



**K vybraným otázkám interpretace a aplikace ustanovení  
§ 4b a 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů**

**Ministerstvo spravedlnosti  
Odbor střetu zájmů a boje proti korupci**

Datum vydání: 10. 11. 2021

## Obsah

Úvod .....	3
Obecné shrnutí.....	3
Jak rozumět pojmům „ovládající“ a „ovládaná“ osoba v kontextu § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů? .....	4
Jak by se mělo přistupovat k aplikaci § 4b a § 4c v prostředí svěřenských fondů? .....	6
Jaký je vztah pojmu skutečného majitele a ovládající osoby obchodní společnosti?.....	7
Jaký mají údaje zapsané v evidenci skutečných majitelů význam při posuzování podmínek aplikace § 4b nebo § 4c zákona o střetu zájmů? Jak má poskytovatel dotace nebo zadavatel postupovat, aby zjistil naplnění těchto podmínek? .....	9
Které procesní nástroje mohou orgány aplikační praxe při posuzování aplikace § 4b nebo § 4c využít? .....	10
Proč není ze strany Ministerstva spravedlnosti vytvořen seznam veřejných funkcionářů, na které dopadá § 4b a 4c? .....	11

## 1. Úvod

Za účelem naplnění závazku metodického vedení vyplývajícího pro Ministerstvo spravedlnosti z Pravidel řízení a koordinace Dohody o partnerství a návazně na jednání, které se k této otázce uskutečnilo na půdě Ministerstva spravedlnosti za účasti zástupců Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva financí a Ministerstva průmyslu a obchodu dne 13. 9. 2021, Odbor střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti přistoupil ke zpracování tohoto souhrnného stanoviska ve formě odpovědi na vybrané otázky interpretace a aplikace ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů s cílem usnadnit aplikační postup poskytovatelů dotací a zadavatelů veřejných zakázek.

S ohledem na to, že Ministerstvo spravedlnosti není oprávněno provádět závazný výklad právních předpisů, a to ani v případě, kdy je jejich gestorem, je souhrnné stanovisko třeba vnímat toliko jako orientační (doporučující).

## 2. Obecné shrnutí

Předmětná zákonná úprava byla do zákona o střetu zájmů vložena novelou provedenou zákonem č. 14/2017 Sb., a to s účinností ke dni 9. 2. 2017. Znění ustanovení:

### § 2

#### Veřejný funkcionář

(1) Pro účely tohoto zákona se veřejným funkcionářem rozumí

- a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen "poslanec"),
- b) senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen "senátor"),
- c) člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády<sup>1)</sup>,  
(...)

### § 4b

Obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel nesmí obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání je neplatné.

### § 4c

Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla<sup>14)</sup> nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky<sup>15)</sup> obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.

Zákaz stanovený v § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů je aplikovatelný na případy obchodních společností, ve kterých veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.

Veřejným funkcionářem uvedeným v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů se rozumí člen vlády, popřípadě vedoucí ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády<sup>1</sup>. Obě citovaná ustanovení jsou shodná co do své hypotézy, liší se svojí dispoziční částí, když § 4b se vztahuje na problematiku zadávání veřejných zakázek, ustanovení § 4c pak na oblast poskytování dotací podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla [ustanovení v této souvislosti v poznámce pod čarou odkazuje na zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)] a investičních pobídek podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky [ustanovení v této souvislosti v poznámce pod čarou odkazuje na zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách)].

Za zmínku stojí, že citovaná ustanovení byla v roce 2020 podrobena testu ústavnosti. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.) neshledal jejich protiústavnost, naopak potvrdil legitimitu stanovených omezení<sup>2</sup> ve vztahu k vyjmenovaným veřejným funkcionářům.

### **3. Jak rozumět pojmům „ovládající“ a „ovládaná“ osoba v kontextu § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů?**

Pojmy *ovládané* a *ovládající osoby* vymezuje § 74 odst. 1 zákona o obchodních korporacích<sup>3</sup>. Ovládající osobou je osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo *uplatňovat* rozhodující vliv. Ovládající osobou může být jak osoba právnická, tak osoba fyzická, včetně státu či veřejnoprávní korporace. Ovládanou osobou pak zákon o obchodních korporacích rozumí vždy pouze obchodní korporaci.

