

Státní zemědělský intervenční fond

Ve Smečkách 801/33

110 00 Praha 1

V Praze, dne 25. března 2026

Věc: Posouzení výkladu § 4c zákona o střetu zájmů

Vážení,

na základě Vašeho zadání předkládáme tuto právní analýzu možností výkladu ustanovení § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů v účinném znění (dále jen „**zákon o střetu zájmů**“ nebo „**ZSZ**“), zejména výkladu teleologického, systematického, historického, logického a jazykového, a souvisejících aspektů aplikace ustanovení v praxi, zejména v souvislosti s legitimním očekáváním příjemce dotace.

Předmětem analýzy jsou následující otázky:

1. Lze ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů aplikovat na platby poskytované ze strany SZIF na základě jiných právních předpisů, než je zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „**zákon o rozpočtových pravidlech**“ nebo „**ZoRP**“)?
2. V případě kladné odpovědi na první otázku, lze aplikovat ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů na poskytování nárokových dotací?
3. Jaká jsou rizika spojená s vymáháním již poskytnutých dotací ve světle odpovědi na otázky č. 1 a 2 výše?

Toto posouzení se s ohledem na svůj účel zaměřuje na legislativní stav v období po přijetí zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, v účinném znění a další související zákony, v účinném znění, který novelizoval zákon o střetu zájmů a do tohoto zákona vložil ustanovení § 4c. Předmětem posouzení je tak především období od září roku 2017 do konce roku 2021.

Při našem právním posouzení jsme vycházeli z následujících skutečností důležitých pro posouzení výše uvedených právních otázek:

- Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „**SZIF**“) je právnickou osobou v působnosti Ministerstva zemědělství a jeho činnost se řídí zákonem

č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, v účinném znění (dále jen „**ZoSZIF**“), a prováděcími právními předpisy ve formě nařízení vlády.

- Jedním z hlavních úkolů SZIF jako akreditované platební agentury je zprostředkování finanční podpory zemědělství z evropských a národních zdrojů v rámci plnění závazků, vyplývajících ze Společné zemědělské politiky a v souladu s právními předpisy, právem Evropské unie a mezinárodními smlouvami.
- V rámci své činnosti SZIF v souvislosti s poskytováním dotací uplatňuje podmínky plynoucí z ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů.

1. ČINNOST SZIF A DRUHÝ POSKYTOVANÝCH DOTACÍ

V souvislosti s výkladem ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů pro účel poskytování dotací SZIF je třeba nejprve stručně vyložit jakým způsobem SZIF dotace poskytuje a čím se tyto dotace řídí.

SZIF v rámci své dotační činnosti provádí následující činnosti:

- rozhoduje o poskytnutí dotace a kontroluje plnění podmínek poskytnutí dotace,
- administruje a vyplácí přímé platby z Evropského zemědělského záručního fondu (EAGF),
- provádí Program rozvoje venkova podle přímo použitelného předpisu EU upravujícího podpory pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD),
- provádí činnosti zprostředkujícího subjektu podle použitelných předpisů EU upravujících strukturální fondy nebo Evropský rybářský fond a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF),
- administruje a vyplácí zemědělské národní dotace, realizované podle zákona č. 252/1997 Sb. o zemědělství.

Z uvedeného výčtu jsou patrné různé typy plateb/dotací, které SZIF určitým způsobem administruje, přičemž zde figurují jednak přímé platby (tj. bod i. až iii.), a dále evropské či národní dotace (tj. bod iv. až vi.). Jsme si vědomi toho, že tento výčet nepředstavuje vyčerpávající předmět tohoto posouzení a tato analýza nepředstavuje posouzení jednotlivých dotací a plateb SZIF. Podstatné je, že prostřednictvím SZIF je administrována celá řada různých plateb a dotací s odlišnými podmínkami i zdroji. V této souvislosti můžeme rozdělit tyto platby na **nárokové** a **nenárokové dotace**, přičemž tyto termíny používají i soudy v souvislosti s výkladem ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů. Nejedná se však o pojmy, které by byly legislativně jakkoliv definovány. Pro účely tohoto posouzení proto níže obecně definujeme základní znaky i rozdíly nárokových a nenárokových dotací.

Nárokové dotace představují takový typ podpory, u něhož vzniká žadateli při splnění stanovených podmínek právní nárok na jejich poskytnutí, aniž by poskytovatel disponoval širší diskrecí při rozhodování o tom, zda dotaci přizná či nikoli. Rozhodovací proces je zde proto ve své podstatě redukován na ověření splnění předem definovaných kritérií.

Typické znaky nárokových dotací jsou následující:

- absence soutěže mezi jednotlivými žadateli, respektive projekty,
- neexistence kvalitativního hodnocení žádosti (např. podle přínosu, inovativnosti či efektivity), přičemž posuzování se omezuje na kontrolu splnění formálních a věcných podmínek,
- stanovení výše dotace na základě objektivních a předem daných parametrů (např. výměra obhospodařované půdy, počet hospodářských zvířat apod.),
- výrazně omezený prostor poskytovatele pro uvážení, který je vázán právními předpisy a pravidly programu.

Příkladem těchto dotací pak jsou základní přímé platby na plochu, nebo platby na chov určitých druhů hospodářských zvířat, ale i jiné dotace, které nepodléhají hodnocení žádosti a soutěži s jinými žadateli. Základním znakem je skutečnost, že při splnění všech stanovených podmínek vzniká poskytovateli povinnost dotaci přiznat a vyplatit; jiný postup by byl možný pouze v případě, že by byly zjištěny zákonné důvody pro její neposkytnutí či krácení (např. nesplnění podmínek, porušení pravidel nebo nesrovnalosti při kontrole).

Oproti tomu **nenárokové dotace** představují takový typ podpory, u něhož žadateli nevzniká právní nárok na jejich poskytnutí ani při splnění základních formálních podmínek. Poskytnutí dotace je zde podmíněno nejen splněním stanovených požadavků, ale i hodnocením předloženého projektu a jeho porovnáním s ostatními žádostmi, přičemž poskytovatel může disponovat určitou mírou správního uvážení. Typické znaky nenárokových dotací jsou tedy následující:

- žadatelé podávají projektovou žádost,
- žádosti se hodnotí (bodování, kritéria, popřípadě i pořadí předložení projektu do vyčerpání alokace), a
- rozpočet programu je omezený, tudíž nemohou být uspokojeni všichni žadatelé.

Často půjde o investiční či rozvojové dotace z různých operačních programů nebo jiných dotačních titulů. Základním znakem nenárokových dotací je skutečnost, že ani při splnění všech formálních požadavků nevzniká žadateli automatický nárok na poskytnutí dotace; rozhodující je až výsledek hodnocení a pořadí projektu v rámci dostupné alokace.

Toto rozdělení na nárokové a nenárokové dotace, jak rozebereme podrobněji dále v tomto právním posouzení, má určitý dopad na některé způsoby výkladu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů. Dále se v tomto právním posouzení již zaměříme na výklad ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů.

2. MOŽNOSTI VÝKLADU USTANOVENÍ § 4C ZÁKONA O STŘETU ZÁJMŮ

Pro posouzení předmětných právních otázek nejprve uvedeme a shrneme relevantní právní úpravu, která je koncentrovaná v ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů.

„Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky obchodní společnosti, ve které veřejný

funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.“

Ustanovení bylo do zákona o střetu zájmů zařazeno s účinností ode dne 9. února 2017 na základě novelizačního zákona č. 14/2017 Sb. Toto klíčové ustanovení nebylo součástí původního návrhu zákona, do nějž bylo doplněno až pozměňovacím návrhem poslance Martina Plíška, předneseným ve druhém čtení.

Vzhledem k absenci „řádného“ legislativního procesu při přijetí předmětného ustanovení existovaly již od začátku značné výkladové nejasnosti, které byly, avšak pouze částečně, odstraňovány postupně vznikající judikaturou. Pro tuto analýzu je pak podstatný zejména vztah citovaného ustanovení zákona o střetu zájmů k zákonu o rozpočtových pravidlech a ZoSZIF.

Pro zodpovězení předložených otázek je nejprve nutné podrobit předmětné ustanovení různým metodám výkladu a tato zjištění porovnat se závěry správních soudů. Pro vytvoření komplexního obrazu o možnostech výkladu ustanovení § 4c ZSZ považujeme za vhodné zasadit právní úpravu do kontextu evropského práva a rovněž provést srovnání s právní úpravou zemí EU.

2.1 Jazykový výklad

Prvním výkladem právní normy by obvykle měl být výklad jazykový, neboť jde o nejpřirozenější a v podstatě přímý výklad právní normy – tj. výklad, který vychází primárně z textu zákona. V souvislosti s ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů však ani jazykový výklad nevede ke zcela jednoznačnému závěru.

Text ustanovení dopadá na veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Jazykově je rozhodující formulace typu: „*obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář ... nebo jím ovládaná osoba má podíl...*“. Z této formulace vyplývá, že zákaz se nevztahuje přímo na veřejného funkcionáře jako fyzickou osobu, ale na obchodní společnost, která je s ním majetkově propojena. Adresátem povinnosti je tedy poskytovatel veřejných prostředků, který takové společnosti nesmí plnění poskytnout.

Ustanovení současně používá formulaci, že nesmí být poskytnuta dotace nebo investiční pobídka, tj. podle jazykového výkladu jde o tyto dva typy nevratné finanční podpory.

Pokud jde o podmínku majetkové účasti, klíčovým jazykovým prvkem je formulace: „*má podíl představující alespoň 25 % účasti společníka*“. Z čistě jazykového hlediska platí, že rozhodující je existence podílu, nikoli nutně výkon rozhodujícího vlivu. Pokud text výslovně stanoví hranici procentní účasti, pak zákaz nastává automaticky při dosažení této hranice, bez nutnosti zkoumat další okolnosti (např. faktické řízení společnosti). Ustanovení je formulováno imperativně, typicky slovy „nesmí být poskytnuta“. Jazykově jde tedy o absolutní zákaz, nikoli o správní uvážení poskytovatele. Poskytovatel dotace nemá podle jazykového výkladu prostor zvažovat vhodnost poskytnutí podpory – pokud jsou splněny zákonné znaky, plnění nelze poskytnout.

Zcela zásadní je pak pojem dotace, přičemž ustanovení výslovně uvádí, že jde o dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla. Pojem rozpočtová pravidla je doplněn poznámkou pod čarou, která odkazuje na zákon o rozpočtových pravidlech. Z čistě jazykového hlediska tak lze dovozovat, že zákaz má dopadat na dotace poskytované podle ZoRP, tedy podle zákona, na který zákonné ustanovení prostřednictvím poznámky pod čarou výslovně odkazuje. Podpůrně lze poukázat i na to, že výraz „rozpočtová pravidla“ tak jak je použit v textaci ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, není v českém právním řádu nahodilým, nýbrž odpovídá zkrácenému názvu ZoRP. Za této situace lze argumentovat, že adresát právní normy může rozumně spojovat text ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů právě s tímto konkrétním právním předpisem, nikoli s neurčitým okruhem dalších předpisů, které se materiálně dotýkají poskytování veřejných prostředků.

