



Záznam z 1. jednání pracovní komise ke střetu zájmů konaného dne 12. ledna 2015

Přítomní členové:

Ing. Josef Bartoněk, Sdružení místních samospráv ČR
Mgr. Ladislav Hejlík, Úřad pro ochranu osobních údajů
Mgr. Magdaléna Klimešová, Frank Bold Society
Mgr. Kateřina Maršálková, Ministerstvo spravedlnosti
Bc. Václav Mlynařík, Ministerstvo vnitra
Mgr. Ludmila Němcová, Svaz měst a obcí ČR
Mgr. Lenka Petráková, Oživení

Omluveni:

Mgr. Martin Čech, Ministerstvo pro místní rozvoj
Mgr. Miloš Dvořák, Úřad vlády ČR, Oddělení boje s korupcí
Bc. Martin Půta, Asociace krajů ČR, hejtman Libereckého kraje

Hosté:

JUDr. Jan Horník, Ph.D., Úřad vlády ČR, Oddělení boje s korupcí (náhradník za Mgr. Dvořáka)
Mgr. Radana Kubová, Úřad vlády ČR, Oddělení boje s korupcí
Mgr. Kateřina Majkútová, Ministerstvo spravedlnosti
JUDr. Lenka Matochová, Ministerstvo pro místní rozvoj (náhradnice za Mgr. Čecha)
Mgr. et Mgr. Petr Schlesinger, tajemník Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí
Mgr. Karel Ulmann, Asociace krajů ČR (náhradník za Bc. Půtu)
Marie Zlatohlávková, Úřad vlády ČR, Oddělení boje s korupcí

Předsedou pracovní komise ke střetu zájmů byl ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předsedou Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „ministr“) jmenován Mgr. Miloš Dvořák z Oddělení boje s korupcí ÚV ČR (dále jen „OKK“), kterého po dobu jeho nepřítomnosti zastupuje JUDr. Jan Horník, Ph.D., jenž zahájil jednání ve 13:04 h přivítáním přítomných členů a hostů. Konstatoval, že s ohledem na čl. 6 ve spojení s čl. 3 odst. 2 jednacího řádu je pracovní komise usnášeníschopná (přítomno 7 z 10 členů a 3 náhradníci s právem hlasovat).

J. Horník zrekapituloval postavení a činnost pracovní komise, která byla zřízena ministrem v souladu s čl. 5 odst. 1 statutu Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí. Představil přítomných 7 členů pracovní komise a předal jim jmenovací dopisy.

Následně pracovní komise jednala dle navrženého programu:

1. Organizační záležitosti
 - Statut a jednací řád
 - Četnost jednání
 - Harmonogram aktivit a plán práce
2. Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a Akční plán boje s korupcí na rok 2015
3. Teze návrhu novely zákona o střetu zájmů; původní zadání úkolu obsažené ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014
4. Různé

Průběh jednání:

1. Organizační záležitosti

Členové pracovní komise obdrželi statut a jednací řád Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí, přičemž na jednání pracovní komise se jednací řád Rady použije přiměřeně (čl. 8 odst. 2 statutu a čl. 6 jednacího řádu), proto není nezbytné vytvářet samostatný statut a jednací řád pracovní komise.

S ohledem na význam pracovní komise při přípravě návrhu novely zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, která má být dle Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 předložena do konce února 2015 do mezirezortního připomínkového řízení a do konce března 2015 má být předložena „verze pro jednání vlády“, bude nejintenzivnější činnost v uvedeném období. Byla dohodnuta úzká spolupráce zejména elektronicky, není vyloučena i možnost rozhodování o návrzích per rollam (čl. 5 odst. 3 jednacího řádu) s termínem pro zaslání připomínek min. do 3 pracovních dnů.

Po zpracování novely zákona o střetu zájmů se bude aktivita pracovní skupiny odvíjet od aktuální potřeby řešení tématu střetu zájmů (do budoucna lze očekávat připomínky Skupiny států proti korupci – GRECO, která se bude v rámci 4. hodnotícího kola věnovat *prevencí korupce členů parlamentu, soudců a státních zástupců, etickým principům a pravidlům chování, střetu zájmů, zákazu či omezení určitých aktivit, majetkovým prohlášením, prosazování pravidel o střetu zájmů v praxi a zvyšování povědomí*).

2. Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a Akční plán boje s korupcí na rok 2015

J. Horník informoval o schválení *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015*. Oba dokumenty byly přijaty usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1057 a jsou dostupné na www.korupce.cz.

V Koncepci je citován závazek z Programového prohlášení vlády. Úkol je stanoven následovně: „Mezi priority v tomto okruhu patří předložení **novely zákona o střetu zájmů, která zavede elektronické vyplňování a zveřejňování majetkových příznání politiků** tak, aby k nim veřejnost měla snadný přístup. *Majetkové příznání se bude podávat i ke dni nástupu do funkce.*“ (kapitola 2.1.2. Transparentnost a otevřený přístup k informacím).

V Akčním plánu je pak úkol blíže specifikován:

- V kapitole 2 (Transparentnost a otevřený přístup k informacím) je uvedeno:

*Vzhledem k nedostatečné vymahatelnosti stávající právní úpravy zákazu střetu zájmů v praxi a naprosté převaze formalismu při zveřejňování majetkových příznání bude ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu zpracován a předložen návrh novely zákona o **střetu zájmů**, který nastaví vyšší standardy transparentnosti příjmů a majetkových poměrů veřejných funkcionářů, včetně revize okruhu těchto subjektů, a zaměří se na důsledné vyloučení možného střetu zájmů v důležitých funkcích. Výsledkem bude mnohem účinnější úprava střetu zájmů reflektující mezinárodní standardy a kladoucí důraz na:*

- *zavedení povinnosti podávat příznání již ke dni vzniku funkce,*
- *zefektivnění kontrolního mechanismu,*
- *zprůsvětlení sankcí,*
- *elektronizace majetkových příznání,*
- *rozšíření okruhu bývalých funkcionářů, omezených při přechodu z veřejné do soukromé sféry (revolving doors) a úprava podmínek tohoto omezení.*

Kromě toho bude zavedeno také elektronické vyplňování a zveřejňování majetkových příznání veřejných funkcionářů tak, aby k nim měla snadný přístup rovněž veřejnost. K dosažení

výrazného kvalitativního posunu v otázce legislativního uchopení střetu zájmů přispěje zřízení Komise ke střetu zájmů.

- V kapitole 3 (Hospodárné nakládání s majetkem státu) je mj. uvedeno:

Aby bylo možné zamezovat narušování hospodářské soutěže a zajišťovat rovné zacházení se všemi hospodářskými subjekty, transponuje Česká republika ze zadávací směrnice EU do nově připravovaného zákona o veřejných zakázkách problematiku střetu zájmů, ke kterému může docházet v průběhu zadávacího řízení. Podle požadavků Evropská komise bude v této oblasti probíhat rovněž vzdělávací činnost Ministerstva pro místní rozvoj. Nový zákon o veřejných zakázkách bude představovat komplexní právní normu, která významným způsobem omezí možnosti korupce při zadávání veřejných zakázek.

*Ve vzrůstající míře jsou zadávány **veřejné zakázky spolufinancované ze zdrojů Evropské unie**. V této oblasti musí být zejména akcentována nutnost odstraňování legislativních bariér, zavedení mechanismu ověřování ex-ante s cílem předcházet střetům zájmů a korupčním praktikám a posílení nezávislosti všech subjektů odpovědných za kontrolu čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Za tímto účelem bude připravena Strategie pro boj s podvody a korupcí při čerpání fondů v rámci Společného strategického rámce v období 2014–2020.*

*Ke snížení korupčních rizik ve veřejné správě by měl vést návrh nového **zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě** v gesci Ministerstva financí. Protikorupční přínosy nové právní úpravy lze očekávat v odstranění duplicitních ex-post kontrol, posílení manažerské zodpovědnosti, zkvalitnění kontroly finančního řízení, zkvalitnění interního auditu, zajištění plné nezávislosti interního auditu a v neposlední řadě nastavení pravidel pro prevenci střetu zájmů v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.*

3. Teze návrhu novely zákona o střetu zájmů; původní zadání úkolu obsažené ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014

Členům pracovní komise byly předloženy *teze návrhu novely zákona o střetu zájmů*, které zpracoval OKK, jakož i původní zadání novely zákona o střetu zájmů obsažené ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 (úkol č. 1.2).

