

Existuje na území České republiky provázanost mezi střetem zájmů a korupcí ve vztahu ke kontrolním mechanismům? Je střet zájmů v ČR dostatečně vyspecifikován a můžeme ho kvalitativně přirovnat k zákonům o střetu zájmů v zahraničí?

V tomto článku se kromě odpovědí na tyto otázky pokusím uvést, analyzovat a navrhnout taková opatření, která by jasně pojmenovala střet zájmů v oblasti veřejné správy a zároveň by zvýšila její morální a etický kredit.

Úvodem považuji za důležité zmínit, že domnělý střet zájmů se převážně týká situací, kdy existuje osobní zájem jednotlivců či skupin, který by přiměřeně mohl být považován jinými za zájem, jenž by mohl ovlivnit povinnosti veřejného činitele, ačkoliv ve skutečnosti žádný takový nepříjemný vliv neexistuje nebo není takový, jak vypadá. Proto je žádoucí situacím, kdy může vzniknout pochybnost ohledně bezúhonnosti veřejného činitele anebo bezúhonnosti organizace takového činitele, předcházet.

Definice střetu zájmů

Za nejvýstižnější definici střetu zájmů, tak aby tato definice měla vypovídací schopnost v širokém slova smyslu a dotýkala se situací či zájmů ve všech dopadech této oblasti, považuji generickou definici střetu zájmů, tak jak ji vypracovalo OECD: „Střet zájmů je střetem mezi veřejnou povinností a soukromým zájmem veřejného činitele, kdy by soukromý zájem veřejného činitele mohl nepříjemně ovlivnit výkon jeho oficiálních úkolů a povinností.“

Střet zájmů se obecně týká jakéhokoliv členství, zájmu, majetku, důvěrného nebo rodinného vztahu jakéhokoliv voleného funkcionáře, který může ovlivnit (nebo může vzbuzovat dojem, že může ovlivnit) úřední jednání nebo rozhodování takového funkcionáře¹⁾ ve prospěch nějakého zájmu, jenž může být specificky výhodný pro něj, jeho rodinu, jeho stranu nebo soukromé zájmy. Dále pak tento prospěch může být osobní či finanční, přímý nebo nepřímý.

Situace, v níž existuje takový zájem, je základem jakéhokoliv střetu nebo vnímaného střetu - a to i v případech, že volený

funkcionář nikdy nejedná nebo nerozhoduje na základě takového zájmu. Uvedená situace totiž nabízí zjevné vysvětlení pro jakékoliv jiné jednání této osoby než pro veřejné blaho nebo ve veřejném zájmu. Problém nastává, pokud kolegové nebo voliči věří, že taková osoba jedná nebo rozhoduje primárně nebo výlučně ve prospěch takového zájmu.

Střet zájmů může zahrnovat nepotismus (zvyhodňování spřízněných osob), finanční výhody, ovlivňování za odměnu jménem soukromých zájmů, uplácení z důvodu ovlivnění jednání nebo rozhodování voleného funkcionáře v budoucnu, aj. [4]

Řešení střetu zájmů má tři motivy:

- ! nestrannost
- ! spravedlnost
- ! otevřenost ve veřejném rozhodování.

Zavedením střetu zájmů lze předejít nebo zabránit korupci funkcionářů v podobě pobírání jakýchkoliv výhod, které mohou být vnímány jako úplatek. Pravidla a postupy upravující střet zájmů by měly být součástí etického rámce, který klade důraz na očekávání a odpovědnost plynoucí z veřejného úřadu. Mezi hlavní kontrolní opatření patří:

- ! zákazy (zákaz zájmů, který je považován za neslučitelný s veřejnou funkcí)
- ! průhlednost (pomocí zveřejňování, registrace a prohlášení)
- ! uznání (dodržováním etického kodexu)
- ! monitoring (například kontrola způsobu rozhodování porovnáním se zájmy)
- ! prosazování (prostředky k vyšetřování porušení)
- ! sankce (může se jednat o jednotlivé osoby - příklad: diskvalifikace, nebo výstupy-příklad: zneplatnění rozhodnutí nebo vyločení).

