



STŘET ZÁJMŮ JAKO RIZIKO PODVODU

Transparency International – Česká republika, o.p.s., je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Jejím posláním je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu omezení. Transparency International – Česká republika se zaměřuje především na prosazování systémových, legislativních i organizačních změn omezujících prostor pro korupci ve veřejné správě, ale i v soukromém sektoru. Poskytuje také právní poradenství občanům, kteří se s korupcí setkali, a pomoc oznamovatelům korupce (whistleblowerům). V neposlední řadě pomáhá odhalovat korupční jednání a upozorňovat na korupční kauzy.

Publikace je součástí projektu Střet zájmů jako riziko podvodů a vznikla za podpory programu Evropské unie Hercule III (2014 – 2018). Tento program je realizován Evropskou komisí. Byl zřízen pro podporu aktivit v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie (pro více informací: http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/hercule/index_en.htm).

Výhradní odpovědnost za obsah komunikace nesou její autoři. Evropská komise není zodpovědná za jakékoli další využití. Informace obsažené v této publikaci nemusí nutně odrážet postoj či stanoviska Evropské komise.

Vedoucí projektu: Ivana Dufková
Autoři publikace: Ivana Dufková, Martina Kotouček Mikolášková
Jazyková úprava: Lenka Lenočková
Grafická úprava: Michaela Latzel
Tisk: H.R.G. spol. s r.o.
ISBN: 978-80-87123-32-4
2018 © Transparency International – Česká republika, o.p.s.
www.transparency.cz



OBSAH

ÚVOD	5
CO JE STŘET ZÁJMŮ?	6
STŘET ZÁJMŮ A KORUPCE	7
PRÁVNÍ RÁMEC ÚPRAVY STŘETU ZÁJMŮ	9
OBLASTI ÚPRAVY STŘETU ZÁJMŮ V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU	13
INDIKÁTORY RIZIK STŘETU ZÁJMŮ	22
DALŠÍ NÁSTROJE REGULACE STŘETU ZÁJMŮ	30
ZDROJE	36
SEZNAM ZKRATEK	36





ÚVOD

Poslední desetiletí přinesla nové formy vztahů mezi veřejným, podnikatelským a neziskovým sektorem, což vede ke stále těsnějším formám spolupráce, jako jsou např. projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP). Jak se veřejné a soukromé zájmy protínají neustále se měnícím způsobem, střet zájmů (nebo jeho vnímání) se stává výzvou pro praktiky a tvůrce politik v řadě zemí světa. Ze střetů zájmů se stal opakující se problém, a to zejména při zadávání veřejných zakázek, v rámci dotačních programů či projektů spolufinancovaných EU.

Ve většině zemí rostou v současné době očekávání občanů i soukromého sektoru vyšších standardů integrity¹ ve státní správě, veřejných institucích a veřejných službách. Občané očekávají, že veřejní činitelé² budou vykonávat své povinnosti bezúhonně, spravedlivě a nestranně a že nepřipustí, aby jejich soukromé zájmy ohrožily oficiální rozhodování a správu věcí veřejných. V tomto kontextu je střet zájmů ve všech svých formách významným faktorem v každodenní práci představitelů státu na jakékoli úrovni. Identifikace a řešení situací střetu zájmů je zásadní pro řádnou správu věcí veřejných a pro zachování důvěry ve veřejné instituce.

VEŘEJNÝ ÚŘAD =
DŮVĚRA VEŘEJNOSTI



Tato publikace si neklade za cíl podat vyčerpávající přehled problematiky střetu zájmů. Naší ambicí je přehledným způsobem popsat, co to střet zájmů je, jak jej definuje právní řád, jaké jsou jeho projevy a rizika a možná prevence jeho dopadů. Zdůrazněna jsou rizika střetu zájmů ve veřejných zakázkách a dotacích, včetně projektů v rámci Evropských strukturálních a investičních (ESI) fondů.

Obsah publikace odráží i zkušenosti účastníků mezinárodní konference a seminářů pro poskytovatele a příjemce dotací a projektů v rámci programů spolufinancovaných EU a zadavatele veřejných zakázek. Ty se konaly jako součást projektu Střet zájmů jako riziko podvodů, který Transparency International – Česká republika, o.p.s., realizovala v letech 2017–2018.

Uváděné údaje a právní předpisy jsou aktuální k prosinci 2017.

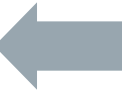
Děkujeme představitelům veřejné správy, řídicích i kontrolních orgánů, příjemcům prostředků z fondů EU a odborníkům na problematiku střetu zájmů, kteří s námi na realizaci projektu spolupracovali.

Více o projektu a jeho výstupech: <https://www.transparency.cz/stret-zajmu-jako-riziko-podvodu/>.

¹ Integritu ve veřejném sektoru lze popsat jako správné využití finančních prostředků, zdrojů, majetku a pravomocí pro účely, pro které jsou určeny. V tomto smyslu je opakem integrity korupce nebo zneužívání pravomocí.

² V textu se používá termín veřejný činitel, který zahrnuje politiky, volené představitele samosprávy, úředníky státní správy a samosprávy a dalších veřejných institucí. Jde tak o širší skupinu, než jak je definována zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (viz kapitola...)

CO JE STŘET ZÁJMŮ?



Střet zájmů je komplexní a někdy i neuchopitelný pojem. Vzhledem k tomu, že všichni veřejní činitelé mají oprávněné zájmy, které vyplývají z jejich soukromého života, nelze střetu zájmů jednoduše zabránit nebo jej zakázat.

PŘÍKLADY

Manželka úředníka, který je u veřejného zadavatele pověřen přípravou veřejné zakázky, pracuje pro jednoho z potenciálních uchazečů.

Vedoucí pracovník veřejného zadavatele strávil shodou okolností dovolenou na stejném místě jako výkonný ředitel firmy, která se účastní veřejné zakázky vypsané zadavatelem.

Úředník veřejného zadavatele a výkonný ředitel jedné z firem, které se účastní veřejné zakázky, jsou členy kontrolního výboru občanského sdružení.

Historicky bylo definování střetu zájmů předmětem mnoha různých přístupů. V současné době tento pojem zahrnuje konflikt mezi veřejnou povinností a soukromými zájmy veřejného činitele, kdy by soukromé zájmy mohly nevhodně ovlivnit plnění jeho úředních povinností a závazků. Soukromé zájmy se nevztahují pouze na finanční obohacení nebo na zájmy, které veřejnému činiteli přinášejí přímý osobní prospěch. Střet zájmů může zahrnovat jinak legitimní soukromou činnost, osobní vztahy a rodinné zájmy, pokud je pravděpodobné, že mohou nesprávně ovlivnit

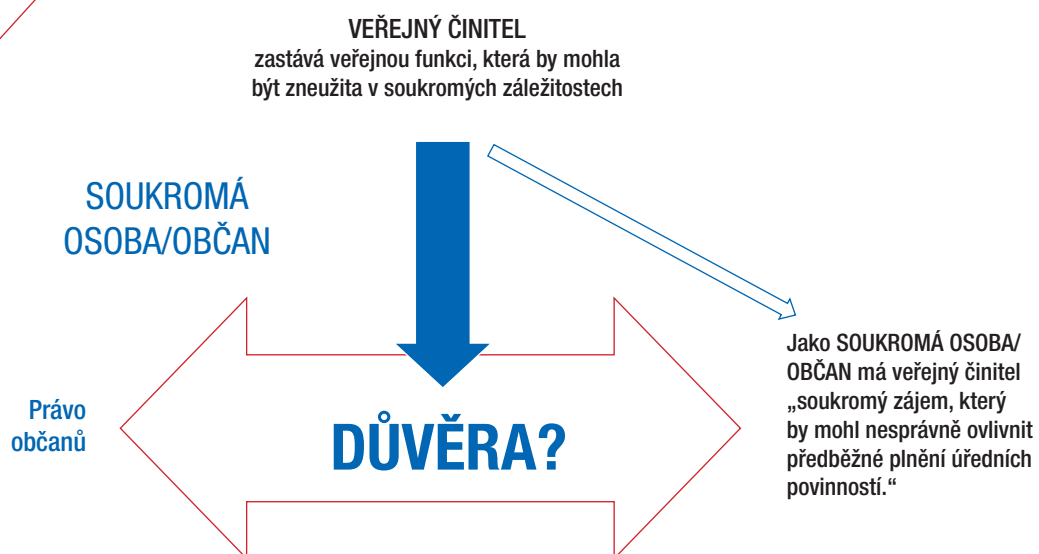
plnění úředních povinností. Podle konkrétních podmínek mohou takové situace zahrnovat finanční zájmy, dluhy, vztahy s neziskovými, společenskými, odborovými nebo profesními organizacemi a další osobní zájmy a vztahy. Zvláštním případem střetu zájmů je situace dalšího zaměstnání po skončení činnosti ve veřejném sektoru; například vyjednávání o budoucím zaměstnání u soukromé společnosti před skončením veřejné funkce se obecně považuje za situaci střetu zájmů.

Nprap. A. B. jako vrchní inspektor oddělení obecné kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování prováděl lustrace v interních systémech policie ze svého služebního počítače pod svým přihlašovacím heslem, a to v době svého osobního volna. Toto odůvodnil tím, že potřeboval zjistit adresu S. T., který byl v té době přítelem jeho dcery, neboť mu dcera volala, že S. T. chce, aby s ním odjela do Německa a poté do Bulharska. Osobní údaje S. T., na které neměl právo, dále užil tak, že vyhledal S. T., vykopl dveře v jeho bytlišti, bil ho

úderem do obličeje a následně z bytu odvedl svoji dceru. Obžalovanému byl uložen trest odnětí svobody v trvání 15 měsíců s podmíněným odkladem v trvání 24 měsíců spolu se zákazem trestu zákazu výkonu zaměstnání či služebního zařazení u bezpečnostních sborů a obecní policie na území ČR v trvání 24 měsíců.

Rozsudek OS v Lounech (2015)

STŘET ZÁJMŮ



Důvěru veřejnosti lze posílit tím, že se zajistí, že mezi oficiálními funkcemi veřejného činitele a jeho soukromými zájmy, včetně zájmů propojených osob nebo organizací, nevznikne nevhodná

souvislost. Například tak, že příslušné soukromé zájmy jsou veřejně známé v rámci dané veřejné instituce, u vysokých veřejných činitelů deklarované i navenek.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Zaměstnanec státní správy má za úkol analyzovat odpovědi veřejnosti na nedávný průzkum ministerstva o navrhovaných změnách zákonů upravujících ochranu životního prostředí v lesním hospodářství. Úředník o své vůli vyřazuje odpovědi, které jsou v rozporu s jeho osobním přesvědčením o potřebě přísnější státní ochrany životního prostředí, zejména lesů. Úředník je kvalifikovaný a zkušený odborník v oblasti lesního hospodářství.

Jde o střet zájmů?

Ano, jde o reálný střet zájmů.

Co je špatného na tom, pokud prosazují své vlastní názory, pokud jsem přesvědčen, že jsou správné?

Pokud bychom situaci posuzovali zcela striktně, jde o závažné porušení profesní etiky, tj. o nečestné jednání či porušení důvěry.

