

Strategic
Legal
Advisory

STANOVISKO

POSOUZENÍ ROZSAHU POUŽITELNOSTI UST. § 4c ZÁKONA
O STŘETU ZÁJMŮ PŘI POSKYTOVÁNÍ TZV. ZEMĚDĚLSKÝCH
DOTACÍ

PORTOS

\ Název stanoviska

**Posouzení rozsahu použitelnosti ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů při poskytování
tzv. zemědělských dotací**

\ Zadavatel

Státní zemědělský intervenční fond

se sídlem Ve Smečkách 801/33, 110 00 Praha 1 – Nové Město

\ Zpracovatel

PORTOS, advokátní kancelář s.r.o.

se sídlem Hvězdova 1716/2b, 140 00 Praha 4 – Nusle

\ Datum zpracování

10. dubna 2026

PORTOS, advokátní kancelář s.r.o.,

zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze pod sp. zn. C 212268.

ID DS r8vw3c

IČO 481 18 753

DIČ CZ48118753

T \ +420 224 827 884

E \ info@portos.cz

W \ portos.cz

PORTOS

Obsah

1.	Úvod a zadání.....	4
2.	Interpretace (výklad) ust. § 4c ZSZ.....	5
2.1	Vztah jednotlivých metod výkladu v kontextu závěrů soudní rozhodovací praxe	6
2.2	Jazykový výklad	9
2.3	Logický výklad	11
2.4	Systematický výklad	14
2.5	Historický výklad	17
2.6	Teleologický výklad	21
2.7	Komparativní (srovnávací) výklad	25
3.	Závěrečné shrnutí.....	27
4.	Seznam podkladů.....	29

1. Úvod a zadání

Státní zemědělský intervenční fond¹ je právnickou osobou zřízenou zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o SZIF**“), a dále správním úřadem v působnosti Ministerstva zemědělství², který rozhoduje o poskytnutí dotací financovaných z národních zdrojů. SZIF je současně také akreditovanou platební agenturou³, tj. národním orgánem rozhodujícím mj. o poskytnutí investičních dotací v rámci Programu rozvoje venkova (dále jen „**PRV**“), jakož i dalších finančních příspěvků alokovaných Evropskou unií (dále jen „**EU**“) k naplňování Společné zemědělské politiky EU.

V obecné rovině je možné konstatovat, že **SZIF v rámci své činnosti poskytuje tzv. nárokové (plošné) a tzv. nenárokové (investiční) dotace.**⁴ **Jednotlivé dotace pak SZIF poskytuje na základě správního rozhodnutí⁵ (dle příslušných dotačních nařízení vlády) nebo na základě dohody o poskytnutí dotace (tj. veřejnoprávní smlouvy⁶).**

V rozsahu svého pověření SZIF provádí kontrolu plnění podmínek poskytnutých dotací, přičemž ověřuje, zda jsou tyto poskytovány v souladu s vnitrostátními právními předpisy, právem EU a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána (vč. právní úpravy střetu zájmů). Zákaz střetu zájmů při poskytování dotací na úrovni českého právního řádu upravuje ust. § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále je „**ZSZ**“).

Poskytovatelé dotací (vč. SZIF) se dlouhodobě potýkali, resp. do určité míry stále potýkají, s nejasnostmi stran výkladu, resp. správné aplikační praxe, ust. § 4c ZSZ. V této souvislosti vyvstala mj. otázka, zda se ust. § 4c ZSZ uplatní pouze v případě poskytování nenárokových dotací či v případě poskytování všech dotací bez rozdílu (vč. nenárokových dotací).

Na základě požadavku SZIF vypracovala společnost PORTOS, advokátní kancelář s.r.o.⁷ stanovisko „*Posouzení použitelnosti ust. § 4c zákona o střetu zájmů na poskytování tzv. nárokových dotací*“ ze dne 29. července 2025 (dále jen „**Stanovisko PORTOS**“). V návaznosti na provedené posouzení Zpracovatel konstatoval, že **podle jazykového výkladu ust. § 4c ZSZ a závěrů recentní rozhodovací praxe správních soudů předmětné ustanovení ZSZ se vztahuje (vedle poskytování nenárokových dotací) rovněž na poskytování nárokových dotací.**⁸ Je přitom třeba upozornit, že Zpracovatel se ve Stanovisku PORTOS (podle pokynu klienta) omezil toliko na jazykový výklad ust. § 4c ZSZ, aniž by jeho výstupy dále konfrontoval se závěry ostatních relevantních interpretačních metod (jako např. logický, systematický,

¹ IČO: 481 33 981, se sídlem Ve Smečkách 801/33, Nové Město, 110 00 Praha 1 (dále jen „**SZIF**“).

² IČO: 000 20 478, se sídlem Těšnov 65/17, Nové Město, 110 00 Praha 1 (dále jen „**MZe**“).

³ Ve smyslu čl. 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Nařízení 2021/2116**“).

⁴ Srovnej odst. [14] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2021, č. j. 6 Afs 249/2019 – 25.

⁵ Ve smyslu ust. § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**SŘ**“).

⁶ Ve smyslu ust. § 159 a násl. SŘ.

⁷ IČO: 481 18 753, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Nusle, 140 00 Praha 4 (dále jen „**Zpracovatel**“).

⁸ Srovnej Stanovisko PORTOS, str. 9.

historický, teleologický či komparativní výklad). Stanovisko PORTOS proto nepředstavovalo komplexní výkladový materiál ve vztahu k ust. § 4c ZSZ.

SZIF se v současné době zabývá možnostmi dalšího postupu v případě dotací, které byly během Rozhodného období⁹ poskytnuty a následně v dalších letech vyplaceny společností z koncernu AGROFERT. Vzhledem k tomu, že riziko střetu zájmů při poskytování nárokových a nenárokových dotací se významně liší (zejm. s přihlédnutím k postupu poskytovatele, resp. k míře jeho správního uvážení poskytovatele dotace), je nezbytné důkladně posoudit rozsah věcné působnosti, resp. použitelnosti ust. § 4c ZSZ. Na odborné úrovni totiž nepanuje shoda ohledně toho, zda se ust. § 4c ZSZ uplatní pouze v případě poskytování nenárokových dotací nebo při poskytování veškerých dotací bez rozdílu (tedy vč. nenárokových dotací).

V návaznosti na uvedené se SZIF obrátil na Zpracovatele s žádostí o **posouzení rozsahu použitelnosti ust. § 4c zákona o střetu zájmů při poskytování tzv. zemědělských dotací SZIF**. V této souvislosti byl Zpracovatel požádán, aby posouzení, resp. výklad ust. § 4c ZSZ, provedl v kontextu všech relevantních interpretačních metod právních norem – za využití jazykového, logického, systematického, historického, teleologického a komparativního výkladu.

2. Interpretace (výklad) ust. § 4c ZSZ

Výklad (interpretace) právní úpravy je klíčovým procesem zaměřeným na zjištění obsahu, smyslu a významu právního předpisu, resp. konkrétní právní normy. Interpretační metody pak představují postupy či způsoby objasnění smyslu interpretovaného textu.¹⁰ Teorie obvykle rozděluje interpretační metody do dvou (2) základních skupin: (i) standardní metody a (ii) nadstandardní metody.

Standardní interpretační metody představují **nezbytnou součást výkladu jakéhokoliv právního textu**. Jejich předmětem je totiž přímo text právního předpisu. Patří mezi ně:

- jazykový výklad;
- logický výklad; a
- systematický výklad.

Nadstandardní interpretační metody plní pomocnou, resp. doplňující, funkci. Jejich předmětem jsou totiž skutečnosti nebo informace, které nevyplývají přímo z textu právního předpisu, resp. právní normy, a proto nemusí být při výkladu vždy použity. Pokud však již v praxi využity jsou, je nezbytné jejich výstupy konfrontovat se závěry výkladu provedeného za využití ostatních výkladových metod. Pro tuto skupinu interpretačních metod je typická **argumentace e ratione legis**, tj. argumentace „rozumem“ (smyslem, duchem a účelem) zákona.¹¹ Nadstandardní výkladové metody jsou proto významné zejm. tehdy, pokud je význam právní normy zjištěný standardními interpretačními metodami nejasný. Patří mezi ně:

- historický výklad;
- teleologický výklad; a

⁹ V období od 6. prosince 2017 do 17. prosince 2021 Ing. Andrej Babiš vykonával funkci předsedy vlády, tedy byl veřejným funkcionářem ve smyslu ust. § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ (dále jen „**Rozhodné období**“), tj. osobou relevantní z hlediska aplikace ust. § 4c ZSZ.

¹⁰ Srovnej GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 131.

¹¹ Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 135.

- komparativní výklad.

Je třeba zdůraznit, že argumentační závěry dosažené za využití nadstandardních interpretačních metod nemohou obstát, pokud jsou tyto ve zjevném rozporu s textem zákona a s výstupy výkladu provedeného za využití standardních výkladových metod.¹² Na úrovni odborné doktríny je nicméně možné pozorovat také odlišné přístupy, podle nichž je třeba výstupy využití jednotlivých interpretačních metod z hlediska jejich významu pro výklad právního textu považovat v zásadě za srovnatelné.

V této souvislosti je třeba podotknout, že např. prof. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D. (na rozdíl od obvyklé klasifikace interpretačních metod – viz výše) uznává **toliko čtyři (4) metody výkladu právních předpisů** (tj. jazykový, systematický, historický a teleologický výklad), přičemž logický a komparativní výklad podřazuje pod extenzivněji pojatý výklad teleologický.¹³ I nadále nicméně v odborné literatuře převažuje spíše klasifikace metod výkladu na standardní a nadstandardní výkladové metody.

Zpracovatel se proto předně zabývá vzájemným vztahem jednotlivých metod výkladu právních předpisů, resp. právních norem, v kontextu závěrů soudní rozhodovací praxe. Poté Zpracovatel provádí interpretaci ust. § 4c ZSZ za využití jednotlivých výkladových metod (tj. jazykový, logický, systematický, historický, teleologický a komparativní výklad). Předmětné výkladové metody (bez ohledu na rozdíly v jejich právně-teoretické klasifikaci – viz výše) totiž představují nástroje, jejichž prostřednictvím je možné nahlížet na konkrétní právní text. Zpracovatel proto v návaznosti na interpretaci ust. § 4c ZSZ za využití jednotlivých výkladových metod provádí vyhodnocení závěrů (výstupů) jednotlivých interpretačních metod.

2.1 Vztah jednotlivých metod výkladu v kontextu závěrů soudní rozhodovací praxe

Pro účely vymezení vztahu jazykového výkladu a ostatních interpretačních metod a aplikačního výkladu, který je podáván obecnými soudy, je zásadní základní triáda nálezů, resp. stanoviska Ústavního soudu. Jedná se konkrétně o (i) stanovisko Ústavního soudu ČR ze dne 21. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (dále jen „**Stanovisko 1/96**“), (ii) nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (dále jen „**Nález 21/96**“ a (iii) nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (dále jen „**Nález 33/97**“).

Ve Stanovisku 1/96 Ústavní soud konstatoval: „*Lze souhlasit se základním východiskem právního názoru obsaženým v nálezu sp. zn. I. ÚS 89/94, podle něhož **vázanost soudu zákonem neznamená bezpodmínečně nutnost doslovného výkladu aplikovaného ustanovení, nýbrž zároveň vázanost smyslem a účelem zákona.** V případě konfliktu mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem je důležité stanovit podmínky priority výkladu e *ratione legis* před výkladem jazykovým, podmínky, jež by měly představovat bariéru možné libovůle při aplikaci práva. [...] **V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e *ratione legis* před výkladem jazykovým.**“*

Výše citovanou pasáží **Ústavní soud připouští možnost odklonu od doslovného (jazykového) výkladu ve prospěch smyslu a účelu zákona**, který lze nalézat zejm. historickým a teleologickým výkladem. Výklad e *ratione legis* je podle názoru Ústavního soudu možné upřednostnit (před jazykovým výkladem)

¹² Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 135.

¹³ Srovnej WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Auditorium, 2013, str. 17 a 168.

v případě, že text zákona je nejasný, nesrozumitelný či víceznačný, jakož i tehdy, je-li (byť jednoznačné) doslovné znění interpretovaného ustanovení v rozporu s jeho smyslem a účelem, je-li ten nepochybně jednoznačný a výlučný.¹⁴

Možnost odchýlení se od doslovného znění zákona Ústavní soud výslovně připustil také v Nálezu 21/96, ve kterém k otázce interpretace právní normy ústavně konformním způsobem uvedl: „*Je nutno rozlišovat případy, ve kterých lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní interpretací a kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení. Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.*“ Z citované pasáže plyne, že Ústavní soud upřednostňuje ústavně konformní interpretaci zákona před jeho derogací, přičemž za interpretaci považuje i odchýlení se od textu zákona ve prospěch systematického, historického či teleologického výkladu (opírá-li se o racionální důvody).¹⁵

V rámci odůvodnění Nálezu ÚS 33/97 pak Ústavní soud k roli jazykového výkladu při aplikaci právní normy podotkl: „*Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“ Právě citované závěry Ústavního soudu obsažené v Nálezu 33/97 přiznávají např. teleologickému výkladu významnější úlohu při interpretaci právního textu (fakticky je staven na roveň standardním interpretačním metodám, tj. logickému a systematickému výkladu, resp. by citované závěry bylo rovněž možné vykládat takovým způsobem, že jim je teleologický výklad nadřazen).

