoto zákona rozumí osoba zaměstnaná pro centrální vládu či samosprávu. Z působnosti tohoto zákona jsou vyňaty soudy a parlament. Tento předpis má sice omezenou personální působnost, důležitý je však proto, že na něj odkazují jednotlivé etické kodexy a interní předpisy, čímž je jeho dosah rozšířen.

Hlavním nástrojem prevence střetu zájmů v Norsku nejsou zákony. Na veřejné funkcionáře ve vrcholných pozicích veřejné správy se vztahuje množství podzákonných právních, často interních, předpisů. Mezi ně patří především **Příručka politického vedení** (*Politiske ledelse handbok*)³²⁶ a dále **Instrukce pro členy vlády, Regulace organizace ministerstev a správních procesů, a Vyhláška o pracovních podmínkách politického vedení ministerstev**.³²⁷

321 V případech, kdy norská ústava stanoví, že je některá pravomoc svěřena králi (tím se případně myslí i královna, sedí-li na trůnu žena), je tato ve skutečnosti v rukou vlády. Z hlediska norské ústavní teorie je to ošetřeno prostřednictvím pojmů *the King* a *the King in Council*, které jsou zcela zaměnitelné. Pokud tedy ústava stanoví pravomoc „krále“, je tím ve skutečnosti myšlen „král ve vládě“, tedy vlastně vládá jako celek, přičemž král nemá nad vládou rozhodující kontrolu. Je to totiž vláda, kdo rozhodnutí připraví, a král ve vládě pouze zasedá. V tomto směru je ale aktivní a jednání se skutečně účastní. Formálně je sice možné, aby král činil rozhodnutí sám bez součinnosti s vládou, ale brání tomu ústavní zvyklosti a mnoholetý právní vývoj, takže se taková situace ani nepovažuje za reálné riziko. Tomu odpovídá ustanovení čl. 5 ústavy, kde se pracuje s principem nulové pravomoci a nulové odpovědnosti monarchy. Tento koncept je ve světě monarchií běžný. Existují však i pravomoci, které jsou výslovně svěřeny králi samotnému. Mezi ně patří pravomoc jmenovat vládu, pravomoc zahájit zasedání parlamentu či pravomoc udělovat svolení s publikací zákonů (tzv. *royal assent*). Ovšem i v těchto případech král postupuje v souladu s doporučeními vlády a je vázán omezujícími ústavními zvyklostmi. Jakékoliv právní akty vydávané králem nadto musí být kontrasignovány členem vlády, který za ně nese politickou odpovědnost.

322 Mezi pracovníky nejbližší podřízené ministrům patří i státní tajemníci a političtí náměstci, kteří sice nemohou zastupovat ministra na jednání vlády, ale mohou být významní z hlediska strategického rozhodování. Obecně se na tyto veřejné funkcionáře vztahují stejná pravidla prevence střetu zájmů jako na členy vlády, s některými výjimkami pro politické náměstky.

323 Seznam ministerstev lze rozbalit v menu na oficiálním vládním webu: <https://www.regjeringen.no/en/id4/>
V Norsku existují i správní úřady, které jsou do určité míry nezávislé. Tato nezávislost spočívá v tom, že nemohou být vládou v souladu s mírou své nezávislosti úkolovány co do jejich působení a cílů, jejich zaměstnanci však nejsou součástí hlavního politického vedení země.

324 Dostupná zde: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17>

325 V norštině i angličtině dostupný zde: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1967-02-10>

326 Dostupná zde: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handbok-for-politisk-ledelse2/id2478689/>

327 Tyto dokumenty jsou k nalezení v databázi na: <https://www.regjeringen.no/en/find-document/acts-and-regulations/id438754/>, většina však pouze v norštině.

Parlament a jeho členové jsou v Norsku regulováni především interními předpisy etického charakteru, jimiž jsou **Etická příručka pro členy Stortingu**³²⁸ a **Předpisy pro rejstříky činností a finančních zájmů poslanců parlamentu**³²⁹. Základním pravidlem pro řešení střetu zájmů členů parlamentu je, že otevřenost vytváří důvěru a snižuje riziko nedorozumění a spekulací.³³⁰

Obecná definice střetu zájmů

V norském právním řádu není žádná obecná definice střetu zájmů.

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

V Norsku neexistuje žádný centrální úřad, který by se zabýval problematikou střetu zájmů. Nalezneme však několik orgánů či kontaktních míst, které se této problematice věnují. Jedná se o předsednictví parlamentu (v případě agendy majetkových oznámení) či o speciální **Komisi pro posuzování restrikcí při odchodu z veřejného sektoru**, která má za úkol problematiku ochranné doby. Komise je založena tzv. karanténním zákonem.³³¹ Skládá se z pěti členů, z nichž dva museli v minulosti vykonávat vrcholnou politickou funkci a dva musí mít právnické vzdělání. Jedná se o nezávislý orgán, který nesmí být úkolován vládou.

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Členové vlády mohou být voleni do parlamentu, avšak během výkonu funkce člena vlády se nesmějí účastnit jeho zasedání, tudíž v podstatě nemohou mandát vykonávat. Dále nesmějí vykonávat funkce v rámci místních samospráv. Naopak ostatní zaměstnanci ministerstev do parlamentu voleni být nesmějí. Totéž platí i pro členy Nejvyššího soudu a funkcionáře v diplomatické službě (čl. 62 ústavy). Zajímavá je „neslučitelnost“ vyplývající z čl. 12 norské ústavy, podle které nesmějí být nikdy v jednom okamžiku členy vlády dva sourozenci, dva manželé či rodič a jeho potomek.

Jiná zákonná pravidla pro neslučitelnost veřejných funkcí nejsou zavedena.

Interní předpis upravující vztah politického vedení a státní správy stanoví **vztah mezi politickým vedením ministerstva a ministerstvem ve smyslu správního orgánu**. Jedná se tedy o regulaci střetu zájmu politického, který je soukromým či stranickým zájmem daného ministra, a zájmu na řádném výkonu státní správy. Tento vztah je upraven tak, že státní služba musí pracovat pro ministra jako vedoucího ministerstva, nikoliv pro ministra jako politika. Státní službě je zakázáno připravovat materiály pro politickou kampaň či přispívat k politické stranické činnosti. Státní služba může psát na příkaz ministra články a poznámky bez ohledu na jejich kontext, má však povinnost zachovávat požadavky na odbornost a objektivitu. Jakákoliv politická argumentace musí být formulována samotnými politiky ve vedení institucí. pro zaměstnance státní správy v tomto ohledu platí kárné předpisy, zatímco na politickém vedení leží pouze politická odpovědnost.

Norský zákon o **obcích** umožňuje **zastupitelům**, kteří by měli s výkonem funkce značné potíže, aby požádali zastupitelstvo o dočasné zproštění výkonu funkce. Tohoto mechanismu je využíváno v případech, kdy se člen zastupitelstva obce stane členem vlády.³³² Jinak nejsou v norské právní úpravě obsažena pravidla pro neslučitelnost funkcí na úrovni samospráv, ledaže si to vymahatelným způsobem samosprávy samy nastaví.

328 Dostupná zde: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Etisk-veileder-for-stortingsrepresentantene/>

329 Dostupné zde: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-interesser/>

330 Převzato z úvodu *Etického kodexu pro členy Stortingu*, dostupného zde: [https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Ethical-Guidelines-for-Members-of-the-Storting-including-Substitute-Members-when-in-attendance-/](https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Ethical-Guidelines-for-Members-of-the-Storting-including-Substitute-Members-when-in-attendance/)

331 § 18 a následující. Dostupný zde: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-19-70>

332 Dle ustanovení 7–9 zákona o obcích, dostupného v angličtině zde: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe1cd53af88443308daa6be8d6704d1e/21.0421/act-relating-to-municipalities-and-county-authorities.pdf>

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Příručka politického vedení³³³ stanoví, že **vrcholní představitelé výkonné moci** nesmí vykonávat jiná povolání či zaměstnání v soukromém ani veřejném sektoru, pokud by mohla narušit běžný výkon jejich hlavní funkce. Z toho vyplývá, že je možné zastávat takové pozice, které výkon funkce nenaruší. V případě, že funkcionář chce zastávat pozici, o které soudí, že výkon jeho funkce nenaruší, potřebuje k tomu písemný souhlas předsedy vlády.³³⁴ Tento souhlas není třeba pro pozice, které zjevně nemohou narušit objektivitu výkonu veřejné funkce.³³⁵ Udělené souhlasy jsou pro jednotlivé funkcionáře zveřejňovány na vládním webu.

Co se týče pozic v dozorčích radách a komisích soukromých společností, platí v Norsku zvyková pravidla, podle nichž členové vlády po dobu výkonu své funkce v těchto pozicích nepůsobí. Žádné právní omezení jim v tom však nebrání.³³⁶ Zjistit, zda určitá osoba v některých orgánech působí, umožňuje veřejný rejstřík.³³⁷

Norsko nemá zákazy týkající se **uzavírání kontraktů** veřejných funkcionářů či jimi vlastněných společností se státem či státem vlastněnými společnostmi. Zato je v norských předpisech poměrně podrobně upravena povinnost veřejných funkcionářů výkonné moci informovat o vlastnictví cenných papírů v hodnotě přesahující 20 000 NOK (2 000 EUR), které jsou s Norskem spojeny například tím, že akciová společnost, jejíž akcie funkcionář drží, má sídlo v Norsku. Jedná se o preventivní opatření před tzv. *insider tradingem*.³³⁸

Veřejní funkcionáři smějí přijímat **odměny** za vědeckou, akademickou či publikační činnost, pokud je za takovou činnost odměna obvyklá. Nesmějí však přijímat odměny za takovou činnost, kterou vykonávají z pozice své funkce, kupříkladu ministr financí nesmí přijmout odměnu za přednášku o tvorbě státního rozpočtu.³³⁹

Ochranná doba

V Norsku je kladen důraz na umožnění mobility mezi veřejnou správou a soukromým sektorem. Přesto platí některá omezení při přechodu z veřejného sektoru do sektoru soukromého. Mechanismus je nastaven tak, že veřejný funkcionář, který se chystá přijmout pozici mimo veřejný sektor, je povinen nejpozději tři týdny před tím, než tak učiní, upozornit **Komisi pro posuzování restrikcí při odchodu z veřejného sektoru** a dodat jí veškeré relevantní podklady, zejména informaci, o kterou pozici v soukromém sektoru se uchází či jakým způsobem hodlá podnikat. Tato povinnost platí po dobu 12 měsíců od chvíle, kdy taková osoba přestala vykonávat veřejnou funkci. V případě, kdy Komise shledá, že oblast, ve které funkcionář vykonával svou funkci, je úzce provázaná s oblastí soukromého sektoru, ve které se chystá být aktivní, či pokud Komise shledá, že by plánovaný přesun bývalého funkcionáře mohl oslabit důvěru ve veřejnou správu jako celek, plánovanou činnost funkcionáři zakáže, a to až na 6 měsíců. Tento zákaz je tzv. karanténou, během níž bývalému funkcionáři náleží plat, který měl v době ukončení výkonu své funkce. V případě zvláštních okolností je možné na tuto tzv. karanténu navázat přímým zákazem, který může trvat až 12 měsíců, přičemž po období tohoto zákazu již bývalému funkcionáři plat nenáleží. Lhůta se vždy počítá od skončení výkonu funkce daného funkcionáře, přičemž v zvláště závažných případech se obě zmiňované lhůty mohou sčítat.

333 Bod 6.2 příručky

334 Seznam či počet udělených výjimek však neexistuje, jedná se o politické rozhodování, za něž vláda, potažmo její ministři, nesou politickou odpovědnost.

GRECO. Hodnotící zpráva Norska, 5. kolo, body 91–92. Všechny zprávy GRECO k Norsku jsou dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/norway>

335 Jako příklad je uváděna pozice trenéra malého fotbalového družstva, ve kterém hrají děti funkcionáře, či pozice ve správní radě mateřské školky, kterou navštěvují děti funkcionáře.

336 GRECO. Hodnotící zpráva Norska, 5. kolo, bod 93.

337 Dostupný zde: <http://www.proff.no/>

338 V Norsku mj. platí **zákon o transparentnosti vlastníků médií** (dostupný zde: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2016-06-17-64>), kterým je zřízena agentura, jejímž úkolem je přispívat k transparentnosti vlastníků médií a shromažďovat a systematizovat údaje o nich. Agentura je oprávněna vyžadovat potřebné podklady od ostatních orgánů a osob, například smlouvy či doklady o jakýchkoliv skutečnostech, které mohou v konečném důsledku ovlivnit mediální obsah produkovaný daným médiem. V případě nedodání požadovaných podkladů je agentura nadána sankční pravomocí, kdy je oprávněna udělovat pokuty, a to jak jednorázového charakteru, tak periodické.

339 GRECO. Hodnotící zpráva Norska, 5. kolo, bod 94.

V případě, že dojde k porušení výše uvedeného stanoviska Komise, má tato pravomoc stanovit konkrétní opatření, jejichž nesplnění podmíní sankcí peněžitého charakteru. to může být jak jednorázového charakteru, tak v podobě částky, která je placena po dobu, po kterou protiprávní stav trvá. Navíc má Komise právo zabavit obohacení, kterého bývalý funkcionář nerespektováním stanoviska dosáhl. Toto obohacení, zpravidla finančního charakteru, se pak stává příjmem státního rozpočtu.³⁴⁰

Oznámení o osobním zájmu

V norské právní úpravě není zavedena specifická povinnost oznamovat střet zájmů v konkrétních nastalých situacích, avšak prostřednictvím zákona či vnitřních předpisů³⁴¹ se na všechny veřejné funkcionáře včetně členů vlády, s výjimkou členů parlamentu volených lidem, uplatní pravidla pro vylučování se z rozhodnutí dle čl. 6 zákona o veřejné správě.

Příslušný mechanismus spočívá v tom, že veřejný funkcionář je povinen vyloučit se z rozhodovací činnosti či z přípravy podkladů pro rozhodnutí, pokud je účastníkem řízení nebo je s některou ze stran spřízněný (tj. pokud je partnerem, manželem či manželkou, sourozencem, předkem či potomkem, svěřencem či opatrovníkem), dále pokud je členem orgánu právnické osoby, která je stranou řízení, nebo pokud je zaměstnancem takové právnické osoby na seniorní pozici. Obdobně se veřejný funkcionář vyloučí, pokud by měl na výsledku řízení osobní zájem či pokud by jeho přítomnost v daném procesu mohla zavdat příčinu k pochybám o objektivitě rozhodování. Pokud je takto veřejný funkcionář vyloučen, nesmí ve věci rozhodovat ani žádný z jeho přímých podřízených.

Porušení tohoto pravidla a nevyloučení se z rozhodnutí nemá automaticky za následek neplatnost takového rozhodnutí. Ta nastupuje až v okamžiku, kdy se v přezkumném řízení zjistí, že by v případě vyloučení daného funkcionáře byl výsledek skutečně odlišný. Samotného funkcionáře v takovém případě nečeká žádná sankce, pokud svým jednáním nenaplní některou ze skutkových podstat trestných činů.³⁴²

V praxi je v Norsku běžné i bez výslovné povinnosti formulované v právních předpisech, že veřejní funkcionáři informují o svém vztahu k projednávané věci a hlasování nebo rozhodování se neúčastní, protože to odpovídá místní politické kultuře. Neoznámení osobního zájmu by v očích občanů zpochybnilo přijaté rozhodnutí a mohlo by vést k vyvození politické odpovědnosti.³⁴³

Oznámení o činnostech a majetku

Co se oznamovacích povinností ohledně činností a majetku týče, jsou v Norsku povinni je podávat členové vlády a členové parlamentu, přičemž problematika je upravena pouze pro členy parlamentu. Členové vlády jsou odkazovací úpravou podřízeni shodnému režimu.

Ustanovení § 76 jednacího řádu parlamentu³⁴⁴ stanoví, že jeho členové jsou povinni evidovat své funkce a finanční zájmy v **evidenci**. Účelem této evidence je poskytovat ucelené informace o jednotlivých členech tak, aby byly dostupné široké veřejnosti on-line.³⁴⁵

340 Ve většině případů v praxi bývá porušení stanoviska Komise řešeno stanovením konkrétního opatření, přičemž k uplatnění peněžité sankce spíše nedochází. Ukázkou takového postupu je například stanovisko Komise ve věci bývalého ministra rybnářství Pera Sandberga, který účastenstvím na obchodních schůzkách v Íránu porušil pravidla stanovené ochranné doby. Komise vydala příkaz zdržet se dalších podobných jednání do konce ochranné doby pod hrozbou pokuty. Více zde: <https://www.nettavisen.no/nyheter/per-sandberg-brotkaranteneloven-pa-iran-tur/s/12-95-3423571747>

341 Mj. Příručka politického vedení, bod 4.3

342 GRECO. Hodnotící zpráva Norska, 5. kolo, body 84–86.

343 GRECO. Hodnotící zpráva Norska, 4. kolo, body 45–48.

344 Dostupný zde: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/forretningsorden/>

345 Zde: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-interesser/>

Oznamují se **výdělečné činnosti**, které osoba podléhající oznamovací povinnosti vykonává. V případě, že výdělečná činnost generuje zisk převyšující 50 000 NOK (5 000 EUR) ročně, je nutné ji zvláště označit. V případě, že se jedná o zisk ze smlouvy, je nutné uvést smluvní protistranu. Zveřejnit je nutné i dohody se zaměstnavatelem o dočasném přerušení pracovního poměru či smlouvy o budoucí pracovní smlouvě.

Součástí oznámení je označení **nemovitostí**, které mají podstatnou hodnotu³⁴⁶ a jsou využívány pro podnikatelské účely. Uveden musí být účel dané nemovitosti, její umístění a právní titul k ní. Rezidenční a rekreační nemovitosti nemusí být uvedeny, stejně jako farmy.

V případě, že má funkcionář **dluhy či záruky** související s podnikáním, které hodnotou převyšují desetinásobek částky základního národního pojištění v případě dluhů nebo dvacetinásobek zmíněné referenční částky v případě záruk, je povinností funkcionáře tyto dluhy uvést, spolu s označením osoby věřitele, povahy dluhu a případných ručitelů. Toto pravidlo platí pouze pro závazky, jejichž stranou je přímo daný funkcionář jako fyzická osoba, nikoliv například společnost jím vlastněná.

