

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta



Veronika Opršalová

Ústavní nástroje k předcházení střetu zájmů u členů vlády České republiky

Diplomová práce

Olomouc 2020

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Ústavní nástroje k předcházení střetu zájmů u členů vlády České republiky“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 19. srpna 2020

.....
Veronika Opršalová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat JUDr. Maximu Tomoszkovi, Ph. D. za trpělivost, odborné vedení a cenné rady, které mi během psaní této práce poskytoval.

Obsah

Význam zkratk	5
Úvod	7
1. Význam střetu zájmů v ústavním systému dělby moci	9
1.1. Princip suverenity lidu, moc konstitutivní a moc konstituovaná	9
1.2. Slib člena vlády a jeho důsledky	10
1.3. Princip dělby moci	12
1.4. Střet zájmů	13
1.4.1. Veřejný zájem	13
1.4.2. Osobní zájem	15
1.4.3. Zákaz jednat pro svůj osobní zájem	16
1.5. Shrnutí	17
2. Současná úprava inkompatibility členů vlády v České republice	18
2.1. Ústava České republiky	18
2.2. Zákonná úprava	19
2.2.1. Neslučitelnost výkonu funkce člena vlády s jinými funkcemi	19
2.2.2. Funkce člena vlády a člena zastupitelstva územního samosprávného celku	19
2.2.3. Výkon funkce člena vlády a nepravá inkompatibilita	20
2.3. Shrnutí	25
3. Odpovědnost členů vlády	27
3.1. Politická odpovědnost	27
3.1.1. Mimoprávní politická odpovědnost	28
3.1.2. Politicko-právní odpovědnost	28
3.2. Trestněprávní odpovědnost	34
3.2.1. Člen vlády jako úřední osoba	34
3.2.2. Tresty omezující výkon funkce člena vlády	35
3.2.3. Zásada presumpce nevinny	36
3.2.4. Orgány činné v trestním řízení	37

3.3. Ústavněprávní odpovědnost.....	38
3.3.1. Pojmové znaky ústavněprávní odpovědnosti.....	38
3.3.2. Ústavní odpovědnost v České republice.....	39
3.4. Shrnutí	39
4. Návrhy možných opatření.....	40
4.1. Zakotvení ústavněprávní odpovědnosti	40
4.1.1. Člen vlády jako subjekt ústavněprávní odpovědnosti.....	40
4.1.2. Definice ústavního deliktu	41
4.1.3. Sankce ústavního charakteru	41
4.2. Institucionální a procesní zakotvení.....	42
4.2.1. Inspirace zahraniční úpravou.....	43
4.2.2. Možné řešení pro Českou republiku.....	45
4.3. Shrnutí	47
Závěr	48
Seznam použitých zdrojů.....	50
Abstrakt.....	55
Klíčová slova	55

Význam zkratek

5. AML směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz , BGBl. Nr. 1/1930 (WV) in der Fassung BGBl. I Nr. 24/2020
Etický kodex zaměstnanců	Rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády ČR č. 13/2016, kterým se vydává Etický kodex Úřadu vlády České republiky ve znění Rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády ČR č. 7/2019.
Komentář C.H.Beck	SLÁDEČEK, Vladimír a kol. <i>Ústava České republiky. Komentář.</i> 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 1301 s.
Komentář Linde	FILIP, Jan a kol. <i>Ústava České republiky. Komentář.</i> Praha: Linde, 2010. 1533 s.
Komentář WK	RYCHETSKÝ, Pavel a kol. <i>Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.</i> Praha: Wolters Kluwer, 2015. 1196 s.
kompetenční zákon	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Nález 4/17	nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17
obchodní zákoník	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění zákona č. 179/2013 Sb., účinném ke dni 1. července 2013
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
TOMOSZEK. Úst. odp. Polsko	TOMOSZEK, Maxim. <i>Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky.</i> 1. vydání, Praha: Linde, 2013. 178 s.
TŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Ústava 1920	zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava PR	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 97.78.483
Ústava SR	ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky

ÚZ o ochraně veřejného zájmu	ústavní zákon č. 357/2004 Zb., o ochrane veřejného záujmu pri výkone funkcí veřejných funkcionářov
zákon o majetku ČR	zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o omezení obchodní činnosti osob vykonávajících veřejné funkce	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. 1997 Nr 106 poz. 679.
zákon o Policii ČR	zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o rozpočtových pravidlech	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
zákon o služebním poměru	zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o státní službě	zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
zákon o Státním tribunálu	Ustawa z dnia 26 marca 1982 o Trybunale Stanu, Dz.U. 82.11.84
zákon o státním zastupitelství	zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
zákon o střetu zájmů	zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o transparentnosti a neslučitelnosti	Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre, BGBl. Nr. 1983/330 in der Fassung BGBl. I Nr. 138/2017
zákon o volbách do zastupitelstev krajů	zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o volbách do zastupitelstev obcí	zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o zadávání veřejných zakázek	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
ZGIBS	zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
ZJRPS	zákon č. 90/1995 sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
ZOK	zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Členové vlády jsou představitelé moci výkonné a podle Sieyèsovy koncepce ústavního státu jsou také představitelé moci konstituované, jejichž primárním posláním je vykonávat vůli lidu, tedy vykonávat svou funkci ve veřejném zájmu, v zájmu všech. V případě, že toto své poslání nevykonávají svědomitě, nesou ze svého jednání odpovědnost. V teorii ústavního práva je rozeznáváno několik typů odpovědnosti.

V případě tzv. politické odpovědnosti je vláda odpovědna Poslanecké sněmovně, která jí může vyslovit nedůvěru. Na člena vlády se, pokud není zároveň členem některé z komor Parlamentu ČR, plně uplatní odpovědnost trestněprávní, správně-právní a civilní.

Členové vlády jsou dle čl. 70 Ústavy ČR povinni vyvarovat se činnosti, která svou povahou odporuje výkonu funkce člena vlády. Jaké činnosti by člen vlády neměl vykonávat, však Ústava ČR nestanoví a v podrobnostech odkazuje na zákonnou úpravu. Lze si vypomoci tzv. zrcadlovou úpravou, tedy případy, kdy Ústava ČR zakotvuje neslučitelnost výkonu funkce jiných ústavních činitelů s funkcí člena vlády.

Na zákonné úrovni pak lze mezi jinými zmínit zákon o střetu zájmů. Člen vlády je tzv. veřejným funkcionářem, a poruší-li ustanovení zmiňovaného zákona, může čelit odpovědnosti za přestupek, za který mu lze uložit napomenutí nebo pokutu. O vyvození odpovědnosti a uložení sankce rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má člen vlády pobyt. O některých přestupcích rozhoduje Úřad pro ochranu osobních údajů.

Členové vlády svou funkci vykonávají ve veřejném zájmu, a je proto namístě, že podle § 3 zákona o střetu zájmů je člen vlády povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Členové vlády mají rozsáhlé pravomoci a svými rozhodnutími mohou zasáhnout do životů mnoha osob. Proto je velmi důležité, aby za porušení svých povinností nesli odpovědnost. Zákon o střetu zájmů jde jistě správným směrem, když deliktní odpovědnost stanovuje. Avšak je vhodné, aby o provinění člena vlády rozhodoval „pouhý“ úředník, který je ve vztahu podřízenosti k členům vlády? Jsou sankce nastaveny tak, aby člena vlády od takového protiprávního jednání odrazovaly? Je odpovědnost členů vlády v souvislosti se zákazem střetem zájmů dostačující? Tyto otázky jsou předmětem předkládané práce.

Práce bude rozdělena do čtyř částí. První se zaměřuje na význam střetu zájmu v ústavním systému dělby moci. Prostor bude věnován vymezení pojmu střetu zájmů a souvislosti tohoto pojmu se základními principy demokratického právního státu, a to principem suverenity lidu, dělby moci, moci ustavující a ustavené. Jelikož člen vlády při svém jmenování slibuje, že bude

dodržovat Ústavu ČR a zákony, a že nezneužije svého postavení, bude v této části poukázáno na důsledky porušení daného slibu. Obsahem druhé části práce bude právní úprava inkompatibility členů vlády. Třetí část práce je věnována jednotlivým typům odpovědnosti, přičemž blíže bude rozebrána odpovědnost politická, trestněprávní a ústavněprávní. Ve čtvrté části budou navržena možná řešení právní úpravy *de constitutione/ lege ferenda*. Budou zodpovězeny dílčí výzkumné otázky *Jak efektivněji zakotvit odpovědnost členů vlády v souvislosti se střetem zájmů? Který orgán by měl rozhodovat? Kdo by měl být osobou oprávněnou podat návrh na zahájení takového řízení? Jaké by měly být uloženy sankce?*

Pro zodpovězení předkládaných otázek budou využity české i zahraniční zdroje. Z českých zdrojů bude využita zejména komentářová literatura k Ústavě ČR a pro uvedení praktických příkladů také online sdělovací prostředky. Ustanovení zákona o střetu zájmů byla předmětem přezkumu Ústavního soudu, proto budou využity závěry z nálezu ze dne 11. února 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17. Inspirace ze zahraničí bude čerpána z právní úpravy Slovenska, Rakouska a Polska. Uvedené státy jsou postaveny na stejných principech, a to republikánského zřízení, demokracie, suverenity lidu a dělby moci, stejně jako Česká republika. Odpovědnost za jednání porušující zákaz střetu zájmů je však v jednotlivých státech upravena více či méně odlišně. Stejnými zahraničními zdroji budou Ústava SR, ÚZ o ochraně veřejného zájmu, B-VG, zákon o neslučitelnosti a transparentnosti, Ústava PR, zákon o Státním tribunálu a zákon o omezení obchodní činnosti osob vykonávajících veřejné funkce.

Předkládaná práce analyzuje současnou českou právní úpravu týkající se střetu zájmů u členů vlády, a to na úrovni ústavních a běžných zákonů. Efektivita právní úpravy je hodnocena s ohledem na ústavní principy demokratického právního státu a rozsah pravomocí členů vlády. Pro úpravu *de constitutione ferenda* jsou využity poznatky ze zahraničí. Celá práce je zpracována dle legislativy účinné k 19. srpnu 2020.

Původním záměrem autorky bylo zabývat se odpovědností za střet zájmů také u poslanců a senátorů Parlamentu ČR, nicméně s ohledem na rozsah práce bylo téma zúženo na členy vlády. V této části tak může být proveden další výzkum.

1. Význam střetu zájmů v ústavním systému dělby moci

Česká republika je dle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR „demokratický právní stát“. Tento pojem v sobě zahrnuje množství ústavních principů, které lze rozdělit do dvou skupin, a to principy právního státu a principy demokratického státu. Ze skupiny principů právního státu lze zdůraznit princip zákonnosti, zákaz libovůle a existence kontroly ústavnosti; ze skupiny principů demokratického státu pak princip suverenity lidu, princip dělby moci, princip vzájemných brzd a protivah a princip odpovědnosti za výkon veřejné moci.¹ Princip suverenity lidu a princip dělby moci jsou samostatně zakotveny také v čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého je lid zdrojem veškeré státní moci a tuto moc vykonává orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní.

V následujících řádcích budou uvedené principy blíže rozebrány a bude vysvětlena souvislost těchto principů s úpravou zákazu střetu zájmů. Protože člen vlády dle čl. 69 Ústavy ČR slibuje zachovávat Ústavu ČR a zákony, a že nezneužije svého postavení, bude v této části pojednáno o následcích nedodržení daného slibu.

1.1. Princip suverenity lidu, moc konstitutivní a moc konstituovaná

Princip svrchovanosti lidu byl formulován v americkém Prohlášení nezávislosti z roku 1776 a o několik let později ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789. Zavedení tohoto principu bylo reakcí na předcházející britskou nadvládu v třinácti amerických koloniích a absolutní monarchii ve Francii. Jako protiklad k teorii neomezené svrchovanosti státu formulovanou Jeanem Bodinem se uplatnila teorie svrchovanosti lidu, kterou ve svém spise „Co je třetí stav?“ představil francouzský duchovní E. J. Sieyès. Podle této teorie je nositelem suverenity lid jako celek, který má neomezené svrchované právo konstituovat stát a jeho uspořádání, tedy stanovit práva a povinnosti, kterými se bude stát řídit. Toto neomezené svrchované právo lidu označuje ve své koncepci ústavního státu jako „pouvoir constituant“ (moc konstitutivní, ustavující).²

O svrchovanosti lidu v moderních demokratických státech nebylo sporu. Sporné bylo, jaká je jeho vůle. Jean Jacques Rousseau byl toho názoru, že se vůle lidu skládá z jednotlivých vůlí všech a ke zjištění vůle celého lidu je zapotřebí plebiscitní způsob rozhodování. Takový způsob byl však vzhledem ke zvětšujícímu se počtu osob a pluralistické společnosti neudržitelný. Proto se ve většině demokratických států prosadil princip reprezentativní demokracie, tedy že lid vykonává svou moc prostřednictvím volených reprezentantů. Reprezentanti lidu jsou pak

¹ TOMOSZEK, Maxim. *Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu*. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Dělba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2014, s. 240 - 243.

² KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha, 2006, s. 50 – 52.

souborem institucí, které dle Sieyèsovy koncepce ústavního státu tvoří „pouvoir constitué“ (moc konstituovanou, ustavenou). Tyto instituce ale nepřebírají svrchovanost namísto lidu. Lid je stále suverénem. Instituce jednají jménem lidu a jejich činnost je činností lidu.³ Reprezentanti lidu jsou vázáni pravidly, která lid (jako moc konstitutivní) vytvořil.

Členové vlády sice nejsou do své funkce voleni lidem přímo, ale k výkonu funkce jsou legitimováni Poslaneckou sněmovnou složenou podle výsledků voleb. Tento legitimizační řetězec navazuje na princip suverenity lidu, neboť není možné, aby určitý státní orgán neodvozoval svou legitimitu od lidu.⁴ Proto jsou také členové vlády povinni dodržovat pravidla, která lid vytvořil. V praxi jsou tato pravidla obsažena v právních normách zakotvující práva a povinnosti členů vlády.

Do právních norem se promítají právní principy. Všechny slouží mimo jiné i k výkladu právních norem. Připouští-li (jednoduchý) jazykový výklad právní normy více možností, je třeba upřednostnit ten, který směřuje k realizaci právního principu.⁵

Právní řád je systém právních norem s hierarchickou strukturou. Některé právní normy jsou nadřazené ostatním. Typickým příkladem jsou ústavněprávní normy, které jsou nadřazené právním normám běžného zákonodárství. Připouští-li jazykový výklad (podřazené) právní normy více možností, je třeba upřednostnit ten, který bude ústavněkonformní. Obdobná forma nadřazenosti platí i pro právní normy evropského a mezinárodního práva, které mají v konkrétním právním řádu přímý účinek. Při výkladu těchto norem je třeba upřednostnit ten, který bude tzv. eurokonformní, resp. mezinárodněprávně konformní.⁶

Povinnost dodržovat mezinárodněprávní závazky plyne pro Českou republiku a její orgány z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Zakotvením zásady mezinárodního práva o poctivém plnění mezinárodních závazků do normy ústavního pořádku ČR, vyvolává její bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právním řádu. Je považován za závazný interpretační pokyn pro orgány veřejné moci. Těmito mezinárodněprávními závazky se myslí také závazky plynoucí z členství České republiky v Evropské unii.⁷

1.2. Slib člena vlády a jeho důsledky

Podle čl. 69 Ústavy ČR člen vlády skládá slib, ve kterém se zavazuje zachovávat věrnost České republice, její Ústavu a zákony. Na svou čest pak slibuje, že bude svědomitě zastávat svůj úřad a nezneužije svého postavení. Na rozdíl od ostatních ústavních činitelů (poslanců a senátorů,

³ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*...s. 96 – 100.

⁴ O tom více ŠIMÍČEK, Vojtěch In Komentář Linde, s. 49.

⁵ Více MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 164 – 172.

⁶ MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva*...s. 172 - 178.

⁷ MOLEK, Pavel. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In Komentář Linde, s. 31 – 34.

prezidenta republiky a soudců Ústavního soudu) není u členů vlády stanovena sankce v podobě zániku funkce, pokud by člen vlády odepřel slib složit nebo by složil slib s výhradou.⁸ Má se i v případě členů vlády uplatnit tato sankce? Má slib člena vlády konstitutivní účinky? Na tom v odborné literatuře nepanuje shoda.

Zatímco Pavlíček a Hřebejk⁹ mají za to, že slib konstitutivní účinky má, Mikule a Suchánek se domnívají, že slib člena vlády nemá konstitutivní účinky a člen vlády se tak ujímá funkce již okamžikem, kdy jej prezident republiky jmenuje. Kdyby člen vlády odmítl slib složit, mohl by předseda vlády navrhnout prezidentovi republiky jeho odvolání. Kdyby slib odmítl složit předseda vlády, pak by mohla Poslanecká sněmovna vyslovit vládě nedůvěru.¹⁰ Jelikož zákonodárce zvažoval doplnění čl. 69 o další odstavec, ve kterém by byly výslovně uvedeny konstitutivní účinky slibu, souhlasí i Molek s názorem, že je z dnešního znění nelze dovodit.¹¹

Otázka konstitutivních účinků slibu nevzniká proto, že by v praxi dělalo problém určit okamžik, kdy se člen vlády ujímá své funkce, neboť zpravidla se oba úkony – jmenování prezidentem republiky a složení slibu – dějí najednou. Nicméně členové vlády jsou jedinými ústavními činiteli, kteří pro výkon funkce nemusí splňovat podmínku českého státního občanství.¹² Může ale občan jiného státu, jako člen české vlády, dostát svému slibu a zachovávat věrnost České republice? Někteří autoři¹³ nezakotvení podmínky státního občanství také u členů vlády považují za „deficit Ústavy“, ovšem tuto podmínku nelze dovodit extenzivním výkladem.¹⁴

Konstitutivní účinky slibu by mohly zabránit situacím, kdy by osoba jiného státního občanství odmítla složit slib, ale i přesto by se stala členem české vlády. Vzhledem k činnosti vlády jsou konstitutivní účinky slibu, popřípadě podmínka státního občanství, žádoucí. Zmiňované účinky však nelze dovodit analogií.¹⁵ Nově jmenovaného člena vlády tak v současnosti nestihá žádná sankce za nesložení slibu nebo složení slibu s výhradou, tak jako u ostatních ústavních činitelů.