Střet zájmů a korupce

Rozlišení mezi korupcí a střetem zájmů nemusí být vůbec jasné. Mnozí volení činitelé mohou mít osobní zájem či zaměstnání, které je výslovně již předem vnímáno minimálně jako zavádějící. Problém střetu zájmů nenaznačuje závažnost jakéhokoliv možného přestupku a neukládá sankce přiměřené možné hrozbě.

V mnoha případech je nejsnazším řešením zakázat možné střety zájmů. Jiným přístupem může být snaha o zavedení autoregulace

s celou řadou reforem, jejichž záměrem je odrážet témata, která by mohla být nosníky schopnosti a účinnosti autoregulace. [3], [4] Jedná se o těchto pět témat:

- ! nezávislý či vnější prvek, nebo obojí
- ! jasnost a průhlednost
- ! správný kulturní názor
- ! spravedlivý přístup k předmětu regulace
- ! odpovědnost plynoucí z vedoucího postavení.

Zároveň se ale domnívám, že by mělo být jasně řečeno, že střet zájmů není totéž co korupce. Někdy existuje střet zájmů, který není spojen s korupcí, a naopak. Například veřejný činitel, který se podílí na rozhodnutí, na němž má soukromý zájem, může jednat poctivě v souladu se zákonem a v důsledku toho nedojde ke korupci. Jiný veřejný činitel může přijmout úplatek (korupce) za to, že rozhodne tak, jak by stejně rozhodl, aniž by to bylo spojeno se střetem zájmů.

Je však také pravdou, že se korupce většinou objevuje tam, kde nepříjemně soukromé zájmy nevhodně ovlivnily výkon povinností veřejného činitele. To je důvod, proč by bylo moudré považovat prevenci střetu zájmů za součást širší politiky prevence a boje proti korupci. V rámci tohoto kontextu je politika v oblasti střetu zájmů důležitým nástrojem pro budování integrity veřejného sektoru a pro obranu a podporu demokracie.

Alternativním argumentem by mohlo být uvolnění kontroly a posílení co nejširší náborové skupiny pro volené činitele. To by mohlo znamenat, že je nutné připustit, že střet zájmů je integrálním aspektem politického života a můžeme si dovolit nakládat s ním jako s jevem méně významným než například získání lidí ze soukromé sféry pro politiku nebo vyznačení jasné dělící čáry mezi střetem zájmů a korupcí.

Protikorupční politika v oblasti střetu zájmu a její nástroje

Ať už je to jakkoliv, politika a strategie zaměřená na prevenci a boj s korupcí je velmi důležitá pro zlepšení kvality demokracie a dokonce pro ochranu demokracie proti populismu, apatii a rozčarování. Jako příklad uvádím vnímání korupce v České republice (viz tabulka na str. 7).

¹⁾ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, § 2 Veřejný funkcionář.

Tabulka: Vnímání korupce v České republice dle indexu CPI*

Rok	Pořadí České republiky	Počet zkoumaných zemí
2010	53	178
2009	52	178
2008	45	180
2007	41	180
2006	46	163
2005	47	158

*CPI, Corruption Perception Index - index vnímání korupce

V důsledku toho je politika v oblasti střetu zájmů také důležitá pro zdokonalení a konsolidaci našich vztahů vně evropské demokracie. [2], [3]

Politika, jejímž cílem je prevence a boj s korupcí, zahrnuje velmi odlišné nástroje a strategie, které je možno zhruba seskupit do čtyř velkých kategorií: struktura, prevence, pátrání s vyšetřováním a penalizace.

1. Struktura

Strukturální rámec, který zahrnuje nejen politický závazek a etické vedení, ale také strategii a politiku navrženou k předcházení významné nerovnosti, budování obecné a komplexní důvěry, šíření pozitivního společenského kapitálu a budování vysoce kvalitní demokracie. Zdravý strukturální rámec vyžaduje určité ústavní podmínky, protože vysoce kvalitní demokracie zahrnuje související zásady lidové kontroly a politické rovnosti. Tyto zásady mají čtyři rozměry:

- svobodné a spravedlivé volby
- otevřená, transparentní a odpovědná vláda
- zaručená občansko-politická práva a svobody
- demokratická společnost, která zahrnuje svobodná média s přístupem do různých společenských skupin, veřejnou odpovědnost mocných soukromých korporací a demokratickou politickou kulturu společně s vzdělávacím systémem.