Pojem dotace se používá v souvislosti s poskytováním prostředků dle ustanovení § 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidel. **Máme tedy za to, že zákaz by neměl podle jazykového výkladu dopadat na dotace poskytnuté podle jiného zákona než ZoRP.** Proto by čistě podle tohoto výkladu neměl zákaz poskytnout dotaci vůbec dopadnout na dotace poskytnuté podle zákona o SZIF.

Nadto je třeba uvést i to, že nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, vůbec nepoužívá pojem dotace. I v anglickém znění citovaného nařízení je používán pojem „*direct payments*“. Přímé platby, které se někdy označují jako nárokové dotace (viz kapitola 1. tohoto právního posouzení), by tedy i z tohoto důvodu měly být z dopadu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů vyloučeny, budeme-li se držet jazykového výkladu.

Je však nezbytné zohlednit, že dosavadní správní judikatura se s výše předestřeným restriktivním výkladem neztotožnila. Městský soud v Praze výslovně uvedl, že samotná skutečnost, že poznámka pod čarou k ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů odkazuje na ZoRP neznámá, že by se toto ustanovení nevztahovalo i na zemědělské dotace; současně zdůraznil, že poznámka pod čarou není součástí závazného normativního textu a plní toliko podpůrnou, orientační roli. Zákon o SZIF je současně Městským soudem v Praze vnímán jako právní předpis, který materiálně upravuje ZoRP, zejména prostřednictvím poskytování dotací.¹ Na tento závěr následně navázal Městský soud v Praze ve svém dalším rozsudku², v němž výslovně odmítl argument, podle něhož je pojem „právní předpis upravující rozpočtová pravidla“ v českém právním řádu spjat nerozlučně pouze s ZoRP. Soud v této souvislosti uvedl, že běžně užívanými zkratkami pro tento zákon jsou sice „rozpočtová pravidla“ a „zákon o rozpočtových pravidlech“, avšak širší formulace použité v ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů naopak implikuje dopad i na takové právní předpisy, které ZoRP upravují materiálně, zejména ve vztahu k poskytování dotací; mezi ně podle soudu patří rovněž zákon o SZIF. Soudy tedy nepřijaly závěr, že by samotné užití slovního spojení „rozpočtová pravidla“ v textu zákona a odkaz v poznámce pod čarou postačovaly k omezení dopadu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů výlučně na dotace poskytované podle ZoRP.

¹ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 6 A 33/2022 - 85 ze dne 10. listopadu 2022, bod 36.

² Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 A 92/2024 – 97 ze dne 20. března 2025, bod 44

Je nutné v tomto kontextu upozornit, že soudu se v uvedených případech zabývaly jedním typem dotací, a to nenárokovými (investičními).

Na základě uvedeného je proto třeba uzavřít, že jazykový výklad ve prospěch užšího pojetí ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, tj. ve prospěch jeho omezení pouze na dotace poskytované podle ZoRP, zůstává sice argumentačně formulovatelný, avšak jeho přesvědčivost je ve světle současné judikatury oslabena. Rozhodovací praxe soudů se totiž přiklání k závěru, že jazykové znění ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů samo o sobě nevylučuje širší materiální základ zahrnující i zákon o SZIF, a že poznámka pod čarou nemá interpretační sílu, která by mohla rozsah normativního textu zužovat, přičemž tato slouží toliko pro lepší orientaci a přehlednost.

2.2 Logický výklad

Logický výklad představuje tradiční metodu interpretace právní normy, jejímž cílem je objasnit logický poměr jednotlivých částí zákonného ustanovení. V rámci logického výkladu lze pracovat zejména s argumenty *a contrario*, *per eliminationem*, *a simile*, *a fortiori* nebo *reductione ad absurdum*. Současně však platí, že tyto argumenty nelze používat izolovaně a mechanicky, nýbrž pouze v mezích textu zákona a v návaznosti na celkový smysl interpretované právní normy.

Ve vztahu k ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů se nabízí především úvaha založená na argumentu *a contrario*, případně *per eliminationem*, neboť předmětné ustanovení spojuje zákaz poskytnutí podpory s dotací podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na samotný ZoRPr. Z hlediska logické stavby (a legitimního očekávání adresátů) normy tak lze dovozovat, že je-li zákaz navázán na takto vymezený právní režim, neměl by být bez dalšího rozšiřován i na další podpory poskytované podle jiného, samostatného zvláštního předpisu, tedy např. podle zákona o SZIF.

Tomu odpovídá i další logická úvaha, podle níž je třeba zachovávat předvídatelné limity zákonného zákazu. Pokud by byl pojem „právní předpis upravující rozpočtová pravidla“ vykládán natolik široce, že by pod něj bez dalšího spadal každý právní předpis upravující jakoukoli formu veřejné finanční podpory, mohlo by to vést k významnému rozostření hranic samotné normy. Takový výklad by mohl zahrnout i režimy, které zákonodárce v textu výslovně neoznačil a které nejsou terminologicky ani systematicky vystavěny na ZoRP. U ustanovení, které obsahuje přímý zákaz, přitom požadavek předvídatelnosti a srozumitelnosti interpretačního závěru nelze považovat za bezvýznamný.

Na druhé straně je nutné zohlednit, že dosavadní správní judikatura používá logickou argumentaci převážně opačným směrem. Městský soud v Praze³ výslovně uzavřel, že neexistuje žádný logický důvod, který by ospravedlňoval rozdíl v zacházení s dotacemi poskytovanými podle ZoRP a podle zákona o SZIF. Současně uvedl, že širší pojem „právní předpis upravující rozpočtová pravidla“ zahrnuje každý zákon, který ZoRP upravuje materiálně, zejména ve vztahu k poskytování dotací. Logicky předvídaná úvaha

³ Rozsudek Městského soudu v Praze, č.j. 10 A 92/2024 – 97 ze dne 20. března 2025, bod XX

soudu tedy nesměruje k zúžení výkladu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, ale naopak k odmítnutí takového rozlišování jako věcně neodůvodněného.

Obdobný přístup je patrný i z dalšího rozsudku Městského soudu v Praze⁴ kdy soud dovodil, že samotný odkaz v poznámce pod čarou na ZoRP nepostačuje k závěru, že by ustanovení § 4c nedopadalo i na zemědělské dotace.

Lze tedy shrnout, že logický výklad připouští úvahu, podle níž zákaz obsažený v ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů dopadá jen na ty případy, které jsou podřaditelné pod právní režim výslovně předpokládaný zákonem. Současně je však třeba výslovně uvést, že aktuální rozhodovací praxe správních soudů tento závěr nesdílí. Naopak se přiklání k tomu, že z logického hlediska není dán relevantní důvod pro odlišné zacházení s dotacemi podle ZoRP a podle zákona o SZIF.

2.3 Teleologický výklad

Teleologický výklad je metoda interpretace právní normy, která se zaměřuje na účel (smysl a cíl), pro který byla norma přijata. Při teleologickém výkladu se tedy zkoumá zejména jaký problém chtěl zákonodárce řešit, jaký veřejný zájem má norma chránit a jaký výklad nejlépe naplňuje účel zákona. Výklad právního ustanovení se pak volí tak, aby co nejlépe odpovídal tomuto účelu, i když samotné jazykové znění může připouštět více interpretací.

Podíváme-li se na ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů z pohledu teleologického výkladu, smyslem ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů je zabránit střetu zájmů u osob, které mají přímý vliv na rozdělování veřejných prostředků státního rozpočtu. Tento závěr nyní výslovně potvrzuje i recentní judikatura správních soudů. Městský soud v Praze uvedl, že účelem ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů „je *zabránění možného střetu zájmů při poskytování dotací z veřejných prostředků obchodním společnostem, které jsou ovládány (ať už přímo nebo nepřímo) veřejnými funkcionáři na nejvyšších státních úrovních,...*“⁵ Nejvyšší správní soud na tento závěr navázal a zdůraznil, že smyslem právní úpravy ustanovení § 4 až § 4c zákona o střetu zájmů je ochrana veřejného zájmu, popř. zamezení situacím, v nichž by ke střetu zájmů mohlo dojít.⁶

Ustanovení § 4c bylo do zákona vloženo novelou v roce 2017 zákon č. 14/2017 Sb. a jeho cílem bylo:

- zamezit střetu mezi výkonem veřejné funkce a ekonomickými zájmy veřejného funkcionáře,
- zabránit tomu, aby veřejný funkcionář mohl ovlivňovat přidělování veřejných prostředků subjektům, které ovládá nebo v nichž má významný podíl,
- posílit důvěru veřejnosti v nestranné nakládání s veřejnými prostředky.

⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 6 A 33/2022 - 85 ze dne 10. listopadu 2022, bod 36

⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze, č.j. 10 A 92/2024 – 97 ze dne 20. března 2025, bod 44

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 59/2025 – 98 ze dne 12. září 2025, bod 62

Jádrem regulace je tedy ochrana integrity rozhodování o veřejných prostředcích. Norma tedy reaguje na situaci, kdy by veřejný funkcionář mohl ovlivňovat pravidla poskytování podpory, nebo ovlivňovat konkrétní rozhodování o přidělení podpory.

Zákaz proto míří na subjekty ekonomicky spojené s veřejným funkcionářem, aby se zabránilo situaci, kdy by veřejný funkcionář rozhodoval o přidělení podpory, nebo vytvářel systém, který by jeho společností poskytoval výhodu.

Teleologicky se ustanovení zaměřuje na diskreční rozdělování veřejných prostředků, tedy na situace, kdy:

- **veřejná správa rozhoduje, komu bude podpora přidělena, a zároveň**
- **existuje prostor pro správní uvážení nebo politický vliv.**

Právě v takových situacích vzniká reálné riziko střetu zájmů, které chce norma eliminovat.

Pro tento teleologický výklad, resp. argument je významné, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu výslovně pracuje s pojmem „nenárokové dotace“ podle zákona o SZIF. Z právní věty formulované Nejvyšším správním soudem⁷ plyne, že zákaz podle ustanovení § 4c nedopadá pouze na poskytování dotací podle ZoRP, ale dopadá také na poskytování nenárokových dotací dle dalších zákonů vztahujících se k rozpočtovým pravidlům v materiálním smyslu, tedy i podle zákona o SZIF. Na druhé straně je však třeba zohlednit, že Nejvyšší správní soud formuloval své závěry výslovně ve vztahu k nenárokovým dotacím podle zákona o SZIF. Z této skutečnosti sice nelze bez dalšího dovozovat, že by se uvedené závěry na jiné formy podpory neuplatnily, současně však platí, že jejich bezprostřední dopad na odlišné typy podpor, zejména na přímé nárokové platby, nebyl v dosavadní judikatuře výslovně potvrzen.