Oznamují se i obchodní zájmy funkcionáře, kterými jsou zejména **obchodní podíly**, a to takové, které jsou vlastněné prostřednictvím jiných entit, za předpokladu, že převyšují 10 % celkového majetkového podílu na společnosti. Není třeba uvádět podíly v investičních a dalších fondech. Tato výlučka ovšem neplatí, pokud by jakákoliv taková majetková či jiná účast mohla zavdat podezření na střet zájmů.

Součástí oznámení jsou i **dary** převyšující hodnotu 2 000 NOK (200 EUR), které byly funkcionářem přijaty v souladu s pravidly pro přijímání darů. V takovém případě se uvádí dárce, druh daru a datum obdarování. Uvádějí se i pracovní zahraniční cesty funkcionáře, které byly hrazeny, byť i jen částečně, z jiných prostředků než veřejných, stranických či jeho vlastních.

V oznámení je povinné uvést i všechny další skutečnosti, které by mohly v očích ostatních zavdat podezření na ovlivnění jednání daného funkcionáře.

Oznámení **se podávají** příslušnému oddělení parlamentu a jsou zveřejňovány ve lhůtě 20 dní od dodání. Případné změny se musí oznamovat průběžně. Obchodní zájmy se nadto vždy aktualizují po půl roce, přičemž přesné datum souvisí s termíny zasedání parlamentu. Po ukončení výkonu funkce jsou oznámení z webu stažena. Zodpovědnost za řádné vyplnění oznámení je pouze na oznamujícím funkcionáři, obsah není nijak kontrolován. Neexistují sankce za pozdní či neúplné podání oznámení. Systém podávání oznámení nepřináší dle norských úřadů v praxi potíže a kontrola spočívá hlavně v drobnohledu médií a případné újmě na cti způsobené veřejným propíráním neúplného či nedodaného oznámení.³⁴⁷

Dohled nad majetkovými poměry norských veřejných funkcionářů doplňuje obecné pravidlo, podle kterého jsou **daňová přiznání** všech občanů veřejně přístupná k nahlédnutí. to je realizováno přes webový přístup s povinnou registrací.³⁴⁸ Zobrazení daňového přiznání se zaznamenává, takže má každý možnost zjistit, které osoby si jeho daňové přiznání prohlížely. Toto neplatí pro média a státní orgány, u kterých se nic nezaznamenává.³⁴⁹

346 Dle norské praxe tedy do oznamovací povinnosti nespadá např. přístřešek pro auto, avšak prodejna už ano. Rozhodnutí, zda je nemovitost svou hodnotou podstatná, přitom náleží samotnému funkcionáři.

347 GRECO. Hodnotící zpráva Norska, 5. kolo, bod 123.

348 Dostupná zde: <https://tjenester.skatteetaten.no/>

349 Takováto dostupnost daňových přiznání vychází z dlouhodobé norské tradice dostupnosti daňových přiznání spoluobčanů na místních úřadech. Rozšíření internetu vedlo ke zcela otevřenému přístupu ke všem daňovým přiznáním on-line. to ovšem odhalilo nevýhody příliš jednoduché dostupnosti citlivých údajů, proto byl zvolen přechod k přístupu na základě registrace.

Přijímání darů

Přijímání darů je pro nejvyšší politické představitele upraveno *Příručkou politického vedení*, která vychází ze zákona o státních zaměstnancích.³⁵⁰ Obecně platí, že veřejní funkcionáři nesmějí přijímat dary, které by mohly zavdat podezření na narušení nestranného výkonu funkce. Platí, že posouzení možnosti přijetí daru je nutné provést pro každý případ zvlášť, přičemž by dle Příručky mělo být zřejmé, že „*přijetí cenově dostupné lahve vína po přednášce či třeba květin je v pořádku, zatímco přijetí voucheru na týdenní zahraniční pobyt už nikoliv*“. Návod pro vyhodnocení vhodnosti přijetí daru zahrnuje posouzení okolností, za kterých byl dar nabídnut (veřejně či neveřejně), kdo a v jaké pozici jej nabízel, dále zda je přijetí daru pro obdarovaného pouhou pozorností či podstatnou výhodou či jestli je v podobných situacích přijetí daru obvyklé. Většina darů přijatých v rámci výkonu funkce je zdanitelným příjmem funkcionáře. Porušení pravidel není nijak sankcionováno, dovozována může být pouze politická odpovědnost.³⁵¹

Regulace lobbingu

Lobbing není v Norsku nijak komplexně regulován. V rámci obecného důrazu na transparentnost bývají kontakty veřejných funkcionářů s třetími stranami dohledatelné v otevřených kalendářích veřejných funkcionářů nebo na jejich sociálních sítích. Porušení obvyklých nepsaných pravidel by bylo řešeno v rovině politické odpovědnosti.³⁵² Pokusy některých zákonodárců o zavedení povinného lobbistického rejstříku byly i v roce 2022 neúspěšné.³⁵³

Vymahatelnost právní úpravy

Jako jeden z hlavních principů předcházení střetu zájmů je v Norsku aplikován **princip transparentnosti**. Každý z členů vlády má kupříkladu na vládním webu zveřejněn svůj podrobný kalendář schůzek a akcí, přehled předchozích pozic ve státní správě a v dalších politických funkcích, přehled odpovědí na interpelace a zprávy parlamentu ve vztahu k jím pokládaným otázkám. Poměrně rozsáhlé jsou také oznamovací povinnosti o dalších činnostech a o majetku. Běžné je informování o existenci střetu zájmů v projednávané záležitosti.

Veřejní funkcionáři nepodléhají žádné formě administrativních sankcí a **odpovědnost** je pouze **politického charakteru**. Obzvláště v případě členů parlamentu jako volených zástupců lidu je povinností zaváděných právními předpisy opravdu málo, protože v jejich případě je politická odpovědnost hodnocena v pravidelných volbách. V Norsku platí, že politická odpovědnost je obecně dostačujícím nástrojem pro potírání nežádoucího chování a neformální společenské sankce jsou v tomto ohledu často dostačující. Existují však i případy, kdy není politická odpovědnost vymáhána, přestože se v dané situaci veřejný funkcionář v určitém střetu zájmů nachází, například v souvislosti s možností rozhodovat v oblasti, v níž podniká.³⁵⁴ V praxi také vznikají problémy na místní úrovni, kde se často projevuje střet zájmů místních funkcionářů.³⁵⁵

Významná porušení zavedených pravidel by mohla být řešena v **restněprávní rovině**, pokud by byla naplněna některá ze skutkových podstat trestných činů, například trestného činu zneužití úřední pravomoci podle čl. 173 norského trestního zákoníku. Veřejní funkcionáři v Norsku nepožívají žádnou formu **imunity** před trestním stíháním. V tomto ohledu je s nimi nakládáno jako s jakýmkoliv jiným občanem. Jedinou výjimkou by byl král, který fakticky nemá žádné rozhodovací pravomoci a funguje na principu *nulové pravomoci – nulová zodpovědnost*.

350 § 39 zákona o státních zaměstnancích dostupného zde: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

351 GRECO. *Hodnotící zpráva Norska, 5. kolo, body 102–106.*

352 GRECO. *Hodnotící zpráva Norska, 4. kolo, body 62–65. GRECO. Hodnotící zpráva Norska, 5. kolo, body 64–66.*

353 <https://www.nrk.no/nyheter/nei-til-lobbyregister-pa-stortinget-1.15972901>

354 *Transparency International Norsko kritizovala bývalou ministryni pro rybářství, neboť měla majetkové zájmy v rybářském průmyslu (rybí farmy v rodinném vlastnictví). Tato ministryně byla vyloučena z rozhodování o záležitostech týkajících se jejích podniků, přesto napanovala shoda v odpovědi na otázku, zda může osoba majetkově zainteresovaná v daném odvětví vůbec vykonávat funkci ministryně. Více zde: <https://transparency.no/2021/01/05/vandrende-interessekonflikter-utfordrer-forvaltningen/>*

355 *Tamtéž.*

Co se členů vlády týče, v Norsku existuje možnost **impeachmentu**, kdy parlament může zvláštním procesem zbavit jednotlivého člena vlády funkce. Naposledy byl však tento proces využit v roce 1926, přičemž od té doby se využívají ostatní možnosti parlamentní kontroly, zejména možnost vyslovit nedůvěru jednotlivému ministrovi nebo vládě jako celku.³⁵⁶

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Norsko je zemí, která nedisponuje robustní úpravou střetu zájmů jako takového. Většina aplikovaných postupů vychází z kombinace etických a zákonných pravidel, jež nejsou kryta jinými sankcemi než politickou odpovědností. Základním principem, na kterém norská úprava stojí, je princip otevřenosti, kdy platí, že otevřené a transparentní jednání nezavdává podněty ke vzniku situací se střetem zájmů, na rozdíl od jednání utajovaného. Tomu odpovídá oznamovací princip, kdy osoby ve vedoucích výkonných funkcích mají povinnost ohlašovat své ostatní pozice a části svého majetku, přičemž tyto informace jsou veřejně dostupné. Druhým klíčovým principem je robustní princip vylučování se z rozhodnutí. Zde platí, že má-li funkcionář k věci, o které rozhoduje, vztah, či pokud by jeho působení ve věci mohlo zavdávat příčinu k pochybám o jeho objektivitě, musí se z rozhodnutí vyloučit.

Norský systém postavený na důvěře je obtížné přenášet do zemí, kde se veřejní funkcionáři vysoké důvěře netěší a kde je vymáhání politické odpovědnosti obtížné.

Polsko

Polsko je parlamentní republikou. **Zákonodárná moc** je svěřena dvoukomorovému parlamentu, který tvoří Sejm (dolní komora) a Senát (horní komora). V čele **výkonné moci** formálně stojí přímo volený polský prezident, jenž má poměrně silné postavení a může mít významný vliv na podobu legislativy.³⁵⁷ Fakticky je nejvýznamnější výkonou funkcí pozice předsedy vlády. Prezident jmenuje kabinet – Radu ministrů, v jejímž čele stojí předseda vlády. Důvěru nové vládě následně vyslovuje Sejm.

Polsko se člení na tři samosprávné úrovně. Nejvýše stojí **vojvodství** (*województwo*), kterých je v Polsku dohromady šestnáct. Správní moc na úrovni vojvodství je rozdělena mezi vojvodu jmenovaného (obvykle politicky) ústřední vládou, volené shromáždění (*sejmik*) a výkonnou radu (*zarząd województwa*), kterou volí toto shromáždění. Předseda výkonné rady se nazývá maršálek (*marszałek*).

Druhým stupněm dělení jsou **okresy** (*powiat*), kterých je 380 a mají poměrně malé pravomoci, protože většinu pravomocí vykonávají ostatní stupně samosprávy. Rozlišují se městské a zemské okresy. Městské okresy tvoří velká sídla, která už se dále nedělí na menší obce. Jsou řízena přímo voleným starostou (*prezydent*) a volenou městskou radou (*rada miasta*). Zemské okresy mají volenou okresní radu (*rada powiatu*), která volí výkonný výbor (*zarząd powiatu*) v čele se starostou.

Třetím stupněm je tzv. gmina, která do češtiny bývá překládána jako **obec** (pojem je spíše třeba chápat jako pověřený obecní úřad, protože mnohé gminy mají spíše venkovský charakter a pod tímto označením jsou chápány tyto oblasti). Obcí je v Polsku téměř 2500. Obec má volené zastupitelstvo (*rada gminy nebo rada miasta* dle charakteru místní samosprávy) a přímo voleného starostu (ve velkých městech se mu říká *prezydent*, ve většině gmin na pomezí města a venkova *burmistrz* a ve venkovských gminách *wójt*).

Základní právní rámec

Základem úpravy problematiky střetu zájmů je polská **ústava**.³⁵⁸ Mezi základní ústavní principy pro orgány veřejné moci, které souvisejí s problematikou střetu zájmů, patří nestrannost orgánů veřejné moci, jež nesmí zohledňovat jakékoli osobní nebo finanční preference jejich představitelů, stejně jako jejich politické, ideologické a náboženské názory (článek 25 odst. 2). Některá opatření zaměřená na prevenci střetu zájmů u členů parlamentu, například neslučitelnost funkce s některými vedlejšími činnostmi nebo majetková přiznání, upravuje **zákon o výkonu mandátu poslance a senátora** (*ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora*).³⁵⁹ Některé dílčí otázky jsou pak řešeny v jednacích řádech komor parlamentu nebo v etickém kodexu poslanců.³⁶⁰

Dále v Polsku platí **zákon o omezení výkonu hospodářské činnosti osobami vykonávajícími veřejné funkce** z roku 1997 (*ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*; tzv. **protikorupční zákon**).³⁶¹ Hlavním cílem zákona je zabránit korupci u osob vykonávajících veřejné funkce a potírat korupci na nejvyšších úrovních veřejné moci zastavením vzájemného ovlivňování veřejné moci a podnikatelské sféry. Za tímto účelem zákon zavádí omezení svobody hospodářské činnosti jinak zaručené v čl. 20 ústavy.

357 Proto některé zdroje řadí Polsko mezi poloprezidentské systémy.

358 Dostupná v angličtině zde: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

359 Dostupný zde: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19960730350>

360 Podle hodnocení GRECO nejsou však etické kodexy příliš konkrétní a vymahatelné, navíc existují pochybnosti o objektivitě parlamentních etických komisí.

GRECO. Hodnotící zpráva Polsko, 4. kolo, bod 38. Všechny zprávy GRECO k Polsku jsou dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/poland>

361 Dostupný zde: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971060679>

Prevenici střetu zájmů **na úrovni samospráv** regulují kodexy upravující jednotlivé samosprávné úrovně, tedy **zákon o vojvodské samosprávě**³⁶², **zákon o okresní samosprávě**³⁶³ a **zákon o místní samosprávě**³⁶⁴, které se zabývají především pravidly pro neslučitelnosti a povinné zveřejňování informací (oznámení o osobním zájmu a majetková přiznání) volených a jmenovaných představitelů samospráv na jednotlivých úrovních samospráv.

Obecná definice střetu zájmů

V Polsku **neexistuje obecná zákonná definice** střetu zájmů.

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

Nebyla zřízena **žádná konkrétní instituce**, která by měla za úkol komplexně podchytit problematiku střetu zájmů. Mnohé dohledové pravomoci vykonávají přímo komory parlamentu nebo vláda a jejich orgány.

Za účelem prevence a odhalování korupce (spočívající především v úplatkářství a činnostech poškozujících ekonomické zájmy státu) byl zákonem³⁶⁵ v roce 2006 zřízen **Ústřední protikorupční úřad** (*Centralne biuro antykorupcyjnej*; dále také jako „**Úřad**“) s přibližně 1300 zaměstnanci.³⁶⁶ Úřad má za úkol zjišťovat a vyšetřovat korupční trestnou činnost a nastavovat opatření pro její prevenci. V souvislosti s prevencí střetu zájmů je úřad oprávněn ke kontrole majetkových přiznání veřejných funkcionářů. Úřad provádí také analytickou, osvětovou a vzdělávací činnost.

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Ústava stanoví, že není možné být zároveň poslancem i senátorem. Členové **národního parlamentu** nemohou být členy Evropského parlamentu. Členové parlamentu nesmějí zároveň zastávat funkce předsedy Polské národní banky, předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu, ombudsmana, komisaře pro práva dětí, člena Rady pro měnovou politiku, člena Národní rady pro rozhlasové a televizní vysílání, velvyslance ani zaměstnance úřadů Sejmu, Senátu, prezidenta nebo vlády. Kromě toho nesmějí mandát poslance vykonávat soudci, státní zástupci, státní zaměstnanci ve služebním poměru a příslušníci bezpečnostních sborů. Porušení neslučitelnosti funkcí stanovených Ústavou může teoreticky vést ke ztrátě mandátu. Rovněž vedoucí funkce v ústředních orgánech státní správy bývají zvláštními zákony limitovány tak, že jsou neslučitelné s výkonem mandátu člena parlamentu.³⁶⁷

V Polsku se na nejvyšší představitele výkonné moci narozené před 1. srpnem 1972 uplatňuje **lustrační zákon**.³⁶⁸

V rámci **samospráv** je zákaz souběžného výkonu několika veřejných funkcí stanoven takovým způsobem, že funkce člena zastupitelstva nebo funkce ve vedení samosprávného celku nelze vykonávat současně s funkcí poslance nebo senátora. Vedle toho není možné zároveň vykonávat funkce ve volených a výkonných orgánech samospráv na různých úrovních (tj. člen výkonné rady vojvodství nesmí být zároveň starostou okresu nebo členem okresní rady apod.). Zastávání funkce vrcholného představitele samosprávy (vojvody, starosty okresu nebo starosty obce) nebo jejich zástupce vylučuje výkon obdobné funkce v jiných samosprávách, členství v orgánech samospráv, zaměstnání ve státní správě a výkon funkce poslance nebo senátora. Člen voleného orgánu samosprávy nesmí být zaměstnán

362 Dostupný zde: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910576>

363 Dostupný zde: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578>

364 Dostupný zde: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>

365 Anglicky zde: https://www.cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/ACT_on_the_CBA_October_2016.pdf

366 Webové stránky Úřadu: <https://www.cba.gov.pl/en>

367 Čl. 102–103 ve spojení s čl. 108 ústavy.