2. Prevence

Nástroje prevence, které zahrnují účinný právní rámec, funkční etické kodexy, účinný systém zodpovědnosti, veřejnou službu na základě kariéry a zásluh, a dále pak mechanismus profesionálního zespolenštění, zejména pokud jde o etické a demokratické hodnoty.

3. Pátrání s vyšetřováním

Nástroje pátrání a vyšetřování, které zahrnují koordinovaný orgán fungující jako „hlídací pes“, horké linky pro informátory a programy ochrany informátorů včetně účinné sítě specializovaných státních zástupců společně s dostatečně specializovanými soudci a finančními kontrolory.

4. Penalizace

Nástroje penalizace s trestním zákoníkem, disciplinárními systémy, postupy hospodářské odpovědnosti a správní sankce.

Nejdůležitějšími nástroji k prevenci a vyhýbání se střetu zájmů jsou:

- omezení týkající se zaměstnávání pomocného personálu

- osobní majetková přiznání
- majetková přiznání rodiny
- prohlášení o osobních příjmech
- prohlášení o příjmech rodinných příslušníků
- přiznání darů
- zajištění a ochrana přístupu k interním informacím
- prohlášení o soukromých zájmech podstatných pro zadávání zakázek
- prohlášení o soukromých zájmech podstatných pro rozhodování
- prohlášení o soukromých zájmech podstatných pro účast na přípravě nebo poskytování politického poradenství
- zveřejnění prohlášení o příjmech a majetkových přiznáních
- omezení a kontrola zaměstnávání po skončení funkčního období nebo činnosti nevládních organizací
- omezení a kontrola darů a dalších forem výhod
- omezení a kontrola externích souběžných funkcí (například u nevládních organizací, politických organizací nebo státem vlastněných firmách)
- vyloučení nebo stažení veřejných činitelů z veřejné služby v případech, kdy by je účast na schůzi nebo přijetí určitého rozhodnutí vystavilo nebezpečí střetu zájmů
- omezení týkající se veřejného činitele a členů jeho rodiny ve vztahu k vlastnictví soukromých společností



l vzdání se práv buď prodejem obchodního podílu nebo investice, nebo uzavřením svěřenecké smlouvy nebo smlouvy o správě.

Střet zájmů v právním řádu České republiky

Pokud bychom se zabývali zákonem o střetu zájmů v právním řádu České republiky, můžeme zaznamenat, že tento zákon byl původně v naší novodobé demokracii upraven zákonem 238/1992 Sb.²⁾, který přestal platit v roce 2006, kdy byl nahrazen zákonem 159/2006 Sb.³⁾

Obecně můžeme konstatovat, že střet zájmů je českou společností vnímán stejně negativně jako korupce. Tento fakt je navíc o to více podtrhován neustále se zhoršující pozicí České republiky v žebříčku indexu CPI (viz tabulka na str. 7) v oblasti vnímání korupce, kdy v roce 2010 byla Česká republika na 53 místě, což je velice špatný výsledek. Tento údaj může být vysvětlením, proč se v současnosti na území České republiky neustále hovoří o komplexní strategii boje proti korupci.

Nicméně to, kde bychom měli především spatřovat velký nedostatek, je v nenastavení mechanismů, pravidel a zákonů, které by do budoucna měly zajistit na území České

republiky větší transparentnost a obecnou kulturu. Tímto bychom měli mít především na mysli nutnost propojování jednotlivých norem, předpisů a zákonů, které spolu úzce souvisí a jeden bez druhého nemohou plně fungovat. Jako příklad uvádím:

- l zákon o lobbingu
- l zákon o státní službě
- l zákon o majetkových poměrech
- l nastavení souboru jasných etických norem ve veřejném životě
- l nezávislou justici
- l dobrý správní a trestně právní rámec
- l přiznání příjmů, přiznání příjmů členů rodiny, přiznávání darů
- l prohlášení o registraci osobních zájmů
- l omezení zaměstnávání po odchodu z veřejné funkce.

Příklady zákona o střetu zájmů ze zahraničí Francie

Podle informací, které jsou k dispozici o francouzském přístupu, existuje velmi zajímavý předpis o střetu zájmů státních úředníků. Francie má pravděpodobně nejlepší úpravu zaměstnávání státních úředníků po skončení jejich funkčního období. Má také velmi přísný systém neslučitelnosti pro státní službu.