STŘET ZÁJMŮ A KORUPCE

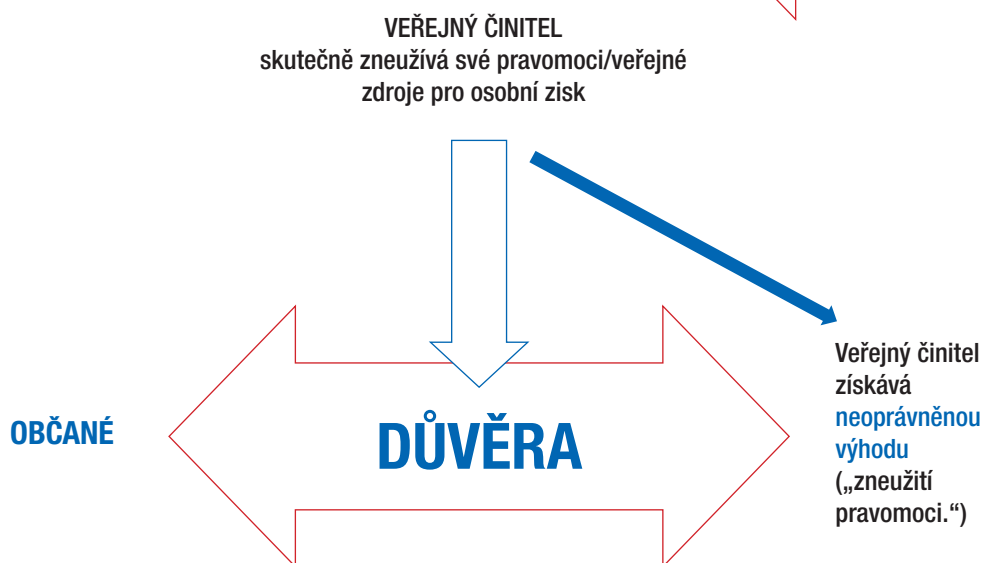
Obžalovaný, policista s dlouholetou praxí ve vedoucí pozici, se v průběhu září 2014 dozvěděl, že jsou prováděny úkony trestního řízení ve věci podezření z neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy. Bylo zjištěno, že A. L. prodal mládě dravce, přičemž se jednalo o nelegální nakládání s mláďaty krahujce. Obžalovaný pak tuto informaci poskytl A. L., kterému tím opatřil neoprávněný prospěch, jemuž se tak dostala informace o provedení prohlídky jiných prostor s cílem zajistit u něj dravého ptáka a následně DNA dravce před jejím provedením. Obžalovaný znal A. L. z Mysliveckého sdružení. Je zřejmé, že prospěch z informace o plánovaném uskutečněném úkonu trestního řízení mohl mít jak A. L., tak osoby, se kterými byl v kontaktu, a které vědomost o plánovaném úkonu trestního řízení mohly prakticky využít k uschování hledaného dravce. Obžalovanému byl uložen peněžitý trest a zákaz výkonu zaměstnání ve služebním poměru v ozbrojených sborech České republiky na dobu dvou roků.

Rozsudek OS v Hradci Králové (2015)

Střet zájmů není totéž co korupce, kterou definujeme jako „skutečné zneužití veřejné funkce pro získání soukromé výhody“. Korupce zpravidla vyžaduje dohodu alespoň mezi dvěma partnery a určitý úplatek/platbu/výhodu. Střet zájmů zahrnuje více aspektů a dochází k němu, pokud může mít určitá osoba příležitost upřednostnit své soukromé zájmy před služebními povinnostmi.

Pokud zůstane neřešen, může střet zájmů vést ke korupčnímu jednání, ke zneužití veřejné funkce, k neetickému chování, porušení důvěry nebo jinému protiprávnímu jednání. S tím souvisí i to, že důvěra veřejnosti v integritu veřejných institucí může být vážně poškozena.

JAK SE ZE STŘETU ZÁJMŮ STÁVÁ KORUPCE



Obecně platí, že výše uvedené porušení důvěry může zahrnovat nečestnost (např. podvod, zkreslení údajů), porušení právních předpisů, zneužití finančních prostředků nebo zdrojů, zneužití postavení (např. vyžadování úplatku nebo neoprávněné uložení sankce), opomenutí konat přiměřeně nebo správně atd. z důvodů osobní výhody.

Na druhou stranu existuje střet zájmů, kdy o korupci nelze hovořit. Například veřejný činitel, který se účastní rozhodování, ve

kterém má soukromý zájem, může jednat spravedlivě a podle zákona. Jiný veřejný činitel může vzít úplatek (korupce) za rozhodování, které učinil, aniž by zahrnovalo jakýkoli střet zájmů.

Je však také pravda, že většina případů korupce se objevuje tam, kde předchází soukromý zájem negativně ovlivňuje výkon veřejného činitele. To je důvod, proč je vhodné řešit střet zájmů v rámci širší politiky prevence a boje proti korupci.



PŘÍPADOVÁ STUDIE

V kuchyňce úřadu jste zaslechl rozhovor zaměstnanců jiného odboru. Jeden se smíchem popisoval, jak nedávno přinutil svého nadřízeného, aby jej povýšil. Tvrdil, že mu řekl, že nebude hlásit, že přijímá úplatky od občanů, kterým hrozí stíhání pro přestupek. Víte, že přijímání úplatků je trestným činem. Kromě toho etický kodex úřadu stanoví, že nadřízení musí být příkladem pro ostatní zaměstnance. Jste si také vědom toho, že dotyčný vedoucí úředník je mezi zaměstnanci i vedením úřadu velmi populární.

Jde o střet zájmů?

Ano. Máte osobní zájem „neslyšet“, což by vám pomohlo vyhnout se nepříjemné situaci.

Na druhou stranu jde o závažný problém – přijímání úplatků a korupci při získání povýšení.

Zároveň, pokud to, co jste slyšel, není pravda, představuje riziko pro pověst dotčeného nadřízeného, protože takové „zvěsti“ se rychle šíří a je téměř nemožné je uvést na pravou míru.

Skutečnost, že nejste vedoucím příslušného odboru, není relevantní; vaší povinností jako úředníka je jednat tak, aby se zajistilo prošetření dané věci.

PRÁVNÍ RÁMEC ÚPRAVY STŘETU ZÁJMŮ

Právní úprava popisuje situace, kdy se dotčení veřejní funkcionáři mohou nacházet na pomezí práva a morálky. Jde o situace, kdy se veřejný funkcionář nedopouští jednání přímo v rozporu se zákonem, ale zároveň je možné je vyhodnotit jako problematické.

Je nutné zdůraznit, že by nemělo docházet k zaměňování pojmu „střet zájmů“ a „podjatost“. Podjatost je nepřijatelná za všech okolností. O podjatosti můžeme hovořit v soudním či správním řízení a funkcionář, který splňuje definici, je z daného rozho-

dování vyloučen. Pro podrobnější popis podjatosti odkazujeme na § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, kde se uvádí, že „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen úřední osoba), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek ovlivnit“.

Střet zájmů v evropském právu

Předpisy Evropské unie nepřinášejí obecnou úpravu střetu zájmů, neobsahuje ji ani primární¹, ani sekundární² právo Evropské unie. Důležitou definici střetu zájmů však nalezneme v čl. 57 odst. 2 nařízení č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady z 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady č. 1605/2002 (dále jen „finanční nařízení o souhrnném rozpočtu EU“)³. Toto nařízení stanovuje obecné podmínky, za nichž je možné poskytnout rozpočtovou podporu jako nástroj v rámci vnější činnosti. Definice se vztahuje na všechny druhy veřejných zakázek financovaných z fondů EU na strukturální opatření a politiku soudržnosti bez ohledu na to, jaká částka je s nimi spjata:

„1. Účastníci finančních operací a jiné osoby podílející se na plnění rozpočtu a na jeho správě, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole se zdrží jakéhokoli jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy Unie. (...)

2. Pro účely odstavce 1 ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo ná-

rodní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného společného zájmu s příjemcem finančních prostředků ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby podle odstavce 1.“

Citovaná definice má velmi široký dopad, resp. zahrnuje řadu situací, ze kterých by bylo možné dovozovat střet zájmů, a to i z toho důvodu, že zohledňuje nejen majetkový prospěch dotčeného funkcionáře, ale i aspekty rodinných a citových vazeb, přičemž se může jednat jak o pozitivní, tak negativní postoje.

S ohledem na široký rozsah citovaného ustanovení byla svěřena v přenesené působnosti Komisi prostřednictvím odstavce 3 téhož článku pravomoc přijímat akty, kterými určí jednání, jež mohou představovat střet zájmů, a postup, který se má v těchto případech použít. Komise proto vydala Nařízení č. 1268/2012 z 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (dále jen „nařízení Komise“)⁴.

Čl. 32 nařízení Komise vymezuje následující jednání a situace jako střet zájmů:

- poskytnutí sobě nebo jinému neoprávněné přímé nebo nepřímé výhody;
- odmítnutí poskytnout příjemci práva nebo výhody, na něž má nárok;
- nepřijatelná nebo zneužívající jednání nebo opomenutí uskutečnit nezbytná jednání;
- jednání, které může narušit nestranný a objektivní výkon povinností určité osoby, např. členství v hodnotícím výboru v zadávacím řízení nebo v řízení o udělení grantu, může-li tato osoba získat z výsledku těchto řízení přímou či nepřímou finanční výhodu;
- situace, kdy je žadatel, zájemce nebo uchazeč zaměstnancem, na kterého se vztahuje služební řád, ledaže jeho účast v řízení předem schválí jeho nadřízený.

¹ Primární právo je tvořeno tzv. zakládajícími smlouvami (dostupné např. zde: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-founding.html?locale=cs>)

² Sekundární právo je tvořeno nařízeními, směrnicemi a dalšími právními akty (dostupné např. zde: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_cs)

³ <https://www.h2020.cz/cs/storage/7859a5813a7e3efb98d3aa28d5a4f33750015e3d?uid=7859a5813a7e3efb98d3aa28d5a4f33750015e3d>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1268 & from=CS>

Oproti výše uvedeným specifickým situacím střetu zájmů konkrétní postupy pro jejich řešení nepřináší. Zpravidla se zde uvádějí formulace typu: „Při výkonu funkce předsedy výboru a dalších oficiálních funkcí nesmí být ve střetu zájmů“ (čl. 144 nařízení Komise); „V tomto případě přijmou tyto orgány a subjekty nezbytná opatření proti střetu zájmů“ (čl. 54 nařízení Komise); „V případě

střetu zájmů přijme pověřená schvalující osoba náležitá opatření k eliminaci nežádoucího vlivu dotčené osoby na daný postup či řízení“ (čl. 32 nařízení Komise). Jak je patrné z uvedených citací, Komise akcentuje, že se má předcházet střetu zájmů, a definuje, jaké jednání a situace za střet zájmů považuje. Nejsou zde však uvedeny žádné konkrétní kroky vedoucí k jeho řešení.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU z 26. února 2014

Specifickou úpravu střetu zájmů nalezneme v zakázkové směrnici, tedy směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU z 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „Směrnice o zadávání veřejných zakázek“¹). Již v úvodních ustanoveních této Směrnice se apeluje na zadavatele, aby zabránili narušení zadávacích řízení v důsledku střetu zájmů, aby využívali postupy pro odhalování, prevenci a nápravu střetu zájmů. Čl. 24 Směrnice blíže specifikuje minimální okruh situací, ke kterým se střet zájmů může vztahovat. Jde o situace, kdy se pracovníci veřejného zadavatele nebo poskytovatele služeb v oblasti zadávání veřejných zakázek vystupujícího jménem veřejného zadavatele podílejí na vedení zadávacího řízení nebo kdy by mohli ovlivnit jeho výsledek. Dále pokud mají přímý nebo nepřímý finanční, hospodářský nebo jiný

osobní zájem, který by bylo možno považovat za zájem ohrožující jejich nestrannost a nezávislost v souvislosti s daným zadávacím řízením.

Směrnice o zadávání veřejných zakázek přináší i konkrétní řešení nastalého střetu zájmů, a to možnost zadavatele vyloučit hospodářský subjekt ze zadávacího řízení v okamžiku, kdy nelze jinými, méně omezujícími opatřeními vyřešit střet zájmů ve smyslu čl. 24 [čl. 57 odst. 4 písm. e) Směrnice o zadávání veřejných zakázek]. Zároveň je třeba dbát na to, aby zadavatel vždy dostatečně podložil svůj postup pro vyloučení uchazeče a prokázal, že vyloučení uchazeče bylo jediným možným řešením, aby nedošlo k negativnímu ovlivnění zadávacího řízení v důsledku střetu zájmů, a taktéž že disponuje podklady prokazujícími existenci střetu zájmů.²

Střet zájmů pohledem OECD

Komplexním dokumentem v tématu střetu zájmů je publikace Řešení střetu zájmů ve veřejné službě (Managing Conflict of Interest in the Public Service³) Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“). Definice, kterou přináší OECD, je mnohem jednodušší než definice, kterou jsme uváděli ve výše uvedeném Finančním nařízení o souhrnném rozpočtu EU. Dle OECD „při střetu zájmů dochází ke střetu mezi úkoly ve veřejném zájmu a soukromými zájmy veřejných činitelů, při

němž má veřejný činitel soukromé zájmy, které by mohly nepatřičně ovlivnit výkon jeho úředních úkolů a povinností“. OECD nekonkretizuje, zda může střet zájmů vyvolat rodinný vztah, jiná citová vazba k další osobě nebo jestli za střetem zájmů mohou stát politické vazby. OECD souhrnně nazývá střetem zájmů situaci, kdy se dostává do konfliktu veřejný zájem a soukromý zájem konkrétního veřejného činitele.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024 & from=CS>

² Konkrétní transpozici Směrnice o zadávání veřejných zakázek je věnována kapitola týkající se zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“).