Zásadní role teleologického výkladu vyplývá rovněž z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ze dne 26. října 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54, v teoretické rovině uvedl následující: „*V prvé řadě je nezbytné zdůraznit základní interpretační přístup: k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu – s níž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud - představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci na místě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude na místě užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické). Z teleologického výkladu vyplývá základní interpretační směrnice, která již byla zmíněna: rozhodující je smysl a účel, a nikoliv dikce zákona. Systematický výklad využívá systémové povahy právního řádu: právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystemy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystemy i prvky*

¹⁴ Srovnej WINTR, 2013, op. cit. str. 170.

¹⁵ Tamtéž.

vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Ze systémové povahy právního řádu ovšem vyplývá i jeho hierarchická povaha, a mj. tedy i princip ústavně konformního výkladu právních předpisů.“

Rozhodující je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu smysl a účel zákona.

V kontextu výše citovaných závěrů Ústavní soud v odůvodnění nálezu ze dne 10. prosince 2008, sp. zn. I. ÚS 755/06, konstatoval: „Z obecného hlediska je úvodem namísto připomenout, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře opakovaně prohlásil, že při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. **Obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž má svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku.** Povinnost soudů nalézat právo neznámá pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad; srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.).“

Rovněž Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k ustálené judikatuře Ústavního soudu vyjádřil v rozsudku ze dne 30. března 2009, č. j. 4 As 1/2008 – 220, názor, že „[j]azykový výklad - jakkoli je pro právní interpretaci naprosto nezbytný (conditio sine qua non) - je pouze jednou z více metod, které má interpret právního textu k dispozici. **Vzbuzuje-li výsledek jazykové interpretace pochybnosti, je třeba, aby byl přezkoušen jinými výkladovými metodami a v jejich světle potvrzen jako správný a vystihující smysl práva, resp. přirozené chápání spravedlnosti (common sense), nebo zavržen jako chybný, tomuto smyslu se přičítí.**“

V nálezu ze dne 1. února 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12, následně Ústavní soud v návaznosti na shrnutí východisek vyplývajících z dosavadní rozhodovací praxe uzavřel: „**Jinými slovy řečeno, soudy musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Jestliže interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k nerozumným výsledkům, zakládajícím neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty, je namísto použít další výkladové metody, jako jsou metody výkladu systematického, logického, teleologického či historického, které by přiměřeně korigovaly interpretační výsledky plynoucí ze základního, nikoliv však jediného, výkladu jazykového. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složitě** [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/09 ze dne 7. 9. 2010 (N 187/58 SbNU 647), bod 22, a nálezy sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345), bod 21].“

V nedávné době pak Ústavní soud v nálezu ze dne 25. července 2023, sp. zn. III. ÚS 39/22, konstatoval: „Shrnuto k výkladovým principům: je nezbytné respektovat zásady, jež plynou z výchozí triády nálezů, resp. stanoviska (Pl. ÚS-st. 1/96, Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 33/97) a znamenají, že **při konfliktu mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem se soudy mohou (ba případně i musí) ze závažných důvodů od textu zákona odchýlit ve prospěch výkladu teleologického. V takovém případě je akceptovatelný postup contra, resp. praeter legem.**“

Z výše uvedených závěrů (převážně Ústavního soudu) vyplývá, že **jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k interpretované (a aplikované) právní normě, resp. východisko pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu.** Využití dalších interpretačních metod (např. logický, systematický, historický, teleologický a komparativní výklad), případně jiné úvahy navazující na závěry jazykového výkladu nicméně mohou vést k nejasnostem a/nebo pochybnostem ohledně správné aplikace právní normy. **Ústavní soud přitom ve své rozhodovací praxi výslovně připouští, že v případě nejasnosti a nesrozumitelnosti, jakož i tehdy, je-li (byť jednoznačné) doslovné znění vykládaného ustanovení v rozporu s jeho smyslem a účelem, je možné se od textu zákona odchýlit, pokud to vyžaduje jeho systematická souvislost, historie vzniku a/nebo jeho smysl a účel (tj. ve prospěch systematického, historického a teleologického výkladu).**

2.2 Jazykový výklad

2.2.1 Obecně

Jazykový (gramatický) výklad se zaměřuje na **jazykovou stránku textu právní normy**; vychází zejména ze struktury vět (syntaktický výklad), významu použitých slov (sémantický výklad) a vzájemných vztahů jednotlivých slov ve spojení s jinými.¹⁶ Ačkoliv jazykový (gramatický) výklad představuje **východisko pro interpretaci jakéhokoliv právního textu**, při výkladu právní normy samotný neobstojí. Pojmy obsažené v jednotlivých ustanoveních totiž nezřídka vedle významového jádra zahrnují rovněž aspekt neurčitosti. Jazykový výklad je proto třeba doplnit nejméně o logický a systematický výklad zohledňující strukturu a systematickou interpretovanou právní normy.¹⁷

Z hlediska vztahu výsledku/závěru výkladu právní normy (za využití dalších využitelných interpretačních metod) k jejímu původnímu (jazykovému) výkladu je možné rozlišovat následující tři (3) typy výkladu:

- restriktivní (zuzující) výklad;
- striktní (doslovný) výklad; a
- extenzivní (rozšiřující) výklad.

Restriktivní výklad bude využitelný např. v těch případech, kdy interpretovaná právní norma umožňuje výjimky z její aplikace. Při uplatnění tohoto typu výkladu **je rozsah právní normy stanoven úžeji, než jak vyplývá z doslovného výkladu.** Určitý prvek právní normy tak není podřazen pod rozsah tohoto pojmu i přesto, že v běžném chápání daného pojmu by mu tento prvek byl přiřazen.¹⁸

¹⁶ Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 132.

¹⁷ Srovnej HARVÁNEK, Jaromír. *Právní teorie*. 1. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 329.

¹⁸ Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 333.

Doslovný výklad přichází v úvahu zejm. tehdy, je-li přiřazení významu použitému znaku jednoznačné.¹⁹ Rozsah právní normy je stanoven adekvátně textu, v němž je vyjádřena (všem pojmovým znakům jsou ponechány jejich běžné ustálené významy).²⁰

Rovněž **extenzivní výklad** bude využitelný zejm. v případech, kdy interpretovaná právní norma obsahuje významově příliš „úzký“ výraz, který neodpovídá smyslu a účelu právní úpravy. Při uplatnění tohoto typu výkladu **je rozsah právní normy stanoven širěji, než jak vyplývá z doslovného výkladu.**

Restriktivní a extenzivní výklad by nicméně měl být uplatňován jen výjimečně, a to za předpokladu, že jeho výsledek je v souladu s účelem interpretované právní normy.

2.2.2 Jazykový výklad ust. § 4c ZSZ

Ustanovení § 4c ZSZ používá obecný pojem „dotace“ (bez jakéhokoliv přívlastku, věty vedlejší nebo specifikace²¹), tedy aniž by dále rozlišovalo konkrétní druh dotací, na který se předmětný zákaz vztahuje. Textace ust. § 4c ZSZ proto pro účely výkladu rozsahu jeho použitelnosti nezakládá důvod se domnívat, že by se toto ustanovení na poskytování některých dotací (např. nenárokových) ze strany SZIF vztahovalo a na poskytování jiných dotací (např. nárokových) nikoliv.

Výraz „*právní předpis upravující rozpočtová pravidla*“ v ust. § 4c ZSZ je doplněn o poznámku pod čarou č. 14 odkazující na zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Rozpočtová pravidla**“).

Podle ust. § 3 písm. a) Rozpočtových pravidel se dotací rozumí „*peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel*“. Z uvedeného vyplývá, že **definice pojmu „dotace“ pro účely Rozpočtových pravidel je vymezena velmi široce, přičemž nerozlišuje mezi nárokovými a nenárokovými dotacemi.**

Zpracovatel je proto toho názoru, že s ohledem na dikci, resp. jazykový výklad ust. § 4c ZSZ lze usuzovat, že dané ustanovení se vztahuje na poskytování všech (tj. nárokových i nenárokových) dotací SZIF.

Restriktivní jazykový výklad

V této souvislosti je třeba uvést, že se správní soudy dosud otázkou aplikovatelnosti ust. § 4c ZSZ na poskytování zemědělských dotací SZIF zabývaly pouze v obecné rovině, aniž by v rámci předestřené argumentace naznačily její odlišnou použitelnost v případě poskytování nárokových a nenárokových dotací.

V rozsudku ze dne 25. září 2025, č. j. 6 Afs 83/2025 – 72 (dále jen „**Rozsudek 6 Afs 83/2025**“), Nejvyšší správní soud mj. konstatoval, že „**[z]ákaz střetu zájmů stanovený v § 4c [ZSZ] je [...] třeba vztáhnout rovněž na poskytování nenárokových dotací dle zákona o SZIF.**“^{22,23} Současně však nelze bez dalšího odhlédnout od skutečnosti, že veškerá dosavadní rozhodnutí správních soudů byla učiněna právě

¹⁹ Srovnej KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, str. 170.

²⁰ Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 333.

²¹ Jako např. slovní spojení „*nenároková dotace*“, „*dotace, na kterou není právní nárok*“ či „*dotace nenárokového charakteru*“.

²² Srovnej odst. [56] Rozsudku 6 Afs 83/2025.

²³ Shodně rovněž odst. [63] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2025, č. j. 1 Afs 59/2025 – 98, odst. [60] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2025, č. j. 5 Afs 140/2025 – 79, či odst. [52] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2025, č. j. 6 Afs 82/2025 – 75.

ve věcech týkajících se poskytování nenárokových dotací SZIF. **Jinými slovy, předmětná rozhodnutí správních soudů neposkytují dostatečný argumentační základ k závěru, že se ust. § 4c ZSZ na poskytování nárokových dotací nevztahuje.**

Dále je třeba upozornit na následující okolnosti (vyplývající z aplikace dalších výkladových metod):

- původním záměrem zákonodárce bylo omezit použitelnost ust. § 4c ZSZ pouze na poskytování nenárokových dotací;
- smyslem a účelem ust. § 4c ZSZ je zamezit tomu, aby veřejní funkcionáři podle ust. § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ mohli zneužít svůj vliv k ovlivnění rozhodovacího procesu o (ne)poskytnutí dotace a „nasměrování“ veřejných finančních prostředků jim (spolu)vlastněným společností;
- riziko ovlivnění rozhodovacího procesu je v případě nárokových dotací minimální, neboť jejich poskytovatel nemá prakticky žádný prostor pro správní uvážení (rozhodnutí není diskreční).

S ohledem na závěry logického, systematického, historického a teleologického výkladu (viz níže) však **přichází v úvahu rovněž restriktivní výklad ust. § 4c ZSZ, podle něhož by předmětný zákaz dopadal výhradně na poskytování nenárokových dotací.** Zmíněnými aspekty (původní záměr zákonodárce, smysl a účel právní úpravy střetu zájmů, odlišná míra rizika střetu zájmů při poskytování nárokových a nenárokových dotací) se pak Zpracovatel blíže zabývá u těch interpretačních metod, se kterými dané aspekty tematicky souvisejí.

2.2.3 Dílčí závěr

Z provedeného (doslovného) jazykového výkladu vyplývá, že **zákaz podle ust. § 4c ZSZ se vztahuje na poskytování všech (tj. nárokových i nenárokových) dotací SZIF.**

NENÁROKOVÉ DOTACE	ANO
NÁROKOVÉ DOTACE	ANO

S ohledem na odlišnou míru rizika střetu zájmů při poskytování nárokových a nenárokových dotací, jakož i na smysl a účel právní úpravy střetu zájmů a původní úmysl zákonodárce (viz níže) nicméně **přichází v úvahu i restriktivní výklad, podle něhož je zákaz ust. § 4c ZSZ použitelný výhradně na poskytování nenárokových dotací.** Relevanci tohoto závěru přitom podporuje skutečnost, že tento koresponduje se závěry historického a teleologického výkladu ust. § 4c ZSZ (viz níže).

NENÁROKOVÉ DOTACE	ANO
NÁROKOVÉ DOTACE	NE

2.3 Logický výklad

2.2.1 Obecně

Logický výklad se zaměřuje na **vnitřní strukturu a vzájemné souvislosti textu.**²⁴ Ačkoliv je předmětná interpretační metoda tradičně spojena s pravidly klasické formální logiky, v právním prostředí nabývá specifické podoby skrze **tzv. zvláštní argumenty právní logiky**, mezi které patří např. *argumentum a contrario* (důkaz z opaku), *argumentum per eliminationem* (důkaz vyloučením), *argumentum a fortiori*

²⁴ Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 132.