Současná judikatura tedy nepochybně podporuje široce ochranný účel ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, avšak zároveň je třeba nepřehlédnout, že výslovně posuzovaný okruh případů se týkal právě podpory nenárokové povahy, tedy režimů, v nichž je přítomen intenzivnější hodnotící či rozhodovací proces. Pokud jde o dopad tohoto výkladu na podpory poskytované prostřednictvím SZIF, je třeba zdůraznit, že velká část prostředků vyplácených prostřednictvím SZIF má charakter nárokových plateb (tj. označované též jako přímé platby). Jde zejména o přímé zemědělské platby a některá agroenvironmentální opatření.

Tyto prostředky jsou poskytovány automaticky při splnění stanovených podmínek a podle objektivních kritérií (např. výměra půdy, počet zvířat). Správní orgán (tj. v daném případě SZIF) zde nemá prostor rozhodnout, komu podporu poskytne a komu nikoliv. Teleologicky tedy nevzniká prostor pro zvýhodnění konkrétního subjektu, což je právě situace, kterou chce ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů eliminovat.

Značná část prostředků vyplácených přes SZIF, a to zejména pokud jde o přímé zemědělské platby, je plně regulována právem EU a je vázána na jednotná pravidla společné zemědělské politiky. Národní orgány zde neformují základní podmínky podpory,

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 59/2025 – 98 ze dne 12. září 2025, bod III. právní věty

ale především administrují systém stanovený na evropské úrovni, popřípadě jej dotváří pouze v omezené míře. Teleologicky je tedy možnost politického ovlivnění na národní úrovni v podstatě vyloučena, což oslabuje důvod pro aplikaci zákazu. Dotace, které mělo ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů primárně na mysli, mají zpravidla charakter projektových nebo investičních podpor, poskytovaných na základě výběru mezi více žadateli. Naopak podpory vyplácené prostřednictvím SZIF zejména v případě přímých plateb představují plošné kompenzační platby zemědělcům jakožto nástroj stabilizace zemědělských příjmů. Nejde tedy o alokaci veřejných prostředků mezi soutěžící projekty, ale o systémovou podporu celého sektoru. Možnost ovlivnění rozhodování o těchto platbách je tedy v případě veřejného funkcionáře prakticky vyloučena a účelem přijetí předmětné právní normy nebylo postižení těchto přímých plateb. Současně je však třeba tento závěr formulovat a zejména vnímat zdrženlivě. Z relevantní judikatury plyne spíše preference široce ochranného výkladu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, a to i přes existenci interpretačního východiska, podle něhož je omezující veřejnoprávní úpravu, zasahující do základních práv a svobod, třeba vykládat doslovně, resp. nikoli rozšiřujícím způsobem.⁸

Dále je zde podstatná ta skutečnost, že u prostředků vyplácených podle ZoSZIF konkrétní rozhodnutí činí specializovaný platební orgán a rozhodování je vysoce formalizované a kontrolované systémem EU. I z tohoto důvodu tedy není splněn předpoklad ovlivnění rozhodování, který norma sleduje.

Uvedené lze shrnout tak, že Prostředky poskytované prostřednictvím SZIF mají často nárokový charakter, pevně stanovené podmínky podle práva EU a minimální prostor pro rozhodovací uvážení. **Zákaz podle ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů byl zamýšlen především pro diskreční dotační programy**, nikoli pro plošné nárokové podpory administrativně vyplácené v rámci společné zemědělské politiky. Zejména v případě přímých plateb zemědělcům (nárokových dotací) je tudíž v rozporu s účelem a cílem ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů jeho uplatnění na tento druh podpory.

2.4 Systematický výklad

Systematickým výkladem se rozumí zasazení posuzovaného ustanovení do širšího normativního okolí a systematické zařazení v rámci právního řádu. Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů je součástí hlavy III., která nese označení „Omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi“. Hlavním cílem těchto ustanovení je zabránit situaci, kdy by veřejný funkcionář mohl zneužít své funkce k získání prospěchu pro své osobní zájmy, a zároveň vymezit neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými aktivitami. Systematicky je však třeba ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů vykládat nejen v rámci dané hlavy, ale i v návaznosti na obecný princip vyjádření v ustanovení § 3 tohoto zákona, podle něhož je veřejný funkcionář povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Právě k tomuto širšímu systematickému výkladu se přihlásil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. března 2025, č.j. 10 A 92/2024–97, kdy uvedl, že účel ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů vyplývá

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 59/2025 – 98 ze dne 12. září 2025

i z ustanovení § 3 téhož zákona. Na rozdíl od všech ostatních ustanovení ZSZ § 4a, § 4b a § 4c nesměřují vůči veřejnému funkcionáři, ale vůči soukromému subjektu – podnikateli.

Klíčovým vztahem je propojení ustanovení § 4c s § 4, § 4a a § 4b zákona o střetu zájmů, kdy dohromady tyto paragrafy tvoří jeden širší celek omezení kladený na veřejného funkcionáře. Ustanovení § 4 zákona o střetu zájmů stanovuje obecná omezení podnikání a postavení veřejného funkcionáře. Na tento paragraf navazují specifická omezení ustanovení § 4a, § 4b a § 4c. Ustanovení § 4c je systematickým doplněním ustanovení § 4b, kdy tyto dva paragrafy sledují obdobný cíl, tedy zabránění přístupu firem spojených s veřejným funkcionářem či osobou jím ovládanou, kteří vlastní alespoň 25% podíl v takovéto firmě, k veřejným prostředkům, konkrétně zabránění přístupu k veřejným zakázkám, dotacím a investičním pobídkám. Ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů vylučuje společnosti, ve kterých má veřejný funkcionář nebo jím ovládaná osoba alespoň 25 % podíl z účasti na veřejných zakázkách.

Veřejné zakázky jsou ovšem ze své podstaty nenárokového charakteru, neboť neexistuje právní nárok na jejich přidělení. Na tomto základě lze systematicky argumentovat tím, že ustanovení § 4b a § 4c byla zamýšlena jako ustanovení mířící především na takové situace, v nichž dochází k výběru příjemce veřejné výhody nebo alespoň k individuálnímu posouzení žádosti. Tato argumentace je silnější zejména ve vztahu k nenárokovým dotacím a investičním pobídkám než ve vztahu k plošným nárokovým platbám vypláceným podle předem stanovených objektivních kritérií

2.5 Historický výklad

Historický výklad právní normy je nadstandardní metoda interpretace, při které hledíme na historický kontext přijetí dané právní úpravy a na úmysl zákonodárce, který tuto úpravu přijímal. Základním dokumentem historického výkladu je zpravidla důvodová zpráva, ve které předkládající vysvětluje účel úpravy a často zachází do myšlenek, které mohou sloužit jako vodítka při interpretaci nejasných ustanovení. Pokud bylo dané ustanovení přidáno pozměňovacím návrhem, pak můžeme nahlédnout například do zápisu ze schůze výboru (byl-li pozměňovací návrh přijat výborem), do odůvodnění pozměňovacího návrhu nebo vyjádření předkládajícího při čtení v Poslanecké sněmovně.

V případě ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů je historický výklad zvláště významný právě proto, že toto ustanovení nebylo součástí původního vládního návrhu zákona/novely v podobě, v jaké bylo nakonec přijato, ale bylo do textu zákona doplněno v průběhu legislativního procesu.

Pokud jde o předmětné ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, lze shrnout, že podle podkladů, které byly dohledány v parlamentních materiálech a stenozáznamech, bylo toto ustanovení spojeno s pozměňovacím návrhem poslance Martina Plíška, předneseným ve druhém čtení. Z rozpravy vyplývá, že poslanec Plíšek výslovně argumentoval tím, že pokud ústavněprávní výbor podpořil návrh, aby se firmy alespoň z 25 % vlastněné členem vlády nemohly účastnit veřejných zakázek, pak „obdobné ustanovení“ má podle něj dopadat i na dotace a investiční pobídky. Ve svém projevu hovořil konkrétně o tom, aby firmy, které alespoň z 25 % vlastní člen vlády, nemohly pobírat tzv. „nenárokové dotace a investiční pobídky“, neboť jde podle něj o stejný princip jako u veřejných zakázek.

Tento legislativní vývoj je pro historický výklad velmi významný. Nasvědčuje totiž tomu, že bezprostřední motivací pro zakotvení ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů nebylo plošně vyloučit jakoukoliv veřejnou podporu plynoucí ekonomicky propojeným společnostem bez ohledu na její povahu, ale zamezit situacím, v nichž existuje rozhodovací prostor a riziko ovlivnění při přidělování veřejných prostředků. Historicky tedy argumentace směřovala primárně k dotacím a investičním pobídkám nenárokové povahy, tedy k těm režimům, v nichž může být úřední či politický vliv relevantní.

Historický výklad tedy poskytuje oporu pro tezi, že zákonodárce měl při přijetí ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů primárně na mysli takové případy poskytování veřejné podpory, které jsou svou povahou obdobné veřejným zakázkám nebo investičním pobídkám, tedy případy spojené s rozhodováním, výběrem, posouzením žádosti či jiným prostorem pro ovlivnění výsledku. Z historických materiálů plyne zcela jednoznačně úmysl předkladatelů plošné nárokové platby poskytované podle předem stanovených objektivních pravidel do věcného rozsahu ustanovení § 4c ZSZ nezahrnovat.

3. EVROPSKÝ ROZMĚR

Vzhledem k tomu, že významná část veřejných prostředků je v členských státech EU poskytována v návaznosti na právo EU, a rovněž s ohledem na to, že ochrana finančních zájmů EU a požadavek nestranného, objektivního a transparentního rozhodování představují společná východiska napříč EU, nelze posouzení české právní úpravy omezit jen vnitrostátní rovinu, ale je třeba ji zasadit rovněž do rámce unijního práva a do širšího kontextu právní regulace v jiných členských státech EU.

3.1 Úprava střetu zájmů na úrovni práva EU

Dne 2. srpna 2018 vstoupilo v platnost Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. 6. 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, OJ L 193, 30. 7. 2018 (dále jen „**Finanční nařízení**“), které v čl. 61 upravuje problematiku střetu zájmů. V současnosti je toto Finanční nařízení nahrazeno přepracovaným nařízením vydaným jako nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2024/2509 ze dne 23. září 2024, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (přepracované znění), s ohledem na rozhodné období pro účel tohoto posouzení pracujeme s textem původního Finančního nařízení.

Podle čl. 61 Finančního nařízení platí následující:

„1. Účastníci finančních operací ve smyslu kapitoly 4 této hlavy a jiné osoby, včetně vnitrostátních orgánů na všech úrovních, podílející se na plnění rozpočtu v přímém, nepřímém a sdíleném řízení, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole, se zdrží jakéhokoli jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy Unie. Přijmou rovněž vhodná opatření, která u funkcí v rámci jejich

odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů.