*Ovládání* je v teorii<sup>4</sup> chápáno jako kvalifikovanější stupeň *ovlivnění*. Zatímco *ovlivnění* může být nahodilé a jednorázové, *ovládání* předpokládá možnost opakovaného uplatňování vlivu. Postačí samotná *možnost* uplatnění vlivu – pro kvalifikaci určité osoby jako osoby ovládající není nezbytné, aby tato osoba svého rozhodujícího vlivu skutečně využívala. Nutno podotknout, že se nemůže jednat o čistě *teoretickou* možnost uplatnění vlivu, ale musí jít o možnost *reálnou*, podloženou konkrétními skutečnostmi.<sup>5</sup> Využívá-li osoba svého

---

<sup>1</sup> Ministerstva a ústřední správní úřady vymezuje v § 1 (ministerstva) a v § 2 (jiné ústřední správní úřady) zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>2</sup> Z právních vět např.: „*Listina základních práv a svobod zaručuje základní práva a svobody všem jejich nositelům a může je omezit jen za stanovených podmínek. Stejně tak však stát má kompetenci stanovit pravidla organizace a výkonu veřejné moci. Má-li ten, kdo se hodlá ucházet o veřejnou funkci, možnost volby, zda se jim podřídí či ne, nemůže se dovolávat bez dalšího zásahu do základních práv a svobod, protože se nachází v odlišné pozici než ti jejich nositelé, kteří součástí veřejné moci nejsou.*“

<sup>3</sup> Ustanovení § 74 odst. 1 vymezuje pojmy užívané v souvislosti s *ovládáním* nejen pro účely zákona o obchodních korporacích, ale i pro účely zvláštních právních předpisů; jedná se tedy především o ustanovení povahy definiční (Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P.: Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 214).

<sup>4</sup> Např. Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P., *opak. cit.*, s. 214.

<sup>5</sup> DOLEŽIL, Tomáš. § 74 (Ovládání). In: LASÁK, Jan, Jarmila POKORNÁ, Zdeněk ČÁP, Tomáš DOLEŽIL aj. Zákon o obchodních korporacích: Komentář. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO90\_2012CZ. Dostupné v Systému ASPI.

rozhodujícího vlivu toliko čas od času, bude nutné vždy nejprve zkoumat, zda nejde o (nahodilé) ovlivňování.

Vliv přitom může být uplatňován též prostřednictvím jiné osoby či jiných osob (tj. nepřímo). Přímý vliv může být v praxi umožněn např. přímým podílem na hlasovacích právech nebo přímou účastí na rozhodovacích procesech v rámci různých druhů podílů. Nepřímým vlivem pak může být např. vliv vykonávaný prostřednictvím dceřiné společnosti či skrze dohodu o hlasovacích právech.<sup>6</sup>

Jak již bylo uvedeno, podle § 74 odst. 1 zákona o obchodních korporacích je ovládající osobou taková osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Existence možnosti uplatňovat rozhodující vliv na jednání či jiné chování obchodní korporace, ať už přímo či nepřímo, je tedy definičním znakem ovládající osoby. Pro konečné posouzení existence ovládání je tak třeba zkoumat, zda:

**a)** jednající má přímý nebo nepřímý vliv na jednání nebo jiné chování obchodní korporace, ať už tento vliv využívá, nebo nikoliv, a ev. též příčinnou souvislost mezi využitým vlivem a jednáním či jiným chováním obchodní korporace, a dále zda

**b)** tento vliv je ve vazbě na potencionální nebo skutečné, konkrétní jednání nebo jiné chování obchodní korporace *rozhodující*.

Posuzování existence ovládání mohou napomoci domněnky uvedené v § 75 zákona o obchodních korporacích<sup>7</sup>, s nimiž tento zákon spojuje postavení určité osoby jako osoby ovládající. Zmíněné domněnky jsou nicméně koncipovány jako domněnky vyvratitelné (srov. textaci „*má se za to*“), tedy domněnky, kde zákon připouští důkaz opaku. Výše popsání podmínky ad a) a b) lze z tohoto hlediska chápat jako jistý materiální korektiv, bez něhož nelze výskyt ovládání spolehlivě posoudit. Jinými slovy, existence vyvratitelné domněnky (již pojmově) nepostačí pro jednoznačný závěr o existenci a totožnosti ovládající osoby, jakkoliv důkaz opaku vždy musí přinést ten, jehož postavení coby osoby ovládající se posuzuje<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P.: Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 199.

