

Prosazování
efektivního
protikorupčního
institucionalního rámce
v zemích střední
a východní Evropy.

STŘET

ZÁJMŮ



ANALÝZA VYMAHATELNOSTI ZÁKONNÝCH ÚPRAV STŘETU ZÁJMŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Lenka Petráková
Autorka

Jan Sommer
Grafická úprava

Mgr. Daniel Dolenský
Překlad

Anna Novotná
Jazyková korektura

ISBN: 978-80-905762-9-2

Publikace vznikla v roce 2014.

www.oziveni.cz
www.bezkorupce.cz

*Analýza vznikla s finanční podporou Evropské komise a Mezinárodního visehradského fondu.
Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory autorů a Evropská komise
ani Mezinárodní visehradský fond neodpovídá za jakékoliv užití informací
v publikaci obsažených.*



OBSAH

1.	Úvod	5
2.	Cíl a rozsah analýzy, vymezení pojmů	6
2. 1.	Střet zájmů v právních předpisech	6
2. 2.	Institucionální dohled, monitoring a vyhodnocování	6
2. 3.	Sankce	6
2. 4.	Metodické vedení, vzdělávání	6
2. 5.	Transparentnost a zapojení veřejnosti	6
3.	Shrnutí	8
4.	Doporučení	13

1. ÚVOD

Co přesně rozumět pod pojmem střet zájmů? Existuje jednotná, obecně přijímaná, definice? Na tyto otázky neexistuje jednoznačná odpověď. Také proto, že jednotnou definici ovlivňují možné odlišnosti v morálních standardech ve společnosti a také jejich vývoj v čase. Nalezneme řadu různých přístupů, jak střet zájmů řešit. Mezinárodní organizace poskytují obecná pravidla, která jsou přebírána a do praxe zaváděna řadou mezinárodních i národních institucí jako východisko jejich interních kodexů. Stejně rozdílné jsou i mechanismy pro definování střetu zájmů, míra regulace a její vymáhání v členských zemích EU, kde většina států má vlastní pravidla a standardy, stejně jako případná omezení. Míra pravidel a vyšší standardy a s tím související rozsáhlejší opatření jako prostředek k omezení neetického jednání a zvýšení důvěry veřejnosti jsou široce diskutovány.

OECD¹ například rozlišuje:

- i) Aktuální střet zájmů: Současné povinnosti a odpovědnosti veřejného funkcionáře jsou v přímém střetu s jeho soukromými zájmy;*
- ii) Zdánlivý střet zájmů: Jeví se že, soukromé zájmy veřejného funkcionáře by mohly nepatříčně ovlivnit výkon jeho povinností, ale ve skutečnosti se to neděje;*
- iii) Potenciální střet zájmů: Soukromé zájmy veřejného činitele představují potenciální ovlivnění v případě, že by se jich povinnosti veřejného činitele týkaly.*

Střet zájmů nastává u osob, které jsou držiteli veřejné moci a u nichž v rozhodování dochází k rozporu mezi zájmem osobním a veřejným, který mají hájit. S větším či intenzivnějším propojením či kontaktem mezi veřejným a soukromým sektorem narůstají potenciální střety zájmů. Jedná se o standardní situaci, do které se veřejní funkcionáři běžně dostávají. Proto je existence záruk, že veřejný zájem bude hájen a nestrannost jednání a rozhodování bude zachována, nezbytná. Převážná většina členských států EU k regulaci střetu zájmů přistupuje formou zákona a pro jednotlivé instituce má vlastní pravidla².

V reakci na skandály spojené se zneužíváním veřejných prostředků roste tlak veřejnosti střet zájmů lépe regulovat.

¹ OECD, 2003: Managing conflict of interest in the public sector, dostupné on-line <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf#page=57>, vlastní překlad

² Viz výsledky studie Commission's Bureau of European Policy Advisers http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf#page=10

2. CÍL A ROZSAH ANALÝZY, VYMEZENÍ POJMŮ

Cílem analýzy vymahatelnosti střetu zájmů v českém prostředí není přinést porovnání či hodnocení legislativy týkající se střetu zájmů jako celku, ale soustředit se na konkrétní aspekt funkčnosti právního předpisu, na jeho vymahatelnost. Což souvisí se základní představou, že samotná existence právního předpisu není jediným kritériem, který bychom při hodnocení funkčnosti legislativy měli posuzovat. Zavedení právního předpisu do praxe, bez ohledu na jeho úroveň kvality nebo rozsah, závisí více či méně na institucionálních mechanismech vymahatelnosti.

Aby byla jakákoli právní norma funkční, musí obsahovat podmínky vymahatelnosti, jinak je její praktická účinnost omezená. Na institucionální mechanismus vymahatelnosti se zaměříme vzhledem k:

- i) podmínkám obsaženým v zákonných ustanoveních jako nezbytném předpokladu jakékoli další implementace, a*
- ii) způsobu, jakým jsou tyto podmínky v praxi uplatňovány.*

Mezi základními podmínkami vymahatelnosti budeme sledovat tyto oblasti:

- Institucionální dohled, monitoring a vyhodnocování

Zaměříme se na otázky spojené s existencí dohledové instituce, která má dodržování zákonných ustanovení ke střetu zájmů v kompetenci a na způsob monitoringu dodržování těchto ustanovení např. jak probíhá a zda existují odlišnosti v monitoringu různých okruhů osob. Vyhodnotíme její kompetence, pravomoce a kapacity i z hlediska nezávislosti obsazování míst v této instituci. Věnovat se budeme otázce kontrolních mechanismů, řízení střetu zájmů, vč. porušení zákonných opatření a jejich řešení v praxi. Položíme si otázku účinnosti majetkových oznámení vzhledem k jejich kontrole.

- Sankce

Sankce za porušení ustanovení zákona jsou podstatnou podmínkou vymahatelnosti, neboť mohou mít i silný preventivní účinek. Výsledky kontrolních šetření, které nejsou doprovázeny účinnými postihy, se v praxi ukázaly neefektivními³. Přineseme přehled existujících sankcí za porušení zákonných ustanovení i způsob jejich uplatňování v praxi na dostupných příkladech. Pokusíme se vyhodnotit možnosti či kapacitu dohledových orgánů uplatnit další opatření v konkrétních případech, která jsou současnou legislativou nedostatečně řešena, bez nutnosti změny legislativy.

- Metodické vedení, vzdělávání

Funkční poradenství či vzdělávání ke střetu zájmů i související legislativou je možností, jak zlepšit vymahatelnost legislativy předcházením jejího porušení. Zkoumat budeme dostupnost poradenství, vzdělávacích materiálů, školení i otázku důvěrnosti poradenství.

- Transparentnost a zapojení veřejnosti

Legislativa týkající se střetu zájmů má za cíl hájit a chránit veřejný zájem. Dostupnost informací o osobních zájmech veřejných činitelů je podstatnou podmínkou funkční veřejné kontroly. Zaměříme se na otázky veřejnosti a dostupnosti informací o osobních zájmech veřejných činitelů, např. majetkových přiznání, možnosti aktivně se zapojit do kontroly, popř. možnosti podání podnětů pro porušení zákona nebo dostupnosti informací o řízení při porušení zákona.

Pro účely analýzy se budeme zabývat otázkou střetu zájmů s ohledem na tyto skupiny veřejných činitelů:

- Členové obou komor Parlamentu ČR
- Členové vlády ČR
- Členové zastupitelstev obcí i krajů (tj. volení představitelé na úrovni samospráv)
- Soudci a státní zástupci
- Státní zaměstnanci (úředníci) s výkonnými pravomocemi a finanční odpovědností na 1. a 2 úrovni řízení ve státní správě
- Vrcholní manažeři (1. a 2. stupeň řízení) organizací založených veřejným subjektem či vzniklých ze zákona

Definici střetu zájmů najdeme v bližším vymezení v zákoně o střetu zájmů⁴ a v zákoně o obcích a krajích⁵, přičemž tyto dvě definice nejsou komplementární. V dalších zákonných předpisech se častěji setkáme s nestranností či naopak podjatostí, přičemž oba termíny odkazují k problematice střetu zájmů. Proto zvolíme definici střetu zájmů ve smyslu rizika porušení nestrannosti rozhodování.

Mezi hlavní rizika neřešeného střetu zájmů patří podjaté jednání či rozhodování, klientelismus, nepotismus, zneužití postavení, zneužití veřejných prostředků, zneužití důvěrných informací (v případě budoucího zaměstnání a přechodu mezi jednotlivými funkcemi se jedná o tzv. efekt otáčivých dveří).

Mezi preventivní nástroje pak řadíme především institut ohlášení střetu zájmů, vzdání se hlasování či projednávání, neslučitelnost funkcí, podávání oznámení o příjmech, darech, činnostech a nemovitém majetku (tzv. majetkových příznání či oznámení⁶), omezení vlastní podnikatelské či výdělečné činnosti po dobu funkce či post funkční omezení.

2.1. STŘET ZÁJMŮ V PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

Základní normou týkající se střetu zájmů je vedle Ústavy České republiky, zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který mj. reguluje střety veřejného zájmu s osobními zájmy veřejných funkcionářů (např. poslanců, senátorů, členů vlády, starostů a místostarostů, uvolněných členů obecních i krajských zastupitelstev, ale také vedoucích organizačních složek státu a členů statutárních, dozorcích nebo kontrolních orgánů zákonem zřízených právnických osob apod.). Speciální normy nalezneme dále pro soudce a státní zástupce, zastupitele na komunální úrovni či státní zaměstnance. Dílčí ustanovení obsahují zákony regulující výkon samosprávy (zákony o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze, o veřejných zakázkách) a další.

Střet zájmů je v české legislativě upraven hned několika různými zákony, resp. dílčími ustanoveními v různých zákonech s ohledem na okruh povinných osob. Obecně lze říci, že veřejní činitelé se ať přímo či nepřímo občanům zodpovídají, že budou jednat a rozhodovat nestranně, že budou hájit a prosazovat veřejný zájem. Osobní zájem je v několika předpisech definován obdobně, zpravidla se osobním zájmem rozumí takový zájem, který veřejnému činiteli přináší určitou osobní výhodu nebo zamezuje snížení jeho prospěchu. Veřejnému zájmu musí dát veřejný činitel vždy přednost, nesmí využívat svého postavení a pravomocí ku prospěchu svému nebo jiné osoby, odvolávat se na svou funkci při řešení osobních záležitostí. Konkrétní povinnosti či omezení se liší podle konkrétního okruhu osob či jinými slovy kategorie veřejného činitele.

³ Zákon č. 238/1992 Sb. o střetu zájmů účinný do konce r. 2006 obsahoval jedinou možnou sankci při porušení zákonných ustanovení. Tou bylo přečtení jména veřejného funkcionáře na schůzi komory Parlamentu ČR v souvislosti s jeho porušením zákona. Z monitoringu neodevzdaných majetkových příznání poslanců a senátorů realizovaného v roce 2002 občanským sdružením Oživení je zřejmé porušování zákonných ustanovení téměř polovinou poslanců a desetinou senátorů a to každoročně v letech 1997–2002. Sankce však nebyla uplatněna také z důvodu nefunkčního kontrolního mechanismu.

⁴ Zákon č. 159/2006 Sb. § 3 odst. 1 uvádí ke střetu zájmů: „Dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu.“

⁵ V zákonech č. 128/2000 Sb. o obcích a č. 129/2000 Sb. o krajích je střet zájmů uváděn jako „skutečnosti nasvědčující, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce/kraje mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů)...“. Obě zmíněné normy se navíc týkají členů zastupitelstev obcí a krajů, přesto zákonodárce nedodržel jednotnost vymezení střetu zájmů, které je mnohem širší v právních předpisech vztahujících se přímo k samosprávám, což může v praxi představovat značné problémy při dodržování i vymahatelnosti normy.

⁶ V české legislativě dle zákona o střetu zájmů označovaných jako oznámení o činnostech, o příjmech, darech a závazcích a o majetku.

Mezi standardní opatření můžeme řadit ohlášení osobního zájmu (vyloučení se pro podjatost). Střet zájmů je obzvláště exponovanou situací při souběžném výkonu různých funkcí. Proto jsou legislativně souběhy některých funkcí přímo zakázány. Mezi taková omezení lze u veřejných činitelů, kteří jsou zaměstnanci státu, zpravidla řadit zákaz jakékoli jiné výdělečné činnosti s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, literární, pedagogické či obdobné. V menší míře v české legislativě nalezneme post-funkční omezení. Odevzdávání majetkových příznání se týká jen několika skupin veřejných funkcionářů, zejména volených zástupců. Kontrolní mechanismy jsou však omezené spolu s možnými postihy. Výjimku tvoří poměrně ucelený procesní mechanismus, který se týká soudců a státních zástupců.