2. Případné riziko střetu zájmů týkající se zaměstnance vnitrostátního orgánu přednese tento zaměstnanec svému přímému nadřízenému. Případné riziko střetu zájmů týkající se zaměstnance, na něhož se vztahuje služební řád, přednese tento zaměstnanec příslušné pověřené schvalující osobě. Příslušný přímý nadřízený nebo pověřená schvalující osoba písemně potvrdí, zda střet zájmů existuje. Je-li zjištěn střet zájmů, zajistí orgán oprávněný ke jmenování nebo příslušný vnitrostátní orgán, aby dotčený zaměstnanec ukončil veškerou činnost v dané věci. Příslušná pověřená schvalující osoba nebo příslušný vnitrostátní orgán zajistí, aby byly učiněny veškeré další vhodné kroky v souladu s platným právem.

3. Pro účely odstavce 1 ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného přímého či nepřímého osobního zájmu ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby podle odstavce 1.“

Jednání, které může představovat střet zájmů ve smyslu shora uvedeného čl. 61 upravuje čl. 32 Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie, a to následovně (nařízení používá termín „jednání“, jež může být ovlivněno střetem zájmů):

- a) poskytnutí sobě nebo jinému neoprávněných přímých nebo nepřímých výhod;*
- b) odmítnutí poskytnout příjemci práva nebo výhody, na něž má nárok;*
- c) nepřipustná nebo zneužívající jednání nebo opomenutí uskutečnit nezbytná jednání.*

Další jednání, jež může být ovlivněno střetem zájmů, je takové jednání, jež může narušit nestranný a objektivní výkon povinností určité osoby, např. členství v hodnotícím výboru v zadávacím řízení nebo v řízení o udělení grantu, může-li tato osoba získat z výsledku těchto řízení přímou či nepřímou finanční výhodu.

Výše jsou tedy popsána jednání, ke kterým může vést střet zájmů (resp. které střet zájmů může ovlivnit) – princip fungování střetu zájmů dle Finančního nařízení tudíž spočívá v předcházení situacím, které by ke střetu zájmu mohly vést. Takto ke střetu zájmů přistupuje i Soudní dvůr Evropské unie – podle známého judikátu Soudního dvora Evropské unie *"střet zájmů představuje objektivně sám o sobě vážné narušení, aniž by bylo k jeho kvalifikaci třeba zohledňovat úmysly zúčastněných stran a jejich dobrou víru"* (Ismeri Europa Srl v. Účetní dvůr, rozsudek ze dne 15. června 1999, T-277/97, ECLI:EU:T:1999:124).

Finanční nařízení ve svém článku 61 uvádí, co se rozumí střetem zájmů, ale zároveň dává pokyn, co v případě, kdy by ke střetu zájmů mohlo dojít, má být učiněno. Osoby, které se mohou dostat do střetu zájmů *prijmou rovněž vhodná opatření, která u funkcí v rámci jejich*

odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů.

Na úrovni evropského práva pak střet zájmů podrobněji řeší Sdělení Komise – Pokyny k zabránění střetu zájmů a jeho řešení podle finančního nařízení (2021/C 121/01). Toto sdělení představuje metodický dokument, jehož cílem je usnadnit jednotné uplatňování pravidel o střetu zájmů při plnění rozpočtu Evropské unie podle čl. 61 Finančního nařízení. Smyslem tohoto dokumentu je pomoci orgánům Evropské unie i orgánům členských států předcházet střetům zájmů, včas je identifikovat a účinně řešit, a tím posílit ochranu finančních zájmů Unie a zajistit řádné finanční řízení při nakládání s prostředky z rozpočtu EU. Sdělení má především interpretační a metodický charakter. Vysvětluje pojem střetu zájmů podle finančního nařízení, vymezují okruh osob, na které se tato pravidla vztahují, a popisují povinnosti orgánů zapojených do plnění rozpočtu EU, včetně orgánů členských států, pokud spravují nebo rozdělují prostředky Unie. Dokument dále uvádí typické situace, v nichž může ke střetu zájmů docházet, a poskytuje praktická doporučení pro jeho předcházení, odhalování a řešení, včetně návrhů vhodných preventivních opatření a kontrolních mechanismů. Osoby s potenciálním střetem zájmů mají „oznamovací“ povinnost, na základě jejíhož splnění má být přijato opatření k omezení střetu zájmů. Žádné striktní zákazy však tato právní úprava neobsahuje ani nevyžaduje.

3.2 Srovnání s vybranými zeměmi EU

Při srovnání české právní úpravy s právními řády vybraných členských států Evropské unie nelze vycházet z předpokladu, že v zahraničních právních úpravách bude existovat ustanovení přímo odpovídající ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů. Cílem komparace proto není nalézt doslovný normativní ekvivalent tohoto ustanovení, ale posoudit, jak jednotlivé státy přistupují k otázce střetu zájmů veřejných funkcionářů ve vztahu k veřejným prostředkům, zejména k dotacím, subvencím, státní podpoře či jiným formám veřejného financování.

Pozornost je přitom zaměřena zejména na to, zda a jak právní úpravy spojují majetkovou či personální vazbu veřejného funkcionáře na určitou společnost s omezením možnosti této společnosti získat veřejné prostředky, případně zda tuto problematiku řeší prostřednictvím obecnějších pravidel transparentnosti, oznamovacích povinností nebo neslučitelností funkcí.

3.2.1 Rakousko

Rakouská právní úprava neobsahuje obecnou, jednotně formulovanou definici střetu zájmů odpovídající českému pojetí zákona o střetu zájmů. Pro komparace s českou úpravou je relevantní zejména spolkový zákon o neslučitelnosti a transparentnosti („*Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz*“, „*Unv-Transparenz-G*“), který stanoví pravidla pro výkon veřejných funkcí, neslučitelnost některých postavení a oznamovací povinnosti vybraných veřejných činitelů. Dle § 1 odst. 1 se pak tato pravidla uplatňují mimo jiné na spolkové ministry, státní tajemníky či členy zemských vlád.

Ve vztahu k § 4 ZSZ je podstatných několik ustanovení předmětného zákona, zejména pak preambule, §1, § 2 odst. 1 a odst. 4, § 3 a § 4 odst. 1 (přeloženo):

- **Preambule** Účast členů Národní rady, Spolkové rady a zemských sněmů na profesním, politickém a společenském životě je základem politického rozhodování a patří k jejich úkolům. Výkon povolání, na jehož základě může vzniknout zastupování zájmů, je přípustný, pokud není stanoveno jinak. Udržování kontaktů v obvyklém rozsahu odpovídá demokratickému principu svobodného mandátu.
- **§ 1** Omezení tohoto spolkového zákona se vztahují na: 1. orgány výkonné moci uvedené v čl. 19 odst. 1 B-VG, 2. starosty, jejich zástupce a členy městských senátů ve městech s vlastním statutem, 3. členy Národní rady, Spolkové rady a zemských sněmů.
- **§ 2 odst. 1** Členové spolkové vlády, státní tajemníci, členové zemských vlád (ve Vídni starosta a radní vykonávající funkci), předseda Národní rady, předsedové poslaneckých klubů v Národní radě (v případě jmenování výkonného předsedy tohoto klubu tento) a prezident Účetního dvora nesmějí během výkonu své funkce vykonávat žádné povolání za účelem dosažení zisku.
- **§ 2 odst. 4** Správa vlastního majetku a výkon funkcí v politické straně, v zákonné profesní komoře nebo v dobrovolném profesním sdružení, do něhož byla osoba zvolena, se nepovažují za výkon povolání podle odstavce 1.
- **§ 3 odst. 1** Pokud osoby uvedené v § 2 odst. 1 samy nebo společně s manželem či manželkou vlastní podíl přesahující 25 % na akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným nebo jiném podnikání, nesmějí být tomuto subjektu po dobu výkonu funkce zadávány zakázky spolkem, příslušnou zemí ani podniky pod jejich rozhodujícím vlivem. Příslušný výbor však může udělit výjimku, pokud je jinak zajištěn objektivní výkon funkce.
- **§ 4 odst. 1** Osoby uvedené v § 1 bodech 1 a 2 nesmějí, pokud již toto nevyplývá z § 2 odst. 1, během výkonu své funkce zastávat vedoucí postavení v akciové společnosti, v společnosti s ručením omezeným působící v oblastech bankovníctví, obchodu, průmyslu nebo dopravy, nebo v spořitelně; zejména nesmějí být členy představenstva nebo dozorčí rady akciové společnosti, jednatelem nebo členem dozorčí rady společnosti s ručením omezeným uvedeného typu, ani členem představenstva nebo rady spořitelny, s výjimkou obecních spořitelén podle § 17 odst. 6 zákona o spořitelkách.

Rakouská úprava je české právní úpravě v některých ohledech blízká (například s 25% hranicí z § 3), avšak systematicky je vystavěna odlišně. Nelze ji redukovat pouze na režim transparentnosti a oznamovacích povinností. Vedle nich totiž obsahuje také osobní zákazy výkonu některých funkcí a v § 3 i omezení zadávání veřejných zakázek subjektům, v nichž mají vybraní veřejní funkcionáři významnější majetkovou účast.

Již samotná preambule zákona stanovuje, že určitá míra ekonomické angažovanosti a výkonu své profese je žádoucí a v souladu s demokratickým principem svobodného mandátu. Dle § 2 odst. 4 je správa vlastního majetku zásadně přípustná. Rakouské právo tedy nevychází z předpokladu, že samotné vlastnictví majetku veřejným funkcionářem je bez dalšího nežádoucí, ale soustředí se spíše na situace, v nichž by takové postavení

mohlo ohrozit nestranný výkon funkce nebo důvěru ve veřejnou moc. Stejně tak ani podle české judikatury není držba akcií podnikáním.

Ustanovení § 4 pak upravuje situace, ve kterých již dochází k neslučitelnosti funkcí, a to za předpokladu, že je veřejný funkcionář zároveň ve vedoucím postavení v soukromé společnosti. Tento zákaz se však nevztahuje na všechny osoby, na něž zákon obecně dopadá. Jelikož § 4 odst. 1 odkazuje pouze na osoby uvedené v § 1 bodech 1 a 2, dopadá na orgány výkonné moci podle čl. 19 odst. 1 B-VG a na starosty, jejich zástupce a členy městských senátů ve statutárních městech. Naopak na osoby uvedené v § 1 bodě 3, tedy na členy Národní rady, Spolkové rady a zemských sněmů (tj. členy zákonodárných sborů na spolkové a zemské úrovni), se tento konkrétní zákaz nevztahuje. Ve vztahu k těmto osobám tak rakouská úprava skutečně pracuje ve větší míře s režimem transparentnosti a oznamovacích povinností.

