

Vyjádření APM k návrhu novely zákona č. 159/2006 o střetu zájmů

1. Úvod

Novela zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů předkládaná ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu reaguje na roztržitost současné právní úpravy, kde se na evidenci podílí přílišné množství evidenčních orgánů a zavádí jeden centrální elektronický registr vedený jednotným evidenčním orgánem, který představuje Ministerstvo spravedlnosti. Novela si klade za cíl zamezit nepředvídatelnému rozhodování orgánů a absenci kontrolní, dozorové a metodické činnosti. Od sjednocení evidenčních orgánů je očekávané zvýšení kvality a dostupnosti kontroly veřejností. Na rozdíl od stávající úpravy má dojít k reálnému naplnění smyslu zákona.

V důvodové zprávě je pozornost věnována především oblastem, které alespoň částečně naplňují Plán legislativních prací a Akční plán boje s korupcí. Zdůrazňování je zcela pochopitelné, avšak ani tak se nelze zbavit dojmu, že skutečné naplnění je minimální a zásadní oblasti zůstávají opomenuty.

2. Připomínky k návrhu zákona

2.1 Centralizace

Evidenční orgány, které jsou aktuálně povinny vést registr oznámení, budou nahrazeny ústředním správním úřadem pro oblast střetu zájmů, kterým bude Ministerstvo spravedlnosti, jehož úkolem bude vedení nově zřízeného centrálního elektronického registru oznámení. Výběrové řízení na dodavatele centrálního registru představuje potenciální **riziko netransparentnosti a korupce**, které by mohlo navýšit předpokládané náklady na zřízení a provozování registru, navíc neblahé zkušenosti se zadáváním státních zakázek na vytváření centrálních registrů a jejich výsledky (vzpomeňme na centrální registr motorových vozidel, který po svém uvedení do provozu zkolaboval a vykazoval i další chyby) vzbuzují obavy, že za vysokou cenu pořízený produkt bude nekvalitní nebo dokonce nefunkční.

2.2 Očekávané náklady a efektivnost systému

Kalkulace nákladů na zavedení nového systému navíc není konkrétní a pracuje s rozmezím milionů dle případné funkčnosti. Není tedy jasné, co vše bude systém obsahovat, nakolik bude funkční a efektivní. Jedná se o zásadní údaje, které podmiňují úspěšnou aplikaci novely. Ideálním případem by byl intuitivní systém s uživatelsky přívětivým prostředím, který by byl schopen automaticky kontrolovat správnost zadávaných dat a upozorňovat na chybějící údaje i situace dle zákona nepřijatelné. Pokud tvůrci zákona nejsou dostatečně seznámeni s možnostmi, které by softwarová výbava mohla nabízet, nebude plně využit potenciál.

Navíc sama důvodová zpráva vyjadřuje obavu ze vzniku nepřiměřených nákladů, zmiňuje rizika spojená se zavedením nového systému a nutnost precizního zadání veřejné zakázky. Pomineme-li fakt, že by precizní zadávání veřejných zakázek mělo být samozřejmostí, dochází zde k potvrzení oprávněnosti obav. Návrh konkrétních opatření, která by rizika vyvrátila, však nenacházíme.

Návrh: Konkretizovat požadavky na informační systém zajišťující centrální registr oznámení a představy o opatřeních zamezujících korupčním rizikům.

2.3 Obtížný přístup veřejnosti k registru

Novela zákona o střetu zájmů by měla usnadnit přístup veřejnosti k údajům uvedených v centrálním elektronickém registru oznámení se záměrem zvýšit kvalitu veřejné kontroly střetu zájmů. Podle §13 odst. 3 má „každý právo **na základě písemné žádosti** bezplatně nahlížet v rozsahu stanoveném tímto zákonem (§ 14b odst. 1) do registru a pořizovat si z něj výpisy nebo výstupy. Do registru je možné nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě. Obec umožní prostřednictvím veřejné datové sítě nahlédnout do registru žadatel, který od evidenčního orgánu obdržel **uživatelské jméno a přístupové heslo do registru.**“ Nejenže je tak **omezena možnost každého občana rychle a jednoduše se přesvědčit o transparentnosti veřejného funkcionáře**, který o něm rozhoduje, navíc dojde i ke **zvýšení administrativní zátěže** spojené s procesem podávání a vyhodnocování žádostí o přístup k registru.

