

Stanovisko Rekonstrukce státu k novele zákona o střetu zájmů

Dne 14. 9. 2016 má v poslanecké sněmovně proběhnout 3. čtení novely zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (sněmovní tisk 564). Předkládáme celkové zhodnocení ve světle doporučení obsažených v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu.

Vládní novela obsahuje řadu pozitivních změn, některé z načtených pozměňovacích návrhů však mohou celý návrh výrazně oslabit. Doporučujeme proto podpořit původní vládní novelu.

Pozměňovací návrhy řešící podnikání členů vlády (návrhy A4 a A5, nové body 17 a 18) vnímáme jako pozitivní posun s oporou v zahraniční praxi.

Předložená novela naplňuje dva ze tří parametrů Rekonstrukce státu:

- **majetková přiznání 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), (splňuje)**
- **majetková přiznání budou vyplňována s údaji ke dni nástupu do funkce, (splňuje)**
- zákon zavede vymahatelné sankce za porušení zákona a umožní nezávislou kontrolu majetkových přiznání. *(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.)*

Návrh přináší tyto pozitivní změny:

- **Definici střetu zájmů.** V současném znění zákona chyběla.
- **Odevzdání a zveřejnění oznámení o majetku při nástupu do veřejné funkce.** Umožní srovnat nabytý majetek opouštění funkce s počátečním stavem. Tento bod je zvláště důležitý ve chvíli, kdy zůstává nezměněn stávající, nefunkční sankční mechanismus. V zahraničí jde o zcela běžnou věc.
- **Elektronický centrální registr zjednodušující 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 náměstky členů vlády a náměstka ministra vnitra pro státní službu a na vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Kanceláře prezidenta republiky, dále také na vojáky z povolání ve vojenské hodnosti podplukovník a vyšší vojenské hodnosti (s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb) a na ředitele veřejných výzkumných institucí. (Pozměňovacím návrhem byla v Ústavně právním výboru rozšířena působnost také na soudce a státní zástupce, jejichž oznámení nebudou přístupná veřejnosti. Toto rozšíření nepovažujeme za nutné, protože státní zástupci a soudci mají své vlastní, fungující kontrolní mechanismy.)
- **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.
- **Omezení podnikání členů vlády.** Zákaz členům vlády být ovládací osobou obchodní společnosti, vlastnit média a ucházet se o veřejné zakázky. Jde o načtené pozměňovací návrhy.

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 efektivity svěřena totožnému orgánu, který má na starost evidenci, tedy Ministerstvu spravedlnosti, popřípadě Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Vyloučila by se tak dosavadní systémová podjatost sankčních orgánů.

Mimo rámec původního zákona a závazku Rekonstrukce státu novela a načtené pozměňovací návrhy přináší:

Omezení podnikání členů vlády (tzv. Lex Babiš)

(Část první, čl. I, návrh A4 a A5, §4a až 4d)

Návrh na omezení podnikání u členů vlády se skládá z několika prvků:

1. Zákaz být ovládací osobou obchodní korporace (návrh Jana Chvojky, A4)

2. Zákaz vlastnit média. Návrh zakazuje všem veřejným funkcionářům být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku ani být společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo periodického tisku. (návrh Jana Chvojky, A4)
3. Zákaz firem s více než 25% podílem člena vlády získávat veřejné zakázky a dotace. (návrh Martina Plíška, A5)

Na návrh by mělo být pohlíženo především ve faktické rovině. Obsahuje legislativně-technické nedostatky a je obejitelný skrze přepsání vlastnických práv na blízké osoby či tzv. bílé koně. Ošetřuje ale poměrně komplexně citlivou situaci potenciálního zneužívání moci u jedněch z nejvyšších politických funkcí v zemi a kodifikuje tak etická pravidla, která nejsou bez dané legislativy respektována.

V zahraničí je praxe různá, obecně ale v Evropě panuje trend zpřísnovat a zpřesňovat pravidla. Např. ve Francii, Lotyšsku, Portugalsku, Španělsku a Velké Británii platí pro všechny veřejné činitele zákaz vlastnit podíl soukromých společností, které uzavírají smlouvy s veřejným sektorem, případně které veřejní činitelé regulují, kontrolují či s nimi uzavírají smlouvy.

Toto je dodržováno i v jiných státech, kde jsou pravidla méně přísná, ale kde je vyspělá politická kultura a překročení nepsaných pravidel se rovná reputační sebevraždě. V anglosaských zemích bývá situace řešena využíváním tzv. blind trustů (např. ve Velké Británii či Francii), kdy je při vstupu do dané funkce obchodní společnost svěřena fondu a veřejný funkcionář s ní nemůže disponovat. Obdobou jsou tzv. svěřenské fondy. Panují pochybnosti o funkčnosti potenciálního zavedení tohoto opatření. Např. v Itálii Sylvio Berlusconi přepsal své firmy na rodinné příslušníky a blind trusty tímto obešel. Zákaz podnikání pro členy parlamentu tak nemusí být v praxi dodržován. Zákaz firem veřejných funkcionářů účastnit se veřejných zakázek je v zahraničí rozšířený a zcela běžný.

Návrhy doporučujeme přijmout.

Pozměňovací návrhy, které nedoporučujeme přijmout:

Zneviditelnění vstupních majetkových příznání pro veřejnost

(Část první, čl. I, návrh A27, dosavadní bod 49, §14b, odst. 1)

Pozměňovací návrh, který Ústavně právní výbor nepodpořil (!), navrhuje zamezit veřejnosti v přístupu k majetkovým příznáním odevzdávaným při nástupu do politické veřejné funkce. V kombinaci s absencí změny sankčního mechanismu by toto zabránilo možnosti kontroly ze strany odborníků, novinářů a veřejnosti. 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). Přiznávají 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).