Následně probíhala diskuse nad návrhem tezí, na základě nichž bude zpracováváno paragrafové znění návrhu novely zákona o střetu zájmů. Na úvod diskuze J. Horník zdůraznil význam postupného „náběhu“ nového elektronického systému – účinnost by měla být nejprve vztažena na představitele státní správy, od roku 2016 (po volbách) na představitele krajů a od roku 2018 (po volbách) na představitele obcí, kteří jsou veřejnými funkcionáři.

L. Petráková: Nelze provést novelizování dílčích částí bez zajištění jednotné kontroly a sankcí; v takovém případě nebudou dílčí změny představovat požadovaný progres. Dále uvedla, že v tezích není uvedena konkrétní představa, v čem spočívá podstata změny, progres, stanovisko k elektronickému podávání oznámení apod.

J. Horník uvedl, že v tuto chvíli jsou ve věci zřízení nového elektronického registru jako zpracovatelé limitováni informacemi od IT odborníků (zda a co je možné, jak postavit systém, funkcionality atd.).

L. Němcová položila dotaz, jak řešit finanční náklady na elektronický podpis, protože veřejný funkcionář musí oznámení podávat sám za sebe jako fyzická osoba, tzn. že např. starosta nemůže využít certifikát el. podpisu coby orgán obce. Stejný problém se týká místostarostů, členů rad a ostatních uvolněných členů zastupitelstev. J. Bartoněk upozornil na eventuelní problém s používáním el. podpisu na malých obcích, kde by tato změna představovala novou administrativní zátěž.

K. Majkútová navrhla, že by ti, co by nevyužili podávání oznámení s el. podpisem, mohli oznámení vytisknout a do stanovené lhůty jej podepsané zaslat evidenčnímu orgánu [případně za poplatek, že nepodal oznámení elektronicky – viz např. sankce 2 000 Kč v daňových řízeních (§ 247a odst. 2 daňového řádu), kterou je možné uložit opakovaně až do výše 50 000 Kč (§ 247a odst. 4 daňového řádu]. Úředník už by jen provedl kontrolu, zda se dokumenty shodují.

V. Mlynařík: Pokud by byla navržena varianta odeslat podání i písemně, pak novela ztrácí smysl.

K. Ulmann sdělil, že ve věci zpřístupňování čestných prohlášení (oznámení) v elektronické formě by bylo možné inspirovat se „registrem smluv“ na portálu Ministerstva vnitra. Liberecký kraj s tím má už dvouletou zkušenost, přičemž zveřejňování smluv není nijak technicky ani organizačně komplikované.

M. Klimešová: Nejprve je nutné vydefinovat funkce, které má Centrální elektronický registr oznámení (dále jen „CRO“) plnit (co od něho očekáváme). Teprve pak lze řešit otázku jak (nutno konzultovat s IT). K. Majkútová: Taktéž zastává názor, že je potřeba nejprve vydefinovat, co CRO má „umět“.

P. Schlesinger připomněl, že by se mohlo jednat o druh informačního systému veřejné správy (dále jen „ISVS“).

L. Petránková: MV by mělo poskytnout informaci nebo návod, co je a co není možné veřejně zpřístupnit. CRO by měl obsahovat i ty informace, které nebudou obecně přístupné, a veřejnost se k nim může dostat jedině skrze přístupové údaje, eventuálně budou určeny jen vybraným orgánům (např. orgánům činným v trestním řízení). Znovu zopakovala, že je nezbytné nejprve nadefinovat, co od CRO očekáváme a co chceme sledovat. Navíc se dle jejího názoru nemůže jednat o ISVS, neboť neodpovídá definici uvedené na stránkách MV (neomezený přístup veřejnosti). K tomu L. Němcová doplnila, že ISVS je mj. i Informační systém evidence obyvatel, který též není veřejně přístupný. L. Petránková doporučila požádat MV o vyjádření, co je ISVS a zda by jím mohl být i CRO. *Pozn.: dle sdělení MV může být CRO jedním z ISVS podle zákona č. 365/2000 Sb.*

V. Mlynařík: Návrh má malé ambice, není jasný úřad, který by měl zákon vymáhat, kdo by dohlížel na obce. Je třeba se též soustředit na to, aby úředníci nebyli ve střetu zájmů.

