



INSTITUT PRO POLITIKU
A SPOLEČNOST

Střet zájmů v politice - případ České republiky

POLICY PAPER K NOVELE ZÁKONA, MARCELA VOŽENÍLKOVÁ

POLICY PAPER | srpen 2015

Střet zájmů v politice - případ České republiky

Policy paper k novele zákona, Marcela Voženílková

Střet zájmů se v české politice objevuje od samotného vzniku samostatného státu. Mezi příklady lze uvést miliardové zakázky pro společnost spojenou s ministrem Řebíčkem, chybějící povinná majetková přiznání úředníků: Novák, Nagyová, Šiška, střety zájmů v dopravních tendrech za ministra Kocourka atd. Nicméně míra, kterou do politiky přinesl masivní úspěch hnutí ANO a rychlý vstup miliardáře Andreje Babiše, je v českém prostředí prozatím nevídaná. Událostmi z roku 2013 se tak otevřelo doposud více či méně přehlížené téma, téma střetu zájmu.

Dokud volební průzkumy ANO zahrnovaly v sekci “ostatní” (poslední [červen 2013](#)), žádný kandidující subjekt ani jejich reprezentanti téma střetu zájmů neotevírali. Když se však Hnutí v [září](#) objevilo na třetí příčce za ČSSD a KSČM s 13 % hlasů a v dalších průzkumech neustále rostlo, “antikampaň” proti Babišovi a jeho (potenciálnímu) střetu zájmů sílila a stala se jedním z přirozených volebních témat (i vzhledem k Babišovu vlastnictví nakladatelství Mafra). Vzhledem ke konečnému volebnímu výsledku (druhé místo se ziskem 18,65 % hlasů) a vstupu do vládní koalice s ČSSD a KDU-ČSL, ve které Babiš zastává funkci 1. místopředsedy pro ekonomiku a ministra financí, je tato otázka otevřena dodnes.

I jako reakce na vstup významného podnikatele do politiky a do funkce ministra financí byla v červenci 2015 přijata novela zákona o střetu zájmů.

Co je to střet zájmů

Definici střetu zájmů v ČR obsahoval zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů, ve svém § 1 odst. 2 podle něž *„Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.“*

Od 1. ledna 2007 vstoupil v platnost zákon [č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů](#), přičemž dnes se odvoláváme také na znění pozdějších předpisů a ve vyhlášce Ministerstva spravedlnosti č. 578/2006 Sb., kterou se stanoví struktura a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů [1]. Nová právní úprava neobsahuje žádnou definici střetu zájmu. Novým zákonem byl do praxe zaveden tzv. **„centrální registr zákona o střetu zájmů“**, který ukládá veřejným funkcionářům povinnost podávat oznámení o majetku nabytém v průběhu funkce, příjmech, darech, závazcích a jiných vykonávaných činnostech.

Nedostatky právní úpravy

V legislativní úpravě střetu zájmů v ČR lze vypořádat několik základních systémových nedostatků, a to takového rázu, že není ani jisté, zda dodržování zákony nastavených pravidel není v konkrétních případech ve vztahu k účelu zákona kontraproduktivní.

Jako příklad mohou posloužit čestná prohlášení podle zákona o střetu zájmů. [Veřejnost se k těmto prohlášením dostává složitě](#), zatímco politická reprezentace má k dispozici ucelené informace o majetkových poměrech vedoucích úředníků, které lze teoreticky zneužít, např. k odhadu toho, nakolik je konkrétní úředník finančně závislý na svém platu. Kromě toho majetková přiznání nefungují tak, jak by bylo žádoucí. Není totiž znám výchozí stav majetku veřejných funkcionářů a navíc lze majetek úspěšně skrývat v anonymních společnostech ([viz Rekonstrukce státu](#)).

Dalším problematickým bodem je, že zákon o střetu zájmů řeší pouze souběhy funkcí, nikoli systém tzv. „otáčivých dveří“, kdy veřejný funkcionář může v souladu se zákonem mezi jednotlivými funkcemi přecházet. Rovněž chybí citelné sankce, a to jak v případě absence majetkových přiznání, tak v případě porušení povinnosti oznámení o osobním zájmu.

Fatálně chybným v celém systému se pak jeví neexistence veřejné kontroly, kdy řízení o porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů řeší přestupkové komise obecních úřadů dle trvalého pobytu veřejného funkcionáře v neveřejném řízení.

Dle [Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí v současné době zákon nenaplňuje předpoklady, které by měl](#): majetková přiznání nejsou veřejnosti snadno dostupná, kontrola pravdivosti informací je pouze formální, sankce většinou nejsou vymáhány a výše pokut je velmi nízká.

Novela 2015

Vláda přistoupila k projednávání novely o střetu zájmů, aby upravila vztah mezi státními firmami a médii Andreje Babiše (Lubomír Zaorálek - ČSSD - tak reagoval na partnerství podniků ČEZ a Čepro s mediálním domem Mafra, který patří právě šéfovi hnutí ANO. Tedy tomu, kdo zároveň jako ministr financí dohlíží na obě zmíněné společnosti). Cílem novely tak kromě napravení předchozích nedostatků má být i jakýsi “Lex Babiš”.