³ <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

OECD rozlišuje tři druhy střetu zájmů:

Při skutečném střetu zájmů dochází ke střetu mezi úkoly ve veřejném zájmu a soukromými zájmy veřejného činitele, při němž má veřejný činitel soukromé zájmy, které by mohly nepatřičně ovlivnit výkon jeho úředních úkolů a povinností.

O zdánlivém střetu zájmů hovoříme tehdy, pokud se zdá, že by soukromé zájmy veřejného činitele mohly nepatřičně ovlivnit výkon jeho úředních úkolů a povinností, ale ve skutečnosti tomu tak není.

Potenciálním střetem zájmů je situace, kdy veřejný činitel má soukromé zájmy, které jsou takové povahy, že pokud by se měl v budoucnosti podílet na plnění příslušných úředních povinností (tj. povinností v konfliktu s jeho soukromými zájmy), vznikl by střet zájmů. Příkladem je případ veřejného činitele, jehož manželka bude v nadcházejících týdnech jmenována výkonnou ředitelkou společnosti, které se týkalo nedávné rozhodnutí daného úředníka; ten o jmenování ví. V takovém případě se předpokládá, že soukromý zájem veřejného činitele by mohl nesprávně ovlivnit jeho chování nebo rozhodování.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Manžel poslankyně parlamentu má obchodní spor s konkrétní soukromou společností, která poskytuje bezpečnostní služby. V nedávné době proběhla v celonárodním tisku a televizi diskuse o potřebě reformy odvětví soukromých bezpečnostních služeb, vyvolaná obviněními z jejich propojení s organizovaným zločinem, využívání nelegálních přistěhovalců jako zaměstnanců, neplnění smluvních závazků, daňových úniků, nelegálního obchodování s drogami a zbraněmi.

Poslankyně se písemně obrátí na ministerstvo, které uděluje licence soukromým bezpečnostním službám. Stěžuje si na chování konkrétní bezpečnostní služby a žádá o přezkoumání licence. Svoji žádost napíše na hlavičkovém papíře parlamentu.

Jde o porušení profesní etiky?

Tento příklad je složitý. Na jedné straně má poslankyně povinnost hájit „veřejný zájem“.

Na druhé straně jsou zájmy jejího manžela komerční a zjevně se netýkají záležitostí, o kterých bychom mohli říci, že jsou veřejným zájmem (i pokud předpokládáme, že jde o spor opodstatněný).

V uvedených souvislostech je nevhodné používat hlavičkový papír parlamentu pro žádost o přezkoumání činnosti soukromé bezpečnostní služby. Takový postup je možné považovat za zneužití veřejné funkce pro soukromé účely.

OBLASTI ÚPRAVY STŘETU ZÁJMŮ V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

Český právní řád obsahuje speciální zákon, který reguluje střet zájmů, a to zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Zároveň však existují další předpisy, které na střet zájmů reagují. Jedním z nich je zákon o zadávání veřejných zakázek (č. 134/2016/Sb.). Střet zájmů je upraven i v § 460 zá-

kona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 401 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, či v § 77 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Pro potřeby této publikace se však budeme výhradně věnovat zákonům, které mají dopad na výkon funkcí úředních osob, případně se dotýkají nakládání s veřejnými prostředky.

Zákon o střetu zájmů

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, není první úpravou v českém právním řádu. Nahradil zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí. V rámci publikace se bu-

deme věnovat především významným změnám zákona o střetu zájmů v roce 2017.

PŘEDMĚT ÚPRAVY ZÁKONA O STŘETU ZÁJMŮ

VYKONÁVAT

Vykonávat funkci tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů

OZNAMOVAT

Oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu

NEVYKONÁVAT

Omezení některých činností a neslučitelnost funkcí

**ODPOVĚDNOST
ZA PORUŠENÍ
POVINNOSTÍ
A SANKCE**

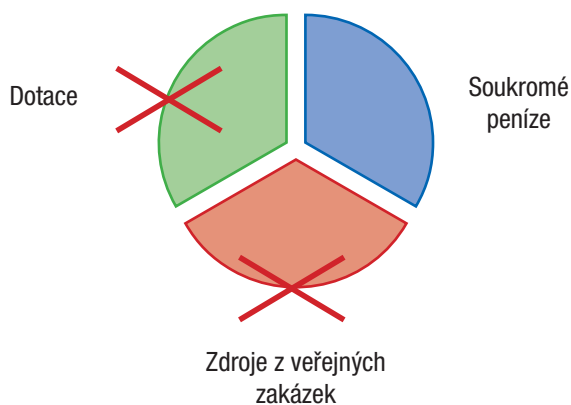
Zákon o střetu zájmů upravuje povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svou funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit. Zároveň jim ukládá povinnost oznamovat skutečnosti, které umožňují kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu veřejné funkce, dále veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu funkce a kontrolu dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu získaných za dobu výkonu funkce, případně dalších závazků, které veřejných funkcionář má. K výše vyjmenovaným oznamovacím povinnostem uvádí důvodová zpráva, že „již samotný fakt, že má osoba povinnost osvětlit své majetkové poměry, je krokem k potlačení případného korupčního jednání“.

Vzhledem k tomu, že zákonodárce naznal, že určitá míra střetu zájmů je natolik riziková, že není možné ji tolerovat, vymezil v zákoně i neslučitelné funkce, v jejichž rámci je konkrétním veřejným funkcionářům zapovězeno vykonávat současně určité typy funkcí. Například není možné, aby poslanec, senátor nebo

člen vlády byli členy kontrolního orgánu právnické osoby, která podniká¹. Novelou zákona se rozšířil okruh zakázaných činností a od února 2017 nesmí veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání a vydávat periodický tisk. Tito veřejní funkcionáři nesmějí být ani společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která takovýmto provozovatelem je. V případě, že by do funkce nastupoval veřejný funkcionář, který by daná média vlastnil, musí tuto svou aktivitu ukončit do 60 dnů od zahájení výkonu funkce.

Další zákaz dopadá i na možnosti právnických osob vlastněných členem vlády nebo vedoucím ústředního správního úřadu ucházet se o veřejné zakázky, případně získávat dotace. Pokud je vlastnický podíl člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu² více než 25 %, nesmí se tato společnost veřejných zakázek účastnit ani jako poddodavatel, zároveň nesmí být tato společnost příjemcem dotací podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

PŘÍJMY SPOLEČNOSTI S PODÍLEM ČLENA VLÁDY > 25 %



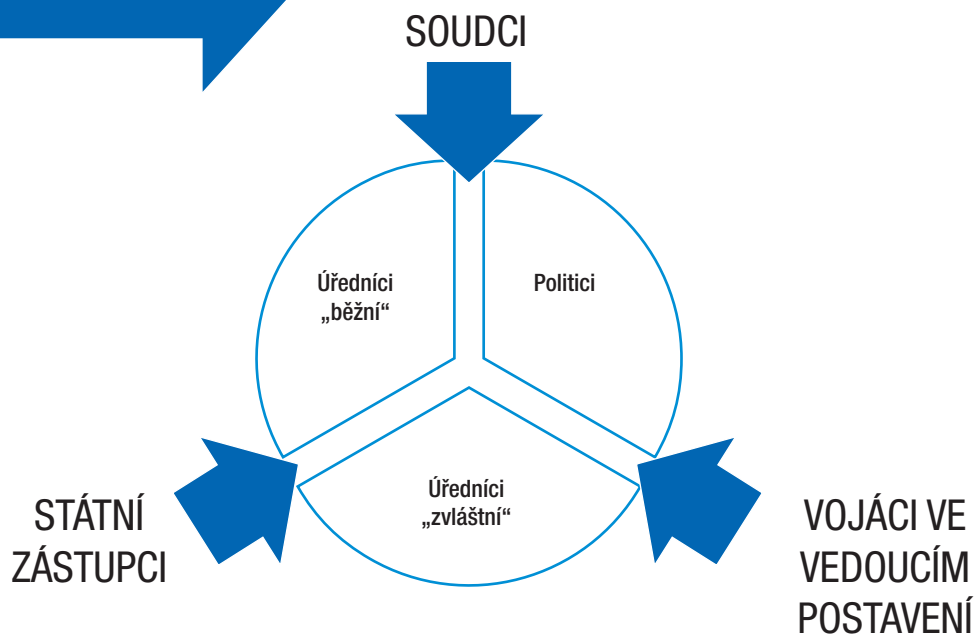
Mezi specifické zakazy patří zákaz konkurence, který prostřednictvím § 6 zákona o střetu zájmů zakazuje veřejnému funkcionáři působit po stanovenou dobu v orgánech podnikajících právnických osob anebo uzavřít pracovní právní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud

taková osoba nebo zaměstnavatel v posledních třech letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu, o které tento veřejný funkcionář rozhodoval. Novelou zákona se zákaz konkurence rozšiřuje i na ovládající nebo ovládané právnické osoby.

¹ Podle § 4 zákona o střetu zájmů.

² Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády ČR, Český telekomunikační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost.

KDO JE VEŘEJNÝ FUNKCIONÁŘ



Taxativní výčet veřejných funkcionářů je uveden v § 2 zákona o střetu zájmů. Ten se navazujícími novelami postupně rozšiřuje. K výraznému navýšení počtu povinných subjektů došlo novelou č. 14/2017 Sb., a to například o soudce, státní zástupce, vojáky z povolání ve vojenské hodnosti podplukovník a vyšší anebo o ředitele výzkumné instituce podle zákona o veřejných institucích. Pro určité zjednodušení však lze použít rozdělení veřejných funkcionářů na běžné úředníky (příslušníci bezpečnostních sbo-

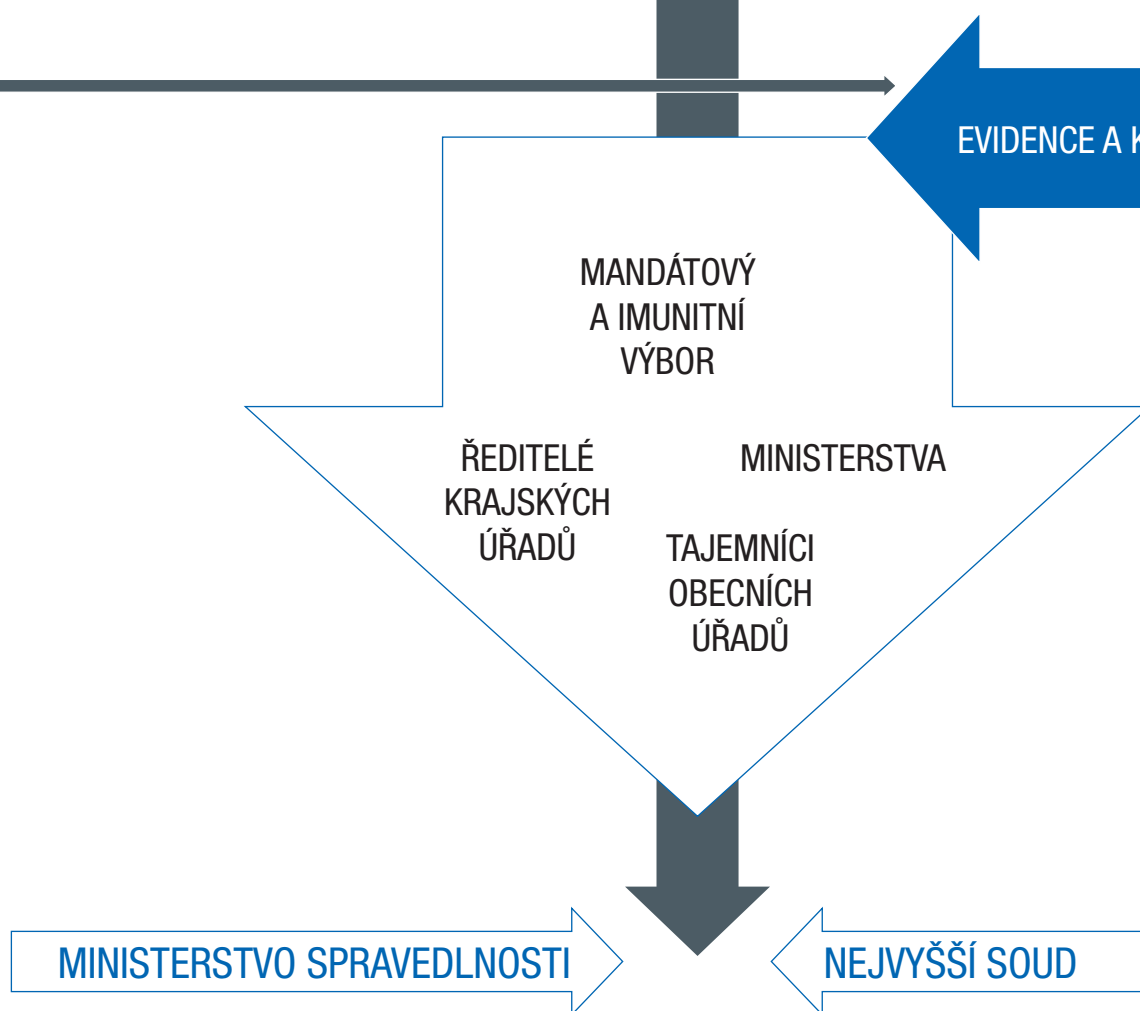
rů ve 2.–4. stupni vedení, vedoucí zaměstnanci právnické osoby zřízené zákonem nebo organizační složky státu ve 2.–4. stupni vedení aj.), politiky (poslanci, senátoři, členové vlády, zastupitelé krajů i obecní, starosty aj.) a zvláštní úředníky (předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů, člen bankovní rady České národní banky, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, člen Českého telekomunikačního úřadu, prezident a viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu aj.).