Pro komparaci s ustanovením § 4c ZSZ je však zásadní zejména § 3 rakouského zákona. Ten totiž stanoví majetkový práh 25 % a spojuje jej se zákazem zadání veřejné zakázky dotčenému subjektu. V tomto ohledu je rakouská úprava českému právu bližší, než by se mohlo na první pohled zdát, neboť i ona pracuje s objektivně určenou hranicí majetkové účasti a s právním následkem dopadajícím nikoli jen na funkcionáře samotného, ale i na společnost, v níž má účast.

Současně je však třeba zdůraznit, že rakouská úprava nesměřuje přímo k dotacím, subvencím nebo investičním pobídkám. Právní následek podle § 3 se vztahuje na zadávání veřejných zakázek (Aufträge), nikoli obecně na všechny formy veřejné finanční podpory. Proto nelze bez dalšího tvrdit, že rakouské právo upravuje totéž co § 4c ZSZ; přesnější je tvrzení, že obsahuje částečně obdobný mechanismus pro oblast veřejných zakázek, nikoli však přímý zákaz poskytnutí dotace společnosti z důvodu majetkové účasti veřejného funkcionáře.

Ve srovnání s českým § 4c ZSZ tedy rakouské právo nepředstavuje doslovný ekvivalent, avšak představuje významný komparativní příklad. Ukazuje totiž, že i v jiném členském státě existuje model, který při dosažení určité majetkové hranice spojuje postavení veřejného funkcionáře s omezením přístupu dotčené společnosti k určité formě veřejného plnění. Rozdíl spočívá zejména v tom, že rakouská úprava míří na veřejné zakázky a současně připouští výjimku udělenou příslušným výborem, zatímco český § 4c ZSZ je konstruován jako přímý zákaz poskytnutí dotace nebo investiční pobídky.

3.2.2 Španělsko

Ve španělském právu je pro posuzovanou otázku relevantní zejména zákon č. 3/2015 ze dne 30. března, kterým se upravuje výkon vedoucí funkce v generální státní správě, který upravuje výkon funkcí v rámci státní správy. Podle čl. 1 odst. 2 písm. a) se tento zákon vztahuje mj. také na členy vlády a státní tajemníky.

Pro komparaci s § 4 ZSZ je klíčový zejména čl. 14 odst. 1 tohoto zákona. Ten stanoví (přeloženo):

„Vysocí úředníci nesmějí mít, ať už přímo nebo prostřednictvím třetí osoby, přímé či nepřímé podíly přesahující deset procent ve společnostech, pokud

*mají uzavřeny **dohody nebo smlouvy jakéhokoli druhu s veřejným sektorem na státní, regionální nebo místní úrovni, nebo pokud tyto společnosti přijímají dotace od jakékoli veřejné správy.***

Pro účely tohoto článku se za zprostředkovatele považuje fyzická nebo právnická osoba, která jedná jménem vyššího úředníka.

Ustanovení předchozího odstavce se použijí i v případě, kdy je společnost, na níž se podílejí, subdodavatelem jiné společnosti, která má smlouvy jakékoli povahy se státním, regionálním nebo místním veřejným sektorem, za předpokladu, že k subdodávce došlo u žadatele smlouvy, tj. u správy, v níž vysoký úředník poskytuje služby, a v souvislosti s předmětem této smlouvy.

V případě, že k příčině popsané v předchozím odstavci došlo neočekávaně, musí vyšší úředník informovat Úřad pro střet zájmů, který musí informovat o opatřeních, která mají být přijata k zajištění objektivit ve veřejném jednání.“

Španělská úprava je českému ustanovení § 4c ZSZ velmi blízká. Stejně jako české právo vychází z předem stanoveného majetkového prahu, výslovně postihuje i nepřímé držení účasti a spojuje střet zájmů s účastí ve společnostech, které čerpají veřejné prostředky, včetně dotací. Nepřímá účast je však konstruována toliko na bázi zprostředkování, tj. jednání jménem veřejného funkcionáře, nikoli na bázi ovlivnění ve smyslu českého zákona o obchodních korporacích.

Současně je však třeba vymezit rozdíl v legislativní technice, resp. úpravě. Český § 4c ZSZ je konstruován jako zákaz poskytnout dotaci nebo investiční pobídku určité obchodní společnosti. Naproti tomu španělská úprava míří primárně na samotného veřejného funkcionáře a zakazuje mu držet kvalifikovanou majetkovou účast ve společnostech, které mají vazbu na veřejné zakázky nebo pobírají subvence. Česká úprava tak pracuje především z pohledu poskytovatele veřejných prostředků, zatímco španělská z pohledu neslučitelnosti veřejné funkce s určitým majetkovým postavením.

Významný je rovněž rozdíl v nastavení majetkového prahu. Zatímco české právo pracuje s hranicí alespoň 25 % účasti společníka, španělský zákon stanoví hranici více než 10 %. Španělská úprava je v tomto směru přísnější. Na druhou stranu je však česká úprava specifitější v tom, že výslovně váže zákaz právě na samotný akt poskytnutí dotace či investiční pobídky.

Nelze rovněž opominout skutečnost, že španělská právní úprava obsahuje také např. zákon č. 19/2013 o transparentnosti, přístupu k veřejným informacím a řádné správě věcí veřejných, z čehož lze usoudit, že problematika transparentnosti a s tím související témata – jako je právě např. střet zájmů – jsou ve Španělsku detailně řešena.

Lze tedy uzavřít, že španělská úprava představuje možný komparátor českého ustanovení § 4c ZSZ, přičemž potvrzuje, že v evropském právním prostoru existují modely, které výslovně spojují střet zájmů veřejného funkcionáře s majetkovou účastí ve společnosti čerpající veřejné prostředky. Současně však nejde o doslovný ekvivalent českého ustanovení.

3.2.3 Německo

Německá právní úprava neobsahuje obecnou definici střetu zájmů ani zvláštní úpravu, která by byla přímo obsahově srovnatelná s ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů. Namísto toho pracuje s jednotlivými dílčími mechanismy, které mají riziko střetu zájmů omezovat, zejména prostřednictvím pravidel transparentnosti, oznamovacích povinností a omezení souběhu některých funkcí či činností.

V tomto směru lze poukázat například na ustanovení § 49 zákona o poslancích, podle něhož jsou členové Spolkového sněmu povinni při jednání výborů oznámit osobní zájmy, mají-li na projednáváné věci finanční zájem. Ustanovení § 49 zákona o poslancích stanoví (přeloženo):

„§ 49 – Poslanec Spolkového sněmu, který je za úplatu činný ve věci, k níž převzal ve výboru Spolkového sněmu nebo uvnitř poslaneckého klubu zpravodajství, je povinen před projednáváním ve výboru tuto skutečnost oznámit, existuje-li konkrétní současné nebo budoucí propojení zájmů. Ostatní poslanci Spolkového sněmu, kteří se účastní jednání výboru a jsou za úplatu činní ve věci, jež je projednávána, jsou povinni konkrétní propojení zájmů oznámit, pokud již nevyplývá z údajů zveřejněných podle § 47. Tyto údaje se sdělují předsedovi výboru a zaznamenávají se v doporučení usnesení výboru.“

Takové ustanovení však sleduje především transparentnost a kontrolovatelnost rozhodovacího procesu. Nejedná se tedy o zákaz majetkové účasti veřejného funkcionáře ve společnosti, ani o omezení vztahující se přímo k poskytování dotací.

Pro úplnost je však vhodné dodat, že ve vztahu k členům spolkové vlády obsahuje německé právo i přímější osobní omezení. Podle § 5 Bundesministergesetz nesmějí členové spolkové vlády vedle svého úřadu vykonávat jiné placené veřejné funkce, živnost ani povolání a po dobu výkonu funkce nesmějí být ani členy představenstva, dozorčí rady nebo správní rady podniku zaměřeného na zisk; zčásti jsou možné výjimky. Ani tato úprava však nespojuje zákaz s poskytováním dotací společnosti, v níž má veřejný funkcionář majetkovou účast.

V oblasti dotací je v německém právním řádu rozhodující zejména tzv. „Bundeshaushaltsordnung“, tedy zákon o federálním rozpočtu, konkrétně ustanovení § 23 a § 44 tohoto zákona, která stanoví (přeloženo):

„§ 23 – Výdaje a závazková zmocnění na plnění poskytovaná subjektům mimo spolkovou správu za účelem naplnění určitých cílů (dotace) mohou být rozpočtovány pouze tehdy, má-li federace na plnění těchto cílů těmito subjekty významný zájem, který bez dotací nelze uspokojit vůbec nebo ne v potřebném rozsahu. Dotace poskytované na základě rozhodnutí Spolkového sněmu zpravidla splňují podmínky uvedené ve větě první.“

„§ 44 odst. 1 – Dotace lze poskytovat pouze za podmínek uvedených v § 23. Současně musí být stanoveno, jak se prokáže použití dotace k určenému účelu. Dále musí být upraveno oprávnění příslušného orgánu nebo jím pověřených osob provést kontrolu.“

Tato ustanovení stanoví podmínky a pravidla, za nichž lze poskytovat dotace subjektům stojícím mimo státní správu. Podle ustanovení § 23 je takový postup možný tehdy, jestliže na plnění sledovaného účelu těmito subjekty existuje významný federální zájem, který by bez poskytnutí dotace nebylo možné naplnit, popřípadě ne v potřebném rozsahu. Ani zde však zákon nespojuje poskytování dotací s majetkovou účastí veřejného funkcionáře v dotované společnosti.

Ve srovnání s českou úpravou je tedy patrné, že německé právo nevytváří přímou vazbu mezi postavením veřejného funkcionáře a způsobilostí obchodní společnosti získat veřejnou podporu. Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů naproti tomu formuluje konkrétní zákaz poskytnout dotaci nebo investiční pobídku obchodní společnosti za zákonem stanovených podmínek. Německý přístup je v tomto ohledu podstatně obecnější a ponechává řešení možných kolizí spíše na obecných pravidlech transparentnosti a řádného výkonu veřejné funkce.

Německou úpravu tak nelze považovat za blízký ekvivalent ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů. Spíše lze poukázat na odlišný způsob regulace, v němž je prevence střetu zájmů rozložena do obecnějších institutů veřejného práva, nikoli soustředěna do zvláštního zákazu vztahujícího se k dotacím poskytovaným obchodním společnostem.