⁸ Pro srovnání také státní zaměstnanci vykonávající ve správních úřadech státní správu skládají v den nástupu do služby dle § 32 zákona o státní službě slib. Jestliže složení slibu odmítnou nebo složí-li slib s výhradou, považuje se služební poměr od počátku za neexistující.

⁹ PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998, s. 251.

¹⁰ MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, s. 694 - 696.

¹¹ MOLEK. In Komentář Linde, s. 852.

¹² Česká úprava je odlišná od slovenské, kde podle čl. 111 Ústavy SR může prezident republiky jmenovat předsedou vlády a jednotlivými ministry pouze osoby volitelné do Národní rady Slovenské republiky. Podle čl. 74 odst. 2 může být poslancem zvolen pouze občan. Také v čl. 70 odst. 2 B-VG je stanoveno, že člen spolkové vlády musí být volitelný do Národní rady. Členem Národní rady se dle čl. 26 odst. 4 může stát také pouze občan.

¹³ MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, s. 694 - 696. Nebo MOLEK. In Komentář Linde, s. 852.

¹⁴ RYCHETSKÝ. In Komentář WK, s. 695.

¹⁵ MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, s. 694 - 696.

1.3. Princip dělby moci

Princip dělby moci je tradičně spojován se jmény John Locke a Charles Louis de Montesquieu. Prvně zmiňovaný odmítal myšlenku koncentrace moci v rukou absolutního panovníka, jak ji interpretoval jeho předchůdce Thomas Hobbes, neboť podle Locka „*člověk není ve své podstatě zlý. Není však vůči zlu ani zcela imunní. (...) při slabosti lidské povahy by bylo příliš velkým pokušením, kdyby tytéž osoby zákony vydávaly a také vykonávaly.*“¹⁶ Jako první tak formuloval myšlenku dělby moci, kterou následně upravil Montesquieu. Ten ve své knize *O duchu zákonů* uvedl:

*„Aby nikdo nemohl moci zneužívat, musí to být zařízeno tak, aby jedna moc omezovala druhou. (...) Není svobody, jestliže táž osoba nebo týž úřad spojuje ve svých rukou moc zákonodárnou a moc výkonnou, protože vzniká obava, že monarcha nebo senát vyhlásí tyranské zákony a pak je bude tyransky prováděti. Není svobody, jestliže není moc soudní oddělena od moci zákonodárné a výkonné. Kdyby byla moc soudní spojena s mocí zákonodárnou, byla by moc nad životem a svobodou občanů pouhou libovůlí, protože soudce by byl zároveň zákonodárcem. Kdyby byla moc soudní spojena s mocí výkonnou, soudce by mohl býti zároveň tyranem. **Všechno by bylo ztraceno, kdyby týž člověk nebo týž sbor předních občanů, ať už ze šlechticů, ať už z lidu, měl v ruce tuto trojí moc, totiž moc dávat zákony, moc vykonávat usnesení veřejná a moc soudit zločiny nebo spory jednotlivců.**“¹⁷*

V zájmu zabránění zneužití moci je nutné, aby jedna moc omezovala druhou. Tento požadavek byl později doplněn o tzv. systém vzájemných brzd a protivah, tedy vzájemnou kontrolou jednotlivých mocí.¹⁸ V případě vlády jako celku je kontrola zajišťována skrze Poslaneckou sněmovnu, u jednotlivých členů vlády pak prostřednictvím předsedy vlády. Člen vlády je odpovědný předsedovi vlády, který jej může odvolat, vláda jako celek je odpovědná Poslanecké sněmovně, která jí může vyslovit nedůvěru.

Je také nutné zabránit situaci, kdyby měl týž člověk v rukou veškerou (trojí) moc. Zabránit koncentraci moci v rukou jedné osoby se snaží inkompatibilita. Odborná literatura¹⁹ rozlišuje pravou a nepravou inkompatibilitu, kdy pravá inkompatibilita má zabránit střetu veřejných zájmů. Tato se dále dělí na absolutní inkompatibilitu, kdy jedna osoba nemůže zastávat dvě funkce najednou, a temporální inkompatibilitu, kdy jedna osoba může být držitelem obou (více) funkcí, ale vykonávat může jen jednu.

Člen vlády je na jednu stranu ústavním činitelem, který je povinen v rámci výkonu své funkce prosazovat a hájit veřejný zájem, na druhou stranu je „obyčejnou“ fyzickou osobou, která

¹⁶ KLOKOČKA. *Ústavní systémy evropských států*...s. 34 – 38.

¹⁷ MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Reprint původního vydání z roku 1947. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 189-190.

¹⁸ TOMOSZEK, Maxim. *Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu*. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Dělba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2014, s. 244.

¹⁹ BAHÝTOVÁ. In *Komentář Linde*, s. 365. Také Nález 4/17, bod 113.

přirozeně prosazuje a hájí svůj soukromý (osobní, rodinný, hospodářský, atd.) zájem. Člen vlády se tak nachází ve střetu zájmů, v literatuře označovaný jako nepravá inkompatibilita. Pro předkládanou práci je právě nepravá inkompatibilita stěžejním pojmem, proto bude v následujících řádcích podrobněji rozvedena.

1.4. Střet zájmů

Členem vlády se má stát osoba morálně vyspělá, taková, která bude vykonávat svou funkci v souladu se svým slibem, dodržovat Ústavu ČR a zákony, bude svědomitě zastávat svůj úřad a nezneužije svého postavení.²⁰ Proč je tedy právní úprava střetu zájmů důležitá?

Praxe totiž ukazuje, že se členem vlády mnohdy stane osoba, která takto morálně vyspělá není. Pro dosažení osobních výhod zneužívá svého postavení, podplácí nebo zastrašuje ty, kteří by jí mohli v získání prospěchu zabránit. Je proto potřeba, aby členové vlády neměli důvod jednat za účelem dosažení osobních zájmů, které jsou v rozporu se zájmy veřejnými.

Dojde-li dle § 3 odst. 2 zákona o střetu zájmů ke střetu řádného výkonu funkce ve veřejném zájmu se zájmem osobním, nesmí člen vlády upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako člen vlády povinen prosazovat a hájit.

1.4.1. Veřejný zájem

Veřejný zájem je v teorii správního práva označován jako tzv. neurčitý právní pojem. Jednoduše řečeno „[t]ento pojem nemá jasnou definici a v různých chvílích může nabývat různých podob. Většinou vyplývá přímo či nepřímo z různých právních předpisů, které upravují určitou oblast.“²¹ Některé právní předpisy obsahují legální definice neurčitých právních pojmů. Zákon o střetu zájmů má širokou osobní působnost, a protože nelze stanovit jeden univerzální veřejný zájem, není ani v tomto zákoně „veřejný zájem“ definován. Za **obecný zájem** by mohl být pokládán **princip legality**, k jehož dodržování se osoba zavazuje ve svém slibu, nebo alespoň **zájem obsažený v účelu právního předpisu vztahující se k výkonu konkrétní funkce.**²²

Ministr, jenž stojí v čele ministerstva, vykonává pravomoci v rozsahu působnosti ministerstva a odpovídá za jeho činnost. Ministr může určité pravomoci delegovat na vedoucí pracovníky ministerstva, ale nezbavuje se tím odpovědnosti za rozhodnutí učiněná na základě delegace.²³ Působnost ministerstva je vymezena zejména kompetenčním zákonem.

Podle § 21 kompetenčního zákona ministerstva se ve své veškeré činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Podle § 20 **pak plní úkoly v okruhu své působnosti**

²⁰ Požadavek loajality každého, kdo působí ve veřejných službách, dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 5. prosince 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01.

²¹ *Střet zájmů* [online]. transparency.cz, 16. října 2014 [cit. 20. července 2020]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/stret-zajmu/>>.

²² VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 36.

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 120.

stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech a **úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii** a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné.

Ministerstva dle § 24 kompetenčního zákona **připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů** týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim uložila vláda. **Dbají o zachovávání zákonnosti** v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.

Podle čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR má vláda **právo navrhnout zákony**, ať už běžné nebo ústavní. Vláda má také dle čl. 44 odst. 1 Ústavy ČR právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, které sama nepodala. Vláda je dle čl. 78 Ústavy ČR oprávněna **vydávat nařízení** k provedení zákona a v jeho mezích. Jednotlivá ministerstva mohou dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněni.

Pouze vláda může dle čl. 42 odst. 1 Ústavy ČR podat **návrh zákona o státním rozpočtu**, o kterém se usnáší pouze Poslanecká sněmovna. Ministerstvo financí je dle § 4 odst. 1 kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro státní rozpočet, státní závěrečný účet, finanční hospodaření, **finanční kontrolu, přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků** a hospodaření s majetkem státu.

Podle § 8 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech, Ministerstvo financí řídí práce na vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu. Ministerstvo financí (mimo jiné orgány) zároveň zajišťuje kontrolu hospodaření prostředků ze státního rozpočtu. Vláda pak hodnotí průběh rozpočtového hospodaření. Výsledky hospodaření s prostředky státního rozpočtu obsahuje **státní závěrečný účet**, který schvaluje pouze Poslanecká sněmovna.²⁴

Ministerstva **hospodaří s majetkem České republiky**. Podle § 14 zákona o majetku ČR musí být majetek využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu. Ministerstva si musí počínat tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku. Zákon pro právní jednání s majetkem státu stanoví ministerstvům povinnosti a omezení.

Ministerstva jsou také dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek, **zadavateli veřejných zakázek**. Při zadávání veřejné zakázky musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti, ve vztahu k dodavatelům dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.

²⁴ MARKOVÁ, Hana. In BAKESŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 129 – 145.

Ministerstva jsou řídicími orgány v oblasti **poskytování dotací z evropských fondů**. Zpracovávají operační programy²⁵, v nichž stanoví cíle a priority v dané oblasti. Tyto cíle a priority vychází z předpisů²⁶ Evropské unie. Proto jsou ministerstva povinni při rozhodování o přidělení finanční podpory zvažovat, zda realizací projektu, který je předmětem žádosti, budou stanovené cíle a priority naplněny.

1.4.2. Osobní zájem

Zákon o střetu zájmů definuje osobní zájem v § 3 odst. 1 jako zájem, který přináší členovi vlády, osobě jemu blízké, právnické osobě ovládané členem vlády nebo osobou blízkou člena vlády zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu.

Za osobní zájem lze jednoznačně považovat **zájem na získání majetkového prospěchu** pro sebe (pro právnickou osobu, v níž má majetkovou účast) nebo pro osobu blízkou. Na ten zákon o střetu zájmů také primárně cílí.

Člen vlády má zcela určitě zájem na tom, aby byla jeho osoba **pozitivně prezentována ve sdělovacích prostředcích**. Je však třeba dbát na zachování objektivitu a nezávislosti takových sdělovacích prostředků. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů proto zakotvuje pro členy vlády úplný zákaz provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání nebo vydávat periodický tisk (viz dále). Jiné osobní zájmy nejsou zákonem blížeji specifikovány. Pro jejich určení je možné vyjít také z jiných právních předpisů.

Podle čl. XI Etického kodexu zaměstnanců se za osobní zájem považuje každá případná výhoda pro zaměstnance, osoby blízké a fyzické a právnické osoby, se kterými má **osobní, obchodní, pracovní nebo politické** vztahy. Osobním vztahem bude zcela jistě vztah manželský, partnerský, rodinný. Pracovním vztahem je pak typicky vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, ale může jím být také pracovní vztah kolektivní (mezi odborovou organizací a zaměstnavatelem) a vztah vznikající při kontrole nad dodržováním pracovněprávních předpisů a předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci. Politickým vztahem je zejména vztah člena politické strany k politické straně, nebo také vztahy vyplývající z politické odpovědnosti konkrétních osob.

Obchodní zákoník v § 261 definoval obchodní závazkové vztahy, mezi něž řadil vztahy mezi podnikateli, jestliže se týkají jejich podnikatelské činnosti. Dále vztahy mezi podnikatelem a státem nebo územním samosprávným celkem, které se týkají zabezpečování veřejných potřeb. Také vztahy statusové mezi zakladateli obchodní společnosti nebo družstva, vztahy mezi

²⁵ Nejvíce informací o operačních programech, podaných, doporučených, schválených a realizovaných projektech je k dispozici na oficiálních stránkách www.dotaceeu.cz zřízovaných Ministerstvem pro místní rozvoj.

²⁶ Předpisy Evropské unie, které se týkají evropských fondů, jsou k dispozici na: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/legislation/regulations/

společníkem a společností, družstevníkem a družstvem, a vztahy mezi společníky nebo členy navzájem, souvisí-li s jejich účastí ve společnosti nebo družstvu. Takovými vztahy jsou i vztahy mezi společnostmi nebo družstvem a členy jejich statutárních orgánů nebo jiných orgánů.

Člen vlády může mít také **zájem na prokázání nevinu v průběhu trestního řízení**. Takový zájem pak může člen vlády mít právě pro svůj osobní, obchodní, pracovní nebo politický vztah k jiné osobě. U tohoto je třeba připomenout kreační pravomoc členů vlády. V trestním řízení vystupují státní zástupci jmenováni a odvoláváni ministrem spravedlnosti, policejní útvary zřizovány ministrem vnitra, Generální inspekce bezpečnostních sborů, jehož ředitele jmenuje a odvolává předseda vlády (viz dále).

Lze shrnout, že člen vlády tak může mít při svém rozhodování takový zájem, který může učinit jeho rozhodnutí nesprávným, případně nezákonným. Ve správním řízení je úřední osoba, která pro svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům má takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je dle § 14 odst. 1 správního řádu, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. V průběhu správního řízení dohlíží na podjatost úřední osoby účastník řízení, který může namítat její podjatost. Na rozdíl od střetu zájmů podjaté úřední osobě (například pro nepřátelský vztah k jednomu z účastníků řízení) nemusí nesprávné, resp. nezákonné rozhodnutí přinést žádnou výhodu.

Člen vlády nečiní pouze správní rozhodnutí, jehož obsah je dán právním předpisem, aniž by dával prostor pro úvahu. „*Největší riziko [je] tam, kde veřejný funkcionář má rozhodovat na základě správního uvážení o personálních otázkách, provádět kontrolu a dozor, rozhodovat o rozpočtových prostředcích, dotacích, subvencích atd. (...) Není pochyb, že zmíněné rizikové faktory se vyskytují právě u veřejných funkcionářů na klíčových exekutivních pozicích a jejich blízkém okolí.*“²⁷

Aby bylo v takových případech možné určit, zda by mohl člen vlády jednat pro svůj „soukromý“ zájem, je mu zákonem o střetu zájmů uložena povinnost učinit oznámení o osobním zájmu, o činnostech, o majetku a o příjmech a závazcích. Je proto třeba, aby taková oznámení byla učiněna včas a aby podané informace byly pravdivé a úplné (viz dále).

1.4.3. Zákaz jednat pro svůj osobní zájem

Podle § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů je člen vlády povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Odst. 2 pak dodává, že dojde-li ke střetu řádného výkonu funkce ve veřejném zájmu se zájmem osobním, nesmí člen vlády upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako člen vlády povinen prosazovat a hájit.

²⁷ Nález 4/17, bod 191.

Ačkoliv je v daném ustanovení upraven zákaz jednat pro svůj osobní zájem, zákon o střetu zájmů nestanoví za jeho porušení žádnou sankci.²⁸ Jedná se tak podle Vedrala²⁹ o proklamativní pravidlo.³⁰

Pro srovnání lze také uvést, že státní zaměstnanec, který poruší služební kázeň, se dopustí kárného provinění. Služební kázní se rozumí řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby. Podle § 77 odst. 1 písm. i) zákona o státní službě je státní zaměstnanec povinen zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními. Za kárné provinění lze státnímu zaměstnanci dle § 89 v případě závažného porušení služební kázně udělit kárné opatření propuštění ze služebního poměru.

Zákon o státní službě se na člena vlády dle § 2 odst. 1 písm. a) nevztahuje. Je však třeba dodat, že státní zaměstnanec je tou úřední osobou, která ve správním úřadu vykonává státní správu. Rozsah kompetencí je však oproti členům vlády, jakožto vedoucím ústředních správních úřadů, podstatně menší. Druhy kárných opatření jsou ale podstatně přísnější. Za použití argumentu *a minori ad maius* lze dojít k závěru, že by členu vlády měly za porušení povinností hrozit přísnější sankce.

