
Informace a argumenty

Novela zákona o střetu zájmů

Proč zákon?

Proč je potřeba nový zákon a co přinese?

V čem je problém?

& Hodnocení GRECO

Co je a není v současném návrhu

Stanovisko
Rekonstrukce státu

FAQ

Časté otázky

Zahraníční praxe

Co je běžné v zahraničí

Další návrhy

Novely opozičních
poslanců

Co přinese nový zákon a proč je potřeba?

Luxusní hodinky, fiktivní poradenská činnost, prodej nemovitostí. I takové dary, vedlejší pracovní činnost nebo nakládání s majetkem mohou být nástroji k ovlivňování politiků a dalších veřejných funkcionářů. Stávající právní úprava střetu zájmů i kontroly příjmů politiků je neúplná. Majetková příznání politiků upravuje zákon o střetu zájmů. Veřejní funkcionáři podle něj podávají každoročně čestná oznámení o činnostech a o majetku. Ta jsou však nekontrolována, sankce jsou nízké a v praxi neuplatňované. Pro zvýšení důvěryhodnosti politiků je odtemnění osobních zisků a výhod a zamezení střetu zájmů zásadní.

Návrh přináší tyto pozitivní změny:

Definici střetu zájmů. V současném návrhu chyběla.

Odevzdání oznámení o majetku při nástupu do veřejné funkce. Umožní srovnat nabytý majetek při opouštění funkce s počátečním stavem.

Elektronický centrální registr zjednodušuje přístup k datům i jejich odevzdání. Zlepší kontrolu veřejností, přehlednost, sjednotí způsob odevzdávání dat i vyhledávání v nich.

Zlepšení kontroly nad dodržováním pravidel, sjednocení postupů a metodickou podporu. Registr bude spravovat Ministerstvo spravedlnosti, které bude mít nově celou problematiku střetu zájmů na starosti.

Rozšíření působnosti zákona na náměstkyně členů vlády a náměstkyně ministra vnitra pro státní službu a na vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Kanceláře prezidenta republiky, vojáky z povolání ve vojenské hodnosti podplukovník a vyšší vojenské hodnosti (s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb) a na ředitele veřejných výzkumných institucí.

Odstupňování a zvýšení sankcí. Současná maximální pokuta je dnes 50 tis. Kč. Na veřejné funkcionáře, kteří se dopouštějí protiprávního jednání, nemá prakticky žádný preventivní a odstrašující vliv.

Návrh neřeší:

Dostatečné zefektivnění sankčního systému. Správní delikty budou i nadále projednávat v přenesené působnosti obecní úřady obcí s rozšířenou působností dle trvalého pobytu veřejného funkcionáře. Sankční pravomoc by měla být z důvodu vyšší efektivitě svěřena totožnému orgánu, který má na starost evidenci, tedy Ministerstvu spravedlnosti, popřípadě Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

V čem je problém?

Schází povinnost nahlásit stav ke dni nástupu do funkce tak, jak je to běžné v zahraničí. Chybí proto možnost porovnání situace před nástupem a při odchodu z funkce. Přístup k podaným příznáním je v praxi značně nesnadný.¹ Je pouze na vyžádání, doba pro přístup je často omezená a není stanovena žádná minimální doba trvání přiděleného přístupového hesla, takže někdy je uděleno na jediný den. Navíc registrů je dle odhadu Úřadu vlády asi 6500 a přístup k informacím je roztržštěný. Příznání nemusí být v databázi označena jménem funkcionáře a proto je někdy nutné prohledat veškeré dokumenty v databázi atd. Odevzdaná majetková příznání jsou vyplňována ručně, což činí některé údaje nečitelnými. Je proto žádoucí změna formy tak, aby majetková příznání byla vyplňována elektronicky a aby byla stanovena minimální pravidla pro fungování registrů a práci s nimi.

Řada veřejných funkcionářů je navíc velmi špatně informovaná: buď neví, kdy a jak postupovat, anebo dokonce vůbec netuší, že se na ně nějaká pravidla vztahují. V případě zjištění provinění naopak selhává sankční systém, který se často nachází ve stavu systémové podjatosti kdy podřízený úředník rozhoduje o sankci svého nadřízeného (ministra, náměstkyně, starosty apod.).