(důkaz síly), *argumentum per analogiam (a simili)* či *argumentum ad absurdum*.²⁵ Nutno podotknout, že zatímco formální logika zkoumá pravdivostní hodnotu konkrétního závěru na základě struktury premis, právně-logické argumenty jsou spíše metodologickými nástroji, které reflektují právní hodnoty. Rovněž je na místě doplnit, že podle názoru části doktríny je povaha logického výkladu dílem systematická a dílem teleologická.²⁶

Vzhledem k tomu, že Zpracovatel shledal z hlediska logického výkladu ust. § 4c ZSZ jako využitelné pouze ***argumentum a contrario (důkaz z opaku)*** a ***argumentum per analogiam (a simili)***, zabývá se níže podrobněji pouze těmito argumenty.

Argumentum a contrario (důkaz opaku) spočívá v tom, že jsou-li dvě (2) možnosti (a žádná další již není), přičemž interpretovaná právní norma výslovně stanoví něco o jedné z nich, pak to neplatí pro možnost druhou.²⁷

Argumentum per analogiam (a simili) je založen na podobnosti určitých případů. Zjednodušeně řečeno, platí-li určité pravidlo pro nějakou skutečnost, platí totéž pro skutečnost podobnou.²⁸

2.3.2 Logický výklad ust. § 4c ZSZ

Podle ust. § 4c ZSZ je „zakázáno poskytnout dotaci **podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla**¹⁴ nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky¹⁵ obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) [ZSZ; tj. člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády] nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti“. Výraz „**právní předpis upravující rozpočtová pravidla**“ obsažený v citovaném ustanovení ZSZ je doplněn o poznámku pod čarou č. 14 odkazující na Rozpočtová pravidla.

Argumentum a contrario

Podle ust. § 14 odst. 1 Rozpočtových pravidel **na dotaci** nebo návratnou finanční výpomoc **není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak**. Z uvedeného vyplývá, že **dotace jsou zásadně nenárokové**. Rozpočtová pravidla neupravují žádné dotace (nebo návratné finanční výpomoci), na které by měl žadatel právní nárok ať bez dalšího nebo při splnění stanovených podmínek.²⁹ Nárokovost dotace či návratné finanční výpomoci však může stanovit zvláštní právní předpis.

Poskytování nárokových dotací (podpor) na hromadná opatření je typické pro oblast zemědělství. **Jedná se zejm. o tzv. přímé platby**, jejichž hlavním cílem je zabezpečit všem aktivním zemědělcům stabilní příjmy, a to formou platby na hektar využívané zemědělské plochy či v souvislosti s počtem chovaných zvířat. Podle ust. § 2b odst. 2 zákona č. 252/1997 Sb. o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZemZ**“), vláda nařízením upraví podmínky k provádění společných organizací trhu a přímých podpor podle ust. § 2a ZemZ pro hromadná opatření nárokového charakteru. Žadatel podává žádost o dotaci (žádost o poskytnutí přímé platby) v rámci tzv. jednotné žádosti.³⁰ **Lze tedy konstatovat,**

²⁵ Srovnej KNAPP, 1995, op. cit., str. 171 – 173.

²⁶ Srovnej MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 128 – 129.

²⁷ Srovnej KNAPP, 1995, op. cit., str. 171.

²⁸ Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 133.

²⁹ Srovnej LANKAŠ, Zdeněk. § 14 [Žádost o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc]. In: LANKAŠ, Zdeněk. *Rozpočtová pravidla. Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Praha: Wolters Kluwer. ASPI_ID KO218_2000CZ.

³⁰ Srovnej ust. § 11b odst. 1 zákona o SZIF.

že poskytování nárokových dotací probíhá na základě zvláštního právního předpisu (např. zákon o SZIF či ZemZ), tj. nikoliv podle Rozpočtových pravidel (jako *lex generalis*), na které ust. § 4c ZSZ výslovně odkazuje.

Na základě výše uvedeného lze odkaz na Rozpočtová pravidla v ust. § 4c ZSZ vykládat tak, že **zákaz dle předmětného ustanovení ZSZ měl, resp. má, dopadat na zásadně nenárokové dotace poskytované podle Rozpočtových pravidel. A contrario tedy zákaz dle ust. § 4c ZSZ neměl, resp. nemá, dopadat na poskytování nárokových dotací (tj. např. na poskytování přímých plateb).**

Argumentum per analogiam (a simili)

Součástí platné právní úpravy střetu zájmů je mj. ust. § 4b ZSZ upravující zákaz střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek.

Podle ust. § 4b ZSZ se zadávacích řízení podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), jako účastník nebo poddodavatel, jehož prostřednictvím dodavatel prokazuje svoji kvalifikaci, nesmí účastnit obchodní společnost, ve které **veřejný funkcionář**, uvedený v ust. § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ, **nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti**. Pokud se taková obchodní společnost zadávacího řízení na veřejnou zakázku účastní, je zadavatel povinen ji ze zadávacího řízení **vyločit**; stejně tak jí zadavatel nesmí zadat ani veřejnou zakázku malého rozsahu ve smyslu ust. § 31 ZZVZ.

Právě ust. § 4b ZSZ je třeba v rámci českého právního řádu považovat za nejpodobnější ust. § 4c ZSZ, a to s ohledem na totožnost hypotéz obou ustanovení ZSZ. V této souvislosti je třeba upozornit, že proces zadávání veřejných zakázek je ze své podstaty soutěžní/výběrový – zadání veřejné zakázky je tedy vždy (*de iure i de facto*) nenárokové. **Výklad, podle něhož by se ust. § 4c ZSZ vztahovalo i na poskytování nárokových dotací by tedy byl zjevně asymetrický ve srovnání s ust. § 4b ZSZ.**

V neposlední řadě je na místě doplnit, že na obdobném principu jako poskytování nárokových dotací (tj. na splnění předem stanovených podmínek) je založeno např. uplatňování daňových úlev či odpočtů a také platby hrazené poskytovatelům zdravotních služeb (tj. úhrady z veřejného zdravotního pojištění). Nezakazuje-li tedy zákonodárce subjektům naplňujícím podmínky ust. § 4c ZSZ plnění ze státního rozpočtu, která jsou z hlediska povahy (resp. principu jejich poskytování) obdobné, je nelogické, aby jim odpíral poskytování (resp. čerpání) nárokových dotací.

Vzhledem k uvedenému lze *per anaologiam (a simile)* dovozovat, že **zákaz podle ust. § 4c ZSZ nemá dopadat na poskytování nárokových dotací.**

2.3.3 Dílčí závěr

Na základě provedeného logického výkladu je **Zpracovatel toho názoru, že zákaz podle ust. § 4c ZSZ měl, resp. má, primárně dopadat na nenárokové dotace poskytované na základě Rozpočtových pravidel. A contrario tedy zákaz podle ust. § 4c ZSZ neměl, resp. nemá, dopadat na poskytování nárokových dotací (např. podle Zákona o SZIF).**

Výklad, podle něhož by se ust. § 4c ZSZ vztahovalo i na poskytování nárokových dotací, by nadto byl zjevně asymetrický ve srovnání s ust. § 4b ZSZ, které lze považovat za nejpodobnější ust. § 4c ZSZ, a to s ohledem na totožnost hypotéz obou ustanovení ZSZ. Současně podle názoru Zpracovatele není logické, aby subjekty, které naplňují podmínky ust. § 4c ZSZ nebyly oprávněny čerpat nárokové dotace v případě, kdy právní řád nezakazuje těmto subjektům čerpat plnění z veřejných prostředků, která jsou z hlediska povahy, resp. principu jejich poskytování, obdobné nárokových dotací (tj. založené výhradně

na splnění předem stanovených předpokladů). **Podle názoru Zpracovatele tedy zákaz podle ust. § 4c ZSZ per analogiam (a simile) na poskytování nárokových dotací nemá dopadat.**

Uvedené ostatně koresponduje se závěry historického a teleologického výkladu ust. § 4c ZSZ (viz níže).

NENÁROKOVÉ DOTACE	ANO
NÁROKOVÉ DOTACE	NE

2.4 Systematický výklad

2.4.1 Obecně

Systematický výklad se zaměřuje na **interpretovanou právní normu v kontextu právního řádu jako celku**.³¹ Při výkladu právní normy je zohledněn **normativní kontext**, který spočívá v umístění právní normy v příslušném právním předpisu, právním odvětví, popř. v celém právním řádu.³² Při výkladu výlučně národní právní úpravy je tak třeba zohlednit zejm. **vnitřní systematiku právního řádu**, tj. zařazení pojmu do právní věty, právní věty do určitého odstavce a odstavce do ustanovení určitého paragrafu/článku.³³ Pro interpretaci právní normy mají dále význam např. uvozující ustanovení nebo rozdělení normativního textu do určitých větších dílčích celků (jako např. oddíly, hlavy a části).³⁴

V rámci systematického výkladu je třeba vzít v potaz rovněž **hierarchii právního řádu**, zejm. povinnost konformity (souladnosti) výkladu právní normy s nadřazenými právní normami.³⁵ Dále je třeba zohlednit pravidla pro řešení případného konfliktu (kolize) právních norem dle právní síly, tzv. aplikační přednosti, časového působení práva, vztahu speciality a subsidiarity apod.³⁶

2.4.2 Systematický výklad ust. § 4c ZSZ

V rámci soudních sporů zahájených v návaznosti na postup SZIF vycházející ze závěrů auditního šetření Evropské komise č. UMB/2019/003/CZ (dále jen „**Auditní šetření**“) se správní soudy (konkrétně Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud) opakovaně zabývaly otázkou použitelnosti zákazu dle ust. § 4c ZSZ na poskytování dotací SZIF. **Na základě provedeného posouzení správní soudy zaujaly jednoznačný právní názor, že ust. § 4c ZSZ dopadá mj. i na dotace poskytované SZIF (tj. podle Zákona o SZIF).**³⁷

³¹ Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 134.

³² Srovnej KNAPP, 1995, op. cit., str. 171.

³³ Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 335.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 336.

³⁶ Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 336 – 339.

³⁷ Srovnej např. (i) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2022, č. j. 18 A 27/2022 – 58, (ii) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2025, č. j. 10 A 92/2024 – 97, (iii) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2025, č. j. 6 A 87/2024 – 109, (iv) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2025, č. j. 8 A 93/2024 – 122, (v) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. června 2025, č. j. 3 A 71/2024 – 82, (vi) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2025, č. j. 1 Afs 59/2025 – 98, (vii) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2025, č. j. 6 Afs 83/2025 – 72, (viii) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2025, č. j. 5 Afs 140/2025 – 79, (ix) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2025, č. j. 6 Afs 82/2025 – 75, nebo (x) usnesení Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2025, sp. zn. III. ÚS 903/25.

Zákon o SZIF ani ZemZ právní úpravu střetu zájmů při poskytování dotací neobsahují. Je přitom třeba podotknout, že předmětné právní předpisy nejsou legislativně provázány s ust. § 4c ZSZ, ani s právními důsledky vyplývajícími z jeho případného porušení.

Základní teze, které mohou mít vliv na výklad vzájemného vztahu mezi ust. § 4b ZSZ a Zákonem o SZIF či ZemZ, je možné čerpat z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 11. února 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17-2 (dále jen „**Nález 4/17**“), který byl Ústavním soudem vydán v návaznosti na návrh prezidenta republiky ze dne 15. února 2017 dle ust. § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZÚS**“), na zrušení ust. § 4a až § 4c ZSZ (a dalších ustanovení tohoto zákona)³⁸.

V rámci Nálezu 4/17 se Ústavní soud mj. vyjádřil ke vztahu mezi ZSZ a jinými právními předpisy, kterých se úprava střetu zájmů materiálně dotýká. V této souvislosti Ústavní soud dospěl k názoru, že **ZSZ „je zvláštním zákonem (lex specialis), který upravuje povinnost veřejných funkcionářů, přičemž jeho účel nesmí být zmařen výkladem s ním souvisejících zákonů“**, a proto je na základě pravidla „*lex specialis derogat legi generali, tím spíše v jeho obměně jako lex specialis posterior derogat legi generali prior, nutno dojít k závěru, že úmyslem zákonodárce [...] nebylo stanovit pravidla pro střet zájmů s tím, že jim bude moci být uniknuto použitím s nimi nesladěných jiných zákonů, takže jejich ustanovení nelze použít tam, kde by se dostala do rozporu s účelem úpravy v zákoně speciálním, který stanoví pro zvláštní předmět regulace, tedy střet zájmů, zvláštní pravidla*“.³⁹

Z Nálezu 4/17 je podle názoru Zpracovatele možné dovozovat, že ust. § 4c ZSZ se uplatní jako samostatně stojící podmínka pro poskytnutí dotace (vedle dalších podmínek stanovených ZemZ, Zákonem o SZIF, jakož i dalšími předpisy či dokumenty vydaných na jejich základě), **ke které je SZIF povinen přihlídnout při rozhodování o (ne)poskytnutí dotace žadateli**. V této souvislosti je nicméně třeba konstatovat, že **z umístění ust. § 4c ZSZ v českém právním řádu a provedeného výkladu jeho vztahu s relevantními právními předpisy (ZemZ a Zákon o SZIF) nelze důvodně dovozovat ničeho ohledně rozsahu jeho použitelnosti** (tj. zda je zákaz podle ust. § 4c ZSZ použitelný na poskytování nárokových i nenárokových dotací, resp. zda je jeho použitelnost omezena výhradně na poskytování nenárokových dotací SZIF).