<sup>7</sup> Ustanovení rozeznává následující domněnky: **(i)** *Má se za to, že ovládající osobou je osoba, která může jmenovat nebo odvolat většinu osob, které jsou členy statutárního orgánu obchodní korporace nebo osobami v obdobném postavení nebo členy kontrolního orgánu obchodní korporace, jejímž je společníkem, nebo může toto jmenování nebo odvolání prosadit.* **(ii)** *Má se za to, že osobou ovládající je ten, kdo nakládá s podílem na hlasovacích právech představujícím alespoň 40 % všech hlasů v obchodní korporaci, ledaže stejným nebo vyšším podílem nakládá jiná osoba nebo jiné osoby jednající ve shodě.* **(iii)** *Má se za to, že osoby jednající ve shodě, které společně nakládají podílem na hlasovacích právech představujícím alespoň 40 % všech hlasů v obchodní korporaci, jsou osobami ovládajícími, ledaže stejným nebo vyšším podílem nakládá jiná osoba nebo jiné osoby jednající ve shodě.* **(iv)** *Má se za to, že osobou ovládající nebo osobami ovládajícími je také ten, kdo sám nebo společně s osobami jednajícími s ním ve shodě získá podíl na hlasovacích právech představující alespoň 30 % všech hlasů v obchodní korporaci a tento podíl představoval na posledních 3 po sobě jdoucích jednáních nejvyššího orgánu této osoby více než polovinu hlasovacích práv přítomných osob.*

<sup>8</sup> Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P.: Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 215.

Obdobně též DOLEŽIL, Tomáš. § 75 (Domněnky určení ovládající osoby). In: LASÁK, Jan, Jarmila POKORNÁ, Zdeněk ČÁP, Tomáš DOLEŽIL aj. Zákon o obchodních korporacích: Komentář. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO90\_2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

Mimo vyvratitelných domněnek vypočtených v § 75 zákona o obchodních korporacích tento zákon zakotvuje dále normativní příkaz ohledně toho, kdo se rozumí ovládající a ovládanou osobou, v § 74 odst. 3, kde stanoví, že řídící osoba podle § 79 a většinový společník jsou vždy ovládajícími osobami. V případě většinového společníka nicméně zákon k tomuto dodává, že normativní příkaz neplatí, pokud vyvratitelné domněnky v § 75 stanoví jinak. Řečeným dodatkem tak zákon v konečném efektu pouze rozšiřuje výčet vyvratitelných domněnek uvedených v § 75 – většinového společníka nelze vždy a bez dalšího považovat za ovládající osobu. Naopak, jediným případem, kdy není zapotřebí zkoumat danost podmínek pro aplikaci vyvratitelných domněnek ani výše uvedené předpoklady sub a) a b), je případ, kdy tímto jednajícím je řídící osoba podle § 79 zákona o obchodních korporacích.

#### **4. Jak by se mělo přistupovat k aplikaci § 4b a § 4c v prostředí svěřenských fondů?**

Svěřenským fondem se podle § 1448 občanského zákoníku rozumí vyčleněný majetek z vlastnictví zakladatele tak, že ten svěří správci majetek k určitému účelu smlouvou nebo pořízením pro případ smrti a svěřenský správce se zaváže tento majetek držet a spravovat. Svěřenský fond není právnickou osobou a nemá právní subjektivitu. Vznikem svěřenského fondu toliko vzniká oddělené a nezávislé vlastnictví vyčleněného majetku, přičemž svěřenský správce je povinen se tohoto majetku a jeho správy ujmout. Majetek ve svěřenském fondu není ani vlastnictvím správce, ani vlastnictvím zakladatele, ani vlastnictvím osoby, které má být ze svěřenského fondu plněno (beneficienta).