3.2.4 Polsko

V Polsku je pro posuzovanou otázku klíčový zákon o omezení výkonu hospodářské činnosti osobami vykonávajícími veřejné funkce z roku 1997 (tzv. **protikorupční zákon**). Hlavním cílem zákona je zabránit korupci u osob vykonávajících veřejné funkce a potírat korupci na nejvyšších úrovních veřejné moci zastavením vzájemného ovlivňování veřejné moci a podnikatelské sféry; obecná definice střetu zájmů však v polské právní úpravě neexistuje. Pro úplnost je vhodné dodat, že představitelé výkonné moci jsou dle čl. 12 protikorupčního zákona povinni podávat písemná oznámení o výhodách poskytnutých jim nebo jejich manželům; tato oznámení jsou zveřejňována v tzv. Rejstříku výhod, v němž se uvádějí informace o placených funkcích ve veřejné správě i soukromém sektoru, účast v orgánech obchodních korporací, nadací, družstev (a to i když z titulu těchto funkcí nedošlo k žádnému peněžitému plnění), dále také dary přijaté od tuzemských nebo zahraničních subjektů, pokud jejich hodnota přesahuje 50 % nejnižší mzdy platné pro zaměstnance, ostatní výhody přesahující výše uvedenou hodnotu apod.

Pro polskou úpravu je charakteristické, že se zaměřuje zejména na osobu veřejného funkcionáře, nikoliv na zákaz poskytnout veřejnou podporu konkrétní společnosti. Zásadním je čl. 4 protikorupčního zákona, který stanoví, že předseda vlády a ministři v zásadě nemohou být členy představenstev, dozorčích nebo kontrolních orgánů v obchodních korporacích, nadacích s podnikatelskou činností nebo družstev. Nemohou vykonávat ani jiné funkce v obchodních korporacích a mj. vlastnit v obchodních společnostech více než 10 % akcií nebo podílů představujících více než 10 % základního kapitálu – v každé z těchto společností. Předmětná část čl. 4 protikorupčního zákona zní takto (přeloženo):

„Osoby uvedené v člancích 1 a 2 nesmějí během výkonu funkcí nebo zastávání pozic, o nichž se v těchto ustanoveních hovoří:

.....

5) v obchodních společnostech vlastnit více než 10 % akcií nebo podílů představujících více než 10 % základního kapitálu – v každé z těchto společností;...

Čl. 1 protikorupčního zákona zároveň stanoví, že:

„Zákon stanoví omezení týkající se podnikání osob zastávajících vedoucí státní funkce ve smyslu předpisů o odměňování osob zastávajících vedoucí státní funkce.“

Polská úprava je českému ustanovení § 4c ZSZ blízká především technikou majetkové hranice, nikoliv však samotnou konstrukcí zákazu. Stejně jako české právo pracuje s předem stanovenou procentní majetkovou hranicí. Ostatně právě na polskou 10 % hranici výslovně upozornil i Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. února 2020, když ji použil jako příklad úpravy, která je české koncepci blízká, ale současně v praxi vyvolala více sporů.

Zásadním rozdílem je to, že ustanovení § 4c ZSZ je konstruováno jako zákaz poskytnout dotaci nebo investiční pobídku určité obchodní společnosti, kdežto polská úprava je postavena na zákazu, aby veřejný funkcionář držel určitou majetkovou účast ve společnosti. Polská úprava tedy neřeší přímým způsobem samotný akt poskytnutí veřejné podpory, nýbrž její konstrukce má vést k předcházení střetu zájmů prostřednictvím osobních omezení a transparentnosti.

Polská právní úprava představuje významný komparativní příklad především z hlediska použití objektivního majetkového limitu a z hlediska propojení omezení veřejných funkcionářů. Současně však nejde o doslovný ekvivalent českého ustanovení, neboť polské právo neformuluje pravidlo jako zákaz poskytnout dotaci určité společnosti, ale jako soubor zákazů a omezení dopadajících přímo na samotného veřejného funkcionáře.

3.2.5 Chorvatsko

Problematika střetu zájmů je v Chorvatsku upravena v zákoně č. 143/2021 o předcházení střetu zájmů. Nejpodstatnější jsou pak pro naše posouzení články 20 odst. 1 a 21 odst. 1 s definicí z článku 5 odst. 1, bodu 4 (přeloženo):

- **Čl. 5 odst. 1, bod 4** *Jednotlivé pojmy používané v tomto zákoně mají následující význam: obchodní vztah vztah týkající se smluv o veřejných zakázkách, kupních a nájemních smluv, státních podpor a jiných forem přímého získávání prostředků od orgánů veřejné moci, koncesí, koncesních povolení a smluv o veřejně-soukromém partnerství, s výjimkou státních podpor v případě přírodních katastrof;*
- **Čl. 20 odst. 1** *Obchodní subjekt, v němž má povinný 5 % nebo více podílů ve vlastnictví, nemůže vstoupit do obchodního vztahu s orgánem veřejné moci, v němž povinný vykonává funkci, ani nesmí být členem sdružení nabízejících nebo subdodavatelem v tomto obchodním vztahu.*

- **Čl. 20 odst. 2** *Stejný zákaz se vztahuje i na obchodní subjekt, v němž má 5 % nebo více podílů ve vlastnictví člen rodiny povinného, pokud tento podíl získal od povinného v období nejvýše dvou let před jeho jmenováním nebo zvolením do veřejné funkce až do jejího skončení.*
- **Čl. 21 odst. 1** *Pokud orgán, v němž povinný vykonává veřejnou funkci, vstupuje do obchodního vztahu s obchodním subjektem, v němž člen rodiny povinného vlastní 5 % nebo více podílů, je povinný o tom včas informovat Komisi.*

Chorvatská úprava je té české v mnohém podobná a jako jedna z mála evropských úprav explicitně zakazuje poskytování finanční podpory společnostem částečně vlastněným veřejnými funkcionáři. V některých ohledech je pak dokonce přísnější než český ZSZ, zejména v tom, že pro vyloučení z podpor postačuje finanční podíl funkcionáře ve výši 5 % namísto českých 25 %.

V zásadních ohledech je však tato úprava také mírnější. Pro vyloučení z finančních podpor je totiž klíčové skutečné přímé vlastnictví. Pokud jde o podíly členů rodiny, chorvatská úprava rozlišuje dvě situace. Jednak čl. 20 odst. 2 dopadá na případy, kdy člen rodiny vlastní alespoň 5% podíl, který na něj přešel od povinného v období dvou let před nástupem do funkce až do skončení jejího výkonu; v takovém případě se uplatní zákaz vstoupit s dotčeným orgánem veřejné moci do smluvního či jiného majetkového vztahu, zejména do vztahu založeného veřejnou zakázkou, státní podporou, koncesí nebo jinou formou přímého získávání prostředků od orgánu veřejné moci. Vedle toho čl. 21 odst. 1 upravuje případy, kdy orgán veřejné moci, v němž povinný vykonává funkci, vstupuje do takového vztahu se subjektem, v němž člen rodiny vlastní alespoň 5% podíl; tehdy vzniká povinnému oznamovací povinnost vůči Komisi.

Chorvatská úprava současně vychází z toho, že rozhodný je samotný vlastnický podíl v dotčeném obchodním subjektu. Vedle toho zákon samostatně upravuje i výkon práv spojených s tímto podílem a omezuje možnost povinného tato práva osobně vykonávat nebo prostřednictvím nich ovlivňovat obchodní subjekt. Převod výkonu těchto práv na jinou osobu tedy nepůsobí na existenci omezení spojených se samotným podílem.

Aplikace těchto pravidel je rovněž omezena pouze pro vztahy veřejného funkcionáře s orgánem veřejné moci, ve kterém veřejný akcionář působí.

3.2.6 Slovensko

Na Slovensku upravuje střet zájmů ústavní zákon č. 357/2004 Z. z., o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, pričom už samotná koncepcie toho, co je sřetem zájmů, je od české úpravy odlišná (přeloženo):

- **Článek 3 odst. 4** *Rozporem zájmu je pro účely tohoto zákona skutečnost, kdy veřejný funkcionář při výkonu své funkce upřednostní osobní zájem před zájmem veřejným.*
- **Článek 4 odst. 2, písm. a)** *Veřejný funkcionář se musí při výkonu své funkce zdržet všeho, co může být v rozporu s tímto ústavním zákonem. Pro tento účel veřejný funkcionář nesmí a) využívat svou funkci, pravomoci z ní vyplývající a informace získané při jejím výkonu nebo v souvislosti s jejím výkonem pro zisk*

výhod ve svůj prospěch, ve prospěch osob jemu blízkých či jiných fyzických nebo právnických osob; to se nevztahuje na činnosti, které vyplývají veřejnému funkcionáři z výkonu jeho funkce,

Porovnáme-li institut střetu zájmů vymezený ve výše uvedených člancích s českým ustanovením § 3 ZSZ, zjistíme, že mezi nimi existuje jeden klíčový rozdíl. Zatímco již samotná možnost, že výkon funkce veřejného funkcionáře může být ovlivněn jeho osobním zájmem. Ačkoliv v článku 5 zákona o ochraně veřejného zájmu při výkonu funkcí veřejných funkcionářů nalezneme ustanovení, která zakládají neslučitelnost funkce veřejného funkcionáře s některými funkcemi, zaměstnáními a činnostmi, ta se podobají spíše našemu ustanovení 6 ZSZ. Obdobu ustanovení § 4 ZSZ, která by omezovala přístup k dotacím firmám, v nichž má veřejný funkcionář podíl, však ve slovenské úpravě nenalezneme.

4. DALŠÍ ASPEKTY APLIKACE § 4C ZÁKONA O STŘETU ZÁJMŮ

4.1 Problematika ochrany legitimního očekávání

Správní právo v oblasti dotací obsahuje některé specifické aspekty, které dotvořila judikatura správních soudů, ale i Ústavního soudu. Jsou zde zejména dva stěžejní aspekty. Tím prvním je nenárokovost dotace, kdy podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech není právní nárok na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Druhým aspektem je pak princip legitimního očekávání jakožto jeden ze základních principů správního práva.

Pokud jde o první aspekt nenárokovosti dotace, je nutné poukázat na princip prosazený v judikatuře, který uznává, že při splnění podmínek pro poskytnutí podpory, kdy je zároveň rozhodnuto o poskytnutí dotace, nárok na podporu ve skutečnosti existuje⁹. Nelze tedy svévolně neposkytnout dotaci v případě, kdy žadatel veškeré formální i procesní podmínky pro poskytnutí dotace splnil.

Zároveň se zde projevuje princip legitimního očekávání, jakožto jeden ze základních principů správního i ústavního práva a jakožto projev právního státu a širšího principu právní jistoty. Ústavní soud ve svém nálezu pod sp. zn. I. ÚS 420/09 k tomuto principu uvedl:

„Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo. Jak již v minulosti Ústavní soud několikrát konstatoval, neopomenutelnou komponentou principu právní jistoty je předvídatelnost práva a legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky“.

Obdobně odborná právní literatura uvádí:

⁹ Srov. například rozhodnutí NSS ze dne 17. ledna 2013, sp. zn. 7 As 173/2012.

"Jedním ze základních znaků a předpokladů právního státu a zároveň právní jistoty jako jednoho z jeho atributů je takové uspořádání státu, v němž každý, fyzická osoba i osoba právnická, může mít důvěru v právo." (Knapp, V. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 205).

