



**Nejvyšší státní zastupitelství**  
**odbor veřejné žaloby v netrestních věcech**

660 55 Brno, Jezuitská 4  
tel.: +420 542 512 111, fax : +420 542 512 227  
e-mail: podatelna@nsz.brno.justice.cz  
datová schránka: 5smaetu

Ing. Lukáš Wagenknecht  
senátor  
U Krematoria 2636  
530 02 Pardubice

Brno 17. 7. 2020  
1 NZC 187/2019 - 136

**Podnět k postupu podle § 66 odst. 2 s.ř.s. ve věci přestupkového řízení o uložení pokuty pro porušení zákona o střetu zájmů, rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, č.j. 117665/2019/KUSK - vyrozumění podatele**

Vážený pane senátore,

dne 7.10.2019 jste k Nejvyššímu státnímu zastupitelství doručil podnět k podání žaloby podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, č.j. 117665/2019/KUSK, kterým bylo zastaveno přestupkové řízení vedené proti Ing. Andreji Babišovi.

Za účelem posouzení důvodnosti podnětu byly opatřeny dotčené správní spisy, a to jak prvoinstančního Městského úřadu Černošice, tak odvolacího Krajského úřadu Středočeského kraje. Dále byl (mimo jiné) podrobně vyhodnocen oficiální překlad finální auditní zprávy Evropské komise č. REGC414CZ0133, stejně jako nálezný Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 4/17.

Na základě shora uvedeného šetření a po přezkoumání podmínek pro uplatnění žaloby v závažném veřejném zájmu, sděluji, že nejvyšší státní zástupce dospěl k rozhodnutí Vašemu podnětu nevyhovět, a to přesto, že nelze souhlasit s právním hodnocením případu, které provedl Krajský úřad Středočeského kraje.

Ten jako důvod pro zastavení předmětného přestupkového řízení uvedl, že provedeným dokazováním před správním orgánem prvního stupně nebylo prokázáno *„žádné jednání (konání) obviněného v rozhodné době od 21. 12. 2017, které by svědčilo o tom, že obviněný v této době ovládá či ovládal právnické osoby LONDA spol. s r. o., Stanice O, a. s. a MAFRA, a. s., a tedy ani že se v uvedené době dopustil jednání (konání), které by svědčilo o tom, že je ve smyslu ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů ve spojení s § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů ovládající osobou mediálních společností.“*

Odvolací správní orgán dospěl k závěru, že „obviněný mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku pouze takovým svým konáním (činy), kterými v předmětné době fakticky ovládal mediální společnosti.“ Samotná podstata postihu fyzické osoby za přestupek podle něj tkví v tom, že „správní trest je ukládán zásadně za (protiprávní) jednání, kterého se fyzická osoba dopustila [...], nikoliv za jednání, kterého by se potencionálně (čistě teoreticky) mohla dopustit.“ V souvislosti s tím Krajský úřad Středočeského kraje v analyzovaném rozhodnutí uvedl, že před správním orgánem prvního stupně nebylo ani prokázáno, že obviněný má reálnou možnost uplatňovat v mediálních společnostech rozhodující vliv, neboť nebyl dle jeho posouzení zjištěn a bez pochybností prokázán žádný nástroj, jehož prostřednictvím by obviněný mohl, byť nepřímo, uplatňovat rozhodující vliv na mediální společnosti.

Podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů se veřejný funkcionář [s výjimkou veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 2 písm. f) nebo g)] dopustí přestupku mj. tím, že je v rozporu s § 4a odst. 1 [...] ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

Již z formulace citovaného ustanovení vyplývá, že pro naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů postačí pouhá skutečnost, že obviněný je ovládající osobou právnické osoby provozující média. Vymezení, co se pro účely zákona o střetu zájmů rozumí pojmem ovládající osoba, zákon o střetu zájmů bohužel neupravuje, a proto je pro účely posouzení § 4a zákona o střetu zájmů nezbytné vycházet z právní úpravy „ovládání“ obsažené v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOK“), zejména § 74 a § 75.