Ustanovení § 1448 odst. 3 občanského zákoníku výslovně uvádí, že vlastnická práva k majetku ve fondu vykonává vlastním jménem na účet fondu svěřenský správce. Podle § 1456 občanského zákoníku svěřenskému správci náleží *plná* správa majetku ve svěřenském fondu. Do veřejného seznamu nebo do jiné evidence se svěřenský správce zapíše jako vlastník majetku ve svěřenském fondu s poznámkou „svěřenský správce“. V této souvislosti lze konstatovat, že zákonodárce dispozitivně svěřil rozhodující úlohu ve vztahu ke spravovanému majetku svěřenskému správci.

Jde-li o aplikaci zákazu uvedeného v § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů v relaci ke svěřenskému fondu, je na tomto místě třeba připomenout, že řečený zákaz dopadá pouze na obchodní společnosti, ve které sám veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti. Zákaz stanovený v § 4b či § 4c zákona o střetu zájmů se tedy svěřenského fondu netýká v tom smyslu a rozsahu, že svěřenský fond nelze považovat za ovládanou osobu, a to bez ohledu na to, zda je vůči takovému svěřenskému fondu vykonáván rozhodující vliv ve smyslu § 74 odst. 1 zákona o obchodních korporacích a bez ohledu na to, zda majetek vyčleněný do svěřenského fondu představuje v obchodní společnosti, která se účastní zadávacích řízení, resp. žádá o dotaci či investiční pobídku, alespoň čtvrtinový podíl ve smyslu § 4b či § 4c zákona o střetu zájmů.

Zatímco § 74 odst. 1 zákona o obchodních korporacích svým smyslem a účelem umožňuje přiznat svěřenskému fondu jakožto non-subjektu postavení ovládající osoby (jakkoliv zákon v této souvislosti hovoří o „osobě“), v případě ovládané osoby výslovně stanoví, že tomuto pojmu lze podřadit toliko obchodní korporace.<sup>9</sup> Pojmy ovládání, ovládající osoby a ovládané osoby jsou přitom pojmy definiční povahy a jsou zákonem o obchodních korporacích vymezeny nejen pro jeho účely, ale též pro účely zvláštních právních předpisů. Obdobný závěr vyplývá i z čl. 40 Legislativních pravidel vlády. Dodejme, že pojmu ovládané (nebo ovládající) osoby ve vazbě na svěřenské fondy neuzivá ani občanský zákoník, který institut svěřenských fondů do českého právního řádu zakotvil.

Jedinou situací, v níž lze ve vztahu ke svěřenským fondům uvažovat o aplikaci omezení stanoveného v § 4b či § 4c zákona o střetu zájmů, je tak situace, kdy je prostřednictvím svěřenského fondu (tedy nepřímo) vykonáván rozhodující vliv na obchodní korporaci (ovládanou osobu), která sama vlastní v obchodní společnosti, jež má být účastna zadávacího řízení, resp. jíž má být poskytnuta dotace či investiční pobídka, podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti. Jak již bylo řečeno, v prostředí ovládání lze vliv uplatňovat přímo i nepřímo, tedy i prostřednictvím jiné osoby či non-subjektu (svěřenského fondu, který sám může být i osobou ovládající – k tomu viz výše). Vždy je nicméně třeba pro úplný závěr o ovládání na všech úrovních ovládání (dochází-li k uplatňování vlivu nepřímo) zkoumat, zda tento vliv je ve vztahu k jednání nebo jinému chování ovládané osoby rozhodující a je s ním v přímé souvislosti; postačí přitom i pouhá možnost výkonu takového rozhodujícího vlivu.

## **5. Jaký je vztah pojmu skutečného majitele a ovládající osoby obchodní společnosti?**

V první řadě je nutné zdůraznit, že zákon o střetu zájmů s pojmem skutečného majitele nepracuje. Vypomoci si nelze bez dalšího ani příslušnými ustanoveními zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, která pro účely tohoto zákona vymezují pojem *skutečného majitele*, jímž rozumí každou fyzickou osobu, která je koncovým příjemcem nebo osobou s koncovým vlivem, a v případě svěřenských fondů také každou osobu zakladatele, svěřenského správce a beneficianta.