Význam předvídatelnosti práva (tj. princip legitimního očekávání) jako základní hodnoty právního řádu zdůrazňuje ve své judikatuře také Evropský soud pro lidská práva (např. ESLP ve věci *Rekvényi proti Maďarsku*, 1999, *Feldek proti Slovensku*, 2001).

Princip legitimního očekávání a nárokovost dotace nicméně lze nalézt i v judikatuře, která se přímo týká poskytování dotací. V rozsudku NSS č.j. 8 Ans 4/2013-44 ze dne 30.6.2014, v němž NSS rozhodoval o kasační stížnosti žalovaného Ministerstva průmyslu a obchodu proti žalobě na nečinnost se uvádí:

„rozhodnutí o poskytnutí dotace není samo o sobě titulem k vyplacení dotace. Takové představuje ze strany stěžovatele závazný příslib, že stěžovatel užije své volné správní uvážení ohledně poskytnutí dotace určitým způsobem, tj. že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek. Pokud by však za této situace příjemce splnil všechny požadované podmínky a stěžovatel dotaci nevyplatil, dopustil by se stěžovatel nezákonného zneužití správního uvážení.“

Nevyplacení části dotace podle citovaného rozhodnutí NSS *„nepochybně zasahuje do právní sféry žalobce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k příslibené dotaci, alespoň pokud jde o tu část, kterou se poskytovatel rozhodl nevyplatit.“*

NSS v této věci dospěl k závěru, že k nevyplacení dotace nedochází bez příčiny, **nýbrž na základě rozhodnutí, kterému předchází správní úvaha**. V této věci NSS posuzoval případ dotace, na kterou se vztahovalo ustanovení § 14 ZoRP (tj. dotaci, která byla dle ustanovení § 14 odst. 1 ZoRP nenároková).

Výše uvedené je možné shrnout tak, že z platné právní úpravy a existující judikatury lze dovodit, že na poskytnutí dotace, při splnění veškerých podmínek požadovaných právními předpisy a pravidly stanovenými poskytovatelem dotace (to je zejména rozhodnutí o poskytnutí dotace či smlouva, na základě které se dotace vyplácí), existuje právní nárok a že stát je při rozhodování o dotacích vázán principem legitimního očekávání. Tímto nicméně není dotčeno obecné pravidlo vyjádřené v ZoRP, že na dotaci není právní nárok - tj. nárok vzniká teprve splněním veškerých pravidel, něco jako "obecný" nárok na dotaci neexistuje.

Princip legitimního očekávání je v případě uplatnění zákazu poskytnutí dotace podle ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů zcela zásadní, neboť pokud byly dotace/přímé platby ze strany SZIF poskytnuty i přijaty příjemcem v dobré víře, příjemce mohl legitimně očekávat, že dotace jsou přijaty po právu. Tj. bylo o nich rozhodnuto příslušným správním orgánem a příjemce dotace tudíž mohl očekávat, že dotace jsou přijaty po právu. Výklad, podle kterého tomu tak není, podle našeho názoru bude narážet i na základní zásady právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zejména na další principy, a to právní jistoty a předvídatelnosti práva a ochrany práv nabytých v dobré víře. Správní orgány by měly při výkladu právní úpravy střetu zájmů v souvislosti s poskytováním dotací tyto principy

respektovat a šetřit v maximální míře zájmy toho, kdo případné dotace v dobré víře obdržel. Máme za to, že tyto principy by se pak měly promítnout rovněž do rozhodování.

S tím souvisí i právní princip šetření zájmu adresáta správního aktu, princip *in dubio pro reo*, který míří spíše do minulosti – tj. k případům, kdy by mělo být přistoupeno k případnému vymáhání již proplacené dotace. Důležitým aspektem je to, že k ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů donedávna neexistovala soudní rozhodovací praxe, a výklad tohoto ustanovení je tudíž stále nejasný a sporný. V této souvislosti lze například odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, ve kterém ÚS uvádí následující:

„Nová právní úprava v oblasti veřejného práva nesmí v právním státě působit zpětně k újmě základních práv a svobod (principiální zákaz retroaktivity). Pro změnu aplikační praxe platí mutatis mutandis totéž, co pro změnu psaného práva. Při faktické změně regulace musí (ten, kdo změnu provádí) „zohledňovat dosavadní právní stav a změny musí provádět citlivě ... jde ... o to, aby ... neignoroval, že adresáti norem své chování po delší dobu přizpůsobovali požadavkům odlišného obsahu.“ (srov. bod 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/04, Sbírka rozhodnutí, svazek 41, nález č. 125, vyhlášen pod č. 409/2006 Sb.).“

Umožňuje-li zákon různý výklad, není přirozeně možné takovouto možnost využít k obcházení zákona. Například Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27.10.2004, č. j. 6 A 126/2002-27 uvedl, že také *„trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněn přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu.“* Jakékoliv pochybnosti tedy musí být vykládány ve prospěch subjektu, kterému hrozí sankce. Byť v případě případného vymáhání vyplacené dotace nejde přímo o sankci ve formálním smyslu, výklad právní normy může mít velmi negativní dopad do právní sféry této skupiny. Z toho důvodu by mělo být přistoupeno ke shora uvedeným výkladovým principům.

V obdobném duchu se rovněž vyjádřil ve svém nálezu Ústavního soud dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06:

„V právním státě je třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. in 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Pravidlo in dubio pro libertate je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má např. podobu pravidla in dubio mitius nebo pravidla in dubio pro reo.“

V tomto nálezu Ústavní soud připomněl význam obecné zásady právní *in dubio pro libertate*, která ve správním právu mívá zejména podobu *in dubio mitius*, tj. v pochybnostech mírněji. Na základě této zásady nelze nejasným a nejednoznačným ustanovením zákona přisuzovat význam pro soukromoprávního adresáta právní normy méně výhodný. V nálezu ze dne 15. 12. 2003 sp. zn. IV. ÚS 666/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 31, nález č. 145) Ústavní soud uvedl, že za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny) a zřejmě obdobně i jiných plnění vůči státu (ostatně případné vratky dotací jsou vymáhány v daňovém řízení), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod, tedy v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*) (shodně viz nálezy sp. zn. III. ÚS 667/02 ze dne 11. 3. 2004, Sbírka rozhodnutí, svazek 32, nález č. 39, či sp. zn. I. ÚS 621/02 ze dne 19. 8. 2004, Sbírka rozhodnutí, svazek 34, nález č. 115).

4.2 Problematika vymáhání poskytnutých dotací

S problematikou aplikace ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů souvisí i problematika případného vymáhání prostředků poskytnutých SZIF, pokud by byly poskytnuty v rozporu s tímto ustanovením.

Předně je třeba zdůraznit, že k otázce vymáhání vrácení dotací/plateb poskytnutých v rozporu s ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů dosud neexistuje relevantní judikatura, protože zde nejde o standardní postup, kdy dochází k porušení podmínek poskytnuté dotace nebo platby ze strany příjemce, ale o specifický případ, kdy příjemce je ve střetu zájmů ve smyslu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů. V tomto případě zde bude rozdílná především ta skutečnost, že nebude zřejmě možné prokázat jakékoliv porušení podmínek podpory ze strany žadatele v souvislosti s ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů. Žadatel ve své žádosti/jednotné žádosti neuváděl ohledně střetu zájmů žádné nepravdivé informace, nic nezamlčoval a dotaci či přímé platby obdržel na základě takto bezvadné žádosti. Není tak vyloučeno, že porušení zákona by bylo v případě vymáhání prostředků shledáno na straně SZIF.

Každý druh dotace je však potřeba posuzovat zvlášť, neboť dotace jsou poskytovány podle různých právních předpisů (národních i evropských). Primárně je potřeba určit, jaký orgán je k vymáhání dotace příslušný, což nelze obecně zodpovědět.

Pokud jde o samotný způsob případného vymáhání prostředků (dotací, přímých plateb), ZoSZIF obsahuje poměrně ucelenou úpravu postupu v ustanovení § 11a, čímž se poměrně zásadně liší například od zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, který takovou úpravu vůbec neobsahuje.

Podle ustanovení § 11a, odst. 1, 2 a 3 ZoSZIF platí následující:

(1) V případě neoprávněné platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie postupuje Fond podle přímo použitelného předpisu

Evropské unie a podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení.

(2) V případě neoprávněné platby dotace poskytnuté výhradně z národních zdrojů postupuje Fond podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení.

(3) Lhůta pro vrácení dotace činí 60 dnů od doručení rozhodnutí Fondu příjemci dotace.

Tato ustanovení tedy dávají SZIF nástroj pro vrácení nesprávně vyplacené dotace či platby. Podmínkou přitom je, že se musí jednat o neoprávněně vyplacenou částku bez ohledu na to, co je důvodem této neoprávněnosti. Tento postup podle ust. § 11a se přitom použije jak na dotace, tak i na přímé platby. Výjimkou je ustanovení § 11a odst. 8 ZoSZIF pro prostředky, které jsou úplně nebo částečně kryty prostředky obdrženými z Národního fondu a jedná se o jejich neoprávněné použití nebo zadržení – vymáhání těchto prostředků v případě jejich neoprávněného použití či zadržení má režim porušení rozpočtové kázně a vymáhají se podle ZoRP (k tomu podrobněji dále).

Je nutno zdůraznit, že podmínkou vymáhání je nejprve zrušení právního titulu, na jehož základě byla dotace poskytnuta (tj. rozhodnutí nebo smlouva), a to podle pravidel odlišných od pravidel vymáhání dotací.

Vzhledem k tomu, že ZoSZIF nestanoví další podmínky pro vrácení plateb než to, že se jedná o platbu neoprávněně vyplacenou (tj. buď podmínky pro vyplacení splněny nebyly, nebo výše platby byla vypočtena nesprávně), máme za to, že tyto podmínky zahrnují i porušení ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, neboť i v tomto případě jde o neoprávněnou platbu (tj. platbu poskytnutou v rozporu s ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů). ZoSZIF dále v ustanovení § 11a odst. 2 uvádí, že řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení. Promlčecí doba (v daném případě jde spíše o prekluzi, byť ve správním právu se tato terminologie běžně nepoužívá) je desetiletá a počíná běžet okamžikem vyplacením neoprávněné platby příjemci.