2.4.3 Eurokonformní výklad ust. § 4c ZSZ

Pod systematický výklad se obvykle řadí rovněž **eurokonformní výklad**, na jehož základě je právní text interpretován v souladu s požadavky vyplývajícími z práva EU. V oblasti poskytování dotací je na úrovni EU třeba považovat za významný zejm. čl. 61 Nařízení 2024/2509⁴⁰, jehož účelem je především zajištění ochrany finančních zájmů EU.

Podle čl. 61 Nařízení 2024/2509 jsou účastníci finančních operací a jiné osoby (včetně vnitrostátních orgánů na všech úrovních, podílejících se na plnění rozpočtu v přímém, nepřímém a sdíleném řízení, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole) povinny (i) zdržet se jakéhokoliv jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy EU a rovněž (ii) přijmout vhodná opatření, která u funkcí

³⁸ Dne 8. března 2017 podala skupina čtyřiceti čtyř (44) poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky návrh na zrušení týchž ustanovení ZSZ; oba návrhy Ústavní soud následně spojil k projednání v rámci jednoho řízení vedeného pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

³⁹ Viz odst. 205. Nálezu 4/17.

⁴⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2024/2509 ze dne 23. září 2024, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (přepřacované znění) (dále jen „**Nařízení 2024/2509**“).

v rámci jejich odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů.⁴¹ Pro tyto účely ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, hospodářského zájmu nebo jiného přímého či nepřímého osobního zájmu ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby.⁴²

V této souvislosti je třeba podotknout, že **čl. 61 Nařízení 2024/2509 je v členských státech EU přímo použitelný** v rozsahu, v jakém se tyto státy podílí na plnění rozpočtu EU. Povinnost k zamezení vzniku střetu zájmů, resp. k jeho řešení, tedy není závislá na přijetí vnitrostátních prováděcích opatření (jakkoliv jejich přijetí je zpravidla s ohledem na vysokou míru abstrakce unijních právních předpisů vhodné).⁴³

Ústavní soud již v minulosti v odůvodnění Nálezu 4/17, vyjádřil právní názor, že povinnost členských států zamezit vzniku střetu zájmů je v čl. 61 Nařízení 2018/1046⁴⁴ (tj. v předchůdci čl. 61 Nařízení 2024/2509) definována velmi „obecně“, přičemž bez její pozdější bližší konkretizace vnitrostátním právním předpisem je aplikovatelná pouze částečně.⁴⁵ Tato „konkretizace“ je v českém právním řádu provedena mj. skrze ZSZ, což potvrzuje závěr Ústavního soudu, že „*ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů jsou prováděcími opatřeními sankčně procesního a kontrolního typu k implementaci právních předpisů Evropské unie.*“⁴⁶

Lze tedy konstatovat, že ust. § 4c ZSZ představuje jedno z (preventivních) opatření, které má napomáhat k zamezení střetu zájmů, které je předvídáno čl. 61 Nařízení 2024/2509. **Současně je však na místě zdůraznit, že ust. § 4c ZSZ nebylo přijato za účelem zajištění implementace závazků vyplývajících z členství České republiky v EU nebo transpozice relevantní unijní právní úpravy.** Jeho přítomnost v českém právním řádu tedy vyplývá výhradně z vnitrostátní legislativní iniciativy.

Ve vztahu k výkladu čl. 61 Nařízení 2024/509 je relevantní Sdělení Evropské komise č. 2021/C 121/01 „*Pokyny k zabránění střetu zájmů a jeho řešení podle finančního nařízení*“ (dále jen „**Sdělení**“), které se věcně vztahuje k čl. 61 Nařízení 2018/1046, a jehož účelem je podpora jednotného výkladu a aplikace pravidel týkajících se zabránění střetu zájmů v rámci EU.⁴⁷ Sdělení mj. v rámci příkladů situací, při nichž ke střetu zájmů (ne)dochází, uvádí mj. následující:

„*Ke střetu zájmů by navíc obvykle nedošlo v situaci, kdy by osoba byla dotčena pouze jako člen široké veřejnosti nebo široké skupiny osob, pokud by se daná osoba (nebo příbuzná osoba, např. rodinný příslušník) neocitla ve specifické a odlišné situaci ve srovnání s ostatními členy široké veřejnosti nebo široké skupiny osob.*“

⁴¹ Srovnej čl. 61 odst. 1 Nařízení 2024/2509.

⁴² Srovnej čl. 61 odst. 3 Nařízení 2024/2509.

⁴³ Srovnej TOMÁŠEK, Michal. *Osm let výkladových nejasností střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek a poskytování dotací může ukončit jen precizní novelizace.* Právní rozhledy, 2026, č. 4, str. 127.

⁴⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Nařízení 2018/1046**“).

⁴⁵ Srovnej odst. 104. Nálezu 4/17.

⁴⁶ Viz odst. 108. Nálezu 4/17.

⁴⁷ Srovnej Sdělení (kap. 2.), str. 4. Výklad čl. 61 Nařízení 2018/1046 uvedený ve Sdělení nicméně nelze považovat za závazný, neboť k takovému výkladu práva EU je příslušný pouze Soudní dvůr EU.

V podobném duchu by se pojem „střet zájmů“ obvykle nevztahoval na situace, kdy úkoly spojené s plněním rozpočtu EU dotyčnou osobou zahrnují rozhodnutí, 1) která mají obecnou povahu a jsou založena na objektivních kritériích platných pro celé odvětví hospodářství nebo velmi širokou skupinu potenciálních příjemců a 2) která by tedy nebyla ohrožena z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti a z důvodů hospodářského zájmu, ani skutečností, že dotyčná osoba nebo člen její rodiny je jedním z příjemců.⁴⁸

Poskytování nárokových dotací je založeno na objektivních kritériích platných jednotně pro celé zemědělské odvětví. Vzhledem k faktické absenci rizika možného ovlivnění rozhodování o poskytování nárokových dotací proto není možné identifikovat ani přítomnost ohrožení objektivního výkonu funkce účastníka finančních operací nebo jiné osoby podílející se na plnění rozpočtu EU v tom smyslu, jaký předpokládá Nařízení 2018/1046, resp. jeho právní nástupce (viz níže).

2.4.4 Dílčí závěr

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že EU za střet zájmů obvykle nepovažuje rozhodnutí, která jsou založena na objektivních kritériích platných jednotně pro celé odvětví. Zmíněný aspekt je charakteristický právě pro poskytování nárokových zemědělských dotací. Eurokonformní výklad ust. § 4c ZSZ proto nasvědčuje omezení použitelnosti daného zákazu výhradně na poskytování nenárokových dotací.

NENÁROKOVÉ DOTACE	ANO
NÁROKOVÉ DOTACE	NE

2.5 Historický výklad

2.5.1 Obecně

Historický výklad se zaměřuje na **původní úmysl zákonodárce**⁴⁹ (tzv. vůle historického zákonodárce), resp. na **důvod a okolnosti samotného vzniku dané právní normy**. Tato výkladová metoda tedy usiluje o rekonstrukci účelu interpretované právní normy v době, kdy byla předmětná právní norma přijata.

Pro účely provedení historického výkladu právní normy jsou významná zejm. obecná ustanovení daného zákona (zahrnující příp. základní zásady výkladu zákonných ustanovení)⁵⁰ a/nebo okolnosti, které normotvůrce provázely při vydání právní normy. Za nejdůležitější dokumenty, z nichž je možné čerpat určité poznatky o úmyslech (záměrech) zákonodárce, jsou např. **důvodové zprávy a sněmovní tisky**, příp. rovněž materiály z jednání dalších legislativních orgánů (např. Legislativní rady vlády ČR), soudobé normativní instrukce vztahující se k dané právní úpravě **či závěry odborné literatury**.⁵¹ Při identifikaci původního úmyslu zákonodárce je dále třeba přihlédnout k tomu, zda tyto dokumenty svým obsahem odpovídají výslednému (schválenému) znění právní normy.⁵² Dojde-li totiž během legislativního procesu k podstatným změnám původního návrhu, relevance souvisejících dokumentů je pro účely výkladu

⁴⁸ Viz Sdělení (kap. 3.), str. 8.

⁴⁹ Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 135.

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 343.

⁵² Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 344.

nižší, jelikož tyto zachycují záměry orgánů podílejících se na normotvorbě, nikoliv však již výsledný úmysl (tj. záměr) historického zákonodárce.⁵³

Podle odborné literatury v rámci historického výkladu právní normy nelze zohledňovat např. osobní vzpomínky některých legislativců, členů vlády či zákonodárského sboru (poslanců/senátorů) na to, čeho se přijetím příslušné právní úpravy původně zamýšlelo dosáhnout. Relevance těchto informací je totiž až příliš nízká, neboť nejsou objektivizovány ve formě dokumentu či zvukového záznamu.⁵⁴

Při výkladu právních norem není možné od historických záměrů normotvůrce odhlížet. Je nicméně třeba podotknout, že historický výklad slouží při zjišťování významu právní normy jako **výklad pomocný, jehož výstup je nezbytné konfrontovat se závěry výkladu provedeného za využití ostatních výkladových metod.**⁵⁵

2.5.2 Historický výklad ust. § 4c ZSZ

Na počátku roku 2017 byla přijata novela ZSZ⁵⁶, jejímž smyslem bylo zejm. zvýšit efektivitu stávajících pravidel pro podávání majetkových příznání veřejných funkcionářů a upravit další související otázky.⁵⁷ Na základě podaných poslaneckých pozměňovacích návrhů⁵⁸ však byla stávající právní úprava střetu zájmů (oproti původnímu záměru) rozšířena mj. o ust. § 4a – § 4c, které se z věcného hlediska zaměřovaly na **omezení podnikatelských aktivit vybraných veřejných funkcionářů**, tj. členů vlády a vedoucích ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády, a to **v oblastech provozování rozhlasového a televizního vysílání, zadávání veřejných zakázek a poskytování dotací a investičních pobídek.**

Vzhledem ke skutečnosti, že ust. § 4c ZSZ nebylo součástí původního (vládního) návrhu novely ZSZ, do něhož bylo vloženo až při jejím projednávání prostřednictvím poslaneckého pozměňovacího návrhu, je možné konstatovat, že **důvodová zpráva k Zákonu č. 14/2017 neobsahuje žádné bližší odůvodnění vztahující se k ust. § 4c ZSZ ani žádná jiná vodítka, z nichž by bylo možné blíže dovozovat původní úmyslu zákonodárce, resp. smysl a účel předmětného ustanovení ZSZ.**

V případě ust. § 4c ZSZ je proto třeba čerpat výkladová vodítka z odůvodnění Pozměňovacího návrhu poslance Mgr. Martina Plíška⁵⁹, na jehož základě bylo ust. § 4c vtěleno do ZSZ. Předmětný Pozměňovací návrh byl konkrétně odůvodněn následovně:

*„Poskytování dotací je obecně upraveno v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého na poskytnutí dotace zásadně není právní nárok. **Záleží tedy pouze na posouzení a rozhodnutí**“*

⁵³ Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 344.

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ Srovnej KNAPP, 1995, op. cit., str. 171.

⁵⁶ Zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**Zákon č. 14/2017**“).

⁵⁷ Srovnej Důvodová zpráva k Zákonu č. 14/2017. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace specifikuje následující cíle daného legislativního návrhu: (i) zavedení povinnosti podávat oznámení již ke dni vzniku funkce, (ii) zefektivnění kontrolního mechanismu, (iii) zpřísnění sankcí, (iv) elektronizace majetkových příznání a (v) úprava podmínek přechodu funkcionářů z veřejné do soukromé sféry.

⁵⁸ Srovnej Pozměňovací návrhy poslance Mgr. Martina Plíška č. 4252 ze dne 28. dubna 2016 a č. 4619 ze dne 24. června 2016 (dále jen „**Pozměňovací návrh**“) k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění ZSZ a další související zákony (**Sněmovní tisk č. 564**) a pozměňovací návrh poslance JUDr. Jana Chvojky č. 4654 ze dne 29. června 2016 k témuž sněmovnímu tisku.