Definice střetu zájmů

Podle § 3 zákona o střetu zájmů se střetem zájmů rozumí každé jednání, při kterém mohou osobní zájmy veřejného funkcionáře ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou zvýšení majetku, majetkový nebo jiný prospěch, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěch či jinou výhodu.

Oproti původnímu znění zákona o střetu zájmů (před 1. 9. 2017) došlo k rozšíření definice střetu zájmů, do kterého jsou nyní explicitně zahrnuty i zájmy osob blízkých veřejnému funkcionáři nebo zájmy ve prospěch jím ovládaných právnických osob. Zároveň bylo veřejnému funkcionáři uloženo, jak má jednat v případě rizika střetu zájmů. Zatímco v původním znění zákona nesměl veřejný funkcionář, který se dostal do střetu zájmů, upřednostnit

svůj osobní zájem, nyní zákon přímo říká, že se veřejný funkcionář musí zdržet každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon funkce. Zákon tak předjímá, že každý veřejný funkcionář, který se dostává do střetu zájmů, by se měl z projednávání dané věci vyloučit. Zároveň však není jednání nebo rozhodnutí, na kterém se podílel veřejný funkcionář nacházející se ve střetu zájmů, neplatné a taktéž nehrozí žádný finanční nebo jiný postih. Důvodová zpráva k novele č. 14/2017 Sb., k tomu uvádí: „V konečném důsledku jde sice o ustanovení proklamativní, avšak je významné z důvodu explicitního zakotvení v právním řádu ČR, neboť v takovém případě je povinnost daných osob se takto chovat, i když zde není výslovně zakotvena sankce. Význam má tato proklamace zejména u volených veřejných funkcionářů, kteří musejí po získání mandátu skládat slib, v němž se mj. zavazují dodržovat Ústavu a zákony České republiky.“



Poměrně zásadní pozornosti a kritice byl zákon o střetu zájmů vystaven v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015¹, který poukazoval na nedostatečnou vymahatelnost stávající právní úpravy, na neefektivitu kontrolních mechanismů či formalismus při zveřejňování majetkových příznání. Na základě těchto zásadních nedostatků byly vytyčeny cíle, které měly vést ke zlepšení celkového monitoringu případného střetu zájmů veřejných funkcionářů. V podstatě všechny vytyčené cíle se v průběhu roku 2017 promítly do platné a účinné právní úpravy. Mj. tak došlo k zavedení povinnosti podávat příznání (čestná prohlášení podle § 7 zákona) již ke dni vzniku funkce, zpřísnění sankcí, elektronizaci majetkových příznání a také ke sjednocení evidenčního úřadu.

Podle původní právní úpravy zákona o střetu zájmů byla síť evidenčních orgánů velmi rozšířená. Kromě Mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR to byla i všechna ministerstva, ředitelé krajských úřadů, tajemníci městských i obecních úřadů a další. Síť evidenčních orgánů tak dosahovala počtu téměř šesti a půl tisíc. Podle novely účinné od 1. 9. 2017 jsou evidenční orgány dva, a to Ministerstvo spravedlnosti ČR pro všechny veřejné funkcionáře kromě soudců, kteří zasílají svá čestná prohlášení k Nejvyššímu soudu.

Podle nové právní úpravy tak bude mnohem jednodušší i evidence počtu veřejných funkcionářů, která do té doby nebyla přesná. Kvalifikovaný odhad z důvodové zprávy uvádí, že jich bylo okolo 35 tisíc. V rámci Centrálního registru střetu zájmů² je ministerstvem spravedlnosti k 6. 12. 2017 evidováno celkem 37 320 veřejných funkcionářů.

Evidenční orgány přijímají od veřejných funkcionářů čestná prohlášení o majetku, vykonávaných funkcích a darech či jiných příjmech. Tato čestná prohlášení veřejní funkcionáři podávají elektronicky, čímž se v souvislosti s otevřením velké části registru veřejnosti bez nutnosti zajišťovat si přístupové údaje posiluje aspekt veřejné kontroly. V minulosti bylo poměrně komplikované získat přístup k čestným prohlášením veřejných funkcionářů, protože každá osoba, která o to měla zájem, musela nejprve zaslat evidenčnímu orgánu písemnou žádost, která musela splňovat zákonné požadavky. Následně žadatel obdržel přístupové údaje. Stávalo se tak, že přístupové údaje měly velmi omezenou platnost a vypršely dříve, než je mohl žadatel použít³, nebo že jednotlivá čestná prohlášení, která byla vyplňována psacím písmem, nebyla dobře čitelná, a uvedené údaje tak mohly být neúplné. Díky elektronizaci dochází ke zjednodušení celého systému. Evidenční orgán získal navíc další pravomoci (§ 14c zákona o střetu zájmů), a je tak oprávněn nahlížet do dalších registrů a systémů veřejné správy a ověřovat věcnou správnost předkládaných čestných prohlášení.

¹ <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>.

² <https://cro.justice.cz/verejnost/funkcionari>.

³ Omezování platnosti uživatelského jména a hesla prohlásil Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí č. 7 A 12/2011 – 37 za nezákonné.

SANKCE

1 000 Kč – 50 000 Kč

- Nepodání oznámení
- Uvedení nepravdivých informací v oznámení

5 000 Kč – 250 000 Kč

- Výkon neslučitelné funkce
- Pobírání neoprávněných odměn
- Vlastnictví médií

25 000 Kč – 500 000 Kč

- Porušení zákazu konkurence

V případě, že se veřejný funkcionář, fyzická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku podle zákona o střetu zájmů, hrozí jim zpravidla finanční sankce. Přestupky podle § 25 zákona o střetu zájmů projednávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v jejichž územním obvodu mají trvalý pobyt veřejní funkcionáři nebo jiné fyzické osoby, které se přestupku dopustily. Zákonodárce odebral úřadům příslušným k projednání přestupku kompetenci upustit od potrestání, a to s odůvodněním, že „dosavadní zcela nevyhovující praxe při ukládání sankcí za porušení zákona o střetu zájmů, kdy byly, pokud vůbec, ukládány poměrně nízké pokuty, resp. bylo často od potrestání odstoupeno napomenutím, je jedním z faktorů způsobujících nefunkčnost zákona o střetu zájmů“, a zároveň zákonodárce určil minimální hranice finančního postihu pro konkrétní přestupky. Při prozkoumání způsobu stanovení jednotlivých sankcí lze dovodit, že zákonodárce považuje za nejzávažnější porušení zákazu konkurence. U tohoto přestupku také došlo k rozšíření souvisejících skutkových podstat, a jak plyne z důvodové zprávy, vychází toto rozšíření z doporučení Skupiny států proti korupci při Radě Evropy. „Skutečnost, že zákaz konkurence není finančně kompenzován, vychází z veřejného zájmu na tom, aby osoby, které díky své funkci získaly cenné informace, je nemohly zneužít či využít po skončení výkonu funkce, a poškodit tak zejména dosavadní orgán, u kterého veřejný funkcionář působil, nýbrž i např. ekonomiku ČR.“

Jak už bylo řečeno výše, stanovení povinností týkajících se vyhýbání se jednání, při kterém by se veřejný funkcionář ocitl ve střetu zájmů, je pouze proklamativního charakteru. Takto jednoznačné to nebylo vždycky. V době působnosti předchozího

přestupkového zákona č. 200/1990 Sb. existovala podle § 46 tzv. zbytková kategorie přestupků, kdy se přestupkem rozumělo i porušení jiných povinností, než které byly uvedeny v § 21 až 45, jestliže byly stanoveny zvláštními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů. Pokud tedy zákon stanovoval povinnost, že veřejný funkcionář nesmí v případě, že dojde ke střetu jeho osobního zájmu se zájmem veřejným, upřednostnit zájem osobní, mohl se veřejný funkcionář, který by veřejný zájem upřednostnil, dopustit přestupku podle § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tato právní norma byla nahrazena zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který v § 5 definuje, že „přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin“. Vzhledem k tomu, že zákon o střetu zájmů ani jiný zákon nedefinuje jako přestupek jednání, při kterém je veřejný funkcionář ve střetu zájmů nebo při kterém veřejný funkcionář upřednostní svůj osobní zájem, nelze zahajovat o tomto jednání přestupkové řízení. Zákon taktéž nepočítá s vyslovením neplatnosti jednání, při kterém se veřejný funkcionář nachází ve střetu zájmů a neohlásí jej.

Sankce neplatnosti jednání je spojena pouze u tzv. neslučitelnosti jednání, a to v okamžiku, kdy je přidělena dotace právnické osobě podle § 4c anebo kdy je uzavřena smlouva s právnickou osobou vyloučenou z účasti v zadávacích řízeních podle § 4b zákona o střetu zájmů. V jiných případech se nikdo nemůže dovolávat neplatnosti např. usnesení zastupitelstva o prodeji majetku v případě, že se jedná o majetek, v němž má podíl i konkrétní hlasující zastupitel apod.

ZÁKON O ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Na úvod zmiřme, že střet zájmů nebyl upraven v předchozích zákonech o veřejných zakázkách, ale např. zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, upravoval podjatost členů hodnotící komise následujícím způsobem: „Členové hodnotící komise nesmí být ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům podjati zejména se nesmí podílet na zpracování nabídky, se zřetelem k vý-

sledku zadávacího řízení jim nesmí vzniknout výhoda nebo újma, nesmí mít osobní zájem na zadání veřejné zakázky a s uchazeči je nesmí spojovat osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr.“ Jednalo se o poměrně konkrétní vymezení zakázaných vazeb členů komise a zároveň bylo zapovězeno podjatému členovi komise účastnit se hodnocení nabídek apod.

Osoby, které se mohou ocitnout ve střetu zájmů

Zákon o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ)¹ přináší v § 44 jednoduchou definici střetu zájmů a povinnost zadavatele počínat si tak, aby ke střetu zájmů nedocházelo. Konkrétně za střet zájmů považuje situace, „kdy zájmy osob, které se podílejí na průběhu zadávacího řízení nebo mají nebo by mohly mít vliv na výsledek zadávacího řízení, ohrožují jejich nestrannost nebo nezávislost v souvislosti se zadávacím řízením“. Uvedená definice zahrnuje širší okruh osob, které se v souvislosti se zadáním veřejné zakázky nesmějí ocitnout ve střetu zájmů. Jde nejen o členy hodnotící komise, ale také o administrátory, kteří mohou průběh veřejné zakázky ovlivnit, případně o osoby oprávněné jednat jménem zadavatele. Ve střetu zájmů se mohou nacházet i různí konzultanti, kteří se podílejí např. na definování technické specifikace zadávací dokumentace.