Jak bylo zmíněno již výše, prostředky poskytnuté (i částečně) z Národního fondu mají odlišný režim vymáhání, pokud došlo k jejich neoprávněnému použití či zadržení, přičemž podle ustanovení § 11a odst. 8 ZoSZIF platí, že, *v případě neoprávněného použití nebo zadržení peněžních prostředků z dotací, které jsou úplně nebo částečně kryty prostředky obdrženými z Národního fondu a na zadržení těchto prostředků určených k vrácení při vyúčtování se odstavce 1 až 7 nepoužijí. Správu odvodu za porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech vykonávají finanční úřady.* Zákon tedy počítá s tím, že tyto prostředky budou vymáhány podle ZoRP jakožto porušení rozpočtové kázně. V případě vyplacení prostředků v rozporu s ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů však zřejmě vůbec nepůjde o porušení rozpočtové kázně ze strany příjemce. Zřejmě tak vůbec nebude naplněna objektivní stránka porušení rozpočtové kázně, tj. porušení jakékoliv povinnosti ze strany žadatele. Žadatel ve své žádosti neuváděl ohledně střetu zájmů žádné nepravdivé informace, nic nezamlčoval a podporu od SZIF na základě bezvadné žádosti obdržel. V případě postupu podle ust. § 44 ZoRP a vymáhání prostředků prostřednictvím příslušných finančních úřadů je navíc riziko, že

finanční úřad by došel k závěru, že k porušení rozpočtových pravidel došlo ze strany SZIF tím, že neoprávněně (v rozporu se zákonem o střetu zájmů) vyplatil příjemci dotaci, a naopak by mohl zahájit řízení o porušení rozpočtové kázně vůči SZIF. V této souvislosti je třeba podotknout, že k porušení rozpočtové kázně mohlo dojít bez ohledu na to, zda se bude vymáháním zabývat finanční úřad, avšak právě v souvislosti s vymáháním prostřednictvím finančního úřadu by mohla být tato otázka finančním úřadem otevřena. Tato varianta vymáhání prostředků krytých z Národního fondu má tedy podle našeho názoru z výše uvedených důvodů velmi malou šanci na úspěch, a naopak by mohla vést k zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně vůči SZIF a pro SZIF je tedy i riziková.

I v případě postupu podle ustanovení § 11a ZoSZIF je zde riziko, že případné vymáhání nebude úspěšné. Ve prospěch příjemce svědčí to, že prostředky získal v dobré víře – příjemce veškeré formální i procesní podmínky pro poskytnutí dotace splnil, žádné skutečnosti nezamlčel a dotaci přijal v dobré víře po právu. V rámci řízení (ať již správního dle ust. § 11 ZoSZIF nebo v soudním řízení) se tudíž může opírat o princip legitimního očekávání, a naopak poukázat na to, že k porušení došlo na straně poskytovatele dotace (SZIF), když dotaci neměl s ohledem na ust. § 4c zákona o střetu zájmů vůbec poskytnout. Je třeba vycházet z toho, že toto ustanovení používá formulaci “je zakázáno poskytnout...”, nezakazuje dotaci přijmout. Díky tomu by pak naopak mohl příjemce požadovat náhradu škody, kterou by právě o toto porušení poskytovatele opíral. Samotná výše náhrady škody by pak byla předmětem dokazování, nelze však zcela vyloučit, že by mohla případně dosáhnout i celé částky dotace.

5. ZÁVĚR

Při našem právním posouzení jsme došli k následujícím závěrům:

1. Na základě provedeného jazykového, systematického, historického i teleologického výkladu ustanovení § 4c zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů lze dovodit, že jeho **aplikace na prostředky poskytované prostřednictvím Státního zemědělského intervenčního fondu není jednoznačná a připouští více výkladových přístupů.**
2. Existují přitom celá řada relevantních argumentů pro závěr, že **posuzované ustanovení nedopadá na dotace, které lze označit jako nárokové**, tj. podpory vyplácené v rámci zvláštního režimu společné zemědělské politiky administrované SZIF (přímé platby). Hlavním argumentem je skutečnost, že **prostředky poskytované prostřednictvím SZIF mají pevně stanovené podmínky podle práva EU a prakticky žádný prostor pro správní uvážení**, a jeho aplikace na tento druh podpory je tudíž v rozporu s účelem a cílem ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů.

Současná judikatura nepochybně podporuje široce ochranný účel ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, avšak zároveň je třeba uvést, že **soudy výslovně posuzovaný okruh případů se netýkal podpory nárokové povahy.**

Ve prospěch výše formulovaného závěru svědčí především **jazykový** výklad ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů a do jisté míry i **teleologický** výklad.

3. Na základě provedené **komparativními analýzy s vybranými zeměmi EU** lze uzavřít, že:

- Z posuzovaného rozsahu lze označit **Španělsko, případně v omezenějším rozsahu též Chorvatsko, Polsko a Rakousko** jako země, jejichž úpravu lze považovat alespoň za funkčně srovnatelnou s českým ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů. Tyto právní řády spojují střet zájmů veřejného funkcionáře s majetkovou účastí ve společnosti, která čerpá veřejné prostředky, případně s omezeními v oblasti veřejných zakázek či jiné hospodářské vazby na veřejný sektor.
- Pro každou z uvedených zemí platí, že její právní úprava není s českým ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů totožná co do legislativní konstrukce. Česká právní úprava je specifická tím, že pravidlo formuluje jako zákaz poskytnout dotaci nebo investiční pobídku určité obchodní společnosti. Naproti tomu zahraniční právní řády zpravidla cílí primárně na samotného veřejného funkcionáře a zakazují jemu nebo fyzickým osobám jemu blízkým držet určitý podíl, vykonávat určité funkce nebo vstupovat do hospodářských vztahů se subjekty napojenými na veřejný sektor. Ačkoliv některé parametry se mohou jevit jako přísnější, okruh subjektů je v zahraničních právních úpravách výrazně užší, než je tomu v české úpravě. **Za této situace, by nedošlo k aplikaci předmětných pravidel na subjekt, resp. osobu ovládanou veřejným funkcionářem, jak toto předvídá česká právní úprava.**
- Co se týče zemí, kde nelze právní úpravu srovnávat na základě shodných parametrů, je střet zájmu upraven systematicky méně přísně než v České republice v tom smyslu, že je řešen prostřednictvím obecných pravidel transparentnosti, oznamovacích povinností, nikoliv však zvláštní normou. Typickým příkladem je zde Německo; do určité míry sem lze zařadit i Slovensko, které neobsahuje obdobu českého pravidla omezujícího přístup k dotacím společností spojeným s veřejným funkcionářem.

4. Ve srovnání s unijní úpravou střetu zájmů podle čl. 61 Finančního nařízení představuje ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů zvláštní a podstatně konkrétnější vnitrostátní řešení. Zatímco unijní právo vychází z obecného preventivního modelu, jehož cílem je zabránit tomu, aby byl nestranný a objektivní výkon funkcí ohrožen osobním nebo hospodářským zájmem dotčené osoby, pracuje česká úprava s přímo formulovaným zákazem poskytnout dotaci nebo investiční pobídku obchodní společnosti, v níž veřejný funkcionář nebo jím ovládaná osoba vlastní zákonem stanovený podíl. České právo je tak ve své konstrukci přísnější a normativně určitější, neboť střet zájmů konkretizuje prostřednictvím zákonné majetkové hranice a spojuje s ním přímý následek v podobě zákazu poskytnutí podpory.

Současně však platí, že unijní úprava nepracuje s přímým ekvivalentem českého ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů a sama o sobě nevyžaduje, aby členské státy EU přijaly automatický zákaz poskytnutí veřejné podpory subjektu spojenému s veřejným funkcionářem. Finanční nařízení i navazující pokyny Komise staví především na prevenci, identifikaci a řešení střetu zájmů, nikoliv na automatické vyloučení příjemce podpory na základě samotné majetkové účasti veřejného

funkcionáře. V tomto směru česká úprava unijní rámec nejen konkretizuje, ale svou legislativní technikou jej i přesahuje.

5. Ustanovení § 11a zákona o SZIF dávají SZIF nástroj pro vymáhání vrácení nesprávně vyplacené dotace či platby. Podmínkou přitom je, že se musí jednat o neoprávněně vyplacenou částku bez ohledu na to, co je důvodem této neoprávněnosti. Tento postup **se přitom použije jak na dotace, tak i na přímé platby.**

S vymáháním již vyplacených dotací se však pojí **řada rizik:**

- **Vymáhání může být v rozporu se zákonem nebo jiný příslušným předpisem.** Nutným předpokladem pro zahájení vymáhání je závěr o tom, že nebyly splněny podmínky pro vyplacení dotace, případně že vyplacená dotace je v rozporu s ustanovením § 4 zákona o střetu zájmů. Takový závěr však v žádném případě není jednoznačný, a naopak existuje přesvědčivé množství argumentu pro jeho opak.
- **I za předpokladu neexistence překážky pro vymáhání dle předchozího odstavce může být vymáhání vrácení dotace neúspěšné.** Ve prospěch příjemce svědčí to, že prostředky získal v dobré víře – žadatel veškeré formální i procesní podmínky pro poskytnutí dotace splnil, a tudíž svou argumentaci může opřít i o princip legitimního očekávání. Naopak může být v takovém případě porušení dovozeno na straně SZIF, neboť ten poskytl příjemci dotaci, ač ji dle § 4c zákona o střetu zájmů poskytnout neměl. Tím se navíc pro příjemce otevírá možnost vymáhat po SZIF škodu, a to případně až do výše samotné dotace. Bylo by pak na příjemci, jakou škodu by byl v případném sporu schopný prokázat.

Shrnujeme, že předmětem tohoto posouzení byla primárně aplikace ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů na nárokové dotace, jejichž vyplacení či vymáhání dosud nebylo předmětem soudního přezkumu.

Co se týče nenárokových dotací, v textu této analýzy je citováno několik soudních rozhodnutí, která se zabývají aplikací předmětného ustanovení na tento typ dotací. V této souvislosti považujeme za nutné zdůraznit, že daná rozhodnutí se týkají v zásadě jednoho konkrétního typu dotace, kdy závěry příslušných soudů nelze paušálně vztahovat na nenárokové dotace jako celek.

V rámci našeho posouzení jsme se podrobně nezabývali jednotlivými rozsudky ve věcech týkajících se aplikace ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů ani s nimi nepolemizujeme. Nelze totiž jednoznačně dovodit, že by se jejich závěry obecně vztahovaly na všechny případy; judikatura se přitom převážně týká tzv. nenárokových dotací. Z těchto rozhodnutí zároveň nevyplývá, že by se jejich závěry nutně uplatnily i na jiné typy dotací, avšak ani to, že by jejich aplikace byla v těchto případech vyloučena.

* * *

Tento dokument není v žádném případě vyčerpávající právní analýzou předmětné problematiky, ale omezuje se v souladu s Vaším zadáním a s ohledem na podklady, které

jsme měli k dispozici, pouze na základní posouzení shora uvedených otázek. Upozorňujeme na to, že posouzení předmětných otázek představuje pouze jeden možných právních názorů a není vyloučeno, že by soud či některý jiný orgán došel k jiným závěrům. V případě, že budete mít jakékoliv otázky k výše uvedenému, neváhejte se laskavě na nás kdykoli s důvěrou obrátit.

Mgr. Matěj Vácha

PELIKÁN KROFTA KOHOUTEK advokátní kancelář s.r.o.