Podrobnější výčet legislativy ve vztahu ke střetu zájmů naleznete v následující tabulce, která vedle veřejného činitele uvádí relevantní legislativu a krátce popis souvisejících ustanovení.

Veřejný činitel	Právní předpis	Popis regulované oblasti
členové parlamentu	Ústava ČR (č. 1/1993 Sb.)	Zahrnuje základní neslučitelnost funkcí člena obou komor parlamentu zároveň, dále neslučitelnost funkcí prezidenta a soudce; zákon také vymezuje rozsáhlou imunitu, vč. přestupkové i trestní, členům parlamentu; o neslučitelnosti funkcí definovaných ústavním zákonem rozhoduje ústavní soud;
	Zákon o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.)	Zákon stanoví povinnost hájit veřejný zájem a zakazuje upřednostňovat zájem osobní, obsahuje definici osobního zájmu; zakazuje zneužití postavení, pravomoci či informací ve prospěch svůj či jiné osoby, zakazuje odvolávání se na svou funkci a omezuje vystupování v komerční reklamě; zákon stanoví povinnost oznámit případný osobní poměr k projednávané věci ústně v průběhu jednání (zaznamenáno do zápisu); upravuje povinnost odevzdávat každoročně oznámení o příjmech, darech a závazcích, o činnostech, o majetku; zákon upravuje evidenci oznámení, kontrolní mechanismus a možná sankční opatření; členům parlamentu navíc zakazuje pobírat odměny za funkce v orgánech podnikatelských osob s vlastnickým nebo rozhodovacím podílem státu a definuje širokou neslučitelnost funkcí na pozice v pracovněprávním či služebním poměru ve státní správě, státním zastupitelství či soudě, v bezpečnostních sborech, NKÚ, Kanceláři prezidenta republiky, Poslanecké sněmovny či Senátu, státních fondech a kanceláři ombudsmana;
členové vlády	Ústava ČR (č. 1/1993 Sb.)	Zákon zahrnuje neslučitelnost funkcí člena vlády, který jako člen parlamentu nemůže být předsedou či místopředsedou Poslanecké sněmovny nebo Senátu ani členem parlamentních výborů, vyšetřovací komise nebo komisí; v ČR je běžnou praxí, kterou Ústava dovoluje, souběh funkce člena parlamentu (moci zákonodárné) a funkce člena vlády (moci výkonné); Ústava rovněž předpokládá omezení činností v souvislosti s výkonem funkce zvláštním zákonem;
	Zákon o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.)	Zákon stanoví povinnost hájit veřejný zájem a zakazuje upřednostňovat zájem osobní, obsahuje definici osobního zájmu; zakazuje zneužití postavení, pravomoci či informací ve prospěch svůj či jiné osoby, zakazuje odvolávání se na svou funkci a omezuje vystupování v komerční reklamě; zákon stanoví povinnost oznámit případný osobní poměr k projednávané věci ústně v průběhu jednání (zaznamenáno do zápisu); upravuje povinnost odevzdávat každoročně oznámení, o příjmech, darech a závazcích, o činnostech, o majetku; zákon upravuje evidenci oznámení, kontrolní mechanismus a možná sankční opatření; členové vlády jsou zákonem omezeni ve své podnikatelské výdělečné činnosti i účast ve statutárních či obdobných orgánech podnikajících právnických osob či pracovněprávních či služebních vztazích s výjimkou správy vlastního majetku, činnosti vědecké, publicistické, literární, umělecké nebo sportovní; zákon ukládá jednoleté post-funkční omezení přechodu do právnických osob, které za působení veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu či nadlimitní zakázku od státu a veřejný funkcionář se na ní podílel;

členové zastupitelstev – starostové a další volení představitelé samospráv	Zákon o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.)	Zákon se vztahuje pouze na uvolněné zastupitele kraje a obcí a neuvolněné starosty a místostarosty; stanoví povinnost hájit veřejný zájem a zakazuje upřednostňovat zájem osobní, obsahuje definici osobního zájmu; zakazuje zneužití postavení, pravomoci či informací ve prospěch svůj či jiné osoby, zakazuje odvolávání se na svou funkci a omezuje vystupování v komerční reklamě; zákon stanoví povinnost oznámit případný osobní poměr k projednávané věci ústně v průběhu jednání (zaznamenáno do zápisu); upravuje povinnost odevzdávat každoročně oznámení o příjmech, darech a závazcích, o činnostech, o majetku; zákon upravuje evidenci oznámení, kontrolní mechanismus a možná sankční opatření; uvolnění zastupitelé nesmí pobírat odměny za funkce v orgánech podnikatelských osob s vlastnickým nebo rozhodovacím podílem samosprávy; zákon ukládá uvolněným zastupitelům také jednoleté postunkční omezení přechodu do právnických osob, které za působení veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu či nadlimitní zakázku od státu a veřejný funkcionář se na ní podílel;
	Zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.) Zákon o krajích (č. 129/2000 Sb.) Zákon o hlavním městě Praze (č. 131/2000 Sb.) Zákon o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.)	Povinnost zastupitele (uvolněného i neuvolněného) ohlásit střet zájmů před projednáním, možnosti kontroly jsou omezené na veřejnou kontrolu (zákonem garantovaná veřejnost zasedání zastupitelstva); střet zájmů pak definuje jako „podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech kraje, který by mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci“; kontrolní mechanismy ani sankce zákon neobsahuje; postihy lze hledat pouze v trestním zákoníku, např. v trestném činu zneužití pravomoci úřední osoby; Zákon zakazuje členům hodnotící komise být ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům podjat, zejména zakazuje podílet se na zpracování nabídky, mít osobní zájem na zadání veřejné zakázky a mít vztah osobní, pracovní či jiný obdobný poměr s uchazeči; zákon dále ukládá povinnost vystavit členovi hodnotící komise písemné prohlášení o nepodjatosti před jednáním komise;
soudci a státní zástupci	Ústava ČR (č. 1/1993 Sb.)	Zákon upravuje neslučitelnost funkcí, konkrétně s funkcí prezidenta a člena parlamentu a s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; předpokládá rovněž další omezení zvláštním zákonem;
	Zákon o soudech a soudcích (č. 6/2002 Sb.) Zákon o Ústavním soudu (č. 182/1993 Sb.)	Zákon upravuje základní práva a povinnosti soudců při výkonu jejich funkce, upravuje povinnost rozhodovat nestranně, stanoví zákaz ovlivňování nestrannosti a nezávislosti rozhodování; zákon stanoví neslučitelnost funkcí, kdy je soudci s výjimkou funkce předsedy soudu nebo místopředsedy soudu zakázáno současně s výkonem funkce soudce zastávat jakoukoli jinou funkci ve veřejné správě; soudci je také zakázáno zastávat, s výjimkou funkce předsedy nebo místopředsedy soudu, jakoukoliv jinou výdělečnou činnost s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké a činnosti v poradních orgánech ministerstva, vlády a v orgánech parlamentu; za případnou škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím soudce, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření a škodu způsobenou nesprávným úředním postupem odpovídá stát, po dotčení soudci může být vymáhána regresní úhrada pouze tehdy, byla-li jeho vina zjištěna v kárném nebo trestním řízení; zákon stanoví způsob projednávání podnětů při porušení povinností, tzv. kárné řízení včetně možných sankcí (důtka, snížení platu, odvolání) a pravomoc ministra dočasně zprostit soudce jeho funkce; kárné řízení je jednoinstanční, bez možnosti řádného opravného prostředku, resp. s možností obnovení řízení; Postavení, práva a povinnosti ústavních soudců upravuje zvláštní zákon, který rozšiřuje neslučitelnost funkce soudce s jinou placenou funkcí nebo jinou výdělečnou činností, s výjimkou správy vlastního majetku, činnosti vědecké, pedagogické, literární a umělecké, pokud taková činnost není na újmu funkce soudce, jejího významu a důstojnosti a neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost rozhodování Ústavního soudu, navíc o členství v politické straně nebo v politickém hnutí; zákon upravuje kárné řízení za kárné provinění, sankce i možnosti odvolání, resp. opravných prostředků; kárné řízení soudce ÚS je od kárného řízení soudců odlišné, předně zahrnuje i přestupek (soudce ÚS nelze stíhat za přestupek), zahájení řízení je možné jen z podnětu předsedy nebo pléna ÚS, jednání kárného senátu je neveřejné a jedinou možnou sankcí je vytknutí jednání, pro které bylo zahájeno kárné řízení, pouze v případě prokázání, že další setrvání soudce ve funkci by bylo v rozporu s posláním Ústavního soudu a postavením jeho soudců, může dojít k rozhodnutí o zániku funkce (tomu však musí vždy předcházet pravomocné vyslovení výtky, jež je formální podmínkou pro rozhodnutí o zániku funkce); proti rozhodnutí kárného senátu může soudce ÚS podat do patnácti dnů ode dne jeho doručení opravný prostředek – námitky, po dobu vedení kárného řízení je soudce ÚS ze zákona dočasně zproštěn výkonu své funkce;

	Zákon o státním zastupitelství (č. 283/1993 Sb.)	Zákon vymezuje práva a povinnosti státních zástupců jako veřejných funkcionářů, jejichž úkolem je zastupování státu při ochraně veřejného zájmu; stanoví mj. povinnost odpovědného plnění úkolů a dodržování nestranného postupu, kdy musí odmítnout jakýkoli vnější zásah nebo jiný vliv, jehož důsledkem by mohlo být porušení některé z povinností; omezuje souběh funkcí, kdy kromě výkonu funkce státního zástupce a funkce vedoucího státního zástupce nebo jeho náměstka, anebo činností spojených s dočasným přidělením k ministerstvu nebo Justiční akademii, zakazuje státnímu zástupci zastávat jakoukoli jinou placenou funkci ani vykonávat jinou výdělečnou činnost, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké a činnosti v poradních orgánech ministerstva, vlády a v orgánech komor parlamentu; upravuje působení státního zástupce jako rozhodce nebo zprostředkovatele řešení právního sporu či zastupování účastníků soudního řízení a v obdobných funkcích; zákon stanoví způsob projednávání podnětů při porušení povinností, tzv. kárné řízení včetně možných sankcí (důtka, snížení platu, odvolání) a pravomoc ministra dočasného zproštění funkce státního zástupce;
	Zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (č. 7/2002 Sb.)	Zákon upravuje postup při porušení povinností soudce a státního zástupce ve věcech kárné odpovědnosti těchto osob, tzv. kárné řízení; především stanoví podmínky aktivní legitimace zahájení řízení a lhůty, ve kterých k zahájení kárného řízení může dojít;
	Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád) (č. 141/1961 Sb.)	Zákon stanoví podmínky pro vyloučení z trestního řízení pro neschopnost rozhodovat nestranně a dále způsob vyloučení pro podjatost;
	Zákon občanský soudní řád (č. 99/1963 Sb.)	Zákon stanoví podmínky pro vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci pro soudce a přísedící z důvodu podjatosti, tj. když se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je tu důvod pochybovat o jejich nepodjatosti; dále stanoví způsob projednávání vyloučení soudce;
	Zákon soudní řád správní (č. 150/2002 Sb.)	Zákon upravuje vyloučení z projednávání věci ve správním soudnictví při podjatosti; dále upravuje vyloučení soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení;
úředníci ústřední státní správy s výkonnými či finančními pravomocemi na 1. a 2. úrovni řízení	Služební zákon (č. 218/2002 Sb.)	Zákon upravuje práva a povinnosti státního zaměstnance včetně možností disciplinárního trestání; zákon je jako celek neúčinný, a proto je uvedená regulace současně spíše teoretická; z důvodu neúčinného zákona o státní službě se na pracovněprávní vztahy státních zaměstnanců vztahuje pouze zákoník práce a ve vymezených případech zákon o střetu zájmů, dílčím ustanovením pak zákon o zadávání veřejných zakázek;
	Zákon zákoník práce (č. 262/2006 Sb.)	Zákon zaměstnancům veřejné správy ukládá tyto povinnosti: a) jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, b) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám, c) v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, nebo na základě právních předpisů, d) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného; zákon omezuje činnosti zaměstnanců veřejné správy zákazem jiné výdělečné činnosti bez předchozího souhlasu zaměstnavatele s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké a na správu vlastního majetku; zákon také zakazuje členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost s výjimkou vyslání zaměstnavatelem, za což ale nepobírají odměnu od příslušné právnické osoby provozující podnikatelskou činnost;