Problematické je i to, že dále zveřejňovat lze jen údaje týkající se poslanců, senátorů, členů vlády a krajských a obecních zastupitelů, zveřejňování údajů o ostatních veřejných funkcionářích může být sankcionováno. U „nepolitických“ veřejných funkcionářů je navíc omezen rozsah nahlížení do registru, tudíž ne všechny informace jsou zájemcům z řad veřejnosti přístupné.

Návrh: Výrazně zjednodušit přístup veřejnosti k údajům uvedeným v centrálním registru oznámení, zejména upustit od procesu vyhodnocování žádostí o přístup.

2.4 Střet zájmů

V §3 nově dochází k zdůraznění výslovné povinnosti funkcionářů zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmů a započaté jednání bez zbytečného odkladu ukončit. Změna je to jistě pozitivní, i když bohužel jen proklamativní. Snad se ustanovení kvůli chybějící sankci nestane mrtvým a již například nebude možná situace, kdy se díky přetrvávajícím smluvním závazkům objevuje tvář nově ustaveného funkcionáře v komerčních reklamních sděleních.

2.5 Koncentrace politické a ekonomické moci

Jako centrální problém vnímáme fakt, že zákon se nevěnuje problematice střetu politické a podnikatelské oblasti. Současná úprava umožňuje působení ve veřejné sféře spojené mimo jiné s tvorbou legislativy a zadáváním veřejných zakázek, a zároveň nevylučuje možnost vlastnictví podílu společností, na něž daná legislativa dopadá a které se o tyto zakázky ucházejí. V případě koncentrace významného postavení v obou sférách nelze vyloučit snahu jednat ve vlastní prospěch. Současný stav neposkytuje účinný mechanismus, jak tomuto jednání zabránit. Z právního hlediska je vše v pořádku, z hlediska principu spravedlnosti již nikoliv a proto by bylo vhodné zahrnout do úpravy ustanovení, které by věc vyřešilo.

Návrh: Odstranit možnost působení ve sféře veřejné moci a současného zachování vlastnických práv v právnických osobách soukromého práva, a důsledně tak zamezit střetu zájmů v těchto případech.

2.6 Přechod mezi funkcemi

Novela také stále dostatečně neřeší problém takzvaných otáčivých dveří, kdy je sice upravena nemožnost souběhu funkcí, ale jejich následnost již řešena není. Přitom je zcela nepochybné, že osoba,

kteřá působila ve veřejném sektoru, měla přístup k neveřejným informacím a nyní se ocitla v sektoru soukromém, bude mít konkurenční výhodu. S koncem funkce nelze předpokládat simultánní přetřhání vazeb a nestrannost v rozhodování.

2.7 Neuvolnění členové krajských a městských zastupitelstev

Členové zastupitelstev krajů a obcí, kteří nejsou pro výkony svých funkcí uvolnění, podle zákona **nejsou veřejnými činiteli** (pokud zároveň nejsou ve funkci starosty, místostarosty neb člena rady obce či kraje) a zákon o střetu zájmu se na ně tedy nevztahuje, přestože i oni se ve střetu zájmů nepochybně mohou ocitnout. Rozhodování v otázkách veřejného zájmu musí být transparentní nejen na celostátní úrovni, ale také na úrovni vyšších a nižších samosprávných územních celků. Problematiku korupčního jednání na půdách obecních či krajských zastupitelstev není radno podceňovat, což je bohužel přesně to, co novela zákona o střetu zájmů dělá.