GRECO. *Hodnotící zpráva Polska, 4. kolo, body 44 a 46.*

368 GRECO. *Hodnotící zpráva Polska, 5. kolo, bod 55.*

na úřadě dané samosprávy. Kromě toho je ve vojvodské samosprávě zakázáno souběžně vykonávat kteroukoliv kombinaci funkce člena kontrolního výboru, vojvodského maršálka, předsedy a místopředsedy vojvodského volebného shromáždění a členství ve vojvodské výkonné radě.³⁶⁹

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Podle článku 150 Ústavy nesmí **člen Rady ministrů** vykonávat žádnou činnost odporující jeho veřejným povinnostem. Nadto protikorupční zákon stanoví, že předseda vlády a ministři v zásadě nemohou být členy představenstev, dozorcích nebo kontrolních orgánů v obchodních korporacích, nadacích s podnikatelskou činností nebo družstvech (s výjimkou bytových družstev). Nemohou vykonávat ani jiné funkce v obchodních korporacích, pokud by tato činnost mohla vést k podezření, že sledují osobní zájem, nebo držet více než 10 % akcií nebo podílů z celkové akcionářské struktury obchodních subjektů. Dále je také zakázáno být osobou samostatně výdělečně činnou či být statutárním orgánem nebo prokuristou v rámci podnikatelské činnosti, ledaže se jedná o oblast zemědělství.³⁷⁰ pro členy vlády neplatí žádné omezení spočívající v zákazu vstupovat do smluvních vztahů se státem.³⁷¹

Členům parlamentu jsou Ústavou zakázány podnikatelské aktivity, do nichž by byl zapojen stát nebo samospráva či jejich majetek, což omezuje i uzavírání smluv s veřejným sektorem. Dále je zákonem o výkonu mandátů zakázáno vykonávat další činnosti, pokud by to mohlo narušit důvěru voličů v to, že funkcionář bude řádně plnit své povinnosti. Kromě toho je výslovně zakázáno zaměstnání v bezpečnostních složkách státu a u celé řady orgánů veřejné moci, typicky v dohledových orgánech nebo na soudech či státních zastupitelstvích. Jakoukoliv vedlejší aktivitu musí členové parlamentu oznámit předsedovi příslušné komory.³⁷²

Představitelé samospráv běžně vykonávají jiné zaměstnání nebo podnikatelskou činnost. Jakákoli doplňková činnost by však neměla narušit důvěru občanů v jejich úřední funkce. Omezena je rovněž možnost využívat obecní prostředky k podnikatelské činnosti.³⁷³

Ochranná doba

Podle čl. 7 protikorupčního zákona nesmějí být představitelé výkonné moci ani představitelé samosprávných celků zaměstnání ve společnosti nebo pro ni vykonávat jinou činnost, pokud se účastnili na vydávání individuálních rozhodnutí týkajících se této společnosti (vyjma daní a místních poplatků), a to po dobu jednoho roku od ukončení výkonu veřejné funkce. Doba zákazu přitom není absolutní: před jejím uběhnutím může s novým zaměstnáním vydat souhlas komise zřízená předsedou vlády. Tříčlenná komise rozhoduje do 30 dní od obdržení žádosti.³⁷⁴ Komise většinou žádostí na zkrácení ochranné doby vyhověje.³⁷⁵ Pravidla pro ochrannou dobu prošla v roce 1999 přezkumem u Ústavního soudu, který došel k závěru, že opatření není nepřiměřeně omezující. Překvapivě není za porušení pravidel sankcionován veřejný funkcionář, ale podnikatel dle přestupkového zákona, protože jsou pravidla vnímána spíše jako prevence, která má podnikatelům bránit ve využívání znalostí bývalých veřejných funkcionářů.³⁷⁶

369 MAKOWSKI, Grzegorz (ed.). *The conflict of interest in the Polish government administration*. Stefan Batory Foundation. Varšava: 2014. ISBN: 978-83-62338-51-1. S. 40. Dostupné zde: https://www.researchgate.net/publication/281346519_The_conflict_of_interest_in_the_Polish_government_administration

370 Čl. 4 protikorupčního zákona

371 GRECO. *Hodnotící zpráva Polska*, 5. kolo, bod 57.

372 Čl. 30 odst. 1 a čl. 34 zákona o výkonu mandátů; čl. 107 odst. 1 ve spojení s čl. 108 ústavy

373 MAKOWSKI (ed.). *The conflict of interest in the Polish government administration*. S. 40–41.

374 Bližší informace o fungování komise, jejím složení a seznamu funkcionářů, jichž se omezení týká apod. jsou dostupné na webových stránkách zde: <https://www.gov.pl/web/premier/inne-organy-doradcze-powolane-do-rozpatrywania-okreslonej-sprawy-lub-grupy-spraw3>

375 MAKOWSKI (ed.). *The conflict of interest in the Polish government administration*. S. 18.

376 MAKOWSKI (ed.). *The conflict of interest in the Polish government administration*. S. 35–36.

Oznámení o osobním zájmu ad hoc

Oznámení o osobním zájmu ad hoc jsou povinná pouze v případě představitelů samospráv. Ti nesmějí v orgánech samospráv hlasovat, pokud se projednává věc, která se (alespoň potenciálně) dotýká jejich právních zájmů, i když by se shodovaly se zájmy samosprávy.³⁷⁷ Na národní úrovni toto regulováno není.

Oznámení o činnostech a majetku

Představitelé výkonné moci na národní i samosprávné úrovni, tedy členové Rady ministrů, vedoucí ústředních správních úřadů, vedoucí samospráv i členové rad samospráv, jsou povinni podle článku 12 protikorupčního zákona podávat písemná **oznámení o výhodách** poskytnutých jim nebo jejich manželům. Oznámení jsou zveřejňována v Rejstříku výhod³⁷⁸, který vede Státní volební výbor. V Rejstříku výhod se uvádějí informace o placených funkcích ve veřejné správě i v soukromém sektoru, dále o účasti v orgánech obchodních korporací, nadací nebo družstev, a to i když z titulu těchto funkcí nedošlo k žádnému peněžitému plnění, dary přijaté od tuzemských nebo zahraničních subjektů, pokud jejich hodnota přesahuje 50 % nejnižší mzdy platné pro zaměstnance, ostatní výhody přesahující výše uvedenou hodnotu, tuzemské a zahraniční cesty nesouvisející s úředními povinnostmi, pokud byly placeny z jiných zdrojů než vlastních prostředků a jiné získané výhody, které nesouvisejí s výkonem funkce. Změny deklarováných údajů musí být oznámeny vždy nejpozději do 30 dnů.

Veřejní funkcionáři jsou dále povinni podávat **majetková přiznání**. Majetková přiznání zákonodárců a představitelů výkonné moci jsou upravena v různých zákonech³⁷⁹, avšak principiálně jsou regulace podobné. Jsou-li členové parlamentu zároveň členy vlády, podávají majetková přiznání dvakrát. Majetková přiznání podávají také členové volených i jmenovaných orgánů samospráv.³⁸⁰ Přiznání se podávají v zásadě při nástupu do funkce, každoročně k určitému datu a nakonec při odchodu z funkce. V přiznáních se na předepsaném tiskopisu uvádí majetek ve formě nemovitostí, hotovosti, cenné papíry a příjmy z veřejných rozpočtů, dále příjem z povolání, závazky a hodnotné movité věci. Majetková přiznání členů parlamentu se podávají předsedovi dané komory a jsou zveřejňována na profilech jednotlivých zákonodárců.³⁸¹ Představitelé výkonné moci je zásadně podávají nadřízenému orgánu, v případě předsedy vlády jde o předsedu Nejvyššího soudu.³⁸²

Přijímání darů

Přijímání **darů** veřejnými funkcionáři není zakázáno, platí pouze omezení pro členy parlamentu spočívající v zákazu obdržet jakýkoliv dar, který by mohl narušit důvěru voličů v to, že budou plnit své povinnosti.³⁸³

Pro veřejné funkcionáře spadající do rozsahu protikorupčního zákona je povinné pouze uvedení darů přesahujících danou hodnotu v oznámení zveřejňovaném v Rejstříku výhod popsaném výše. Pokud dar této hodnoty nedosahuje, nedotýká se jej žádné zákonné povinnosti. GRECO uvádí, že žádná konkrétní a jasná pravidla a pokyny týkající se darů neexistují. V praxi také vládne poměrně nízké povědomí o tom, co jsou přijatelné a zakázané dary a výhody.³⁸⁴

377 MAKOWSKI (ed.). *The conflict of interest in the Polish government administration*. S. 41.

378 Dostupný zde: <https://rk.pkw.gov.pl>

Prohlášení ministra spravedlnosti dostupné zde: https://rk.pkw.gov.pl/pliki/1576676899_Deklaracja%2016-12-2019%20r.%20A.pdf
Prohlášení velitele kontrarozvědky, které obsahuje i informace o získaných věcných darech včetně uvedené hodnoty (např. hodnotné šachy): https://rk.pkw.gov.pl/pliki/1609252573_Deklaracja%2028-12-2020%20r.%20A.pdf
Oznámení zákonodárců jsou zveřejňována na jejich profilech na webových stránkách příslušné komory.

379 Čl. 35–35a zákona o mandátu pro zákonodárce a čl. 10 protikorupčního zákona pro představitele výkonné moci

380 MAKOWSKI (ed.). *The conflict of interest in the Polish government administration*. S. 41.

381 Seznam členů Sejmu je dostupný zde: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/poslowie.xsp>.

Seznam členů Senátu je dostupný zde: <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/>.

382 V roce 2019 byla přijata novela zákona o výkonu mandátu, která zákonodárcům stanovila povinnost podávat majetková přiznání i za jejich manžele a děti. Tato úprava byla ale ústavním soudem prohlášena za protiústavní: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11712-rozszerzenie-zakresu-oswiadczen-o-stanie-majatkowym-funkcjonariuszy-publicznych-o-informacje-dotyczace-sytuacji-majatkowej-osob-najblizszych-skladajacym-oswiadczenia>

383 Čl. 33 odst. 2 zákona o výkonu mandátů

384 GRECO. *Hodnotící zpráva Polska, 5. kolo, bod 60*.

Regulace lobbingu

Zákon o lobbistické činnosti v zákonodárném procesu³⁸⁵ definuje lobbing, stanoví registraci profesionálních lobbistů³⁸⁶ a určuje povinnosti veřejných orgánů při jejich interakci s lobbisty. Ty jsou povinny neprodleně zveřejňovat informace o profesionálních lobbistických aktivitách, které jsou na ně zaměřeny, a hlásit lobbistické akce neregistrovaných subjektů. Za neregistrované lobbistické aktivity ukládá peněžité pokuty ministerstvo vnitra.

Členové parlamentu se nesmějí **odvolávat na svůj mandát** nebo používat titul člena parlamentu v souvislosti s výkonem povolání nebo podnikání.³⁸⁷

Vymahatelnost právní úpravy

Vymahatelnost polských pravidel pro střet zájmů je závislá na **trestním právu** a účinné prostředky prevence v podstatě chybí.³⁸⁸ Na trestněprávní odpovědnost spoléhá dokonce i úprava majetkových příznání, kdy podání nepravdivého majetkového příznání je skutkovou podstatou trestného činu zavedeného přímo protikorupčním zákonem v čl. 14, který za tento trestný čin umožňuje uložení trestu odnětí svobody až na pět let. V případě, že se jedná o méně závažné porušení, hrozí takové osobě omezení osobní svobody nebo peněžitý trest, případně trest odnětí svobody až na jeden rok.

Podávání **majetkových příznání** přitom doprovází značný zmatek v tom, komu se příznání podává a jak se do držuje povinnost je zveřejňovat. Rovněž nejsou poskytnuty žádné metodické pokyny upřesňující, co a jak se má v příznáních uvést. Přezkum majetkových příznání ze strany jejich standardních příjemců bývá pouze formální. Vedle toho smí majetková příznání ze zákona přezkoumávat Ústřední protikorupční úřad a v případě zákonodárců jsou preposílány také místně příslušným finančním úřadům. Zásadním nedostatkem oznamovacích povinností je, že nemají jednotný formulář ani funkční mechanismus pro jejich kontrolu. Nadto by se měl rozšířit rozsah funkcionářů, na něž se povinnost vztahuje.³⁸⁹

Porušení povinností ze strany zákonodárců se řeší na politické úrovni dle jednacího řádu dané komory.³⁹⁰ V Polsku dlouhodobě přetrvává problém s vymáháním povinností členů parlamentu (kteří se běžně stávají i vrcholnými představiteli výkonné moci) z důvodu jejich rozsáhlé imunity. Ta se týká i jednání nesouvisejících s výkonem oficiálních úkolů, a dokonce i při přistižení in flagrante delicto. Imunity může své členy zbavit parlament, ale pravidla i praxe nejsou pevně dané a případy jsou tak posuzovány různě. Nadto mohou být nejvyšší státní představitel souzení Státním tribunálem zřízeným dle čl. 198 a následujících. Ústavy namísto běžných soudů, přičemž toto řízení je zdoluhavé, vyvstávají teoretické i praktické spory o jeho využití a v praxi se tímto způsobem nedaří vymáhat odpovědnost vrcholných politiků.³⁹¹

385 Dostupný zde: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000248>

386 Zveřejňován v rámci Informačního bulletinu pro veřejnost, odkaz: <https://archiwum.bip.mswia.gov.pl/bip/rejestr-podmiotow-wykon/23846,Rejestr-podmiotow-wykonujacych-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa.html>

387 Čl. 33 odst. 3 zákona o mandátu

388 GRECO. Hodnotící zpráva Polska, 5. kolo, bod 80.

389 MAKOWSKI (ed.). *The conflict of interest in the Polish government administration*. S. 17.

390 Čl. 33 odst. 4 zákona o výkonu mandátu

391 Podrobnější informace o úskalích vymáhání pravidel vůči nejvyšším veřejným funkcionářům v Polsku jsou popsány v: GRECO. Hodnotící zpráva Polska, 5. kolo, body 82–90.

Zásadní pochybnosti převládají ohledně nezávislosti zřízeného Ústředního protikorupčního úřadu. Pozice ředitele Úřadu, jeho vnitřní funkční nastavení i zaměření činnosti jsou ze zákona v rukou předsedy vlády, byť často ve spolupráci s jinými vysokými politickými orgány. Nejenže je Úřad politicky závislý, ale také má k dispozici nástroje, které umožňují zneužití jeho pravomocí. Úřad při svých vyšetřováních používá velice invazivní prostředky trestního práva, včetně odposlechů, kontroly pošty nebo nasazení agenta. Úřad při svých postupech podle zpráv nevládní Nadace Stefana Batoryho porušuje právo na spravedlivý proces a politicky zabarveně informuje o případech, které prošetřuje.³⁹²

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Polská právní úprava střetu zájmů sice obsahuje některé běžné nástroje, jako jsou majetková přiznání nebo neslučitelnost veřejných funkcí s některými vedlejšími činnostmi, celkově ale selhává. Úprava je mezerovitá a umožňuje její obcházení, obzvláště v situaci, kdy nejsou nastaveny jasné postupy, co se děje v případě zjištěného střetu zájmů. Kritická je zejména absence nástrojů pro vymáhání předpisů. V této oblasti se z procesních důvodů nelze spoléhat pouze na trestní právo a ani by tomu tak nemělo být, protože prevence hraje velice významnou roli v tom, aby nedocházelo k negativním následkům jednání ve střetu zájmů. Prevenci lze jen obtížně nastavit v situaci, kdy dohledové nebo alespoň konzultační pravomoci vykonává orgán vykazující projevy politické manipulace, nebo není vůbec jasné, kdo by měl být k řešení určité situace příslušným.

Situace je dlouhodobě neměnná, přestože mnohé hodnotící zprávy různých institucí kritizují zásadní nedostatky polské úpravy. Polské úřady pravidelně informují o plánovaných legislativních změnách, které by mohly mnohé mezery vyplnit, nedochází však k jejich naplnění. Stávající právní úprava nemá jakoukoliv širší perspektivu. V pravidlech se nevyznají ani sami veřejní funkcionáři, případně pracovníci ve státní službě. Nastavená pravidla jsou zčásti velice kazuistická, zčásti naopak velice vágní.³⁹³ Polská právní úprava tak nenabízí žádný dobrý základ pro nastavení politiky prevence a postihování střetu zájmů. Struktura polské právní úpravy je vcelku podobná české legislativě, avšak kromě širších pravidel pro omezení souběhu některých funkcí a existence regulace lobbování nepřináší mnoho inspirací, jak střet zájmů regulovat.

392 KRAJEWSKA, Anna; MAKOWSKI, Grzegorz. *Corruption, anti-corruption and human rights: the case of Poland's integrity system*. Stefan Batory Foundation. *Crime Law and Social Change*, 2017/9. ISSN: 1573-0751. Dostupné zde: https://www.researchgate.net/publication/319683992_Corruption_anti-corruption_and_human_rights_the_case_of_Poland's_integrity_system
MAKOWSKI, Grzegorz; WOJCIECHOWSKA-NOWAK, Anna; NOWAK, Celina. *Implementation of Selected Provisions of the United Nations Convention Against Corruption in Poland Report*. Stefan Batory Foundation. Varšava: 2015. ISBN: 978-62338-52-8. Dostupné zde: https://www.researchgate.net/publication/346625813_Implementation_of_Selected_Provisions_of_the_United_Nations_Convention_Against_Corruption_in_Poland_Report

393 MAKOWSKI (ed.). *The conflict of interest in the Polish government administration*. S. 12–14.

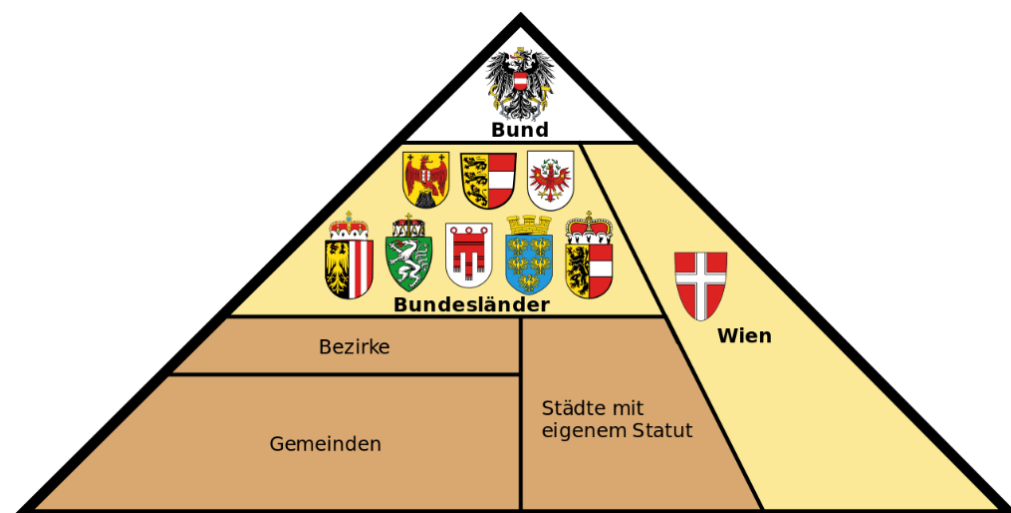
Rakousko

Rakousko je spolkovou republikou. Rakouský **parlament** má dvě komory: Národní radu (*Nationalrat*; dolní komora; volí obyvatelé poměrným způsobem) a Spolkovou radu (*Bundesrat*; horní komora; volí zemské sněmy jednotlivých spolkových zemí a členové musí hájit jejich zájmy).

