



Ministerstvo
spravedlnosti

Vybrané otázky výkladu a aplikace

§ 4b a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Ministerstvo spravedlnosti

Odbor střetu zájmů a prevence korupce

Datum vydání: 10. 11. 2021

Datum aktualizace: 15. 9. 2026

Obsah

1. Úvod.....	3
2. Obecné shrnutí	3
3. Jak rozumět pojmům „ovládající“ a „ovládaná“ osoba v kontextu § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů?	5
4. Jak by se mělo přistupovat k aplikaci § 4b a § 4c v prostředí svěřenských fondů?.....	7
5. Jaký je vztah pojmu skutečného majitele a ovládající osoby obchodní společnosti?.....	9
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?	10
7. Které procesní nástroje mohou orgány aplikační praxe při posuzování aplikace § 4b nebo § 4c využít?	11
8. Proč není ze strany Ministerstva spravedlnosti vytvořen seznam veřejných funkcionářů, na které dopadá § 4b a § 4c?	12

1. ÚVOD

Tento dokument, který byl zpracován Odborem střetu zájmů a prevence korupce Ministerstva spravedlnosti, se věnuje vybraným otázkám interpretace a praktické aplikace § 4b a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

Materiál má sloužit jako praktická metodická pomůcka pro zadavatele veřejných zakázek, poskytovatele dotací a další orgány aplikační praxe. Jeho cílem je nabídnout základní vodítka pro zjišťování skutkového stavu, hodnocení údajů z veřejných evidencí, posuzování přímého i nepřímého ovládnutí a přezkoumatelné odůvodnění závěrů podle § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů.

Nejedná se o závazný právní výklad ani pokyn pro rozhodování v jednotlivých věcech. Nenahrazuje individuální posouzení konkrétního případu příslušným zadavatelem, poskytovatelem dotace nebo jiným orgánem aplikační praxe.

V případě potřeby konzultace je možné se obrátit na emailovou adresu Odboru střetu zájmů a prevence korupce: osz@msp.gov.cz. Metodické materiály a aktuality jsou zveřejňovány na msp.gov.cz.

2. OBECNÉ SHRNUTÍ

Pravidla v § 4b a § 4c byla do zákona o střetu zájmů vložena novelou provedenou zákonem č. 14/2017 Sb., a to s účinností ke dni 9. 2. 2017. Ustanovení § 4c prošlo novelizací, jež byla zrušena nálezem Ústavního soudu¹.

§ 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 vlády¹, (...)

§ 4b

¹ Jednalo se o novelu účinnou od roku 2024 (zákon č. 253/2023 sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony), která u daného ustanovení pracovala s pojmem *skutečného majitele*. Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (427/2024 Sb.) byly podstatné části této novely zrušeny z důvodu vad legislativního procesu. Ústavní soud se věcnou správností úpravy nezabýval. Důsledkem nálezu bylo obnovení „původní“ právní úpravy, tedy návrat ke znění § 4c účinnému před touto novelou, založenému na kritériu veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládané osoby.

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 pravidla¹⁴⁾ nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky¹⁵⁾ 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 podle § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů dopadá na obchodní společnosti, v nichž veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) tohoto zákona, nebo osoba jím ovládaná, 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 vlády². Obě citovaná ustanovení jsou shodná co do své hypotézy, tedy v otázce, na koho dopadají, 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 [poznámka 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 [poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách)]. Nicméně, zákaz podle § 4c se nevztahuje pouze na poskytování dotací podle rozpočtových pravidel, ale rovněž na **poskytování nenárokových dotací podle dalších zákonů vztahujících se k rozpočtovým pravidlům** v materiálním smyslu³.

Zákazy a omezení § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů **nedopadají na všechny veřejné funkcionáře**. Týkají se členů vlády nebo vedoucích jiných ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády.

² 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, ve znění pozdějších předpisů.