Vymezení skutečného majitele podle zákona o evidenci skutečných majitelů je tak sice částečně obdobné s vymezením ovládající osoby podle zákona o obchodních korporacích (pokud jde o vymezení rozhodujícího, resp. koncového vlivu), tato skutečnost však bez dalšího netituluje k aplikaci daných ustanovení analogicky a ztotožnění (resp. zaměnění) pojmu skutečného majitele s pojmem ovládající osoby na straně jedné a pojmu právnické osoby, svěřenského fondu či jiného právního uspořádání bez právní subjektivity s pojmem ovládané osoby na straně druhé. Důvodem je to, že nikoliv každý skutečný majitel je současně ovládající osobou, když pozici skutečného majitele lze naplnit jak skrze prvek přijímání prospěchu, tak skrze prvek kontroly (koncového vlivu). Mimoto skuteční majitelé určení na základě § 5 a 6

---

<sup>9</sup> Shodně k tomu též Štengllová, I., Havel, B., Cileček, F., Kuhn, P., Šuk, P.: Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 214.

zákona o evidenci skutečných majitelů nedisponují ani jedním materiálním prvkem (prospěchem či vlivem), ale jsou skutečnými majiteli z důvodu své formální funkce.

### Koncový příjemce

Podle § 3 odst. 2 zákona o evidenci skutečných majitelů založí pozici koncového příjemce, a tedy skutečného majitele, přímý nebo nepřímý podíl na zisku (jiných vlastních zdrojích nebo likvidačním zůstatku). Standardně každá osoba, která bude v obchodní společnosti držet větší než 25% podíl, bude jejím koncovým příjemcem, neboť taková osoba bude oprávněna získávat více než 25 % z celkového majetkového prospěchu tvořeného při činnosti nebo likvidaci obchodní společnosti. To platí za situace, že tento prospěch taková osoba dále nepředává, přičemž není-li prokázán opak (důkaz opaku by měl patrně přinést ten, komu svědčí domněnka), má se za to, že prospěch dále předáván není.

Podíl na hlasovacích právech ani podíl na základním kapitálu však vždy nemusí odpovídat podílu na prospěchu tvořeném při činnosti nebo likvidaci, a je proto potřeba vždy zkoumat pravidla pro rozdělování podílu na zisku nebo jiných vlastních zdrojích nebo na likvidačním zůstatku společnosti, jak jsou upravena ve „vnitřních předpisech“ této společnosti. Jako příklad lze uvést držení prioritních akcií nebo jiného druhu akcií, pro něž je ve stanovách upraveno, že se podíl na zisku určuje jinak než podle podílu na základním kapitálu. V takovém případě tedy držení většího než čtvrtinového podílu na základním kapitálu nedává záruku zisku většího než čtvrtinového podílu na celkovém majetkovém prospěchu tvořeném při činnosti akciové společnosti.

### Osoba s koncovým vlivem

Podíl na hlasovacích právech větší než 40 % (není-li zde stejný nebo větší podíl) založí domněnku ovládnutí podle § 75 odst. 2 zákona o obchodních korporacích, a tedy ukáže na osobu s koncovým vlivem (skutečného majitele). Podle § 4 odst. 1 zákona o evidenci skutečných majitelů platí, že každá ovládající fyzická osoba je současně osobou s koncovým vlivem v obchodní korporaci, a tedy jejím skutečným majitelem (zohledňovat přitom lze i další domněnky ovládnutí podle § 75 ZOK).

Překročení hranice 40 % je však třeba chápat jen jako aktivaci vyvratitelné domněnky o tom, že daná osoba je ovládající osobou. Pro konečný závěr o této otázce je však třeba materiálně posoudit, zda dotyčná osoba koncovým vlivem skutečně disponuje, aniž by jej musela fakticky vykonávat (viz výše). Na koncový vliv je třeba se v případě obchodních korporací dívat jako na rozhodující vliv podle zákona o obchodních korporacích [jak ostatně vyplývá z dikce § 4 odst. 1 zákona o evidenci skutečných majitelů]. Jde tedy o vliv, který je ve vztahu k právnímu jednání nebo jinému chování obchodní korporace – vedle případných jiných vlivů – tím rozhodujícím. O osobu s rozhodujícím (koncovým) vlivem tak nepůjde např. v případě, kdy v obchodní korporaci bude jiná osoba držet nadpoloviční podíl, nebo v případě, kdy osoba držící větší než 25% podíl bude přijímat stran výkonu hlasovacích práv pokyny od jiné osoby, neboť poté by osobami disponujícími rozhodujícím (koncovým) vlivem



byly právě osoba s nadpolovičním podílem, resp. osoba udílející pokyny stran výkonu hlasovacích práv.