	<p>Zákon o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.)</p>	<p>Zákon se týká vedoucích úředníků ústředních orgánů státní správy (1. úroveň řízení) a vedoucích správních úřadů a vedoucích zaměstnanců 2. až 4. stupně řízení v organizační složce státu, vedoucího se týká, pouze pokud jako příkazce nakládá s finančními prostředky nad 250 tisíc Kč za operaci, bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo její realizaci či rozhoduje ve správním řízení; zákon obecně stanoví povinnost hájit veřejný zájem a zakazuje upřednostňovat zájem osobní, obsahuje definici osobního zájmu; zakazuje zneužití postavení, pravomoci či informací ve prospěch svůj či jiné osoby, zakazuje odvolávání se na svou funkci a omezuje vystupování v komerční reklamě; zákon stanoví povinnost oznámit případný osobní poměr k projednávané věci ústně v průběhu jednání (zaznamenáno do zápisu); upravuje povinnost odevzdávat každoročně oznámení o příjmech, darech a závazcích, o činnostech, o majetku; zákon upravuje evidenci oznámení, kontrolní mechanismus a možná sankční opatření; vedoucí úředníci ústředních orgánů státní správy jsou zákonem omezeni ve své podnikatelské výdělečné činnosti i v účasti ve statutárních či obdobných orgánech podnikajících právnických osob či pracovněprávních či služebních vztazích s výjimkou správy vlastního majetku, činnosti vědecké, publicistické, literární, umělecké nebo sportovní a zákon jim ukládá jednoleté post-funkční omezení přechodu do právnických osob, které za působení veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu či nadlimitní zakázku od státu a veřejný funkcionář se na ní podílel;</p>
	<p>Zákon o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.)</p>	<p>Zákon zakazuje členům hodnotící komise být ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům podjat, zejména zakazuje podílet na zpracování nabídky, mít osobní zájem na zadání veřejné zakázky a mít vztah osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr s uchazeči; zákon dále ukládá povinnost vystavit členovi hodnotící komise písemné prohlášení o nepodjatosti před jednání komise;</p>
<p>vrcholný management (1. a 2. úroveň řízení) v organizacích založených veřejnými subjekty nebo vzniklých ze zákona</p>	<p>Zákon o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.)</p>	<p>Zákon se vztahuje na člena statutárního orgánu, člen řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, dále na vedoucí zaměstnance 2. až 4. stupně řízení právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, na vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení v organizační složce státu, týká se však pouze veřejného funkcionáře, pokud jako příkazce nakládá s finančními prostředky nad 250 tisíc Kč za operaci, bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo její realizaci či rozhoduje ve správním řízení; zákon obecně stanoví povinnost hájit veřejný zájem a zakazuje upřednostňovat zájem osobní, obsahuje definici osobního zájmu; zakazuje zneužití postavení, pravomoci či informací ve prospěch svůj či jiné osoby, zakazuje odvolávání se na svou funkci a omezuje vystupování v komerční reklamě; zákon stanoví povinnost oznámit případný osobní poměr k projednávané věci ústně v průběhu jednání (zaznamenáno do zápisu); upravuje povinnost odevzdávat každoročně oznámení o příjmech, darech a závazcích, o činnostech, o majetku; zákon upravuje evidenci oznámení, kontrolní mechanismus a možná sankční opatření; zároveň jim zákon ukládá jednoleté post-funkční omezení přechodu do právnických osob, které za působení veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu či nadlimitní zakázku od státu a veřejný funkcionář se na ní podílel; zákon se nevztahuje na veřejným subjektem vlastněné či spoluvlastněné společnosti založené dle obchodního zákoníku, tzv. státem vlastněné firmy či municipalitami vlastněné firmy;</p>
	<p>Zákon o státním podniku (č. 77/1997 Sb.)</p>	<p>Zákon upravuje podmínky státních podniků, organizací založených ministerstvem se souhlasem vlády; konkrétně upravuje povinnosti vedoucích představitelů podniku – ředitelů, zástupců a členů dozorčí rady, kdy jim zakazuje a) vlastním jménem nebo na vlastní účet anebo na účet osoby blízké uzavírat obchody, které souvisejí s podnikatelskou činností podniku, b) zprostředkovávat pro jiné osoby obchody podniku, c) účastnit se na podnikání jiné právnické osoby s obdobnou podnikatelskou činností, s výjimkou vlastnictví akcií nabytých v kuponové privatizaci, a d) vykonávat funkci statutárního orgánu nebo člena dozorčí (správní) rady právnické osoby s obdobnou podnikatelskou činností, nejde-li o právnickou osobu, na jejímž podnikání se podnik účastní;</p>
	<p>Zákon o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.)</p>	<p>Zákon zakazuje členům hodnotící komise být ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům podjat, zejména zakazuje podílet na zpracování nabídky, mít osobní zájem na zadání veřejné zakázky a mít vztah osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr s uchazeči; zákon dále ukládá povinnost vystavit členovi hodnotící komise písemné prohlášení o nepodjatosti před jednání komise.</p>

Z přehledu je patrná značná roztržitost, z níž je zřejmá snaha zákonodárce pamatovat na legislativní úpravu střetu zájmů pro různé skupiny⁷ veřejných činitelů, avšak i pro stejné skupiny platí několik různých definic, např. pro členy zastupitelstev. Míra omezení se logicky liší dle působnosti či pravomocí veřejného činitele. Pro příklad uveďme jedinou povinnost neuvolněného člena zastupitelstva ohlásit osobní zájem, přes zákaz souběhu výkonu různých funkcí u členů parlamentu, soudců a státních zástupců a povinnost odevzdávat majetková přiznání členů parlamentu, vlády, vedoucích správních úřadů a uvolněných členů zastupitelstva, až po post-funkční omezení členů vlády a vybraných vrcholných úředníků.

2.2. INSTITUCIONÁLNÍ DOHLED, MONITORING A VYHODNOCOVÁNÍ

V České republice neexistuje jednotná dohledová instituce oblasti střetu zájmů. Podle zákona o střetu zájmů existuje řada evidenčních orgánů. Ty mají za povinnost evidovat oznámení veřejných funkcionářů, dohlížet na jejich úplnost, zajišťovat přístup k oznámením a prověřovat podněty na podezření z porušování zákona veřejným funkcionářem. Pro členy parlamentu tuto funkci zajišťují Mandátové a imunitní výbory Parlamentu ČR, pro uvolněné členy zastupitelstev jsou to příslušné samosprávné úřady, pro členy vlády a úředníky pak příslušná ministerstva. Institucionální kontrola ohlášení střetu zájmů neuvolněných členů zastupitelstev není nastavena žádná.

Porušení zákonných ustanovení je přestupkem⁸, který standardně na úrovni místních evidenčních orgánů řeší úředníky tvořené jedno či více členné přestupkové komise. Přestože evidenční orgány mají kontrolovat úplnost informací v oznámení, tato pravomoc zůstává jen na papíře. Nejsou dostupné žádné informace o tom, že by kdy evidenční úřad přistoupil ke kontrole z vlastní iniciativy (moci úřední).

Občanské sdružení Oživení využilo zákonné možnosti a na základě vlastního šetření⁹ úplnosti a pravdivosti obsahu tzv. majetkových přiznání (oznámení) 483 veřejných funkcionářů podalo v roce 2011 celkem 122 podnětů pro podezření z porušení zákona o střetu zájmů. Přestože evidenční orgány mají ze zákona povinnost oznámit tomu, kdo takový podnět podá, jak bylo s jeho sdělením naloženo, praxe byla zcela odlišná. Oživení muselo využívat žádostí o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím¹⁰, aby se nakonec domohlo získání výsledků u 118 podaných podnětů.

Kontrolní funkci lze shrnout následovně:

- 1/ kompetentnost zaměstnanců evidenčních orgánů je nízká, některé úřady postupovaly podle neplatného znění zákona;
- 2/ místní příslušnost veřejného funkcionáře k evidenčnímu orgánu představuje riziko, neboť o porušení zákona starostou obce rozhodují v přestupkovém řízení jeho podřízení;
- 3/ rozhodovací praxe je nekonsistentní, za stejné porušení zákona byly uděleny různé sankce;
- 4/ evidenční orgány samy porušují zákon, když neplní svou povinnost informovat autora podnětu o výsledku šetření;
- 5/ účinnost sankcí je nízká, uložené sankce se pohybovaly na dolní hranici, častým výsledkem bylo projednání s vysvětlením;
- 6/ výsledky šetření zůstávají pro širší veřejnost neveřejné.

Institucionální kontrola zákona o střetu zájmů zcela selhává, de facto se nekoná. Kontrola oznámení je neúčinná a smysluplnost jejich podávání je tím podkopávána.

⁷ Evropská legislativa týkající se střetu zájmů byla povinně do národní legislativy transponována v zákoně o veřejných zakázkách.

⁸ Novelou zákona o střetu zájmů č. 216/2008 Sb. došlo ke změně z původního soudního přezkumu zakončeného povinně zveřejňovaným rozsudkem na postup dle přestupkového řízení, které je neveřejné, a zmířněny byly i pokuty za porušení zákona. Kapacitní zajištění nebylo řešeno a stovkám evidenčních orgánů jednoduše přibyla další povinnost.

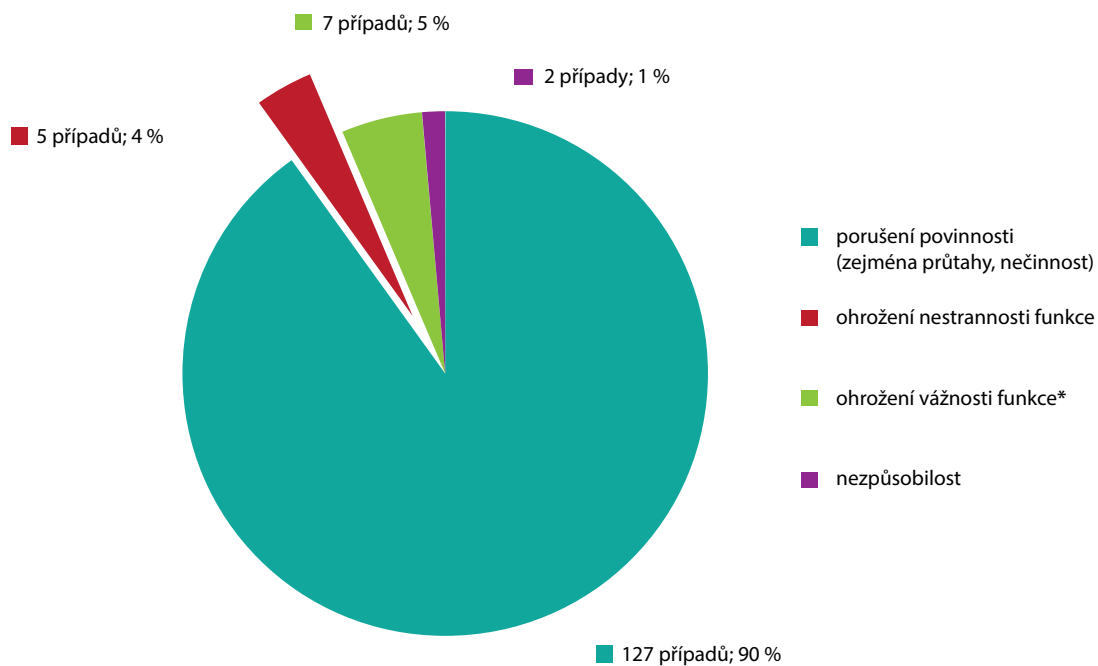
⁹ Oživení využilo ke kontrole úplnosti a správnosti oznámení výhradně veřejně dostupné zdroje (Obchodní rejstřík, Rejstřík živnostenských oprávnění, omezeně Katastr nemovitostí. Podrobné výsledky dostupné on-line <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/monitoring-sz/>

¹⁰ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím

Další komplikací pro účinnou kontrolu obsahu oznámení veřejných funkcionářů podávaných podle zákona o střetu zájmů představuje periodicitu jejich odevzdání. Oznámení jsou odevzdávána každoročně, chybí však oznámení podané při vstupu do funkce, a tedy východisko pro porovnání majetku nabytého za dobu trvání funkce s veřejně známými informacemi o výši příjmů veřejného funkcionáře.