V čele státu stojí spolkový prezident – ten je volen v přímých volbách. Spolkový prezident má za úkol jmenovat členy vlády, která je jako celek odpovědná Národní radě. V čele vlády stojí spolkový kancléř. Mezi nejvyšší představiteli **výkonné moci** patří také státní tajemníci, kteří mohou v libovolném počtu působit v podobné roli jako ministři, s nimiž sdílejí způsob jmenování, jsou však přiděleni některému z nich a jsou vázáni jeho pokyny. V Rakousku je zřízeno 12 ministerstev (včetně Úřadu spolkového kancléře).³⁹⁴ Další ústřední orgány státní správy na úrovni ministerstev zřízeny nejsou.³⁹⁵

Rakousko se dělí na devět autonomních **spolkových zemí** (*Bundesland*), které mají vlastní zemské ústavy (*Landesverfassungsgesetz*), jednokomorové parlamenty – zemské sněmy (*Landtag*) a zemské vlády (*Landesregierung*), v jejichž čele stojí hejtman (*Landeshauptmann / -frau*). Význam samostatných spolkových zemí v Rakousku je ve větší míře kulturním a historickým fenoménem. Spolkové země sice mají své pravomoci v záležitostech územního plánování, ochrany přírody, zemědělství a výběru některých daní aj., zdaleka však nedosahují takové míry autonomie jako v jiných federacích, například ve Spolkové republice Německo.

Spolkové země jsou rozděleny na 80 okresů a 15 statutárních měst. Okresy nemají vlastní samosprávu a dále se dělí na jednotlivé **obce**, kterých je celkem přes 2 000 a mohou nabývat charakteru města či městyse. V obcích je přímo volena obecní rada, která je v některých spolkových zemích nazvána obecním zastupitelstvem, což odpovídá i českému názvosloví. Výkonným orgánem obcí je představenstvo složené ze starosty, místostarostů a dalších členů. Starosta bývá volen obecní radou nebo přímo občany – záleží na spolkové zemi. Tento systém neplatí pro spolkovou zemi Vídeň, která se dělí na samosprávné městské okresy.³⁹⁶



394 § 1 zákona o výčtu, působnosti a zřízení spolkových ministerstev. Dostupný zde: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000873>

395 Spolková správa může mimo přímou působnost ministerstev probíhat buď nepřímo prostřednictvím orgánů jednotlivých spolkových zemí, nebo přímo prostřednictvím správních orgánů s celostátní působností, avšak pouze v oblastech vymezených čl. 102 odst. 2 rakouské ústavy.

396 Obrázek stažen z Wikimedia Commons. Volné dílo. Autor: uživatel Perhelion. Dostupné z: https://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_%C3%96sterreichs#/media/Datei:Verwaltungsgliederung_%C3%96sterreichs.svg.

Základní právní rámec

Rakouská ústava z roku 1920 (spolkový ústavní zákon; *Bundes-Verfassungsgesetz*)³⁹⁷ upravuje neslučitelnost funkcí u ústavních činitelů.

Další pravidla v této oblasti obsahuje **zákon o neslučitelnosti a transparentnosti** (*Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz*, zkráceně *Unv-Transparenz-G*)³⁹⁸ z roku 1983, jenž byl významně novelizován v roce 2012 s účinností od roku 2013. K přijetí rozsáhlých změn vedlo několik skandálů v rakouské politice³⁹⁹. Zákon obsahuje preambuli, v níž se výslovně uvádí, že pro členy parlamentu i zemských sněmů je účast na pracovním, politickém a společenském životě zdrojem informací pro rozhodování a patří k jejich úkolům. Výkon povolání, jehož zájmy veřejný funkcionář zastupuje, je zásadně povolen. Zákon byl v době přijetí v 80. letech postaven na jiném základě, než je dnes. Dřívější výčet zakázaných vedlejších aktivit se právě velkou novelou v roce 2012 posunul směrem ke zúžení rozsahu zakázaných aktivit za cenu větší transparentnosti založené na robustním oznamování činností. Vzhledem k tomu, že nejsou dány překážky výkonu více politických funkcí, je v Rakousku běžná kumulace 10 až 20 funkcí na místní, zemské a národní úrovni spolu s funkcemi v nevládním nebo soukromém sektoru v jedněch rukách.⁴⁰⁰

Většina ustanovení zákona o neslučitelnosti a transparentnosti je zákonodárcem označena jako **ústavní ustanovení** (*Verfassungsbestimmung*), která se díky tomuto parametru stávají součástí rakouského ústavního pořádku. To znamená, že k jejich přijetí či změně je i v případě běžného zákona potřeba parlamentní ústavní většiny.⁴⁰¹

Na základě doporučení GRECO byl v lednu 2021 přijat etický kodex zákonodárců ve formě **Pravidel chování pro členy parlamentu** (*Verhaltensregeln für Parlamentarier/innen*).⁴⁰² Pravidla však pouze uvádějí přehled zákonů ustanovení, která stanoví neslučitelnost funkcí a povinnost podávat oznámení o činnostech a příjmech.

Obecná definice střetu zájmů

V rakouském právním řádu není střet zájmů nijak obecně definován a zákonná pravidla sestávají především z regulace neslučitelnosti funkcí, zákazu výkonu jiných činností a z povinnosti odevzdávání majetkového přiznání a prohlášení o činnostech a příjmu.

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

V Rakousku není zřízena konkrétní instituce, jež by měla komplexní pravomoci v oblasti prevence střetu zájmů.

Díličí pravomoci v této oblasti vykonávají **parlamentní výbory pro neslučitelnosti** (*Unvereinbarkeitsausschuss*) v Národní radě i ve Spolkové radě, do nichž se volí sami členové parlamentu ze svých řad. V Národní radě bývají členové voleni dle principu proporcionality na začátku volebního období. Výbor ve Spolkové radě odpovídá svým složením rozložení sil v jednotlivých spolkových zemích.⁴⁰³

Majetková přiznání přijímá **Účetní dvůr** (*Rechnungshof*; nejvyšší rakouský kontrolní orgán).

397 Dostupný zde: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

398 Dostupný zde: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000756>

399 GRECO. *Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, bod 41*. Všechny zprávy GRECO k Rakousku jsou dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/austria>

Jednalo se o kauzy propojení politiků s lobbisty, odhalující vyplácení vysokých částek s podezřením na nezákoně financování politických stran. Zapojen byl například i rakouský Telekom. Více zde:

<https://www.dw.com/en/former-austrian-chancellor-resigns-amid-corruption-scandal/a-15365554>

400 GRECO. *Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, bod 37*.

401 Blíže viz: <http://www.verfassungen.at/verfassungsbestimmungen-hinweis.htm>

402 Dostupná zde: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Verhaltensregeln_und_Praxisleitfaden_fuer_ParlamentarierInnen_NEU_BF.pdf
Relevantní jsou především str. 23–31.

403 GRECO. *Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, bod 59*.

V rámci rakouského ministerstva vnitra byl zřízen **Spolkový úřad pro boj s korupcí a její prevenci** (*Bundesaamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung* – BAK). Jedná se však spíše o jednotku zaměřující se na trestněprávní rovinu korupce, která se problematice střetu zájmů nevěnuje, ledaže by přesahovala do roviny trestných činů.⁴⁰⁴

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Spolkový prezident nesmí již dle Ústavy vykonávat jakékoliv jiné povolání ani být členem volených shromáždění, tj. Národní rady, zemských sněmů nebo obecních zastupitelstev.⁴⁰⁵

Členové parlamentu nesmějí vykonávat funkci v druhé komoře a zároveň jsou vyloučeni z funkce spolkového prezidenta.

Předseda Účetního dvora nesmí být členem žádného voleného orgánu včetně Evropského parlamentu a zároveň nesmí převzít tuto funkci, pokud byl v posledních pěti letech členem spolkové nebo zemské vlády.⁴⁰⁶

V trojčlenném představenstvu **Úřadu veřejných ochránců práv** nesmí zasednout osoba, která je členem voleného orgánu včetně Evropského parlamentu nebo členem spolkové či zemské vlády. Členové představenstva zároveň nesmějí vykonávat jiné povolání.⁴⁰⁷

Členové volených orgánů včetně Evropského parlamentu, spolkové či zemské vlády rovněž nemohou působit na **Nejvyšším soudě**. Tento zákaz platí až do řádného konce příslušného volebního období veřejného funkcionáře, i když se předčasně vzdá mandátu. Předsedou či místopředsedou Nejvyššího soudu se nemůže stát osoba, která ve výše uvedených funkcích působila v posledních pěti letech.⁴⁰⁸ Tato pravidla platí i pro správní soudy, Nejvyšší správní soud⁴⁰⁹ a Ústavní soud. Funkce soudce Ústavního soudu je nadto zakázána funkcionářům politických stran.⁴¹⁰

Ústava výslovně připouští⁴¹¹, že člen parlamentu smí být zároveň členem spolkové vlády, státním tajemníkem nebo členem zemského sněmu. V praxi se to však nestává, protože se členové parlamentu vzdávají svých mandátů, které mohou po skončení funkce opět převzít.⁴¹²

Spolkové země mohou ve svých zemských ústavách stanovit pravidla pro své funkcionáře. K tomuto kroku přistoupili ve spolkových zemích Burgenland, Korutany, Dolní Rakousy a Tyrolsko, kde zakazují různé kombinace kumulace funkcí členům zemských vlád nebo sněmů.⁴¹³

Zákazy výkonu některých funkcí pro členy parlamentu nebo politických stran apod. obsahují také speciální zákony týkající se fungování výzkumných institucí, univerzit, orgánů činných v komunikacích nebo energetice.⁴¹⁴

404 Výčet ustanovení regulujících postavení BAK: https://www.bak.gv.at/102/Rechtliche_Grundlagen.aspx

405 Čl. 61 odst. 1 ústavy

406 Čl. 122 odst. 5 ústavy

407 Čl. 148g odst. 5 ústavy

408 Čl. 92 odst. 2 ústavy

409 Čl. 134 odst. 5 a 6

410 Čl. 147 odst. 4 a 5 ústavy

411 Čl. 70 odst. 2 ústavy

412 GRECO. Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, bod 34.

413 Pravidla chování pro členy parlamentu, s. 25. Stav k lednu 2021.

414 Konkrétní případy uvádějí Pravidla chování pro členy parlamentu, s. 25–28.

Neslučitelnost funkcí – nepravá inkompatibilita

Zákon o neslučitelnosti a transparentnosti vymezuje v § 1 **veřejné funkcionáře**, na něž se vztahuje. Jde o:

- 1) nejvyšší orgány výkonné moci dle čl. 19 ústavy, tj. spolkového prezidenta, spolkové ministry, státní tajemníky a členy zemských vlád;
- 2) starosty, jejich zástupce a členy městských rad ve statutárních městech (tyto rady jsou označovány jako senáty);
- 3) volené zástupce v Národní radě, Spolkové radě a v zemských sněmech.

Podle § 2 je výše uvedeným nejvyšším orgánům veřejné moci⁴¹⁵ a dále předsedovi Národní rady, předsedovi zastupitelského klubu v Národní radě a předsedovi Účetního dvora během výkonu jejich funkce zakázán **výkon povolání** za účelem obživy, ledaže jim to povolí příslušný výbor pro neslučitelnost, pokud taková aktivita veřejného funkcionáře nemůže ovlivnit objektivní a nezávislý výkon funkce. Výkon vedlejšího povolání musí veřejný funkcionář oznámit výboru bezodkladně po nástupu do funkce. Není-li souhlas udělen, musí být vedlejší výdělečná činnost do tří měsíců ukončena. Zahájit výkon vedlejšího povolání během funkčního období lze pouze na základě předchozího povolení výboru. Za výkon povolání se nepovažuje správa vlastního majetku ani výkon funkcí v politické straně, ve stavovském sdružení zřízeném zákonem nebo v dobrovolném profesním sdružení, do kterého byl veřejný funkcionář zvolen.

Veřejní funkcionáři spadající do skupiny 1. a 2. vymezené výše nesmějí nad rámec tohoto zákazu být ani na žádném **vedoucím místě** v jakékoliv akciové společnosti, ve společnosti s ručením omezeným podnikající v oblasti bankovníctví, obchodu, průmyslu nebo dopravy nebo ve spořitelně⁴¹⁶. Z tohoto zákazu existují výjimky u obchodních společností s podílem státu či samosprávy, pokud na dané úrovni spolková nebo zemská vláda zapojení veřejného funkcionáře schválí.⁴¹⁷

Vymezení funkcionáři nejvyšších orgánů veřejné moci musí příslušnému výboru pro neslučitelnost oznámit **vlastnictví podílu na společnostech nebo jiných formách podnikání**, a to při nástupu do funkce nebo bezodkladně po nabytí příslušného podílu. Výboru se oznamuje i velikost podílu, včetně podílu manžela. Pokud veřejný funkcionář spolu se svým manželem vlastní podíl přesahující 25 %, nesmí příslušná entita přímo ani nepřímo získávat veřejné zakázky na úrovni odpovídající funkci veřejného funkcionáře. Tj. společnosti členů zemských vlád nesmějí získávat zakázky od zemských orgánů a obdobně to platí i na národní úrovni. Zákaz zadávání veřejných zakázek se uplatní i ve vztahu k výkonu samostatné výdělečné činnosti veřejnými funkcionáři.⁴¹⁸ Naopak členové zákonodárných sborů na spolkové i zemské úrovni nemají v tomto ohledu žádná omezení.⁴¹⁹

Členové parlamentu i zemských sněmů musí předsedovi daného zastupitelského sboru **nahlásit svůj pracovní poměr** k orgánům samospráv. Příslušný výbor pro neslučitelnost rozhoduje o přípustnosti dalšího výkonu této činnosti. Některé činnosti, například v bezpečnostních sborech nebo na pozicích soudce či státního zástupce, jsou zásadně zakázány, ledaže výbor výslovně s výkonem činnosti souhlasí, neboť není ohrožen nezávislý a nestranný výkon funkce.⁴²⁰ Naopak ostatní takové činnosti jsou zakázány, pokud se na tom výslovně výbor usnese z důvodu ohrožení nezávislosti výkonu mandátu.⁴²¹

415 Tj. veřejným funkcionářům vymezeným pod bodem 1. Tím se zákaz vztahuje i na spolkového prezidenta, přičemž tomu již samotná ústava zakazuje vykonávat jakoukoli jinou profesi nebo být členem voleného orgánu.

416 V Rakousku jsou spořitelny (Sparkasse) historicky velice oblíbenými institucemi pro poskytování finančních služeb široké veřejnosti. Jejich častá výslovná úprava odpovídá také době vzniku zákona v 80. letech, kdy byly využívány častěji než nyní. Srov. GRECO. Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, bod 53.

417 § 4 a 5 zákona o neslučitelnosti

418 § 3 zákona o neslučitelnosti

419 GRECO. Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, bod 38.

420 Není-li konkrétní vedlejší činnost povolena, má být členovi parlamentu zajištěno obdobné pracovní místo.

421 § 6a zákona o neslučitelnosti

Ochranná doba

V Rakousku není přechodné období nikterak upraveno, ani pro členy vlády, ani pro jiné veřejné činitele.

Zajímavostí je, že členové parlamentu mají ještě tři měsíce po skončení mandátu nárok na odměnu ve výši 75 % odměny vyplácené během mandátu, pokud nemají jiné zaměstnání nebo politickou funkci.⁴²²

Určitá forma ochranné doby vyplývá z toho, že některá pravidla pro neslučitelnost funkcí se uplatňují i 5 let po skončení mandátu. Ministři se tak nemohou stát vysokými funkcionáři soudů ani během ochranné doby po skončení výkonu jejich funkce.

Oznámení o osobním zájmu

Zákony neupravují povinnost podávat oznámení o osobním zájmu ad hoc. Na základě doporučení GRECO nicméně došlo k dílčímu posunu: byl změněn jednací řád parlamentu. Podle nové úpravy členy imunitních výborů a výborů pro neslučitelnost, kteří mohou být osobně dotčeni projednávanou záležitostí, zastoupí náhradník z téhož klubu. Oznámení o osobním zájmu se podává písemně a nemusí být odůvodněno.⁴²³

Oznámení o činnostech a majetku

Od roku 2013 musí podle § 3a zákona o neslučitelnosti členové spolkové vlády (včetně státních tajemníků) a zemských vlád (v případě Vídně starosta a členové městského senátu) do tří měsíců od nástupu do funkce, poté každý druhý rok a do tří měsíců od odchodu z funkce poskytnout prezidentovi rakouského Účetního dvora informace o svém majetku. V **majetkovém přiznání** se uvádějí nemovitosti, kapitálový majetek (dividendy, cenné papíry, výnosy ze spoření atp.), podniky a podíly na společnostech a závazky. Majetková přiznání se nezveřejňují.

Vedle toho členové Národní rady a Spolkové rady musí předsedovi dané komory podat **oznámení o činnostech** do měsíce od nástupu do funkce nebo do měsíce od zahájení činnosti. V oznámení se spolu s údajem o skutečnosti, zda je činnost výdělečná, uvádějí vedoucí pozice v obchodních společnostech, nadacích, spořitelnách, zaměstnanecké poměry, samostatná výdělečná činnost, politické funkce, účast v zákonných i dobrovolných zájmových sdruženích, jiné činnosti za účelem zisku a výkon čestných funkcí. Zároveň členové parlamentu informují vždy do 30. června následujícího roku o výši jejich hrubých měsíčních příjmů. Údaj se poskytuje v rozsahu kategorie, odstupňované v pěti oddílech.⁴²⁴ Oznámení o činnostech včetně údaje o kategorii měsíčního příjmu se zveřejňují na stránkách příslušné parlamentní komory.⁴²⁵

Přijímání darů

V Rakousku nejsou zavedeny žádné zákonné povinnosti pro poskytování darů. Lze se odkazovat pouze na trestněprávní úpravu týkající se úplatkářství.