1.5. Shrnutí

V návaznosti na princip svrchovanosti lidu jsou členové vlády povinni dodržovat právní předpisy vztahující se k výkonu jejich funkce. Zároveň jsou povinni při výkladu právních norem upřednostnit ten, který bude v souladu s ústavními a mezinárodními principy. Jsou také vázání slibem, v němž se zavazují nezneužít svou funkci. Nesložení slibu však nestíhá žádná sankce. Důrazněji tak musí platit princip dělby moci doplněný o systém vzájemných brzd a protivah a pravidla inkompability. Efektivní zakotvení nepravé inkompability je důležité, aby byly eliminovány případy, kdy by člen vlády chtěl jednat pro svůj osobní zájem na úkor zájmu veřejného, který má z titulu své funkce povinnost prosazovat a hájit. Veřejný zájem je obsažen v účelu právních předpisů, které členům vlády stanoví kompetence. Rozsah kompetencí členů vlády je široký, proto i odpovědnost za porušení povinností by měla být odpovídající.

²⁸ Pro srovnání, slovenská právní úprava za porušení daného pravidla stanoví v čl. 9 odst. 10 písm. e) ÚZ o ochraně veřejného zájmu pokutu ve výši až dvanáctinásobku platu. Navíc mu může být dle odst. 8 písm. a) uložena sankce ztráty funkce.

²⁹ VEDRAL. *Zákon o střetu zájmů. Komentář...*s. 36.

³⁰ To odmítá Ústavní soud, neboť by byl vyloučen přezkum ústavnosti tohoto ustanovení, které je generální klauzulí. Viz Nález 4/17, bod 199.

2. Současná úprava inkompatibility členů vlády v České republice

Neslučitelnost výkonu funkcí je upravena nejen na ústavní úrovni, ale také na úrovni běžných zákonů. Zatímco Ústava ČR v části upravující moc výkonnou, konkrétně pravomoci vlády, hovoří jen obecně, ostatní části, zejména upravující pravomoci poslanců a senátorů, prezidenta republiky či soudců upravuje danou oblast konkrétněji. Stále je však tato otázka řešena zejména v běžných zákonech. Nepravá inkompatibilita je upravena v zákoně o střetu zájmů.

2.1. Ústava České republiky

Obecný princip inkompatibility funkce člena vlády je v Ústavě ČR zakotven v jejím čl. 70, který zakazuje vykonávat takové činnosti, které by svou povahou odporovaly výkonu funkce člena vlády. „[j]de o ústavní příkaz, který sleduje (...) hledisko subjektivní a objektivní, tedy nejen např. nebýt ve střetu [zájmů] podle vlastního vnitřního hodnocení, nýbrž se tak ani nejevit.“³¹ Výčet takových činností daný článkem nestanoví³² a k podrobnostem odkazuje na zákon. Nicméně na jiných místech Ústavy lze dospět k dalším omezením. Tak například prezident republiky dle čl. 62 Ústavy ČR jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR vyžaduje k rozhodnutí prezidenta republiky kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Z logiky věci tak plyne, že prezidentem republiky nemůže být tatáž osoba, která vykonává funkci předsedy vlády nebo jiného člena vlády. Dále člen vlády nemůže být zároveň soudcem, protože čl. 82 odst. 3 Ústavy ČR stanoví neslučitelnost funkce soudce s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě.³³ S ohledem na požadavek nestrannosti státního zástupce je také vyloučeno, aby člen vlády zastával funkci státního zástupce.³⁴

Z důvodu reálného plnění kontrolních úkolů Poslanecké sněmovny vůči vládě zakotvuje čl. 32 Ústavy ČR neslučitelnost funkce člena vlády s funkcí předsedy nebo místopředsedy Poslanecké sněmovny nebo Senátu, členství v parlamentních výborech, komisích a vyšetřovací komisi.³⁵ Ovšem z dikce čl. 32 Ústavy ČR lze také dovodit možný souběh výkonu funkce člena vlády s funkcí poslance, resp. senátora. Je běžnou praxí, že člen vlády je zároveň poslancem či senátorem. Otázkou zůstává, zda je možné vykonávat obě funkce plnohodnotně. Odpověď na tuto otázku se snaží ústavodárce nalézt již od roku 1990.³⁶ Zatím se však nepodařilo najít

³¹ Nález 4/17, bod 135.

³² Ústava 1920 v § 74 stanovila, že žádný člen vlády nesmí být členem představenstva nebo dozorčí rady, ani zástupcem akciových společností a společností s ručením omezeným, pokud se tyto společnosti zabývají výdělkovou činností.

³³ Shodně LANGÁŠEK, Tomáš. In Komentář WK, s. 797. K závěru, že funkce člena vlády je neslučitelná s výkonem funkce soudce, dochází také Mikule a Suchánek, avšak pouze z důvodu nezávislosti soudců. Odmítají považovat členství ve vládě jako funkci ve veřejné správě. Více v: Komentář C.H.Beck, s. 699.

³⁴ RYCHETSKÝ. In Komentář WK, s. 697.

³⁵ JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 229.

³⁶ MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, s. 698 - 699.

jednoznačné řešení. Jedním by mohlo být zavedení tzv. klouzavého mandátu, tj. pozastavení výkonu mandátu od okamžiku, kdy se poslanec stal členem vlády a nahrazení tohoto poslance náhradníkem, a to po dobu výkonu funkce člena vlády původním poslancem.³⁷

2.2. Zákonná úprava

Byť Ústava ČR předpokládá ve svém čl. 70 přijetí zákonné úpravy, která by stanovila výčet činností, se kterými je výkon funkce člena vlády neslučitelný, takový zákon zatím nebyl přijat. Neslučitelnost funkce člena vlády s dalšími funkcemi je obsažena v několika zákonech.

2.2.1. Neslučitelnost výkonu funkce člena vlády s jinými funkcemi

S funkcí člena vlády je neslučitelná funkce člena bankovní rady České národní banky, člena Rady České televize, člena Rady Českého rozhlasu, člena Rady České tiskové kanceláře, člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, člena Rady Ústavu pro studium totalitních režimů, poslance Evropského parlamentu.³⁸ Dále se pozastavuje právo vykonávat činnost insolventnímu správci a patentovému zástupci, a to v den, kdy začal vykonávat funkci člena vlády.³⁹

Prezident, viceprezident a členové Nejvyššího kontrolního úřadu, veřejný ochránce práv, a předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů nesmí vykonávat jakoukoliv funkci ve veřejné správě.⁴⁰ Vláda je dle čl. 67 Ústavy ČR vrcholným orgánem výkonné moci, který má řídicí, kontrolní a rozpočtovou kompetenci vůči veřejné správě, proto lze funkci člena vlády považovat za funkci ve veřejné správě.⁴¹

2.2.2. Funkce člena vlády a člena zastupitelstva územního samosprávného celku

Pavel Rychetský zcela samostatně řadí otázku (ne)slučitelnosti funkce člena vlády s funkcí člena zastupitelstva územního samosprávného celku. Ačkoliv se kloní k názoru, že obecný princip inkompatibility podle čl. 70 Ústavy ČR by se měl uplatnit i v tomto případě, odkazuje na nedostatečnou právní úpravu. Zatímco zákon o volbách do zastupitelstev krajů v § 5 odst. 2

³⁷ Negativem je zde nerespektování vůle voličů, kteří si zvolili konkrétního kandidáta za poslance. Dále pak otázka plnoprávnosti mandátu náhradníka, který právě nebyl zvolen v řádných volbách. Více SYLLOVÁ. In Komentář C.H.Beck, s. 272.

³⁸ § 6 odst. 5 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, § 10 odst. 1 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, § 5 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, § 5 odst. 1 zákona č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři, ve znění pozdějších předpisů, § 7 odst. 9 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 7 odst. 6 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 53 odst. 2 písm. a) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ § 10 odst. 7 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, § 3 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, § 52 odst. 5 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ RYCHETSKÝ. In Komentář WK, s. 699. Opačně MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, s. 699 – 700.

písm. a) stanoví neslučitelnost funkce člena zastupitelstva kraje s *funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním*, zákon o volbách do zastupitelstev obcí takovou podmínku nestanoví. Navíc by bylo nutné použít velmi extenzivní výklad, aby se dané ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev krajů vztahovalo také na samotného ministra, ministra bez portfeje, místopředsedu a předsedu vlády.⁴² Koudelka naopak uvádí, že „[s]amospráva vznikla především jako nositelka veřejných práv vůči státní exekutivě. Proto není možné, aby titíž lidé vykonávali správu státu i samosprávy. To by bylo fakticky popření samosprávy. (...) Bylo by nelogické, aby zákon stanovil jen neslučitelnost úředníků na ministerstvu s funkcí člena zastupitelstva, ale nestanovil i neslučitelnost toho, kdo je jim nadřízen a může reálně ovlivnit rozhodování ministerstva o věcech týkajících se daného kraje.“⁴³

2.2.3. Výkon funkce člena vlády a nepravá inkompatibilita

Členové vlády jsou spolu s dalšími veřejnými funkcionáři adresáti právních norem obsažených v zákoně o střetu zájmů. Tento zákon upravuje podle § 1 zejména (1) povinnost členů vlády vykonávat svou funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy, a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit; a (2) s tím související povinnost oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce člena vlády, a veřejnou kontrolu majetku nabytého v průběhu výkonu funkce. Dále zákon stanoví (3) omezení některých činností a neslučitelnost výkonu funkce s jinými funkcemi a (4) odpovědnost za porušení povinností stanovených tímto zákonem, včetně správních trestů, které lze za porušení těchto povinností uložit.

Podle § 3 odst. 3 člen vlády **nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu**. Dále nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se bude odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména nebo svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.

Ačkoliv je v tomto ustanovení obsažen zákaz určitého jednání člena vlády, není stanovena žádná sankce⁴⁴ za nedodržení daných zákazů. Jedná se tak podle Vedrala⁴⁵ o proklamativní

⁴² RYCHETSKÝ. In Komentář WK, s. 699 - 700. Shodně také MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, s. 700.

⁴³ KOUDELKA, Zdeněk. *Neslučitelnost funkcí – I. část* [online]. pravni prostor.cz, 19. září 2014 [cit. 20. prosince 2019]. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/ustavni-pravo/neslucitelnost-funkci>>.

⁴⁴ Pro srovnání, slovenská právní úprava za porušení daného pravidla stanoví v čl. 9 odst. 10 písm. e) ÚZ o ochraně veřejného zájmu pokutu ve výši až dvanáctinásobku platu. Navíc mu může být dle odst. 8 písm. a) uložena sankce ztráty funkce.

⁴⁵ VEDRAL. *Zákon o střetu zájmů. Komentář...* s. 36.

pravidlo.⁴⁶ Využije-li člen vlády svou pravomoc k získání prospěchu, může se dopustit – budou-li splněny další podmínky – trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby.

Podle § 4 **člen vlády nesmí podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost; nesmí být členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby**, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak; a **nesmí být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru**. Tato omezení se nevztahují na správu vlastního majetku a na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární, uměleckou nebo sportovní, pokud nejde o vlastní podnikání v těchto oborech. Jestliže člen vlády vykonává některou z uvedených činností, je povinen ji ukončit bez zbytečného odkladu poté, co začal vykonávat svou funkci, nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení výkonu funkce.

V případě zákazu podnikání dané ustanovení nevylučuje, aby měl člen vlády nadále majetkovou účast v podnikajících právnických osobách. Samotné držení podílu není podnikáním, ale správou vlastního majetku, na kterou se zákaz nevztahuje. Zákaz vztahující se na členství v orgánech se naopak uplatní jak v případě, kdy člen vlády majetkovou účast v podnikající právnické osobě má, tak také, kdy ji nemá. Vždy však musí jít o podnikající právnickou osobu. Vztahem obdobným vztahu pracovněprávnímu je například vztah členů družstva. Vždy je nutné, aby šlo o tzv. závislou činnost.⁴⁷

Podle § 4a **nesmí být člen vlády provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku** ani společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku. Člen vlády je povinen ukončit takovou činnost bez zbytečného odkladu poté, co začal vykonávat svou funkci, nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení výkonu funkce. Pokud svou účast nebo členství v takové právnické osobě neukončil uvedeným způsobem, nesmí v této obchodní korporaci vykonávat hlasovací práva.

Ustanovením § 4a je sledována ochrana před koncentrací moci veřejné (politické) s mocí ekonomickou a mocí mediální, neboť taková moc může být využita k prosazování soukromých zájmů, které nebudou slučitelné se zájmy veřejnými.⁴⁸ Tím by byly ohroženy principy

⁴⁶ To odmítá Ústavní soud, neboť by byl vyloučen přezkum ústavnosti tohoto ustanovení, které je generální klauzulí. Viz Nález 4/17, bod 199.

⁴⁷ Více v: POSPÍŠIL, Petr. In JANTOŠ, Michal, TĚŽKÝ, Václav, POSPÍŠIL, Petr. *Zákon o střetu zájmů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 44 – 54.

⁴⁸ Uvedené ustanovení bylo přijato kvůli aktivitám premiéra Andreje Babiše, jenž je obviňován z ovlivňování médií. Více na: JADRNY, Petr, KEDROŇ, Radek. *Načásoval bych to před ten jejich sjezd sněm socanský, udílí na nové nahrávce instrukce Babiš* [online]. irozhlaz.cz, 8. května 2017 [cit. 2. srpna 2020]. Dostupné na: <<https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/nacasoval-bych-pred-ten-jejich-snem-socansky-zni-z-dalsi-zverejnene-nahravky-1705081400-pj>>. Že nejde o problém, který by se týkal jen České republiky, shrnují například HUDEMA,

demokratického právního státu, proto je s ohledem na význam médií zákaz v ustanovení § 4a akceptovatelný.⁴⁹ „Sdělovací prostředky tím, jaké informace a jakým způsobem poskytují, mají schopnost značnou měrou formovat názory jednotlivců a ovlivňovat veřejné mínění; (...) plní rovněž nezastupitelnou kontrolní funkci ve vztahu k fungování státu, resp. činnosti jeho představitelů. Takovouto úlohu přitom mohou sotva plnit média, která jsou právně, personálně či ekonomicky pod vlivem státu (jak tomu bývá v nedemokratických státních režimech) či jeho vrcholných činitelů.“⁶⁰

Je však třeba upozornit na odlišná stanoviska soudců Ústavního soudu Fenyka, Fialy a Suchánka, kteří mají za to, že ustanovení § 4a je v rozporu s účelem zákona o střetu zájmů, obsahově se jedná o tzv. protiústavní přílepek a neobstojí v testu proporcionality. Souhlasí, že monopolu v oblasti médií je nutné zabránit, nicméně vlastnická struktura⁵¹ některých sdělovacích prostředků není transparentní. To ovšem nevyřeší zákaz uvedený v ustanovení § 4a. Navíc se tento zákaz nevztahuje na elektronická média, jež mají narůstající význam. Osobním zájmem je bezesporu majetkové obohacení, které lze získat typicky skrze podnikání. Na tyto majetkové zájmy zákon především cílí, neboť u ostatních zvýhodnění nelze přesně určit, kdy nastává střet se zájmem veřejným. Omezení podnikání v oblasti sdělovacích prostředků je však zahrnuto již v § 4. V ustanovení § 4a je obsažen předpoklad, že samotný vztah veřejného funkcionáře k mediálnímu subjektu ohrožuje objektivitu daného média. Nebrání ale skutečnému ovlivňování médií a zasahování do jejich nezávislosti. Navíc v České republice vychází řada periodik vydávaných přímo orgány veřejné moci (např. ministerstvy), nebo orgány územní samosprávy. Zároveň nebrání situaci, kdy bude média ovlivňovat člen politické strany, který však není veřejným funkcionářem podle zákona o střetu zájmů. To také může zapříčinit obcházení zákazu v § 4a. Vhodnější by bylo zavést vázanost zákazu na určitý vlastnický podíl nebo takový zákaz zaměřit obsahově.⁵²

Podle ustanovení § 4b **se obchodní společnost, ve které člen vlády nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, nesmí účastnit zadávacího řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci.** Zadavatel veřejné zakázky je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Pokud by zadavatel zadal takové obchodní společnosti veřejnou zakázku malého rozsahu, bylo by takové jednání neplatné.

Marek a další. *Když politici vlastní média. Zatímco Berlusconi tlak ustál, Babiš zřejmě narážil* [online]. archiv.ihned.cz, 15. září 2016 [cit. 2. srpna 2020]. Dostupné na <<https://archiv.ihned.cz/c1-65439690-kdyz-politici-vlastni-media>>.

⁴⁹ Nález 4/17, bod 162 – 163.

⁵⁰ Tamtéž, bod 161.

⁵¹ TI: *Vlastníky českých médií nelze vždy dohledat* [online].mediaguru.cz, 12. června 2017 [cit. 14. července 2020]. Dostupné na <<https://www.mediaguru.cz/clanky/2017/06/ti-vlastniky-ceskych-medii-nelze-vzdy-dohledat/>>.

⁵² Odlišná stanoviska soudců Fenyka a Fialy v Nálezu 4/17, s. 92 – 103.

Ustanovení se vztahuje na obchodní společnosti, ve kterých nejen člen vlády, ale také osoba ovládaná členem vlády, vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti. Nevztahuje se ale na družstva, neboť družstvo není obchodní společností. Zároveň se zákaz netýká spolků. Dané ustanovení také nebrání tomu, aby zmíněná obchodní společnost byla „běžným“ poddodavatelem účastníka zadávacího řízení.⁵³

Na první pohled by se mohlo zdát, že v případě, že se člen vlády rozhodne nevzdát se podílu, má jeho rozhodnutí sankční dopad na samotnou společnost, která se nemůže účastnit zadávacího řízení. S touto námitkou se vypořádával také Ústavní soud, který nepředpokládá, že by člen vlády chtěl společnost připravit o získání veřejné zakázky. Obchodní společnosti by však měly na takovou možnost reagovat přijetím změny základních dokumentů. Jestliže by přece jen taková situace nastala, není problém zákona o střetu zájmu – jako *lex specialis* – že ZOK neobsahuje úpravu, jak se takového „problémového“ společníka zbavit.⁵⁴

Ustanovení § 4c upravuje **zákaz poskytnutí dotace nebo investiční pobídky obchodní společnosti, ve které člen vlády nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti**. O poskytnutí dotací rozhodují mimo jiné také ministerstva, v jejichž čele stojí člen vlády. Člen vlády by tak mohl ovlivňovat jednání státu ve prospěch jeho vlastních zájmů, neboť investiční a dotační politika státu je spojena s podporou podnikání.