³ Uvedené vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 59/2025-98 ze dne 12. 9. 2025, z právních vět např.: *III. Zákaz uvedený v § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, se nevztahuje pouze na poskytování dotací podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ale rovněž na poskytování nenárokových dotací dle dalších zákonů vztahujících se k rozpočtovým pravidlům v materiálním smyslu, tedy i podle zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.*

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 omezení⁴ 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 korporacích⁵. 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 teorii⁴ 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*,

Příklad:

Veřejný funkcionář nevlastní podíl ve společnosti A, která žádá o dotaci. Je však jediným společníkem společnosti B. Společnost B vlastní 30% podíl ve společnosti A a podle společenské smlouvy může svými hlasovacími právy významně ovlivňovat rozhodování společnosti A. V takové situaci je třeba posoudit, zda veřejný funkcionář prostřednictvím společnosti B nepřímo uplatňuje rozhodující vliv na společnost A. Pro aplikaci § 4b nebo § 4c zákona o střetu zájmů není rozhodující jen formální zápis v evidencích ani to, zda veřejný funkcionář svůj vliv fakticky vykonal. Podstatné je, zda má reálnou možnost tento rozhodující vliv uplatnit. Pokud ano, může být společnost B považována za osobu ovládanou veřejným funkcionářem a její 30% podíl ve společnosti A je třeba zohlednit při posouzení zákazu podle § 4b nebo § 4c.

IV. Veřejný funkcionář ve smyslu [§ 2 odst. 1 písm. c\)](#) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, je ovládající osobou dle [§ 4c](#) tohoto zákona, pokud může v obchodní korporaci (ovládané osobě) vykonávat přímo či nepřímo rozhodující vliv. Nepřímý vliv lze přitom vykonávat rovněž prostřednictvím svěřenských fondů, do nichž veřejný funkcionář vložil svou majetkovou účast na ovládané osobě. To za předpokladu, že si zachová možnost tyto svěřenské fondy přímo či nepřímo řídit (resp. je ovládat).

⁴ 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.“

⁵ 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). ⁴ Např. Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P., opak. cit., s. 214.

podloženou konkrétními skutečnostmi.⁶ Využívá-li osoba svého rozhodujícího vlivu 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.⁷

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 korporacích⁸, s nimiž tento zákon spojuje postavení určité osoby jako osoby ovládající. Zmíněné domněnky jsou nicméně koncipovány jako domněnky

Příklad:

Obchodní společnost žádá o dotaci podle § 4c zákona o střetu zájmů. Z podkladů vyplývá, že jiná osoba nakládá se 40 % hlasovacích práv v této společnosti. Tím se uplatní vyvratitelná domněnka podle § 5 odst. 2 zákona o obchodních korporacích, že jde o osobu ovládající. Tento závěr však nemusí obstát bez dalšího. Pokud například jiný společník samostatně nakládá s vyšším podílem hlasovacích práv, anebo posuzovaná osoba prokáže, že vzhledem ke stanovám, akcionářské dohodě nebo jinému závaznému ujednání nemůže reálně prosadit rozhodující vliv na jednání obchodní společnosti, je třeba domněnku hodnotit společně s těmito okolnostmi. Pro závěr o ovládání proto nestačí pouze mechanicky zjistit procentní podíl hlasovacích práv; je nutné posoudit, zda má posuzovaná osoba skutečnou možnost přímo nebo nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Důkaz opaku však musí předložit osoba, jejíž postavení jako osoby ovládající se posuzuje.

⁶ 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.

⁷ Štenglová, I., Havel, B., Cileček, F., Kuhn, P., Šuk, P.: Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 199.

⁸ 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

vyvratitelné (srov. textaci „*má se za to*“), tedy domněnky, kde zákon připouští důkaz opaku. Výše popsané 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 posuzuje⁸.