Kontrola a pátrání po porušení pravidel neslučitelnosti a zaměstnávání po skončení funkčního období se provádí hierarchicky. Existují však také tři profesní etické komise (jedna pro ústřední státní orgány, jedna pro regionální a místní orgány a jedna pro národní zdravotní službu), na které se úředník (před tím, než ukončí své působení ve státní správě) musí obrátit, pokud chce přijmout zaměstnání v soukromém sektoru.

Tyto komise jsou oprávněny zahájit řádné soudní řízení s cílem shromáždit všechny příslušné údaje a po vyslechnutí všech zúčastněných stran vydat nepovinné rozhodnutí o konzultaci. Rozhodnutí je pak zasláno správnímu úřadu, který má zákonnou odpovědnost přijmout rozhodnutí. Takové usnesení může prohlásit zaměstnání v soukromém sektoru za slučitelné, neslučitelné nebo slučitelné za určitých podmínek.

Dalším zajímavým rysem francouzského přístupu je existence zvláštního trestného činu souvisejícího se střetem zájmů, který má název „nezákonné prosazování zájmu“. Kterýkoliv státní úředník nebo veřejný činitel může být obviněn ze spáchání tohoto trestného činu, pokud přijme zaměstnání ve společnosti, která podléhá jeho kontrole v minulých pěti letech. Veřejný činitel (včetně voleného zástupce) se také dopustí trestného činu, pokud má, přijme nebo si ponechá podíl ve společnosti, která v současné době podléhá jeho kontrole. Nicméně předpis upravující střet zájmů a neslučitelnost výkonu funkce voleného zástupce a osoby politicky jmenované je velmi měkký a systém kontroly a zjišťování potřebují vylepšit. [4], [1]

Německo

Německý přístup je jednoduchý, založený zejména na myšlence, že každá osoba vykonávající veřejný úřad, zejména pokud se účastní správních řízení, by měla vydat prohlášení nebo informovat o jakémkoliv soukromém zájmu (finančním nebo jiném), o kterém by bylo možno se přiměřeně domnívat, že by mohl mít vliv na jednání takového úředníka. Jen vedoucí odboru nebo nadřízený v rámci hierarchie může rozhodnout, zda osoba, která deklarovala svoji zaujatost, má či nemá být z rozhodování vyloučena. Je-li taková osoba ze správního



²⁾ Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů).

³⁾ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

řízení vyloučena, nesmí se podílet na jakékoli činnosti, které by mohlo mít vliv na rozhodování v dané věci. Kromě toho obsahuje německý přístup tři prvky, které stojí za pozornost. [4], [1]

Těmito prvky jsou:

- **Význam soudního systému.** Německému modelu není možno porozumět, aniž bychom vzali do úvahy skutečnost, že Německo je právním státem (Rechtsstaat). Jeho politika vychází z právních zásad a musí být formulována v souladu s právním systémem. Nejdůležitější zásadou pro naše účely je, že zákon musí být uplatňován stejně a postupy musejí být spravedlivé. Vztah mezi soukromými osobami a veřejnou správou se řídí závazkem státní správy podporovat soukromé osoby při výkonu jejich práv.
- V Německu je důležité stejně jako ve Velké Británii nejen předcházet skutečnému střetu zájmů, ale také vyhnout se zdání nepravosti. Veřejný činitel je povinen vyvarovat se jakýchkoli činností, které by mohly vytvářet dojem, že je připraven dopustit se porušení povinností a zákonů.
- Veškerá rozhodnutí soudů a veřejné správy musejí být zdůvodněna, pokud zasahují do práv a svobod. Takové zdůvodnění vyžaduje, aby soudce nebo veřejný činitel písemně zdůvodnil, co zamýšlí svým rozhodnutím. Tomu se říká „funkce varování“ nebo „sebekontrola“.