Ve střetu zájmů může být i konkrétní dodavatel/uchazeč o veřejnou zakázku, zpravidla takový, který se v předcházející veřejné zakázce podílel například na tvorbě projektové dokumentace nebo na tvorbě zadávací dokumentace. V této sou-

vislosti bude velmi sporné, do jaké míry bude zadavatel podle § 36 ZZVZ moci využívat konzultace/přípravu, např. technické specifikace třetími osobami, aby zároveň nezpůsobil situaci, že se tatáž osoba nebo jeho zaměstnavatel (právníká osoba) nakonec do dané veřejné zakázky přihlásí. V § 36 odst. 4 ZZVZ je zadavateli stanovena povinnost, „pokud některou část zadávací dokumentace vypracovala osoba odlišná od zadavatele, s výjimkou advokáta nebo daňového poradce, označit tuto část spolu s identifikací osoby, která ji vypracovala“.

Protože okruh osob, které se mohou v rámci zadávacího řízení dostat do střetu zájmů, je z definice ZZVZ velmi široký, je potřeba zkoumat hlouběji, jaké zájmy osob lze považovat za způsobilé ovlivnit průběh zadávacího řízení. V § 44 odst. 3 je zájem okleštěn v podstatě jen na majetkovou rovinu: „Zájmem osob uvedených v odstavci 2 se pro účely tohoto zákona rozumí zájem získat osobní výhodu nebo snížit majetkový nebo jiný prospěch zadavatele.“

Náprava střetu zájmů

Zadavatel se v souvislosti se střetem zájmů musí soustředit na dva okruhy osob. Jedním jsou zaměstnanci zadavatele, případně osoby oprávněné jednat za zadavatele, anebo osoby podílející se na zpracování zadávací dokumentace nebo administraci veřejné zakázky. Dalším jsou dodavatelé.

V případě první skupiny má zadavatel podle § 44 ZZVZ požadovat čestné prohlášení všech členů komise, přizvaných odborníků nebo osob zastupujících zadavatele o tom, že nejsou ve střetu zájmů. Pokud zadavatel střet zájmů zjistí, je jeho povinností přijmout opatření k odstranění tohoto střetu zájmů. Zadavatel zpravidla vyloučí dotčenou osobu z další účasti na přípravě nebo realizaci zadávacího řízení. Zároveň by měl ale zadavatel prošetřit, zda ze vzešlého střetu zájmů nedošlo k ovlivnění veřejné zakázky do budoucna. Taktéž lze zadavateli doporučit, aby v souvislosti s předkládanými čestnými prohlášeními zavázal dotčené osoby i povinností oznámit změnu takových skutečností, které mohou vyvolat střet zájmů. Je na zvážení zadavatele, zda některé modelové situace přímo v čestném prohlášení popíše anebo se spokojí s obecnou formulací vyplývající ze zákona.

U druhé kategorie osob, tedy u dodavatelů má zadavatel podle

§ 48 odst. 5 písm. b) možnost „vyloučit účastníka zadávacího řízení pro nezpůsobilost, pokud prokáže, že došlo ke střetu zájmů a jiné opatření k nápravě, kromě zrušení zadávacího řízení, není možné“. I komentářová literatura zde počítá se situací, kterou jsme nastínili výše. Ke střetu zájmů může dojít například tehdy, když se zadavatel s dodavatelem, se kterým připravoval zadávací řízení, dohodl, že se tento dodavatel nezúčastní zadávacího řízení, dodavatel tuto dohodu nedodrží a na výzvu zadavatele neprokáže, že nebyl zvýhodněn².

Že zadavatel nemusí vyloučit uchazeče vždy, když u něho identifikuje střet zájmů, lze dovodit i z rozsudku z 13. 10. 2015 ve věci T-403/12 Intrasoft International v. Komise, kde se v bodu 76 uvádí, že „neexistuje žádná absolutní povinnost uložená veřejným zadavatelům, aby systematicky vylučovali uchazeče, kteří jsou ve střetu zájmů, neboť takové vyloučení není odůvodněné v případě, kdy lze prokázat, že by střet zájmů zůstal bez dopadu na jejich jednání v rámci zadávacího řízení a že s sebou nenese skutečné riziko výskytu praktik, které by mohly ohrozit soutěž mezi uchazeči. Vyloučení uchazeče, který je ve střetu zájmů, je naopak nezbytné, jestliže neexistuje vhodnější prostředek k vyvarování se jakéhokoli porušení zásad rovnosti zacházení se zájemci a transparentnosti.“

¹ Zákon č. 134/2106 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

² Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s.

Dohled nad střetem zájmů při zadávání veřejných zakázek

Podle § 248 ZZVZ je úřadem příslušným k výkonu dozoru nad zadáváním veřejných zakázek a zvláštními postupy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). V případě, že by některý ze zadavatelů nezabránil střetu zájmů nebo neučinil nápravná opatření a v důsledku střetu zájmů by došlo k ovlivnění zadávacího řízení, je pravděpodobné, že by byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 268 odst. 1 písm. a), který stanovuje, že „zadavatel se dopustí správního deliktu tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje za výběr návrhu za ukončenou“. Za takový správní delikt hrozí zadavateli podle § 268 odst. 2 písm. a) pokuta 10 % z hodnoty zakázky nebo až 20 milionů Kč.

V tuto chvíli nám není znám případ, kdy by se zadavatel dopustil správního deliktu z důvodu, že nezabránil střetu zájmů, resp. že neučinil taková opatření, která by zamezila negativním dopadům vzniklého střetu zájmů. Je proto škoda, že ÚOHS se například v rozhodnutí č. S0174/2017/NZ-19826/2017/511/SVÁ blíže nezabýval namítaným střetem zájmů a pouze konstatoval, „že se ve správním řízení blíže nezabýval tvrzením navrhovatele uvedeným v jeho vyjádření k podkladům rozhodnutí týkajícím se množného střetu zájmů členky komise, z něhož navrhovatel dovozuje nevěrohodnost čestných prohlášení členů komise předložených zadavatelem ve správním řízení, neboť obsah těchto čestných prohlášení není pro závěr ÚOHS o netransparentním postupu zadavatele podstatný, když k tomuto závěru dospěl ÚOHS na základě jiných skutečností.“. I pro aplikování dobré praxe zadavatelů by proto mělo být přijato opatření vymezit minimální náležitosti čestných prohlášení a míru formalismu, kterou bude nebo naopak nebude možné akceptovat.

INDIKÁTORY RIZIK STŘETU ZÁJMŮ

Pokud není střet zájmů rozpoznán a regulován, může poškodit základní principy veřejné správy. Může ohrozit legitimní rozhodování, narušit právní stát, vývoj a uplatňování politiky, fungování trhů, ovlivnit přidělování veřejných zdrojů, podporovat korupci, a tím poškodit důvěru veřejnosti ve veřejné instituce.

Indikátor rizika je ukazatelem možného negativního dopadu střetu zájmů. Jde o prvek či soubor prvků, které jsou neobvyklé povahy nebo se odlišují od běžné činnosti. Jde o signál, že věci vybočují z běžných mezí a že je třeba se jim důkladněji věnovat a reagovat na ně. Tyto ukazatele (indikátory) by měly vést ke zvýšenému dohledu a kontrole a vedoucí pracovníci by měli

přijmout nezbytná opatření, aby riziko střetu zájmů potvrdili či vyvrátili. Je jejich odpovědností, aby rozptýlili veškeré pochybnosti, které na základě varovných signálů vznikly.

Některé z těchto varovných signálů jsou časté, mohou se týkat řady různých situací, nikoli pouze střetů zájmů. Je třeba mít na paměti, že tyto indikátory jsou ukazateli, které mají pomoci provést prvotní kontrolu, aby se rozptýlily pochybnosti nebo naopak potvrdila pravděpodobnost, že může dojít k nějakému protiprávnímu jednání. Varovné signály znamenají, že je třeba se situaci s náležitou pozorností sledovat.

Rámcový kontrolní seznam pro identifikaci rizikových oblastí střetu zájmů

	ANO/NE
DALŠÍ ZAMĚŠTNÁNÍ	
Má organizace stanovena pravidla a postup pro schvalování dalšího/vedlejšího zaměstnání?	
Znají tato pravidla a postupy všichni zaměstnanci?	
Identifikují tato pravidla možný střet zájmů vyplývající z dalšího zaměstnání jako záležitost, kterou musí nadřízení posuzovat při schvalování dalšího zaměstnání?	
Existuje formální řízení, podle něhož mohou zaměstnanci požádat o schválení dalšího zaměstnání?	
Jsou tato pravidla používána důsledně a zodpovědně?	
Jsou čas od času schválená další zaměstnání prověřována, aby se zjistilo, zda jsou stále v souladu s pravidly?	
VNITŘNÍ INFORMACE	
Má organizace stanovena pravidla a postupy, které zajistí, že důvěrné informace jsou zabezpečeny proti zneužití? Jde zejména o: <ul style="list-style-type: none">• citlivé obchodní informace• informace související s daněmi• osobní údaje• ekonomické a finanční informace	
Je každý zaměstnanec informován o existenci těchto pravidel a postupů?	
Jsou všichni nadřízení informováni o své odpovědnosti za prosazování těchto zásad?	

	ANO/NE
SMLOUVY	
Je zajištěno, aby zaměstnanci zapojení do přípravy smluvních vztahů, výběru dodavatele, realizace nebo kontroly veřejné zakázky, kterou organizace uzavírá, oznámili jakýkoli soukromý zájem týkající se zakázky/smlouvy?	
Existuje zákaz, aby se zaměstnanci účastnili přípravy, výběru dodavatele, realizace nebo kontroly veřejné zakázky (i nad rámec ZVVZ), pokud na ní mají osobní zájem, nebo požadavek, aby před účastí v takové roli oznámili nebo jinak řešili takový zájem?	
Má organizace pravomoc zrušit nebo změnit smlouvu, pokud je prokázáno, že smluvní proces byl výrazně ohrožen střetem zájmů nebo korupčním jednáním ze strany veřejného činitele nebo dodavatele?	
Pokud se prokáže, že byla zakázka ohrožena střetem zájmů ze strany (bývalého) veřejného činitele, posuzují se zpětně další důležitá rozhodnutí, která učinil?	
OFICIÁLNÍ ROZHODOVÁNÍ	
Existují pravidla, aby každý zaměstnanec, který činí významná oficiální rozhodnutí týkající se organizace, jejích zdrojů, strategií, zaměstnanců, funkcí, správních nebo statutárních povinností (například rozhodnutí o návrhu zákona, nákup, přidělování rozpočtu, realizace zákona nebo politiky, udělení nebo odmítnutí licence nebo povolení občanům, jmenování do funkce, nábor, propagace, hodnocení zaměstnanců apod.) oznámil jakýkoli soukromý zájem relevantní k danému rozhodnutí, který by mohl představovat střet zájmů ze strany osoby, která rozhoduje?	
Existuje zákaz účasti na přípravě, hodnocení, řízení nebo kontrole úředního rozhodnutí, pokud existuje střet se zájmem osobním nebo požadavek, aby veřejní činitelé takový zájem deklarovali nebo řešili?	
Má organizace pravomoc přezkoumat, změnit nebo zrušit úřední rozhodnutí, pokud se prokáže, že rozhodovací proces byl významně ohrožen střetem zájmů nebo korupčním jednáním ze strany zaměstnance?	
DARY A VÝHODY	
Zabývá se organizace střety zájmů vyplývajícími z tradičních i nových forem darů či výhod?	
Má organizace zavedený správný postup pro kontrolu darů, např. definováním přijatelných a nepřijatelných darů, přijetím darů jménem organizace, odstraněním nebo vrácením nepřijatelných darů, poskytováním poradenství příjemcům o tom, jak odmítnout dary, a prohlášením o významných darech nabízených nebo přijatých veřejnými činiteli?	
OSOBNÍ, RODINNÁ A SPOLEČENSKÁ OČEKÁVÁNÍ A PŘÍLEŽITOSTI	
Existuje povědomí o tom, že potenciální střet zájmů vyplývá z očekávání jednotlivých veřejných činitelů, jejich nejbližší rodiny nebo jejich okolí, včetně náboženských či etnických komunit?	
Uznává organizace potenciální střet zájmů vyplývající z pracovních nebo obchodních aktivit ostatních členů nejbližší rodiny veřejného činitele?	
SOUBĚŽNÉ FUNKCE	
Definuje organizace okolnosti, za kterých může veřejný činitel vykonávat souběžné funkce ve správní radě nebo v kontrolním orgánu externí organizace nebo subjektu, zejména tam, kde tento subjekt je nebo může být zapojen do smluvního, kontrolního, partnerského nebo sponzorského ujednání s organizací? Například: <ul style="list-style-type: none"> • komunitní skupina nebo nevládní organizace • profesní nebo politická organizace • jiná státní organizace nebo orgán • státní podnik nebo komerční organizace 	
OBCHODNÍ ČINNOST NEBO ČINNOST V NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍCH PO UKONČENÍ VEŘEJNÉ FUNKCE	
Definuje organizace a / nebo zákon specifické podmínky, za kterých bývalý veřejný činitel může být zaměstnán nebo zapojen do činnosti jiné organizace?	
Řídí organizace aktivně postupy, které identifikují potenciální střety zájmů, pokud veřejný činitel, který se chystá opustit svoji funkci, vyjednává o budoucím jmenování nebo zaměstnání nebo jiné relevantní činnosti s jiným subjektem?	
Pokud veřejný činitel opustil organizaci za účelem zaměstnání v nevládní či komerční organizaci, kontroluje organizace zpětně jeho dřívější rozhodnutí, aby zajistila, že nebyla ohrožena nehlášenými střety zájmů?	