1 Podrobnosti přináší např. praxe o.s. Oživení na: <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/pristup-do-registru/>



Nejznámější politici ve střetu zájmů

V roce 2007 se veřejnost dozvěděla o náhlém zbohatnutí bývalého **premiéra Stanislava Grosse** (ČSSD), který musel veřejnosti vysvětlovat, kde získal peníze na koupi bytu v Praze, domu na Floridě a další nesrovnalosti. Zdroje peněz nikdy přesvědčivě nevysvěttil.²

Podobný případ nastal u bývalého **ministra dopravy Aleše Řebíčka** (ODS). Ten poté, co média zveřejnila jeho napojení na stavební společnost Viamont, podal dodatečné majetkové priznání, do kterého doplnil příjem ve výši 44 milionů Kč za prodej akcií bez bližšího upřesnění.³ Společnost Viamont přitom dostávala mnoho významných zakázek právě od ministerstva dopravy v době Řebíčkovy vedení resortu.

V postavení střetu zájmů je také ministr financí a předseda hnutí ANO 2011 **Andrej Babiš**. Problém spočívá především v tom, že řídí ministerstvo, které rozhoduje o významných finančních operacích týkajících se firem holdingu Agrofert. V roce 2014 vzrostly dotace pro konsolidovaný holding Agrofert o 47 % (z 1127 mil. na 1654 mil. Kč),⁴ podobný skok nastal při odpouštění daní (1,476 miliardy Kč oproti nulovému odpuštění z roku 2013 a 2,15 miliardy Kč celkem za předchozích 15 let).⁵

Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky Ing. **Vratislav Mynář** se v médiích opakovaně vyjádřil, že není veřejným funkcionářem a proto prý nepodává oznámení o činnostech, majetku, příjmech a darech. Jeho nejasné majetkové poměry dobře ilustruje nákup vily v pražských Strašnicích. Tu koupil od Víta Širokého – advokáta Romana Janouška – za 5,5 milionu korun. Přitom podle posledního posudku z roku 2011 byla její tržní cena zhruba 13,4 milionu. Také jeho podnikání je nejasné – na otázku Lidových novin stran výtěžku řekl „Určitě jsem nevydělal 900 milionů a určitě to bylo více než devět.“⁶

Rozhodování v postavení střetu zájmů má mnoho podob – od hlasování o úlevách pro ČEZ, jehož akcie vlastní i sami poslanci (např. bývalá poslankyně Karolína Peake) po prodej pozemků obce sám sobě (jako např. zastupitelé ČSSD v obci Pasečnice⁷).

Hodnocení GRECO

Střet zájmů aktuálně v ČR hodnotí Skupina států proti korupci Rady Evropy (GRECO) v rámci 4. kola hodnocení zaměřeného na předcházení korupce u členů parlamentu, soudců a státních zástupců se zaměřením mj. na střet zájmů a prokazování majetku. Hodnocení střetu zájmů zaměstnanců české státní správy z roku 2008 skončilo tímto hodnocením:

*“Skupina GRECO doporučila zavedení jednotných předpisů upravujících skutečné a potenciální střety zájmů, které by měly obsahovat i normy pro (i) přijímání darů, (ii) prohlášení o osobních zájmech, (iii) jiných vykonávaných činnostech a (IV) situace, kdy státní úředníci a zaměstnanci přecházejí do soukromého sektoru; tyto předpisy by měly také stanovit odpovídající mechanismy, jež by umožňovaly dodržování výše uvedených norem.”*⁸ Toto doporučení však bylo splněno pouze částečně.⁹

Podpora poslanců a senátorů:

K podpoře tohoto zákona se zavázalo:

161 poslanců

23 senátorů

² http://zpravy.idnes.cz/kauza-grossova-bytu-je-uzavrena-daa-/domaci.aspx?c=A071218_095953_domaci_hos

³ <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/22259-ministr-rebicek-doplnil-majetkove-priznani-o-44-milionu-korun/>