Velká Británie

Přístup Velké Británie je odlišný od ostatních přístupů, protože se střetem zájmů je nakládáno jako s aspektem etických norem ve veřejném sektoru. Ačkoliv neexistuje žádný jediný předpis, který by ošetřil střet zájmů v celé veřejné službě, existuje sedm zásad veřejného života, které byly postupně přijaty vládami a staly se měřítkem, podle něhož se posuzují normy veřejného života. S ohledem na jejich význam je zde uvádím v plném rozsahu. [4], [1]

Sedm zásad veřejného života:

- **Neziskovost:** osoby vykonávající veřejný úřad by měly přijímat rozhodnutí výlučně ve veřejném zájmu. Neměly by tak činit s cílem získat finanční nebo jiný materiální prospěch pro sebe, své rodiny nebo přátele.
- **Bezúhonnost:** osoby vykonávající veřejný úřad by neměly být předmětem jakýchkoli finančních nebo jiných závazků vůči externím osobám nebo organizacím, které

by je mohly ovlivnit při výkonu jejich veřejných funkcí.

- **Objektivita:** při výkonu veřejných funkcí včetně jmenování do veřejných úřadů, udělování zakázek nebo doporučení osob, kterým má být udělena odměna nebo které mají získat prospěch, by se osoby vykonávající veřejné funkce měly řídit podle zásluh.
- **Odpovědnost:** osoby vykonávající veřejné funkce jsou odpovědné za svá rozhodnutí a činy veřejnosti a jsou povinny se podřídit jakékoli kontrole, která může být pro jejich úřad vhodná.
- **Otevřenost:** osoby vykonávající veřejné funkce by měly být co nejotevřenější ohledně svého rozhodování a činů. Svá rozhodnutí by měly zdůvodňovat a poskytování informací omezit jen tam, kde to širší veřejný zájem jasně vyžaduje.
- **Čestnost:** osoby vykonávající veřejné funkce mají povinnost informovat o svých soukromých zájmech týkajících se veřejných povinností a přijímat opatření k vyřešení jakéhokoliv nastalého střetu zájmů způsobem chránícím veřejný zájem.
- **Schopnost vést:** osoby vykonávající veřejný úřad by měly propagovat a podporovat tyto zásady svou schopností vést a měly by být vzorem.

Dohled nad dodržováním výše uvedených bodů má na starost Výbor pro normy veřejného života (stálý parlamentní výbor) který zkoumá pochybnosti o normách chování všech osob vykonávajících veřejné funkce (členy centrální vlády i místních úřadů, členy parlamentu, úředníky Národní zdravotní služby a veřejných orgánů, které nejsou součástí vlády) včetně uspořádání týkajícího se finančních a obchodních činností. Tento výbor zároveň doporučuje jakékoli změny v uspořádání, které by mohly být požadovány za účelem zajištění co nejnvhodnějšího chování ve veřejném životě.

Důležitým bodem, který je zvláštností Velké Británie, je neochota požadovat sdělování osobních příjmů a příjmů členů rodiny včetně majetkového příznání a jeho zveřejňování. Ve Velké Británii neexistuje žádný obecný požadavek předkládat informace o příjmech a majetku, přičemž důvodem toho je snaha zabránit narušení soukromí, které je s takovými požadavky spojeno. Britský přístup je založen na myšlence, že každý držitel veřejné funkce



by měl deklarovat každý svůj finanční a dokonce i nefinanční zájem, který by mohl být jinými osobami přiměřeně pokládán za zájem, jenž by mohl ovlivnit jeho jednání. V britském systému hrají klíčovou roli transparentnost a osobní odpovědnost.

Závěr

Záměrem tohoto příspěvku je poukázat na komplikovanou a vzájemnou propojenost oblastí střetu zájmů, korupce, politických zájmů aj., ve vazbě pro nastavení kvalifikačně, bezpečnostně a právně etických mechanismů, které by následně vytvářely opatření zajišťující transparentnost a legitimitu.

Ing. Filip Bušina, MBA
doktorand VŠE v Praze

Literatura:

- [1] FIALA, P.; PITROVÁ, M. *Evropská Unie*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.
- [2] COEN, D.; RICHARDSON, J. *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and issues*. 1. vydání. USA: Oxford University Press Inc., New York, 2009. 373 s. ISBN 978-0-19-920735-0.
- [3] GRAZIANO, L. *Lobbying, Pluralism and Democracy-advances in political science*. 1. vydání. USA: PALGRAVE, Macmillan Press Ltd., New York, 2001. 248 s. ISBN 0-333-92056-2.
- [4] MENDIETA, M.; DOIG, A. *Corruption and Democracy-financing political parties-conflicts of interests-lobbying-justice*. Council of Europe, program Octopus., 2008. s. 70-120. ISBN 978-92-871-6355-4.