Podle § 6 se **člen vlády nesmí po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce stát společníkem anebo působit v orgánech podnikající právnické osoby, anebo uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce člena vlády uzavřeli smlouvu se státem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo zřízenou či založenou státem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud člen vlády o takové smlouvě rozhodoval**. Odst. 2 toto omezení vztahuje i na právnické osoby, které jsou uvedenou podnikající právnickou osobou nebo zaměstnavatelem zřízeny nebo ovládány.

V odst. 2 není vyžadováno, aby zřízená nebo ovládaná právnická osoba byla podnikatelským subjektem. Může tak jít o nadaci nebo nadační fond. Nejčastěji se však bude jednat o dceřinou společnost. Cílem zákazu konkurence je *zabránění jevu tzv. „otáčkových dveří“*, kdy veřejný funkcionář po skončení své veřejné funkce působí v právnické osobě, o které (ve smyslu uchazeče o veřejnou zakázku) dříve ve veřejné funkci rozhodoval.⁵⁵

⁵³ Více v: JANTOŠ, Michal. *Zákon o střetu zájmů. Praktický komentář*...s. 63 – 67.

⁵⁴ Nález 4/17, bod 204 – 205.

⁵⁵ POSPÍŠIL, Petr. In JANTOŠ, Michal. *Zákon o střetu zájmů. Praktický komentář*...s. 83.

Formou čestného prohlášení pak člen vlády dle § 7 zákona **podává oznámení (1) o osobním zájmu, (2) o jiných vykonávaných činnostech, (3) o majetku, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a majetku nabytém v průběhu výkonu funkce, a (4) o příjmech a závazcích.** Oznámení o osobním zájmu podává ústně v průběhu jednání, nejpozději před tím, než se přistoupí k hlasování. Oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích člen vlády podává do registru oznámení, jehož správcem je Ministerstvo spravedlnosti. Každý má právo dle § 13 odst. 3 do registru oznámení bezplatně nahlížet a v případě členů vlády není třeba předchozí žádosti. Tím má být zajištěna kontrola členů vlády ze strany veřejnosti.⁵⁶

V případě členů vlády je evidenčním orgánem Ministerstvo spravedlnosti, který vede registr oznámení. Vedením registru oznámení se rozumí také dle § 14 odst. 2 písm. d) dohlížení nad úplností údajů a vyžadování jejich doplnění. Pokud se dle § 13 odst. 7 evidenční orgán dozví, že došlo k jednání, které má znaky přestupku, oznámí takovou skutečnost bezodkladně správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupků.

K výše uvedenému je třeba dodat, že česká právní úprava umožňuje vložit majetek do svěřenského fondu. Zakladatel, obmyšlený ani správce fondu není vlastníkem vloženého majetku. Zakladatelem i obmyšleným může být táž osoba. Správce fondu je povinen spravovat majetek dle účelu obsaženého ve statutu.⁵⁷ V současnosti tedy platí, že vyčlení-li člen vlády svůj majetek (například společnost) do svěřenského fondu a učiní-li se zároveň obmyšleným, nepovažuje se za vlastníka⁵⁸ takto vyčleněného majetku. Správce fondu však musí spravovat majetek tak, aby byl naplněn účel svěřenského fondu určený ve statutu, jenž je jednostranným projevem vůle zakladatele – člena vlády. To mimo jiné znamená, že společnost může být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání, nebo vydavatelem periodického tisku, že se může účastnit zadávacího řízení, anebo že jí může být poskytnuta dotace.⁵⁹

Právní úprava svěřenských fondů je inspirována québeckou právní úpravou. Ta připouští, aby veřejný funkcionář vyčlenil svůj majetek do svěřenského fondu. Musí však splňovat zvláštní podmínky zákona o střetu zájmů. Majetek je pod kontrolou nezávislého správce, který je

⁵⁶ Centrální registr oznámení je možné navštívit na adrese <https://cro.justice.cz/>.

⁵⁷ Více o svěřenských fondech v: SPÁČIL, Jiří a kol. *Věcná práva. Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 276 – 291.

⁵⁸ Současný premiér Ing. Andrej Babiš byl vlastníkem 100 % akcií koncernu Agrofert. Poté, co byla přijata novela zákona o střetu zájmů č. 14/2017 Sb., převedl – tehdy ještě jako ministr financí – koncern do dvou svěřenských fondů, jichž je zakladatelem. Zároveň je také osobou obmyšlenou. Více na: *Babiš převedl Agrofert do svěřenského fondu, dohlížet na něj bude i jeho partnerka* [online]. ct24.cz, 3. února 2017 [cit. 14. července 2020]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2028378-babis-prevedl-agrofert-do-sverenskeho-fondu-dohlizet-na-nej-bude-i-jeho-partnerka>>.

⁵⁹ ČEMUSOVÁ, Tereza. *Agrofert získal loni na dotacích téměř 1,8 miliardy korun, o 165 milionů méně než v roce 2017*. [online]. irozhlas.cz, 14. srpna 2019 [cit. 14. července 2020]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/ekonomika/agrofert-dotace-vyrocní-zprava_1908141602_tec>.

pravidelně kontrolován zvláštním úřadem⁶⁰ (zpravidla bývalý soudce jmenovaný guvernérem po konzultaci se všemi parlamentními stranami a potvrzený parlamentem), k němuž nemá veřejný funkcionář žádný přístup.⁶¹ Česká právní úprava však takový zvláštní postup nepřevzala.

Česká republika jako členský stát Evropské unie má povinnost implementovat tzv. 5. AML směrnici, která v čl. 3 odst. 6 písm. b) za skutečného majitele považuje v případě svěřenských fondů zakladatele, obmyšleného, svěřenského správce a další osoby, které vykonávají nad svěřenským fondem kontrolu. Ministerstvo spravedlnosti však do původního návrhu⁶² zákona o evidenci skutečných majitelích, kterým má být uvedena směrnice transponována, stanovilo výjimku pro svěřenské fondy, u kterých by měl být zjišťován skutečný majitel korporace (tzv. materiální hledisko) a neměl by tak za skutečného majitele být považován každý, kdo ve svěřenském fondu působí (tzv. formální hledisko).⁶³ Jak ale může být zjišťován skutečný majitel korporace, když v případě svěřenského fondu se jedná o „*vlastnictví bez pána*“⁶⁴? Taková úprava by zřejmě byla také v rozporu s evropským právem, neboť podle čl. 291 odst. 1 SFEU členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů EU, a podle čl. 4 odst. 3 SEU se členské státy zdrží všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů EU. „*Unijním právem chráněný zájem na řádném nakládání s finančními prostředky rozpočtu EU a na čistotě soutěžního prostředí v rámci vnitřního trhu by měl být shodný se zájmem každého členského státu, jebož finanční příspěvky tvoří součást těchto unijních rozpočtů a jebož národní trh je součástí vnitřního trhu EU.*“⁶⁵

2.3. Shrnutí

Ústava ČR i běžné zákony obsahují množství zákazů, v jejichž důsledku nemůže člen vlády zastávat dvě konkrétní funkce. Tímto má být naplněn účel pravidel inkompatibility, kterým je předcházet střetu zájmů. Zabránit střetu zájmů však nelze úplně. Aby se alespoň částečně zamezilo situacím, kdy by člen vlády jednal pro svůj osobní zájem na úkor zájmu veřejného, stanoví zákon o střetu zájmů omezení pro podnikatelskou a jinou činnost člena vlády. Kontrola plnění těchto povinností je zavedena prostřednictvím podávání oznámení o osobním zájmu, o činnostech, majetku, příjmech a závazcích. Porušení některých povinností je přestupkem. Česká právní úprava je však nedokonalá, neboť umožňuje obcházet dané povinnosti vložím majetku

⁶⁰ Více k tomuto úřadu na: <https://ciiec-ccie.parl.gc.ca/en/Pages/default.aspx>.

⁶¹ Nález 4/17, bod 208.

⁶² V době dokončení práce návrh zákona prošel prvním čtením v Poslanecké sněmovně a usnesením č. 1201 byl přikázán ústavněprávnímu výboru k projednání. Více na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=886>.

⁶³ TI: *Stále panují pochybnosti, zda návrh zákona nenabrává svěřenským fondům*. [online]. transparency.cz, 15. března 2020 [cit. 14. července 2020]. Dostupné na < <https://www.transparency.cz/ti-stale-panuji-pochybnosti-zda-navrh-zakona-nenahrava-sverenskym-fondum/> >.

⁶⁴ SPÁČIL. *Věcná práva*. .s. 277.

⁶⁵ Nález 4/17, bod 103.

do svěřenských fondů. Takto vyčleněný majetek je *de iure* „vlastnictví bez pána“, proto nelze právní jednání týkající se tohoto majetku přičítat jeho zakladateli, ani osobě obmyšlené. Tímto je efektivita zákona o střetu zájmů značně narušena.

3. Odpovědnost členů vlády

Vláda je výkonným orgánem veřejné moci. Proto se na jednání členů vlády uplatní princip odpovědnosti za výkon veřejné moci. Tento princip úzce souvisí s principem zákazu libovůle, neboť „*libovůle nastává právě tehdy, pokud určitý orgán za výkon svých kompetencí žádnou odpovědnost nenese a může tedy jednat zcela podle svého uvážení.*“⁶⁶ Princip odpovědnosti za výkon veřejné moci ale také úzce souvisí se samotným principem suverenity lidu a principem demokracie, neboť „*odpovědnost totiž zajišťuje, aby moc byla vykonávána ve veřejném zájmu, nikoliv za účelem dosažení osobního prospěchu.*“⁶⁷

„*Odpovědnost je všeobecně chápána jako povinnost (nutnost) nést následky chování a jednání.*“⁶⁸ Jak má být taková odpovědnost nastavena? Tak, aby sledovala naplnění principů demokratického právního státu, aby její působení co nejlépe odpovídalo cíli, aby míra odpovědnosti odpovídala rozsahu a významu svěřených kompetencí, a způsobu, jakým jsou tyto kompetence vykonávány, aby byla efektivní a reálně uplatňována a mohla působit preventivně, a aby veřejná moc sloužila občanům.⁶⁹

Následující text se věnuje třem typům odpovědnosti, a to odpovědnosti politické, trestněprávní a ústavněprávní. U každého typu bude uvedeno, jak je v České republice uplatňována v praxi.

3.1. Politická odpovědnost

V ústavním právu rozeznáváme dva⁷⁰ druhy politické odpovědnosti. **Mimoprávní politická odpovědnost**, resp. ryze politická, je odpovědnost reprezentantů před svými voliči. To znamená, že volič, který nebyl s činností konkrétní osoby spokojen, ji nemusí zvolit. Tato odpovědnost, jak již z názvu plyne, je upravena mimoprávně⁷¹. **Politicko-právní odpovědnost** je založena na politických vazbách mezi jednotlivými ústavními orgány. Je upravena právními předpisy, které stanoví i právní následky. Na rozdíl od ústavní odpovědnosti však nevyžaduje porušení práva a pro její uplatnění postačí pouhý nesouhlas příslušného orgánu.⁷²

Členové vlády nejsou v České republice voleni přímo, ale i vláda musí být odvozena z vůle lidu. Předsedu a členy vlády jmenuje dle čl. 62 odst. a) Ústavy ČR prezident republiky. Zpravidla jmenuje předsedou vlády předsedu politické strany, která vyhrála volby do Poslanecké

⁶⁶ KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 65.

⁶⁷ Tamtéž, s. 59.

⁶⁸ JIRÁSEK. *Ústavní základy organizace státu*...s. 28.

⁶⁹ TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Leges, 2016, s. 92. Také KLÍMA. *Odpovědnost veřejné moci*...s. 66 – 69.

⁷⁰ TOMOSZEK. *Úst. odp. Polsko*, s. 33 – 37.

⁷¹ Právní úprava voličům nestanoví, jaká kritéria mají být při hodnocení činnosti konkrétní osoby zohledněna. Volební právo je však upraveno právními předpisy, a proto i mimoprávní odpovědnost je do jisté míry právem upravena.

⁷² TOMOSZEK. *Úst. odp. Polsko*, s. 35.

sněmovny. Na jeho návrh pak jmenuje další členy vlády. Nově jmenovaná vláda je pak povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. Právě tento akt je nezbytný pro legitimitu vlády.⁷³

3.1.1. Mimoprávní politická odpovědnost

Jestliže volič nebude s činností konkrétní osoby spokojen, nemusí ji ve volbách dát svůj hlas. Takto je koncipována mimoprávní odpovědnost, tedy odpovědnost reprezentantů před svými voliči. U členů vlády lze o této odpovědnosti uvažovat jen omezeně, neboť členové vlády nejsou voleni v přímých volbách.

Voleb do Poslanecké sněmovny se mohou účastnit pouze politické strany, nikoli nezávislí kandidáti. Volič tak má jen omezenou možnost ovlivnit, zda se konkrétní osoba stane poslancem, resp. členem vlády. Politické strany sestavují kandidátní listiny, a proto chce-li se stát konkrétní osoba poslancem, musí být loajální především k dané politické straně, a nikoli ke svým voličům. To však popírá princip suverenity lidu.⁷⁴

Prezident republiky není ve výběru nového předsedy vlády Ústavou ČR⁷⁵ ani jinými zákony omezen, a proto může za určitých okolností jmenovat vládu sestavenou z politických stran, které ve volbách nezvítězily (a tedy politické strany, které mají malou důvěru voličů). Jeho rozhodnutí by však nemělo být libovůlí. Prezident, vázán svým slibem, by měl své rozhodnutí založit na úvaze, zda nově jmenovaná vláda získá důvěru v Poslanecké sněmovně. Stejně tak prezident republiky není při jmenování nové vlády omezen lhůtou, ve které by tak měl učinit.⁷⁶

Při výběru dalších členů vlády je prezident vázán návrhem předsedy vlády, tudíž nemůže jmenovat členem vlády někoho, kdo mu nebyl předsedou vlády navržen. Může však odmítnout jmenovat konkrétní osobu, která nesplňuje ústavní podmínky pro výkon funkce, například proto, že osoba vykonává činnosti odporující čl. 70 Ústavy ČR.⁷⁷

3.1.2. Politicko-právní odpovědnost

Odpovědnost politicko-právní vychází z již tradiční odpovědnosti vlády vůči Parlamentu, resp. jedné z komor Parlamentu. Aby Parlament přikročil k vyvození politicko-právní odpovědnosti vlády, není třeba, aby vláda porušila konkrétní povinnost. Stačí, aby mezi vládou a Parlamentem došlo k neshodě jakékoli povahy. Následkem je pak za splnění dalších podmínek vyslovení nedůvěry vládě, přičemž ta je pak povinna podat demisi. Parlament své rozhodnutí vyslovit vládě nedůvěru nemusí nijak odůvodňovat.⁷⁸

⁷³ MOLEK. In Komentář Linde, s. 49.

⁷⁴ KLÍMA. *Odpovědnost veřejné moci*...s. 72-73.

⁷⁵ V minulosti byly snahy o zavedení posloupnosti při výběru předsedy vlády. Více např. MOLEK. In Komentář Linde, s. 834 – 835.

⁷⁶ MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, 2016, s. 688.

⁷⁷ MOLEK. In Komentář Linde, s. 712.

⁷⁸ MOLEK. In Komentář Linde, s. 836.

Kontrola vlády ze strany Parlamentu je uplatňována také prostřednictvím tzv. citačního práva, práva interpelace a práva na informace a vysvětlení. Poslanci, v některých případech i senátoři, mají právo požadovat osobní účast člena vlády na schůzi komory (nebo orgánu komory), mají právo klást členům vlády dotazy k vysvětlení určité věci. V případě, že člen vlády odmítne žádosti vyhovět, může to vést v krajním případě až k vyslovení nedůvěry vládě.

Specifickým nástrojem Poslanecké sněmovny je ustanovit dle čl. 30 Ústavy ČR vyšetřovací komisi pro vyšetření věci veřejného zájmu, na jejíž schůzi je člen vlády dle čl. 38 odst. 2 Ústavy ČR povinen se dostavit a vypovídat.

Důvěra Poslanecké sněmovny

Molek⁷⁹ uvádí, že lze rozlišit čtyři druhy postupů o vyslovení důvěry, a to **samostatnou obligatorní žádost vlády o vyslovení důvěry dle čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR**, samostatnou fakultativní žádost podle čl. 71 Ústavy ČR, akcesorickou fakultativní žádost podle čl. 44 odst. 3 Ústavy ČR a **samostatné vyslovení nedůvěry vládě z iniciativy poslanců dle čl. 72 Ústavy ČR**. V následujícím textu bude pojednáno pouze o prvním a posledním postupu, neboť v těchto případech vláda sama nerozhoduje, zda o vyslovení důvěry požádá, a jde tak o kontrolní nástroj ze strany Poslanecké sněmovny.