Podle § 74 odst. 1 ZOK je ovládající osobou osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou. Zatímco ovládanou osobou může být dle § 74 odst. 1 ZOK pouze obchodní korporace, v případě ovládající osoby zákon tento požadavek nezná. Ovládající osobou může být rovněž fyzická osoba či tzv. non-subjekt, tedy entita, která nemá právní osobnost (viz rovněž ŠTENGLOVÁ, Ivana a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017, 2. vydání, s. 199*). Není nezbytné, aby osoba svého rozhodujícího vlivu v předmětné obchodní korporaci skutečně využívala. Postačující je i pouhá možnost uplatňovat rozhodující vliv, pokud se jedná o možnost reálnou, tedy podloženou určitou skutečností. Za zásadní považují skutečnost, zda daná osoba disponuje k tomu potřebnými prostředky. Ovládání lze navíc realizovat nejen právně, ale i fakticky. Nemusí se jednat jen o řízení či provozování obchodní korporace. Vliv se může týkat i vnitřních vztahů v ovládané právnické osobě. Rozhodující vliv lze zároveň uskutečňovat nejen přímo, ale i nepřímo, tj. prostřednictvím jakýchkoliv jiných osob.

Jak vyplývá ze Statutu Svěřenského fondu AB private trust I. (dále jen Statut“), Ing. A. B. dne 1. 2. 2017 za účelem správy vyčleněných akcií (vztahujících se k předmětným obchodním korporacím, která provozují média) a k ochraně svých zájmů založil mj. Svěřenský fond AB private trust I. Tento Svěřenský fond byl zřízen na neomezeně dlouhou dobu, především ale na dobu, po kterou bude vykonávat

funkci člena vlády a po níž se vůči němu uplatní zákazy a omezení podle § 4a až 4c zákona o střetu zájmů [bod C Statutu]. Obviněný je jeho prvním a do své smrti jediným obmyšleným [bod 5.1 Statutu]. Svěřenský fond má jednoho svěřenského správce, který rozhoduje o nakládání s majetkem ve Svěřenském fondu, avšak k vymezeným právním jednáním je vyžadován předchozí souhlas Rady protektorů. Tento souhlas je mj. vyžadován i k výkonu hlasovacích práv spojených s předmětnými vyčleněnými akciemi [bod 7.6 Statutu].

Po prostudování všech relevantních podkladů lze dospět k závěru, že obviněný z pozice zakladatele a obmyšleného Svěřenského fondu a na podkladě pravidel fungování Svěřenského fondu v jeho Statutu disponuje prostředky, díky nimž fakticky a nepřímo (prostřednictvím svěřeneckého správce a Rady protektorů) vykonává v obchodních korporacích provozujících média rozhodující vliv.

Na základě dlouhodobé možnosti realizovat rozhodující vliv v předmětných obchodních korporacích nelze vyloučit, že Ing. A. B. naplnil objektivní stránku přestupku dle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, když je de facto ovládající osobou předmětných obchodních korporací provozujících média. Závěr odvolacího správního orgánu, že „*skutkovou podstatu přestupku mohl obviněný naplnit pouze konkrétními činy, jimiž reálně mediální PO ovládal a obviněný tak nemohl naplnit skutkovou podstatu přestupku dle § 23 odst. odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmu*“, je založen na nesprávném právním posouzení § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, resp. § 4a zákona o střetu zájmů, ve vztahu k věci.

Z tohoto pohledu je rozhodnutí správního orgánu nesprávné a teoreticky by mohlo být napadeno žalobou nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s.ř.s. Smyslem zákonné úpravy ovšem není revidovat individuální přestupková řízení a uložené sankce.

