

Stanovisko ke střetu zájmu premiéra ČR Andreje Babiše

EK z úrovně ředitele Ericha Unterwuzachera při Generálních ředitelství pro regionální a urbánní politiku si od ČR vyžádala dopisem z 16. října informace o čerpání podpory podniků spadající do svěřeneckého fondu společnosti Agrofert a to v návaznosti na stížnost Transparency International ohledně možného střetu zájmu. Informace požadované v tomto dopisu byly stejně jako u jiných případů, kdy se EK žádá informace o podpořených projektech, EK předány dopisem náměstkyně pro místní rozvoj Olgy Nebeské ze dne 17. října 2018. Následně byla ČR požádána o zaslání upřesňujících informací. Poslední oficiální komunikace v této věci proběhla dne 30. října 2018. Podklady pro Evropskou komisi byly zpracovány ve spolupráci rezortů MF, MMR a MZE.

Problematika střetu zájmu je upravena v čl. 61 nařízení (EU, Euratom) 1046/2018 (finanční nařízení) ve znění:

„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.“

Z citovaných ustanovení finančního nařízení vyplývá, že „osoby, které se podílí na plnění rozpočtu EU“ včetně fyzických osob na národní úrovni, mají povinnost se zdržet jakéhokoliv jednání, které by uvedlo jejich (osobní) zájmy do střetu s (veřejnými) zájmy EU. Pro zamezení střetu zájmů by dále na všech úrovních plnění rozpočtu měla být přijata dostatečná opatření, která by zamezila střetu zájmů.

Evropská úprava se samozřejmě týká i „politiků“, nicméně právě pouze těch, kteří se tzv. podílejí na plnění rozpočtu, tj. rozhodují o poskytnutí dotací, popř. podpořené projekty kontrolují či auditují. **Není zřejmé, z jakého důvodu by i na předsedu vlády mělo být nahlíženo jako na „osobu podílející se na plnění rozpočtu EU“, neboť předseda vlády (dříve v pozici ministra financí) o poskytnutí konkrétních dotacích nerozhoduje, ani se osobně nepodílí na jejich kontrole či auditu.**

Nad rámec výše uvedeného lze uvést, že předseda vlády plní dle §18 (8) zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, roli předsedy Rady pro Evropské strukturální a investiční fondy (dále jen „Rada“). Tato Rada je poradním orgánem vlády, činnosti jsou vymezeny v §18 odst. 9, z něhož plyne, že v její kompetenci není rozhodování o konkrétních dotacích, ani provádění kontroly či auditu.

Dále je v §18 (10) výše zmíněného zákona dána vládě a Radě kompetence rozhodovat o rozdělení finančních prostředků Evropských strukturálních a investičních fondů v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti **mezi operačními programy** a návržích

případných změn platného rozdělení finančních prostředků schvaluje vláda na návrh Ministerstva pro místní rozvoj. Jedná se tedy o revize programových dokumentů, které spočívají v převodu finančních prostředků mezi dvěma a více programy. **Vláda a ani Rada neprojednává revize dílčích programů.** Tato kompetence je svěřena dle obecného nařízení vždy Monitorovacímu výboru daného programu dle čl. 110(2) obecného nařízení. V případě, že by na jednání MV ke schválení revize programového dokumentu nedošlo, tak revize programu nemůže být odeslána do EK. Tj. ve vztahu k řízení programu a tedy i převodu prostředků mezi programy či v rámci programu není rozhodnutí vlády či Rady určující, tento akt je činěn na návrh řídicího orgánu daného programu finálně členy monitorovacího výboru.

Dále dle čl. 63 finančního nařízení plní-li Evropská Komise (EK) rozpočet ve sdíleném řízení, „EK a členské státy dodržují zásady řádného finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťují viditelnost činnosti Unie při správě jejích finančních prostředků. Za tímto účelem EK a členské státy plní své povinnosti spojené s kontrolou a auditem a přebírají z toho vyplývající odpovědnost stanovenou tímto nařízením. EK v rámci posouzení rizik a v souladu s odvětvovými pravidly sleduje systémy řízení a kontroly zavedené v členských státech.“

Členské státy tak dle tohoto nařízení a v souladu s čl. 74(2) Nařízení EP a Rady (EU) č. 1303/2013 (obecné nařízení) mají zajistit, aby systémy řízení a kontroly programů byly zavedeny v souladu s pravidly pro daný fond a aby tyto systémy účinně fungovaly.

ČR, resp. jednotlivé řídicí orgány pro tento účel na počátku období 2014-2020 nastavily systém řízení a kontroly, tj. za výběr projektů vč. provádění kontrol řádnosti a legálnosti vynaložených výdajů v souladu s obecným nařízením **odpovídají řídicí orgány, tj. plní roli poskytovatele dotace.** Tento systém řízení a kontroly byl u každého řídicího orgánu podroben důkladným auditům ze strany nezávislého Auditního orgánu, tzv. auditu designace, a u vybraných programů také preventivních auditů (Early Preventive System Audits) ze strany samotné EK za účelem ověření nastavení a fungování systému řízení a kontroly. Ze závěrů těchto auditů provedených ze strany EK neplyne, že by tyto systémy byly nastaveny v rozporu s právními předpisy na úrovni EU.

Dále v kontextu těchto informací požádala ministryně pro místní rozvoj ministra spravedlnosti Jana Kněžíňka o zpracování stanoviska Ministerstva spravedlnosti k výkladu podmínek aplikace zákazu poskytnutí dotace a investiční pobídky podle § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, obecně se zaměřením na výklad pojmu ovládající osoby a v relaci ke svěřenským fondům. Analýza je přílohou tohoto materiálu.

Ze závěru stanoviska MSp vyplývá :

Lze shrnout, že subjekty rozhodující o poskytnutí dotace podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky jsou povinny mimo dalších náležitostí a podmínek pro poskytnutí dotace nebo investiční pobídky vyplývajících z uvedených a dalších, zvláštních právních předpisů, zkoumat též, zda uvažovaná dotace nebo investiční pobídka nejsou poskytovány obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, tedy člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, nebo jimi ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.

Pro posouzení existence ovládaní mohou sloužit vyvratitelné domněnky uvedené v § 75 zákona o obchodních korporacích. Rozhodujícím pro konečné posouzení existence ovládaní je však vždy to, zda ovládající osoba může v ovládané osobě přímo nebo nepřímo uplatňovat skutečný a rozhodující vliv na jednání či jiné chování této osoby. Důkaz opaku by pak vždy měl přinést ten, jehož postavení coby ovládající osoby se posuzuje.

Jde-li o svěřenské fondy, tyto nelze chápat ani jako obchodní společnost, která má být příjemcem dotace nebo investiční pobídky podle zvláštních právních předpisů, ani jako ovládanou osobu ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů, a tudíž se tedy zákaz stanovený v odkazovaném ustanovení neuplatní. Svěřenský fond nicméně může hrát roli non-subjektu, prostřednictvím něž je uplatňován rozhodující vliv na obchodní korporaci (ovládanou osobu), která vlastní v obchodní společnosti – potenciálním příjemci dotace nebo investiční pobídky podle zvláštních právních předpisů – podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti; pokud tomu tak bude, je na místě přistoupit i k aplikaci § 4c zákona o střetu zájmů. **S ohledem na skutečnost, že svěřenský fond nemá právní subjektivitu a že rozhodující úlohu ve vztahu ke správě majetku ve svěřenském fondu má svěřenský správce, je možné vyvodit závěr, že rozhodující vliv by musel být uplatňován prostřednictvím svěřenského správce.**