Podle čl. 68 Ústavy ČR je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně. Po svém jmenování je povinna do 30 dnů předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. Poslanecká sněmovna je dle čl. 39 Ústavy ČR usnášeníschopná, je-li přítomna alespoň jedna třetina členů. K přijetí usnesení o vyslovení důvěry vládě je třeba dle § 85 odst. 2 ZJŘPS souhlasu prosté většiny poslanců, k vyslovení nedůvěry je pak třeba absolutní většiny poslanců. Jestliže Poslanecká sněmovna zamítla žádost vlády o vyslovení důvěry nebo vyslovila vládě nedůvěru, je vláda povinna dle čl. 73 odst. 2 Ústavy podat demisi. Kdyby v takovém případě vláda demisi nepodala, prezident republiky dle čl. 75 Ústavy ČR vládu odvolá.

Podle čl. 72 Ústavy ČR může Poslanecká sněmovna vyslovit vládě nedůvěru. Aby mohla Poslanecká sněmovna o vyslovení nedůvěry hlasovat, musí alespoň padesát poslanců podat písemný návrh. K vyslovení nedůvěry je dle § 85 odst. 2 ZJŘPS třeba, aby s návrhem souhlasila absolutní většina poslanců. Ústava nepředepisuje žádné podmínky pro iniciativu poslanců. Poslanci se proto můžou kdykoliv rozhodnout, zda budou o důvěře vládě hlasovat, bude-li podán kvalifikovaný návrh. Jestliže alespoň 101 poslanců vysloví vládě nedůvěru, je vláda povinna podat dle čl. 73 odst. 2 Ústavy ČR demisi a prezident republiky je povinen takovou demisi přijmout. Kdyby vláda demisi nepodala, prezident republiky ji dle čl. 75 Ústavy ČR odvolá.

⁷⁹ MOLEK. In Komentář Linde, s. 837.

Poslanecká sněmovna může vyslovit vládě jako celku nedůvěru. V České republice není zaveden institut nedůvěry Poslanecké sněmovny vůči jednotlivému členovi vlády. Člen vlády je odpovědný předsedovi vlády. Nebude-li předseda vlády s činností jednotlivého člena vlády spokojen, může navrhnout prezidentu republiky, aby jej odvolal. Podle čl. 74 Ústavy ČR prezident republiky odvolá člena vlády, navrhne-li to předseda vlády.⁸⁰

Jak již bylo uvedeno, důvěra Poslanecké sněmovny je důležitá pro to, aby byla zajištěna legitimita vlády. Neznamena to však, že by vláda, která zatím důvěru nezískala, nebo vláda, která důvěru pozbyla a byla pověřena prezidentem republiky, aby vykonávala funkci v demisi, nebyla legitimní. Legitimita je však v takových případech značně oslabena. Ústava nelimituje ani neomezuje rozsah působnosti vlády po takovou dobu.⁸¹ *Ad absurdum* lze uvažovat situaci, kdy prezident republiky jmenuje koaliční vládu sestavenou z politických stran, které se opírají o minimální důvěru voličů, nebo tzv. úřednickou vládu složenou z osob, které nerepresentují žádnou parlamentní politickou stranu (a tudíž nemohli být voliči vůbec vybíráni). Takto jmenovaná vláda by nezískala důvěru ani v Poslanecké sněmovně a dle čl. 62 odst. d) ve spojení s čl. 73 odst. 2 Ústavy ČR by prezident republiky pověřil takovou vládu vykonáváním funkcí *prozatímně* až do jmenování⁸² nové vlády. Přičemž pojem *prozatímně* může v konečném důsledku znamenat dlouhou dobu.

Vyslovení nedůvěry vládě ze strany Poslanecké sněmovny je nejsilnějším nástrojem kontroly. V historii České republiky došlo k hlasování Poslanecké sněmovny o vyslovení nedůvěry vládě již mnohokrát, ale jen v roce 2009 byla nedůvěra skutečně vyslovena. Zákonodárcem zvolená konstrukce proto nebrání tomu, aby opozice (alespoň 50 poslanců) iniciovala hlasování o důvěře. Pro přijetí usnesení, kterým by Poslanecká sněmovna vyslovila vládě nedůvěru, je třeba, aby s návrhem souhlasilo alespoň 101 poslanců. Tato hranice pak umožňuje, aby byla nedůvěra vládě vyslovena jen ve vážných a odůvodněných případech a zajišťuje tak stabilitu vlády.⁸³

Kontrola vlády Poslaneckou sněmovnou skrze vyslovení nedůvěry však bude neúspěšná v případě, kdy vláda bude mít silnou důvěru Poslanecké sněmovny, neboť budou „táhnout za jeden provaz“. Členové vlády pak mohou v krajním případě porušovat právní předpisy, které jsou povinni z výkonu své funkce dodržovat, a Poslanecká sněmovna bude takový postup tolerovat.

⁸⁰ RYCHETSKÝ. In Komentář WK, s. 686.

⁸¹ Tamtéž, s. 690.

⁸² Molek se v souvislosti s třicetidenní lhůtou pro předstoupení vlády před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o vyslovení důvěry zamýšlí nad otázkou, kdy je vláda jmenována. „Nejpřirozenější výklad by zněl, že vláda je jmenována tím okamžikem, kdy je jmenován její předseda a všichni členové, kteří jsou pověřeni vedením ministerstev předpokládaných v KompZ. Jaké by však byly následky toho, kdyby vláda úmyslně či neúmyslně pro absenci vhodné osobnosti nechávala jedno z těchto ministerstev neobsazené? Běžela by lhůta až od jeho obsazení? A jaké by byly následky toho, že po jmenování všech členů vlády předvídaných v KompZ by byl jmenován další člen, typicky ministr bez portefeje?“ Více MOLEK. In Komentář Linde, s. 845 – 846.

⁸³ MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, s. 708.

Interpelace

Podle čl. 53 Ústavy ČR má každý poslanec právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti. Toto právo přísluší pouze poslancům, nikoli senátorům. Klást dotazy členům vlády a požadovat vysvětlení věci je tradičním institutem. Jeho prostřednictvím je zajištěna kontrola vlády ze strany Poslanecké sněmovny. Postup je podrobněji rozveden v § 110 – 112 ZJŘPS. Zákon rozlišuje interpelace ústní a písemné.⁸⁴

Ústní interpelace se konají na schůzi Poslanecké sněmovny v konkrétní den a čas. Poslanec, který bude chtít podat ústní interpelaci, se musí přihlásit předsedovi Sněmovny. Pořadí přihlášených poslanců se pak určí losem. Kdo není přítomen v jednacím sále v okamžiku, kdy mu je uděleno slovo, ztrácí pořadí a jeho přihláška propadá⁸⁵. Samotná ústní interpelace nesmí přesáhnout dobu 2 minuty. Předseda vlády nebo člen vlády odpoví na ústní interpelaci bezprostředně. Odpověď nesmí přesáhnout dobu 5 minut. Jestliže člen vlády není přítomen, nebo není možné v tak krátkém čase na interpelaci odpovědět, je povinen odpovědět písemně do 30 dnů. Poslanec, který ústní interpelaci nakonec nepodá, může využít interpelaci písemnou.

Písemnou interpelaci zašle předseda Sněmovny neprodleně předsedovi vlády, a je-li interpelován člen vlády, též tomuto členovi. Vláda nebo její člen odpoví buď na schůzi Sněmovny, nebo písemně do 30 dnů od podání. Jestliže neodpoví, poslanec může informovat předsedu Sněmovny, který pak informuje celou Sněmovnu na nejbližší schůzi. Jestliže není poslanec s písemnou odpovědí spokojen, může požádat předsedu Sněmovny o její zařazení na pořad schůze. V takovém případě se interpelace i odpověď rozešle všem poslancům. O odpovědi na interpelaci se koná rozprava, na kterou navazuje přijetí souhlasného nebo nesouhlasného stanoviska. V případě nesouhlasného stanoviska je člen vlády povinen vypracovat novou odpověď do 30 dnů.

Právní řád však nestanoví žádné sankce, jestliže člen vlády není přítomen na schůzi Sněmovny nebo odmítne na interpelaci odpovědět. V krajním případě mohou poslanci iniciovat návrh na vyjádření nedůvěry vládě dle čl. 72 Ústavy ČR.

Citační právo

Podle čl. 38 odst. 2 Ústavy ČR je člen vlády **povinen osobně se dostavit do schůze Poslanecké sněmovny na základě jejího usnesení**. To platí i o schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise, kde se však člen vlády může dát zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, není-li výslovně požadována jeho osobní účast. Člen vlády je povinen dostavit se

⁸⁴ BAHÝLOVÁ. In Komentář Linde, s. 648 – 649.

⁸⁵ Konkrétnímu přihlášenému poslanci tak nakonec nemusí být umožněno, aby ústní interpelaci skutečně podal. Zavedený postup je nicméně žádoucí k zajištění proporcionality, neboť v minulosti docházelo k situacím, kdy čas pro interpelaci plně využil jeden aktivní poslanec. BAHÝLOVÁ. In Komentář Linde, s. 649.

na schůzi Poslanecké sněmovny, nikoli Senátu. Jestliže Senát požádá člena vlády, aby se dostavil na jeho schůzi, není povinen takové žádosti vyhovět.⁸⁶

V § 11 ZJŘPS je založeno **právo poslance na informace a vysvětlení** od členů vlády **potřebná pro výkon funkce poslance**. Informaci nelze poskytnout, jestliže tomu brání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění. Toto právo není zakotveno přímo v Ústavě. Stejně právo má i senátor podle § 12 ZJŘS, nicméně vláda není odpovědná Senátu a Senát nemá právo na interpelace ani citační právo, tak jako Poslanecká sněmovna.⁸⁷

Citační právo, tedy právo požadovat osobní přítomnost člena vlády na schůzi Sněmovny nebo jejích orgánů není to stejné jako právo požadovat informace a vysvětlení k věci. Samotné citační právo by však ztrácelo smysl, pokud by zároveň nebylo umožněno dávat členům vlády dotazy a požadovat vysvětlení.⁸⁸

Vyšetřovací komise

Podle čl. 30 Ústavy ČR může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetření věci veřejného zájmu, navrhne-li to nejméně pětina poslanců. Podrobnosti jsou pak stanoveny v § 48 a 49 ZJŘPS a Příloze č. 1 k tomuto zákonu, Jednací řád vyšetřovací komise (dále jen „JŘVK“).

„Věcí veřejného zájmu“ je *„jakákoli skutečnost, událost, dokument, podezření, domněnka nebo jiná záležitost, která se týká veřejného zájmu.“*⁸⁹ Pojem veřejného zájmu však není v právním řádu definován. Bude tedy záležet hlavně na Poslanecké sněmovně, zda bude vyšetření konkrétní věci považovat za věc veřejného zájmu.⁹⁰ V Poslanecké sněmovně se odráží politické ambice jednotlivých politických stran, a proto neurčitý pojem „ve veřejném zájmu“ nemusí být vždy odrazem toho, co veřejnost zajímá.⁹¹

Usnesení Sněmovny, kterým se vyšetřovací komise zřizuje, obsahuje dle § 48 odst. 2 ZJŘPS přesné určení věci, která má být vyšetřena. Vyšetřovací komise je zřízena jako komise ad hoc a je tak zvláštním druhem komise, odlišné od komise dle čl. 31 odst. 1 Ústavy ČR, která slouží k prošetření činností spadající do působnosti výkonné moci. Je tak významným kontrolním nástrojem Poslanecké sněmovny vůči vládě. Usnesení, kterým se vyšetřovací komise zřizuje, obsahuje také lhůtu, ve které vyšetřovací komise předloží svá zjištění s návrhem Sněmovně.⁹²

⁸⁶ RYCHETSKÝ. In Komentář WK, s. 380.

⁸⁷ MIKULE, SUCHÁNEK. In Komentář C.H.Beck, s. 687.

⁸⁸ BAHÝLOVÁ. In Komentář Linde, s. 652.

⁸⁹ SYLLOVÁ. In Komentář C.H.Beck, s. 355.

⁹⁰ BAHÝLOVÁ. In Komentář Linde, s. 414.

⁹¹ MLSNA. In Komentář WK, s. 317.

⁹² BAHÝLOVÁ. In Komentář Linde, s. 413.

Předsedou a členy vyšetřovací komise mohou být dle § 48 odst. 1 ZJŘPS pouze poslanci, kteří jsou do své funkce voleni Poslaneckou sněmovnou. Poslanec, který je zároveň členem vlády, nemůže dle čl. 32 Ústavy ČR být členem vyšetřovací komise.

K objasnění důležitých skutečností může vyšetřovací komise dle § 48 odst. 4 ZJŘPS opatřovat potřebné podklady, vyžadovat nezbytná vysvětlení a vyslýchat svědky a podle povahy věci přibrat znalce a tlumočníka. Podrobnosti jsou pak stanoveny v JŘVK, který také obsahuje povinnost svědčit, zákaz výslechu a právo odeprít výpověď, předvolání a předvedení, povinnost vydat věc, a další.

Podle čl. 5 odst. 5 JŘVK, postupuje komise při vyšetřování tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, z něhož by mohla při rozhodování vycházet. Se stejnou pečlivostí zjišťuje všechny okolnosti vyšetřované věci a k jejímu objasnění provádí důkazy z vlastního i jiného podnětu. Členové komise pak dle čl. 5 odst. 6 JŘVK hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení, založeného na pečlivém zvážení všech okolností, a to jednotlivě i v jejich souhrnu.

Jednání vyšetřovací komise je dle § 48 odst. 6 ZJŘPS zpravidla veřejné. Na návrh člena vyšetřovací komise se může vyšetřovací komise usnést, že jednání vyšetřovací komise nebo jeho část jsou neveřejné. Jednání vyšetřovací komise je vždy neveřejné, jsou-li předmětem jednání utajované skutečnosti související s obranou nebo bezpečností státu nebo jiné závažné utajované skutečnosti. Členové, jakož i jiné osoby, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se při jednání dozvědí. Povinnosti mlčenlivosti mohou být členové komise zbaveni jen usnesením Poslanecké sněmovny.

Komise je dle čl. 7 odst. 3 JŘVK usnášeníschopná, je-li přítomna alespoň jedna třetina všech jejích členů. K platnosti usnesení je třeba, aby vyslovila souhlas nadpoloviční většina přítomných členů. Ústava ČR ani ZJŘPS nestanoví, kolik členů má vyšetřovací komise mít. Poslanecká sněmovna vytvořila zvyklost, jak se členové vyšetřovací komise ustanovují. Nejprve je přijato usnesení, kterým se určí, kolik poslanců má každý poslanecký klub v komisi mít. Většinou je určeno, aby každý poslanecký klub měl 2 členy. Následně poslanecké kluby nominují své zástupce, o jejichž zvolení rozhoduje Poslanecká sněmovna.⁹³

Ústava ČR ani ZJŘPS nestanoví, jakou formu má mít konečné zjištění vyšetřovací komise. Zpravidla je vypracována závěrečná zpráva, která je předložena Poslanecké sněmovně. K této zprávě mohou být přiložena i odlišná stanoviska jednotlivých členů komise. Obvykle je v závěrečné zprávě navrhováno, aby ji Poslanecká sněmovna vzala na vědomí.⁹⁴ Vyšetřovací komise nemá pravomoc ukládat sankční opatření.⁹⁵ Ani v případě Poslanecké sněmovny není

⁹³ SYLLOVÁ. In Komentář C.H.Beck, s. 356.

⁹⁴ SYLLOVÁ. In Komentář C.H.Beck, s. 357.

⁹⁵ BAHÝLOVÁ. In Komentář Linde, s. 416.

výslovně uvedeno, jaká opatření má v návaznosti na výsledky vyšetřovací komise přijmout. Při zjištění závažných pochybení ze strany vlády lze uvažovat nad postupem dle čl. 72 Ústavy ČR, podle kterého může skupina poslanců iniciovat návrh na vyslovení nedůvěry vládě.

Lze tak shrnout, že pokud se předseda vlády nerozhodne konkrétního člena vlády odvolat, není zde jiný orgán, který by „problémového“ člena vlády zbavil výkonu funkce, aby se zamezilo jeho dalšímu protiprávnímu jednání. A v případě, že tímto „problémovým“ členem vlády je samotný premiér, zbavení funkce je téměř, s ohledem na možnosti Poslanecké sněmovny, nereálné. *„Politická odpovědnost má nepřesně definované výstupy, takže její působení je velmi závislé na konkrétní politické situaci. I proto by měla být vždy kombinována s právní.“*⁹⁶

3.2. Trestněprávní odpovědnost

Člen vlády na rozdíl od prezidenta republiky, či poslanců a senátorů, nedisponuje hmotně-právní ani procesně-právní exempcí, tudíž může být v průběhu výkonu funkce trestně stíhán za spáchaný trestný čin.

Čl. 39 LZPS upravuje základní zásady trestního práva, neboť říká, že jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem, a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit. Trestným činem je pak dle § 13 TZ protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. Aby konkrétní jednání mohlo být trestným činem, musí být naplněna zásada subsidiarity trestní represe. Ta je vyjádřena v § 12 odst. 2 TZ, podle které trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

Trestní odpovědnost má být uplatňována jen v případě nejzávažnějších společensky škodlivých činů. V méně závažných případech mají mít přednost jiné společenské nebo právní nástroje. Trestní odpovědnost má být prostředek *ultima ratio*. *„Ochranu demokratického společenského zřízení, práv a svobod jednotlivců, jejich života, zdraví, majetku je třeba zajistit zejména mimotrestními prostředky.“*⁹⁷

3.2.1. Člen vlády jako úřední osoba

Člen vlády je navíc dle § 127 odst. 1 písm. c) TZ úřední osobou. Proto se na něj vztahují skutkové podstaty trestných činů úředních osob, a to zejména trestný čin Zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 TZ. Je však možné uvažovat nad velkou množinou kombinací trestných činů, kterých se člen vlády dopustí kvůli střetu zájmů.