Apelujeme na poslance, aby tento návrh ve shodě s garančním výborem nepodpořili.

Dodatečná 15denní lhůta k podání oznámení

(Část první, čl. I, návrh B1, novelizační bod 51, § 23 odst. 1)

Návrh požaduje, aby evidenční orgán sledoval, který veřejný funkcionář je v prodlení s dodáním oznámení o majetku. Teprve, když zjistí, že v prodlení je, stanoví mu dodatečnou lhůtu 15 dní. Návrh zbytečně dává povinnost evidenčnímu orgánu kontrolovat, který VF je v prodlení. Při počtu řádově desítek tisíc veřejných funkcionářů (Úřad vlády uvádí 43 000) by už jen doručování výzev k doplnění bylo velice nesnadné a zatěžující evidenční orgán (tedy Ministerstvo spravedlnosti). Také lze čekat zneužívání ze strany veřejných funkcionářů, kteří by oznámení podávali až po výzvě evidenčního orgánu. Stávající podoba návrhu, která klade povinnost hlídat termíny ze strany veřejných funkcionářů, je výrazně jednodušší.

Návrh tak **hodnotíme negativně**, neboť je, dle našeho názoru, nadbytečný a přinášel by i zbytečné výkladové problémy.

Zrušení výjimky u sankcí pro právnické osoby

(Část první, čl. I, návrh B2, novelizační bod 51, § 25 odstavec 1)

Návrh vyjímá výjimku pro právnickou osobu, která by za správný delikt neodpovídala v případě, že by prokázala, že učinila vše, aby zabránila porušení právní povinnosti. Právnická osoba by tak měla absolutní odpovědnost. Důvodem pro zachování liberační výjimky jsou možné situace, kdy z objektivních důvodů nešlo správnímu deliktu zabránit. K návrhu zaujíme **negativní stanovisko**.

Povinnost projednávat přestupky poslanců a senátorů v orgánech PSP a senátu

(Část první, čl. I, návrh B3, novelizační bod 51, § 25 odst. 5 a nové části třetí a čtvrtá)

Návrh jde proti smyslu návrhu Rekonstrukce státu, která doporučuje sjednocení sankčního mechanismu pod jednotný orgán, neboť MIV je orgán, který se obměňuje s každým novým složením PSP a senátu. Kontinuita rozhodovací praxe a předvídatelnost je tak zásadně narušena. Sankční orgán podle ZSZ nemá na starosti jen dozor nad oznámeními o majetku, ale kontroluje i porušení např. § 8, kdy jde o nastavení mantinelů pro oznamování střetu zájmů v konkrétních situacích konkrétnímu kolektivnímu orgánu.

Kromě toho mají poslanci a senátoři již dnes možnost vždy požadovat, aby jejich přestupek projednal MIV. Toto právo jim plyne z čl 27 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 9 odst. 3 přestupkového zákona. Nevidíme tak důvod, aby se uzákonila povinnost veškeré přestupky poslanců a senátorů podle zákona o střetu zájmů projednávat jen v Mandátovém a imunitním výboru.

Návrh tak **hodnotíme negativně**.

Zrušení změny hlášení osobního zájmu

(Část první, návrh A9, novelizační bod 26, § 8, odst. 2)

Návrh ruší nově navrhovanou povinnost nahlásit osobní zájem na projednávané věci před zahájením jednání. Pro vypuštění změny navržené předkladatelem nevidíme dostatečný důvod.

V praxi mohou nastat situace, kdy se jednotliví veřejní funkcionáři dostanou do střetu zájmů naprosto přirozeně. Ambicí navrhované změny bylo, aby si veřejní funkcionáři byli vědomi faktu, že je jejich povinností svůj střet zájmů oznamovat danému orgánu s co největším předstihem. A to z toho důvodu, aby jakékoli návrhy či příspěvky do diskuse veřejného funkcionáře nacházejícího se ve střetu zájmů bylo možné posuzovat se zřetelem k jeho vztahu k projednávané věci.

Současná praxe je taková, že veřejný funkcionář může navrhopvat, prosazovat a argumentovat řešení, které mu přinese osobní výhodu, ale tento fakt je povinen oznámit teprve až těsně před případným hlasováním (ne již před jednáním/diskuzí). Navíc může daný veřejný funkcionář být osobně přítomen hlasování o dané záležitosti a osobně působit na ostatní členy orgánu, aby schválili jemu vyhovující řešení. Pokud daný orgán nerozhodne jinak, může veřejný funkcionář dokonce hlasovat o dané záležitosti společně s ostatními!

Jasná deklarace toho, že veřejný funkcionář musí oznamovat svůj střet zájmů při první možné příležitosti, je jedna ze stěžejních změn navrhované úpravy.

Jsme si zároveň vědomi faktu, že v praxi je někdy složité jasně identifikovat střet zájmů. K tomu však měl sloužit jediný sankční orgán, který by svou rozhodovací praxí a metodickou pomocí definoval hranice střetu zájmů, které mají veřejní funkcionáři oznamovat.

K návrhu zaujíáme **negativní stanovisko**.

V Praze dne 7. 9. 2016

Magdaléna Klimešová, Marek Zelenka, členové pracovní skupiny Rekonstrukce státu.