Dohled nad dodržováním zákonných povinností soudců a státních zástupců je svěřen Nejvyššímu správnímu soudu (NSS). Od 1. 10. 2008 se NSS stal kárným soudem ve věci soudců a státních zástupců a zodpovídá za tzv. kárná řízení o odpovědnosti za porušení povinností, ohrožení vážnosti či nestrannosti funkce soudců a státních zástupců. Kárný soud jedná a rozhoduje v šestičlenných senátech. Ty jsou složeny z předsedy senátu, jeho zástupce, soudce a tří přísedících. Přísedící musí být vždy po jednom státním zástupci, advokátem a osobou vykonávající jiné právnické povolání. V případě státních zástupců jsou senáty složeny z předsedy senátu, jeho zástupce a čtyř přísedících (dva státní zástupci, advokát a osoba vykonávající jiné právnické povolání). Kárné řízení se zahajuje na návrh, je jednostupňové s jediným přípustným opravným prostředkem v obnově kárného řízení. Ústní jednání je veřejné¹¹. Kárné řízení ve věcech soudců a státních zástupců se zahajuje, z podnětu prezidenta a ministra spravedlnosti proti jakémukoli soudci a z podnětu předsedy soudu proti soudcům příslušného soudu a soudcům nižších stupňů. Aktivní legitimaci přesně vymezuje zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Lze hodnotit, že NSS disponuje dostatečnými kapacitami. Rovněž způsob personálního zajištění kárných senátů představuje dostatečnou pojistku nezávislosti a nestrannosti řízení. Jistou pochybnost může vzbuzovat nedostupnost opravných prostředků. NSS se v říjnu 2009 obrátil na Ústavní soud s návrhem na posouzení ústavnosti jednoinstančního řízení, ten ho však zamítl.¹² Z rozhodovací praxe NSS¹³ se kárných řízení ve věci ohrožení nestrannosti funkce týkají 4 % všech řízení ve věcech soudců a pětiny řízení ve věcech státních zástupců (vč. případů výkonu nezákonné činnosti). Podrobnější přehled kárných řízení za období 1. 10. 2008–30. 9. 2013¹⁴ naleznete v následujících grafech. Se soudci bylo vedeno celkem 141 řízení, se státními zástupci 44 řízení. Přehled konkrétních případů v příloze 1 a 2.

Kárné řízení soudců 2008 – 2013 (k 30. 9. 2013)



* pozn. některé podněty byly dodány proti stejným osobám a NSS kárné řízení následně spojil, zde jsou nicméně počítány tyto případy jako samostatné podněty; statistika neobsahuje dva podněty na obnovu kárného řízení.

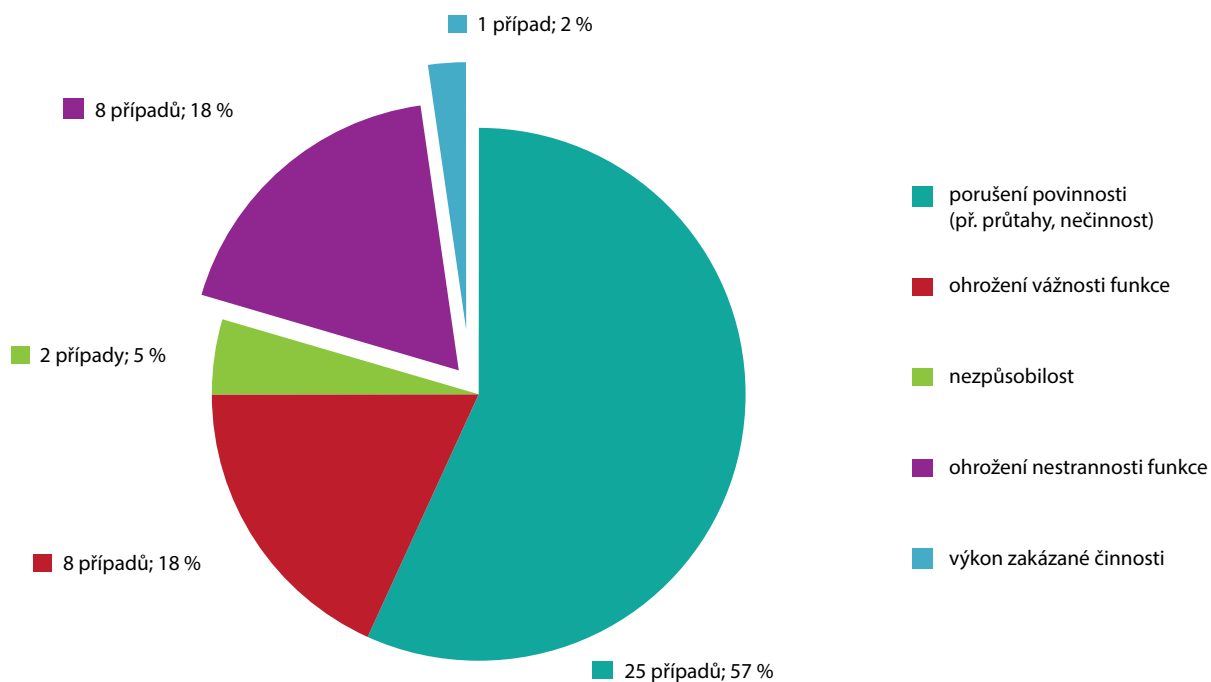
Zdroj: NSS, vlastní zpracování, údaje k 30. 9. 2013

¹¹ Výroční zpráva Nejvyššího správního soudu z roku 2009

¹² Pl. ÚS 33/09

¹³ <http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=InfoSoudList&menu=187> informace o řízení NSS ve věci kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců od 1. 10. 2008

¹⁴ Statistiky NSS poskytnuté na základě žádosti o informace v listopadu 2013, vlastní zpracování



Zdroj: NSS, vlastní zpracování, údaje k 30. 9. 2013

U ústavních soudců se za kárné provinění považuje i jednání, které má znaky přestupku, neboť pro ten nelze soudce Ústavního soudu (ÚS) stíhat v přestupkovém řízení. Aktivně legitimovaným subjektem k zahájení kárného řízení je předseda nebo plénum Ústavního soudu, pokud jde o kárné řízení s předsedou ÚS. Jednání kárného senátu je neveřejné a jedinou možnou sankcí je vytknutí jednání, pro které bylo zahájeno kárné řízení. Pouze v případě, že by se v řízení prokázalo, že další setrvání soudce ve funkci by bylo v rozporu s posláním ÚS a postavením jeho soudců, rozhodne plénum, že soudci jeho funkce zaniká. Tomu však musí vždy předcházet pravomocné vyslovení výtky, jež je formální podmínkou pro rozhodnutí o zániku funkce. Proti rozhodnutí kárného senátu může soudce ÚS podat do patnácti dnů ode dne jeho doručení opravný prostředek – námitku. Podle zákona o ÚS také platí, že soudce, s nímž je vedeno kárné řízení, je dočasně zproštěn výkonu své funkce. Žádné kárné řízení s ústavním soudcem dle dostupných informací neprobíhalo.

2.3. SANKCE

Jediný postih, který zákon o střetu zájmů obsahuje, se týká porušení povinnosti v souvislosti s podáváním oznámení, konkrétně nepodání či uvedení neúplných, nepřesných či nepravdivých informací. Tento postih je finanční a pokuta může dosáhnout maximální výše 50 tisíc korun. Porušení povinnosti oznámení osobního zájmu žádným postihům nepodléhá. Protože neexistuje jednotný registr a sankční možnosti mají všechny evidenční orgány, je obtížné získat informace o proběhlých šetřeních či udělených sankcích. Za šest let účinnosti zákona jsou dostupné informace z jediného monitoringu občanského sdružení Oživení z let 2011–2, jehož výsledky byly zveřejněny. Sdružení podalo 122 podnětů k evidenčním orgánům pro podezření z porušení zákona o střetu zájmů. Výsledkem bylo celkem dvacet šest známých postihů, konkrétně u dvou veřejných funkcionářů bylo šetření ukončeno projednáním bez udělení sankce s odůvodněním, že projednání je dostatečným opatřením k nápravě, v šesti případech bylo uděleno napomenutí, dalších osmáct dostalo pokutu v intervalu od 500 do 5000 korun¹⁵. Finanční pokuty se pohybovaly, na spodní hranici možné sankce. Větší sankcí pro veřejné funkcionáře bylo pravděpodobně zveřejnění případu v médiích, než udělená sankce, ale toto zveřejnění bylo iniciováno sdružením, které monitoring realizovalo, není tedy automatickým úkonem evidenčního orgánu. V porovnání s pokutami za překročení povolené maximální rychlosti o 5km/hod, která je v blokovém řízení 1000 korun a ve správním řízení 1500–2500 korun, se uložené postihy jeví jako nedostatečné. Vezmeme-li v úvahu společenskou závažnost, pak postihy za jednání porušující zákon o střetu zájmů nejsou odpovídající. Aby bylo možné dovodit, zda je příčinnou nízkých postihů veřejných funkcionářů posouzení nízké společenské závažnosti či nevhodně nastavený kontrolní mechanismus (podřízení mohou rozhodovat o svém nadřízeném, běžní úředníci rozhodují o vysoce postavených úřednících či politicích), bylo by třeba dalšího zkoumání.

Postihy soudců definuje zákon o soudech a soudcích, kdy je možné uložit důtku, snížit plat či odvolat soudce z funkce. Ministři spravedlnosti pak dává pravomoc dočasně soudce zprostit funkce. Z kárných řízení ve věcech soudců pro ohrožení nestrannosti funkce vedených v období od 1. 10. 2008 do 30. 9. 2013 evidujeme celkem pět případů, z nichž čtyři byly skončeny. Ve dvou případech došlo k uznání viny kárným senátem s postihem snížení platu, ve dvou případech pak došlo k zastavení kárného řízení pro vzdání se funkce soudce a pro zpětvzetí návrhu. Na základě takto malého vzorku je těžké hodnotit účinnost postihu, avšak pro kladné hodnocení účinnosti sankcí hovoří případy, kdy se soudce po zahájení kárného řízení, ve kterém bylo navrhováno jeho odvolání funkce, sám své funkce vzdal. Kapacitu dohledového orgánu, v tomto případě NSS, můžeme odvozovat jen rámcově dle lhůty řízení. Dva případy skončené rozhodnutím kárného senátu trvaly shodně po jedenácti měsících. Vzhledem k počtu případů lze obtížně činit závěry o kapacitě dohledového orgánu z pohledu délky trvání řízení, ale vzhledem ke společenské závažnosti takového jednání můžeme obecně dovodit, že by lhůty projednávání měly být kratší.

Soudce ústavního soudu je po dobu vedení kárného řízení dočasně zproštěn výkonu své funkce. Jedinou možnou sankcí je vytknutí jednání, pro které bylo zahájeno kárné řízení. V případě, že se prokáže další setrvání soudce ve funkci v rozporu s posláním Ústavního soudu a postavením jeho soudců, může dojít k rozhodnutí o zániku funkce. Tomuto rozhodnutí však musí vždy předcházet pravomocné vyslovení výtky, jež je formální podmínkou pro rozhodnutí o zániku.

Pro státní zástupce jsou zákonem o státním zastupitelství postihy stanoveny obdobně jako u soudců. Postihem je důtku, snížení platu či odvolání z funkce, i zde má ministr pravomoc dočasně státního zástupce zprostit funkce. Z kárných řízení ve věcech státních zástupců pro ohrožení nestrannosti funkce vedených v období od 1. 10. 2008 do 30. 9. 2013 evidujeme celkem osm případů, z toho sedm skončených. V jednom případě byl státní zástupce zproštěn pro neprokázání pochybení, ve třech případech došel kárný senát k uznání

¹⁵ http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/03/vysledky-2013_03.pdf

¹⁶ MF DNES, *Splácím dům, proto teď nemůžu rezignovat*, online http://zpravy.idnes.cz/zalobkyne-votavova-splacim-dum-proto-ted-nemuzu-rezignovat-prg-/domaci.aspx?c=A081112_223211_domaci_zra cit. 2013-11-03 a MF DNES, *Státní zástupkyně se přátelila s rodinou mafiana*, online http://zpravy.idnes.cz/statni-zastupkyne-se-pratelila-s-rodinou-mafiana-f7g-/domaci.aspx?c=A081112_221558_domaci_zra cit. 2013-11-03

viny (upuštění od kárného provinění, důtka, odvolání z funkce), tři řízení byla zastavena (vzdání se funkce, probíhající trestní řízení, důvod pro zastavení neuveden). Za zmínku stojí případ státní zástupkyně, která pro deník v rozhovoru uvedla, že se stýká s rodinou „mafiana“ a že rezignovat nemůže, protože splácí hypotéku¹⁶. Toto bylo kárným senátem reflektováno jako závažné ohrožení nestrannosti funkce a státní zástupkyně byla odvolána. Ukončená kárná řízení (uznání viny či zproštění) trvala průměrně 7,5 měsíce v intervalu 3–10 měsíců. Stejně jako u případů kárných řízení soudců i zde je obtížné hodnotit kapacitu NSS z hlediska uplatňovaných sankcí či lhůty řízení jen vzhledem k počtu řízení, udělených sankcí a délky řízení.