⁹⁶ KLÍMA. *Odpovědnost veřejné moci*. .s. 72.

⁹⁷ JELÍNEK, Jirí a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 5. vydání. Praha: Leges, 2016, s. 24.

Aby bylo možné dané jednání kvalifikovat jako trestný čin, musí být naplněny všechny znaky skutkové podstaty⁹⁸ daného trestného činu. Trestný čin **Zneužití pravomoci úřední osoby** vyžaduje, aby člen vlády zneužil svou pravomoc jen taxativně vypočteným jednáním, a to (a) výkonem pravomoci způsobem odporujícím zákonu, (b) překročením vlastní pravomoci, nebo (c) nesplnění povinnosti vyplývající z pravomoci. Dále je nutné, aby člen vlády jednal (mimo jiné) v úmyslu opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch.

Člen vlády však může vykonávat svou pravomoc, aniž by jednal protiprávně. Zejména při výkonu kreační pravomoci může rozhodovat na základě správního uvážení. Může tak jmenovat na určitá místa konkrétní osoby, které budou vůči němu loajální. A protože takové jednání postrádá znak protiprávnosti, není trestným činem.

3.3.2. Tresty omezující výkon funkce člena vlády

Z druhů trestů, které lze v trestním řízení uložit ve většině případů nedochází k postižení člena vlády v takovém rozsahu, že by nebyl schopný vykonávat svou funkci. U trestného činu Zneužití pravomoci úřední osoby nabízí uložení trestu odnětí svobody, zákazu činnosti a propadnutí majetku. Dále by bylo možné uvažovat také nad uložením peněžitého trestu, neboť dle § 67 odst. 1 TZ lze peněžitý trest uložit, jestliže pachatel pro sebe nebo pro jiného úmyslným trestným činem získal nebo se snažil získat majetkový prospěch. O znemožnění výkonu funkce lze uvažovat v případě nepodmíněného trestu odnětí svobody a trestu zákazu činnosti.

Nepodmíněný trest odnětí svobody je nejpřísnějším druhem trestu, proto by měl být ukládán pouze subsidiárně, jestliže vzhledem k osobě pachatele by uložení alternativního druhu trestu zjevně nevedlo k naplnění účelu trestu. Podle § 55 odst. 2 TZ možné uložit za trestné činy, jejichž horní hranice trestní sazby nepřevyšuje 5 let jen v případě, že by vzhledem k osobě pachatele uložení jiného druhu trestu nevedlo k tomu, aby pachatel vedl řádný život.⁹⁹ Ačkoliv je uložení takového druhu trestu u člena vlády možné, ale s ohledem na subsidiární povahu takového trestu bude jeho uložení výjimečné.

Trest zákazu činnosti lze dle § 73 TZ uložit pouze v případě, že se pachatel dopustil trestného činu v souvislosti s touto činností. Odsouzenému se po dobu výkonu tohoto trestu zakazuje výkon určitého zaměstnání, povolání nebo funkce nebo takové činnosti, ke které je třeba zvláštního povolení, nebo jejíž výkon upravuje jiný právní předpis. *„Druh a rozsah zakázané činnosti je limitován tím, že musí jít o činnost přímo související se spáchaným trestným činem, a dále tím, že trest musí být svým obsahem i výměrou přiměřený povaze a závažnosti spáchaného činu a poměrům pachatele. (...) Příliš široké*

⁹⁸ Za předpokladu, že také obecné znaky – věk a přičetnost – a protiprávnost budou naplněny.

⁹⁹ JELÍNEK. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část...*s. 402.

*a obecné vymezení činnosti by bylo v rozporu s účelem trestu.*⁴⁰⁰ Zcela zásadní pak je podmínka uložení takového trestu, který je „svým obsahem i výměrou přiměřený“, neboť „příliš široké a obecné vymezení činnosti by bylo v rozporu s účelem trestu.“ Člen vlády, jak bylo uvedeno v první části práce, vykonává široký rozsah činností. Vždy by tak musela být zakázaná činnost v rozsudku specifikována.

Nejvyšší soud se v usnesení ze dne 9. července 2008, sp. zn. 7 Tdo 829/2008 zabýval přípustností trestu zákazu činnosti spočívající v zákazu „výkonu funkcí v orgánech místní samosprávy“. V posuzovaném případě se však obviněný „nedopustil posuzovaného činu v souvislosti s činností zastupitele, tj. člena zastupitelstva obce, resp. města, nýbrž jako starosta, to znamená v souvislosti s výkonnou funkcí. (...) Adekvátním vymezením zakázané činnosti tedy mohl být jen zákaz činnosti ve výkonné funkci, např. zákaz výkonu funkce člena rady obce, popřípadě též člena rady kraje.“⁴⁰¹

Rada obce je kolegiálním a výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti. Při výkonu své působnosti odpovídá zastupitelstvu obce, které členy rady volí i odvolává. Vláda je kolegiálním a vrcholným orgánem výkonné moci. Je odpovědná Poslanecké sněmovně, která vyslovením důvěry výkon funkce legitimuje, a zároveň může vyslovit nedůvěru v případech, kdy s činností vlády nebude spokojena. Lze tak učinit závěr, že i členu vlády by mohl být uložen trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce. Nicméně s ohledem na princip vlády na čas a délku trestního řízení navazující na požadavek prokázání viny nade vší pochybnost je možné se domnívat, že v době rozhodování trestního soudu již konkrétní osoba nebude funkci člena vlády zastávat. Avšak i v případě, kdy by takový trest byl členu vlády uložen, musela by být splněna podmínka, že zakázaná činnost přímo souvisí se spáchaným trestným činem, a také by musela být v rozsudku přesně specifikována.

3.2.3. Zásada presumpce nevinny

Po dobu celého trestního řízení se uplatňuje ústavněprávní zásada presumpce nevinny zakotvená v čl. 40 odst. 2 LZPS. To znamená, že na toho, proti němuž se trestní řízení vede, je nutné pohlížet jako na nevinného, dokud mu nebude pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu vina vyslovena. Z pouhého podezření ze spáchání trestného činu proto není možné dovozovat vinu toho, proti kterému je trestní řízení vedeno. „K postihu ve formě (...) trestní sankce nelze přistoupit na základě pouhého podezření z porušení pravidel stanovených pro regulaci střetu zájmů.“⁴⁰² Do právní moci odsuzujícího rozsudku, kterým je členu vlády uložen trest omezující výkon funkce, není člen vlády ve výkonu funkce omezen.

⁴⁰⁰ AUGUSTINOVÁ, Pavla. In DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník. Komentář. I. díl.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 566.

⁴⁰¹ *Trest zákazu činnosti* [online]. epravo.cz, 5. prosince 2008 [cit. 28. července 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/trest-zakazu-cinnosti-55374.html>>.

⁴⁰² Nález 4/17, bod 148.

3.3.4. Orgány činné v trestním řízení

Podle § 12 odst. 1 TŘ jsou orgány činnými v trestním řízení soud, státní zástupce a policejní orgán.

Státní zástupci podle čl. 80 Ústavy ČR zastupují v trestním řízení veřejnou žalobu. Jedině státní zástupce je oprávněn podat obžalobu, návrh na potrestání nebo návrh na sjednání dohody o vině a trestu. V zákonem stanovených případech také činí meritorní rozhodnutí v přípravném řízení, zejména rozhoduje o zastavení trestního stíhání.¹⁰³

Nejvyšší státní zástupce je jmenován vládou na návrh ministra spravedlnosti. Vláda také může na návrh ministra spravedlnosti nejvyššího státního zástupce odvolat. Ministr spravedlnosti jmenuje vrchní státní zástupce, krajské státní zástupce a okresní státní zástupce. Tyto státní zástupce může ministr spravedlnosti také odvolat.¹⁰⁴

Podle § 12 odst. 2 písm. a) TŘ jsou policejním orgánem **útvary Policie ČR**, přičemž tyto útvary jsou podle § 6 odst. 2 zákona o Policii ČR zřizovány na návrh policejního prezidenta ministrem vnitra. Podle § 5 odst. 3 **policejní prezident** odpovídá za činnost policie ministrovi vnitra a služební poměr policejního prezidenta vzniká rozhodnutím ministra vnitra.¹⁰⁵

Dalším policejním orgánem je mimo jiné také **Generální inspekce bezpečnostních sborů**, která dle § 12 odst. 2 písm. b) TŘ vyšetřuje trestné činy příslušníku Policie ČR.¹⁰⁶ Ředitele GIBS jmenuje a odvolává předseda vlády.¹⁰⁷

S ohledem na kreační pravomoc členů vlády tak trestní řízení proti konkrétnímu členovi vlády vyvolává určité pochybnosti. Obzvláště, když v průběhu trestního řízení dojde k personálním změnám.¹⁰⁸ Také státní zástupci mohou být při výkonu své funkce ovlivněni různými osobními zájmy.¹⁰⁹

¹⁰³ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2016, s. 218.

¹⁰⁴ Ustanovení § 9 a 10 zákona o státním zastupitelství

¹⁰⁵ § 17 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru

¹⁰⁶ Možné propojení policie, politiků a podnikatelů ukazuje mimo jiné případ Vidkun. Více na: *Soud začal řešit kauzu Vidkun. Žalobce našel korupční vztahy mezi policií, politiky a podnikateli*. [online]. ct24.cz, 18. února 2019 [cit. 22. července 2020]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/3049384-soud-zacal-resit-kauzu-vidkun-zalobci-nasli-korupcni-vztahy-mezi-polici-podnikateli>>.

¹⁰⁷ § 1 odst. 2 ZGIBS.

¹⁰⁸ V průběhu trestního řízení vedeného proti předsedovi vlády Andrejovi Babišovi byla na post ministryně spravedlnosti jmenována Marie Benešová. Výměna byla opozicí i veřejností kritizována. Více na: *Benešová se vrací jako ministryně spravedlnosti. Její jméno budí kritiku*. [online]. ct24.cz, 30. dubna 2019 [cit. 11. července 2020]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2801414-marie-benesova-se-vraci-jako-ministryne-spravedlnosti-jeji-jmeno-budi-kritiku>>.

¹⁰⁹ Například obvinění státní zástupkyně Máchové z údajného vynášení informací z trestních spisů za úplaty v kauze Bereta. Více na: *Obvinění státní zástupkyně Máchové se týká firmy Knauf*. [online]. ct24.cz, 7. října 2016 [cit. 24. července 2020]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1931315-obvini-statni-zastupkyne-machove-se-tyka-firmy-knauf>>.

3.3. Ústavněprávní odpovědnost

Mezi charakteristické rysy ústavněprávní odpovědnosti patří to, že je založena na deliktu, tedy protiprávním jednání, přičemž „*delikt spočívá v chování, které porušuje normy ústavního práva, směřuje proti hodnotám chráněným ústavním právem, sankcí je opatření dle norem ústavního práva, ukládat ji musí subjekt ústavního práva.*“¹¹⁰ Na rozdíl od odpovědnosti politické, která se může aktivovat i v případě pouhého nesouhlasu příslušného orgánu s činností druhého, lze ústavněprávní odpovědnost uplatnit pouze v případě porušení práva. Uplatní se vůči subjektu ústavní odpovědnosti a to pouze tehdy, je-li takový delikt konkrétní osobě kauzálně přiřaditelný. Takové osobě je pak zpravidla uložena sankce, o které rozhoduje subjekt ústavního práva. Nastavený mechanismus by pak měl motivovat subjekty ústavní odpovědnosti k žádoucímu jednání a naopak přesvědčit ke zdržení se nežádoucího jednání.¹¹¹

3.3.1. Pojmové znaky ústavněprávní odpovědnosti

Ústavní delikt může spočívat v celé řadě jednání, a to například překročení pravomoci (zpravidla porušením zákona nebo ústavy), zneužití pravomoci, překročení ústavního zákazu (např. neslučitelnost funkcí), nesprávný výkon svěřené funkce nebo neplnění povinností vyplývajících z této funkce, anebo jiné protiprávní (protiústavní) jednání.¹¹² Ústavním deliktem je jednání ve střetu zájmů například v Polsku, Rakousku a na Slovensku.

Subjektem ústavní odpovědnosti pak může být jak kolektivní, tak monokratický orgán státní moci, orgány státní správy, ale i orgány samosprávných celků, úřední osoby, politické strany, i občané a jejich sdružení.¹¹³ Zpravidla se však týká představitelů moci výkonné, méně často zákonodárné a jen výjimečně soudní. Nejčastěji jde o prezidenta republiky a členy vlády.¹¹⁴

Také **sankce** mohou mít různou podobu. Typickou sankcí je pak ztráta funkce, která je často doprovázena sankcí nemožností se o danou funkci znovu ucházet a nabýt. V některých případech může být sankcí také ztráta politických práv.¹¹⁵

Z procesního hlediska je pro ústavní odpovědnost typické, že se zpravidla **dělí do dvou fází**, a to **parlamentní** (kdy parlament, případně jedna z komor parlamentu, řízení o ústavní odpovědnosti iniciuje) a **soudní** (kdy soud, nebo kvazisoudní orgán, vydává konečné rozhodnutí a ukládá sankci).¹¹⁶

¹¹⁰ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Václav Klemm, 2003, s. 62.

¹¹¹ TOMOSZEK. *Úst. odp. Polsko*, s. s. 39-41.

¹¹² JIRÁSEK. *Ústavní základy organizace státu...s. 29.*

¹¹³ JIRÁSEK. *Ústavní základy organizace státu...s. 29.*

¹¹⁴ Komparační závěry pro členské státy Evropské unie viz TOMOSZEK. *Úst. odp. Polsko*, s. 64.

¹¹⁵ TOMOSZEK. *Úst. odp. Polsko*, s. 65.

¹¹⁶ Tamtéž, s. 41.

3.3.2. Ústavní odpovědnost v České republice

Ústavní odpovědnost se v České republice v současnosti vztahuje pouze na prezidenta republiky, který může být dle čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR stíhán pro velezradu nebo hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. S návrhem ústavní žaloby, který musí podat minimálně třetina senátorů, musí vyslovit souhlas alespoň třípětinová většina přítomných senátorů a také třípětinová většina všech poslanců.¹¹⁷ O ústavní žalobě pak rozhoduje Ústavní soud, který může rozhodnout, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt.

3.4. Shrnutí

Je obecně známým faktem, že v České republice je velká míra korupce při jednání orgánů veřejné moci a politici neberou vážně jednání ve střetu zájmů. Mimoprávní politická odpovědnost členů vlády je s ohledem na způsob ustavování do funkce značně omezena. Uplatnění politicko-právní odpovědnost zase záleží na diskreci předsedy vlády nebo Poslanecké sněmovny. Trestněprávní odpovědnost má striktní podmínky pro její použití. Zároveň existuje v důsledku kreační pravomoci členů vlády riziko, že nebude uplatňována. Ústavněprávní odpovědnost by mohla, bude-li vhodně nastavena, působit preventivně a zajistit tak předcházení protiprávního jednání.

¹¹⁷ Takto nastavené procesní podmínky však mohou vést k tomu, že nakonec žádná ústavní žaloba podána nebude, a pokud ano, půjde ze strany prezidenta republiky o extrémní případ porušení základních principů demokratického právního státu. Více KLÍMA. *Odpovědnost veřejné moci*...s. 194-195.

4. Návrhy možných opatření.

Následující část naváže na teorii ústavněprávní odpovědnosti a pokusí se nalézt odpovědi na výzkumné otázky položené v úvodu práce, a to *Jak efektivně zakotvit odpovědnost členů vlády v souvislosti se střetem zájmů? Který orgán by měl rozhodovat? Kdo by měl být osobou oprávněnou podat návrh na zahájení takového řízení? Jaké by měly být uloženy sankce?* Pozornost bude soustředěna na možné zakotvení ústavněprávní odpovědnosti členů vlády v právním řádu České republiky. Při úvaze, jak tuto odpovědnost zakotvit, bude poukázáno zejména na právní úpravu Rakouska, Slovenska a Polska.

4.1. Zakotvení ústavněprávní odpovědnosti

Ministr, jenž stojí v čele ministerstva, vykonává pravomoci v rozsahu působnosti ministerstva a odpovídá za jeho činnost. Ministr může určité pravomoci delegovat na vedoucí pracovníky ministerstva, ale nezabavuje se tím odpovědnosti za rozhodnutí učiněná na základě delegace.¹¹⁸ Působnost ministerstva je vymezena zejména kompetenčním zákonem. Mezi nejdůležitější pravomoci ministerstev je možné zařadit pravomoc řídicí, organizační, kreační, kontrolní a nařizovací.

4.1.1. Člen vlády jako subjekt ústavněprávní odpovědnosti

S ohledem na rozsah kompetencí členů vlády by bylo vhodné, kdyby i oni byli subjekty ústavněprávní odpovědnosti. Svým rozhodnutím ovlivňují chod množství institucí a mohou zasahovat do práv a oprávněných zájmů mnoha osob. Proto by s výkonem jejich funkce měla být spojena větší míra odpovědnosti, jestliže konkrétní rozhodnutí učiní pro svůj osobní zájem, a nikoli v zájmu veřejném. Tomoszek¹¹⁹ poukazuje na dlouhodobý neúspěšný boj s korupcí, který by mohl být účinnější v případě zavedení ústavněprávní odpovědnosti. Pro zakotvení ústavněprávní odpovědnosti členů vlády je i Klíma¹²⁰, který navrhuje použít obdobné zásady jako v případě ústavní odpovědnosti prezidenta republiky. Člen vlády je subjektem ústavněprávní odpovědnosti například v Polsku, Rakousku i Slovensku.