Odpověď by měla být vždy ANO. V případě odpovědi NE by se měla organizace ptát: „Proč žádný postup neexistuje a co by se mělo udělat pro jeho zavedení?“ Následně by si měla organizace položit otázku: „Jaký je v takovém případě postup a je efektivní?“

RIZIKA STŘETU ZÁJMŮ VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH A DOTACÍCH

Na výjezdní schůzce starostky, místostarosty a vedoucí odboru regionálního rozvoje, které se v souladu se svým pracovním zařazením účastnil pan G., bylo rozhodnuto, že s ohledem na plánovanou investiční akci (rekonstrukce atletického stadionu), na niž byla podána žádost o poskytnutí dotace, je nutné provést přípravné práce spočívající v demolici tribun a brány borců. Na dotaz účastníků schůzky pan G. sdělil, že cenu těchto přípravných prací odhaduje asi na 500 000 Kč bez DPH.

Opatření obce umožňovalo veřejnou zakázku s předpokládanou hodnotou do částky 500 000 Kč v odůvodněných případech zadat po souhlasu starostky (jejího zástupce) formou výzvy. Panu G. bylo uloženo nechat zpracovat alespoň tři nabídky a následně se svými nadřízenými dohodnout zadání a financování této veřejné zakázky malého rozsahu.

Pan G. využil této situace k tomu, aby s panem A., s nímž měl navázány dlouhodobě přátelské vztahy a který mu poskytoval různé služby a výpomoci, uzavřel dohodu spočívající v tom, že tuto veřejnou zakázku získá bez řádného výběrového řízení pan A. a výběrové řízení bude realizováno jen fiktivně.

Pan A. se dotázal majitelů dalších firem, zda jsou ochotni se „naoko“ zúčastnit výběrového řízení. Oslovení souhlasili.

Pan A. nechal zpracovat tři nabídky, kdy jeho firma podala nejvýhodnější (694 574,85 Kč bez DPH). Ostatní dodal domluveným firmám.

V červnu 2014 proběhlo jednání hodnotící komise. Před jejím jednáním pan G. svým podpisem nepravdivě stvrdil v čestném prohlášení, že není v uvedené veřejné zakázce podjat, nepodílel se na zpracování nabídky, nemá osobní zájem na zadání výše uvedené veřejné zakázky a s uchazeči o veřejnou zakázku jej nespojuje osobní, pracovní ani jiný obdobný poměr.

Pan G. tedy:

- v souvislosti se zadáním veřejné zakázky a s veřejnou soutěží v úmyslu opatřit jinému prospěch sjednal dodavateli a soutěžiteli přednost na úkor jiných dodavatelů a soutěžitelů a spáchal tento čin jako člen hodnotící komise;
- jako úřední osoba v úmyslu opatřit jinému neoprávněný prospěch vykonával pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu.

Poznámka:

Odsouzení byli i pan A. a majitelé firem, kteří souhlasili s fiktivní účastí ve veřejné zakázce. Všichni obžalovaní podmíněnými tresty, pan G. i trestem zákazu činnosti spočívajícím v zákazu výkonu funkce či zaměstnání ve státních orgánech, státních příspěvkových organizacích, územních samosprávních celcích a příspěvkových organizacích, kde je zřizovatelem územní samosprávní celek a kde by výkon funkce či zaměstnání byl současně spojen s přípravou, organizací a zadáváním veřejných zakázek a s působením v hodnotící komisi.

Rozsudek OS v Bruntále (2014)

Otázku střetu zájmů je třeba řešit již ve fázi přípravy zakázky, a to již od první fáze, tedy přípravy dokumentace. Rizikem je stav, kdy se osoba, která se účastní přípravy dokumentace, může pokusit přímo či nepřímo ovlivnit nabídkové řízení (znění výzvy) ve

prospěch svých osobních zájmů nebo zájmů svých příbuzných, přátel nebo obchodních partnerů. Stejně tak pokud se veřejný činitel snaží získat informace, ačkoli přípravou nabídkového řízení (výzvy) není pověřen, a následně může dojít k úniku informací.

- Veřejný činitel pověřený přípravou dokumentace trvá na tom, že je třeba zaměstnat osobu z externí firmy, která bude pomáhat při přípravě dokumentace, třebaže to není nutné.
- Externím firmám je zadáno více studií na stejné téma a někdo vyvíjí na veřejné činitele nátlak, aby jednu z těchto studií použili při přípravě dokumentace.
- Veřejný činitel pověřený přípravou dokumentace zorganizuje řízení tak, že před zahájením řízení není čas dokumentaci pečlivě přezkoumat.
- Během krátké doby je bez zjevného důvodu vydáno více zakázek na totožné položky, což vede k tomu, že je použita metoda méně konkurenčního zadávacího řízení.
- Je zvoleno vyjednávací řízení, ačkoli je možné použít řízení otevřené.
- Jsou uplatněna neodůvodněná výběrová kritéria, která upřednostňují konkrétní firmu či nabídku.
- Pravidla pro realizaci zakázky/výzvy jsou příliš přísná, a proto může nabídku předložit pouze jediný uchazeč.
- Zaměstnanec zadavatele má příbuzné, kteří pracují ve firmě, jež se může zúčastnit nabídkového řízení.
- Zaměstnanec zadavatele pracoval před nástupem k zadavateli ve firmě, která se může zúčastnit nabídkového řízení.

Po uplynutí lhůty zadavatel zkontroluje, zda předložené nabídky splňují požadavky, a vyhodnotí je. Je-li to třeba, zadavatel vyzve účastníky, aby odstranili nedostatky nebo poskytli konkrétní informace či další vysvětlení. Zadavatel na základě kritérií uvedených v oznámení rozhodne o tom, které nabídky jsou plat-

né. Rizikem je možné zmanipulování nabídek tak, aby zakryly skutečnost, že účastník nedodržel (nemůže dodržet) dané podmínky. V rámci hodnocení může dojít ze strany člena hodnotící komise k ovlivňování ostatních s cílem ovlivnit rozhodnutí.

- Doklady a/nebo osvědčení byly zjevně pozměněny (např. proškrtány).
- Členové hodnotící komise nemají nezbytné odborné (technické) znalosti, aby dokázali vyhodnotit předložené nabídky, a celé komisi dominuje jediná osoba.
- V systému hodnotících kritérií jsou nadměrně zastoupeny subjektivní prvky.
- Adresa vítězného účastníka/ příjemce dotace je neúplná, např. je uvedena pouze adresa poštovní schránky (mohlo by se jednat o fiktivní společnost).
- Jen málo uchazečů z těch, kteří si vyžádali dokumentaci, předloží nabídku, a to zejména pokud vypadne více než polovina z nich.
- Zakázku/dotaci získají neznámé společnosti bez historie.

Každá zakázka/dotace musí být realizována plně v souladu s požadavky, které jsou stanoveny ve výzvě k předkládání nabídek, s technickými specifikacemi a ve vymezených lhůtách. Dodavatelům/

příjemcům dotace lze povolit, aby část realizace pozměnili, pokud je možné prokázat, že změnu nebylo původně možno předpokládat, a pokud je zaručena udržitelnost a finanční rovnováha.

- Nízká kvalita.
- Nedostatečná průběžná kontrola.
- Nepravdivá osvědčení.
- Četné nebo nedostatečně odůvodněné změny schválené stejným veřejným činitelem.
- Dlouhá, neodůvodněná prodleva mezi výběrem vítězného dodavatele/příjemce a podpisem smlouvy (může naznačovat vyjednávání o určité „odměně“ za podpis).
- Neodůvodněná změna názvu a právní formy dodavatele/příjemce.
- Chybějící harmonogram realizace.
- Výrazné změny v technické specifikaci nebo podmínkách.
- Snížení dodaných položek (počtu výstupů) bez snížení nákladů.
- Zvýšení počtu odpracovaných hodin bez odpovídajícího nárůstu kvality/počtu dodaných položek/výstupů.
- Nedostatečná dokumentace pro platbu.
- Nedostatečná komunikace dodavatele/příjemce dotace se zadavatelem/poskytovatelem.

Starosta a několik pracovníků úřadu se účastní fotbalového zápasu místního klubu. Před stadionem se setkají s panem Krátkým, který posledních pět let dodává pro radnici kancelářské potřeby. Protože zápas začíná až za dvacet minut, pan Krátký pozve starostu i ostatní na skleničku a drobné občerstvení.

Krajský úřad práce pořádá každoroční vánoční setkání zaměstnanců a obchodních partnerů, z nichž někteří poskytnou bezplatně pro tuto akci občerstvení.

Před koncem roku přicházejí na ministerstvo zástupci různých firem s poděkováním za spolupráci a přáním všeho nejlepšího do nového roku. Obvykle přinesou jako dárek diář či kalendář, ale i reklamní předměty s logy svých firem, např. láhev vína, skleničky, trička, nástěnné hodiny.

Úřednice sociálního odboru při kontrole zjistila, že pan Loucký má chybně vypočtené sociální dávky a náleží mu vyšší částka. Chybu napraví. Za několik dní jí pan Loucký přinese krásně kvetoucí ibišek v květináči.

Pokud jde o problematiku střetu zájmů a integrity veřejných činitelů, bývá otázka přijímání darů jednou z nejčastěji diskutovaných.

Služební předpis¹ zakazuje státním zaměstnancům v souvislosti s výkonem služby přijímat dary, které by mohly ovlivnit řádný výkon služby. Dále nesmí státní zaměstnanec přijímat dary, které nejsou způsobitelné ovlivnit řádný výkon služby, pokud jejich hod-

nota přesahuje částku 300 Kč². A to včetně drobných opakovaných darů od téhož dárce nebo v téže záležitosti v blízké časové souvislosti, jejichž celková hodnota přesáhne částku 300 Kč. Zákon o úřednících územních samosprávných celků³ zakazuje v souvislosti s výkonem zaměstnání přijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných územním samosprávným celkem⁴.

Při různých příležitostech a často ve svém volném čase se vysocí představitelé státní správy (ministerstvo rozvoje infrastruktury) účastní obědů nebo večeří pořádaných (a hrazených) různými podnikateli, zástupci škol, církví, místních novin a televize, developery, poradci, výrobci a stavebními firmami. Je to vnímáno jako součást činnosti vyšších úředníků ministerstva a pro ministerstvo to nepředstavovalo žádný problém.

Nedávno se tři z těchto úředníků zúčastnili akce, která byla následující den v novinách označena jako „opulentní hostina“, kterou pořádala významná místní stavební společnost. Akce se konala týden předtím, než ministerstvo konečně rozhodlo o uzavření řady významných stavebních smluv. Zjistilo se, že společnost, která akci pořádala, získala většinu smluv.

Jaká jsou etická rizika?