Regulace lobbingu

Lobbing je v Rakousku regulován od roku 2013 **zákonem o transparentnosti lobbování a prosazování zájmů** (*Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*; zkráceně *LobbyG*)⁴²⁶. Lobbistická a zájmová sdružení se musí registrovat v rejstříku vedeném ministerstvem spravedlnosti, který je z podstatné části dostupný online⁴²⁷.

422 GRECO. *Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, bod 22.*

423 GRECO. *Druhá průběžná zpráva o plnění doporučení pro Rakousko, 4. kolo, bod 20.*

424 § 6 zákona o neslučitelnosti

425 Dostupné zde: <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/ZUSD/BezBegrBVGPar9-NR.pdf>
<https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/ZUSD/BezBegrBVGPar9-BR.pdf>

426 Dostupný zde: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

427 <https://lobbyreg.justiz.gv.at/>

Veřejnost se tak může dozvědět o lobbujících entitách a osobách, nemá však přístup k údajům o tom, kdo koho a proč lobbval. Lobbování probíhá na základě úplatného pověření k lobbování, které má parametry smlouvy.⁴²⁸ Regulace tedy dopadá především na lobbující stranu, které vznikají povinnosti dle zákona při snaze o prosazení zájmů kontaktem se spolkovým prezidentem, s členy spolkové vlády i zemských vlád, s členy vnitrostátních volených zastupitelských orgánů i jiných entit, jejichž prostřednictvím jsou plněny veřejnoprávní pravomoci, a to na všech úrovních státní správy. Porušení zákona je trestáno peněžitými pokutami.

Podle § 1a zákona o neslučitelnosti a transparentnosti, doplněného do zákona v rámci reformy z roku 2012, nesmějí členové spolkového parlamentu ani zemských sněmů přijmout pověření k lobbování. Tento zákaz lze však dle GRECO snadno obejít, protože veřejným funkcionářům je možné zajistit takové postavení v právnických osobách, že fakticky budou působit jako lobbisté, aniž by byli povinni přijímat pověření k lobbování.⁴²⁹

Vymahatelnost právní úpravy

Za porušení výše stanovených pravidel nejsou stanoveny žádné **sankce**, vyjma hrozby ztráty mandátu člena parlamentu nebo zemského sněmu v případě zneužití funkce s úmyslem dosáhnout vlastního obohacení nebo v případě nerespektování rozhodnutí výboru pro neslučitelnost. Výbor může podat návrh na odnětí mandátu Spolkovému ústavnímu soudu.⁴³⁰

Těžištěm prevence střetu zájmů v Rakousku je tedy spíše hrozba trestního stíhání za spáchání nějakého trestného činu, což může rovněž vést ke ztrátě mandátu, a důraz na etické standardy.⁴³¹ V rakouské státní službě jsou běžně stanoveny etické standardy, které se vztahují i na nejvyšší představitele, jimiž mohou být i jmenovaní veřejní funkcionáři. Na všechny rakouské veřejné činitele se vztahuje Kodex chování pro předcházení korupci „*Odpovědnost spočívá na mně – Otázka etiky*“, aktualizovaný v roce 2020.⁴³² Ten však nezavádí žádná nová pravidla, pouze čtivěji popisuje stávající normy platné pro státní službu.

Absencí sankcí kritizovalo GRECO a postavilo na tom své doporučení. Dle vyjádření rakouské strany možnost zavedení sankcí probírala parlamentní pracovní skupina, která došla k závěru, že současný systém sankcí je dostatečný.⁴³³

Vybraní veřejní funkcionáři sice mají povinnost podávat **majetková přiznání nebo oznámení o činnostech a příjmech**, nemají však dána jasná pravidla, co všechno se v nich má uvádět, což lze ověřit i porovnáním některých podaných oznámení o činnostech se zjištěnými činnostmi z veřejných zdrojů. Nejistí jsou si i sami veřejní funkcionáři, kteří nemají žádné metodické vedení, vyjma třístránkového dokumentu k parametrům oznámení o činnostech⁴³⁴, jež GRECO hodnotí jako nedostatečný. Například není zřejmé, co se rozumí pod „aktivní“ činností, jež se má hlásit. Oznámení o činnostech neobsahují informace o finančních příjmech z dané aktivity, takže se mohou ztratit i velice důležité informace. Na základě doporučení GRECO projednala potřeba podrobnějšího nastavení pravidel pro oznámení činností a příjmu parlamentní pracovní komise, která ovšem došla k závěru, že to není potřeba. Majetková přiznání navíc vůbec neobsahují informace o dalších osobách včetně nejbližších příbuzných veřejných funkcionářů.

Pozdní nebo neúplné **oznámení** nemá žádné přímé následky, pokud se výbor pro neslučitelnost nerozhodne věc řešit pod hrozbou podání návrhu na ztrátu mandátu. Takový postup by ale od politicky obsazeného orgánu zřejmě byl vnímán jako poměrně radikální. Kromě toho není vytvořen žádný systém následků, pokud by se v oznámeních něco problematického odhalilo. Na základě doporučení GRECO byla do zákona doplněna možnost výboru pro neslučitelnost požadovat po osobách povinných podávat oznámení, aby dodaly bližší informace a doklady k oznámeným

428 Podrobnější přehledné informace jsou k dispozici zde: <https://www.usp.gv.at/laufender-betrieb/lobbying-und-interessenvertretungsregister.html>

429 GRECO. *Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, body 36–44.*

430 § 9 a 10 zákona o neslučitelnosti

431 Pro členy parlamentu popsáno přehledně zde: <https://www.parlament.gv.at/SERV/COMP/#>

432 Dostupné zde: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/verhaltenskodex/Verhaltenskodex.html

433 GRECO. *Druhá průběžná zpráva o plnění doporučení pro Rakousko, 4. kolo, body 46–49.*

434 <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/25020/0010/BezBegrVVGPar9Erkl-NR.pdf>

údajům. to však stále neodpovídá dobré praxi, protože výbory mají úzce vymezené zaměření týkající se neslučitelnosti funkcí a ani v této oblasti nejsou příliš aktivní. Zápisy z jednání výborů nejsou zveřejňovány a ani GRECO nebyla předložena žádná oficiální rozhodnutí parlamentních výborů. Obdobně není zřejmé, v jakém rozsahu jsou kontrolovány údaje uvedené v majetkových přiznáních poskytnutých Účetnímu dvoru, který nemá žádné nástroje nebo povinnosti se zjištěnými nesrovnalostmi nějak naložit. Jediným nástrojem je dle § 3a odst. 3 zákona o neslučitelnosti a transparentnosti povinnost informovat předsedu Národní rady nebo zemského sněmu v případě, kdy Účetní dvůr zjistí mimořádný nárůst velikosti majetku veřejného funkcionáře podávajícího majetkové přiznání.⁴³⁵

Pravidla pro přijímání **darů** veřejnými funkcionáři nebyla navzdory doporučení GRECO přijata. Došlo pouze k uspořádání školení a k přípravě kodexu, který však nemá zavádět nová pravidla.⁴³⁶

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Rakouská úprava prevence střetu zájmů na úrovni nejvyšších funkcionářů je velice mírná a chybí jí jakékoliv právní donucovací prostředky. Systém je postavený na neslučitelnosti funkcí veřejných funkcionářů, ale o případných problematických situacích rozhodují sami veřejní funkcionáři v parlamentních výborech. Dále Rakousku chybí pravidla pro přijímání darů veřejnými funkcionáři. Rovněž není ošetřena povinnost oznamování osobního zájmu v konkrétních případech a nejsou nastavena omezení pro veřejné funkcionáře po skončení výkonu jejich funkce. Za účelem transparentnosti je nastaveno několik nástrojů, jako je lobbistický rejstřík nebo oznámení o činnostech a majetku, ale zavedená pravidla jsou děravá, není jasné, jak přesně mají být naplňována a kdo je vymáhá. Je tedy možné je obcházet. Problematika střetu zájmů v Rakousku tak téměř není podchycena a vše závisí spíše na volích hodnotících výkony vybraných politiků. to však musí volič činit na základě méně veřejně dostupných informací, než je v jiných srovnávaných zemích běžné.

Jako dobrou praxi lze hodnotit pouze dílčí opatření. Jedná se například o překážku ve jmenování do vedoucích funkcí nejvyšších soudních instancí u končících veřejných funkcionářů, což může účinně zamezit tomu, aby vrcholní veřejní funkcionáři usilovali o získání lukrativních pozic v soudnictví po neúspěších ve volbách.⁴³⁷ Funkčním řešením by mohlo být také adresování majetkových přiznání veřejných funkcionářů nejvyššímu kontrolnímu orgánu, pokud by (zjevně na rozdíl od rakouské praxe) takovýto nezávislý orgán měl jasné postupy, jak informace v oznámeních ověřovat a co dělat, pokud v nich narazí na nesrovnalosti.

435 GRECO. *Hodnotící zpráva Rakouska, 4. kolo, body 27, 52, 54, 62 a 63.*

GRECO. *Druhá průběžná zpráva o plnění doporučení pro Rakousko, 4. kolo, body 37, 43–44.*

436 GRECO. *Druhá průběžná zpráva o plnění doporučení pro Rakousko, 4. kolo, bod 27.*

437 *Tento problém byl diskutován například na Slovensku: <https://domov.sme.sk/c/22029095/ustavny-sud-kandidat-robot-fico.html>*

Španělsko

Španělské království je konstituční monarchií, v jejímž čele stojí dědičný **panovník**. Jeho funkce je reprezentativní a diplomatická a z pohledu regulace střetu zájmů se nepovažuje za veřejného funkcionáře a stojí mimo zákony. **Zákonodárnou moc** má dvoukomorový parlament (*Cortes Generales*; Generální kortesy), rozdělený na Kongres poslanců (*Congreso de los Diputados*; dolní komora volena v přímých volbách poměrným systémem) a Senát (*Senado*; horní komora s výrazně slabší pravomocí, do níž je volena část senátorů většinou a část je delegována jednotlivými autonomními společenstvími). Kongres poslanců vyslovuje důvěru vládě (*Gobierno*), jež stojí v čele **výkonné moci** a vede ji její předseda (*Presidente del Gobierno*).

Španělsko je velice decentralizované a dělí se na 17 **autonomních společenství** (*comunidad autónoma*).⁴³⁸ Každé autonomní společenství má vlastní autonomní statut schvalovaný španělským parlamentem ve formě organického zákona⁴³⁹, který vymezuje základní institucionální nastavení v rámci společenství, včetně podoby lokálního parlamentu, způsob volby do něj a rozsahu pravomocí vykonávaných společenstvím.⁴⁴⁰ Fungování jednotlivých autonomních společenství se proto velice liší, a to jak v rozsahu převzatých pravomocí, tak z institucionálního hlediska. Liší se podoba orgánů zákonodárné, výkonné a soudní moci i zřízení samospráv. Pravidla týkající se střetu zájmů stanovená na celostátní úrovni se sice uplatňují i v jednotlivých autonomních společenstvích, většina z nich má však své vlastní zákony k regulaci střetu zájmů. Tato lokální pravidla nesmějí být v rozporu s národní legislativou, mohou však jít nad její rámec a často tomu tak je.

Autonomní společenství se dále dělí na 50 provincií, které však mají od demokratizace a decentralizace země na konci 70. let 20. století minimální pravomoci a lze je přirovnat spíše ke sdružení obcí. Provincie je třeba chápat jako **nejnižší úroveň územní správy** spolu s obcemi, kterých je přes osm tisíc.⁴⁴¹ Kromě obcí existuje i několik dalších prvků územní správy na nejnižší úrovni, například ostrovy nebo území menší než obce, kterých jsou téměř čtyři tisíce.⁴⁴² Pojetí samosprávy ve Španělsku je proto nutné odlišit od pojetí v České republice.

Vzhledem k množství autonomních společenství se zcela odlišnými právními úpravami se tato analýza věnuje v samostatném oddíle právní úpravě prevence střetu zájmů v **autonomním společenství Valencie**.

Základní právní rámec

Ústava (*Constitución*)⁴⁴³ v článku 103 obsahuje obecné principy výkonu funkce veřejných činitelů spočívající především v prosazování veřejného zájmu a dodržování zákona. Na ústavní úrovni jsou dále stanovena pravidla o zákazu kumulace ústavních funkcí. Zmiňovaný článek 103 odkazuje na zákonnou úpravu, která dále vymezuje pravidla neslučitelnosti funkcí dalších veřejných funkcionářů a záruky nestrannosti při jejich výkonu.

Zákonná úprava je roztržštěná do několika zákonů, které upravují pravidla střetu zájmů zvlášť pro různé skupiny veřejných činitelů. Úprava je striktně rozdělena na zákonodárnou moc a představitele výkonné moci, některé povinnosti jsou však upraveny velice podobně. Ohledně poslanců a senátorů reguluje pravidla pro neslučitelnost funkcí

438 Kromě toho byla vyčleněna ještě dvě autonomní města na severu Afriky – Ceuta a Melilla.

439 Jedná se o kategorii běžných zákonů, které však musí dle čl. 81 odst. 1 ústavy být přijaty a měněny kvalifikovanou většinou v parlamentu.

440 Čl. 147–148 ústavy

441 84 % španělských obcí má méně než 5 000 obyvatel, nejmenší má dokonce obyvatel jen šest.

442 Ministerstvo veřejné správy. Local Government in Spain. Dostupné zde: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/223_Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf

443 Dostupná zde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

a majetková přiznání **obecný volební zákon** ve formě organického zákona z roku 1985 (*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*).⁴⁴⁴ Zákonná pravidla v mnoha ohledech rozvíjí a doplňuje **etický kodex parlamentu**.⁴⁴⁵

Pravidla neslučitelnosti funkcí v zákonodárných shromážděních autonomních společenství a místních samospráv upravuje **zákon č. 53/1984 o neslučitelnosti činností pracovníků orgánů veřejné správy** (*Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*)⁴⁴⁶, který se jinak věnuje spíše pravidlům pro zaměstnance ve veřejné správě.

Na veřejné funkcionáře výkonné moci se vztahuje **zákon č. 3/2015 ze dne 30. března, kterým se upravuje výkon vysokých funkcí ve státní správě** (*Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*).⁴⁴⁷ Tento zákon se vztahuje na celou řadu veřejných funkcionářů vyjmenovaných v článku 1, včetně členů vlády, vedoucích dalších ústředních orgánů státní správy⁴⁴⁸, nejvýše postavených úředníků včetně státních tajemníků, podtajemníků, vládních zmocněnců ve veřejnoprávních subjektech, vedoucích stálých diplomatických misí, vrcholných výkonných funkcí ve státních a veřejných korporacích a dalších představitelů výkonné moci jmenovaných vládou. Tento zákon upravuje neslučitelnost funkcí, oznamovací povinnosti, jiná omezení výkonu veřejných funkcí a jeho základní zásady. Mimoto se tímto zákonem zřizuje Úřad pro střet zájmů.

Díličí aspekty (především pravidla pro přijímání darů) upravuje **zákon č. 19/2013 o transparentnosti, přístupu k veřejným informacím a řádné správě věcí veřejných** (zákon o transparentnosti; *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*).⁴⁴⁹ Tímto zákonem byla zřízena také **Rada pro transparentnost a řádnou správu věcí veřejných**, která v oblasti vymezené zákonem, tedy hlavně ohledně přístupu veřejnosti k informacím, poskytuje poradenství, osvětovou činnost a odbornou podporu.

Institucionální otázky fungování výkonné moci na národní úrovni upravuje **zákon č. 6/1997 o organizaci a fungování všeobecné státní správy** (*Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*).⁴⁵⁰

Obecná definice střetu zájmů

Definice střetu zájmů je obsažena v čl. 11 zákona č. 3/2015. Podle ní veřejní funkcionáři výkonné moci musí nestranně sloužit veřejným zájmům a zabraňují tomu, aby jejich osobní zájmy nepatřičně ovlivňovaly výkon jejich funkcí a povinností. má se za to, že veřejný funkcionář je ve střetu zájmů, pokud by rozhodnutí, které má přijmout, mohlo mít vliv na jeho osobní zájmy hospodářské nebo profesní povahy nebo by je mohlo poškodit. Za osobní zájmy úředníka jsou považovány:

- a) vlastní zájem;
- b) rodinné zájmy, včetně zájmů jeho manžela nebo manželky nebo osoby, se kterou žije v podobném partnerském vztahu, a zájmy příbuzných do čtvrtého stupně příbuzenství v přímé linii nebo druhého stupně příbuzenství v linii nepřímé;

444 Dostupný zde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

445 Dostupný zde: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/codigodeConducta/index.html>

446 Dostupný zde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-151>

447 Dostupný zde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>

448 *Předseda, místopředseda a ostatní členové Rady Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž, předseda Rady pro transparentnost a řádnou správu věcí veřejných, předseda nezávislého Úřadu pro fiskální odpovědnost, předseda, místopředseda a členové Rady Národní komise pro trh s cennými papíry, předseda, ředitel a generální tajemník Rady pro jadernou bezpečnost, jakož i předseda a členové řídicích orgánů jakéhokoliv jiného regulačního nebo dozorčího orgánu.*

449 Dostupný zde: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

450 Dostupný zde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878>

- c) zájmy osob, s nimiž má probíhající soudní spor;
- d) zájmy osob, s nimiž jej pojí blízké přátelství nebo otevřené nepřátelství;
- e) zájmy právnických osob nebo soukromých subjektů, v nichž zastával vedoucí pozici v jakémkoli pracovním vztahu během dvou let před jmenováním do funkce;
- f) zájmy právnických osob nebo soukromých subjektů, s nimiž jsou příbuzní uvedení v písmenu b) spojeni pracovním nebo profesním vztahem jakéhokoli druhu, pokud zahrnuje výkon řídicích, poradních nebo správních funkcí.

Článek 3 odst. 1 etického kodexu parlamentu pak definuje střet zájmů pro účely zákonodárné moci. Podle této definice dochází ke střetu zájmů, pokud má člen parlamentu osobní zájem, přímý či nepřímý nebo prostřednictvím jiné osoby, který může nevhodně ovlivnit výkon jeho povinností takovým způsobem, že by mohla být zpochybněna jeho nestrannost nebo nezávislost, případně kdyby zákonodárci neusilovali o prosazování veřejného zájmu. Za střet zájmů se nepovažuje, pokud je určitý prospěch vztažen výhradně ke společnosti jako celku nebo k široké skupině osob.