Podle § 66 odst. 2 s.ř.s. je žalobu proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Předně je třeba uvést, že nejvyšší státní zástupce není povolán k řešení každé nezákonnosti či nesprávnosti postupu správního orgánu, ale pouze tehdy, je-li zjištěn závažný veřejný zájem, který dosahuje po stránce kvalitativní vyšší intenzity. Shledání prostého veřejného zájmu nestačí, závažný veřejný zájem musí mít širší společenský dosah. I proto se závažný veřejný zájem obsahově nemůže opírat jen např. o potřebu správního orgánu či o dílčí zájem jednotlivce, do jehož právní sféry bylo zasaženo, jak je tomu např. v případě žaloby jednotlivce podle § 65 odst. 1, 2 s. ř. s., ale musí se jednat o zájem, který harmonizuje individuální zájmy jednotlivců a je založen na hodnotách sloužících všem, uspokojujících společnou potřebu, přispívajících k blahu celé společnosti.

Byť z dikce § 66 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že posouzení, zda je na podání žaloby dán závažný veřejný zájem, přísluší toliko nejvyššímu státnímu zástupci a správní soud jeho úsudek přezkoumávat nemůže (viz např. L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 525, nebo Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář.

3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k § 66 s.ř.s. a např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č.j. 8 As 27/2006-70), formulovaly správní soudy ve svých rozhodnutích postupně ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci požadavky, aby žalobou v závažném veřejném zájmu byla šetřena dobrá víra jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a nabytá práva.

Vývoj názoru na dobrou víru vyústil v nález ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/2016, v němž Ústavní soud dovodil, že: *„V případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.“* V návaznosti na uvedené formuloval Ústavní soud tři modelové skupiny situací, které mohou nastat:

*„První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu. Pokud správní soud výjimečně přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány (urychleným novým rozhodnutím, odškodněním podle zákona č. 82/1998 Sb., či užitím jiných prostředků právního řádu) [...].*

*Druhou skupinu představuje „nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednatel. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, jíž svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednatel přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno zmírněny [...].*

*Třetí skupinu představuje „nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího*

protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob). [...].“

K uvedeným závěrům doplnil Ústavní soud: „**Rozhodování o žalobě podané podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního tedy musí zohlednit okolnosti konkrétní věci tak, aby bylo veřejnému zájmu na zachování zákonnosti učiněno zadost, ale zároveň aby negativní následky do práv jednotlivců odpovídaly jejich podílu na vzniklé nezákonnosti (mezi prvky právního státu totiž patří obě: jak zachování objektivní zákonnosti, tak zachování důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci).**“

Tento judikaturou restriktivně vymezený rámec pro uplatnění žaloby v závažném veřejném zájmu byl rozhodný i pro přezkoumání tohoto podnětu, přičemž se jedná o situaci z první skupiny případů, kdy nezákonnost aktu způsobil orgán veřejné moci nesprávným výkladem práva, a dopady na osobu dotčenou rozhodnutím by měly být minimalizovány.

V této souvislosti je také třeba zmínit, že samotná právní úprava střetů zájmů, resp. přestupkového řízení z ní vyplývajícího, není zcela jednoznačná. Ústavní soud v nálezu Pl.ÚS 4/17 sice nezrušil napadené ustanovení 4a zákona o střetu zájmů, ale mimo jiné uvedl, že: „V podmínkách abstraktní kontroly ústavnosti § 4a zákona o střetu zájmů dospěl Ústavní soud k závěru, že v této rovině napadené ustanovení ob stojí, což však nemusí platit v případě řešení konkrétního sporu v návaznosti na přestupkové řízení na základě § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů. Ten stanoví, že tohoto přestupku se dopustí veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, který je v rozporu s § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů jednak a) sám provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání, b) sám vydavatelem periodického tisku. Dále to je v případě právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, c) její společník, d) její člen nebo e) její ovládající osoba. Zatímco v případech uvedených sub a) a b) problém nevzniká (definice v zákoně č. 231/2000 Sb. – viz sub 162, udělení licence), v případě tří zbývajících kategorií, které spojuje vztah k právnické osobě, která je provozovatelem nebo vydavatelem, již z hlediska přezkumu ústavnosti mohou pochybnosti vzniknout. Co se týče ovládající osoby, je třeba k výše uvedené citaci z parlamentní rozpravy dodat, že zákon o střetu zájmů obsahuje i další definice (domněnky) pojmu ovládající osoby v abstraktní rovině, které rovněž sledují tento cíl. Pojem ovládající osoby je tak třeba vymezovat i s jejich pomocí, protože zákon o střetu zájmů výslovně na konkrétní (pouze jednu z více definic) neodkazuje, čímž nakonec brání tomu, aby bylo možno pravidla § 4a zákona o střetu zájmů obcházet. Měla by proto platit obecná zásada *in pari materia*, jak z ní konečně vychází i čl. 40 Legislativních pravidel vlády, vyžadující terminologickou jednotu právního předpisu a pro případ zavedení nového právního termínu jeho definování; jinak se předpokládá, že má stejnou intenzi a extenzi jako dosud používané právní termíny. Tento požadavek zohledňuje jako samozřejmý rovněž judikatura Ústavního soudu [srov. usnesení ze dne 25. 4. 1996 sp. zn. III. ÚS 124/96 (U 14/5 SbNU 585)].