⁴ Motejlek.com, <http://www.motejlek.com/rekordni-tok-dotaci-do-agrofertu-v-prvnim-roce-babisova-ministrovani-mezirocne-47-procent>

⁵ Respekt, Jaroslav Spurný, <http://www.respekt.cz/komentare/tri-miliardy-od-babise-pro-babise>

⁶ Blesk.cz http://www.blesk.cz/clanek/zpravy-politika/297392/zakon-o-stretu-zajmu-je-na-mynare-kratky-aby-neprodal-i-hrad.html?utm_source=blesk.cz&utm_medium=copy

⁷ http://plzen.idnes.cz/sporny-prodej-obecnich-pozemku-v-pasecnici-vysetruje-policie-p61-/plzen-zpravy.aspx?c=A120829_101350_plzen-zpravy_pp

⁸ Hodnocení Skupiny států proti korupci (GRECO), Hodnotící zpráva z roku 2008, str. 8, viz: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282008%293_CzechRep_CZ.pdf.

⁹ Viz http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282008%293_Add_CzechRep_EN.pdf, str. 2 a 3.



Fakta a data

Nefunkčnost stávajícího systému prokázala např. analýza sdružení Oživení:

Mezi 483 zkoumanými funkcionáři došlo ke 122 pochybením, za přestupek proti zákonu nebyl většinou uložen žádný trest, příp. pouze napomenutí či pokuta do 5.000,- Kč. Po dlouhých informačních sporech (156 žádostí o informace, 39 stížností na nevyřízení žádosti o informace, 24 odvolání do odmítnutí žádosti o informace, 2 podané správní žaloby) se Oživení podařilo získat 108 rozhodnutí.¹⁰

Zajímavá data přináší také analýza¹¹ společností Naši politici a EconLab (dříve Centrum aplikované ekonomie - zIndex), která zkoumala napojení politiků a lobbistů na firmy získávající pražské veřejné zakázky.¹² Přímé majetkové či personální vazby mezi politiky a dodavateli veřejných zakázek, kdy jedna osoba zastává aktivní funkci v instituci zadávající veřejné zakázky a zároveň je majetkově či jinak spojena s firmou, která tyto zakázky vyhrává, byly zjištěny např. u bývalého starosty Prahy 15 Pavla Klegy, který v letech 1998–2003 spoluvlastnil firmu EL - EX spol. s r.o. či u starosty Prahy 14 Radka Vondry, který v letech 2001–2007 předsedal představenstvu firmy Digital Resources a.s.. Obě tyto společnosti získaly milionové veřejné zakázky.

V případě vlastnictví podílů v obchodních společnostech zatím nebyl zjištěn konkrétní rozsah, ale podle informací od insiderů veřejní funkcionáři dostávají coby formu úplatku např. akcie společnosti, pro kterou je „napsaná“ konkrétní veřejná zakázka. Podíl a hodnota akcií pak odpovídají výši úplatku.

Maximální pokuta dnes:

50 tis. Kč

A to jak za porušení zákona, tak za neoprávněné zveřejnění zjištěných informací z registru.

Maximální pokuta podle novely:

500 tis. Kč

za porušení zákazu výkonu činnosti. Sankce jsou odstupňované, jsou stanoveny i minimální výše pokut.

„Jedná se o výrazné změny, které mají za cíl posílit transparentnost a kontrolovatelnost při výkonu veřejné funkce,“

řekl o novele premiér **Bohuslav Sobotka**.¹³

„Umožnění přístupu zefektivní výkon zpravodajské činnosti, jelikož data obsažená v připravovaném registru mají přímou vazbu na oblasti dlouhodobě sledované Bezpečnostní informační službou. Pro Bezpečnostní informační službu půjde o zcela zásadní informační zdroj.“

BIS v Meziresortním připomínkovém řízení k návrhu novely zákona o střetu zájmů -- květen 2015.

„Veřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu.“

Definice střetu zájmů podle navržené novely zákona č. , hlava II, § 3, odst. 1.