Institucionální zajištění problematiky střetu zájmů

Ve Španělsku byla zřízena specializovaná instituce, již je **Úřad pro střet zájmů** (*Oficina de Conflictos de Intereses*)⁴⁵¹, který spadá pod Ministerstvo financí a veřejné správy.⁴⁵² Mezi kompetence Úřadu patří řízení režimu neslučitelnosti veřejných funkcionářů výkonné moci a pracovníků ve veřejné správě⁴⁵³, kontrola nad dodržováním jejich povinností, prošetřování a správní trestání zjištěných pochybení, schvalování výkonu činností po skončení výkonu veřejné funkce, vedení a správa rejstříků oznámení těchto veřejných funkcionářů. Úřad pro střet zájmů předkládá vládě každých šest měsíců k postoupení Kongresu poslanců zprávu o plnění ohlašovacích povinností veřejnými funkcionáři, o přeštrupcích, které byly spáchány z tohoto titulu, a o sankcích, které byly uloženy.⁴⁵⁴

Pro účely kontroly povinností členů parlamentu byl etickým kodexem parlamentu (čl. 8) zřízen **parlamentní Úřad pro střet zájmů**, sídlící v Kongresu poslanců (*Oficina de Conflicto de Intereses de las Cortes Generales*).⁴⁵⁵ Má pravomoci vůči členům Kongresu poslanců i Senátu a musí být veden vysoce postavenými právníky úřadů parlamentu. Úkolem tohoto parlamentního úřadu je dohled nad dodržováním etického kodexu parlamentu a poskytování poradenství zákonodárcům v této oblasti. Parlamentní úřad předkládá parlamentu výroční zprávy s doporučeními pro vylepšení systému prevence střetu zájmů v zákonodárném sboru.

Neslučitelnost funkcí – pravá inkompatibilita

Zákonodárci

Neslučitelnost vrcholných státních funkcí je upravena na ústavní úrovni. Podle článku 67 Ústavy nesmějí být poslanci a senátoři zároveň členy obou komor parlamentu. Dále podle článku 70 nesmějí zároveň být soudcem Ústavního soudu, vyšším úředníkem státní správy s výjimkou členů vlády, veřejným ochráncem práv, aktivním soudcem či státním zástupcem, aktivním příslušníkem ozbrojených sil a členem volebních komisí, přičemž podrobnosti a případné

451 Internetové stránky Úřadu: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Paginas/Organigrama/CVs/SEPF-OCI.aspx>

452 Je zakotvený v článku 19 zákona č. 3/2015 ze dne 30. března, kterým se upravuje výkon vysokých veřejných funkcí státní správy. Dříve Úřad spadal pod Ministerstvo pro územní politiku a veřejnou správu, což se změnilo královským dekretem č. 507/2021.

453 Vztahuje se na veřejné funkcionáře dle zákona č. 3/2015 (podrobnosti zde: https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/altos_cargos.html) i pracovníky ve veřejné správě dle zákona č. 53/1984 (podrobnosti zde: https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/Personal_normal.html)

454 Čl. 19 zákona č. 3/2015

Dostupné zde: <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/Obligaciones-art.-22-Ley-3-2015.html>

455 Parlamentní Úřad pro střet zájmů je třeba odlišovat od výše zmíněného samostatného Úřadu pro střet zájmů. Pokud se v tomto textu mluví o parlamentní instituci, je to výslovně uvedeno.

další neslučitelnosti stanoví volební zákon. Na jeho základě je členům parlamentu zakázáno být předsedou Národní komise pro hospodářskou soutěž, členem představenstva španělské rozhlasové a televizní společnosti RTVE, členem kabinetu předsedy vlády, ministrů nebo státních tajemníků⁴⁵⁶, vládním zmocněncem ve správách přístavů, vodních cest nebo silnic nebo členem výkonných orgánů veřejných společností, ani pracovníkem ve veřejné správě na národní, regionální nebo místní úrovni. Volební zákon dále vylučuje souběh funkce poslance Kongresu a člena zákonodárského sboru autonomního společenství. Na jmenované posty v exekutivních rolích autonomních společenství mohou poslanci nastoupit, pro senátora omezení členství v regionálních orgánech neplatí. Členové parlamentu mohou být součástí kolektivních řídicích orgánů veřejných společností.⁴⁵⁷

Vrcholní představitelé výkonné moci

Členové vlády mohou vykonávat svou činnost souběžně s činností poslance nebo senátora, náleží jim však odměna pouze na základě jedné z těchto dvou pozic. Členové vlády nesmějí vykonávat jiné zastupitelské funkce kromě parlamentního mandátu ani jinou veřejnou funkci, která nevyplývá z jejich postavení, ani žádnou profesní nebo obchodní činnost (článek 98 odst. 3 Ústavy). Článek 13 zákona č. 3/2015 upravuje některé výjimky z tohoto pravidla. Člen vlády díky tomu například smí být členem diplomatických misí nebo vykonávat funkce v politických stranách.

V monarchii je navíc upraveno pravidlo neslučitelnosti funkce opatrovníka nezletilého panovníka s jakoukoliv jinou politickou nebo zastupitelskou funkcí (čl. 60 odst. 2 Ústavy).

Neslučitelnost činností – nepravá inkompatibilita

Zákonodárci

Postavení **národních zákonodárců** je založeno na principu výlučného výkonu této funkce. Proto nesmějí vykonávat žádné jiné povolání, funkci nebo činnost, ať už veřejnou nebo soukromou, ani jako zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost. Výslovně je demonstrativně zakázáno především podílet se na zastupování nebo poradenství veřejným subjektům nebo subjektům, kterým jsou na jakékoliv úrovni veřejné správy poskytovány dotace nebo veřejné zakázky nebo které jsou s výkonem veřejné moci jinak spojeny. Výjimkou je správa vlastního majetku, pedagogická nebo výzkumná činnost ve spolupráci s univerzitou, jiná vědecká, literární, umělecká nebo řemeslná činnost. Na žádost člena parlamentu může příslušný mandátový výbor Kongresu nebo výbor pro neslučitelnost v Senátu povolit některou vedlejší činnost. Stanoviska výborů bere na vědomí plénum komory.⁴⁵⁸ Tuto povolenou činnost je pak nutné uvést v oznámení o činnostech.⁴⁵⁹

Vrcholní představitelé výkonné moci

Členové vlády a vedoucí představitelé ústředních správních úřadů rovněž vykonávají svou funkci výlučně a nesmějí ji kombinovat s výkonem jakékoli jiné pozice, činnosti nebo povolání veřejné či soukromé povahy. Připouštějí se výjimky výkonu některých činností, pokud to neohrozí neustrannost nebo nezávislost veřejného funkcionáře při výkonu jeho funkce. Jde o správu vlastního nebo rodinného majetku, literární, umělecké, vědecké nebo řemeslné činnosti, vystupování na konferencích, seminářích nebo kurzech odborné povahy, pokud nevyplývají z pracovního poměru, a účast v kulturních nebo neziskových subjektech. Přijatelné je působení ve veřejném sektoru ve vrcholných orgánech veřejných společností, pokud jejich činnost věcně souvisí s činností člena vlády.⁴⁶⁰

456 Roli státních tajemníků ve Španělsku lze přirovnat k českým náměstkům ministra, jedná se tedy o jednu z nejvyšších úřednických funkcí.

457 Čl. 155–156 volebního zákona

458 Stanoviska Kongresu poslanců k vedlejším činnostem jeho členů jsou dostupná zde: https://www.congreso.es/web/guest/cem/dictamenes_actividades_xivleg

Zákonodárců vykonávajících vedlejší činnosti obecně ve Španělsku není mnoho. Srov. GRECO. Hodnotící zpráva Španělska, 4. kolo, bod 46. Všechny zprávy GRECO ke Španělsku jsou dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/spain>

459 Čl. 157–159 volebního zákona

460 Čl. 13 zákona č. 3/2015

Společná pravidla

Ve všech případech veřejní funkcionáři nemohou za druhou funkci nebo činnost pobírat **odměnu**, vyjma běžných cestovních náhrad apod.

Jak členové parlamentu, tak veřejní funkcionáři výkonné moci ve smyslu zákona č. 3/2015 nesmějí přímo **získávat prostředky z veřejných rozpočtů**, například v podobě veřejných zakázek nebo dotací. Zároveň nesmějí přímo ani nepřímo vlastnit více než 10% podíl na společnostech, které vstoupily do smluvních vztahů s veřejným sektorem. Zákon č. 3/2015 nastavuje mechanismus, podle kterého se musí veřejný funkcionář v případě vlastnictví většího podílu zbavit tohoto podílu prodejem nebo převedením oprávnění s podílem nakládat. Zvolené řešení schvaluje Úřad pro střet zájmů.⁴⁶¹ Veřejní funkcionáři dále dle zákona č. 3/2015 nemohou sami nakládat s cennými papíry, jejichž hodnota přesahuje 100 000 EUR. Jejich správu musí přenechat specializované společnosti (čl. 18).

Ochranná doba

U **členů vlády a vedoucích představitelů ústředních správních úřadů** upravuje zákon č. 3/2015 v čl. 15 omezení výkonu soukromých činností po ukončení výkonu dané veřejné funkce. Veřejní funkcionáři nesmějí po dobu dvou let od ukončení výkonu veřejné funkce poskytovat služby soukromým subjektům, které byly dotčeny rozhodnutími, jichž se účastnili, ani být jejich zaměstnanci. Zákaz se vztahuje i na další subjekty v téže korporátní skupině. Za rozhodování se považují situace, kdy (a) funkcionář při výkonu svých vlastních pravomocí nebo na základě jeho návrhu jeho nadřízený vydal správní rozhodnutí nebo nezbytný podklad pro správní rozhodnutí nebo pokud podepsal soukromoprávní akt ve vztahu k dotyčné společnosti nebo subjektu; nebo (b) pokud svým hlasováním nebo předložením odpovídajícího návrhu zasahoval do zasedání kolektivních orgánů, na nichž bylo přijato rozhodnutí ve vztahu k dané společnosti nebo subjektu.

Veřejní funkcionáři činní v regulačních či dozorčích orgánech nesmějí během dvou let po skončení výkonu této funkce poskytovat služby soukromým subjektům, které podléhaly dohledu nebo regulaci těchto institucí. Pravidlo se týká zejména představitelů Národní komise pro trh s cennými papíry, Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž a Rady pro jadernou bezpečnost.

Omezení se neuplatní v případě veřejných funkcionářů, kteří před obsazením veřejné funkce vykonávali svou profesní činnost v soukromých společnostech, k nimž by se chtěli znovu připojit, pokud tato činnost nesouvisí s působností zastávané veřejné funkce.

Během uvedeného dvouletého období nesmějí veřejní funkcionáři přímo ani nepřímo prostřednictvím subjektů, v nichž přímo nebo nepřímo vlastní větší než 10% podíl, nebo prostřednictvím subdodavatelů uzavírat smlouvy o poskytování poradenství, technické pomoci⁴⁶² nebo jiných služeb s veřejnou správou za předpokladu, že přímo věcně souvisí s vykonávanými veřejnými funkcemi. Subjekty, v nichž poskytují služby, musí během uvedeného období přijmout postupy pro prevenci a odhalování situací střetu zájmů.

Veřejní funkcionáři musí během dvouletého období Úřadu pro střet zájmů oznamovat činnosti, které chtějí začít vykonávat, a od Úřadu k tomu získat povolení. Pokud Úřad o žádosti rozhodne kladně, informuje o tom ve své výroční zprávě.

461 Čl. 14 zákona č. 3/2015 a čl. 159 volebního zákona

462 *Smlouva o technické pomoci (contrato de asistencia técnica) je specifickým závazkem španělského práva, která spočívá v úplatném poskytování technických znalostí, které má dodavatel nebo jeho zaměstnanci, za účelem uvedení strojů, zařízení apod. do provozu nebo za účelem získání výrobku, což vyžaduje znalosti nebo zkušenosti, jež zadavatel nemá. Více zde: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAUMjA3NTtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOCSoA_qMG7zUAAAA=WKE*

Oznámení o osobním zájmu

Zákon č. 3/2015 upravuje v čl. 12 tzv. systém včasného varování pro prevenci střetu zájmů, v jehož rámci by se měli **veřejní funkcionáři výkonné moci** zdržet výkonu svých pravomocí a úkolů v situacích, kdy by se dostali do střetu zájmů. Pokud taková situace nastane, musí o svém zdržení se konkrétního jednání do jednoho měsíce informovat svého nadřízeného nebo orgán, který jej jmenoval. V případě jednání kolegiálního orgánu postačí uvedení v zápise. Učiněná oznámení o osobním zájmu se uvádějí v oznámeních o činnostech podávaných do odpovídajícího rejstříku. Úřad pro střet zájmů je příslušný ke konzultacím konkrétních záležitostí.⁴⁶³ Takovýchto oznámení je učiněno v řádu desítek ročně.⁴⁶⁴

Oznámení o činnostech a majetku

Zákonodárci

Členové parlamentu podávají **majetková přiznání a oznámení o vedlejších činnostech**. Ta se podávají na začátku a na konci výkonu mandátu a v případě změn také v jeho průběhu. Povinnost se netýká manželů nebo dětí.

Oznámení o vedlejších činnostech musí obsahovat veškeré činnosti, které jsou relevantní z hlediska pravidel pro neslučitelnost, a jakékoliv další činnosti, které přinášejí nebo mohou přinášet ekonomický příjem.⁴⁶⁵ Nadto článek 4 etického kodexu parlamentu povinnosti rozšiřuje takovým způsobem, že se oznamují také činnosti vykonávané v průběhu pěti let před získáním mandátu, které mají význam pro politickou činnost nebo ekonomický příjem. Za totéž období se požaduje uvedení všech získaných darů a jakýchkoliv výhod, které by mohly vzhledem k dalším okolnostem být významné pro posouzení možného střetu zájmů, a také se uvádějí podpořené nadace nebo obdobné organizace. **Majetková přiznání** obsahují informace o nemovitostech, vozidlech, příjmech z vedlejších činností, závazcích a dividendách. Všechna oznámení jsou dostupná veřejně online, a to vždy na profilu konkrétního poslance nebo senátora.⁴⁶⁶

Vrcholní představitelé výkonné moci

Také vrcholní představitelé **výkonné moci** ve smyslu zákona č. 3/2015 podávají oznámení o činnostech a oznámení o majetku. **Oznámení o činnostech** se podává Úřadu pro střet zájmů do tří měsíců od nástupu do funkce a následně při jakýchkoliv změnách, a to po dobu dvou let od skončení výkonu veřejné funkce. Vzhledem k přísnému zákazu výkonu vedlejších činností členů vlády se v oznámeních uvádějí hlavně činnosti vykonávané v posledních dvou letech před převzetím funkce a potom činnosti, které funkcionář začne vykonávat po opuštění funkce. **Oznámení o majetku** se podává ve formě daňových přiznání. Nevytváří se tedy samostatné oznámení, ale veřejný funkcionář předává Úřadu pro střet zájmů do tří měsíců od nástupu do funkce a pak každoročně kopie svých daňových přiznání a k tomu potvrzení finanční správy o (ne)existenci daňových nedoplatků. Veřejný funkcionář může písemně zmocnit Úřad pro střet zájmů, aby získával data od finanční správy přímo. Úřad pro střet zájmů vede dva rejstříky těchto oznámení. Rejstřík oznámení o činnostech (*Registro de Actividades de Altos Cargos*) je přístupný orgánům veřejné správy na základě žádosti, rejstřík oznámení o majetku je neveřejný a mají do něj přístup pouze orgány parlamentu a justice, ale stručný přehled obsahu jednotlivých majetkových přiznání se publikuje ve věstníku^{467, 468}.

463 Čl. 12 zákona č. 3/2015

464 GRECO. Hodnotící zpráva Španělska, 5. kolo, bod 85.

465 Čl. 160 volebního zákona

466 Vyhledávání poslanců: <https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-diputados>

vyhledávání senátorů: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/declaracionbienesactividades/index.html>

467 https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/declaracion_bienes.html

468 Čl. 16–17 a 21 zákona č. 3/2015

Přijímání darů

Zákonodárci

Přijímání darů členy parlamentu je upraveno v článku 5 etického kodexu parlamentu. Členové nesmějí přijímat takové dary, služby, pozvání na cesty, slevy nebo jiné výhody přesahující 150 EUR pro sebe nebo svou rodinu, které jsou jim nabízeny v souvislosti s jejich postavením a mohou být vnímány jako pokus o ovlivnění jejich chování. Osobní dary od příbuzných a přátel nesouvisející s prací zákonodárců jsou povolené, stejně jako dary či výhody poskytnuté dle běžných zvyklostí bez návaznosti na výkon veřejné funkce.

Vrcholní představitelé výkonné moci

Podle čl. 26 odst. 6 zákona o transparentnosti nesmějí vrcholní představitelé výkonné moci jako projev zásady řádné správy věcí veřejných přijmout žádný dar nebo službu nad rámec běžných společenských nebo zdvořilostních zvyklostí, které by mohly ovlivnit výkon funkce. Hodnotnější dary se stávají majetkem státu.