Podle čl. 198 odst. 1 Ústavy PR je subjektem ústavního deliktu premiér a členové Rady ministrů. V souladu s čl. 156 odst. 1 Ústavy PR jsou pak ústavně odpovědní nejen za porušení ústavy a jiných zákonů v souvislosti s výkonem jejich funkce, ale dle čl. 2 odst. 4 zákona o Státním tribunálu také za trestné činy spáchané v souvislosti s výkonem jejich funkce.¹²¹ Podle čl. 142 odst. 2 písm. b) a písm. d) B-VG jsou subjektem ústavního deliktu členové spolkové vlády

¹¹⁸ HENDRYCH. *Správní právo. Obecná část...*s. 120.

¹¹⁹ TOMOSZEK. *Úst. odp. Polsko*, s. 65.

¹²⁰ KLÍMA. *Odpovědnost veřejné moci...*s. 75.

¹²¹ TOMOSZEK. *Úst. odp. Polsko*, s. 83 – 86.

i zemských vlád. Odpovědnost členů slovenské vlády může být vyvozena podle čl. 109 odst. 2 Ústavy SR a ÚZ o ochraně veřejného zájmu.

4.1.2. Definice ústavního deliktu

Podle čl. 198 odst. 1 Ústavy PR je ústavním deliktem porušení Ústavy nebo zákona. Zákon o omezení obchodní činnosti osob vykonávajících veřejné funkce pak stanoví konkrétní povinnosti členům vlády. Také v čl. 142 odst. 1 B-VG je deliktem zaviněné porušení Ústavy a zákona a také trestné činy spáchané v souvislosti s výkonem funkce. Zákon o transparentnosti a neslučitelnosti pak pro členy vlády stanoví konkrétní povinnosti.

Ústava SR je ve svém čl. 109 odst. 2 více konkrétní, než předchozí státy, když stanoví, že výkon funkce člena vlády „je nezlučitelný s výkonem poslaneckého mandátu, s výkonem funkcie v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom alebo s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, alebo s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti.“ Na tento článek navazuje ÚZ o ochraně veřejného zájmu, který stanoví další podrobnosti.

Ve všech třech případech jsou členům vlády zakázána obdobná jednání, která jsou obsažena v českém zákoně o střetu zájmů. Oproti české úpravě však stanoví přísnější sankce, o jejichž uložení rozhodují odlišné orgány.

4.1.3. Sankce ústavního charakteru

Sankce, které lze v současnosti členům vlády uložit za porušení povinností jsou obsaženy v § 23 odst. 3 zákona o střetu zájmů. Jestliže člen vlády nepodá oznámení o osobním zájmu, nebo v oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích uvede nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje, nebo taková oznámení neučiní v zákonem stanovených lhůtách, může mu být uložena pokuta od 1.000 Kč do 50.000 Kč. Jestliže člen vlády vykonává činnosti neslučitelné s výkonem funkce, nebo je provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, může mu být uložena pokuta od 5.000 Kč do 250.000 Kč. Jestliže po skončení výkonu funkce ve lhůtě 1 roku poruší zákaz výkonu činnosti podle § 6, může mu být uložena pokuta od 25.000 Kč do 500.000 Kč.

Lze konstatovat, že výše peněžité pokuty, která může být členu vlády uložena, není s ohledem na plat¹²² člena vlády dostatečně odstrašující. V tomto směru by bylo vhodné

¹²² Například předsedovi vlády náležel za rok 2019 celkem plat 2 654 400 Kč a paušální náhrady celkem 339 600 Kč. Více na: *Informace o platu, odměnách a jiných příjmech předsedy vlády ČR*. [online]. vlada.cz, 31. března 2020 [cit. 23. července 2020]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/informace-o-platu--odmenach-a-jinych-prijmu-predsedy-vlady-cr-180759/>>.

inspirovat se slovenskou právní úpravou, která výši peněžité pokuty odvozuje od výše měsíčního platu.

Jestliže člen vlády nepodá podle čl. 7 ÚZ o ochraně veřejného zájmu oznámení o činnostech, majetku, nebo příjmech a závazcích, může mu být uložena pokuta ve výši jednoho měsíčního platu. Jestliže v takových oznámeních uvede nepravdivé údaje, může mu být uložena pokuta ve výši až trojnásobku měsíčního platu. Stejně tak, jestliže v období 2 let po skončení výkonu funkce vykonává činnosti uvedené v čl. 8. Pokud vykonává funkci, která je s funkcí člena vlády neslučitelná, může mu být uložena pokuta ve výši až šestinásobku měsíčního platu. A konečně, jestliže člen vlády při výkonu funkce upřednostní¹²³ svůj osobní zájem před zájmem veřejným činnostmi uvedenými v čl. 4, může mu být uložena pokuta až ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu. Navíc, dle čl. 9 odst. 8 mu může být uložena sankce ztráty veřejné funkce.

Podle čl. 198 odst. 3 Ústavy PR úprava sankcí je svěřena zákonu, a to zákonu o Státním tribunálu. Podle čl. 25 je možné členu vlády uložit sankci zákazu výkonu funkce. Obdobně i členům rakouské vlády může být dle čl. 142 odst. 4 B-VG uložena sankce ztráty funkce a při přitěžujících okolnostech také ztráta politických práv.

Sankce obsažené v zákoně o střetu zájmů jsou v porovnání nejen se zahraniční právní úpravou, ale také s českou právní úpravou vztahující se ke státním zaměstnancům, kteří na základě principu dekoncentrace vykonávají státní správu v omezeném rozsahu, nedostatečné. Bylo by proto zároveň vhodné, kdyby i v České republice byly zakotveny přísnější sankce, aby byly způsobilé předcházet jednání ve střetu zájmů. Možnost inspirovat se rakouskou nebo slovenskou právní úpravou nevylučuje ani Ústavní soud, který dodává, že „[s]ankce ztráty funkce se může uplatnit jen tam, kde to není v rozporu s ústavním předem a je to v něm nebo v zákoně předvídáno.“¹²⁴

4.2. Institucionální a procesní zakotvení

Podle původního znění zákona o střetu zájmů do účinnosti novely č. 216/2008 Sb., rozhodovaly o porušení povinností dle § 16 soudy ve správním soudnictví. Vedral k tomuto uvádí, že „[z]ákladním úkolem soudů ve správním soudnictví je podle § 2 SŘS poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, v případě rozhodování o porušení povinností veřejných funkcionářů a ukládání sankcí za taková jednání však jde o něco zcela jiného, správní soudy v takovém případě neposkytují ochranu veřejným subjektivním právům, ale rozhodují o ukládání sankcí a chovají se podobně jako správní orgány nebo jako soudy ukládající sankce podle trestního zákona. Jde tedy o takový způsob rozhodování, který se obecnému konceptu správního soudnictví, tak jak bylo založeno soudním řádem správním, zcela

¹²³ Ustanovení § 3 zákona o střetu zájmů obsahuje obdobnou právní úpravu jako čl. 4 ÚZ o ochraně veřejného zájmu. Oproti slovenské úpravě však český zákon o střetu zájmů nestanoví za porušení uvedeného ustanovení žádnou sankci.

¹²⁴ Nález 4/17, bod 147.

*vymyká.*¹²⁵ Uvedenou novelou č. 216/2008 Sb., která nabyla účinnosti dne 20. června 2008, bylo rozhodování svěřeno obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a v některých případech Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Díky hierarchickému uspořádání státní správy a jejímu věcnému (resortnímu) členění mají ministerstva právo zavazovat nižší správní úřady vnitřními předpisy nebo služebními příkazy.¹²⁶ Ministerstva rozhodují podle zákona o rozpočtových pravidlech o poskytnutí finančních příspěvků ze státního rozpočtu obcím. Zároveň ministerstva vyhláší speciální národní dotační tituly, jejichž prostřednictvím lze podpořit aktivity, které není možné financovat ze strukturálních fondů Evropské unie. Ministerstva jsou řídicími orgány v oblasti poskytování dotací z evropských fondů. Mezi kontrolní pravomoci patří také přezkum hospodaření obcí. Proto není vhodné, aby o protiprávních jednáních členů vlády rozhodovaly obecní úřady.

4.2.1. Inspirace zahraniční úpravou

V parlamentní formě vlády je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně. Proto by mohl jednání porušující zákaz střetu zájmů projednávat speciální výbor nebo komise Poslanecké sněmovny. Na druhou stranu je třeba, aby byla zajištěna nezávislost rozhodujícího orgánu. Zahraniční právní úprava nabízí možné varianty řešení.

Například ÚZ o ochraně veřejného zájmu svěřuje dle čl. 9 odst. 1 písm. a) rozhodování Výboru pro střet zájmů¹²⁷ zřízeným Národní radou Slovenské republiky. Výbor pro střet zájmů je evidenčním orgánem a v případě pochybností o pravdivosti nebo úplnosti údajů v oznámeních je po členu vlády požadováno vysvětlení. Jestliže s tímto vysvětlením není Výbor spokojen, je oprávněn zahájit řízení. Rozhodnutí musí být vydáno do 180 dní ode dne zahájení řízení. Výbor je dle čl. 9 odst. 9 schopený se usnášet, je-li přítomna alespoň polovina členů. K přijetí rozhodnutí je třeba, aby s ním vyslovila souhlas třípětinová většina přítomných členů. V opačném případě se řízení zastavuje. Součástí rozhodnutí je také výrok o uložení pokuty. Vykonával-li člen vlády činnost, která je neslučitelná s výkonem funkce člena vlády, také výrok o povinnosti bezodkladně takovou činnost zanechat. Výbor může také uložit sankci ztráty veřejné funkce dle čl. 9 odst. 8. Rozhodnutí o uložení sankce ztráty funkce musí dle čl. 10 odst. 1 usnesením schválit Národní rada Slovenské republiky nejméně třípětinovou většinou všech poslanců.

O sankcích za porušení povinností člena vlády stanovených k ochraně veřejného zájmu tak rozhoduje slovenský parlament¹²⁸. Takové řešení by však pro českou právní úpravu nebylo

¹²⁵ VEDRAL. *Zákon o střetu zájmů. Komentář...*s. 129.

¹²⁶ HENDRYCH. *Správní právo. Obecná část...*s. 121.

¹²⁷ Více o Výboru pro střet zájmů na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/vybor&ID=154>.

¹²⁸ Pouze v případě, že dotčený člen vlády nebude s takovým rozhodnutím spokojen, může dle čl. 10 odst. 2 podat do 30 dní ode dne doručení rozhodnutí návrh na přezkum k Ústavnímu soudu. Podání návrhu má odkladný účinek. Ústavní soud o takovém návrhu rozhodne do 60 dní ode dne doručení návrhu.

nejvhodnější. „Rozhodovat by měl vždy orgán, který není personálně úzce svázan s předmětnou skupinou veřejných funkcionářů, tak aby se při rozhodování zaručil určitý odstup a předešlo se případně „solidaritě“ mezi kolegy, která může vést k nevhodnému jednání sankcionovat.“¹²⁹

V Rakousku si dle § 6 odst. 1 zákona o neslučitelnosti a transparentnosti Národní rada zřizuje Výbor pro neslučitelnost. Člen vlády je povinen neprodleně po nástupu do funkce informovat tento Výbor o činnostech, které by mohly odporovat výkonu jeho funkce. Pokud Výbor tuto činnost neschválí, je člen vlády povinen dle § 7 odst. 2 tuto činnost ukončit.

Výbor pro neslučitelnost ale na rozdíl od slovenského Výboru pro střet zájmů neukládá sankce. Pouze stanoví, které činnosti jsou neslučitelné s výkonem funkce člena vlády. Až v případě, že člen vlády nadále vykonává činnosti, které jsou neslučitelné, může Výbor dle § 10 odst. 1 podat návrh k Ústavnímu soudnímu dvoru, který může rozhodnout o zbavení funkce.¹³⁰ Před zahájením soudní fáze řízení je možné, aby Národní rada ustavila vyšetřovací komisi, která by záležitost vyšetřila a připravila věcný základ pro rozhodnutí Národní rady.¹³¹

Podle čl. 142 odst. 1 B-VG o ústavní odpovědnosti za zaviněné porušení zákona rozhoduje Ústavní soudní dvůr. Po podání návrhu k Ústavnímu soudnímu dvoru předseda Ústavního soudního dvora pověří soudce zpravodaje, který má především zajistit potřebný důkazní materiál. Po této přípravné fázi následuje veřejné ústní jednání. O ústavněprávní odpovědnosti rozhoduje čtrnáctičlenné plénum.¹³²

Jiné řešení nabízí polská právní úprava. Člen vlády podává dle zákona o omezení obchodní činnosti osob vykonávajících veřejné funkce prohlášení o majetku a závazcích předsedovi Nejvyššího soudu, který jej předává prezidentovi republiky. Kontrolu přesnosti a pravdivosti údajů obsažených v prohlášení o obchodní činnosti provádí Ústřední protikorupční úřad¹³³. Návrh proti konkrétnímu členu vlády může dle čl. 6 odst. 2 zákona o Státním tribunálu podat polský prezident nebo skupina 115 poslanců. Podle odst. 3 může návrh podat také vyšetřovací komise jmenovaná podle čl. 111 Ústavy RP.

Návrh se vždy podává Maršálkovi Sejmu, který jej předává Komisi pro ústavní odpovědnost. Následně probíhá vyšetřování, které je obdobou přípravného řízení trestního. Jakmile vyšetřování skončí, předloží Komise Sejmu zprávu o řízení před Komisí a návrh buď na zastavení řízení, nebo na zahájení řízení před Státním tribunálem. Sejm pak může zprávu Komisi

¹²⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 159/2006, s. 5 – 6.

¹³⁰ Více o Výboru pro neslučitelnost na: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-UV/A-UV_00001_00275/index.shtml.

¹³¹ TOMOSZEK, Maxim. Ústavní odpovědnost v Rakousku – možná inspirace pro ČR? *Acta Iuridica Olomucensia*. Olomouc: Nakladatelství UP, 2017, s. 81.

¹³² Tamtéž.

¹³³ Více o tomto úřadu na: <https://cba.gov.pl/>.

vrátit k doplnění nebo přistoupí k hlasování, zda má být řízení před Státním tribunálem zahájeno.¹³⁴

Komise ústavní odpovědnosti Sejmu tak obdobně jako rakouský Výbor pro neslučitelnost neukládá sankce. O ústavněprávní odpovědnosti členů Rady ministrů v Polsku rozhoduje speciální¹³⁵ devatenáctičlenný orgán, a to Státní tribunál složený dle čl. 199 odst. 1 Ústavy PR z předsedy, 2 místopředsedů a 16 členů zvolených Sejmem z osob mimo skupinu poslanců a senátorů. Místopředsedové a alespoň polovina členů Státního tribunálu by měli mít kvalifikaci požadovanou pro výkon funkce soudce. Ostatními členy Státního tribunálu mohou být občané Polské republiky, kteří mají plný rozsah veřejných práv, nebyli soudně trestáni a nejsou zaměstnání v orgánu státní správy. Zpravidla se těmito členy stávají osoby s právnickým vzděláním s advokátní nebo soudcovskou praxí (ale mohou to být i laikové). Předsedou se stává předseda Nejvyššího soudu. Funkční období Státního tribunálu je stejné jako funkční období Sejmu.¹³⁶

Personální obsazení včetně ustavování konkrétních osob do funkce člena Státního tribunálu by však mohlo vzbuzovat pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti rozhodování. Bylo by proto vhodnější, kdyby o porušení povinností členů vlády v České republice rozhodoval orgán, jehož členové jsou do funkce jmenováni osobami odlišnými od poslanců, kteří mohou být zároveň členy vlády. Zároveň jde o zcela nový orgán, který by musel být zřízen a personálně, technicky a finančně zajištěn.

4.2.2. Možné řešení pro Českou republiku

Česká republika by se mohla inspirovat rakouskou úpravou. V rámci Národní rady je možné ustavit vyšetřovací komisi, která záležitost vyšetří. Soudní fáze řízení pak probíhá před Ústavním soudním dvorem, proto by nebylo nutné zřizovat specializovaný orgán.¹³⁷

Ústavní soud je dle čl. 83 Ústavy ČR soudním orgánem ochrany ústavnosti. Soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu. Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a nikdo nesmí ohrožovat jejich nestrannost. Funkce soudce Ústavního soudu

¹³⁴ TOMOSZEK. Úst. odp. Polsko, s. 114 – 131.

¹³⁵ Vládní návrh zákona o střetu zájmů (sněmovní tisk č. 1056) svěřoval v § 16 rozhodování o porušení povinností členů vlády speciálnímu správnímu úřadu. Ústřední rada pro posuzování střetu zájmů měla mít 13 členů, z nichž tři by byli voleni a odvolávání Poslaneckou sněmovnou, tři Senátem, tři jmenování a odvolávání vládou, jeden prezidentem republiky, jeden veřejným ochráncem práv, jeden předsedou Nejvyššího soudu a jeden předsedou Nejvyššího správního soudu; její činnost po stránce organizační, materiální, finanční a personální měla zajišťovat Kancelář Poslanecké sněmovny. Rada měla být vázána pouze právním řádem a nikdo nesměl narušovat nebo ohrožovat její nezávislost a nestrannost. Podle § 22 byla Rada oprávněna ukládat pokuty až do výše 500 000 Kč. Konstituování tohoto úřadu však bylo značně nestandardní i politicky velmi kontroverzní. VEDRAL. *Zákon o střetu zájmů. Komentář*. . . s. XIV.