¹⁰ <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/sankce-za-poruseni-zakona-o-stretu-zajmu/>

¹¹ <http://zindex.cz/data/konexe-studie-o-stretu-zajmu.pdf>

¹² <http://www.nasipolitici.cz/cs/verejne-zakazky/praha>

¹³ http://zpravy.idnes.cz/majetkova-priznani-politiku-bude-kontrolovat-20-uredniku-schvalila-vlada-1qy-/domaci.aspx?c=A150729_163649_domaci_aha



Stanovisko Rekonstrukce státu

Jak hodnotí stávající podobu novely pracovní skupina Rekonstrukce státu?

Návrh novely zákonné úpravy střetu zájmů přináší zlepšení stávajícího stavu. Minimalistické požadavky Rekonstrukce státu, které pokrývají pouze část problematiky, jsou z většiny naplněny: 2 ze 3 požadavků jsou splněny, zavedení vymahatelných sankcí a umožnění nezávislé kontroly je splněno pouze částečně. Návrh zákona ponechává udílení sankcí i nadále na úrovni obcí, což se ale ukázalo jako nefunkční. Došlo alespoň ke stanovení centrálního orgánu, který by měl praxi v udílení sankcí sjednocovat.

Navržená novela zákona nicméně naplňuje 2 ze 3 bodů předvolebního Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu:

- majetková priznání politiků a případně dalších veřejných funkcionářů budou odevzdávána elektronicky a budou k dispozici na centrálně vedené webové stránce (okruh informací zpřístupněných veřejnosti bude odstupňovaný podle postavení veřejného funkcionáře),

Návrh opatření splňuje.

- majetková priznání budou vyplňována údaji ke dni nástupu do funkce,

Návrh opatření splňuje.

- zákon zavede vymahatelné sankce za porušení zákona a umožní nezávislou kontrolu majetkových priznání.

Návrh opatření splňuje pouze částečně. Kontrola není navržena jako jednoznačně proaktivní a především způsob udílení sankcí zůstává kromě výše pokut nezměněn oproti současnému nefunkčnímu stavu. Posílená nicméně bude možnost kontroly ze strany veřejnosti díky zavedení centrálního registru oznámení a zlepšení přístupu k datům veřejných funkcionářů.

Dále doporučujeme:

- **Zvýšit pokuty za opakované uvedení chybných údajů v oznámení.** Umožnit orgánům projednávajícím přestupky veřejných funkcionářů udělovat vyšší pokuty v případě, že veřejný funkcionář uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje v oznámení i přesto, že byl za toto jednání již pokutován.
- **Zvážit stanovení Ministerstva spravedlnosti coby správního orgánu se sankční pravomocí.** Zachování stávajícího modelu, kdy sankce uděluje obce s rozšířenou působností, jenevhodné a při reformě celého systému je třeba usilovat o dosažení reálné vymahatelnosti zákona.

Časté otázky

Není centrální registr nebezpečný z hlediska shromažďování citlivých informací na jednom místě?

Podobných registrů existuje již dnes v ČR celá řada. Ministerstvo spravedlnosti, které registr povede, musí zajistit, aby byl registr dostatečně zabezpečený a ochráněný a aby byly dodrženy postupy stanovené v zákonech o ochraně osobních údajů. Registrem zveřejňované informace jsou nicméně z podstaty veřejné.

Co přináší novela pro mě jako pro veřejného funkcionáře?

Jednodušší způsob odevzdávání povinných informací a metodickou podporu pro ty, kdo si nejsou jisti, jak postupovat. Novinkou je odevzdávání vstupního majetkového priznání, ve kterém bude uveden aktuální majetek při vstupu do funkce, což je standard většiny evropských států. Data tzv. nepolitických veřejných funkcionářů navíc nebudou volně přístupná.

Jak se jako občan dostanu k datům veřejných funkcionářů?

Registr bude k dispozici ve dvou módech: data tzv. politických veřejných funkcionářů budou v registru přístupná rovnou, data nepolitických funkcionářů pouze na základě přiděleného přístupu, který bude udělovat správce registru (podobně jako dnes).

Proč má centrální registr spravovat Ministerstvo spravedlnosti?