Regulace lobbingu

Komplexní úprava **lobbingu** zatím nebyla přijata, ale odpovídající legislativní návrhy se připravují a směřují ke zřízení veřejného lobbistického rejstříku.⁴⁶⁹ Etický kodex parlamentu vyžaduje v čl. 6 odst. 2, aby zákonodárci zveřejňovali kontakty se zájmovými entitami prostřednictvím svých kalendářů na Portálu transparentnosti. Za zájmovou entitu se považuje jakákoliv fyzická nebo právnická osoba nebo subjekt bez právní osobnosti, které přímo či nepřímo komunikují s držiteli veřejných funkcí nebo s jejich pracovníky za účelem prosazování soukromých či veřejných individuálních nebo kolektivních zájmů v souvislosti s legislativními pracemi. Za pravdivost zveřejněných údajů je odpovědný daný zákonodárcem.⁴⁷⁰ Lobbistické rejstříky jsou zřizovány na úrovni autonomních společenství, například v Madridu.⁴⁷¹

Vymahatelnost právní úpravy

Zákonodárci

Dohled nad dodržováním povinností zákonodárců vykonávají příslušné výbory v parlamentu: Mandátový výbor Kongresu a Výbor pro neslučitelnosti v Senátu. Na základě vlastních poznatků o porušení povinností nebo odpovídajícího podnětu zákonodárců předává předseda komory věc k prošetření výboru komory. Výbory musí vyslechnout dotčeného zákonodárcem, mohou si vyžádat stanovisko Parlamentního úřadu pro střet zájmů a mohou navrhnout sankce, o nichž rozhoduje v disciplinárním řízení předsednictvo komory. Byla-li porušena pravidla pro neslučitelnost funkcí, hrozí až ztráta mandátu, případně si zákonodárcem může vybrat, kterou funkci nebo činnost nebude vykonávat. Parlamentní úřad pro střet zájmů poskytuje v těchto věcech konzultace a o přijatých opatřeních informuje ve svých výročních zprávách.⁴⁷²

469 GRECO. Druhá zpráva o plnění doporučení pro Španělsko, 4. kolo, body 18–21.

470 Což lze vidět například zde: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/fichasenador/agendasenador/index.html?id1=18326&legis=14&d=26012022&id=4&id2=2022&aFilter=s#26>

471 Dostupný zde: https://tomadedecisiones.madrid.es/registration_lobbies/index

472 Čl. 9 etického kodexu parlamentu

Vrcholní představitelé výkonné moci

Zákon č. 3/2015 nastavuje v člancích 25–26 komplexní systém přestupkové odpovědnosti za porušení pravidel pro prevenci střetu zájmů dle tohoto zákona nebo dle zákona o transparentnosti.⁴⁷³ Rozlišují se velmi závažná, závažná a drobná porušení zákonů.

Systém přehledně popisuje tabulka převzatá z hodnotící zprávy GRECO⁴⁷⁴:

Závažnost provinění	Skutková podstata provinění	Sankce
Velmi závažná	<ul style="list-style-type: none"> – porušení pravidel neslučitelnosti – učinění nepravdivého oznámení o činnostech a majetku – nedodržení povinnosti ve vztahu ke správě akcií a účasti na společnostech – zkresení nebo nedodržení požadavků na způsobilost pro jmenování do vysoké funkce 	<ul style="list-style-type: none"> – ztráta funkce – ztráta nároku na odstupné – povinnost vrátit zaplacené odstupné – zákaz výkonu vysoké veřejné funkce po dobu 5–10 let – zveřejnění v úředním věstníku
Závažná	<ul style="list-style-type: none"> – neoznámení činností a majetkových práv v příslušných registrech – úmyslné opomenutí údajů a dokumentů – opakované porušení povinnosti zdržet se hlasování – opakovaná drobná porušení 	<ul style="list-style-type: none"> – zákaz výkonu vysoké veřejné funkce po dobu 5–10 let – zveřejnění v úředním věstníku
Drobná	<ul style="list-style-type: none"> – opožděné podání oznámení porušení povinnosti zdržet se hlasování 	<ul style="list-style-type: none"> – důtka

Velmi závažná provinění a provinění členů vlády projednává a sankcionuje vláda. Vážná provinění trestá Ministerstvo pro územní politiku a veřejnou správu. Drobná provinění jsou řešena v rámci státní služby.

Úprava střetu zájmů ve Valencii

Valencie je jedním z autonomních společenství (*Comunidad autónoma de Valencia*). je příkladem společenství, které celostátně nastavená pravidla střetu zájmů doplnilo v rámci své působnosti nejkompaktněji.

Obecná východiska

Samospráva autonomního společenství Valencie, *Generalitat Valenciana*, je tvořena voleným autonomním parlamentem (*Corts Valencianes*), prezidentem, autonomní vládou (*Consell*), soudy, úřadem ombudsmana a několika dalšími kulturními institucemi (např. Valencijskou jazykovou akademií). Toto institucionální nastavení upravuje **Autonomní statut Valencijského společenství, organický zákon č. 5/1982** (*Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estadut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*)⁴⁷⁵.

Zákonná úprava a definice střetu zájmů

Střet zájmů při výkonu veřejných funkcí autonomního společenství upravuje **zákon č. 8/2016, ze dne 28. října, o neslučitelnosti nevolených veřejných funkcí pro Valencijské společenství**.⁴⁷⁶

473 Odkaz v čl. 27 zákona o transparentnosti

474 GRECO. Hodnotící zpráva Španělska, 5. kolo, body 112 a 118 an.

475 Dostupný zde: <https://dogv.gva.es/va/disposicio-consolidada?signatura=0108/1982>

476 Dostupný zde: https://www.cortsvalencianes.es/consulta_legista/#legislacio/detall/id/188777350516300
Zákon je dále rozpracovaný vyhláškou č. 56/2016 ze dne 6. května.

Střet zájmů je zde **definován** jako situace, kdy nevolený veřejný činitel, který je vázán povinností sloužit obecnému zájmu, svým jednáním nebo opomenutím podřídí tento obecný zájem svému soukromému zájmu nebo zájmu jiných osob v podobě peněžního nebo jiného majetkového prospěchu, a to i v případě, že svým jednáním nebo opomenutím nedosáhne svého cíle.

Institucionální zajištění a sankční systém

Zákon o neslučitelnosti zřizuje **Úřad pro kontrolu střetu zájmů**⁴⁷⁷, který je specializovanou institucí zajišťující dohled v této oblasti v rámci správy autonomního společenství. Úřad má pravomoc zahajovat sankční řízení při porušení zákona. Dle údajů ze zprávy o činnosti úřadu v letech 2017–2021⁴⁷⁸ je však počet disciplinárních řízení vedených úřadem nízký, konkrétně 2 řízení ročně v letech 2018 a 2019 (sankce uložena v 1 případě ročně), 12 řízení v roce 2020 (uloženo 12 sankcí) a 2 řízení v roce 2021 (uloženy 2 sankce). Úřad pro svou dohledovou činnost stanoví kontrolní plán, do kterého zařazuje kontrolní akce dle významnosti.

Práva a povinnosti veřejných funkcionářů

Zákon upravuje přímou i nepřímou neslučitelnost funkcí během funkčního období i po odchodu z funkce. Některé vedlejší činnosti jsou přijatelné, pokud nemohou ohrozit nezávislost a důvěryhodnost vykonávané veřejné funkce. Omezeno je i uzavírání smluv mezi veřejnou institucí a funkcionářem, který ji vede, a ošetřeno je rovněž vlastnictví společností a získávání prostředků z veřejných rozpočtů. Na dodržování povinností pro neslučitelnosti dohlíží Úřad.⁴⁷⁹

Zřizuje se **Registr pro kontrolu střetu zájmů**, který je veřejně přístupný, zahrnuje informace o činnostech a majetku veřejných funkcionářů v institucích autonomního společenství a spravuje jej Úřad.

Zákon č. 22/2018 ze dne 6. listopadu 2018 o výstražném systému pro prevenci nesprávného úředního postupu ve veřejné správě⁴⁸⁰ upravuje nástroje pro odhalování a prevenci špatných praktik při výkonu veřejných funkcí v rámci samosprávy.

Zákon č. 25/2018 z 10. prosince 2018 o regulaci lobbistické činnosti v rámci správy autonomního společenství Valencie⁴⁸¹ pak upravuje podmínky výkonu lobbingu v souladu se zásadou transparentnosti, čímž rovněž upevňuje koncept dobré správy.

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Španělsko patří mezi země, kde došlo k zásadnímu rozvoji pravidel pro prevenci střetu zájmů v posledních deseti letech. Na základě doporučení GRECO byl například přijat etický kodex parlamentu, který byl vyhodnocen jako podrobný, promyšlený a přijatý na základě obecného konsenzu.⁴⁸²

Z hlediska zákonných norem je klíčový především zákon č. 3/2015, doplněný o některé související povinnosti jinými předpisy. Některé další předpisy však stále vyžadují úpravy a doplnění, o nichž v současné době ve Španělsku probíhají debaty. V rámci španělského akčního plánu OGP pro roky 2020–2024⁴⁸³ byly dokonce přijaty konkrétní závazky, např. závazek č. 1 zaměřený na reformu zákonné úpravy transparentnosti veřejné správy, což zčásti spočívá

477 Více informací zde: <https://gvaoberta.gva.es/es/incompatibilitats-dels-altos-carrecs>

478 Dostupná zde: https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/167955849/08_Memor%C3%A1ndum+OCCI_cast+sin+firma.pdf/3396f333-f0e4-4ad4-8ebd-db4b96fa8e62

479 Srov. publikace Valencijské agentury pro předcházení podvodům na téma střetu zájmů, s. 12 an. Dostupná zde: http://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/20201204_Reflexio_general_conflicte_interes_comunicacion.pdf

480 Dostupný zde: https://www.cortsvalencianes.es/consulta_legista/#legislacio/detall/id/189508348262110

481 Dostupný zde: https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/law/doc/llei_25-2018.pdf

482 GRECO. Druhá zpráva o plnění doporučení pro Španělsko, 4. kolo, bod 15.

483 Dostupný zde: <https://www.opengovpartnership.org/documents/spain-action-plan-2020-2024/>

také v úpravě zákona o transparentnosti č. 19/2013. Za účelem reformy zákona o transparentnosti byla zřízena pracovní skupina, která zveřejňuje zápisy ze svých jednání s debatami nad jednotlivými aspekty zákona na webových stránkách.⁴⁸⁴ Další závazek (č. 5.3) spočívá v doplnění či nahrazení zákona č. 53/1984 tak, aby prevence střetu zájmů ve veřejné správě odpovídala dnešním nárokům. Toho by dle stanoviska Transparency International Španělsko⁴⁸⁵ mělo být dosaženo rozšířením obsahu a osobní působnosti oznámení o majetku a zájmech (včetně místních samospráv) a zajištěním jejich přezkumu dostatečně nezávislými úřady s odpovídajícími pravomocemi. Měla by být zavedena regulace tzv. otáčivých dveří pro mnohé veřejné funkce a povinnost transparentně informovat o agendě veřejných funkcionářů. Posílen by měl být i systém sankcí (např. za nedodržení povinnosti zdržet se hlasování).

Dále je v akčním plánu obsažen závazek⁴⁸⁶ zavedení povinného lobbistického diáře. Španělský akční plán obsahuje i závazky jednotlivých autonomních společenství, v jejichž rámci autonomní společenství Extremadura směřuje k zavedení elektronického systému, který by automaticky zpracovával a kontroloval oznámení podávaná veřejnými funkcionáři (závazek č. 10.34).

Přes nedostatky stávajících předpisů je třeba vyzdvihnout jasná a komplexní pravidla pro neslučitelnost veřejných funkcí. Španělská úprava je postavena na principu výlučného výkonu funkce zákonodárců a podchyceny jsou i vedlejší činnosti spočívající v poradenství. Všem veřejným funkcionářům je zákonem o transparentnosti zakázáno získávat prostředky z veřejných rozpočtů a také se musí zbavit významných podílů na soukromých společnostech nebo alespoň jejich správu přenechat jiným. Takováto opatření působí pozitivně na integritu veřejných funkcionářů.

Přísná pravidla jsou nastavena rovněž pro ochrannou dobu, existují však pochybnosti o jejich vymahatelnosti. Úřad pro střet zájmů v období mezi roky 2006 a 2019 vydal 525 povolení k výkonu nové činnosti a pouze v 11 případech žádost zamítl. Sankcí bylo uděleno minimální množství, přitom média nebo Účetní dvůr odhalily několik porušení nastavených pravidel. Úřad pro střet zájmů sice má k dispozici informace důležité pro zjišťování následného zaměstnání veřejných funkcionářů, například od správy sociálního zabezpečení, přesto jsou žádosti veřejných funkcionářů přezkoumávány pouze formalisticky a předpokládá se dobrá víra veřejného funkcionáře. Pravidly pak nejsou postihnuty situace, kdy veřejný funkcionář působí v oboru své bývalé funkce jako lobbista. Zaměstnávání bývalých politiků však ve Španělsku v důsledku velkých skandálů může pro soukromé společnosti představovat reputační riziko, jehož se chtějí vyvarovat.⁴⁸⁷

Nejslabším článkem španělské úpravy střetu zájmů je kontrola a uplatňování sankcí. Byl sice zřízen samostatný Úřad pro střet zájmů, ten ale podléhá Ministerstvu pro územní politiku a veřejnou správu, nemá svůj vlastní rozpočet a nemá přístup ke všem potřebným informacím. Jím prováděné kontroly jsou proto spíše formální. Nadto Úřad sám nemůže uplatňovat sankce. V řízeních je pouze navrhuje, případně je v roli poradního orgánu.⁴⁸⁸ Transparency International Španělsko také ve svých připomínkách k nedostatkům současných předpisů uvádí, že nezávislost Úřadu je třeba významně posílit a že by mělo být zavedeno systematické prověřování získaných podkladů od veřejných funkcionářů a Úřad by měl být odpovědný za provádění těchto prověrek.⁴⁸⁹

System tak z velké části spoléhá na transparentnost, které ale dosahuje poměrně dobře, neboť se zveřejňuje velké množství informací o jednání veřejných funkcionářů a tyto informace jsou dobře dohledatelné. Například všechna oznámení o majetku nebo činnostech zákonodárců jsou dostupná přímo na jejich profilech na stránkách parlamentu. Údaje z majetkových přiznání zpracovává španělská pobočka Transparency International v rámci

484 Více informací zde: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html

485 Dostupné zde: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/10/ALEGACIONES-TI-ESPAN%CC%83A-A-CONSULTA-PU%CC%81BLICA-PREVIA-SOBRE-ANTEPROYECTO-DE-LEY-DE-PREVENICION%CC%81N-DE-CONFLICTOS-DE-INTERESES-DEL-PERSONAL-AL-SERVICIO-DEL-SECTOR-PU%CC%81BLICO.pdf>

486 Závazek č. 5.2, strana 76 akčního plánu.

487 GRECO. Hodnotící zpráva Španělska, 4. kolo, body 100–104.

488 GRECO. Hodnotící zpráva Španělska, 5. kolo, bod 115

489 Připomínky TI Španělsko

projektu Integrity Watch 2.0⁴⁹⁰, který přináší přehlednou online databázi dostupnou široké veřejnosti. Shromažďování dat odhalilo komplikace v získávání potřebných údajů. Stávající formuláře pro oznámení jsou nedostačující, veřejní funkcionáři nedodržují instrukce k jejich vyplnění a zároveň jsou tyto instrukce často nejasné, takže formulář vyplňuje každý veřejný funkcionář jinak. Oznámení jsou zveřejňována na profilech jednotlivých veřejných funkcionářů a nejsou strojově čitelná.⁴⁹¹

490 Zde: <https://www.integritywatch.es/>

491 Podrobněji v hodnotící zprávě z roku 2020 včetně doporučení zde: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Final-Integrity-Watch-Spain.pdf>
TI Španělsko uspořádala online konferenci na téma Pokroky a výzvy v transparentnosti a integritě Kongresu poslanců a Senátu. Dostupné ke zhlédnutí zde: <https://www.youtube.com/watch?v=ecAk9mw6UR8>

Závěr

Výsledky porovnávání zemí

Komparace ukázala značné rozdíly mezi právní úpravou v jednotlivých státech, přestože ideová východiska jsou si dost podobná a pokud nějaká preventivní opatření zavedená jsou, mívají obdobnou formu a liší se spíše jen rozsah povinností a možnosti vymáhání.

Podrobné závěry jsou uvedeny u jednotlivých zemí, avšak za účelem shrnutí lze zkoumané státy rozlišit podle toho, jak funkční úpravu střetu zájmů zavedly a zda jsou jejich pravidla vhodnou inspirací pro normotvorbu v České republice. V následujícím přehledu je u každého státu uveden jeho výsledek v Indexu vnímání korupce za rok 2021⁴⁹², aby bylo možné pravidla pro předcházení střetu zájmů vidět v kontextu celkových schopností státu bojovat s korupcí. Nedostatečnost právní úpravy střetu zájmů nebo její nevhodnost pro použití v České republice nemusí korelovat se schopnostmi srovnávaných zemí korupci čelit jinými způsoby, například důrazem na morální standardy, aniž by byly nastaveny právní nástroje pro vymahatelnost.

Nedostatečná právní úprava

Polsko (CPI 42. místo, 56 bodů):

Mezerovitá právní úprava obsahující mnoho nejasností ohledně správných postupů a s velkými otazníky ohledně vymahatelnosti, výraznějšími i z důvodu pochybností o nezávislosti instituce, která má některé aspekty střetu zájmů řešit. Za posledních deset let nedošlo ani přes rozsáhlou kritiku k žádnému zlepšení.

Rakousko (CPI 13. místo, 74 bodů):

Úprava zaměřená spíše jen na neslučitelnost funkcí, postavená na parlamentním dohledu. Politická kultura v Rakousku je sice na vyšší úrovni než v České republice, přesto v rakouské politice dochází k opakovaným skandálům spojeným se střety zájmů a převládá obecná nechuť zavádět konkrétní opatření pro předcházení těmto situacím, což odráží téměř nulová právní úprava této problematiky.

Itálie (CPI 42. místo, 56 bodů):

V Itálii jsou sice nastaveny některé potřebné mechanismy pro předcházení střetu zájmů, právní úprava je však tak chaotická a nepřehledná, že není ani samotným zákonodárcům zřejmé, jaká pravidla se uplatňují. Přestože je vidět snaha alespoň nějaká pravidla přijímat, vznikají pochybnosti o vymahatelnosti nastavených norem.

Středně účinná právní úprava

Španělsko (CPI 34. místo, 61 bodů):

Poměrně jasná a přehledná regulace, která postihuje většinu problematických jednání. Otázkou je především vymáhání nastavených pravidel. Dohledová instituce nemá zajištěny dostatečné prvky nezávislosti, takže funkcionáři sice musí transparentně informovat o svých poměrech, reálně se však jimi zabývá spíše veřejnost než instituce s možnostmi je právně vymáhat.

492

<https://www.transparency.cz/cpi2021/>

Index řadí země podle stupně vnímání korupce ve veřejném sektoru a podnikání s použitím stupnice 0–100, kde 100 bodů označuje zemi téměř bez korupce a 0 bodů znamená vysokou míru korupce. V roce 2021 bylo hodnoceno 180 zemí, 1. příčka patří zemím s nejlepším výsledkem.