2.8 Příliš vysoké hranice povinného přiznávání příjmů a nesplacených závazků

Veřejní funkcionáři jsou dle zákona o střetu zájmů povinni oznamovat výši svých příjmů (do nichž se nezapočítává plat a odměny, na které mají z výkonu své funkce nárok) a výši nesplacených závazků, pokud tyto částky přesáhnou hodnotu **100 000 Kč**. Tato hranice by měla být nižší, jelikož i nesplacené závazky v hodnotách nepřesahujících 100 000 Kč mohou být důvodem pro netransparentní nebo podvodné jednání veřejného funkcionáře, který by se takto pokoušel řešit svou nelichotivou finanční situací.

Občané musí mít právo vědět, jak veřejní funkcionáři hospodařící s veřejným majetkem (vzešlým z daní občanů) nakládají se svými vlastními finančními prostředky.

Návrh: Snížit hranici pro oznamování nesplacených závazků veřejných funkcionářů.

2.9 Mírné sankce

Vymahatelnost zákona se novela pokouší zvýšit uplatňováním peněžitých sankcí v každém případě porušení zákona a stanovením minimální a maximální výše sankcí, která by měla vést ke snížení míry správního uvážení osoby, která o udělení sankce rozhoduje. Minimální a maximální výše sankcí jsou nastaveny následovně:

- 1 000 až 50 000 Kč
- 5 000 až 250 000 Kč
- 2 000 až 100 000 Kč
- 25 000 až 500 000 Kč (pouze v případě porušení zákazu konkurence)

Takto široce pojaté nastavení limitů peněžitých trestů nadále **ponechává prostor pro benevolenci** orgánů rozhodujících o přestupcích nehledě k faktu, že hrozba sankce v maximálně statisícové výši za porušení zákona v případech, kdy veřejný funkcionář může svým rozhodnutím způsobit i škody v řádech milionů korun, je příliš nízká.

Měly by být zavedeny mnohem přísnější sankce. Hrozba přísného potrestání by byla efektivním prostředkem v boji proti korupci a proti poškozování veřejného zájmu a zákon o střetu zájmů by rozhodně měl tuto možnost reflektovat.

Návrh: Zvýšit hranice výše pokut za přestupky podle § 23 odst. 1 písm. a), d) nebo e) a podle § 23 odst. 2 písm. a).

3. Závěr

Zákon působí dojmem opatrnosti, kdy vedle legislativně technických změn dochází pouze k drobným změnám kritizovaných oblastí. **Opomíjena je zejména úprava, která by zamezila koncentraci moci v politické a ekonomické sféře.** Stejně tak nedochází k zásadní změně v oblasti přechodů mezi funkcemi. Převážná oblast změn se vztahuje k zavedení elektronického registru, zejména k způsobu jeho vedení a zadávání informací elektronicky již méně k jeho skutečným funkcím. Nedožíváme se, nakolik bude systém propojen s ostatními systémy státní správy či nakolik je očekávána jeho schopnost automatické kontroly a porovnávání dat. V oblasti kontrolních mechanismů nedochází k zásadním změnám. Porušení zákona budou i nadále projednávána neveřejně, což značně omezuje možnost efektivní kontroly. Sankce jsou nově ohraničené, avšak nevytváří dojem dostatečnosti a skutečného splnění preventivní funkce.

4. Návrhy a doporučení APM:

- 1) konkretizovat představy o nákladech a procesu zavedení centrálního elektronického registru oznámení,
- 2) zjednodušit nahlížení občanů do registru oznámení,
- 3) odstranit možnost působení ve sféře veřejné moci a současného zachování vlastnických práv v právnických osobách soukromého práva,
- 4) zpřísnit sankce za přestupky veřejných funkcionářů dle tohoto zákona,
- 5) celkově naplnit účel zákona a důsledně zamezit případům střetů zájmů.