Stojí ještě za pozornost, že je třeba rozlišovat podíl na základním kapitálu a podíl na hlasovacích právech, o kterém hovoří zákon o evidenci skutečných majitelů, neboť v prostředí obchodních společností mohou nastat situace, byť nikoliv obvyklé, kdy podíl na základním kapitálu nebude odpovídat podílu na hlasovacích právech (to bude standardně vyjádřeno v zakladatelském právním jednání).

### Shrnutí

Zatímco každá ovládající (fyzická) osoba je současně skutečným majitelem, v opačném sledu to neplatí, neboť pro kvalifikaci určité osoby coby skutečného majitele zákon rozeznává i další svébytná a nezávisle aplikovatelná kritéria, která nemají žádnou souvztažnost s přítomností rozhodujícího vlivu, a tedy nemohou ze své povahy zakládat postavení určité osoby jako osoby ovládající. Vždy je tak potřeba zkoumat, zda postavení skutečného majitele je založeno jeho koncovým vlivem ve smyslu § 4 zákona o evidenci skutečných majitelů (pak jde o ovládající fyzickou osobu), nebo jen koncovým příjmem ve smyslu § 3 zákona o evidenci skutečných majitelů či jinou skutečností předvídanou tímto zákonem (pak o ovládající fyzickou osobu jít nemusí).

## **6. Jaký mají údaje zapsané v evidenci skutečných majitelů význam při posuzování podmínek aplikace § 4b nebo § 4c zákona o střetu zájmů? Jak má poskytovatel dotace nebo zadavatel postupovat, aby zjistil naplnění těchto podmínek?**

Je potřeba rozlišovat formální zjišťování údajů v evidenci skutečných majitelů, které nemusejí odpovídat skutečnosti, od materiálního zkoumání skutkového stavu, které je pro posouzení naplnění hypotézy § 4b nebo 4c zákona o střetu zájmů klíčové. Je třeba vnímat, že evidence je primárně založena na ohlašovacím principu. V rámci zápisu sice probíhá kontrola toho, zda k zápisu navržené skutečnosti mají oporu v doložených dokumentech, faktický stav se však dopředně nezkoumá.

Údaje zapsané v evidenci skutečných majitelů tak mohou spíše indikovat stav, při kterém střet zájmů může nastat. Zkoumání naplnění podmínek pro aplikaci § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů, které je výlučně v kompetenci zadavatelů, resp. orgánů rozhodujících o poskytnutí dotace či investiční pobídky, nelze proto provádět pouhým nahlédnutím do evidence skutečných majitelů (či jiné veřejné evidence), nýbrž je třeba materiálně zkoumat znaky ovládnutí. Pro toto zkoumání příslušné právní předpisy zásadně přiznávají dotčeným aplikačním orgánům potřebné procesní nástroje (k tomu viz níže).

Obecně lze doporučit, aby poskytovatelé dotací a zadavatelé při zkoumání podmínek aplikovatelnosti § 4b nebo 4c prověřovali přímou nebo nepřímou majetkovou účast nebo jiné angažmá veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů v obchodní společnosti, která je žadatelem o dotaci nebo uchazečem o veřejnou zakázku,

pomocí údajů v obchodním rejstříku, evidenci skutečných majitelů, Centrálním registru oznámení či s využitím agregovaných informačních systémů nebo databází typu ARACHNE (využít lze však i jiné instrumenty, např. institut čestného prohlášení). Je vhodné prověřovat také případné kvalifikované angažmá veřejného funkcionáře v podobě postavení zakladatele, svěřenského správce, beneficianta nebo osoby vykonávající dohled nad správou ve svěřenském fondu, do něhož byla taková obchodní společnost vložena, a to primárně pomocí údajů v evidenci skutečných majitelů a evidenci svěřenských fondů.

V případě, že poskytovatel dotace nebo zadavatel zjistí angažmá veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů v obchodní společnosti, která je žadatelem o dotaci nebo uchazečem o veřejnou zakázku, nebo jeho kvalifikované angažmá ve svěřenském fondu, do něhož byla taková obchodní společnost vložena, lze doporučit následné materiální zkoumání přítomnosti rozhodujícího (koncového) vlivu veřejného funkcionáře na takovou obchodní společnost s využitím následujících procesních nástrojů.