Vedle vyvratitelných domněnek uvedených v § 75 zákona o obchodních korporacích je třeba zohlednit také § 74 odst. 3 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení jsou řídící osoba podle § 79 a většinový společník vždy považováni za osoby ovládající. U většinového společníka však zákon výslovně stanoví výjimku pro případy, kdy z domněnek podle § 75 plyne něco jiného. V důsledku toho nelze většinového společníka vždy mechanicky a bez dalšího označit za ovládající osobu; i zde je nutné přihlédnout k pravidlům vyvratitelných domněnek a k materiálnímu posouzení rozhodujícího vlivu. Ovládající osobou např. nebude většinový společník (z hlediska podílu na základním kapitálu), pokud nebude mít relevantní podíl na hlasovacích právech. Jedinou situací, kdy již není třeba zkoumat splnění domněnek podle § 75 ani výše uvedených podmínek přímého či nepřímého rozhodujícího vlivu, je případ řídící osoby 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 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

Příklad:

Společnost žádá o dotaci podle § 4c zákona o střetu zájmů. V evidenci skutečných majitelů je u ní jako skutečný majitel uvedena fyzická osoba, protože je koncovým příjemcem – má právo na více než 25 % podílu na zisku. To však samo o sobě neznamená, že tato osoba společnost také ovládá. Poskytovatel dotace proto nemůže vycházet pouze ze zápisu v evidenci skutečných majitelů, ale musí zkoumat, z jakého důvodu byla osoba jako skutečný majitel zapsána. Pokud je její postavení založeno jen na právu na majetkový prospěch, nemusí jít o ovládající osobu. Jiný závěr by přicházel v úvahu tehdy, pokud by osoba měla koncový vliv, tedy reálnou možnost

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. ⁸ 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.

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.

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 pouze obchodní korporace.⁹

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu z roku 2025 by pojem „ovládaná osoba“ měl být ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů (jakož i dalších ustanoveních zákona o střetu zájmů) chápán spíše v obecnějším smyslu tak, že označuje subjekt nebo mechanismus, jehož prostřednictvím je vykonáván vliv a jenž v žádném případě není omezen na kategorii obchodních korporací ve smyslu zákona o obchodních korporacích¹⁰. Omezovat rozsah tohoto pojmu pouze na obchodní korporace by umožnilo snadno obejít zákaz v § 4c zákona o střetu zájmů.¹¹

Z výše uvedeného vyplývá, že není apriori vyloučeno, aby byl ovládanou osobou ve smyslu § 4c zákona o střetu rovněž svěřenský fond. K uvedenému závěru dospěla Evropská komise¹², stejně jako Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku a aprobovaném usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 3359/25 ze dne 17. 12. 2025.

„Nejvyšší správní soud shrnuje, že veřejný funkcionář je ovládající osobou ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů tehdy, pokud může v obchodní korporaci (ovládané osobě) vykonávat přímo či nepřímo rozhodující vliv. Nepřímý vliv lze přitom vykonávat rovněž prostřednictvím svěřenských fondů, do nichž veřejný funkcionář vložil svou majetkovou účast na ovládané osobě. To za předpokladu, že si veřejný funkcionář zachová možnost tyto svěřenské fondy přímo či nepřímo řídit, resp. je ovládat.“

(bod 78 odůvodnění rozsudku NSS 1 Afs 59/2025 – 98 ze dne 12.9. 2025)

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

¹⁰ Viz rozsudek NSS 1 Afs 59/2025-98 ze dne 12. 9. 2025 (blíže viz odst. 76 odůvodnění a násl.)

¹¹ Např. tak, že by veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů svůj podíl v obchodní společnosti ve výši nejméně 25 % vložil do svěřenského fondu, který by fakticky ovládal.

¹² Viz Konečné stanovisko po předložení zprávy smírčího orgánu ve věci č. 21/CZ/895.

5. JAKÝ JE VZTAH POJMU SKUTEČNÉHO MAJITELE A OVLÁDAJÍCÍ OSOBY OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI?

V prvé řadě je nutné zdůraznit, že zákon o střetu zájmů s pojmem skutečného majitele nepracuje. Samotná skutečnost, že je určitá osoba zapsána v evidenci skutečných majitelů, proto bez dalšího neznamená, že jde současně o osobu ovládající ve smyslu zákona o obchodních korporacích nebo že jsou splněny podmínky pro aplikaci § 4b či § 4c zákona o střetu zájmů.