Dále Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu mimo jiné uvedl, že: „Ani navrhovatel, ani vedlejší účastnice však přitom nezpochybnili právní úpravu přestupkového řízení a působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při postihování přestupků podle § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů [zejména § 23 odst. 1 písm. b), § 24 odst. 4 zákona o střetu zájmů]. Ústavnost této úpravy jimi napadena nebyla, ačkoli je přímo s napadeným § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů spojena. Bude tak na zákonodárci, aby její efektivitu v budoucnosti



vyhodnotil se zřetelem k tomu, jaké spory ve společnosti a politickém životě úprava střetu zájmů a dodržování jejich pravidel vyvolává. Ústavní soud si je v souvislosti s námitkami vedlejší účastnice vědom toho, že může jen poukázat na právní východiska dodržování pravidel, která jsou zpravidla v podobě *legem minus quam perfecta* (pouze trest za porušení), zatímco k neplatnosti právního úkonu ve střetu zájmů je třeba kvalifikace podle zvláštních předpisů, na které konečně vedlejší účastnice poukazuje. Klíčový význam musí mít uplatňování požadavků zákona o střetu zájmů i v této situaci. Jen pro ilustraci stačí uvést, že již zmíněný Národní úřad pro integritu v Rumunsku provede ročně více jak tisíc šetření s reálnými výsledky a závěry (od nejvyšších pater politiky) a ročně ukládá stovky pokut za porušení příslušných zákonů a podává desítky trestních oznámení (blíže viz na <http://www.networkforintegrity.org/continents/europe/national-integrity-agency-ani>).

Závěrem je třeba uvést, že možnost využití či nevyužití žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce nelze posuzovat podle toho, zda se jedná o osobu veřejně známou či tzv. bezvýznamnou. Právě rozdílné hodnocení veřejného zájmu podle toho, jestli se jedná o osobu více či méně důležitou, by znamenalo narušení rovnosti osob před zákonem, a to zásahem mocenského orgánu. Ve skutkově stejných případech je třeba postupovat stejně. Právě zachování rovnosti přístupu veřejné moci je silným požadavkem veřejného zájmu. Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce je naprosto výjimečným oprávněním, které lze využít právě a jen ve zvlášť závažných případech, přičemž není a nemůže být jejím úkolem běžný přezkum zákonnosti správních rozhodnutí.

Shrnuto, šetřením podnětu nebylo zjištěno, že by zde byly natolik zásadní důvody veřejného zájmu, pro které lze přistoupit k podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem či dokonce ke zrušení napadeného rozhodnutí správním soudem.

Ze všech těchto důvodů nebyl podnět shledán důvodným a odkládá se. Prosím přijměte poučení, že rozhodnutí v této věci je **konečné** (§ 16a odst. 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů).

Mgr. Zdeněk Snášel v. r.  
státní zástupce

Za správnost vyhotovení:  
Hana Tomanová 