Jakkoli jsou kontakty mezi úředníky a zástupci soukromého sektoru nevyhnutelné a často nezbytné, poskytnutí (údajně) „okázalého“ oběda pravděpodobně vyvolá pochyby o nestrannosti úředníků zapojených do rozhodovacích procesů a procesech samotných. Účast na takovém obědě je zřejmým střetem zájmů. Roli nehraje ani to, že se akce konala ve volném čase úředníků.

Ministerstvo musí garantovat, že zadávací řízení není ovlivňováno jakýmkoli nevhodným či korupčním způsobem. Pokud tomu tak není, jde o příklad „ovládnutí státního aparátu“ (state capture), tedy získání oficiálního rozhodnutí prostřednictvím skrytého vlivu s využitím korupčních metod.

¹ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců.

² Článek 9 Služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13.

³ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

⁴ § 16, odst. 1 i) zákona č. 312/2002 Sb.

Řeč předpisů je sice jednoznačná, ale v životě je řada situací, kdy je odmítnutí daru nebo pozornosti velmi obtížné či dokonce nemožné. V naší kultuře je zvykem vyjádřit své poděkování i věcnou formou, pokud máme pocit, že pro nás někdo udělal něco nad rámec svých povinností. Pohoštění je součástí formálních i neformálních jednání, firemní dárky akceptovanou formou poděkování za spolupráci. Snadno se proto říká, že není možné dary přijímat; v praxi jde o citlivou otázku. Nevhodné nebo nešetrné odmítnutí daru či pozornosti může darující přinejlepším vnímat tak, že se dopustil něčeho protiprávního, za co jej v budoucnu čeká „potrestání“ („příště mi tu už nic nevyřídí“). V horším případě může vzniknout dojem, že hodnota daru byla nedostatečná („příště musím přinést více“).

Při zachování zdravého rozumu nelze mnohé dary vzhledem ke své povaze (káva, nealko nápoj při jednání) považovat za něco, co by mělo ovlivnit rozhodování veřejného činitele v dané věci či v budoucnosti. V rámci naší tradice se považuje za slušné nápoj nejen nabídnout, ale také jej přijmout. Zároveň je opakovaně zdůrazňována potřeba vytvářet partnerské, méně formální sítě mezi státní správou a občany založené na důvěře. V takových vztazích je pak v naší kultuře běžné vyjadřovat poděkování za kvalitní či nad rámec striktně definovaných povinností vykona-

nou práci květinou, bonboniérou apod. Odmítnutí vyvolává odstup, pocity podezřívavosti či nepřátelství a znesnadňuje spolupráci. Je proto žádoucí vyhovět požadavkům společenských mravů i v oblasti drobných laskavostí.

Na druhou stranu jakkoli může být dar veřejnému činiteli poskytnut ve zcela nesobeckém a nevinném kontextu (z vděčnosti, uznání), při častějším opakování se z toho může stát zvyk. Později může začít veřejný činitel dary požadovat, od čehož je jen krok ke korupčnímu jednání. Jelikož veřejní činitelé jsou za svoji práci regulérně placeni, může přijímání jakýchkoli „bonusů“, ať již ve formě věcných výhod či služeb, vyvolávat negativní odezvy občanů a médií a snížení důvěryhodnosti úřadu. Nikdy si také nemůžeme být stoprocentně jisti motivací toho, kdo dar/pozornost nabízí. Může to být i proto, aby nahromadil symbolický „kapitál“ s úmyslem získat nějakou laskavost nebo preferenční zacházení.

Ponecháním rozhodnutí ohledně přijetí či nepřijetí drobného daru či pozornosti na veřejném činiteli je vyjádřena apriorní důvěra ve schopnosti profesionálního úsudku v souladu s profesionální etikou. Platí, že důvěra zavazuje, zatímco její absence podkopává loajalitu.

ZÁKLADNÍ PRAVIDLA:

- Dar nesmí být (přímo ani nepřímo) vyžadován.
- Za dar nesmí být nic vyžadováno ani náznakem.
- Dar nesmí mít hodnotu ekonomickou, ale primárně symbolickou.

Z výše uvedeného je zřejmé, že důležitou otázkou je skutečný nebo předpokládaný vztah mezi dárce a příjemcem. Osobní dary veřejným činitelům (na rozdíl od oficiálních darů organizaci) mohou vyvolávat otázku, zda existuje vztah mezi dárce a příjemcem, který by mohl být rizikem pro integritu veřejného činitele i organizace. Každá organizace by tedy měla přijmout pravidla (často jsou součástí etického kodexu) vymezující situace, kterých

by se měli veřejní činitelé vyvarovat, a kroky, které je třeba podniknout, pokud dojde k problémům či nejasnostem. Tato pravidla musí být zcela jasná, zároveň také flexibilní, aby dostatečně rychle reflektovala změnu podmínek. Každý veřejný činitel má právo, aby mu jeho nadřízení vysvětlili, jak v konkrétních situacích postupovat (přijetí určitého daru, pozvání na společenskou akci pořádanou jednou z partnerských organizací apod.).

V Německu je trestný čin vztahující se ke střetu zájmů obsažen v § 331 trestního zákoníku jako „přijetí výhody“. Státní instituce zpracovávají poměrně podrobné seznamy nepřijatelných darů a výhod:

- peníze a výhody peněžité hodnoty, jako jsou žetony nebo poukázky;
- šperky;
- všechny druhy zařízení nebo strojů pro soukromé použití, např. elektronická zařízení;
- snížení ceny za soukromé nákupy/služby;
- snížení úroků z úvěrů;
- neodůvodněná vysoká odměna za oficiálně schválené druhé zaměstnání;
- zaměstnávání příbuzných;
- vstupenky, cestovní poukázky, drahé večeře;
- poskytování neoprávněně levného ubytování;
- zvláštní honoráře;
- pozvánky na exkluzivní události;
- sexuální služby.

Pokyny pro ministry

DALŠÍ NÁSTROJE REGULACE STŘETU ZÁJMŮ

V rámci širšího pojetí střetu zájmů posuzujeme nejen skutečnost, že existuje nepřijatelný konflikt mezi zájmy veřejného čini-

tele jako soukromého občana a jeho povinností jako veřejného činitele, ale také situace, kdy existuje střet zájmů potenciální.

NEJDŮLEŽITĚJŠÍMI NÁSTROJE K PŘEDCHÁZENÍ STŘETU ZÁJMŮ:

- Omezení vedlejšího zaměstnání;
- Prohlášení o osobním příjmu a majetku;
- Prohlášení o majetku rodiny;
- Prohlášení o darech;
- Zabezpečení a kontrola přístupu k interním informacím;
- Prohlášení o soukromých zájmech relevantních pro rozhodování;
- Omezení a kontrola činností po skončení zaměstnání ve veřejném sektoru;
- Omezení a kontrola darů a jiných forem výhod;
- Rutinní odvolání veřejných činitelů z jednání a rozhodování, které by mohly vést ke střetu zájmů;
- Omezení vlastnictví soukromých společností;

V rychle se měnícím prostředí veřejného sektoru budou střety zájmů vždy vyvolávat obavy. Konflikty mezi soukromými zájmy a povinnostmi veřejných činitelů mohou v případě nedostatečné kontroly a nedostatečné ochoty je řešit vést ke zneužití veřejné funkce či ke korupci, ačkoli střet zájmů korupcí sám o sobě není. Zatímco veřejní činitelé osobně odpovídají za situace střetu zájmů, do kterých se mohou jako jednotlivci dostat, za řádné provádění strategií pro jejich řízení odpovídají veřejné orgány a organizace.

Cílem efektivní politiky střetu zájmů tedy není prostý zákaz veškerých soukromých zájmů veřejných činitelů, i kdyby takový přístup byl možný. Bezprostředním úkolem by mělo být zachování etického standardu práce úřadu, správních rozhodnutí a veřejné správy obecně.

Příliš přísný přístup ke kontrole soukromých zájmů může být v rozporu s jinými právy nebo může být v praxi nefunkční, kontraproduktivní nebo může odradit některé osoby od toho, aby se ucházely o veřejnou funkci. Proto by moderní politika střetu zájmů měla usilovat o dosažení rovnováhy tím, že definuje rizika pro etický standard veřejných organizací a veřejných činitelů, zakáže nepřijatelné formy střetu zájmů, zvyšuje povědomí veřejnosti a jednotlivých veřejných činitelů o takových případech,

přičemž zajistí zavedení účinných postupů pro identifikaci, zveřejňování, kontrolu a podporu vhodného řešení střetu zájmů.

Platí, že existují situace, kdy soukromé zájmy a vztahy veřejného činitele jsou nebo mohou být v konfliktu s řádným plněním jeho úředních povinností. Proto každá veřejná instituce musí definovat ty konkrétní situace a činnosti, které jsou v rozporu s plněním jejích cílů a pravomocí. Je důležité vyhnout se nejen aktuálním střetům zájmů, ale i těm, které lze předvídat. Například pokud veřejný činitel opouští veřejnou funkci a přechází do podnikatelského nebo nevládního sektoru nebo pokud je kontrolní orgán propojen s podnikatelským subjektem, na který má dohlížet. Podrobnější pravidla a příklady nepřijatelného chování a vztahů by měly být definovány pro skupiny, které pracují v ohrožených oblastech, jako jsou např. veřejné zakázky, kontrolní funkce, nákup materiálu a služeb. Zvláštní pozornost je třeba věnovat funkcím, které jsou pod důkladnou veřejnou nebo mediální kontrolou.

Prevence, hodnocení a řízení rizik střetu zájmů jsou spojené s určitými náklady. Na druhou stranu existují také náklady spojené s každou skutečnou škodou, která je důsledkem konkrétní situace střetu zájmů. Proto by stejně jako ve většině oblastí veřejné správy měla být reakce na každou situaci střetu zájmů realistická, kontextuálně vhodná a přiměřená.

Nástroje regulace střetu zájmů ve veřejných zakázkách/dotacích

Hlavní požadavky, které se týkají profesionality a nestrannosti veřejných činitelů, se přirozeně vztahují také na zadávání zakázek/přidělování dotací. Je však pochopitelné, že od osob, které se přímo podílejí na jejich zadávání/přidělování, se vyžadují

i vyšší standardy. K jednomu ze standardních nástrojů (vyžadovaných i v rámci projektů spolufinancovaných EU) je prohlášení o neexistenci střetu zájmů.