Podle zákona o evidenci skutečných majitelů je skutečným majitelem fyzická osoba, která právní osobou nebo právní uspořádání v konečném důsledku vlastní nebo kontroluje. U korporací je pozice skutečného majitele zpravidla založena buď existencí přímého či nepřímého podílu přesahujícího zákonem stanovenou hranici, nebo možností uplatňovat rozhodující vliv na jejich fungování. Skutečnými majiteli mohou být také fyzické osoby určené na základě zvláštních pravidel o náhradním skutečném majiteli (§ 5 zákona o evidenci skutečných majitelů) či o formálním skutečném majiteli (§ 6 zákona o evidenci skutečných majitelů). Formální skutečné majitele pak lze identifikovat pouze u fondů, ústavů, jim podobných právnických osob a u právních uspořádání.

Vymezení skutečného majitele je tak sice zčásti obdobné vymezení ovládající osoby podle zákona o obchodních korporacích, neboť oba instituty pracují s prvkem rozhodujícího vlivu, nelze je však ztotožňovat. Důvodem je skutečnost, že postavení skutečného majitele může být založeno i na jiných kritériích než na existenci rozhodujícího vlivu. Ne každý skutečný majitel proto bude současně osobou ovládající.

PODÍL JAKO ZÁKLAD POSTAVENÍ SKUTEČNÉHO MAJITELE

Podle § 4 zákona o evidenci skutečných majitelů je skutečným majitelem mimo jiné fyzická osoba, která přímo nebo nepřímo disponuje podílem větším než 25 % na korporaci, na hlasovacích právech nebo na právu na podíl na zisku, jiných vlastních zdrojích či likvidačním zůstatku. Taková osoba se stává skutečným majitelem, aniž by současně musela být schopna korporaci ovládat nebo v ní uplatňovat rozhodující vliv.

Je proto možné, že určitá osoba bude skutečným majitelem pouze z důvodu své významné majetkové účasti, avšak nebude osobou ovládající ve smyslu § 74 zákona o obchodních korporacích. Samotné překročení hranice 25 % tak bez dalšího nestačí pro závěr o existenci ovládání.

UPLATŇOVÁNÍ ROZHODUJÍCÍHO VLIVU

Vedle podílu může být skutečným majitelem také osoba, která přímo nebo nepřímo uplatňuje rozhodující vliv na korporaci. V případě obchodních korporací zákon o evidenci skutečných majitelů výslovně vychází z institutu ovládání podle zákona o obchodních korporacích. Každá fyzická osoba, která je ovládající osobou, je proto současně skutečným majitelem.

Osoby, jejichž postavení skutečného majitele je založeno právě na možnosti uplatňovat rozhodující vliv, budou zpravidla současně naplňovat znaky ovládající osoby relevantní i pro aplikaci § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů. Ani zde však nelze rezignovat na materiální posouzení konkrétních skutkových okolností. Rozhodující je existence reálné možnosti

prosazovat vlastní vůli při rozhodování obchodní korporace, nikoli pouze formální evidence určité osoby v registrech.

Shrnutí

Zatímco každá fyzická osoba, která je ovládající osobou obchodní korporace, bude zpravidla současně jejím skutečným majitelem, opačný vztah neplatí. Postavení skutečného majitele může být totiž založeno nejen existencí rozhodujícího vlivu, ale i samotným významným přímým nebo nepřímým podílem či dalšími skutečnostmi předvídanými zákonem o evidenci skutečných majitelů. Při aplikaci § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů je proto vždy nezbytné zkoumat, zda konkrétní skutečný majitel současně disponuje postavením ovládající osoby ve smyslu zákona o obchodních korporacích. Pouhý zápis v evidenci skutečných majitelů k takovému závěru nepostačuje.

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 podmínek § 4b nebo 4c zákona o střetu zájmů klíčové. Je třeba vnímat, že evidence je primárně založena na ohlašovacím principu. V rámci zápisu do evidence probíhá kontrola toho, zda k zápisu navržené skutečnosti mají oporu v doložených dokumentech. Průběžně se také řeší v evidenci zjištěné nesrovnalosti. Z povahy věci však zápis v evidenci nemusí reflektovat skutečný stav, který se v čase může měnit.