#### **7. Které procesní nástroje mohou orgány aplikační praxe při posuzování aplikace § 4b nebo § 4c využít?**

V případě zadavatelů je možno využít zejména institut přizvání odborníka podle § 42 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle citovaného ustanovení zadavatel může pro své rozhodování použít i vyjádření tzv. přizvaných odborníků. Tato vyjádření mohou hrát roli jednak při samotné tvorbě zadávací dokumentace (v takovém případě nicméně zúčastněné osoby nemají postavení přizvaných odborníků podle § 42 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek *per se*, nýbrž osob, které se podílely na vypracování zadávací dokumentace), a jednak při hodnocení podaných nabídek, typicky ve zvlášť odborně složitých sektorech společenské činnosti (např. zakázky na informační technologie či specifické stavební práce), či v dalších oblastech rozhodování a provádění jiných úkonů podle odkazovaného zákona, které závisí na kvalifikovaném odborném posouzení. To se přitom může týkat i zkoumání podmínek pro aplikaci § 4b zákona o střetu zájmů ve skutkové rovině.

Bez významu v tomto ohledu není ani možnost zadavatele zadat zpracování znaleckého posudku nějakému ze znalců zapsaných v Evidenci znalců a tlumočnicků či jinému externímu subjektu, a to stran otázek, které by jinak mohly být předmětem posouzení ze strany přizvaného odborníka podle § 42 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek. To může být praktické např. v situaci, kdy zadavatel znalostí konkrétního odborníka, u něhož by přizvání přicházelo do úvahy, nedisponuje.

Znalec v daném případě může být konkrétně pověřen zkoumáním vztahů mezi uchazečem o veřejnou zakázku a osobami uvedenými v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů z hlediska existence rozhodujícího vlivu (ovládání) – nikoliv ve smyslu právního posouzení zkoumaného stavu (k tomu znalec být povolán nemůže), nýbrž ve smyslu zkoumání faktické kvality vlivu. Vycházet přitom může především z dokumentů poskytnutých samotným uchazečem o veřejnou zakázku a dále z dokumentů evidovaných ve sbírce listin obchodního rejstříku (zakladatelská právní jednání, stanovy, zprávy o vztazích, výroční zprávy, účetní závěrky) nebo jiných

dokumentů, vznikajících při činnosti obchodní společnosti (např. zápisy z jednání orgánů této společnosti).

V případě poskytovatelů dotací jde pak zejména o nástroje, které správním orgánům přiznává správní řád v ustanoveních o obstarávání podkladů pro vydání rozhodnutí a dokazování (§ 50 až 56). Mimo obligátního důkazu listinou lze i zde jmenovat dokazování znaleckým posudkem. Mimoto správní řád v § 51 odst. 1 připouští využití dalších důkazních prostředků, výslovně jím neupravených, jsou-li vhodné ke zjištění stavu věci (v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o dotaci). Jako podklady pro vydání rozhodnutí pak mohou sloužit kromě takto získaných důkazů a skutečností uvedených v žádosti o dotaci zejména další skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé (zjistitelné). Doložení mnohých skutečností může být požadováno taktéž po samotném žadateli o dotaci.

Je nicméně nutné upozornit, že využitím shora popsanych procesních nástrojů se zadavatel ani poskytovatel dotace nezbavují odpovědnosti za dodržení pravidel stanovených zákonem o zadávání veřejných zakázek, rozpočtovými pravidly či dalšími právními předpisy včetně předepsaných lhůt pro provádění jednotlivých úkonů.

## **8. Proč není ze strany Ministerstva spravedlnosti vytvořen seznam veřejných funkcionářů, na které dopadá § 4b a 4c?**

Ministerstvo spravedlnosti se setkává s požadavky na sestavení seznamu osob, na které dopadá zákaz vyplývající z § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů. Jakkoliv lze přisvědčit tomu, že existence centrálně vedeného a aktualizovaného seznamu by poskytovatelům dotací a zadavatelům ulehčila při jejich aplikační praxi, je potřeba upozornit, že pro takový postup neexistuje ve prospěch Ministerstva spravedlnosti právní opora.