L. Petránková: Teze neřeší systémovou podjatost u samosprávy (kdy přestupky řeší obce s rozšířenou působností dle místa trvalého pobytu přestupce).

K. Maršálková navrhuje jednotný registr pro všechny veřejné funkcionáře, pravidla stejná pro všechny, jinak změna nemá smysl. Dále je třeba řešit účinnost nových změn. Rovněž je nutné vyřešit gesce zákona.

J. Bartoněk uvedl, že SMS ČR podporuje určení gesce střetu zájmů pro oblast místních samospráv pro MV, nikoli pro MS. Výhodou MV je jeho dlouholetá zkušenost s kontrolní činností u samospráv, výborná orientace v praktickém provozu obcí a jejich možnostech a příkladná trvalá spolupráce MV s obcemi na fungování veřejné správy.

K. Ulmann shodně se zpracovateli zastává názor, že nová pravidla pro jednotlivé skupiny veřejných funkcionářů je třeba stanovit vždy na začátek funkčního období.

Ministerstvo spravedlnosti se brání být spojováno se zákonem o střetu zájmů, tímto zákonem nejsou Ministerstvu spravedlnosti svěřeny žádné kompetence. Je poukazováno na to, že by nebylo vhodné, aby Ministerstvo spravedlnosti zpracovávalo metodiku k tomuto zákonu. Většina praktických dotazů a žádostí o stanovisko je zasílána Ministerstvu vnitra, což ostatně samo MV uvádí na svých internetových stránkách. Tuto novelu zase naopak bude připravovat Úřad vlády ČR. Ministerstvo spravedlnosti poukazuje na nejednotný přístup. Otázku gestorství nad zákonem tak bude muset být předložena vládě k rozhodnutí jako kompetenční spor.

L. Němcová: Bylo by vhodné do novely začlenit i řešení sporných bodů, které jsou dosud řešeny pomocí výkladových stanovisek pracovní skupiny složené ze zástupců Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra. Zejména je třeba řešit otázku zjednodušení formuláře; jako problém se jeví navrhované ošetření tzv. otáčivých dveří – problém u (uvolněných) starostů malých obcí, atd.

J. Horník ujasnil, že je řešena pouze otázka evidenčního orgánu (a kontrolního zároveň), nikoli též sankčního orgánu – návrh počítá s tím, že by přestupková řízení nadále vedly obce s rozšířenou působností. K otázce komplexního řešení se přítomných dotázal, zda se domnívají, že předložený návrh (minimalistická verze) bude pozitivním krokem anebo zda za dané situace nemá smysl současnou právní úpravu novelizovat a s komplexním řešením vyčkat (zejména z důvodu vyjasnění otázky zřízení Úřadu pro kontrolu hospodaření politických stran, který by mohl být centrálním evidenčním orgánem).

Ministerstvo spravedlnosti v tomto ohledu zastává názor, že pokud bude minimalistická verze novely tohoto zákona kvalitně zpracována a přispěje k větší transparentnosti a otevřenému přístupu k informacím, je to vhodnější než od novelizace v tuto chvíli zcela upustit. Nicméně za nejvhodnější variantu stále považuje analýzu současného stavu a následnou komplexnější novelizaci zákona o střetu zájmů.

L. Petránková: Předpokladem úspěšné změny bude, když CRO přinese evidenci a evidenční orgán bude mít povinnost poukázat na nedostatek, který bude muset být řešen. Za minimalistickou verzi tedy nutno považovat to, že oznámení se budou podávat elektronicky (ve smyslu vyplňování jednotného elektronického formuláře), evidenční orgán bude mít povinnost upozornit na ne(s)plnění zákonných povinností, které budou muset být řešeny. Výsledky šetření musejí být zveřejňovány. CRO musí umět zveřejňovat, aktualizovat a vyhledávat informace odstupňované podle typu zastávané funkce.