V červenci 2015 [novela](#) přinesla dílčí změny, ze kterých lze zdůraznit povinnost veřejného funkcionáře zdržet se **každého jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nebo takové jednání, bylo-li již započato, ukončit bez zbytečného odkladu poté, co se stal veřejným funkcionářem**. Dále novela zavádí centrální elektronický registr oznámení o střetu zájmů, který bude spravovat Ministerstvo spravedlnosti, který má výrazně zjednodušit dosavadní systém (posudky k nákladům ke zřízení registru - [Skuhrovec](#), [Gattermayer](#)). **Majetková přiznání** se budou muset nově podávat již **ke dni zahájení výkonu funkce**. Sjednotí se také **systém sankcí**. Jedná se o výrazné změny, které mají za cíl posílit transparentnost a kontrolovatelnost při výkonu veřejné funkce, což si jako cíl stanovila vláda již při vzniku v roce 2014. Jednotlivými úpravami došlo k částečnému naplnění bodů, které požaduje organizace [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) → **návrh opatření splňuje**
- majetková přiznání budou vyplňována s údaji ke dni nástupu do funkce → **návrh opatření splňuje**
- zákon zavede vymahatelné sankce za porušení zákona a umožní nezávislou kontrolu majetkových přiznání → **návrh opatření splňuje pouze**

částečně (Sankce nelze bez nezávislé, systémové a funkční kontroly považovat za skutečně vymahatelné, protože přetrvává současný nefunkční stav. Posílená nicméně bude možnost kontroly ze strany veřejnosti.)

Pozitivní body novely

- **Odevzdávání oznámení ke dni nástupu do veřejné funkce.** Umožní srovnávat nabytý majetek a další parametry s počátečním stavem. Jde o běžnou praxi v zahraničí.
- **Stanovení pevné 12měsíční lhůty pro přístup do registru oznámení.** Zaručí jednotnou lhůtu pro přístup do registru, což napraví stávající stav, kdy některá evidenční místa přidělovala přístup i jen na 2 dny přes víkend. Elektronický centrální registr. Zlepší kontrolu veřejnosti, přehlednost, sjednotí způsob odevzdávání a vyhledávání v datech, může přehledně a jednoduše ukázat, která data chybí (nebyla odevzdána). Nutno ovšem výrazně podrobněji specifikovat.
- **Odstupňování a zvýšení sankcí.** Diferencuje sankce dle závažnosti provinění, umožňuje udělit i poměrně citelnou pokutu (až 1 mil. Kč) a především pro závažnější provinění stanovuje minimální hranici sankcí, takže za některé přeštky dostane provinilec při prokázání provinění určitou pokutu vždy.

Kritika novely

- **Zefektivnění kontrolního systému.** Tento bod stanovuje Důvodová zpráva (str. 12), reálně ale zůstává tento požadavek víceméně neřešen. Znění novely nezavádí povinnost nezávislé, systémové a funkční kontroly. Ministerstvo spravedlnosti, které je navrhováno jako správce registru, nemá přidělenou povinnost provádět kontrolu. Jediným reálným posunem v této oblasti je tak zlepšení možnosti kontroly ze strany veřejnosti, je však potřeba zavedení a garantování funkční institucionální kontroly.
- **Rozšíření okruhu bývalých funkcionářů, omezených při přechodu z veřejné do soukromé sféry (revolving doors) a úprava podmínek tohoto omezení.** Tento bod stanovuje Důvodová zpráva (str. 12), v návrhu však fakticky nedochází k výraznějšímu posunu od stávajícího stavu. Zlepšení nastává stanovením přechodového období, které pomůže v omezení přenášení know-how, vnitřních vazeb a interních informací potenciálně využitelných pro soukromé obohacení. Vhod-

né by bylo je rozšířit i opačným směrem. Celkový posun v oblasti revolving doors je ovšem malý.

- **Zavedení metodické pomoci.** Praxe ukazuje výraznou potřebu poskytovat praktické rady k nejasnostem při implementaci zákona. Je nutné výslovně stanovit gestorovi povinnost poskytovat metodickou pomoc, kterou je zároveň třeba nastavit efektivně, aby nešlo pouze o pomoc „na papíře“.

Veřejnost přitom od novely požadovala ještě něco více, co můžeme nazvat lex Babiš, tzn. střet zájmů konkrétního člověka, Andreje Babiše, šéfa hnutí ANO, majitele holdingu Agrofert a ministra financí Andreje Babiše. Předkládaný návrh nicméně koncentraci politické, ekonomické a mediální moci v rukou jediného člověka vůbec neřeší. A právě z tohoto důvodu je novela kritizována pravicovou opozicí, která se vůbec nezabývá přínosy předkládané legislativní úpravy. Např. [Martin Plíšek](#) (TOP 09) tvrdí, že „vládou schválená novela je zcela nedostatečná. Neobsahuje totiž vymezení střetu zájmů u těch členů vlády, kteří podnikají. Při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně budu navrhovat úpravy. Ty budou spočívat v tom, že ministři by měli na dobu výkonu vládní funkce povinnost převést svoji firmu do svěřeneckého fondu (tzv. americký styl, pozn.) a ustanovit jeho správce, který by se o firmu v této době staral. Nemohli by se tak současně věnovat výkonu vládní funkce a rozhodování o svých soukromých podnikatelských aktivitách.“ Podle Plíška by v ideálním případě vláda zároveň měla přijmout doprovodné usnesení, že by ministr nemohl psát a předkládat takové zákony, z nichž by mohla mít jeho firma profit. Americké řešení střetu zájmů se líbí také ODS a naopak vládní novelu kritizuje ([Martin Kupka](#)) kvůli zavedení drahého registru a rozšíření okruhu funkcionářů, kteří budou muset dokládat majetkového přiznání i na členy obecních rad, či uvolněné zastupitele, tajemníky obecních a městských úřadů, či vedoucí oddělení.

Jiný návrh prosazuje např. Petr Mlsna, a to zavedení zákona o vládě inspirovaný Německem. Ten stanovuje ministrům určité materiální zabezpečení poté, co jim funkce skončí a kdy nemůžou vstoupit do byznysu. Na úkor toho jim garantuje poměrně slušnou rentu, aby nedocházelo ke zpochybňování výkonu a rozhodnutí vlády nazpět.