⁵⁹ Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=129370&pdf=1>.

příslušného státního orgánu, zda dotaci poskytne. V takovém případě ovšem reálně hrozí, že při rozhodování o poskytnutí dotace bude ve prospěch žadatele brána v potaz skutečnost, že žadatel o dotaci je společnost ovládaná nebo vlastněná členem vlády, což je nežádoucí a nepřipustné.

Navrhovaná úprava představuje účinný nástroj k zamezení nežádoucího střetu zájmů veřejného funkcionáře s jeho soukromými zájmy a zamezení situacím, při kterých by dotace byla žadateli poskytnuta v jakékoliv souvislosti s výkonem jeho veřejné funkce.“

Při projednávání předmětné novelizace ZSZ na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „PSP“) ve 2. čtení (dne 29. června 2016) v průběhu obecné rozpravy pak poslanec Mgr. Martin Plíšek okomentoval svůj Pozměňovací návrh (vztahující se k ust. § 4c ZSZ) takto:

*„Pokládám skutečně za nepřijatelné, pokud člen vlády má, a to nepochybně má, exkluzivní informace, tak aby na jedné straně rozhodoval o miliardových výdajích ze státního rozpočtu a na druhé straně aby jeho firmy byly příjemci veřejných peněz z veřejných zakázek. Proto navrhuji ještě nový pozměňovací návrh, obdobné ustanovení, **aby ty firmy, které alespoň z 25 % vlastní člen vlády, nemohly pobírat nenárokové dotace** a investiční pobídky, protože to je stejný princip. Mimochodem, pokud jde o veřejné zakázky, je to princip, který platí v Rakousku. Já nevidím důvod, pokud v Rakousku tato úprava platí, proč by nemohla platit také v České republice. **A pokud jde o ty dotace a investiční pobídky, tak je přece zřejmé, že pakliže nějaký úředník je posuzuje z hlediska toho, že firma je vlastněná členem vlády, tak může být v tomto ovlivněn, a platí tam ten princip, který se týká i veřejných zakázek.**“⁶⁰*

V průběhu podrobné rozpravy poslanec Mgr. Martin Plíšek uvedl: „Já bych se chtěl přihlásit ke dvěma pozměňovacím návrhům, které jsou v systému. Jeden se týká střetu zájmů z hlediska ovládajících osob a členství ve vládě, má číslo v systému 4252. **A ten druhý pozměňovací návrh, který se týká zákazu firem členů vlády přijímat nenárokové dotace a investiční pobídky** [tj. Pozměňovací návrh], má číslo v systému 4619.“⁶¹

Dne 14. září 2016 PSP schválila předmětný legislativní návrh, ve znění Pozměňovacího návrhu. Je přitom třeba zdůraznit, že v průběhu 2. a 3. čtení tohoto návrhu poslanec Mgr. Martin Plíšek (jako předkladatel Pozměňovacího návrhu) ani žádný jiný z přítomných poslanců neokomentovali návrh ust. § 4c ZSZ v tom smyslu, že by měl dopadat na poskytování nárokových dotací.

Z citovaného odůvodnění Pozměňovacího návrhu, jakož i z vystoupení poslance Mgr. Martina Plíška při jeho projednání PSP, je možné dovozovat, že původním úmyslem zákonodárce bylo primárně **zamezit (byť hypotetickému) ovlivnění procesu poskytování nenárokových dotací vybranými veřejnými funkcionáři** (v případě nárokových dotací je takové riziko nejen hypotetické, ale také marginální). O tom ostatně svědčí opakované reference na proces posuzování a rozhodování a poskytnutí dotace a riziku jeho možného ovlivnění. **Je proto nepochybné, že původním úmyslem zákonodárce bylo omezit použitelnost zákazu podle ust. § 4c ZSZ na poskytování nenárokových dotací.**⁶²

⁶⁰ Viz zde: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/s048081.htm>.

⁶¹ Viz zde: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/s048089.htm#r4>.

⁶² Uvedené podporuje rovněž vystoupení poslance Mgr. Marka Bendy, který v průběhu 2. čtení novely ZSZ mj. uvedl: „A pak když se náhodou řekne, nějaká omezení by se mohla vztahovat i na člena vlády, když už tomu nejmenšímu zastupiteli předepisujeme takováhle omezení, tak tomu členu vlády bychom také nějaká omezení, alespoň toho, že nemůžeme vstupovat do veřejných zakázek, jeho firmy nemůžou vstupovat do veřejných zakázek, jeho firmy **nemůžou čerpat nenárokové dotace**, tak najednou začnete všichni křičet: Vy jste na nás zlí, vy tady bojujete proti Andreji Babišovi a hnutí ANO!“

Dne 19. října 2016 legislativní návrh projednal Senát Parlamentu ČR a vrátil jej PSP s pozměňovacími návrhy (pozměňovací návrhy se nevztahovaly k ust. § 4c ZSZ).

Projev poslance Ing. Jaroslava Faltýnka

Při projednávání novelizace ZSZ PSP po jejím vrácení Senátem Parlamentu ČR (dne 29. listopadu 2016) poslanec Ing. Jaroslav Faltýnek k ust. § 4c ZSZ v rámci rozpravy uvedl mj. následující:

*„[...] Ale návrhy pana kolegy Plíška cílí na stávajícího člena vlády, který šel do politiky za stávajících pravidel. A tento návrh říká: změníme ti pravidla v průběhu tvého mandátu a ty se rozhodni, zda chceš být ministrem, nebo nechceš. Rozhodni se, ty, který jsi kandidoval ve volbách, dostal jsi, mám pocit, 18 tisíc preferenčních hlasů. Celý národ věděl, jaký majetek vlastníš, jaké daně platíš, zaměstnáváš zhruba 30 tisíc lidí. Rozhodni se teď hned, zda budeš dál ministrem financí a vzdáš se svého majetku, nebo ne, a tvoje firmy budou okamžitě – okamžitě! – okamžitě – vyloučeny z možnosti soutěžit o veřejné zakázky a nebudou mít možnost požádat o dotace. Nebudou moci soutěžit o veřejné zakázky, kde jediným kritériem je cena, je výsledná cena soutěže. **Nebudou moci požádat o dotace, které dostávají všichni zemědělci v celé Evropě bez ohledu na to, kdo tyto zemědělské firmy vlastní.***

Nepřipadá vám absurdní a v rozporu s pravidly Evropské unie přijmout zákon, který vyloučí firmy, které zaměstnávají tisíce lidí, platí daně v České republice, z možnosti požádat a získat dotace?

V průběhu této diskuse bylo několikrát zmiňováno, že se tento zákaz netýká takzvaných nárokových dotací. Ale náš právní řád nezná pojem nárokové a nenárokové dotace. A navíc většina právních výkladů včetně toho z Parlamentního institutu, který samozřejmě není žádné dogma a je to jejich názor, tak říká, že výklad může dát jedině soud. Jedině soud! A žádný judikát a precedens na to v současné době není. [...]⁶³

V návaznosti na publikaci vyjádření označeného jako „Stanovisko k problematice střetu zájmů“ ze dne 16. prosince 2025 (dále jen „**Stanovisko MZe**“) na webových stránkách MZe⁶⁴, které obsahovalo mj. argumentaci, že původním záměrem zákonodárce (předkladatele Pozměňovacího návrhu) bylo omezit rozsah použitelnosti zákazu podle ust. § 4c ZSZ výhradně na poskytování nenárokových dotací, se v médiích⁶⁵ objevilo následující: „**Felčárkova analýza [tj. Stanovisko MZe] [...] vynechala, jak diskuze ve Sněmovně o zákonu pokračovala. Je patrné, že poslanci byli srozuměni s tím, že hlasují pro faktický zákaz všech dotací. Podle stenozáznamu je na to tehdy upozornil rovnou tehdejší předseda poslaneckého klubu a zároveň člen představenstva holdingu AGROFERT Jaroslav Faltýnek.**“ Citovaná pasáž tak podle autora článku měla údajně potvrzovat, že ust. § 4c ZSZ je použitelné na poskytování nárokových i nenárokových dotací.

V této souvislosti je třeba upozornit, že výše citovaný projev poslance Ing. Jaroslava Faltýnka byl učiněn při projednávání novely ZSZ na půdě PSP po jejím vrácení Senátem Parlamentu ČR v průběhu rozpravy, tedy v situaci, kdy již není přípustné podávání pozměňovacích návrhů k projednávanému legislativnímu návrhu (pozměňovací návrhy podané Senátem Parlamentu ČR se k ust. § 4c ZSZ nevztahovaly). PSP tak

Viz zde: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/s048085.htm#r8>.

⁶³ Viz zde: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/053schuz/s053007.htm>.

⁶⁴ Dostupné zde: <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/tiskovy-servis/aktuality/stanovisko-k-problematice-stretu-zajmu>.

⁶⁵ VALÁŠEK, Lukáš. Podporu Agrofertu sepsal na ministerstvu úředník, jehož platili lobbisté. *Seznam Zprávy* [online]. Seznam Zprávy, a.s., © 2026, pub. 16. února 2026. Dostupné zde: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-podporu-agrofertu-sepsal-na-ministerstvu-urednik-jehoz-platili-lobbiste-298779>.

již neměla žádnou možnost zasáhnout do textace ust. § 4c ZSZ a provést např. „technickou“ úpravu zaměřenou na výslovné omezení použitelnosti předmětného zákazu na poskytování nenárokových dotací (v souladu s původním úmyslem předkladatele Pozměňovacího návrhu poslance Mgr. Martina Plíška). Zmíněný projev poslance Ing. Jaroslava Faltýnka tedy nepředcházela (původnímu) schválení novely ZSZ ze strany PSP, ke kterému došlo 14. září 2016 a během něhož by bylo možné textaci ust. § 4c ZSZ příp. modifikovat.

Zjednodušeně řečeno, projev poslance Ing. Jaroslava Faltýnka byl učiněn v okamžiku, kdy textace ust. § 4c ZSZ již byla na legislativní úrovni zcela dokončena (bez možnosti pozdějších změn). Předmětné vystoupení tedy neproběhlo v přímé souvislosti s předložením Pozměňovacího návrhu ani v rámci diskuse o něm (tj. v okamžiku, kdy by ještě teoreticky mohlo být způsobilé vést k dílčí úpravě ust. § 4c ZSZ). V neposlední řadě je třeba dodat, že poslanec Ing. Jaroslav Faltýnek nebyl autorem ani předkladatelem Pozměňovacího návrhu. Jeho projev tedy spíše než „úmysl zákonodárce“ představuje názor jednoho z poslanců na (budoucí) výklad ust. § 4c ZSZ. Ani ten však nelze považovat za zcela správný, neboť zákon o SZIF a ZemZ výslovně počítají např. s poskytováním nárokových dotací (podpor) na hromadná opatření (přímé platby).

Vzhledem k uvedenému nelze podle názoru Zpracovatele projev poslance Ing. Jaroslava Faltýnka pro účely provedení historického výkladu ust. § 4c ZSZ považovat za informaci, resp. skutečnost, osvětlující původní úmysl zákonodárce. Předmětný projev však svědčí o tom, že nejasnosti ohledně rozsahu použitelnosti ust. § 4c ZSZ byly přítomny ještě předtím, než se daný zákaz vůbec stal součástí českého právního řádu.

2.5.3 Dílčí závěr

Na základě provedeného historického výkladu lze konstatovat, že původním úmyslem zákonodárce (normotvůrce) nepochybně bylo omezit rozsah použitelnosti zákazu podle ust. § 4c ZSZ výhradně na poskytování nenárokových dotací. Předmětný zákaz tedy zjevně neměl dopadat na poskytování nárokových dotací.

NENÁROKOVÉ DOTACE	ANO
NÁROKOVÉ DOTACE	NE

2.6 Teleologický výklad

2.6.1 Obecně

Teleologický výklad se zaměřuje na **rekonstrukci smyslu, účelu a cíle interpretované právní normy.**⁶⁶ Za smysl a účel právní normy se nicméně nepovažuje záměr, který měl skutečný zákonodárce při jejím přijímání (subjektivní hledisko), nýbrž jde o takový záměr, který by měl fiktivní (ideální) zákonodárce při znalosti společenských poměrů – tj. racionální právní obsah (objektivní hledisko).