Údaje zapsané v evidenci skutečných majitelů tak mohou indikovat stav, při kterém střet zájmů může nastat. Při 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 vždy spoléhat výhradně na údaje v evidenci skutečných majitelů. Je třeba zkoumat, zda jsou naplněny znaky ovládání (včetně využití vyvratitelných domněnek). 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, beneficienta nebo osoby vykonávající dohled nad správou ve svěřenském

fondy, 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 konkretizované materiální zkoumání přítomnosti rozhodujícího vlivu (ovládání) 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 uvedeného 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.

Shrnutí:

Přizvaný odborník
Zadavatel může využít odborné vyjádření podle § 42 odst. 3 ZZVZ.

Znalecký posudek
Znalec může posoudit skutkové vztahy a faktickou kvalitu vlivu.

Podklady k posouzení
Využít lze zejména dokumenty od uchazeče, obchodní rejstřík, sbírku listin, stanovy, zprávy o vztazích, výroční zprávy, účetní závěrky a zápisy z jednání orgánů společnosti.

Nástroje správního řízení
Poskytovatel dotace může využít dokazování a obstarávání podkladů podle § 50 až 56 správního řádu.

Další zdroje informací
Podklady od jiných orgánů, skutečnosti známé z úřední činnosti, obecně známé skutečnosti nebo údaje vyžádané od žadatele.

Odpovědnost orgánu zůstává
Odborník ani znalec nenahrazují právní posouzení. Za zákonný postup odpovídá zadavatel nebo poskytovatel dotace.

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 uložených ve sbírce listin obchodního rejstříku (zakladatelská právní jednání, stanovy, zprávy o vztazích, výroční zprávy, účetní závěrky) nebo jiných dokumentů (např. zápisy z jednání orgánů obchodní 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. Správní řád též 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 nezabývají 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 SPRÁVEDLNOSTI VYTVOŘEN SEZNAM VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ, NA KTERÉ DOPADÁ § 4B A § 4C?

Ministerstvo spravedlnosti se setkává s požadavky na vytvoření seznamu osob, na které dopadá zákaz podle § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů. Ačkoli by takový centrální a aktualizovaný seznam mohl zadavatelům a poskytovatelům dotací usnadnit aplikační praxi, k jeho vytvoření není zákonná opora.

Žádný zákon Ministerstvu spravedlnosti nesvěřuje pravomoc takový seznam vytvořit a zveřejnit. Ministerstvo je sice správcem Centrálního registru oznámení (§ 13 odst. 1 zákona o střetu zájmů), evidenčním orgánem pro oznámení veřejných funkcionářů s výjimkou soudců (§ 14 odst. 1 téhož zákona) a ústředním správním úřadem pro oblast střetu zájmů (§ 11 odst. 5 zákona č. 2/1969 Sb.), může však činit jen úkony, které mu zákon výslovně ukládá.

Vytvoření takového seznamu by proto naráželo na zásadu legality výkonu státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) a současně by mohlo představovat zpracování osobních údajů pro zákonem nepředvídaný účel, tedy neoprávněné zpracování osobních údajů [srov. § 5 zákona

č. 110/2019 Sb. a čl. 5 odst. 1 písm. a) a b) GDPR]. To by platilo zejména u údajů neveřejné povahy, např. z majetkových přiznání vedených v Centrálním registru oznámení.

Seznam by navíc nemohl být úplný ani spolehlivý. Zejména vlastnictví alespoň 25% podílu v akciové společnosti není vždy zjistitelné z veřejných evidencí a údaje v evidenci skutečných majitelů nemusí být vždy aktuální. Evidence skutečných majitelů může poskytnout důležité informace (indicie), ale nemůže nahradit materiální posouzení skutečného stavu.

Takový seznam by proto nemohl být jediným ani rozhodujícím kritériem pro určení osobní působnosti § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů. Rozhodné zůstává individuální materiální posouzení, za které odpovídají zadavatelé a poskytovatelé dotací v konkrétním řízení.