KDO ODPOVÍDÁ ZA PODÁNÍ PROHLÁŠENÍ?
Každá osoba, která se v některé fázi zapojí do zadávacího/dotačního řízení (příprava, vypracování, realizace, kontrola), by měla podepsat prohlášení a předat je odpovědné osobě. Tato povinnost by se měla týkat alespoň: <ul style="list-style-type: none">• vedoucího pracovníka zadavatele/poskytovatele dotace a každé osoby, na kterou přeneše své povinnosti;• pracovníků, kteří se podílejí na přípravě dokumentace;• členů hodnotící komise;• odborníků, kteří provádějí úkony související s přípravou dokumentace a/nebo hodnocením nabídek.
V JAKÉ FÁZI ZADÁVACÍHO/DOTAČNÍHO ŘÍZENÍ JE TŘEBA PROHLÁŠENÍ PODAT?
Podání prohlášení o neexistenci střetu zájmů je třeba zvážit v každé fázi zadávacího/dotačního řízení (tedy během přípravy, hodnocení, realizace a kontroly). Vedoucí pracovník odpovědný za zadávací/dotační řízení by měl nést odpovědnost za to, že každou osobu, která se zapojí do zadávacího/dotačního řízení, požádá, aby předložila prohlášení o neexistenci střetu zájmů, a za archivaci těchto prohlášení. Vedoucí pracovník by měl zaručit, že si je daná osoba patřičně vědoma skutečnosti, že pokud jde o střet zájmů, musí neprodleně oznámit každou změnu situace.
JAK ZKONTROLOVAT PROHLÁŠENÍ O NEEEXISTENCI STŘETU ZÁJMŮ?
Je třeba vymezit pravidla a metodiku pro kontrolu prohlášení zaměstnanců i externích odborníků o neexistenci střetu zájmů (např. bývalé zaměstnání, rodinný stav). Organizace by měla přijmout postupy pro archivaci a kontrolu prohlášení o neexistenci střetu zájmů (např. zvláštní rejstřík nebo systémový nástroj pro správu informací pro každé zadávací/dotační řízení).
JAKÉ SANKCE SE UPLATNÍ V PŘÍPADĚ, ŽE OSOBA NEZVĚŘEJNÍ SITUACI, PŘI NÍŽ DOCHÁZÍ KE STŘETU ZÁJMŮ?
Pravidla by měla odkazovat na sankce v relevantních právních předpisech. Měl by být vymezen jasný rozdíl mezi případy, které se týkají zaměstnanců, a případy, které se týkají externích odborníků nebo partnerů. Chování zaměstnanců by měl upravovat etický kodex. Tento by měl obsahovat definici střetu zájmů a relevantní sankce - disciplinární (kárná ²¹) opatření. Interní pravidla by se měla vztahovat i na případy pochybení externích odborníků. Smlouvy uzavřené s těmito odborníky by měly obsahovat doložky o takových sankcích (předčasné ukončení smlouvy, vyloučení z účasti v zadávacím/dotačním řízení na dobu několika let apod.).
JAKÁ OPATŘENÍ JE TŘEBA PŘIJMOUT, JE-LI ZJIŠTĚNO RIZIKO STŘETU ZÁJMŮ NEBO JE-LI OZNÁMEN/ZJIŠTĚN STŘET ZÁJMŮ PŘED ZADÁVACÍM/DOTAČNÍM ŘÍZENÍM NEBO PŘI NĚM?
Je možné zvážit následující kroky, a to v závislosti na tom, zda bylo předloženo prohlášení o neexistenci střetu zájmů, či nikoli, na povaze střetu zájmů a na fázi zadávacího/dotačního řízení: <ul style="list-style-type: none">• pohovor o daných skutečnostech s dotčenou osobou, aby se situace objasnila• vyloučení dotčené osoby ze zadávacího/dotačního řízení bez ohledu na to, zda je o zaměstnance nebo externího odborníka• změna přidělených pracovních/služebních úkolů a povinností• zrušení zadávacího/dotačního řízení. Vyloučení zaměstnance/odborníka ze zadávacího/dotačního řízení je třeba zvážovat nejen v případě, že došlo ke skutečnému střetu zájmů, ale pokaždé, když vyvstanou pochybnosti o jeho nestrannosti. Jen ve zcela výjimečných případech nelze veřejného činitele či odborníka vyloučit kvůli nedostatku zdrojů či vysoce specializovaných odborníků v určitých oblastech. V takovém případě by měl zadavatel zaručit, že je rozhodování zcela transparentní, měl by přesně vymezit podíl zaměstnance/odborníka a zaručit, že konečné rozhodnutí je založeno na nestranných, odůvodněných a ověřitelných skutečnostech.

Prohlášení o neexistenci střetu zájmů by mělo obsahovat definici střetu zájmů a pravidla vztahující se k prevenci a řešení střetu zájmů:

- jasný odkaz na dotčené zadávací/dotační řízení;
- celé jméno signatáře, datum narození, pozici v organizaci a funkci v zadávacím/dotačním řízení;
- datum podpisu.

Mělo by signatáři umožnit, aby oficiálně prohlásil:

- že si je vědom, že se ocitl v potenciálním/skutečném střetu zájmů v souvislosti s daným zadávacím/dotačním řízením;
- zda existují okolnosti, kvůli kterým by se mohl v blízké budoucnosti dostat do potenciálního/skutečného střetu zájmů;
- že se zavazuje, že ihned ohlásí jakýkoli potenciální střet zájmů v případě, že nastane okolnost, která by mohla vést k takovému závěru.

²¹ V případě veřejných činitelů – státních zaměstnanců v souladu s § 89 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Navazující kroky a aktualizace prohlášení o neexistenci střetu zájmů

Střety zájmů se postupem času mění. Mohlo by se například stát, že na počátku zadávacího/dotačního řízení se žádný z odpovědných veřejných činitelů nenacházel ve střetu zájmů, ať skutečném či potenciálním. Během řízení se však okolnosti změní a veřejný činitel nebo jeho rodinný příslušník se například stane zaměstnancem jednoho z potenciálních účastníků. Protože je situace jiná, je velmi důležité, aby bylo prohlášení o neexistenci střetu zájmů aktualizováno.

Pokud veřejný činitel získá během řízení nové informace (např. o hospodářských subjektech, které jsou v nabídce navrženy jako subdodavatelé) nebo pokud dojde ke změně okolností (např. vstup do právního nebo faktického vztahu, který na počátku řízení neexistoval), musí potenciální/skutečný střet zájmů ihned ohlásit svému nadřízenému. Takový veřejný činitel musí být vyloučen z dalšího řízení, a je-li to nutné a možné, je nezbytné zopakovat všechny relevantní fáze řízení, kterých se zúčastnil.

Kontrola prohlášení o neexistenci střetu zájmů podle jiných zdrojů informací

Prohlášení o neexistenci střetu zájmů je třeba kontrolovat, i když lze argumentovat, že samotná jeho existence má preventivní účinek. Provádění kontrol bude záviset na kapacitě a zdrojích zadavatele.

Kontroly by měly být přiměřené, měly by se snažit nastolit rovnováhu mezi potřebou dozoru a toho, aby procesy byly jednoduché a aby se snížila administrativní zátěž. Měly by zohledňovat hodnotu zakázky/dotace a to, zda se na ni vztahují další pravidla (např. podle ZZVZ).

ZADAVATEL BY MĚL ZVÁŽIT REALIZACI DVOU TYPŮ KONTROL:

- v zájmu prevence odhalit potenciální/skutečné střety zájmů;
- v zájmu sankce/nápravného opatření odhalit střety zájmů, udělit sankce dotčeným osobám a napravit škodu způsobenou střetem zájmů.

Z těchto důvodů je třeba, aby zadavatel zřídil vnitřní mechanismy, jejichž pomocí bude možné soustavně a pravidelně posuzovat situace, v nichž se nacházejí veřejní činitelé, kteří se podílejí na rozhodování. Měl by zavést vnitřní mechanismy, například:

- pravidelné dotazníkové šetření, aby bylo možné posoudit, zda si jsou veřejní činitelé vědomi rizik situací, při kterých dochází k potenciálnímu/skutečnému střetu zájmů, a dokáží takové situace identifikovat;
- kontrolní seznamy pro veřejné činitele podílející se na rozhodování, které umožní lépe posoudit každou situaci, při které dochází k potenciálnímu/skutečnému střetu zájmů.

Tyto postupy by měly být doplněny ex post mechanismy, aby bylo možné kontrolovat, zda ke střetům zájmů skutečně došlo. Měly by se zaměřit na prohlášení o neexistenci střetu zájmů, a ta by měla být přezkoumána s ohledem na další informace:

- vnější zdroje (tj. informace o potenciálním střetu zájmů poskytnuté třetími stranami, které nemají žádnou vazbu na situaci, při které daný střet zájmů vznikl);
- kontroly situací, při nichž existuje vysoké riziko střetu zájmů (na základě vnitřní analýzy rizik nebo jejich indikátorů – viz výše);
- namátkové kontroly;
- porovnání informací získaných z různých databází (obchodní, insolvenční a obdobné rejstříky);
- otevřené zdroje.

Nedodržování pravidel pro regulaci střetu zájmů v rámci organizace by se obecně mělo považovat nejméně za kázeňský přestupek, zatímco závažnější porušení zahrnující skutečný střet zájmů může vyústit v sankce za zneužití pravomoci nebo stíhání za trestný čin korupce. Na veřejného funkcionáře se mohou vztahovat i další sankce v souladu se zákonem o střetu zájmů (viz výše).

Sankce by měly být vymahatelné, případně by měly mít dopad na profesní dráhu příslušného veřejného činitele. Uplatnění pravidel pro střet zájmů může zahrnovat i retroaktivní zrušení dotčených rozhodnutí a smluv a vyloučení z dalšího jednání jako účinné preventivní opatření proti těm, kteří by mohli z porušení pravidel o střetu zájmů těžit.

Využití informací od oznamovatelů

Pro upozornění na nekalé praktiky na pracovišti se přibližně od 70. let 20. století vžil označení whistleblowing. Anglické sloví „to blow the whistle“ (zapískat na píšťalku) má evokovat představu varovné píšťalky, která zazní, když se nehraje podle pravidel. O whistleblowingu mluvíme tehdy, když stávající nebo bývalí zaměstnanci nějaké organizace upozorňují na nekalé praktiky na pracovišti a obracejí se na instituce nebo orgány, které mohou oznamovanou skutečnost, zpravidla ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu, prověřit a případně zakročit. Zabránit nekalému jednání a předejít negativním důsledkům je hlavním smyslem whistleblowingu.

Osobě, která upozorní na nekalé jednání, se anglicky říká whistleblower, v češtině se postupně vžil termín oznamovatel. Whistleblower nepořádá křížové výpravy, aby sledoval nekalé praktiky na pracovišti, a také jím není každý, kdo se ocitne v rozporu s vedením. Zpravidla se jedná o zaměstnance, který v rámci své práce zjistí, že došlo k nějaké nepravosti, nebo má informace (výsledky odborné studie, finanční audit), které vypovídají o jednání poškozujícím nebo ohrožujícím veřejný zájem (bezpečnost, zdraví, životní prostředí, veřejné prostředky atd.). Oznamovatelé (zaměstnanci

organizace) citlivě vnímají existenci osobních vazeb mezi různými subjekty zapojenými do zadávacího/dotačního řízení a mohou poskytnout konzistentní informace o situacích, které by mohly ovlivnit rozhodování zadavatele/poskytovatele dotace. Whistleblower tedy může svým oznámením veřejný zájem ochránit.

Informace od oznamovatelů samy o sobě nepředstavují důkazy. Pokud orgány (zejména řídicí a kontrolní subjekty zadavatelů) obdrží tento druh informací, měly by neprodleně využít prostředky, které mají k dispozici, aby ověřily, zda lze informace potvrdit a zda by mohly mít dopad na řízení.

Jedním z důležitých faktorů pro správné fungování principů whistleblowingu jsou jasně předepsané a určené mechanismy, které mohou oznamovatelé využít a které jim poskytnou jistotu, že jejich oznámení bude přijato a prošetřeno. Tyto mechanismy mohou být interní i externí. Dalším nutným opatřením je i účinná ochrana proti šikaně a odplatě ze strany spolupracovníků nebo zaměstnavatele. Stejně důležité je, že zneužívání nabízené ochrany by mělo být předmětem sankcí v případě zveřejnění, které není provedeno v dobré víře.

PŘÍKLAD Z PRAXE

Transparency International se podrobně zabývala případem oznamovatelky zaměstnané na ústředním orgánu státní správy. Oznamovatelka se ocitla ve složité situaci, kdy disponovala informacemi o tom, že zakázky malého rozsahu zadávané jejím odborem získávají opakovaně subjekty s blízkým vztahem k řediteli odboru. Nebylo však možné potvrdit, že by dodávané služby byly předražené, ani nebylo možné konstatovat porušení interních pravidel pro zadávání zakázek malého rozsahu.

Transparency International důkladně zanalyzovala personální propojení dodavatelských vztahů a potvrdila domněnky oznamovatelky. Z analýzy dostupných legislativních nástrojů a interních předpisů však vyplynul závěr, že možnosti postihu takového jednání lze hledat v pracovněprávní oblasti, a to spíše v etické rovině. Byla zvažována možnost medializace, nicméně z důvodu obav oznamovatelky ze ztráty zaměstnání k tomu nedošlo.

ZDROJE

Identifikace střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek týkajících se strukturálních opatření. Praktický průvodce pro vedoucí pracovníky. Evropská komise.

SIGMA – a joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU. Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review. Managing.

Conflict of Interest in the Public Sector. A toolkit. OECD.

Managing Conflict of Interest. Frameworks, tools and instruments for preventing, detecting and managing conflict of interest. ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. OECD.

Parote Pathranarakul, Ph.D.: Conflict of Interest: An Ethical Issue in Public and Private Management. Issue Paper. 5th regional anti-corruption conference ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific.

Preventing Corruption in Public Procurement. OECD.

Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD.

Conflict of Interest in the Public Sector. OECD guidelines and country experiences. OECD.

SEZNAM ZKRATEK

EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development)
ESIF/ESI fondy	Evropské strukturální a investiční fondy
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