Uplatnění teleologického výkladu je na místě zejm. v případě, pokud využití standardních výkladových metod nevede k jednoznačnému závěru o významu a smyslu právního textu. Právě teleologický výklad totiž umožňuje (např. s ohledem na historický, systematický i aktuální společenský kontext) překonat sémantické hranice interpretovaných pojmů a dospět k významu, který je podmíněn účelem, se kterým je právní text konfrontován. Je-li na základě teleologického výkladu dosaženo zúžení významu právního

⁶⁶ Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 136.

pojmu oproti jeho obvyklému chápání (a vyloučí tak určitou skutečnost z rozsahu právní normy), **jedná se o tzv. teleologickou redukci**. Teleologický výklad by však nikdy neměl přesáhnout zákaz libovůle.⁶⁷

2.6.2 Teleologický výklad ust. § 4c ZSZ

Pojem „střet zájmů“ ve smyslu ust. § 4c ZSZ je nezbytné vykládat v souladu se smyslem a účelem ZSZ, který zákonodárce nepřímou vyjádřil v ust. § 1 písm. a) ZSZ a podle něhož je předmětem ZSZ mj. úprava povinnosti veřejných funkcionářů „*vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit*“. Hlavním smyslem a účelem ZSZ je tedy snaha o nastavení legislativních podmínek pro dosažení toho, aby jmenovaní veřejní funkcionáři při výkonu funkce neupřednostňovali svůj soukromý (osobní) zájem, resp. aby nemohli ohrozit zájem veřejný.^{68,69}

Z textace dotčeného ustanovení ZSZ, jakož i ze samotného smyslu a účelu ZSZ⁷⁰, lze tedy dovozovat, že **podstata ust. § 4c ZSZ spočívá v úmyslu zabránit určitému okruhu osob, které se nepodílejí na procesu poskytování dotací, a nemohou tak přímo ovlivnit jeho konečný výsledek** (tj. veřejným funkcionářům ve smyslu ust. § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ), **ve zneužívání jim svěřené moci k nepřímému (faktickému) prosazování vlastního soukromého zájmu na úkor zájmu veřejného**.

Smyslem a účelem ust. § 4c ZSZ je podle názoru Zpracovatele zabránit veřejným funkcionářům ve smyslu ust. § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ v ovlivnění procesu rozhodování o poskytnutí dotací. Ovlivnění rozhodovacího procesu je teoreticky možné při poskytování nenárokových dotací, které se poskytují na základě správního uvážení (tj. subjektivním hodnocení žádosti o dotaci). V případě nárokových dotací nicméně jejich poskytovatel (např. SZIF) nemá prakticky žádný prostor pro správní uvážení – při splnění stanovených podmínek vzniká žadateli o dotaci právní (materiální) nárok na její poskytnutí. Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace není založeno na správním uvážení (diskreci) poskytovatele dotace, je zde riziko střetu zájmů logicky významně nižší (prakticky nulové).

Je třeba připustit, že **ani v případě nárokových dotací není riziko střetu zájmů zcela vyloučeno**. Za nežádoucí by tak nepochybně bylo třeba považovat např. situaci, kdy by veřejný funkcionář ve smyslu ust. 2 odst. 1 písm. c) ZSZ ovlivnil nastavování podmínek, resp. předpokladů, na jejichž základě jsou nárokové dotace vypláceny. Přímé platby jsou nicméně poskytovány výhradně z rozpočtu EU. Základní podmínky pro poskytování zemědělských nárokových dotací (přímých plateb) jsou tudíž nastavovány na úrovni EU. **Riziko ovlivnění podmínek pro jejich poskytování ze strany veřejných funkcionářů ve smyslu ust. 2 odst. 1 písm. c) ZSZ lze proto považovat za nepravděpodobné.**

⁶⁷ Srovnej HARVÁNEK, 2013, op. cit., str. 345 – 347.

⁶⁸ Srovnej JANTOŠ, Michal; TĚŽKÝ, Václav; POSPÍŠIL, Petr. *Zákon o střetu zájmů. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 2.

⁶⁹ Hlavní smysl a účel ZSZ se promítá i v dalších oblastech tohoto právního předpisu, zahrnujících např. (i) oznamovací povinnost veřejných funkcionářů o některých skutečnostech, jež umožňuje veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře, (ii) omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi a (iii) odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností stanovených ZSZ (srov. ust. § 1 písm. b/ - d/ ZSZ).

⁷⁰ Podle důvodové zprávy k ZSZ je účelem tohoto právního předpisu, resp. právních nástrojů v něm obsažených, preventivně předcházet situacím, které mohou vyvolávat snahu preferovat individuální či skupinový zájem veřejných funkcionářů nad zájmem celku. Veřejní funkcionáři se totiž v rámci své činnosti pravidelně dostávají do situací, kdy v souvislosti s výkonem své funkce rozhodují o významných věcech veřejného zájmu. V této činnosti však mohou nastávat situace, kdy se tento veřejný zájem může dostat do rozporu s jejich vlastními (osobními) zájmy.

Zpracovatel proto zastává názor, že s ohledem na smysl a účel ust. § 4c ZSZ se předmětný zákaz vztahuje výhradně na poskytování nenárokových dotací SZIF.

Auditní šetření a jeho závěry vůči nárokovým dotacím

V neposlední řadě je nezbytné podotknout, že Auditní šetření se zaměřovalo výhradně na poskytování nenárokových dotací. **Předmětem Auditního šetření tak nebylo poskytování nárokových dotací SZIF.** Ve vztahu ke střetu zájmů při poskytování nárokových dotací SZIF se auditoři Evropské komise (dále jen „Komise“) žádným konkrétním způsobem nevyjádřili (a to i přesto, že v rámci PRV, na který bylo Auditní šetření AGRI zaměřeno, jsou poskytovány rovněž dotace, které lze z hlediska jejich povahy považovat za nárokové).

V rámci Formálního sdělení ze dne 23. února 2021 (dále jen „Formální sdělení“) auditoři Komise toliko konstatovali, že „*i v případě nárokových dotací by v reálu mohly vyvstat určité střety zájmů, třebaže se zdá, že je zde pro střet zájmů méně prostoru, např. pokud jde o kontroly jejich využívání: osoba, která je ve střetu zájmů, by se například mohla snažit omezit správné ověřování ve vztahu k jejím vlastním zájmům (ve vztahu k dotacím poskytovaným podnikům, které tato osoba ovládá) nebo zvýšit ověřování ve vztahu ke konkurenčním subjektům.*“⁷¹

Nutno podotknout, že ani při vědomí zjištění učiněných během Auditního šetření **Komise poskytování nárokových dotací společností z koncernu AGROFERT nikdy nerozporovala. Nárokové dotace poskytnuté SZIF (mimo jiné) dotčeným společnostem přitom byly vždy (a bez výhrad) propláceny ze strany EU, a to i po ukončení Auditního šetření.** Orgány EU si tak zjevně byly vědomy nižší míry rizika střetu zájmů při poskytování nárokových dotací s ohledem na skutečnost, že podmínky poskytnutí těchto dotací jsou v oblasti zemědělství stanoveny přímo unijními nařízeními. **Míru rizika si tedy orgány EU zjevně musely vyhodnotit jako natolik zanedbatelnou, že ve vztahu k poskytování nárokových dotací nebylo žádné navazující auditní šetření následně zahájeno.** Uvedené ostatně koresponduje s obsahem Sdělení (viz výše).

Snahy o novelizaci ust. § 4c ZSZ

Prakticky od nabytí účinnosti ust. § 4c ZSZ bylo možné pozorovat snahy o dílčí novelizaci předmětného ustanovení ZSZ, přičemž neaktivnějšími v tomto směru byli nepochybně poslanci České pirátské strany. V této souvislosti lze poukázat zejm. na:

- pozměňovací návrh poslance Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka, Ph.D. č. 8165 ze dne 14. dubna 2021 k návrhu skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění ZSZ ([Sněmovní tisk č. 956](#)); nebo
- shodný pozměňovací návrh poslance Bc. Mikuláše Ferjenčíka č. 8812 ze dne 8. července 2021 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů ([Sněmovní tisk č. 1230](#)).

V případě přijetí projednávaného legislativního návrhu ve znění pozměňovacího návrhu⁷² by v důsledku nahrazení pojmu „ovládající osoba“ za „skutečný majitel“ fakticky došlo k **rozšíření věcného rozsahu ust. § 4c ZSZ** (ovládání obchodní společnosti je pouze jedním z vícero důvodů zakládajících postavení skutečného majitele podle zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů). Ani jeden (1) z výše uvedených pozměňovacích návrhů nicméně nebyl úspěšný.

⁷¹ Viz Formální sdělení, str. 25.

⁷² Z hlediska navrhovaných změn ust. § 4c ZSZ byly oba pozměňovací návrhy totožné.

Dne 2. srpna 2023 byl ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášen Zákon č. 253/2023⁷³, jehož součástí byla mj. novelizace ZSZ, a to vč. změny podmínek aplikace ust. § 4c ZSZ. Podle ust. § 4c ZSZ ve znění Zákona č. 253/2023 tak bylo s účinností od 1. ledna 2024 zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího poskytování dotací nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky **veřejnému funkcionáři** uvedenému v ust. § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ **a rovněž právnické osobě, jejímž skutečným majitelem je tento veřejný funkcionář**. Uvedený **zákaz se nicméně nevztahoval na poskytnutí takové dotace, na kterou má žadatel při splnění podmínek stanovených právním předpisem právní nárok**. Smlouva o poskytnutí dotace nebo investiční pobídky uzavřená v rozporu s ust. § 4c ZSZ měla být neplatná, přičemž k její neplatnosti měl soud přihlídnout i bez návrhu.

Novelizace vybraných ustanovení ZSZ (vč. § 4c) však nebyla součástí původního legislativního návrhu, do něhož byla vložena až během jeho projednávání PSP, a to pozměňovacím návrhem poslance Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka, Ph.D., č. 1691 ze dne 16. prosince 2022 (dále jen „**Pozměňovací návrh JM**“).

Z odůvodnění Pozměňovacího návrhu JM vyplývá, že jeho smyslem a účelem je dosažení přesnějšího vymezení zákazu přijímat dotace a investiční pobídky veřejnými funkcionáři ve smyslu v ust. § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ a obchodními společnostmi, které tito veřejní funkcionáři skutečně vlastní, a také oprava dosud nejasné formulace ust. § 4c ZSZ^{74, 75}.

Dne 4. prosince 2024 vydal Ústavní soud Nález 41/23⁷⁶, ve kterém na základě návrhu skupiny sedmdesáti (70) poslanců zastoupených t. č. poslankyní JUDr. Alenou Schillerovou, Ph.D. podle čl. 87 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a podle ust. § 64 odst. 1 písm. b) ZÚS provedl mj. abstraktní kontrolu ústavnosti napadených ustanovení ZSZ novelizovaných Zákonem č. 253/2023 (vč. § 4c ZSZ).

Nálezem 41/23 Ústavní soud zrušil mj. čl. III a čl. IV Zákona č. 253/2023 obsahující novelizaci vybraných ustanovení ZSZ, z důvodu neústavnosti zákonodárného procesu vedoucího k jejich přijetí, neboť tato ustanovení (vč. novelizace ust. § 4c ZSZ) jsou podle názoru Ústavního soudu výsledkem tzv. přílepku (tj. takového pozměňovacího návrhu, který nemá úzký vztah ani k účelu ani k předmětu původnímu návrhu zákona a současně v Poslanecké sněmovně PČR nebylo dosaženo širokého konsenzu ve prospěch jeho přijetí).⁷⁷ **V důsledku derogačního Nálezu 41/23 tedy s účinností**

⁷³ Zákon č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**Zákon č. 253/2023**“).

⁷⁴ Předkladatel Pozměňovacího návrhu JM navrhovanou změnu dále odůvodňuje takto: „*Dnes § 4c odkazuje na dotace podle rozpočtových pravidel, což některé úřady vykládají tak, že nevztahuje na dotace, kde mají speciální zákony vlastní proces poskytnutí. Takový výklad je však absurdní, když v případě dvou žadatelů v téměř totožném postavení se na jednoho zákon o střetu zájmů nevztahuje a na druhého ano. Navržená změna zajistí, že pro všechny platí stejná pravidla. Je také odstraněna výkladová pochybnost, že **zákaz se nevztahuje na dotace, na které je při splnění právních podmínek nárok ze zákona, jako jsou například platby na jednotku plochy vyplácené Státním zemědělským intervenčním fondem [tj. SZIF]. Naopak investiční dotace, na které jsou omezené prostředky a omezený okruh žadatelů o ně soutěží, nebude typicky možné s ohledem na nenárokovost takové dotace a na správní uvážení v tomto procesu poskytovat.***“

⁷⁵ Srovnej Pozměňovací návrh JM, str. 9 a 11.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 4. prosince 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (dále jen „**Nález 41/23**“).

⁷⁷ Srovnej odst. 2 a odst. 27 – 32 Nálezu 41/23.

od 19. prosince 2024 (tj. ke dni vyhlášení Nálezu 41/23 ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) opět vešlo v účinnost znění ZSZ (vč. ust. § 4c) před jeho novelizací provedenou Zákonem č. 253/2023.⁷⁸

Je nicméně nepochybné, že i novelizace ust. § 4c ZSZ iniciovaná poslanci České pirátské strany, která byla později zrušena Nálezem 41/23 vylučovala použitelnost předmětného zákazu na dotace, na které má žadatel při splnění podmínek stanovených právním předpisem právní nárok (tj. nárokové dotace). Z odůvodnění Pozměňovacího návrhu JM je přitom patrné, že jeho předkladatel nepovažoval riziko střetu zájmů při poskytování nárokových dotací za natolik relevantní, aby tyto dotace spadaly pod zákaz podle ust. § 4c ZSZ.