2.4. METODICKÉ VEDENÍ, VZDĚLÁVÁNÍ

Poradenství týkající se otázek spojených se střetem zájmů i související legislativou v českém prostředí institucionálně neexistuje. Ani vzdělávání v této oblasti není povinné či institucionálně průběžně zajišťované. Pokud veřejný funkcionář řeší střet zájmů, nemá se kam či na koho s dotazem obrátit. Radu tak veřejní funkcionáři hledají zpravidla u svých kolegů, což kvalitu poradenství nutně nezaručuje.

Pokud má veřejný funkcionář pochybnosti o správnosti dalšího postupu či jednání, žádné metodické vedení mu poskytnuto nebude. Žádný z evidenčních orgánů podle zákona o střetu zájmů ani NSS poradenství neposkytuje. Drobnou výjimku snad představují mandátové a imunitní výbory Parlamentu ČR, ale ani ony nevydávají žádná stanoviska a jejich případné poradenství je ryze neformální.

Otázkou zůstává poptávka ze strany veřejných činitelů po vzdělávání či metodickém vedení v oblasti střetu zájmů. Institut pro veřejnou správu, vzdělávací instituce Ministerstva vnitra, nabízí jen jeden kurz k zákonu o střetu zájmů. Podle vedení¹⁷ institutu je zájem ze strany veřejných činitelů o vzdělávání v oblasti etiky nízký a tomu odpovídá i nabídka kurzů. Podzákonným opatřením v oblasti střetu zájmů na úrovni samospráv je tzv. etický kodex, který některé samosprávy již přijaly. Většinou ale přijatý dokument obsahuje víceméně obecná ustanovení, manuály s konkrétními případy či návody chybí stejně jako poradenství. Častěji bývají přijaty etické kodexy pro úředníky, méně často již pro volené představitele, zastupitele¹⁸.

2.5. TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Dostupnost informací o osobních zájmech veřejných funkcionářů je podstatnou podmínkou funkční veřejné kontroly. Oznámení o osobním zájmu veřejní funkcionáři provádějí dle platné legislativy ústně, zákon o střetu zájmu ukládá písemný záznam o takovém prohlášení. Dodržování této povinnosti je možné zejména v případech přímé účasti veřejnosti na jednání, např. jednání obecního zastupitelstva. V případě jednání krajského zastupitelstva, vlády, parlamentu, vrcholných úředníků je taková kontrola obtížnější, a to i přesto, že zápisy z jednání zastupitelstev, vlády i parlamentu jsou veřejné. U rozhodování vrcholných úředníků je veřejná kontrola prakticky nemožná.

Oznámení o činnostech, o příjmech, darech a závazcích a o majetku podávaných veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů a evidovaných v tzv. registrech různými příslušnými úřady jsou veřejnosti bezplatně dostupná při osobní návštěvě nebo dálkovým přístupem na základě žádosti o poskytnutí přístupu a jeho přidělení. Žádost o přístup podléhá ověření totožnosti a musí obsahovat jméno, příjmení, datum narození, trvalý pobyt a adresu pro doručování. K tomuto opatření přistoupil zákonodárce v zájmu ochrany veřejného funkcionáře, kdy je každý, kdo do oznámení nahlédne, evidován. Rovněž se žadatel vystavuje sankci 50 tisíc Kč, pokud informace z evidence použije jinak než ke zjištění případného střetu zájmů¹⁹.

¹⁹ § 13 odst. 9 zákona o střetu zájmů

Každý má právo sdělit evidenčnímu orgánu, který registr vede, skutečnosti nasvědčující nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních. Evidenční orgán ho má do třiceti dnů vyrozumět o způsobu, jakým s tímto sdělením bylo naloženo. Formát a struktura formuláře pro oznámení podle zákona o střetu zájmů je určen vyhláškou²⁰.

Praktické zkušenosti²¹ s přístupem do registrů ukázaly na neschopnost evidenčních orgánů rychle a efektivně přístup žadateli poskytnout a zajistit. Ověření totožnosti žadatele probíhalo doručením doporučeného dopisu do vlastních rukou či v lepším případě doručením do datové schránky žadatele. Přístupové údaje a heslo by mělo být evidenčním orgánem přiděleno „bez zbytečného odkladu“, což však v mnoha případech nefungovalo. Každý evidenční orgán navíc určoval nejen rozsah doby, po kterou může žadatel nahlížet, ale rovněž i rozsah možného nahlížení. Nejčastěji byly žadateli zpřístupněny pouze informace za poslední kalendářní rok, nikoli i za roky minulé, byť k takovému zužování poskytování informací není důvod. Lhůta pro přístup se různila od neomezeně dlouhého přístupu či jednoletého (mandátové a imunitní výbory parlamentu, kraje Jiho-moravský, Karlovarský, Pardubický, Ústecký a Vysočina) k jednodenní lhůtě (kraje Královéhradecký, Liberecký, Moravskoslezský a Zlínský). Takové omezení přístupu je v rozporu s poučením na oficiálních webových stránkách Registru střetu zájmů²², dle kterého „na základě přiděleného uživatelského jména a přístupového hesla lze nahlížet do registru v elektronické podobě po dobu 48 hodin od prvního přístupu do registru“. U krajů Plzeňský, Středočeský a Hlavní město Praha bylo nutné žádat o přístup opakovaně, např. přístup byl poskytnut na čtyři dny, z čehož dva dny připadly na víkend a dva na vypravení a doručení zásilky žadateli a poskytnutí nefunkčního hesla. Oznámení byla dostupná zpravidla v naskenované podobě, která je k dalšímu zpracování nevhodná. Uživatelská přívětivost registrů je omezená. Například v registru spravovaném Plzeňským krajem nebylo možné vyhledávat podle jména veřejného funkcionáře a všechny umístěné soubory byly nazvané pouze „dokument.pdf“. I v případě, že by se občan zajímal například pouze o hejtmana kraje, musí si projít veškeré zde zpřístupněné dokumenty. Veřejná kontrola je i omezena způsobem, jakým si evidenční orgány vykládaly svou zákonnou povinnost²³ vyrozumět podatele, jak s jeho sdělením o porušení zákona naložily. Většina neodpověděla či se omezila na zprávu, že sdělení bylo přijato.

Z uvedené praktické zkušenosti můžeme shrnout, že přístup k oznámením je zbytečně komplikovaný a vzhledem k tomu je účinná veřejná kontrola limitována. Lze zkontrolovat, zda oznámení bylo či nebylo podáno. Obsah lze s veřejně dostupnými prostředky kontrolovat jen omezeně. Dle obchodního rejstříku lze provést kontrolu činností, tj. působení v dozorčích radách či představenstvech. Výši odměny za tyto funkce lze ale zkontrolovat jen omezeně, s velkým štěstím například v zápise ze zasedání valné hromady. V rejstříku ekonomických subjektů lze ověřit podnikání (živnostenská oprávnění). Co se týče nabývání majetku je kontrola ještě obtížnější. Nemovitosti jsou k dohledání v katastru nemovitostí, ale podle jména vyhledávat nelze. Zkontrolovat nabytí movitých věcí v hodnotě nad 500 tisíc Kč či nabytí cenných papírů v hodnotě nad 50 tisíc Kč, respektive 100 tisíc Kč, lze pravděpodobně jen přímou účastí na takové transakci. Stejně obtížná je kontrola nabytí nepřiznaných darů či nesplacených závazků.

Kontrolu povinného ohlašování střetu zájmů volenými představiteli samospráv je teoreticky možné provádět v zápisech ze zasedání zastupitelstva a dalších orgánů samosprávy či přímo na místě. Taková kontrola představuje podrobnou místní znalost, protože neuvolnění zastupitelé žádná oznámení nepodávají a neexistuje tak nástroj pro veřejnou kontrolu.

Rozhodnutí kárného senátu ve věcech soudců a státních zástupců jsou zveřejňována v anonymizované podobě na webových stránkách NSS. Veřejnosti je umožněna nejen zpětná kontrola, ale i aktivní kontrola účastí na veřejném jednání²⁴ kárného senátu. Bohužel občané nepatří mezi ty, kteří mohou iniciovat kárné řízení. Nicméně jsou případy, kdy ministr nebo předseda soudu návrh podá právě na základě podnětu z řad občanů. Tento způsob ale není nijak garantován.

²⁰ Vyhláška č. 578/2006 Sb. účinná od 1. 1. 2007 zveřejňuje formuláře v tištěné a elektronické podobě v pdf. O necelé dva roky později v červnu 2008 je formulář k dispozici v „upravitelném“ formátu doc. <http://www.stretzajmu.cz/cz/menu/1/pro-urad/clanek-22-formular-pro-oznameni-v-upravitelne-forme/>

²¹ Monitoring střetu zájmů veřejných funkcionářů provedený Oživení, o. s. v roce 2012 viz <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/pristup-do-registru/>

²² <http://www.stretzajmu.cz/>

²³ Dle § 13 odst. 6 zákona o střetu zájmů „Evidenční orgán do 30 dnů ode dne obdržení sdělení písemně oznámí tomu, kdo sdělení podal, jak bylo s jeho sdělením naloženo“.

²⁴ Veřejná jednání jsou avizována prostřednictvím internetových stránek soudu <http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=verejnejednani&menu=324>

3. SHRnutí

Legislativa střetu zájmů je v České republice značně roztříštěná a neplní podmínku komplementárnosti. Obsahuje klíčovou povinnost ohlášení osobního zájmu, avšak tato povinnost patří k těm nejméně kontrolovaným či kontrolovatelným a v podstatě nevymahatelným z hlediska legislativy střetu zájmů. Nalezneme základní nástroj pro kontrolu střetu zájmů veřejných funkcionářů, který však není adekvátně využíván a zůstává v tomto ohledu ryze papírovým opatřením, protože v praxi žádný institucionální kontrolní mechanismus neexistuje. Kapacity evidenčních orgánů nejsou vůbec řešeny a evidence oznámení jim byla přidělena bez organizačního či jiného zajištění. Odbornost personálu, jeho schopnost plnit zákonem dané úkoly je diskutabilní, stejně jako ochota či vůle kontrolu vůbec provádět. Problematická je kontrola i z hlediska efektivnosti sankčních mechanismů i neveřejnost rozhodnutí o porušení zákona. Zákon o střetu zájmů bývá často označován jako zákon bezzubý, a to zcela oprávněně.

Nešťastná se jeví neexistence centrálního registru, namísto existence stovek různých úřadů, kteří plní část mozaiky. Koordinace těchto aktivit je velmi omezená, kdy tzv. Registr střetu zájmů vstup do centrálního registru zpoplatňuje. Zásadní změna k lepší koordinaci by mohla být učiněna i bez změny legislativy. Veřejnost má sice garantovaný přístup k oznámením dle zákona o střetu zájmů, stejně jako možnost podat písemné sdělení při podezření na porušení zákona, avšak v praxi se občané potýkají s řadou komplikací. Tou největší je nevyhovující formát zveřejněných informací či nízká uživatelská přívětivost registrů oznámení.

Pro různé skupiny veřejných funkcionářů platí odlišná omezení či povinnosti, zejména u neslučitelnosti funkcí, omezení podnikatelské a další činnosti a post-funkční omezení. Poslední jmenované se vztahují jen na členy vlády a určitou skupinu úředníků. Navíc vůbec neupravují přestupy mezi jednotlivými veřejnými funkcemi (tzv. efekt otáčivých dveří). Post-funkční omezení se jeví jako velmi nízké s ohledem na okruh i možnou kontrolu či vymahatelnost. Za zmínku stojí fakt, že Česká republika nemá účinný zákon pro úředníky státní správy a pravidla střetu zájmů obsahuje obecná norma – zákoník práce.

Jako funkční model se jeví řešení u soudců a státních zástupců, kdy je dohled svěřen NSS. Členy kárného senátu jsou nejen soudci či senátoři ale i osoby vykonávající jiná právnícká povolání, což dává možnost širší diskusi i nezávislosti rozhodnutí. Přehledně zveřejňovaná rozhodnutí mohou sloužit jako vzdělávací materiál nejen pro zástupce z řad soudců a státních zástupců, ale i pro širší veřejnost. Jednání kárných senátů jsou veřejná, občané ale nemají možnost iniciovat kárné řízení.