Úprava s důrazem na morální integritu

Norsko (CPI 4. místo, 85 bodů):

Téměř žádné povinnosti ohledně střetu zájmů veřejných funkcionářů nejsou kodifikovány, právní úprava do značné míry zcela chybí. Dodržování pravidel je založeno především na politické odpovědnosti, doplněné o některé prvky transparentnosti. Systém je schopný fungovat jen díky vysoké morální integritě veřejných funkcionářů. Vzhledem k absenci mnoha základních prvků regulace je norská úprava jen obtížně přenositelná do jiných států.

Německo (CPI 10. místo, 80 bodů):

Dlouhodobé pojetí založené na politické odpovědnosti veřejných funkcionářů je v posledních letech doplňováno konkrétními opatřeními. Jednotlivé nástroje sice mohou být účinné, ale spíše reagují na konkrétní vzniklé problémy. Ve zbytku je prevence střetu zájmů stále opřena o politickou odpovědnost veřejných funkcionářů a dohled politických orgánů.

Účinná a inspirativní právní úprava

Chorvatsko (CPI 63. místo, 47 bodů):

Na všechny veřejné funkcionáře dopadají obsáhlá pravidla pro předcházení střetu zájmů, doprovázená důrazem na vysokou transparentnost. Dohledová instituce vystupuje nezávisle, má rozsáhlé pravomoci a aktivně řeší střet zájmů i u politiků vládnoucích stran. Vzhledem k historickému vývoji je ideové i legislativně-technické pojetí střetu zájmů velice podobné České republice a může jí být vzorem.

Francie (CPI 22. místo, 71 bodů):

Za posledních deset let byla právní úprava rozvinuta do velice robustního systému, který postihuje velké množství problematických situací. Dohledová instituce má silné pravomoci a aktivně vystupuje navenek. Mimoto jsou nastavena velice přísná pravidla pro neslučitelnosti funkcí.

Kanada (CPI 13. místo, 74 bodů):

Mimořádně propracovaná právní úprava je v mnoha ohledech nejpokročilejší z porovnávaných států. Pravidla jsou jasně formulovaná, je kladen důraz na účel zaváděných opatření a daná pravidla jsou doprovázena rozsáhlou rozhodovací praxí. Dohledem jsou sice pověřeny politicky obsazované orgány, ty však vystupují nezávisle.

Jak bylo naznačeno již v předmluvě této analýzy, ani nejrozvinutější regulace střetu zájmů nejsou schopny zcela zabránit nežádoucím jevům. I ve státech, kde jsou nastavena účinná morální, etická nebo zákonná pravidla, dochází k excesům a stále se objevují oblasti, které podchyceny nejsou. Jedná se například o online obsah a vystupování na sociálních sítích nebo přetrvávající problémy s přesuny vlivných veřejných funkcionářů do soukromého sektoru, především do velkých korporací usilujících o udržení vlivu na legislativu či dohled (problém tzv. *revolving door*).

Přehled dobré praxe

Obečně platí, že je potřeba se na regulaci dívat s odstupem a nastavit ji takovým způsobem, aby byla komplexní. Kazuistická úprava nebo vytrhávání jednotlivých opatření ze soukolí ostatních mechanismů nemohou být příliš úspěšné, protože takové řešení bude nabízet snadné cesty k obcházení pravidel. Přesto je do následující tabulky přeneseno zjednodušené promítnutí existence některých klíčových prvků. Jistá míra zjednodušení je nutná, proto je hodnocení rozděleno do tří stupňů dle barev. Zelená barva značí, že země má oblast určitým způsobem podchytcenou, červená představuje opak. Žlutě jsou vyznačeny ty situace, kdy sice opatření zavedeno je, ale pouze mezerovitě, nebo není příliš jasné, jak se má postupovat. V tabulce není obsaženo hodnocení nastavení pravé inkompatibility funkcí, protože téměř všechny země vychází z podobných východisek a případné významné odchylky jsou popsány v textu (Francie a Španělsko).

	CZ	F	HR	I	CAN	D	N	PL	A	E
samostatný zákon										
etická pravidla										
obecná definice										
samostatná specializovaná instituce										
nepravá inkomp. jmenovaných funk.										
nepravá inkomp. volených funkcionářů										
ochranná doba										
oznámení o osobním zájmu										
oznámení o majetku jmenovaných funk.										
oznámení o činnostech jmenovaných funk.										
oznámení o majetku volených funkcionářů										
oznámení o činnostech volených funkcionářů										
pravidla pro přijímání darů										
regulace lobbingu										
nástroje pro vymahatelnost										

Odlišnost přístupů k regulaci

Napříč zkoumanými regulacemi lze zjistit dva rozdílné přístupy ve dvou zkoumaných oblastech. Prvním z nich se týká legislativně technického řešení definice funkcionářů, druhé způsobu sankcí při porušení povinnosti.

Je zřejmé, že funkcionáře, na které právní úprava v kterékoliv zemi dopadá, je nutné nějakým způsobem vymezit. Přístup lze zvolit v zásadě dvojí, prostřednictvím obecné definice, či pomocí výčtu, zpravidla úplného. Vhodnost zvoleného řešení je odvislá od způsobu fungování státní správy pověřené touto problematikou, zejména pak způsobem sankcionování případných porušení. V případě, že se jedná o úplný výčet nezbyvá orgánu aplikujícímu právo příliš možností pro výklad toho, na které osoby se stanovené povinnosti vztahují. Naopak v případě obecných definic je nutné nejprve výkladem vymezit, na které konkrétní funkcionáře úprava dopadá. Při konstruování právních norem je tedy vhodné pamatovat i na způsob, kterým jsou tyto normy aplikovány, a které orgány tak činí. Tomu je pak vhodné uzpůsobovat i strukturu a legislativně technické řešení této legislativy.

Druhý rozdílný přístup lze sledovat ve způsobu sankcionování případných porušení zákonem stanovených povinností veřejných funkcionářů. Jednou z možností je zvolit prostředky trestního práva, tou druhou jsou pak správní sankce. U některých zkoumaných úprav je možné vysledovat tendenci hodnotících orgánů (např. GRECO) kritizovat absenci správních sankcí. to přitom platí i v případě, že jsou případná porušení kryta sankcemi trestního práva. V tomto kontextu však nelze opomenout, že ustálená judikatura Evropského soudu pro lidská práva stanoví, že obvinění z přestupku, tedy procesu správního trestání, je trestním obviněním ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Ve světle této ustálené judikatury je pak namísto klást si otázku, nakolik je rozlišování mezi trestními a správními sankcemi ve vztahu k problematice střetu zájmů podstatné. Zdá se totiž, že mnohem důležitější než zvolená forma sankce, je funkčnost mechanismu a orgánů, které mají tyto sankce udělovat, popřípadě vymáhat. Pokud takový mechanismus nefunguje, forma a zvolené odvětví práva se zdá být druhotným.

Institucionální zakotvení a vymahatelnost právní úpravy

Ze srovnání jednoznačně vyplývá, že klíčem pro úspěšné právní úpravy je existence nezávislé instituce, která má dostatečné pravomoci a nástroje k vymáhání zavedených povinností. Taková instituce v některých zemích skutečně zásadním způsobem utváří celé prostředí. V České republice taková instituce chybí. Část pravomocí a gestorství zákona je sice v rukou Ministerstva spravedlnosti, to ale principiálně ze své pozice těžko může dosáhnout významných pozitivních posunů v praxi, protože nemá zajištěnou dostatečnou nezávislost a podmínky pro samostatný proaktivní přístup. Srovnatelná je situace se Španělskem, kde je samostatná agentura podřízeným útvarům ministerstva a ani tak nemá potřebnou nezávislost a možnosti řešit problematické situace. Do České republiky není vhodné přenášet systém založený čistě na parlamentní kontrole, proto je vhodné hledat inspiraci spíše ve Francii nebo v Chorvatsku, kde je zřízena nezávislá entita v podobě samostatných správních orgánů.

Česká republika dodržuje dobrou praxi ohledně existence zvláštního zákona týkajícího se střetu zájmů a v něm vymezené obecné definice střetu zájmů, ke které lze vztahovat konkrétní povinnosti a opatření. Jakékoliv snahy o reformy by měly tuto dobrou praxi zachovat a vycházet z ní.

Neslučitelnost funkcí a vedlejší činnosti

Zajímavé je zcela odlišné vnímání toho, jestli je možné, vhodné nebo dokonce nutné kumulovat funkce členství v zákonodárném a vrcholném výkonném orgánu. Ve většině zemí včetně České republiky je běžné, že členové vlády jsou zároveň zákonodárci. V Kanadě je dokonce povinností získanou nevolenou funkcí obhajovat v nejbližších volbách do parlamentu. Opačné vnímání převládá ve Francii, kde úprava obsahuje velice jasný příkaz oddělení těchto funkcí.

Neslučitelnosti veřejných funkcí jdou obecně v některých zemích daleko. Na druhou stranu v České republice i v několika dalších státech je běžná rozsáhlá kumulace funkcí napříč státní správou i samosprávami, což umožňuje držení dokonce až deseti a více funkcí. to je ve většině států s rozvinutou prevencí střetu zájmů nepředstavitelné a lidé zvyklí na takový přístup se oprávněně ptají, jak je možné věnovat se pořádně více než jedné funkci, která u národních zákonodárců běžně vyžaduje plnou pozornost. V České republice není nijak zakotven princip výlučného

vykonávání veřejných funkcí, ale alespoň u některých vrcholných funkcí by bylo namísto něco takového zvážit. Moderní česká legislativa je kritizována všemi stranami za nevalnou kvalitu, na což může mít kromě jiného vliv to, že zákonodárci v parlamentu věnují svůj čas mnoha jiným funkcím, o nichž někdy dokonce veřejně prohlašují, že jsou pro ně důležitější.⁴⁹³

Dostatečně není v Česku podchycen ani výkon jiných soukromých činností. Jsou sice dány některé zákazy vedlejších činností včetně podnikání, jedná se ale o nezbytné minimum, které by mělo být významně doplněno o další omezení po vzoru jiných států, přičemž přísnější než české předpisy jsou téměř všechny srovnávané právní úpravy. Česká úprava totiž nepamatuje na mnohé situace. Namísto by proto bylo obdobně jako v jiných úpravách podchytil účelové převody majetku na osoby blízké nebo omezit poskytování poradenství různých typů veřejným funkcionářem. Nadto je třeba revidovat, zda jsou nastavená pravidla pro ochrannou dobu funkční a vymahatelná. Česká úprava obsahuje specifická omezení pro členy vlády spočívající v zákazu ovládnutí médií, pobírání dotací a získávání veřejných zakázek, který se vztahuje i na jimi ovládané společnosti, což není ve všech státech standardem. Tato pravidla jsou pro prevenci střetu zájmů vhodná, ale je potřeba zajistit jejich funkčnost a vymahatelnost novelou zákona.

Pro Českou republiku je mimoto zásadní přijmout také pravidla pro lobbování. Inspirovat se lze v mnoha zemích. Hlavním hlediskem by měla být snaha o naplnění účelu zaváděných povinností – tedy aby bylo zjištěné, kdo a proč se s kterým veřejným funkcionářem sešel. Běžným standardem je zobrazení těchto informací ve veřejně dostupném otevřeném rejstříku.

Nástroje pro větší transparentnost

V drtivé většině případů musí veřejní funkcionáři ve srovnávaných státech podávat majetková priznání nebo informovat o svých dalších činnostech nebo zájmech. Je-li konkrétní oznamovací povinnost vyžadována, bývá rozsah oznamovaných informací typově dost podobný.

Zcela zásadní je především to, co se s učiněným oznámením následně děje. A to se v jednotlivých zemích liší. Některá oznámení jsou zcela k dispozici veřejnosti, někdy včetně podrobných majetkových poměrů. Jiná oznámení bývají odevzdávána v důvěrném režimu s ohledem na ochranu soukromí veřejných funkcionářů. Oba přístupy jsou přijatelné, pokud je jejich výběr nějak odůvodněný. Důvěrnost velice podrobných oznámení, která jsou přezkoumávána dohledovou institucí, dává smysl. Naopak by se nemělo přistoupit na účelové argumenty nejvyšších veřejných funkcionářů, kteří by mohli usilovat o utajení údajů v oznámení, která ani nemá kdo přezkoumávat. Naprosto zásadní je právě otázka, zda existuje nějaká instituce, která je oprávněna či ještě lépe povinna přezkoumávat a zda k tomu má dostatečné nástroje.

S tím souvisí také otázka, na kolik veřejných funkcionářů se mají oznamovací povinnosti vztahovat, případně zda se mají plošně vztahovat na všechny stejně. Tato úvaha musí vycházet ze specifík daného státu, například rozsahu autonomie nižších územních samosprávných celků nebo počtu místních samospráv. Čím výše veřejný funkcionář stojí, tím více by měl být povinen sdělovat o svých majetkových poměrech a zájmech. Takováto úvaha by měla proběhnout i v České republice, protože praxe ukazuje, jak kontroverzním tématem oznamovací povinnosti jsou. Dosaďadlná právní úprava příliš stratifikována není, přitom by to mohlo pomoci překlenout některé odůvodněné námitky a zároveň podpořit transparentnost tam, kde to je skutečně potřeba.

493 Stanovisko platformy Rozumné právo Tvorba legislativy vyžaduje zásadní změny ze dne 23. května 2022, dostupné zde: <https://www.rozumne-pravo.cz/cz/stanoviska/tvorba-legislativy-vyžaduje-zasadni-zmeny/>
WINTR, Jan. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. In: *Správní právo* č. 5–6/2020, str. 282–297. Dostupné zde: <https://www.wintr.cz/images/nouzovystavSpravnipravo2.pdf>
VEJVODOVÁ, Alžběta. V Česku se zákony vymýšlí od boku, politici se o jejich dopady většinou nezajímají. *Týdeník Ekonom*. 28. 1. 2021. Dostupné zde: <https://ekonom.cz/c1-66874620-v-cesku-se-zakony-vymysli-od-boku-politici-se-o-jejich-dopady-nezajimaji>

Příloha č. 1 – zadání komparativní studie

1.1 Komparativní studie

1.1.1 Záměr

Komparativní studie zejména:

- poskytne informace o právní úpravě střetu zájmů v jednotlivých státech,
- výše uvedené shrne a srovná se stavem v ČR, a
- poskytne přehled o příkladech dobré praxe v jednotlivých státech a v závěru studie uvede přehledné shrnutí identifikovaných příkladů dobré praxe.

Komparativní studie a její výstupy budou prezentovány na dvoudenní mezinárodní konferenci k problematice střetu zájmů, realizované v rámci projektu „PDP 5 – Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“.

1.1.2 Věcné zadání

Komparaci právní regulace v oblasti střetu zájmů provést s ohledem na osobní působnost předpisů u následujících subjektů (dále též „veřejných funkcionářů“):

- volení zástupci lidu – poslanci a senátoři (celostátní úroveň); starostové, radní a členové zastupitelstva (regionální a místní úroveň),
- členové vlády,
- vedoucí představitelé ústředních správních úřadů nebo správních úřadů s celostátní působností vykonávajících působnost v oblasti, v níž nevykonává působnost ministerstvo řízené členem vlády, zejm. v oblasti energetiky, telekomunikací, rozhlasového a televizního vysílání, hospodářské soutěže a dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, ochrany osobních údajů a hospodaření politických stran a hnutí.

Komparaci regulace u výše uvedených subjektů provést zejména v následujících oblastech:

- neslučitelnost funkcí (tzv. pravá inkompatibilita) – nemožnost souběhu některých veřejných funkcí, příp. zákaz pobírání odměny za více veřejných funkcí,
- neslučitelnost činností (tzv. nepravá inkompatibilita) – typicky omezení hospodářských aktivit některých veřejných funkcionářů (podnikání, vlastnictví určitého majetku, vlastnění médií, účast na veřejných zakázkách, příjem dotací apod.),
- povinnost oznamovat skutečnosti ze soukromého života veřejného funkcionáře (osobní zájem na věci projednávané nebo rozhodované orgány veřejné moci, podnikatelské a jiné hospodářské aktivity, majetek, příjmy, dary, závazky, nabídka zaměstnání, lobbying, aj.),
- přechodné období, tzv. „coolingoff period“ – zákaz po určitou dobu po skončení výkonu veřejné funkce vykonávat práci nebo obdobnou činnost u subjektu podnikajícího v oblasti působnosti orgánu veřejné moci, ve kterém veřejný funkcionář funkci vykonával (např. u subjektu, který byl uchazečem o veřejnou zakázku, o níž veřejný funkcionář ve funkci rozhodoval),
- obdobné povinnosti či zákazy, které jsou specifické pro jednotlivé porovnávané právní řády a které představují omezující zásah do práv nositelů veřejných funkcí.

1.1.3 Porovnávání států

ČR, Kanada, Francie, Rakousko, Německo, Polsko, Chorvatsko, Španělsko, Itálie, Norsko.

1.1.4 Minimální obsahové požadavky

V rámci komparace bude uvedeno zejména následující:

- právní síla právní úpravy (ústavní, zákonná, podzákonná úprava),
- konkrétní obsah právní úpravy (práva a povinnosti),
- komplexnost právní úpravy (jeden nebo více právních předpisů, vztahy obecnosti a speciality mezi právními předpisy),
- vymahatelnost právní úpravy (veřejnoprávní i soukromoprávní následky nedodržení povinností, faktická míra a úspěšnost vymáhání ze strany orgánů veřejné moci, především orgánů činných v trestním řízení a správních orgánů) a obecně fungování právní úpravy v praxi včetně rozhodovací praxe kompetentních orgánů,
- přehledné shrnutí identifikovaných příkladů dobré praxe.

1.1.5 Minimální kvalitativní a technické požadavky

- Minimální rozsah analýzy stanovuje Objednatel na 40 normostran.
- Studie bude dodána v elektronické podobě ve formátu „.doc“/„.docx“ textového editoru MS Word, případně v jiném otevřeném běžně dostupném formátu a ve 2 výtiscích.

1.1.6 Cílová skupina

- zaměstnanci veřejné správy, zejména Ministerstva spravedlnosti.