2.6.3 Dílčí závěr

Na základě provedeného teleologického výkladu je možné konstatovat, že zákaz podle ust. § 4c ZSZ se vztahuje výhradně na poskytování nenárokových dotací SZIF. V případě poskytování nárokových dotací totiž neexistuje fakticky žádný rozhodovací proces, který by v důsledku střetu zájmů, resp. vlivu vybraných veřejných funkcionářů, mohl být ovlivněn. Tento závěr přitom koresponduje nejen se závěry Auditního šetření, ale rovněž s cíli sledovanými zákonodárci při snaze o novelizaci ust. § 4c ZSZ.

NENÁROKOVÉ DOTACE	ANO
NÁROKOVÉ DOTACE	NE

2.7 Komparativní (srovnávací) výklad

2.7.1 Obecně

Komparativní výklad se zaměřuje na srovnání právní normy nebo institutu s obdobnými právními normami či instituty v právních řádech jiných států.⁷⁹ Tato výkladová metoda tedy bude mít význam zejm. v případech, kdy se vnitrostátní právní úprava inspirovat úpravou jiného státu, jehož právní prostředí je vystavěno na obdobných principech jako český právní řád.

Z uvedeného je možné dovozovat, že nezbytným předpokladem pro využití komparativního výkladu a relevanci jeho závěrů je podobnost interpretované právní normy či institutu a blízkost právních řádů, ve kterých se předmět výkladu nachází.

Komparativní výklad tak bude typicky relevantní např. při výkladu právní normy, která byla do českého právního řádu včleněna v důsledku transpozice právních předpisů EU. Unijní úprava je totiž obsahově shodná pro všechny členské státy, které následně prostřednictvím novelizace vnitrostátních právních předpisů zajišťují její jednotnou implementaci. Pro účely provedení komparativního výkladu mohou být významné mj. např. závěry rozhodovací praxe Soudního dvora EU, jehož úkolem je zajistit, aby právo EU bylo ve všech členských státech vykládáno a uplatňováno stejným (jednotným) způsobem.

2.7.2 Komparativní výklad ust. § 4c ZSZ

Jak již Zpracovatel uvedl výše, ust. § 4c ZSZ nebylo přijato za účelem zajištění implementace závazků vyplývajících z členství České republiky v EU nebo transpozice relevantní unijní právní úpravy. Jeho přítomnost v českém právním řádu tedy vyplývá výhradně z vnitrostátní legislativní iniciativy. Vzhledem k popsanému původu ust. § 4c ZSZ je Zpracovatel toho názoru, že pro účely interpretace rozsahu

⁷⁸ Srovnej odst. 36 Nálezu 41/23.

⁷⁹ Srovnej GERLOCH, 2009, op. cit., str. 136.

použitelnosti daného ustanovení ZSZ je praktická využitelnost komparativního výkladu do určité míry limitovaná. Je přitom třeba rovněž podotknout, že s ohledem na závěry učiněné na základě historického a teleologického výkladu (z nichž vyplynulo, že zákaz podle ust. § 4c ZSZ se vztahuje výhradně na poskytování nenárokových dotací – viz výše) nemohou mít zjištění učiněná za využití komparativního výkladu zásadní vliv na závěry tohoto posouzení, protože Zpracovatel nepovažuje za nezbytné se tímto aspektem v podrobnostech zabývat a provádět zevrubnou analýzu právních řádů členských států EU.

Pro ilustraci se nicméně Zpracovatel zabýval alespoň právní úpravou střetu zájmů v právních rádech Polské republiky a Chorvatské republiky, které byly během projednávání Zákona č. 14/2017 na půdě PSP opakovaně zmiňovány jako příklady evropských právních řádů, jejichž legislativu týkající se střetu zájmů lze považovat za nejpodobnější ust. § 4c ZSZ.

Chorvatská republika

Klíčovým předpisem zaměřeným na problematiku střetu zájmů veřejných funkcionářů je v chorvatském právním řádu **zákon o předcházení střetu zájmů** (*zakon o sprječavanju sukoba interesa*).⁸⁰

Veřejný funkcionář vlastnící více než 5% podíl na obchodní společnosti je povinen (po dobu výkonu veřejné funkce) převést práva vydávat pokyny či příkazy ohledně obchodního vedení společnosti na jinou osobu nebo zvláštní orgán (např. svěřenskému správci) a s touto osobou nesmí být ohledně výkonu těchto práv v kontaktu. Pokud taková společnost vstupuje do obchodního vztahu se státem, samosprávou či jimi zřízenými společnostmi, je dotčený veřejný funkcionář povinen o tomto informovat Komisi pro prevenci střetu zájmů (*Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa*).⁸¹

Obchodní společnosti, v nichž majetková účast veřejného funkcionáře přesahuje 5 %, rovněž nesmějí vstupovat do obchodního vztahu s orgánem veřejné moci, v němž veřejný funkcionář působí, a to pod hrozbou neplatnosti těchto právních jednání. Toto omezení se vztahuje i na společnosti, ve kterých podíl přesahující 5 % vlastní rodinný příslušník veřejného funkcionáře.⁸²

Polská republika

V polském právním řádu je třeba považovat za relevantní zejm. **zákon o omezení výkonu hospodářské činnosti osobami vykonávajícími veřejné funkce** (*ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*; tzv. **protikorupční zákon**).⁸³

Členové vlády nemohou být po dobu výkonu funkce členy představenstev, dozorčích nebo kontrolních orgánů v obchodních korporacích nebo družstvech (s výjimkou bytových družstev). Nemohou držet více než 10 % akcií nebo podílů z celkové akcionářské struktury obchodních společností. Členové vlády dále nesmějí provozovat podnikatelskou činnost (jako osoba samostatně výdělečně činná) či být prokuristou v rámci podnikatelské činnosti, ledaže se jedná o oblast zemědělství.⁸⁴ Z uvedeného však bez dalšího nelze dovozovat, že polský právní řád (ne)umožňuje členům vlády čerpání zemědělských dotací.

⁸⁰ Dostupný zde: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_12_143_2435.html.

⁸¹ Srovnej čl. 19 zákona o předcházení střetu zájmů.

⁸² Srovnej čl. 20 zákona o předcházení střetu zájmů.

⁸³ Dostupný zde: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250000499>.

⁸⁴ Srovnej čl. 4 protikorupčního zákona.

Z provedené analýzy vyplývá, že vybrané zahraniční právní úpravy problematiky střetu zájmů zakazují vybraným veřejným funkcionářům vlastnit podíl na obchodní společnosti nad stanovenou hranici, resp. omezují účast těchto společností při navazování obchodních vztahů se státem.

V předmětné souvislosti je na místě dodat, že žádná ze Zpracovatelem analyzovaných právních úprav neobsahuje zákaz poskytování dotací obchodním společnostem ovládaným členem vlády obdobný ust. § 4c ZSZ, který by bylo (alespoň teoreticky) možné využít k provedení komparativního výkladu.

2.7.3 Dílčí závěr

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že na základě komparativního výkladu nelze usuzovat, zda je zákaz podle ust. § 4c ZSZ použitelný na poskytování nárokových i nenárokových dotací SZIF, resp. zda je jeho použitelnost omezena výhradně na poskytování nenárokových dotací.

NENÁROKOVÉ DOTACE	N/A
NÁROKOVÉ DOTACE	N/A

3. Závěrečné shrnutí

V návaznosti na provedené posouzení, resp. výklad ust. § 4c ZSZ v kontextu relevantních interpretačních metod právních norem lze učiněné závěry shrnout níže uvedeným způsobem.

Zpracovatel předně přistoupil k výkladu ust. § 4c ZSZ za využití standardních interpretačních metod (tj. jazykový, logický a systematický výklad). **Učinil přitom následující zjištění:**

- **ust. § 4c ZSZ používá obecný pojem „dotace“** (bez jakéhokoliv přívlastku, věty vedlejší nebo specifikace), tedy aniž by rozlišovalo konkrétní druh dotací, na který se tento zákaz vztahuje ⇒ **s ohledem na dikci, resp. doslovný jazykový výklad, ust. § 4c ZSZ nelze než dospět k závěru, že se vztahuje na poskytování všech (tj. nárokových i nenárokových) dotací;**
- s ohledem na odlišnou míru rizika střetu zájmů při poskytování nárokových a nenárokových dotací, původní úmysl zákonodárce a smysl a účel právní úpravy střetu zájmů však **přichází v úvahu též restriktivní jazykový výklad, dle kterého je zákaz podle ust. § 4c ZSZ použitelný výhradně na poskytování nenárokových dotací;**
- zákaz podle ust. § 4c ZSZ měl, resp. má, primárně dopadat na nenárokové dotace poskytované na základě Rozpočtových pravidel; *a contrario* tedy neměl, resp. nemá, dopadat na poskytování nárokových dotací (např. podle Zákona o SZIF);
- není rovněž logické, aby subjekty, které naplňují podmínky ust. § 4c ZSZ, nebyly oprávněny čerpat nárokové dotace v případě, kdy právní řád nezakazuje těmto subjektům čerpat plnění z veřejných prostředků, která jsou z hlediska povahy, resp. principu jejich poskytování, obdobné nárokových dotací (tj. založené výhradně na splnění stanovených objektivních předpokladů – např. rozsah využívané zemědělské (obhospodařované) plochy nebo počet chovaných zvířat); **zákaz podle ust. § 4c ZSZ per analogiam (a simile) na poskytování nárokových dotací nemá dopadat;**
- **eurokonformní výklad ust. § 4c ZSZ nasvědčuje tomu, že použitelnost předmětného zákazu je omezena na poskytování nenárokových dotací** (za riziková z hlediska střetu zájmů obvykle EU nepovažuje situace, resp. rozhodnutí, která jsou založena na objektivních kritériích platných jednotně pro celé odvětví, což je charakteristické právě pro poskytování nárokových dotací).

METODA VÝKLADU	NENÁROKOVÉ DOTACE	NÁROKOVÉ DOTACE
JAZYKOVÝ – DOSLOVNÝ	ANO	ANO
JAZYKOVÝ – RESTRIKTIVNÍ	ANO	NE
LOGICKÝ	ANO	NE
SYSTEMATICKÝ	ANO	NE

Vzhledem ke skutečnosti, že na základě výkladu ust. § 4c ZSZ provedeného za využití standardních interpretačních metod zůstával výklad předmětného ustanovení ZSZ potenciálně nejednoznačný (byť spíše ve prospěch použitelnosti ust. § 4c ZSZ pouze na poskytování nenárokových dotací), pro posílení právní jistoty výsledného závěru Zpracovatel přistoupil k jeho výkladu také za využití nadstandardních interpretačních metod.

Za využití nadstandardních interpretačních metod učinil Zpracovatel zejm. následující zjištění:

- původním úmyslem zákonodárce (normotvůrce) bylo omezit rozsah použitelnosti zákazu podle ust. § 4c ZSZ výhradně na poskytování nenárokových dotací (předmětný zákaz tedy zjevně neměl dopadat na poskytování nárokových dotací);
- smyslem a účelem ust. § 4c ZSZ je zabránit veřejným funkcionářům ve smyslu ust. § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ v ovlivnění procesu rozhodování o (ne)poskytnutí dotací; v případě nárokových dotací nicméně neexistuje fakticky žádný rozhodovací proces, který by v důsledku střetu zájmů, resp. vlivu vybraných veřejných funkcionářů, mohl být ovlivněn.

METODA VÝKLADU	NENÁROKOVÉ DOTACE	NÁROKOVÉ DOTACE
HISTORICKÝ	ANO	NE
TELEOLOGICKÝ	ANO	NE
KOMPARATIVNÍ	N/A	N/A

Z provedeného posouzení (zejm. z historického a teleologického výkladu ust. § 4c ZSZ) vyplývá, že daný zákaz se vztahuje výhradně na poskytování nenárokových dotací (tj. nikoliv na poskytování nárokových dotací) SZIF.

Na základě výše uvedeného je možné shrnout, že závěr o použitelnosti zákazu podle ust. § 4c ZSZ na poskytování nárokových i nenárokových dotací vyplývá pouze v případě uplatnění doslovného jazykového výkladu. Tento závěr nicméně zůstává mezi dalšími metodami právního výkladu osamocen. Výklad ust. § 4c ZSZ provedený za využití ostatních standardních i nadstandardních interpretačních metod (s výjimkou komparativního výkladu, který neposkytuje relevantní závěr) totiž nasvědčuje tomu, že předmětný zákaz se vztahuje výhradně na poskytování nenárokových dotací SZIF. Podle názoru Zpracovatele se tedy prosadí restriktivní výklad, který z pohledu SZIF použitelnost zákazu podle ust. § 4c ZSZ redukuje na poskytování nenárokových dotací.

PORTOS, advokátní kancelář s.r.o.