Jako zásadní se jeví neexistence vhodné či kvalitní formy metodického vedení či poradenství, o důvěrnosti poradenství ani nemluvě. Přitom vzdělávání je klíčovým prvkem nejen preventivním, ale reálným v čase a místě. Rovněž dostupnost oficiálních vzdělávacích materiálů, např. příruček, praktických návodů či manuálů k tématu, je prakticky nulová.

4. DOPORUČENÍ

Mezi základní cíle regulace střetu zájmů veřejných funkcionářů nepatří primárně naplnění funkce represivní, ale zejména funkce preventivní, mitigační a asistenční, které můžeme vymezit následovně:

- preventivní – předcházení konkrétním střetům od jejich možného vzniku k praktickému uplatnění;
- mitigační (zmírnění dopadů) – zajištění fungujícího procesu projednání a řešení situací střetu zájmů s cílem zamezit, aby vyústily v konkrétní korupční jednání, jiné pochybení nebo ohrozily důvěru ve veřejnou funkci;
- asistenční – pomoc veřejným funkcionářům pochopit jejich etické závazky spojené s výkonem veřejné funkce, například v hraničních situacích nebo etických dilematech.

Regulace střetu zájmů v České republice vykazuje ve světle definovaných cílů řadu nedostatků, které vyplynuly také z předchozí analýzy vymahatelnosti zákonných ustanovení u vybraných skupin veřejných funkcionářů. Vzhledem k tomu, že v otázkách střetu zájmů není zřejmá ani gesce, žádný ze současných orgánů státní správy nerealizuje jakoukoli metodickou podporu, která by mohla představovat či plnit výše zmíněnou mitigační či asistenční funkci. Vzhledem k roztržitosti a nejednotnosti definice střetu zájmů v právních předpisech, nefunkční kontrole a tím omezené vymahatelnosti neplní zákonná úprava střetu zájmů v podstatě svou úlohu.

Doporučení ke zlepšení stavu v oblasti střetu zájmů:

1. Sjednocení terminologie a jasné vymezení střetu zájmů

V české legislativě najdeme ustanovení týkající se střetu zájmů pro sledované kategorie povinných osob (volení veřejní funkcionáři – senátoři, poslanci, členové vlády, uvolnění i neuvolnění zastupitelé, zaměstnanci veřejné správy – státní zaměstnanci, úředníci samospráv, úředníci dalších správních úřadů či příspěvkových organizací) roztržitě v několika různých normách. Sice je zřejmá snaha zákonodárce pamatovat na legislativní úpravu střetu zájmů pro různé skupiny²⁵ veřejných činitelů, avšak i pro stejné skupiny platí několik různých definic. Tato situace je markantnější např. pro členy zastupitelstev. Terminologická nejasnost může činit aplikační problémy zvláště s ohledem na skutečnost, že v České republice neexistuje žádný orgán či instituce, která by plnila v této oblasti poradenskou úlohu či zaštitila jakékoli metodické vedení.

Pro volené veřejné funkcionáře je základní vymezení střetu zájmů uvedeno v zákoně o střetu zájmů²⁶. Týká se poslanců, senátorů, členů vlády, uvolněných členů zastupitelstev samospráv a neuvolněných starostů (nikoli všech neuvolněných členů zastupitelstev samospráv). Zákon stanoví základní povinnost hájit veřejný zájem a vymezuje osobní zájem jako „zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu“. Přesné vymezení střetu zájmů, resp. definice osobního zájmu, se ale v dalších normách liší. Navíc veřejný zájem zůstává buď bez jasné definice, nebo je spojován se zájmy kraje a jeho občanů, resp. se zájmy obce a jeho občanů.

V právních předpisech se pohybujeme v určení poměrně vágní povinnosti hájit veřejný zájem (aniž by byl konkrétněji vymezen nebo jeho definování se dokonce do jisté míry různí)²⁷, zákazu upřednostnění zájmu osobního, přičemž dochází ke zřetelné odlišnosti při vymezení zájmu osobního v zákonných a podzákonných předpisech.

» Pro správnou aplikaci je nezbytné, aby legislativci a zákonodárci pracovali v různých normách s jednotnou a jasnou definicí střetu zájmů, jakož i jasnou definicí zájmu osobního. Česká legislativa se odkazuje

²⁵ Evropská legislativa týkající se střetu zájmů byla povinně do národní legislativy transponována v zákoně o veřejných zakázkách.

²⁶ Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě.

²⁷ Srovnej zákon o střetu zájmů a zákon o krajích resp. obcích a hl. m. Praze.

ke střetu zájmů jako k situaci, tj. střetu zájmu veřejného a osobního (někdy vztaženého k osobám blízkým, příbuzným, rodině či obchodním partnerům), aniž by jasně a jednotně tyto zájmy definovala. Vhodnější se jeví využití definice střetu zájmů ve smyslu střetu mezi zájmem osobním a odpovídajícím či správným výkonem veřejné funkce, tedy zahrnující jednání, které od veřejného funkcionáře při výkonu funkce máme očekávat. Zájmy tak nabývají mnohem konkrétnějšího obsahu než poněkud vágní označení „zájem veřejný“. Střet zájmů se tak odkazuje k možnému pochybení při výkonu funkce či zneužití pravomocí. V tomto duchu pak i osobní zájem nabývá mnohem konkrétnějších obrysů stejně jako klíčová povinnost jeho ohlášení.

» Vhodnou inspirací pro vymezení „střetu zájmů“ může být definice užitá Radou Evropy, která střet zájmů popisuje jako situaci, v níž má veřejný funkcionář své soukromé či osobní zájmy, které mohou ovlivnit, nebo se může zdát, že ovlivňují, nestrannost a objektivitu výkonu jeho veřejné funkce.

2. Jednotná pravidla napříč právními normami

Oznámení o střetu zájmů je možné vnímat jako zcela zásadní moment pro další jednání veřejného funkcionáře s konkrétním dopadem na učiněná či přijatá rozhodnutí. Souvisí s vlastním uvědoměním si svého postavení a možností své následné jednání podle toho usměrnit.

Zákon o střetu zájmů stanoví pouze povinnost oznámit případný osobní poměr k projednávané věci ústně v průběhu jednání, což má být zaznamenáno do zápisu²⁸. Nejde ale dále v doporučení, jak se v takové situaci zachovat, např. neúčastnit se projednávání, nehlasovat atp. Zákaz hlasování při střetu zájmů byl v diskusích s odkazem na ústavní pořádek zamítnut.

Povinnost zastupitele (uvolněného i neuvolněného) ohlásit střet zájmů před projednáváním upravují zákony o obcích, krajích a hl. m. Praze. Je zde patrný nesoulad v povinnosti podle zákona o střetu zájmů (oznámení v průběhu jednání) a podle dalších zákonů (oznámení před projednáváním). Jediným opatřením odvrácení střetu zájmů je povinnost podjatost ohlásit. Před přijetím zákona č. 231/2002 Sb. umožňoval zákon o krajích orgánu, který ve věci rozhodoval, diskutovat o existenci či neexistenci střetu zájmů veřejného funkcionáře a na základě svého rozhodnutí vyloučit člena kolektivního orgánu z projednávání a rozhodování věci. Zmíněná novela však takovou možnost zrušila, není již tedy možné, aby zastupitelstvo vyloučilo svého člena z projednávání konkrétní věci pro střet zájmů a ani nerozhoduje, zda existuje důvod pro jeho vyloučení²⁹. Tato novela představuje zásadní okamžik, kdy je ještě větší důraz kladen na morální integritu jedince a jeho politickou odpovědnost. Člen zastupitelstva ani jiný veřejný funkcionář nemusí vysvětlovat, komu či jaká výhoda nebo škoda může z jeho rozhodnutí vzniknout³⁰.

Navíc se v praxi uplatňuje přístup, že v případě osobního zájmu, tzv. obecně zřejmého, není nutné vůbec osobní zájem ohlašovat. Podle komentáře k zákonu o obcích z pera právníka Jana Vedrala není veřejný funkcionář povinen podat oznámení o osobním prospěchu tehdy, pokud jde v jeho případě jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý³¹. Tato výjimka se má zřejmě vztahovat na ty případy, kdy orgán, jehož je veřejný funkcionář členem, bude rozhodovat o záležitosti, která svými důsledky dopadá (pozitivně či negativně) nejen na samotného veřejného funkcionáře nebo jinou osobu s ním tak či onak spjatou, ale na neurčitý okruh osob, včetně samotného veřejného funkcionáře, přesněji řečeno (zpravidla) všech členů příslušného orgánu. Takovými případy mohou být např. hlasování o daňových zákonech v Poslanecké sněmovně a v Senátu nebo hlasování o vyhlášece o místních poplatcích v obecním zastupitelstvu nebo obecně jednání a rozhodování o návrhu právního předpisu, který se má vztahovat na neurčitý počet osob a případů, jež

²⁸ Z doslechu je známo nemnoho případů ohlášení osobního zájmu, např. při projednávání zákazu kouření ve veřejných prostorách, kdy poslanci-kuřáci vehementně svůj osobní zájem oznamovali. Takové nadšení se ale v Poslanecké sněmovně zažívá málokdy.

²⁹ Cogan, Rudolf: Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2014– 442 s. ISBN 80-7357-041-6, str. 140.

³⁰ Snahu o usměrnění jednání veřejného činitele v případě střetu zájmů krom ohlašovací povinnosti obsahuje v případě volených veřejných funkcionářů jen Etický kodex člena zastupitelstva hl. m. Prahy, který aspoň doporučuje zastupiteli se v případě střetu zájmů diskuse a hlasování zdržet: „V případě projednávání materiálu dotýkajícího se jakýmkoliv způsobem zastupitele, jeho rodinného příslušníka či osoby blízké nebo fyzické či právnické osoby, se kterou měl nebo má obchodní nebo politické vztahy, oznámí zastupitel tuto skutečnost před projednáváním příslušného materiálu v orgánu hlavního města Prahy, který jej projednává, nejdéle však tak musí učinit před hlasováním o takovéto věci. Zastupitel by se měl v těchto případech diskuse a hlasování zdržet.“

³¹ Vedral, J.: Zákon o střetu zájmů. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 201 s. cit. 74–75 s.

nastanou v budoucnu. Může však jít i o rozhodování o takových věcech, které se vzhledem ke svým důsledkům dotýkají pouze jednotlivého veřejného funkcionáře, důsledky, jež z toho pro něj vyplývají, tedy zájem nebo prospěch, jsou však obecně zřejmé, to znamená, že jsou obecně známé přinejmenším členům kolektivního orgánu, jehož je veřejný funkcionář členem. Smyslem ustanovení upravujícího povinnost podávat oznámení o osobním prospěchu je podle autora komentáře to, aby se především členové kolektivního orgánu dozvěděli nejpozději před hlasováním skutečnosti, které mohou zakládat střet zájmů u konkrétní osoby, jež bude o dané věci hlasovat. Pokud jsou však skutečnosti obecně známé, nemělo by smysl je oznamovat. V případě pochybností o tom, zda jde nebo nejde o prospěch či zájem obecně zřejmý, je vhodnější, aby veřejný funkcionář oznámení podal a vyhnul se tak možnému podezření za spáchání přestupku.

» Zásadní je, aby stejná definice střetu zájmů byla využita napříč legislativou jednotně. Obdobně je nezbytné v normách užívat stejný koncept jasné definice osobního zájmu, a to zejména v případech, kdy dochází k překryvům v právních předpisech u určitých skupin veřejných funkcionářů, např. členové zastupitelstev samospráv spadají jak do úpravy zákona o střetu zájmů, tak i zákona o obcích, krajích či hl. m. Praze.

» Stejně pravidlo by se mělo uplatnit i pro povinnosti veřejných funkcionářů vzhledem k ohlášení střetu zájmů, tj. kdy a jak osobní zájem ohlásit. Podpůrně by měla být legislativně upravena procedurální stránka zasedání kolektivního orgánu, pořízení zápisu s informacemi o podaných návrzích včetně záznamu o ohlášených osobních zájmech, podaných návrzích, řečnících, jmenovitém záznamu hlasování a jeho výsledku.

» Výjimka z povinnosti ohlásit osobní zájem v případě zájmu tzv. obecně zřejmého by měla být omezena na případy rozhodování týkající se neomezeného okruhu adresátů (např. územní plán či daňové zákony, z povahy věci by byli „podjati“ totiž všichni). Tato výjimka by se neměla vztahovat na výklad obecně zřejmého jako obecně známé skutečnosti, jinak v případě rozhodování o takových věcech, které se vzhledem ke svým důsledkům dotýkají pouze jednotlivého veřejného funkcionáře.