Hlavním pozitivem je stanovení gestora tématu, který jej zastřeší a bude jej mít na starosti jako celek, vč. metodické podpory, vydávání výkladových stanovisek a dalších činností směřujících k ustálení a sjednocení postupů při výkladu a aplikaci zákona. Ministerstvo spravedlnosti vláda určila z projednávaných variant coby centrální evidenční orgán po delší domluvě. Evidenčních orgánů bylo dříve podle předkladatele cca 6500.



Jak novela řeší problém tzv. otáčivých dveří?

Přechod mezi veřejnou a soukromou sférou může být problematický především tehdy, když funkcionář může volně přejít z působení ve veřejném sektoru do firmy, o níž rozhodoval při přidělování veřejných zakázek, dotací atp.. Docházet může i k nežádoucímu vynášení informací využitelných v byznysu. Novela v tomto zpřísňuje sankci (nově od 25 do 500 tis. Kč), ovšem vztahuje se nadále pouze na rozhodování o nadlimitních veřejných zakázkách, nikoli např. o zmíněných dotacích, podlimitních zakázkách ani jiných entitách, které mohou být prostředkem pro korupční jednání.

Od kdy bude novela platit?

Zákon má navržený postupný náběh tak, aby veřejní funkcionáři (především ti političtí) podléhali novým pravidlům až s novým mandátem (aby na ně nepadla v průběhu mandátu). Novela zákona by měla začít platit 1. 1. 2017, čímž účinnost mine všechny personální změny po krajských volbách v roce 2016, ale dopadne na nové poslance zvolené ve volbách v roce 2017.

Jaké jsou hlavní nedostatky a problémy zákona?

Rekonstrukce státu považuje za nedostatečně vyřešené především udílení sankcí, které z většiny zůstává beze změny. Sankce budou nadále udílet obce s rozšířenou působností, čímž často dochází k systémové podjatosti. Jako vhodnější se jeví stanovení centrálního evidenčního orgánu i orgánem odpovědným ve správním řízení. Problémem je i zmíněná účinnost zákona, kdy tzv. vstupní majetkové příznání nebudou muset odevzdat politici zvolení v nadcházejících krajských volbách 2016.

Zahraniční praxe

Odevzdávání vstupních majetkových příznání je zcela běžné, zpravidla bývá povinné do 30 dní od nástupu do funkce, nebo i v kratším termínu (např. Polsko či Německo). Příznávají se nemovitosti, akcie a cenné papíry, vykonávané funkce v soukromých podnicích, ale i nadacích, spolcích aj. (např. Německo). Pravidla se někdy vztahují především na členy parlamentu (např. Belgie, Dánsko), jindy na širší skupinu veřejných funkcionářů (např. Francie, Irsko, Estonsko).

Opoziční návrhy novelizací zákona o střetu zájmů

Návrh poslance Petra Gazdika a dalších¹⁴

Novela navrhuje stejně jako ta vládní přiznávat majetek při vstupu do veřejné funkce, zvýšení pokut a změnu evidenčních orgánů. Návrh je jednodušší, řeší však agendu střetu zájmů méně komplexně. Narozdíl od vládní novely navrhuje povinnost přiznávat majetek již od výše 25 tis. u věcí movitých (a stejně jako u nemovitostí vč. způsobu nabytí), 5 tis. u cenných papírů a podílů v obchodních společnostech a půjčky od 10 tis. Evidenčním orgánem by pak byly správci daně (především finanční úřady). Vláda předložený návrh nedoporučila.¹⁵ Rekonstrukce státu považuje vládní novelu za úplnější, ale návrh poslance Gazdika je možné minimum v případě, že by vláda svoji verzi neprosadila .

Návrh poslankyně Věry Kovářové

Novela reaguje na problémy spojené s otázkami nad oznámením o majetku hradního kancléře Vratislava Mynáře a výslovné zahrnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky do působnosti zákona o střetu zájmů. Vláda s návrhem nesouhlasila s odkazem na to, že její vlastní návrh toto řeší také a vhodněji.¹⁶

14 Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=524> (27. 9. 2015).

15 Viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=524&ct1=1> (27. 9. 2015).

16 Viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=556&ct1=1> (27. 9. 2015).