4. Seznam podkladů

PRÁVNÍ PŘEDPISY (ČR)

- [1] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [2] Zákon č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (vč. důvodové zprávy).
- [3] Zákon č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů.
- [4] Zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (vč. důvodové zprávy).
- [5] Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
- [6] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- [7] Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
- [8] Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.
- [9] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
- [10] Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.
- [11] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

PRÁVNÍ PŘEDPISY (EU)

- [12] 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), ve znění pozdějších předpisů.
- [13] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013, ve znění pozdějších předpisů.
- [14] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 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, ve znění pozdějších předpisů.

PRÁVNÍ PŘEDPISY (ZAHRANIČÍ)

- [15] Zakon z 21. prosinca 2021 o sprječavanju sukoba interesa, ve znění pozdějších předpisů.
- [16] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ve znění pozdějších předpisů.

ODBORNÁ LITERATURA

- [17] GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan; WINTR, Jan. Metodologie interpretace práva a právní jistota. 1. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 497 s. ISBN 978-80-7380-388-9.

- [18] GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 308 s. ISBN 978-80-7380-233-2.
- [19] HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Právní teorie*. 1. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 439 s. ISBN 978-80-7380-458-9.
- [20] JANTOŠ, Michal; TĚŽKÝ, Václav; POSPÍŠIL, Petr. *Zákon o střetu zájmů. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 236 s. ISBN 978-80-7598-349-7.
- [21] KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, 248 s. ISBN 80-7179-028-1.
- [22] LANKAŠ, Zdeněk. *Rozpočtová pravidla. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2025, 372 s. ISBN 978-80-286-0193-5.
- [23] MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. 276 s. ISBN 978-80-7400-149-9.
- [24] TOMÁŠEK, Michal. Osm let výkladových nejasností střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek a poskytování dotací může ukončit jen precizní novelizace. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2026, č. 4, str. 125 – 129. ISSN 1210-6410.
- [25] WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Auditorium, 2013. 229 s. ISBN 978-80-87284-36-0.

SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

- [26] Nález Ústavního soudu ze dne 4. prosince 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23.
- [27] Nález Ústavního soudu ze dne 25. července 2023, sp. zn. III. ÚS 39/2022.
- [28] Nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17-2.
- [29] Nález Ústavního soudu ze dne 1. února 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12.
- [30] Nález Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2008, sp. zn. I. ÚS 755/06.
- [31] Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
- [32] Nález Ústavního soudu ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.
- [33] Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2025, sp. zn. III. ÚS 903/25.
- [34] Stanovisko Ústavního soudu ze dne 21. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96.
- [35] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2025, č. j. 6 Afs 82/2025 – 75.
- [36] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2025, č. j. 5 Afs 140/2025 – 79.
- [37] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2025, č. j. 6 Afs 83/2025 – 72.
- [38] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2025, č. j. 1 Afs 59/2025 – 98.
- [39] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2021, č. j. 6 Afs 249/2019 – 25.
- [40] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2009, č. j. 4 As 1/2008 – 220.
- [41] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54.
- [42] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. června 2025, č. j. 3 A 71/2024 – 82
- [43] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2025, č. j. 8 A 93/2024 – 122.
- [44] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2025, č. j. 6 A 87/2024 – 109.

[45] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2025, č. j. 10 A 92/2024 – 97.

[46] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2022, č. j. 18 A 27/2022 – 58.

MEDIÁLNÍ VÝSTUPY

[47] VALÁŠEK, Lukáš. Podporu Agrofertu sepsal na ministerstvu úředník, jehož platili lobbisté. *Seznam Zprávy* [online]. Seznam Zprávy, a.s., © 2026, publikováno dne 16. února 2026. Dostupné zde: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-podporu-agrofertu-sepsal-na-ministerstvu-urednik-jehoz-platili-lobbiste-298779>

PRÁVNÍ STANOVISKA

[48] Stanovisko PORTOS, advokátní kancelář s.r.o. s názvem „*Posouzení použitelnosti ust. § 4c zákona o střetu zájmů na poskytování tzv. nárokových dotací*“ ze dne 29. července 2025.

OSTATNÍ PODKLADY

Pozměňovací návrhy

[49] Pozměňovací návrh poslance Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka, Ph.D., č. 1691 ze dne 16. prosince 2022 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů ([Sněmovní tisk č. 312](#)).

[50] Pozměňovací návrh poslance Bc. Mikuláše Ferjenčíka č. 8812 ze dne 8. července 2021 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů ([Sněmovní tisk č. 1230](#)).

[51] Pozměňovací návrh poslance Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka, Ph.D. č. 8165 ze dne 14. dubna 2021 k návrhu skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění ZSZ ([Sněmovní tisk č. 956](#)).

[52] Pozměňovací návrh poslance JUDr. Jana Chvojky č. 4654 ze dne 29. června 2016 k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění ZSZ a další související zákony ([Sněmovní tisk č. 564](#)).

[53] Pozměňovací návrh poslance Mgr. Martina Plíška č. 4619 ze dne 24. června 2016 k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění ZSZ a další související zákony ([Sněmovní tisk č. 564](#)).

[54] Pozměňovací návrh poslance Mgr. Martina Plíška č. 4252 ze dne 28. dubna 2016 k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění ZSZ a další související zákony ([Sněmovní tisk č. 564](#)).

Stenozáznamy

[55] Stenozáznam z projednávání vládního návrhu na vydání zákona, kterým se mění ZSZ a další související zákony ([Sněmovní tisk č. 564](#)) Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR po jeho vrácení ze strany Senátu Parlamentu ČR ze dne 29. listopadu 2016.

[56] Stenozáznam ze 3. čtení projednávání vládního návrhu na vydání zákona, kterým se mění ZSZ a další související zákony ([Sněmovní tisk č. 564](#)) Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR ze dne 14. září 2016.

[57] Stenozáznam z 2. čtení projednávání vládního návrhu na vydání zákona, kterým se mění ZSZ a další související zákony ([Sněmovní tisk č. 564](#)) Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR ze dne 29. června 2016.

- [58] Stenozáznam z 1. čtení projednávání vládního návrhu na vydání zákona, kterým se mění ZSZ a další související zákony ([Sněmovní tisk č. 564](#)) Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR ze dne 16. prosince 2015.

Jiné podklady

- [59] Sdělení Evropské komise č. 2021/C 121/01 s názvem „*Pokyny k zabránění střetu zájmů a jeho řešení podle finančního nařízení*“ ze dne 9. dubna 2021.
- [60] Formální sdělení ze dne 23. února 2021, č. j. UMB/2019/003/CZ/RCOL.

Zpracovatel vyhotovil tento dokument s využitím svých odborných znalostí a zkušeností, při zohlednění platné právní úpravy, stavu legislativního procesu, dostupné rozhodovací praxe a odborné literatury, aktuálních ke dni zpracování tohoto dokumentu, jakož i všech podkladů a informací, které jim byly za účelem zpracování tohoto dokumentu poskytnuty Zadavatelem. Dokument se věnuje pouze vytknuté oblasti práva, kterou Zpracovatel považuje pro obsah právní analýzy za směrodatnou. Vyslovené závěry se tudíž mohou dále měnit dle dodatečně poskytnutých podkladů, či jiných zjištěných informací.

Zpracovatel vždy uvažuje všechny okolnosti, které orgány veřejné moci dle aktuálního stavu poznání Zpracovatele při rozhodování zohledňují nebo by zohlednit měly. Konečný a závazný výklad právních norem je však oprávněn učinit pouze příslušný orgán veřejné moci, přičemž nelze vyloučit, že jeho právní názor bude v konkrétních otázkách či případech odlišný. Konečný právní výklad může učinit jen soud v rámci přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné moci.

Zpracovatel upozorňuje, že závěry uvedené v tomto dokumentu nelze zobecňovat na případy mimo výslovný obsah právní analýzy a jejich konkrétní věcnou souvislost užitou v tomto dokumentu, ani na případy založené na odlišných skutkových okolnostech. Tento dokument má přísně důvěrnou povahu a je určen výhradně pro interní potřeby Zadavatele jako pomocný podklad při tvorbě jeho budoucích rozhodnutí. Ke zveřejnění jakékoli části tohoto dokumentu či k jeho užití pro jiné účely je nutný předchozí písemný souhlas Zpracovatele. Obsah dokumentu obsahuje informace, jejichž vzájemný kontext představuje citlivé skutečnosti významné pro strategické plánování Zadavatele a jeho podnikatelskou činnost a jako takový jej Zpracovatel doporučuje chránit jako jeho obchodní tajemství.

Zpracovatel v kontextu komplexu činností vykonávaných pro Zadavatele obsah tohoto dokumentu chrání jako celek jako své obchodní tajemství, přičemž při jeho zpřístupnění třetím osobám mimo Zadavatele, byť by jej prováděl Zadavatel, si Zpracovatel vyhrazuje vždy společný souhlas Zpracovatele a Zadavatele.

INFORMACE O INTEGRITĚ DAT A DŮVĚRNOSTI

Tato komunikace včetně veškerých příloh (jsou-li označeny v textu dokumentu), zasláná společností PORTOS, advokátní kancelář s.r.o. (tj. Zpracovatelem), nebo některou z jejích přidružených společností, subjektů nebo jejím jménem, je přísně důvěrná. Vzhledem k povaze podnikání Zpracovatele může tato komunikace podléhat advokátnímu tajemství ve smyslu ust. § 21 a násl. zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, případně může být předmětem obchodního tajemství ve smyslu ust. § 504 zákona č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, či může být jinak chráněná.

Pokud tuto komunikaci obdržíte omylem, informujte nás o tom a poté ji neprodleně smažte ze svého systému. Obsah této komunikace, jakož i případných příloh, je určen výlučně jejímu adresátovi, a nesmí být nijak kopírován, předáván, zpřístupňován, sdílen, či jakýmkoliv jiným způsobem šířen do sféry jiných než oprávněných subjektů.

Tento dokument byl opatřen elektronickou pečeti⁸⁵ Zpracovatele:

Zpracovatel touto pečeti potvrzuje správnost původu a integrity informací obsažených v tomto dokumentu.^{86,87}

Digitální znění tohoto dokumentu je možné stáhnout zde:

<https://arc.akccs.cz/index.php/s/ftgYLWf5Sy7KkXf>

Heslo: HbKi6eyS



⁸⁵ Nařízení eIDAS (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES):

Článek 36 - Požadavky na zaručené elektronické pečeti

Zaručená elektronická pečeť musí splňovat tyto požadavky:

- je jednoznačně spojena s pečetící osobou;
- umožňuje identifikaci pečetící osoby;
- je vytvořena pomocí dat pro vytváření elektronických pečeti, která může pečetící osoba s vysokou úrovní důvěry použít k vytváření elektronické pečeti pod svou kontrolou; a
- je k datům, ke kterým se vztahuje, připojena takovým způsobem, že je možné zjistit jakoukoliv následnou změnu dat.

Článek 35 - Právní účinky elektronických pečeti

- Elektronické pečeti nesmějí být upírány právní účinky a nesmí být odmítána jako důkaz v soudním a správním řízení pouze z toho důvodu, že má elektronickou podobu nebo že nesplňuje požadavky na kvalifikované elektronické pečeti.
- U kvalifikované elektronické pečeti platí domněnka integrity dat a správnosti původu těch dat, s nimiž je kvalifikovaná elektronická pečeť spojena.
- Kvalifikovaná elektronická pečeť založená na kvalifikovaném certifikátu vydaném v jednom členském státě se uznává jako kvalifikovaná elektronická pečeť ve všech ostatních členských státech.

Článek 46 - Právní účinky elektronických dokumentů

Elektronickému dokumentu nesmějí být upírány právní účinky a nesmí být odmítán jako důkaz v soudním a správním řízení pouze z toho důvodu, že má elektronickou podobu.

⁸⁶ Informace o aktualizaci certifikátu v Adobe

V případě, že se Vám zobrazuje upozornění, že podpis je neplatný, ověřte, že používáte aktuální seznam důvěryhodných kořenových certifikátů ze serveru Adobe EUTL. Více informací [[zde](#)].

⁸⁷ Informace o zneplatnění elektronické pečeti po vytištění nebo modifikaci dokumentu:

Zpracovatel upozorňuje, že v důsledku případného narušení bezpečnosti může dojít ke změně obsahu komunikace – po vytištění dokumentu tak nelze zaručit její přesnost a úplnost. Z tohoto důvodu Zpracovatel doporučuje užít původní (tj. elektronické) formy odeslané komunikace. Zpracovatel nepřijímá žádnou odpovědnost za změny provedené po odeslání komunikace, ani za případná jiná rizika či škody, které mohou vzniknout v důsledku přenosu obsahu komunikace.

PORTOS

Strategic
Legal Advisory



PORTOS, advokátní kancelář s.r.o.
Hvězdova 1716/2b
140 00 Praha 4 – Nusle

T \ + 420 224 827 884
E \ info@portos.cz
W \ portos.cz