» Asistenční čili pomocná funkce opatření střetu zájmů by měla být podpořena možností kolektivního orgánu hlasovat o doporučení zdržet se projednávání či hlasování v konkrétním případě střetu zájmů veřejného funkcionáře.

3. Rozšíření neslučitelnosti funkcí

Česká legislativa nijak neomezuje souběh několika volených funkcí na národní a/nebo různých samosprávných úrovních (kraje, obce). Souběh uvolněných funkcí zastupitele na obecní či krajské úrovni s funkcí člena Parlamentu ČR je poměrně běžný, přestože v posledních letech veřejností často kritizován. Průkopnickým činem se v tomto směru jeví omezení uvolněných funkcí etickým kodexem zastupitele Plzeňského kraje, který stanoví zákaz souběhu uvolněných funkcí, tzn. z veřejných peněz placených veřejných funkcí. Vzhledem k terminologické nejasnosti ve vymezení „veřejného zájmu“ představuje souběh funkcí potenciálně problematický výkon veřejné funkce, kdy se definice veřejného zájmu liší pro jednotlivé úrovně výkonu politického mandátu (obecní, krajská, národní úroveň).

V souvislosti s působením některých českých ministrů, např. současného ministra financí Andreje Babiše či exministra dopravy Aleše Řebíčka, jsou střety zájmů ve veřejném prostoru často skloňovány. Kromě jejich působení v soukromém sektoru (např. nedávno zmiňovaná vítězná účast firmy Andreje Babiše v miliardovém tendru polostátní firmy Lesy ČR) je v odborných kruzích diskutován souběh legislativních (mandát poslance) a exekutivních funkcí (ministerská pozice), který není legislativně upraven, resp. je zcela běžný. Zatímco v západních demokraciích je tato praxe vnímána jako zcela oprávněná ve fungujících parlamentních demokraciích, v zemích střední a ještě více východní Evropy je stále častěji vnímána jako problematická. Z řady zveřejňovaných statistik realizovaných médii či nevládními organizacemi vyplývá, že účast ministrů jako poslanců na schůzích Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR je mnohem nižší než ostatních poslanců a výkon jejich poslaneckého

mandátu je tím pádem omezen, zásadnější ale může být právě střet zájmů ve smyslu souběhu exekutivních (regulatorních) a zákonodárných pravomocí.

» Měla by být přijata opatření zamezující souběh mandátů u tzv. uvolněných politických funkcí (členové Parlamentu, uvolnění členové samospráv), a to minimálně na úrovni člena Parlamentu a členů rad kraje. U dalších uvolněných funkcí by se o podobných omezeních měla vést podrobná odborná diskuse. Zákaz souběhu volených funkcí by měl být minimálním doporučením vtěleným do podzákoných opatření typu etických kodexů.

» Možným řešením souběhu výkonných a zákonodárných pravomocí v rukou poslance-ministra je tzv. klouzavý mandát poslance, který funkci poslance pozastavuje při současném výkonu ministerské funkce, za poslance nastupuje po ministerskou dobu náhradník z kandidátní listiny. K tomuto opatření přistoupili v sousedním Slovensku a pro ČR může být v mnohém inspirativní.

4. Rozšíření zákazu pobírání odměn za působení v krajských/městských firmách

Míra omezení činností veřejných činitelů se logicky liší dle jejich působnosti či pravomocí. Pro příklad uveďme jedinou povinnost neuvolněného člena zastupitelstva ohlásit osobní zájem, přes zákaz souběhu výkonu různých funkcí u členů parlamentu a úředníků/státních zaměstnanců až po velmi řídká post-funkční omezení členů vlády a vybraných vrcholných úředníků.

Chybí legislativní úprava omezení výkonu dalších činností, zejména krajských uvolněných zastupitelů v různých krajských firmách (společnosti s vlastnickým podílem kraje, kde zastupitelé vykonávají funkce jak v dozorčích radách, tak představenstvu). Zatímco působení v těchto firmách bylo v r. 2006 s účinností od 1. ledna 2007 současně platného zákona o střetu zájmů omezeno pro poslance a senátory, resp. bylo omezeno pobírání odměn za výkon těchto funkcí, na krajské ani nižší samosprávné úrovni toto omezení neplatí. Legislativní úprava vedla během krátké doby k úplnému odstoupení poslanců a senátorů z těchto pozic (byli nahrazeni zpravidla ministerskými úředníky), přestože před legislativní změnou poslanci a senátoři svorně tvrdili, že své působení v těchto společnostech vnímají jako společenský závazek, kdy hlídají veřejný zájem. Bez statisícových odměn však ohlídání veřejného blaha velmi snadno ponechali na úřednictvu, které samozřejmě odměny nepobírá, neboť jejich účast je považována za výkon pracovních povinností.

» Zákon o střetu zájmů by měl být novelizován ve smyslu zákazu pobírání odměn uvolněných členů zastupitelstev samospráv za účast v řídicích a dozorčích radách firem s vlastnickým podílem státu, kraje či samosprávy nebo s podílem těchto subjektů na rozhodování. Nominace do těchto subjektů by měla být řešena samostatně vlastním zákonem.

5. Post-funkční omezení

Velmi omezeně je v české legislativě řešeno post-funkční omezení. Konkrétně se týká jen vrcholných úředníků, členů vlády a uvolněných zastupitelů, kteří mají post-funkční omezení přechodu do právnických osob, jež za působení veřejného funkcionáře uzavřely smlouvu či nadlimitní zakázku od státu a veřejný funkcionář se na ní podílel. Nevztahuje se tak na ty, kdo takovou zakázku připravovali. Dále se týká pouze nadlimitních zakázek, přestože i podlimitní zakázky jsou značeného rozsahu³². Kontrola ustanovení je navíc velmi omezená. Jediné další omezení nalezneme v etických kodexech zastupitelů, které zmiňují zákaz zneužití informací nabytých za dobu výkonu funkce pro osobní prospěch i po ukončení výkonu funkce. Je zřejmé, že tato ustanovení jsou problematicky kontrolovatelná či vymahatelná, ale v úrovni předcházení zneužití veřejné funkce je můžeme označit za významný počin, který v legislativě zcela chybí. Přechody legislativců (regulátorů) do soukromého sektoru či opačně mají negativní potenciál. Tzv. efekt otáčivých dveří (revolving doors³³) zůstává neřešen.

³² Výše limitů se mění zpravidla každé dva roky transpozicí evropské směrnice do českého právního řádu. Prováděcím předpisem je nařízení vlády č. 77/2008 Sb., v platném znění, konkrétní limity viz např. <http://www.bezkorupce.cz/faqs/co-je-to-nadlimitni-a-podlimitni-verejna-zakazka/>

³³ Viz např. [http://en.wikipedia.org/wiki/Revolving_door_\(politics\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Revolving_door_(politics))

» Zákon o střetu zájmů (§ 6) by měl být rozšířen u vymezených veřejných funkcionářů o zákaz působit v subjektech, ke kterým měl veřejný funkcionář pravomoci ve smyslu regulátora daného sektoru. Toto působení veřejného funkcionáře zahrnuje nejen budoucí zaměstnání, ale i zastupování ve statutárních orgánech podnikatelského subjektu, stejně jako spolupráci ve smyslu poskytování expertních, poradenských či konzultčních služeb.

» Jako příklad dobré praxe by pro další diskusi nad post-funkčními omezeními veřejných funkcionářů mohl posloužit případ Velké Británie, kde je zřízen Poradní výbor o zaměstnávání v soukromém sektoru (ACOPA³⁴). Výbor je poradním orgánem premiéra a posuzuje žádosti bývalých ministrů a vyšších úředníků o práci v soukromém sektoru (až do lhůty dvou let od opuštění postů). Žádosti vč. vyjádření výboru jsou zveřejňovány na webových stránkách výboru. Funkce výboru je pouze poradní a výroky tudíž doporučující s omezenou vymahatelností.

6. Jednotný centrální registr – evidenční orgán

Jeden z hlavních problémů funkčnosti odevzdávaných oznámení v souvislosti se zákonem o střetu zájmů je počet evidenčních orgánů odhadovaných dle počtu obcí na 6500 úřadů. Evidence oznámení je roztříštěná. Kapacity úřadů jsou diskutabilní, stejně jako odbornost personálu a jeho schopnost plnit zákonem dané úkoly či ochota nějakou kontrolu provádět. V praxi to znamená, že není jasné, kolik osob je povinno oznámení vůbec podat. Řada úřadů není obeznámena s platným zněním legislativy, některé ani o povinnosti evidovat oznámení neví. Poskytování přístupu k oznámením se nese v duchu řady pochybení ze strany evidenčního orgánu, např. nedostatečně dlouhá doba platnosti uživatelského jména a hesla pro přístup do evidence oznámení.

» Evidence oznámení by měla být zajištěna centrálně jedním orgánem.

» Oznámení by měla být podávána v elektronickém formátu umožňujícím strojové zpracování dat. Podání se zaručeným elektronickým podpisem není nutné, když oznámení mohou být podána souběžně elektronicky e-mailem a zároveň papírově jako dosud pro potvrzení správnosti oznámení zaslaných elektronicky. Tento způsob podání dává možnost elektronického zpracování, snižuje náklady na zpracování, aniž by zároveň zvyšoval náklady na podání ze strany veřejného funkcionáře.

» Oznámení by měla být zveřejňována proaktivně. Evidenční orgán by měl automaticky kontrolovat plnění povinnosti (dodání či nedodání úplných oznámení) a také zveřejňovat informace o plnění povinností veřejnými funkcionáři.

» Oznámení by měla být podávána také ke dni nástupu do funkce (ve lhůtě 30 dní po nástupu).

» Formát oznámení musí zaručit jednotu a transparentnost prohlášení ke střetu zájmů, plní zároveň preventivní funkci.

» Centrální orgán by měl oznámení kontrolovat také na základě podnětů veřejnosti. Seznam podnětů, zahájených řízení i výsledky kontrol by měly být pravidelně zveřejňovány. Výsledky kontrol slouží zároveň jako východisko metodického vedení pro veřejné funkcionáře.

» Přístup veřejnosti k oznámení by neměl být limitován, popř. by měla být definována jasná pravidla garantující občanům přístup k oznámením.

» Vzhledem k výše uvedeným pravomocem a úkolům se nabízí spojení s pravomocemi kontrolními a sankčními, stejně jako metodickými aktivitami (viz dále).

³⁴ <http://acoba.independent.gov.uk/>

7. Institucionální kontrola a orgán dohledu

Kontrolní mechanismus je značně roztržštěný, stejně jako systém evidence oznámení. Navíc nejsou dostupné informace o šetření plnění povinností z vlastního podnětu (iniciativa evidenčních orgánů). Z dostupných šetření (zejména monitoring střetu zájmů Oživení, o.s.) je patrná nejednotnost rozhodování o přestupcích, systémová podjatost (rozhodování o veřejných funkcionářích, kteří jsou v pozici nadřízeného) a obecně nevelká ochota řízení o porušení zákona o střetu zájmů dovést k rozhodnutí (častěji jsou podněty odloženy či řízení zastavena). Zákon obcím s rozšířenou působností, které projednávají přestupky v oblasti střetu zájmů, negarantuje nezbytnou součinnost ostatních orgánů veřejné moci v kontrole správnosti údajů v jednotlivých oznámeních.

» Zřízení ústředního orgánu dohledu v oblasti střetu zájmů se jeví jako nezbytná součást funkční legislativy střetu zájmů. Orgán dohledu by měl mít nezávislé postavení ústředního orgánu státní správy. Gesce tématu je tak jasně vymezena. Orgán dohledu by měl mít dostatečné kapacity k plnění svěřených úkolů, zejména:

- Zvyšování povědomí veřejných funkcionářů o opatřeních v oblasti střetu zájmů, o jejich závazcích a povinnostech prostřednictvím návodů, manuálů, školení a poradenství v konkrétních případech (metodické vedení).
- Zajištění kompletního seznamu povinných osob.
- Evidence došlých oznámení a dalších povinností popsanych v doporučení týkajícího se evidenčního orgánu výše, vč. kontroly plnění povinností veřejného funkcionáře a zveřejňování oznámení.
- Přijímání a šetření podnětů na porušení opatření střetu zájmů veřejnými funkcionáři.
- Udílení sankcí za porušení zákona. Sankce podléhají soudnímu přezkumu.
- Příprava a zpracování analýz relevantní legislativy a její implementace, návrhy změn a odpovídajících reforem.
- Zveřejňování výročních zpráv, zveřejňování projednaných podnětů, udělených sankcí, projednávaných případů atp.
- Součinnost s ostatními orgány veřejné moci při kontrole správnosti údajů v oznámení.