Žádný zákon nezakotvuje formální kompetenci Ministerstva spravedlnosti k tomu, aby požadovaný seznam vytvořilo a uveřejnilo.<sup>10</sup> Ministerstvo spravedlnosti je sice správcem Centrálního registru oznámení (§ 13 odst. 1 zákona o střetu zájmů) a evidenčním orgánem pro oznámení veřejných funkcionářů s výjimkou soudců (§ 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů) a plní další úkoly vztahující se ke kontrolám jednotlivých typů oznámení či provádí kontroly výkonu přenesené působnosti, jak mu plyne z jeho postavení ústředního správního úřadu pro střet zájmů (§ 11 odst. 5 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky), avšak nemůže činit jiné úkony, než které mu zákon (popř. ve spojení s jinými právními předpisy) explicitně ukládá.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Může tomu tak být i proto, že by takové řešení představovalo v porovnání se situací, kdy si otázku naplnění podmínek aplikace § 4b nebo § 4c zákona o střetu zájmů posuzují sami zadavatelé a poskytovatelé dotací, zvýšené riziko výskytu korupce, střetu zájmů či klientelismu s potenciálem efektivně ovlivnit podobu centralizovaného seznamu a tím i výsledek aplikace zákona o střetu zájmů na úrovni centra, regionů i území.

<sup>11</sup> České právní prostředí neimplementuje tzv. teorii implicitních pravomocí, podle níž není nutné svěřovat kompetentnímu orgánu konkrétní pravomoci a působnost k výkonu dané agendy, postačí obecné formulování cíle, kterého má být dosaženo, a rozsah kompetencí je pak určen na základě potřeby dosažení tohoto cíle a je potenciálně

Tvorba seznamu osob, na které dopadá zákaz vyplývající z § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů, by tak kromě kolize se zásadou legality výkonu státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) představovala zpracování (osobních) údajů pro účel, který není zákonem předvídan, a tím představovala neoprávněné zpracování osobních údajů [srov. § 5 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, a taktéž např. čl. 5 odst. 1 písm. a) a b) GDPR<sup>12</sup>]. Takovou vadou by byla zatížena přinejmenším ta část seznamu, jež by vycházela z údajů, které nejsou veřejně dostupné (např. z tzv. majetkových příznání veřejných funkcionářů evidovaných v Centrálním registru oznámení).

Nad rámec výše uvedeného lze upozornit, že seznam by z principu nemohl být úplný a komplexní. Problematické je zejména určování vlastnictví podílu představujícího alespoň 25 % účasti společníka v akciové společnosti, které nepodléhá veřejně dostupné evidenci, protože by muselo být zjišťováno z tzv. majetkových příznání dotčených veřejných funkcionářů, která však mají povahu čestných prohlášení. V případě získávání informací z evidence skutečných majitelů je zase třeba vnímat, že je založena na evidování údajů hlášených evidujícími osobami k určitému okamžiku, přičemž kontrola těchto údajů je z povahy věci omezená (zkoumá se, zda mají skutečnosti oporu v doložených písemnostech). Jistými kompetencemi v tomto ohledu sice disponuje např. Finanční analytický úřad (srov. např. § 15a zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a § 8 odst. 4 zákona o evidenci skutečných majitelů), tyto však pro daný účel nejsou dostatečné. Bez významu není ani to, že povinné subjekty mohou v případech faktického uplatňování koncového vlivu (např. na základě rodinné příslušnosti nebo jiných osobních vazeb) přistupovat k povinnosti zápisu skutečného majitele do evidence spíše zdrženlivě, a to mimo jiné se zřetelem k relativně vyšší míře nepřezkoumatelnosti přítomnosti koncového vlivu ve srovnání s případy jeho formálního uplatňování, např. prostřednictvím limitního podílu na hlasovacích právech.

V popsané situaci není možné připustit, aby vytvořený seznam představoval jediné nebo rozhodující kritérium pro určení personální působnosti § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů v daném čase a nahrazoval tak postupy materiálního zkoumání, jež jsou popsány výše a za něž jsou odpovědní zadavatelé a poskytovatelé dotací v řízení o zadání veřejné zakázky nebo o poskytnutí dotace.

---

neomezený. V současnosti z této teorie vychází např. doložka flexibility zakotvená v čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>12</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).