K. Ulmann upozornil, že odstupňování sankcí je krok správným směrem, ale že pro malé obce i tak jsou příliš vysoké. Navrhuje odlišit pro poslance, hejtmany a starosty malých obcí.

L. Petránková k otázce sankcí doplnila, že nejsou využívány stupně provinění. K „revolving doors“ uvedla, že by tato otázka měla být řešena služebním zákonem, resp. příslušnými zvláštními právními předpisy. Dále že je vhodné respektovat diferenciaci veřejných funkcionářů, okruh povinných osob a že bude pro složité prosazení vhodné vypustit zahrnutí osob blízkých (problém kontroly). V. Mlynařík se vyslovil pro zachování omezení přechodu do soukromé sféry i na osoby blízké, neboť lze očekávat doporučení GRECO v tomto smyslu v rámci IV. kola hodnocení.

K. Majkútová: Chybí sankce za elektronické nepodání oznámení, výkladově je problematické spojení „podílel se“ (v § 6 odst. 1 na konci větě), rovněž je problém s rozkrýváním struktury právnických osob. Jako problematický vidí i § 6 odst. 3, tedy vztažení omezení uvedených v § 6 odst. 1 i na osoby blízké.

V. Mlynařík: Kontrolním úřadem by mohl být finanční úřad – porovnání s daňovými přiznáními. U otázky „revolving doors“ odkázal na doporučení GRECO z 2. hodnotícího kola (2006), které je však velmi obecné (pozn.: jedná se o doporučení č. *vi. zavedení jednotných předpisů upravujících skutečné a potenciální střety zájmů, které by měly obsahovat i normy pro (i) přijímání darů, (ii) oznámení o osobních zájmech, (iii) provádění vedlejších činností, (iv) situace, kdy státní zaměstnanci a úředníci obecních nebo krajských úřadů přecházejí do soukromého sektoru; tato ustanovení by měla upravovat také odpovídající mechanismy, které by umožnily vymáhání dodržování těchto norem*). Následně GRECO vyhodnotilo doporučení realizované jen zčásti. Ve zprávě o plnění doporučení (2008) však uvádí: *Ustanovení o systému „revolving doors/pantouflage“ je pojato velmi úzce (neboť je omezeno pouze na zadávání vládních zakázek s vysokou hodnotou a pouze pokud o nich rozhoduje příslušný veřejný funkcionář)*.

L. Němcová upozornila na otázku odměn (§ 5) – buď všem povolit, nebo všem zakázat.
L. Petráková je pro rozšíření zákazu na všechny.

J. Bartoněk doplnil, že má-li být zřízena nová struktura orgánů či činností zabývajících se střetem zájmů, SMS ČR požaduje, aby veškeré povinnosti a kompetence byly centralizované na jedno místo či instituci (kontrolní úřad, vymáhání dodržování zákona, zpracování dat, správa CRO, výklad pravidel, sankční orgán apod.).

L. Hejlík podporuje odstupňování množství zveřejňovaných informací, požaduje zpřesnění ochrany osobních údajů v zákoně, respektive navrhané poslední věty §13a odst. 9, neboť zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů je subsidiární předpis, a speciální požadavky tak mají být uvedeny v příslušných zvláštních právních předpisech.

Závěr:

- 1) Pracovní komise podporuje změnu zákona o střetu zájmů, byť v navržené minimalistické podobě, avšak je jednoznačně pro komplexnější řešení, zejména co se týče specifikace CRO a zajištění kontroly dodržování zákona.
- 2) Zpracovatelé se seznámí s výkladovými stanovisky pracovní skupiny MS a MV ke střetu zájmů a pokusí se do návrhu novely zapracovat i řešení aplikačních problémů ze stanovisek vyplývajících.
- 3) Členové pracovní skupiny zašlou **do 30. ledna 2015** své návrhy na další úpravu jednotlivých ustanovení zákona o střetu zájmů, a to ideálně návrh paragrafového znění příslušných paragrafů (platné znění s vyznačením navrhovaných změn) se stručným komentářem zamýšlené změny.

4. Různé

Po vyčerpání všech bodů jednání J. Horník poděkoval za účast a jednání ukončil v 14:40 h.

V Praze 16. ledna 2015
Zapsala: Marie Zlatohlávková
Schválil: Jan Horník