¹³⁶ TOMOSZEK. Úst. odp. Polsko, s. 102 – 105.

¹³⁷ TOMOSZEK. Ústavní odpovědnost v Rakousku. . . s. 84.

zaniká pouze v zákonem stanovených případech. Při svém rozhodování jsou vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu.¹³⁸

Pro rozhodování o ústavní odpovědnosti členů vlády Ústavním soudem svědčí i to, že plénum Ústavního soudu rozhoduje dle § 11 odst. 2 písm. c) ZÚS o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky.

Řízení před Ústavním soudem je zahajováno na návrh. Je proto třeba v první řadě uvažovat nad tím, kdo by návrh v případě ústavní odpovědnosti členů vlády podával. Lze vyjít z premisy, že vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, proto by o návrhu mohla rozhodovat tato komora. Dále je nutné určit, jaká většina by byla k podání návrhu oprávněna.

V případě podání ústavní žaloby na prezidenta republiky je třeba, aby návrh podala třetina senátorů, přičemž s tímto návrhem musí vyslovit souhlas třípětinová většina přítomných senátorů a zároveň třípětinová většina všech poslanců. Takto nastavená úprava na jednu stranu zajišťuje, aby byly před Ústavním soudem řešeny případy, které jsou hrubým, očividným a nepochybným porušením základních principů právního státu. Na druhou stranu, získat takovou většinu v obou komorách Parlamentu není snadné, a proto v praxi žádná ústavní žaloba nemusí být podána. Je nicméně i v zájmu samotného prezidenta, aby v případě pochybností bylo jeho jméno v řádném řízení očištěno.¹³⁹

Právní úprava střetu zájmů má mimo jiné přispívat k budování důvěry veřejnosti v řádné fungování státu a jeho institucí. Důvěru ale nelze získat v případě, kdy existuje podezření, že člen vlády je při výkonu funkce ovlivněn osobními zájmy, ale takové podezření není prokazováno ani sankcionováno.¹⁴⁰

Při určení většiny poslanců potřebné k podání návrhu je možné inspirovat se řízením o vyslovení nedůvěry. Poslanecká sněmovna může vládě vyslovit nedůvěru, souhlasí-li s návrhem absolutní většina poslanců. Z iniciativy Poslanecké sněmovny byla vyslovena nedůvěra vládě jen jednou. Kdyby bylo hlasování o důvěře jen konkrétního člena vlády, je možné, že by byl výsledek jiný. Proto pro podání návrhu k Ústavnímu soudu by absolutní většina poslanců mohla vyhovovat. Zbývá ještě určit, kdo bude oprávněn takový návrh Poslanecké sněmovně iniciovat. I v tomto případě se lze inspirovat podáním návrhu na vyslovení nedůvěry. Podle čl. 72 odst. 3 Ústavy ČR je třeba, aby takový návrh podala skupina alespoň 50 poslanců.

Poslanecká sněmovna ČR nezřizuje výbor, který by se porušením zákona o střetu zájmů zabýval. Evidenčním orgánem je Ministerstvo spravedlnosti, které dohlíží nad úplností údajů

¹³⁸ Tuto jeho novou kompetenci by tak bylo nutné upravit v samotné Ústavě ČR a zákoně o Ústavním soudu.

¹³⁹ KLÍMA. *Odpovědnost veřejné moci*...s. 193 – 195.

¹⁴⁰ Nález 4/17, bod 127.

v oznámeních podávaných členy vlády a požaduje od nich doplnění údajů. Jestliže zjistí, že došlo ke spáchání přestupku, oznámí tuto skutečnost obecnímu úřadu, který může uložit sankce.

Kdyby bylo jednání v rozporu se zákazem střetu zájmů povýšeno na ústavní delikt, který by byl projednáván před Ústavním soudem, mohl by návrh na zahájení řízení podat také evidenční orgán. Takový postup by byl užitečný zejména v případech, kdy by v Poslanecké sněmovně chyběla potřebná většina pro podání návrhu. Aby nemohly vznikat pochybnosti o (ne)aktivitě evidenčního orgánu, bylo by vhodné uvažovat o svěřeni této kompetence jinému orgánu, než Ministerstvu spravedlnosti. Tak například dle původního znění zákona o střetu zájmů až do účinnosti novely č. 14/2017 Sb., byl evidenčním orgánem mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny¹⁴¹, anebo za účinnosti zákona č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů byl evidenčním orgánem mandátní a imunitní výbor Senátu.

4.3. Shrnutí

Členové vlády svým rozhodnutím ovlivňují chod množství institucí a mohou zasahovat do práv a oprávněných zájmů mnoha osob. Proto by bylo vhodné, kdyby za porušení povinností čelili tomu odpovídající odpovědnosti. Ve srovnávacích státech jsou členové vlády subjekty ústavněprávní odpovědnosti. Ústavním deliktem je především porušení ústavy nebo zákona, speciálně pak takového, který zavádí obdobné zákazy a omezení jako český zákon o střetu zájmů. Sankce jsou však v porovnání s českou právní úpravou mnohem přísnější, neboť lze uložit sankci ztráty funkce. O uložení takové sankce na Slovensku rozhoduje speciální výbor složený z poslanců Národní rady. Pro Českou republiku by však takové řešení s ohledem na velkou míru korupce nebylo nejvhodnější. V Polsku rozhoduje speciální orgán složený z poloviny z osob s kvalifikací požadovanou pro soudce. Druhou polovinu členů mohou tvořit laikové, ovšem zpravidla jsou jimi osoby s právnickým vzděláním. Je podstatné, že členem nemohou být poslanci ani senátoři. V případě České republiky by však musel být zřízen zcela nový orgán, který by bylo nutné personálně, technicky a finančně zajistit. Vhodným řešením by proto byl rakouský model, neboť o ústavněprávní odpovědnosti rozhoduje Ústavní soudní dvůr. Tomuto závěru přispívá i skutečnost, že český Ústavní soud rozhoduje o ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky. Nebylo by tudíž nutné zřizovat nový specializovaný orgán. Soudci Ústavního soudu jsou zároveň při výkonu funkce nezávislí a do funkce jmenování prezidentem republiky se souhlasem Senátu. Složení rozhodovacího orgánu je tak v rukou osob odlišných od členů vlády. Tímto by měl být zajištěn řádný průběh řízení a skutečné vyvození odpovědnosti.

¹⁴¹ Pro přílišný počet evidenčních orgánů všech veřejných funkcionářů byla tato kompetence svěřena Ministerstvu spravedlnosti. Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2017 Sb.

Závěr

Členové vlády mají rozsáhlé pravomoci a svými rozhodnutími mohou zasáhnout do životů mnoha osob. Je tak velmi důležité, aby v okamžiku rozhodování neupřednostňovali své osobní zájmy. Právní úprava se proto snaží eliminovat případy, kdy by člen vlády mohl jednat pro svůj osobní zájem, a zavádí různá omezení nebo přímo zákazy, stane-li se konkrétní osoba členem vlády.

Nedostatky současné právní úpravy lze spatřovat v tom, že člen vlády může svůj majetek vložit do svěřenských fondů a vyhnout se tak účelu zákona o střetu zájmů. Ministerstvo spravedlnosti, jako evidenční orgán, může vzbuzovat pochybnosti o nezávislém a nestranném postupu v případě porušení povinností konkrétního člena vlády. Také je nevyhovující, aby o přestupcích rozhodoval obecní úřad, v jehož obvodu má člen vlády trvalý pobyt. Nejen, že osoba rozhodující o přestupku může být přítelem člena vlády, ale také proto, že ministerstvo, v jehož čele člen vlády stojí, disponuje řadou oprávnění, kterými může rozhodování úředníka obecního úřadu ovlivnit. Jako další nedostatek lze spatřovat typy sankcí, které lze v přestupkovém řízení uložit. Jedná se o napomenutí nebo pokutu ve výši od 5.000 Kč do 500.000 Kč. S ohledem na platy členů vlády nelze považovat tyto sankce za dostatečně odstrašující.

Uvedené nedostatky právní úpravy střetu zájmů nelze napravit uplatněním politické nebo trestněprávní odpovědnosti, která může být vůči členům vlády vyvozena. Členové vlády jsou politicky odpovědní Poslanecké sněmovně. Ta má právo požadovat, aby se člen vlády osobně dostavil na schůzi Sněmovny a podal vysvětlení. Pro vyšetření věci veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi. V konečném důsledku je však jediným nástrojem k zamezení protiprávního jednání členů vlády vyslovení nedůvěry celé vládě. Protože je zpravidla vláda složena z politických stran, které mají v Poslanecké sněmovně většinu, k vyslovení nedůvěry prakticky nedochází. Uplatnění trestněprávní odpovědnosti zase striktně vyžaduje splnění všech zákonných podmínek. Kromě znaků skutkové podstaty trestného činu musí být naplněn znak protiprávnosti. Proto nelze trestněprávně postihnout taková jednání, která nejsou protiprávní. Tak tomu je například v případě kreační pravomoci. Člen vlády má při jmenování osob na konkrétní pozice širokou míru diskrece. Proto může na důležité posty dosadit „své lidi“. V rámci trestního řízení vystupují státní zástupci jmenování ministrem spravedlnosti, policejní útvary zřizovány ministrem vnitra, GIBS, jehož ředitele jmenuje předseda vlády. O možném propojení politiků s těmito klíčovými osobami trestního řízení bylo zmíněno v kapitole 3.3.4.

Účelem nepravé inkompatibility je zabránit tomu, aby se v ruce jedné osoby soustředila moc politická, ekonomická a mediální. Brání tak koncentraci moci a jejímu zneužití. Tím chrání důležité ústavní principy, na kterých je Česká republika založena. Za jednání členů vlády

v rozporu se zákazem střetu zájmů by proto bylo vhodné zakotvit ústavněprávní odpovědnost, neboť deliktním chováním jsou porušovány hodnoty chráněné ústavním právem. Zároveň nepostačuje uplatnění jiného typu odpovědnosti.

Česká republika by se proto mohla inspirovat zejména rakouskou právní úpravou a zakotvit skutkovou podstatu ústavního deliktu do samotné Ústavy ČR. Ústavní delikt by mohl být zasazen do čl. 70 Ústavy ČR a spočíval by v porušení ústavního nebo běžného zákona. Za ústavní delikt by pak bylo možné uložit sankci ztráty funkce. V méně závažných případech by mohly být uloženy peněžité sankce odstupňované dle slovenské právní úpravy. O uložení sankce by rozhodovalo plénum Ústavního soudu. K podání ústavní žaloby by byla oprávněna Poslanecká sněmovna nebo evidenční orgán.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, komentáře, sborníky a články

- BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 552 s.
- DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 1568 s.
- FILIP, Jan a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010. 1533 s.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Václav Klemm, 2003. 372 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s.
- JANTOŠ, Michal, TĚŽKÝ, Václav, POSPÍŠIL, Petr. *Zákon o střetu zájmů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 236 s.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 5. vydání. Praha: Leges, 2016. 976 s.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2016. 848 s.
- JIRÁSEK, Jiří (ed). *Dělba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2014. 285 s.
- JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. 368 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013. 536 s.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha, 2006. 423 s.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 284 s.
- MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Reprint původního vydání z roku 1947. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003. 366 s.
- PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998. 772 s.
- RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 1196 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1301 s.

- SPÁČIL, Jiří a kol. *Věcná práva. Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 336 s.
- TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Leges, 2016. 192 s.
- TOMOSZEK, Maxim. Ústavní odpovědnost v Rakousku – možná inspirace pro ČR? *Acta Iuridica Olomucensia*. Olomouc: Nakladatelství UP, 2017, s. 76 – 84.
- TOMOSZEK, Maxim. *Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky*. 1. vydání, Praha: Linde, 2013. 178 s.
- VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 196 s.

Právní předpisy

české

- Rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády ČR č. 13/2016, kterým se vydává Etický kodex Úřadu vlády České republiky ve znění Rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády ČR č. 7/2019.
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- zákon č. 482/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 90/1995 sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění zákona č. 179/2013 Sb., účinném ke dni 1. července 2013
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

slovenské

- ústavný zákon č. 357/2004 Zb., o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov
- ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky

rakouské

- Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre, BGBl. Nr. 1983/330 in der Fassung BGBl. I Nr. 138/2017
- Bundes-Verfassungsgesetz , BGBl. Nr. 1/1930 (WV) in der Fassung BGBl. I Nr. 24/2020

polské

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 97.78.483
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. 1997 Nr 106 poz. 679.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 o Trybunale Stanu, Dz.U. 82.11.84

evropské

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.

Judikatura

- náleží Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 11. února 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. července 2008, sp. zn. 7 Tdo 829/2008

Internetové zdroje

- *Babiš převedl Agrofert do svěrenského fondu, dohlížet na něj bude i jeho partnerka* [online]. ct24.cz, 3. února 2017 [cit. 14. července 2020]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2028378-babis-prevedl-agrofert-do-sverenskeho-fondu-dohlizet-na-nej-bude-i-jeho-partnerka>>.
- *Benešová se vrací jako ministryně spravedlnosti. Její jméno budí kritiku.* [online]. ct24.cz, 30. dubna 2019 [cit. 11. července 2020]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2801414-marie-benesova-se-vraci-jako-ministryne-spravedlnosti-jeji-jmeno-budi-kritiku>>.
- ČEMUSOVÁ, Tereza. *Agrofert získal loni na dotacích téměř 1,8 miliardy korun, o 165 milionů méně než v roce 2017.* [online]. irozhlas.cz, 14. srpna 2019 [cit. 14. července 2020]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/ekonomika/agrofert-dotace-vyrocnizprava_1908141602_tec>.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

- HUDEMA, Marek a další. *Když politici vlastní média. Zatímco Berlusconi tlak ustál, Babiš zřejmě narážil* [online]. archiv.ihned.cz, 15. září 2016 [cit. 2. srpna 2020]. Dostupné na <<https://archiv.ihned.cz/c1-65439690-kdyz-politici-vlastni-media>>.
- *Informace o platu, odměnách a jiných příjmech předsedy vlády ČR.* [online]. vlada.cz, 31. března 2020 [cit. 23. července 2020]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/informace-o-platu--odmenach-a-jinych-prijmu-predsedy-vlady-cr-180759/>>.
- JADRNÝ, Petr, KEDROŇ, Radek. *Načasoval bych před ten jejich sjezd sněm socanský, udílí na nové návrhce instrukce Babiš* [online]. irozhlas.cz, 8. května 2017 [cit. 2. srpna 2020]. Dostupné na: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nacasoval-bych-pred-ten-jejich-snem-socansky-zni-z-dalsi-zverejnene-nahravky_1705081400_pj>.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Neslučitelnost funkcí – I. část* [online]. pravni prostor.cz, 19. září 2014 [cit. 20. prosince 2019]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/ustavni-pravo/neslucitelnost-funkci>>.
- *Obvinění státní zástupkyně Máchové se týká firmy Knauf.* [online]. ct24.cz, 7. října 2016 [cit. 24. července 2020]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1931315-obvineni-statni-zastupkyne-machove-se-tyka-firmy-knauf>>.
- *Soud začal řešit kauzu Vidkun. Žalobce našel korupční vztahy mezi policií, politiky a podnikateli.* [online]. ct24.cz, 18. února 2019 [cit. 22. července 2020]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/3049384-soud-zacal-resit-kauzu-vidkun-zalobci-nasli-korupcni-vztahy-mez-i-policii-podnikateli>>.
- *Střet zájmů* [online]. transparency.cz, 16. října 2014 [cit. 20. července 2020]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/stret-zajmu/>>.
- *TI: Stále panují pochybnosti, zda návrh zákona nenahrává svěřenským fondům.* [online]. transparency.cz, 15. března 2020 [cit. 14. července 2020]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/ti-stale-panuji-pochybnosti-zda-navrh-zakona-nenahrava-sverenskym-fondum/>>.
- *TI: Vlastníky českých médií nelze vždy dohledat* [online]. mediaguru.cz, 12. června 2017 [cit. 14. července 2020]. Dostupné na <<https://www.mediaguru.cz/clanky/2017/06/ti-vlastniky-ceskych-medii-nelze-vzdy-dohledat/>>.
- *Trest zakazu činnosti* [online]. epravo.cz, 5. prosince 2008 [cit. 28. července 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/trest-zakazu-cinnosti-55374.html>>.

Abstrakt

Členové vlády jsou reprezentanti lidu, kteří mají rozsáhlé pravomoci, jimiž mohou zasáhnout do životů mnoha osob. Je proto důležité, aby při výkonu funkce neupřednostňovali své osobní zájmy na úkor zájmům veřejným, které mají prosazovat a hájit. Cílem předkládané práce je analyzovat českou právní úpravu střetu zájmů, zhodnotit její efektivitu, poukázat na nedostatky při vyvození odpovědnosti členů vlády a navrhnout zakotvení jejich ústavněprávní odpovědnosti. Pro úpravu *de constitutione ferenda* jsou využity poznatky ze slovenské, polské a rakouské právní úpravy.

Klíčová slova

Člen vlády, střet zájmů, ústavněprávní odpovědnost.

Abstract

Members of the government are representatives of the people who have extensive powers that can affect the lives of many subjects. It is therefore important that, in the performance of their duties, they do not give priority to their personal interests to the detriment of the public interests which they are to promote and defend. The aim of this paper is to analyze the Czech legal regulation of conflicts of interests, evaluate its effectiveness, point to defects in deriving the responsibility of members of the government and propose to enshrine their constitutional liability. For the regulation *de constitutione ferenda*, the experience of Slovak, Polish and Austrian legislation is used.

Key words

Member of the government, conflict of interests, constitutional liability.