8. Účinné sankce

Přestupky v oblasti střetu zájmů projednávají zejména obce s rozšířenou působností, kterých je v České republice 205³⁵. Projednat přestupek mohou na žádost člena Parlamentu ČR i Mandátové a imunitní výbory v rámci disciplinárního řízení. Výsledky správního trestání se ukázaly být nefunkční také z důvodu nejednotnosti, kdy nezohlednily rozdíly ve vážnosti protiprávního jednání.

» Efektivní kontrolní mechanismus musí být doplněn účinnými sankcemi. Sankce za porušení zákonných opatření střetu zájmů by měly být upraveny následně:

- Sankce by měly být přísnější tak, aby představovaly skutečnou motivaci k dodržování povinností.
- Sankce by měly odpovídat závažnosti provinění. Závažnost provinění by měla být promítnuta do minimální a maximální sankce za konkrétní charakter porušení zákona (např. nedodržení termínu podání oznámení, odmítnutí podat oznámení, uvedení nepravdivých údajů, neohlášení osobního zájmu, porušení post-funkčního omezení atp.).
- Sankce za porušení ustanovení střetu zájmů by se měly shodně týkat odpovídající legislativy, nejen zákona o střetu zájmů (např. zákon o obcích, o krajích, o úřednících územně samosprávných celků atp.).
- Uzavřená řízení by měla být spolu s uvalenými sankcemi zveřejňována.

³⁵ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

9. Publicita informací a veřejná kontrola

Veřejnost má sice garantovaný přístup k oznámením dle zákona o střetu zájmů, stejně jako možnost podat písemné sdělení při podezření na porušení zákona, avšak v praxi se občané potýkají s řadou komplikací. Tou největší je nevyhovující formát zveřejněných informací či nízká uživatelská přívětivost registrů oznámení.

- » Podmínky pro funkční veřejnou kontrolu již byly definovány některými opatřeními výše, konkrétně:
 - Přehledné zveřejnění oznámení umožňující další zpracování.
 - Možnost podání podnětu o porušení ustanovení střetu zájmů a zajištění jeho nezávislého projednání, popř. zahájení řízení na jeho základě.
 - Zveřejňování rozhodnutí o řízení s veřejnými funkcionáři, včetně udělených sankcí i odvolání atp.
 - Veřejná jednání k řízení s veřejnými funkcionáři.
 - Zrušení omezení přístupu k oznámením ze strany veřejnosti ve smyslu využití informací z oznámení s výjimkou zákazu zneužití ke komerčním účelům.
 - Poskytování poradenství orgánem dohledu ke konkrétním otázkám střetu zájmů.

10. Metodické vedení, poradenství

Zásadní se jeví neexistence vhodné či kvalitní formy metodického vedení nebo poradenství, o důvěrnosti poradenství ani nemluvě. Přitom vzdělávání je klíčovým prvkem nejen preventivním, ale reálným v čase a místě. Rovněž dostupnost oficiálních vzdělávacích materiálů, např. příruček, praktických návodů či manuálů k tématu, je prakticky nulová.

Jedním z klíčových problémů stávající právní úpravy střetu zájmů je absence metodické podpory pro evidenční i přestupkové orgány, což je základem nejednotnosti rozhodování. V současné době nemá žádný resort za oblast střetu zájmů jasně vymezenou gesce. Tento zásadní problém řeší návrh zřízení ústředního orgánu dohledu, kterému by byla svěřena jak gesce střetu zájmů, tak i pravomoci evidenční, kontrolní, sankční a metodické.

- » Orgán dohledu poskytuje jak veřejným funkcionářům, tak širší veřejnosti poradenství i metodické vedení v otázkách střetu zájmů.
- » Na základě své činnosti navrhuje změny legislativy, připravuje příručky, semináře a realizuje vzdělávací aktivity.

11. Podzákonná a dobrovolná opatření

Asistenční a mitigační funkci velmi dobře naplňují různá podzákonná opatření, nejčastěji označovaná jako etické kodexy. Ta dávají možnost věnovat se konkrétněji potenciálním střetům zájmů, také poskytují návody řešení, usměrňují jednání veřejného činitele či dávají podrobnější směřování žádoucího jednání při výkonu veřejné funkce. Jejich význam je nezastupitelný obzvláště v situaci, kdy žádná metodická podpora ze strany státu není poskytována ani zajišťována.

- » Komory Parlamentu ČR, stejně jako krajská zastupitelstva³⁶, by měly přijmout etické kodexy, které by poskytly jasný návod ohledně závazků volených veřejných funkcionářů ve vztahu ke střetu zájmů. Stejně by tyto kodexy měly obsahovat procedurální opatření, kdy kolektivní orgán (Sněmovna, Senát, zastupitelstvo i jejich výbory a komise) může svému členu formálně doporučit, aby se projednávání či hlasování v konkrétní věci neúčastnil.

³⁶ Ze 14 krajských uskupení svůj etický kodex jako normu přijaly tři kraje: hl. město Praha, Plzeňský a Jihomoravský kraj.

- » Etické kodexy zaměstnanců ve veřejné správě by měly být včleněny do práv a povinností zaměstnance, aby byly vymahatelnou součástí pracovněprávního vztahu či služebního poměru.
- » V úvahu připadá také využívání dalších nástrojů podporujících transparentnost rozhodování, např. veřejných diářů veřejných funkcionářů.

PŘÍLOHA 1

Kárné řízení státních zástupců pro ohrožení nestrannosti funkce 2008 – 2013 (k 30. 9. 2013)

obsah podnětu	rozhodnutí	číslo spisu
Jako státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství poskytla deníku MF DNES rozhovor, který vyšel pod nadpisy „Státní zástupkyně se přátelila s rodinou mafiána“ a „Splácím dům, proto teď nemůžu rezignovat“, v němž kontroverzně zdůvodnila svoje setrvávání ve funkci.	Uznání viny – odvolání z funkce	12 Ksz 2/2008
Neoprávněně získal důvěrnou informaci (podání trestního oznámení na jeho osobu), kterou použil ve svůj prospěch, když požadoval od státního zastupitelství v Brně další informace v dané věci, ačkoliv je nepotřeboval k plnění svých úkolů. Následně svým jednáním odňal případ z působnosti orgánů činných v trestním řízení, přičemž takto konal úkony trestního řízení, ačkoli byl vyloučen z důvodu podjatosti a současně i jako věcně nepřislušný k takovému úkonu.	Uznání viny – upuštění od kárného opatření	12 Ksz 5/2012
S úmyslem neoprávněně získat informace a zpřístupnit je osobám mimo soustavu státního zastupitelství, požadoval po jiném státním zástupci trestní oznámení ve věci privatizace Mostecké uhelné společnosti, přestože tyto informace nepotřeboval k plnění svých úkolů.	Uznání viny – důtka	12 Ksz 14/2012
Neučinila žádné opatření, kterým mohla předejít vzniku pochybností v nestranný výkon své působnosti při dozorování věci blízkého známého.	Zastavení řízení – souběžně probíhající trestní řízení	12 Ksz 5/2011
Neoprávněně získal dokument (pokyn) jiného státního zástupce a tento za využití výpočetní techniky neoprávněně převedl do elektronické podoby a rozeslal elektronickou poštou třem neznámým osobám.	Zastavení řízení	12 Ksz 6/2011
Z kamerového záznamu zjistil přítomnost neznámých mužů v budově Vrchního státního zastupitelství v Praze, nevyčkal vysvětlení státního zástupce JUDr. Stanislava Mečla, který tyto osoby doprovázel, a rovnou vydal prohlášení médiím, ve kterém obvinil zmíněného státního zástupce z narušení vnitřní bezpečnosti úřadu, aniž o svém zamýšleném postupu řádně informoval svého nadřízeného. Mediální ohlas donutil nejvyššího státního zástupce informovat veřejnost o charakteru a zákonnosti proběhnuvší akce bezpečnostních složek a odtajnit tak údaje ohledně trestního vyšetřování.	Zastavení řízení – vzdání se funkce	12 Ksz 8/2012
Činil kroky ve prospěch obviněného (aktivně obstarával právní zastoupení obviněného advokátem, působil na redaktora celonárodního deníku, poskytoval obviněnému návod, jak má před policejním orgánem vypovídat).	Zproštění – nebylo prokázáno	12 Ksz 1/2010
Poskytla údaje ze spisu o připravované realizaci věci a využívání osob v prostředí, ač věděla, že se jedná o případ, kde jsou aktivně použity prostředky dle § 88, § 158d odst. 3 a dle § 158e trestního řádu a přestože byla policejním orgánem Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu upozorněna na to, že je v předmětném trestním řízení nutno postupovat s maximální obezřetností a utajeně.	neukončeno	12 Ksz 1/2013

PŘÍLOHA 2

Kárné řízení soudců pro ohrožení nestrannosti funkce 2008 – 2013 (k 30. 9. 2013)

obsah podnětu	rozhodnutí	číslo spisu
Dotazoval se opakovaně soudkyně pověřené projednáváním a rozhodnutím trestní věci, která nebyla jeho prací, na její postup, vyzýval ji k provedení důkazu výslechem svědka, opakovaně jí sděloval, že obžalovaný je mediálně známou osobou, a že obvinění proti němu jsou policií vykonstruována, to vše se záměrem ovlivnit rozhodnutí ve věci, neoprávněně nahlížel do elektronických dokumentů v trestní věci a změnil jeden dokument.	Uznání viny – snížení platu o 10 % na 6 měsíců	13 Kss 13/2011
Neoznámila podjatost, přestože povinným byl její syn	Uznání viny – snížení platu o 15 % na 6 měsíců	11 Kss 1/2011
Nevyloučila se z insolvenčního řízení, kde působila jako dohled, a následně vydražila předmětnou nemovitost	zastavení – vzdání se funkce	16 Kss 3/2012
Soudce působí jako Českomoravského fotbalového svazu, o.s., a to jako člen Arbitrážní komise a předseda této komise, a svoji aktivní činnost ve funkci orgánu Českomoravského fotbalového svazu neukončil, přestože byl seznámen se stanoviskem Ministerstva spravedlnosti, že působení soudce v arbitrážním orgánu právnické osoby, která řeší právní spory autonomního práva ohrožuje a narušuje důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.	zastavení – zpětvzetí	13 Kss 6/2012
Ustanovil advokáta v rozporu s pořadníkem, inicioval u jiné osoby, aby tato vyžádala od třetího subjektu peněžité plnění, na něž neměl nárok, domlouval se na ovlivnění řízení ve prospěch třetí osoby, poskytl obhájci pomoc ve formě rady.	neskončeno	13 Kss 9/2013
Z kamerového záznamu zjistil přítomnost neznámých mužů v budově Vrchního státního zastupitelství v Praze, nevyčkal vysvětlení státního zástupce JUDr. Stanislava Mečla, který tyto osoby doprovázel, a rovnou vydal prohlášení médiím, ve kterém obvinil zmíněného státního zástupce z narušení vnitřní bezpečnosti úřadu, aniž o svém zamýšleném postupu řádně informoval svého nadřízeného. Mediální ohlas donutil nejvyššího státního zástupce informovat veřejnost o charakteru a zákonnosti proběhnuvší akce bezpečnostních složek a odtajnit tak údaje ohledně trestního vyšetřování.	Zastavení řízení – vzdání se funkce	12 Ksz 8/2012

ZDROJE

Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guidelines and Overview [online]. OECD, 2003.

Dostupné z URL:

<http://www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf#page=57>, vlastní překlad [cit. 2013-11-12]

MF DNES, Splácím dům, proto teď nemůžu rezignovat [online]. Dostupné z URL: http://zpravy.idnes.cz/zalobkyne-votavova-splacim-dum-proto-ted-nemuzu-rezignovat-prg-/domaci.aspx?c=A081112_223211_domaci_zra (cit. 2013-11-03)

MF DNES, Státní zástupkyně se přátelila s rodinou mafiána [online]. Dostupné z URL: http://zpravy.idnes.cz/statni-zastupkyne-se-pratelila-s-rodinou-mafiana-f7g-/domaci.aspx?c=A081112_221558_domaci_zra (cit. 2013-11-03)

Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions [online]. European Institute of Public Administration, 2007. Dostupné z URL: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf#page=10, (cit. 2013-11-12)

Ústavní soud, Nález Pl. ÚS 33/09

Vyhláška č. 578/2006 Sb., formulář pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů

Výroční zpráva Nejvyššího správního soudu, rok 2009

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce

Zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 159/2006 o střetu zájmů

Zákon č. 216/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů