

ZPRÁVA O PŘEZKUMU HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

ZÁKONA Č. 14/2017 SB.

**Odbor střetu zájmů a boje proti korupci
Ministerstvo spravedlnosti ČR**

Obsah

1	ÚVOD	4
2	ZÁKLADNÍ IDENTIFIKAČNÍ ÚDAJE PŘEZKOUMÁVA-NÉHO PRÁVNÍHO PŘEDPISU	5
3	VAZBA NA DALŠÍ DOKUMENTY A REGULACI.....	5
4	PŘEHLED ZMĚN VŮČI SCHVÁLENÉ ZZ RIA	6
4.1	Změny regulace.....	6
4.1.1	Legislativní proces a změny v tomto procesu	6
4.1.2	Následná novela	7
4.2	Změny související regulace.....	9
4.3	Kontextové změny	9
4.3.1	Návrhy na zrušení zákona o střetu zájmů nebo jeho částí u Ústavního soudu.....	9
4.3.2	Plnění doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO) Rady Evropy.....	11
4.3.3	Další navrhované změny	11
4.3.4	Další kontextové změny	11
5	CÍLE A JEJICH DOSAŽENÍ	12
5.1	Nahrazení dosavadních evidenčních orgánů centrálním evidenčním orgánem a zavedení jednotného elektronického registru oznámení	12
5.1.1	Centrální evidenční orgán	12
5.1.2	Centrální elektronický registr.....	17
5.2	Povinnost podat oznámení na začátku výkonu funkce (tzv. vstupní oznámení).....	20
5.3	Zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry	21
5.4	Zpřísnění správních trestů	22
5.5	Celkový přehled dosažení stanovených cílů dle shrnutí ZZ RIA	25
6	DOPADY	26
6.1	Náklady	26

6.1.1	Nahrazení dosavadních evidenčních orgánů centrálním evidenčním orgánem a zavedení jednotného elektronického registru oznámení.....	26
6.1.2	Povinnost podat oznámení ke dni zahájení výkonu funkce.....	31
6.1.3	Zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry.....	31
6.1.4	Zpřísnění správních trestů	31
6.2	Přínosy	31
6.2.1	Nahrazení dosavadních evidenčních orgánů centrálním evidenčním orgánem a zavedení jednotného elektronického registru oznámení.....	31
6.2.2	Povinnost podat oznámení ke dni zahájení výkonu funkce.....	32
6.2.3	Zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry.....	32
6.2.4	Zpřísnění systému sankcí	32
6.2.5	Zhodnocení protikorupčních rizik	32
6.2.6	Nezamýšlené důsledky	32
7	VHODNOST NASTAVENÍ PŘEZKUMU	33
8	PODKLADY	33
8.1	Data existující bez ohledu na prováděný přezkum předmětné právní úpravy	33
8.2	Data shromážděná specificky za účelem provádění přezkumu předmětné právní úpravy.....	33
9	ZÁVĚR OHLEDNĚ REGULACE	34
10	DALŠÍ PŘEZKUM	34

1 ÚVOD

Při aplikaci zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 8. 2017 (dále jen „zákon o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017“), byly zjištěny závažné nedostatky spočívající zejména v roztržitosti právní úpravy, která omezovala funkčnost a vymahatelnost celého systému prevence a řešení situací střetu zájmů veřejných funkcionářů. Roztržitostí byl narušen taktéž princip veřejné kontroly politiků a dalších osob zastávajících významné funkce v oblasti výkonu veřejné moci, který má být imanentní součástí řečeného systému. Zákon o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017 tak v podstatě neplnil účel, pro který vznikl. Dalším významným problémem byla absence metodické podpory pro tzv. evidenční orgány a orgány správního trestání.

Zákonodárce tak prostřednictvím novely zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017 (dále také „zákon č. 14/2017 Sb.“) přijal opatření, jimiž mělo dojít k nápravě tohoto nevhodného stavu. Konkrétně se jednalo o:

- vytvoření jednoho evidenčního orgánu,
- zřízení centrálního elektronického registru,
- zavedení povinnosti podávat oznámení v elektronické podobě,
- zavedení povinnosti podávat oznámení při vstupu do funkce,
- zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry,
- diferenciaci přestupků podle závažnosti a
- zpřísnění správních trestů.

S cílem zjistit, zda v oblasti střetu zájmů skutečně došlo ke zlepšení stavu, bylo v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (dále také „ZZ RIA“) stanoveno, že dojde k přezkumu právní úpravy obsažené v zákoně č. 14/2017 Sb., a to za období účinnosti prvních dvou let fungování nově nastaveného systému. Z tohoto důvodu byla Odborem střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti ČR (dále také „OSZBK“) zpracována Zpráva o přezkumu hodnocení dopadů regulace zákona č. 14/2017 Sb. (dále jen „zpráva“). Při vypracování zprávy OSZBK vycházel mj. z Metodiky přezkumu účinnosti právních předpisů (ex post RIA) zpracované Úřadem vlády v roce 2018 a rovněž se zástupci Úřadu vlády zpracování zprávy průběžně konzultoval.

Zpráva se člení do deseti kapitol, a kromě vyhodnocení naplnění účelu jednotlivých institutů, které byly do zákona pro zlepšení stavu zakotveny, rovněž obsahuje vyhodnocení nákladů a přínosů právní úpravy a jejích dopadů do praxe.

2 ZÁKLADNÍ IDENTIFIKAČNÍ ÚDAJE PŘEZKOUMÁVÁNÉHO PRÁVNÍHO PŘEDPISU

- Označení: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Předkladatel: Úřad vlády ČR – ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
- Gestor: Ministerstvo spravedlnosti (s účinností od 1. 9. 2017)
- čj. OVA 520/15, číslo sněmovního tisku 564/0 (7. volební období)
- Nabytí účinnosti: 1. 9. 2017 (vybraná ustanovení 9. 2. 2017)
- Implementace práva EU: Ne

3 VAZBA NA DALŠÍ DOKUMENTY A REGULACI

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 schválená usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
- Vládní koncepce boje s korupcí 2015 až 2017 schválená usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1057
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 schválená usnesením vlády ze dne 27. června 2018 č. 445

4 PŘEHLED ZMĚN VŮČI SCHVÁLENÉ ZZ RIA

4.1 Změny regulace

4.1.1 Legislativní proces a změny v tomto procesu

I. Legislativní proces

- Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony byl předložen Poslanecké sněmovně dne 31. 7. 2015 (sněmovní tisk 564, 7. volební období).
- Garančním výborem byl určen Ústavně právní výbor.
- Dále byl návrh zákona přikázán Mandátovému a imunitnímu výboru a Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.
- Třetí čtení v Poslanecké sněmovně proběhlo dne 14. 9. 2016. Návrh zákona byl v tomto čtení schválen (usnesení č. 1349).
- Senát návrh zákona projednal dne 19. 10. 2016 na 28. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které navrhl Ústavně-právní výbor Senátu dne 18. 10. 2016 a jejichž předmětem byly primárně legislativně technické změny, včetně nově navržené účinnosti zákona (1. 9. 2017 namísto původně navrženého data 1. 1. 2017).
- Poslanecká sněmovna vrácenou senátní verzi návrhu zákona dne 29. 11. 2016 na 53. schůzi schválila (usnesení č. 1427).
- Prezident zákon nepodepsal a dne 19. 12. 2016 jej vrátil zpět Poslanecké sněmovně, která dne 10. a 11. 1. 2017 na 54. schůzi o vráceném zákonu hlasovala a setrvala na vráceném návrhu zákona nadpoloviční většinou všech poslanců (hlasování č. 21, usnesení č. 1493).
- Schválený zákon byl vyhlášen dne 25. 1. 2017 ve Sbírce zákonů, s datem nabytí účinnosti od 1. 9. 2017, vybraná ustanovení, konkrétně § 4a, § 4b a § 4c již od 9. 2. 2017.

II. Popis zásadních změn

- Během legislativního procesu došlo v zákoně při jeho projednávání v Parlamentu v návaznosti na přijaté pozměňovací návrhy k řadě změn, které nebyly zahrnuty v původně stanovených cílech vládní novely. Nejdůležitějšími z těchto změn byly následující:
 - a) zakotven nový § 4a (zákaz provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku pro vybrané skupiny veřejných funkcionářů) vč. stanovení správních trestů za porušení zákazu; výsledkem přijatého pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru po prvním čtení ze dne 30. 3. 2016, ve znění úpravy obsažené v pozměňovacím návrhu poslance Jana Chvojky načteném v podrobné rozpravě v rámci druhého čtení dne 29. 6. 2016;
 - b) zakotven nový § 4b (zákaz obchodních společností s majetkovou účastí členů vlády účastnit se zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání

veřejných zakázek); výsledkem přijatého pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru po prvním čtení ze dne 30. 3. 2016;

- c) zakotven nový § 4c (zákaz poskytování dotací nebo investičních pobídek obchodním společnostem s majetkovou účastí členů vlády); výsledkem přijatého pozměňovacího návrhu poslance Martina Plíška načteného v podrobné rozpravě v rámci druhého čtení dne 29. 6. 2016;
- d) zvýšení limitní hodnoty pro vznik oznamovací povinnosti v případě věci movitých určených podle druhu, a to z 250 000 Kč na 500 000 Kč; výsledkem přijatého pozměňovacího návrhu poslance Vladislava Vilímce načteného v podrobné rozpravě v rámci druhého čtení dne 29. 6. 2016;
- e) rozšíření výčtu veřejných funkcionářů o soudce a státní zástupce; výsledkem přijatého pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru po prvním čtení ze dne 30. 3. 2016;
- f) stanovení výjimky ze zákazu pobírání odměny, podílu na zisku a jiných plnění ve smyslu § 5 odst. 1 a 2 pro případy úhrady pojistného na pojištění odpovědnosti za výkon funkce a plnění získané v souvislosti s účastí na jednání orgánů podnikajících právnických osob v souladu s běžnými zvyklostmi do výše 10 000 Kč ročně; výsledkem přijatého pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru po prvním čtení ze dne 30. 3. 2016.

4.1.2 Následná novela

I. Zákon č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

- poslanecký návrh zákona, který dne 12. 12. 2017 předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců (Věra Kovářová, Vít Rakušan, Jan Farský, Jana Krutáková, Petr Pávek, Petr Gazdík);
- sněmovní tisk č. 33, 8. volební období;
- Senát návrh zákona dne 17. 5. 2018 vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, jejichž výsledkem mělo být podmínění zpřístupnění údajů z oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů předchozí žádostí, přičemž Poslanecká sněmovna dne 29. 5. 2018 hlasováním setrvala na svém původním návrhu zákona;
- zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 15. 6. 2018 s účinností ode dne 30. 6. 2018 s výjimkou ustanovení zmocňujících správce Centrálního registru oznámení k jeho propojení s katastrem nemovitostí, která nabyla účinnosti dne 1. 6. 2019.

Důvody provedené novely:

- Podle předkladatelů byl dopad právní úpravy obsažené v zákoně č. 14/2017 Sb. nepřiměřený z hlediska zásahu do práva na ochranu soukromí, zejména ve vztahu k veřejným funkcionářům v politicky méně exponovaných pozicích, především pro tzv. neuvolněné radní a starosty.
- Předkladatelé změnu odůvodňovali tím, že řada starostů, místostarostů a radních rezignovala nebo se chystala rezignovat na své funkce právě z důvodu povinnosti vyplňovat oznámení dle zákona o střetu zájmů, ke kterým byl veřejnosti zajištěn

neomezený přístup. Novelizací zákona nemělo dojít ke snížení transparentnosti, ale k vyvážení práva veřejnosti na informace a práva veřejných funkcionářů na ochranu soukromí.

- Zároveň mělo podle předkladatelů dojít ke zjednodušení vyplňování oznámení o věcech nemovitých v důsledku propojení Centrálního registru oznámení s katastrem nemovitostí.

II. Popis zásadních změn:

1) rozšíření výčtu právnických osob, jejich orgánů a organizačních složek uvedených v § 14a odst. 2 zákona o střetu zájmů (dále jen „podpůrné orgány“) o veřejné vysoké školy, Akademii věd České republiky, Grantovou agenturu České republiky a Technologickou agenturu České republiky; výsledek přijatého pozměňovacího návrhu poslance Karla Raise načteného v podrobné rozpravě ve druhém čtení dne 10. 4. 2018;

2) omezení přístupu veřejnosti k údajům (viz níže) uvedeným v oznámení vybraných kategorií veřejných funkcionářů; výsledkem přijatého pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru ze dne 8. 3. 2018;

- a) veřejní funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. a) až o) – tj. včetně členů zastupitelstev, kteří byli pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a členů rady kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nebyli pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněni - veřejně přístupné jsou všechny skutečnosti oznámené podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů, tj. oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích;
- b) veřejní funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. p) - tj. členové zastupitelstev obcí, kteří byli pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, a dále starostové, místostarostové a další členové rady statutárního města a jeho městské části nebo městského obvodu, je-li územně členěno bez ohledu na to, zda tito byli pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, či nikoliv - veřejně přístupné jsou skutečnosti oznámené podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c), a § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4 → tj. oznámení o činnostech, majetku s výjimkou movitých věcí a příjmech;
- c) veřejní funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. q) - tj. starostové, místostarostové a další členové rady obcí, jež nejsou statutárním městem (jeho městskou částí nebo městským obvodem), kteří nebyli pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni - veřejně přístupné jsou skutečnosti oznámené podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c) a § 12 odst. 4 → tj. oznámení o činnostech a majetku s výjimkou věcí movitých.

3) propojení Centrálního registru oznámení s katastrem nemovitostí při vyplňování oznámení podle § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů, tedy tzv. vstupního oznámení; výsledkem přijatého pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru ze dne 8. 3. 2018.

4.2 Změny související regulace

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

- vládní návrh zákona předložený Poslanecké sněmovně dne 5. 10. 2016;
- sněmovní tisk 929, 7. volební období;
- zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 28. 6. 2017 s účinností od 1. 7. 2017;
- změny v zákoně o střetu zájmů jsou provedeny v části sto sedmdesáté druhé.

Změny byly vyvolány nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V obecné rovině se jednalo o převedení skutkových podstat přestupků ze stávajícího zákona o přestupcích, který byl nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zrušen, do zákonů obsahujících právní úpravu povinností, jejichž porušení je znakem převáděných přestupků. Dále byly odstraněny odchylky a nadbytečné duplicity, nahrazen pojem správní delikt pojmem přestupek a provedeny další terminologické úpravy.

Ve vztahu k zákonu o střetu zájmů pak měl zákon č. 183/2017 Sb. dopad zejména na použitou terminologii v případě vymezení přestupků fyzických a právnických osob.

4.3 Kontextové změny

4.3.1 Návrhy na zrušení zákona o střetu zájmů nebo jeho částí u Ústavního soudu

Po přijetí zákona č. 14/2017 Sb. byly k Ústavnímu soudu oprávněnými subjekty podány tři návrhy na zrušení vybraných ustanovení zákona o střetu zájmů, resp. zákona o střetu zájmů jako celku.

1) Pl. ÚS 4/17

Navrhovatel: Ing. Miloš Zeman, prezident republiky
Datum podání: 15. 2. 2017
Soudce zpravodaj: prof. JUDr. Jan Filip, CSc.
Stav: dosud nerozhodnuto

Návrh na zrušení

- a) § 4a (zákaz provozování rozhlasového a televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku);
- b) § 4b (zákaz obchodních společností s majetkovou účastí členů vlády účastnit se zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek);
- c) § 4c (zákaz poskytování dotací nebo investičních pobídek obchodním společností s majetkovou účastí členů vlády).

Podle navrhovatele překračují ustanovení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů ve vztahu k členovi vlády rámec čl. 70 Ústavy ČR, podle něhož člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce, a dále jsou v rozporu s čl. 11 odst. 1 LZPS, podle kterého vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.

2) Pl. ÚS 38/17

Navrhovatel: skupina senátorů (pověřený senátor Ivo Valenta)
Datum podání: 30. 11. 2017
Soudce zpravodaj: JUDr. Milada Tomková
Stav: dosud nerozhodnuto

Návrh na zrušení

- a) **zákona o střetu zájmů jako celku** z důvodu protiústavního procesu přijetí tohoto zákona, alternativně pak
- b) **některých částí zákona o střetu zájmů** z důvodu tvrzeného nepřiměřeného zásahu do práva na ochranu soukromí některých veřejných funkcionářů a třetích osob, konkrétně
 - **§ 2 odst. 1 písm. q)** (tj. požadavek, aby se za veřejného funkcionáře již nadále nepovažovala osoba zastávající funkci starosty, místostarosty nebo člena rady, který není pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn);
 - **§ 10 odst. 2 a 3** (tj. požadavek, aby došlo ke zrušení těch ustanovení, která blíže upravují rozsah oznámení o majetku);
 - **§ 11 odst. 3** (tj. požadavek, aby došlo ke zrušení ustanovení, které blíže upravuje identifikaci každého uvedeného příjmu či závazku).

Podle navrhovatelů měla být neslučitelnost funkcí poslanců a senátorů s důsledkem zániku mandátu obsažena ve volebním zákoně, pro jehož přijetí platí přísnější pravidla, která nebyla při přijímání zákona o střetu zájmů dodržena. Dále pak vybraná ustanovení navrhovatelé považují za omezující základní práva a svobody a tudíž rozporná s čl. 4 odst. 1 a 4 LZPS a rovněž se podle nich dostávají do kolize s právem na ochranu soukromí zakotveným v čl. 10 odst. 2 a 3 LZPSV, když mají dopad i na manžele veřejných funkcionářů v důsledku dopadu oznamovací povinnosti na majetek ve společném jmění manželů, jakož i na další osoby, které nejsou veřejnými funkcionáři.

3) Pl. ÚS 34/18 (*zastupuje JUDr. Stanislav Polčák*)

Navrhovatel: skupina senátorů (pověřený senátor Ing. Michael Canov)
Datum podání: 30. 7. 2018
Soudce zpravodaj: JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.
Stav: Usnesení ze dne 22. 1. 2019

ÚS odmítl pro jeho nepřipustnost návrh na zrušení slov v § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů. Zbývající část návrhu (§ 10 odst. 3 a § 14b zákona o střetu zájmů) spojena ke společnému řízení s návrhem skupiny senátorů, vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

Návrh na zrušení

- a) **slov v § 2 odst. 1 písm. q)** (tj. požadavek, aby se za veřejného funkcionáře již nadále nepovažovala osoba zastávající funkci starosty, místostarosty nebo člena rady, který není pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn);
- b) **§ 10 odst. 2 a 3** (tj. požadavek, aby došlo ke zrušení těch ustanovení, která blíže upravují rozsah oznámení o majetku);

- c) § 11 odst. 3 (tj. požadavek, aby došlo ke zrušení ustanovení, které blíže upravuje identifikaci každého uvedeného příjmu či závazku);
- d) § 14b (tj. požadavek, aby došlo ke zrušení ustanovení, které blíže upravuje rozsah nahlížení do registru oznámení).

Podle navrhovatelů uvedená ustanovení mají protiústavní charakter, neboť shromažďováním či zveřejňováním informací o majetkových poměrech komunálních politiků, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a zastávají tak méně exponované veřejné funkce, se nepřihlíží k ochraně soukromí; jde zejména o rozpor s čl. 10 odst. 2 a 3 LZPS, a dále s čl. 8 Ústavy ČR (právo na samosprávu) a čl. 21 LZPS (právo být volen) ve vazbě na čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR.

4.3.2 Plnění doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO) Rady Evropy

Ministerstvo spravedlnosti jako gestor zákona, v souladu s úkoly, které mu vyplývají z protikorupčních strategických dokumentů vlády, průběžně zohledňuje doporučení, která mu ve čtvrtém kole hodnocení v souvislosti s problematikou střetu zájmů udělila Skupina států proti korupci při Radě Evropy (GRECO), a snaží se o jejich účelné naplňování v rámci jednotlivých předkládaných novelizací. Naplňování doporučení GRECO je následně vyhodnocováno, jednotlivé hodnotící zprávy a zprávy o pokroku v naplňování doporučení jsou dostupné na stránkách <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic> a rovněž <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/greco/>.

4.3.3 Další navrhované změny

V rámci mezirezortního připomínkového řízení k Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018 až 2022 a k Akčnímu plánu boje s korupcí na rok 2019 byly ze strany zástupců krajů a obcí rovněž uplatněny připomínky k některým částem a institutům zákona - např. k příliš širokému vymezení osobní působnosti zákona o střetu zájmů či vyloučení možnosti rozhodovat o přestupcích na úseku střetu zájmů v příkazním řízení.

4.3.4 Další kontextové změny

Přezkoumávané regulace se v průběhu jejího projednávání nedotkly žádné další kontextové změny - ekonomické, sociální, demografické či technologické.

5 CÍLE A JEJICH DOSAŽENÍ

Při vytýčení cílů, kterých se mělo novelou zákona o střetu zájmů dosáhnout, vycházel předkladatel z následujících identifikovaných nejproblematictějších okruhů, a to:

- přílišného počtu evidenčních orgánů,
- roztříštěnosti evidence oznámení a
- nevyhovujícího systému správních trestů.

Jako nejvhodnější instituty, prostřednictvím nichž mělo dojít k nápravě zjištěného nevyhovujícího stavu, byly stanoveny tyto:

- nahrazení dosavadních evidenčních orgánů centrálním evidenčním orgánem a zavedení jednotného elektronického registru oznámení,
- povinnost podat oznámení na začátku výkonu funkce (tzv. vstupního oznámení),
- zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry a
- zpřísnění správních trestů.

Stručný historický exkurz a záměr novely včetně popisu způsobu, jakým byly uvedené instituty v praxi realizovány, je pak uveden v následujících kapitolách vždy pro každou jednotlivou oblast zvlášť.

5.1 Nahrazení dosavadních evidenčních orgánů centrálním evidenčním orgánem a zavedení jednotného elektronického registru oznámení

5.1.1 Centrální evidenční orgán

Historický exkurz

Evidenční orgány vedly registr veřejných funkcionářů, a to dle § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 8. 2017. Zejména s ohledem na enormní počet obcí (6 258) se počet evidenčních orgánů podle kvalifikovaného odhadu blížil číslu 6 500. Při aplikaci zákona o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 8. 2017 však docházelo k řadě vážných pochybení, případně povinnosti vyplývající ze zákona o střetu zájmů nebyly ze strany evidenčních orgánů a veřejných funkcionářů plněny vůbec.

Záměr novely, tj. zákona č. 14/2017 Sb.

Centrální evidenční orgán měl oněch cca 6500 evidenčních orgánů nahradit a při své evidenční činnosti se měl zaměřit na kontrolu včasnosti plnění oznamovací povinnosti veřejnými funkcionáři a následně také na kontrolu úplnosti a správnosti podaných oznámení.

Ke kontrolním účelům měl centrální evidenční orgán využívat informace a databáze jiných orgánů veřejné moci; zjištění možných pochybení ze strany veřejných funkcionářů měla být adresována správním orgánům.

Dále měl centrální evidenční orgán jakožto ústřední orgán státní správy pro oblast střetu zájmů poskytovat metodickou podporu veřejným funkcionářům a správním orgánům, která fungovala v době účinnosti předchozí úpravy velmi omezeně a nesystémově.

Realizace v praxi

Jako ústřední orgán státní správy pro oblast střetu zájmů a jako centrální evidenční orgán bylo určeno Ministerstvo spravedlnosti.

Pro výkon nově svěřené agendy byl zřízen specializovaný útvar, a to Odbor střetu zájmů (od 1. 1. 2019 Odbor střetu zájmů a boje proti korupci), mezi jehož stěžejní úkoly patří výkon kontrolní činnosti a metodické podpory pro oblast oznamovací povinnosti veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů.

Kontrolní činnost

Ve vztahu k plnění oznamovací povinnosti veřejných funkcionářů podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů vykonává OSZBK kontrolu včasnosti a věcné správnosti a úplnosti údajů uvedených v oznámení.

1) Včasnost

V rámci své činnosti OSZBK pravidelně kontroluje, zda veřejní funkcionáři zapsaní do Centrálního registru oznámení (dále také „CRO“) splnili svou oznamovací povinnost dle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů. V případě zjištění nedodržení lhůty je pak věc oznámena příslušnému správnímu orgánu, jímž je obecní úřad obce s rozšířenou působností místně příslušný podle místa trvalého pobytu veřejného funkcionáře. Z důvodu tzv. systémové podjatosti je pak v případech, kdy by byl příslušným správním orgánem orgán obce, v jejímž zastupitelstvu veřejný funkcionář působí jako jeho člen, příp. jehož nadřízeným správním orgánem je orgán kraje, v jehož zastupitelstvu veřejný funkcionář působí jako jeho člen, postupováno podle § 63 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a z důvodu vyloučení takového orgánu z projednávání a rozhodování je ve věci určen jiný správní orgán v souladu s pravidly citovaného ustanovení.

Tabulka č. 1: Přehled o počtu veřejných funkcionářů, kteří splnili oznamovací povinnost

Druh oznámení	Období		
	1. 9. 2017 - - 31. 12. 2017	1. 1. 2018 - - 31. 12. 2018	1. 1. 2019 - - 1. 9. 2019
oznámení podle čl. II bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb.	22 669	4 317	76
vstupní oznámení	6 517	14 690	5 745
průběžné oznámení	1 026	9 340	31 556
oznámení podle čl. II bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb.	173	20 968	2 253
výstupní oznámení	414	12 273	4 816

Tabulka č. 2: Přehled o počtu oznámených přestupků spočívajících v nepodání oznámení v zákonem stanovené lhůtě

Druh oznámení	Období		
	1. 9. 2017 - - 31. 12. 2017	1. 1. 2018 - - 31. 12. 2018	1. 1. 2019 - - 1. 9. 2019
oznámení podle čl. II bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb.	0	0	0
vstupní oznámení	0	167	3 613
průběžné oznámení a oznámení podle čl. II bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017	0	7 555	2 642
výstupní oznámení	0	294	3 671

Nulový počet oznámených přestupků v kalendářním roce 2017 je dán zejména následujícími důvody:

- v uvedeném období byla aktivita OSZBK zaměřena především na činnosti související s přípravou a následným spuštěním Centrálního registru oznámení, zápisem veřejných funkcionářů do tohoto registru a poskytováním metodické podpory podpůrným orgánům i veřejným funkcionářům;
- podpůrné orgány byly povinny do 1. 10. 2017 zapsat veřejné funkcionáře náležející do oboru jejich působnosti do registru, přičemž lhůta pro podání prvních oznámení veřejných funkcionářů (konkrétně oznámení podle čl. II bodu 3) byla stanovena do 30. 11. 2017;
- nesplnění oznamovací povinnosti podle čl. II bodu 3 v zákonem stanovené lhůtě nebylo v zákoně č. 14/2017 Sb. označeno jako přestupek, protože tato jednání Ministerstvo spravedlnosti ani neoznamovalo správním orgánům;
- průběžná oznámení za kalendářní rok 2016 se ve lhůtě do 30. 6. 2017 podávala ještě „původním“ evidenčním orgánům;
- oznamovací povinnost ve vztahu k čl. II bodu 4 byla spojena s oznámením příjmů za rok 2017 s lhůtou pro podání do 30. 6. 2018;
- kontrolní činnost ve vztahu k plnění oznamovací povinnosti u vstupních a výstupních oznámení byla zahájena v kalendářním roce 2018.

Enormní nárůst oznámených případů přestupků spočívajících v nepodání vstupního nebo výstupního oznámení v kalendářním roce 2019 oproti kalendářnímu roku 2018 byl dán komunálními volbami, které proběhly v říjnu 2018 a po kterých uvedená oznamovací povinnost vznikla i těm veřejným funkcionářům, kteří byli do své funkce znovu zvoleni. Vzhledem k tomu, že k zápisům docházelo nejen v průběhu měsíce října, ale též v průběhu měsíců listopadu a prosince 2018, provedl OSZBK kontrolu a vyhodnocení plnění oznamovací povinnosti až v kalendářním roce 2019.

Pokud jde o údaje vztahující se k průběžnému oznámení, pak data z roku 2019 představují zbývající část výsledků provedených kontrol splnění oznamovací povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů a podle čl. II bodu 4 zákona č. 14/2017 Sb. ve lhůtě do 30. 6. 2018.

2) Věcná správnost, úplnost a pravdivost údajů uvedených v oznámení

Kontroly zaměřené na obsah oznámení evidovaných v Centrálním registru oznámení vykonává OSZBK jednak z vlastní iniciativy a jednak na základě sdělení veřejnosti o skutečnostech, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v CRO.

Za účelem provedení kontroly má OSZBK možnost nahlížet do dalších registrů a informačních systémů veřejné správy jako např. do centrálního registru vozidel, katastru nemovitostí, obchodního rejstříku či živnostenského rejstříku.

Tabulka č. 3: Přehled o počtu oznámených přestupků spočívajících v uvedení nesprávných, neúplných nebo nepravdivých údajů v oznámení

	Období		
	1. 9. 2017 - - 31. 12. 2017	1. 1. 2018 - - 31. 12. 2018	1. 1. 2019 - - 1. 9. 2019
Počet provedených kontrol	1	163	74
Počet oznámených přestupků (nesprávné, neúplné nebo nepravdivé údaje)	1	79	33

Důvody objasňující pouze jeden oznámený případ přestupku v kalendářním roce 2017 spočívají zejména v tom, že:

- Ministerstvo spravedlnosti bylo stanoveno ústředním orgánem státní správy pro střet zájmů až s účinností od 1. 9. 2017;
- v uvedeném období byla aktivita OSZBK zaměřena především na činnosti související s přípravou a spuštěním Centrálního registru oznámení, zápisem veřejných funkcionářů do tohoto registru a poskytováním metodické podpory podpůrným orgánům i veřejným funkcionářům.

Co se týká případů sdělení veřejnosti o skutečnostech, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních, obdrželo Ministerstvo spravedlnosti v období od 1. 9. 2017 do 1. 9. 2019 prostřednictvím CRO celkem 472 takových sdělení.

- **49** z nich bylo **postoupeno** příslušnému **správnímu orgánu** (zahrnuto již ve výše uvedeném počtu 79 postoupených), neboť vedlo ke zjištění, že **veřejný funkcionář uvedl v oznámení některé nepravdivé nebo neúplné údaje, přičemž:**

- **ve 27 případech** byly provedenou kontrolou zjištěny pouze nedostatky plynoucí ze sdělení **oznamovatele**,
- **v 18 případech** byly kontrolou **jednak zjištěny nedostatky plynoucí ze sdělení oznamovatele a jednak byly odhaleny další nedostatky a**
- **ve 4 případech** byly při kontrole zjištěny jiné nedostatky než ty, které byly obsahem sdělení.

Ve většině případů sdělení směřovala na nedostatky v oznámení o věcech nemovitých a v oznámení o činnostech (zejména podnikatelské aktivity veřejného funkcionáře);

- ve zbývajících **429** případech sdělení neobsahovala skutečnosti nasvědčující nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámení veřejného funkcionáře nebo se tyto skutečnosti při kontrole nepotvrdily a nebyly zjištěny ani další nedostatky oznámení z hlediska jeho obsahu, popř. se ve sdělení uvedené skutečnosti týkaly nesplnění oznamovací povinnosti v zákonem stanovené lhůtě.

Metodická podpora

OSZBK poskytuje metodickou podporu v oblasti střetu zájmů, a to ve vztahu k

- veřejným funkcionářům,
- podpůrným (zapisujícím) orgánům,
- správním orgánům a
- dalším subjektům, které se s problematikou střetu zájmů setkají (OČTŘ, novináři, širší veřejnost apod.).

Metodická podpora je poskytována prostřednictvím:

- veřejně dostupných informací, které jsou k dispozici na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti
 - na adrese <https://www.justice.cz/web/msp/stret-zajmu>,
 - kde lze mj. nalézt:
 - odpovědi na často kladené dotazy,
 - metodiku k podávání oznámení veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů (naposledy aktualizována ke dni 6. 6. 2019) či
 - vzorové formuláře pro podpůrný (zapisující) orgán sloužící k předání informace o provedeném zápisu a poučení o oznamovací povinnosti veřejného funkcionáře.
- seminářů, školení a porad
 - realizace těchto akcí byla zahájena již v období před nabytím účinnosti nové právní úpravy a akce jsou pořádány kontinuálně dosud;
 - jako příklad lze uvést účast na seminářích pro Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ČR, z. s; účast na poradách konaných Ministerstvem vnitra s řediteli krajských úřadů a tajemníky obecních úřadů (v Praze, Brně či Benešově), účast na seminářích konaných ve spolupráci se Svazem měst a obcí ČR či Sdružením místních samospráv (zaměřených na pověřence

pro ochranu osobních údajů), či organizaci seminářů (v součinnosti se společností Aliaves & Co., a. s.), kterých se rovněž zúčastnili téměř výhradně zástupci samosprávy a ústředních orgánů státní správy;

- v březnu a dubnu roku 2019 OSZBK dále zorganizoval a realizoval tři semináře pro správní orgány pod názvem „Problematika přestupků na úseku zákona o střetu zájmů“.

- individuálního zodpovídání obdržených dotazů

- zaměřených na výklad zákona o střetu zájmů, povinností, které pro veřejného funkcionáře z tohoto zákona plynou apod.
 - vyřizování dotazů probíhá standardními cestami – prostřednictvím datové schránky, doručovatele poštovních služeb, e-mailem a telefonicky v návaznosti na povahu a nejvhodnější způsob vyřízení věci;
 - dotazy jsou vyřizovány v co nejkratší době s ohledem na plnění dalších úkolů a na vytíženost jednotlivých zaměstnanců OSZBK;
 - počet dotazů, jež OSZBK obdrželo od začátku účinnosti nové právní úpravy, se pohybuje v řádu tisíců - jen první měsíc účinnosti nové právní úpravy obdrželo Ministerstvo spravedlnosti na tisíc dotazů;
 - významně rovněž vzrostl počet dotazů ze strany novinářů působících v různých hromadných sdělovacích prostředcích (masmédiích), kteří povědomí o problematice střetu zájmů v mediálním prostoru dále šíří a napomáhají tak nárůstu angažovanosti širší veřejnosti, která se pak více zajímá o dění v oblasti střetu zájmů.

5.1.2 Centrální elektronický registr

Historický exkurz

Evidenční orgány i před přijetím zákona č. 14/2017 Sb. měly povinnost vést registr oznámení v listinné i elektronické podobě (§ 13 odst. 1 zákona), ale dle zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017 neexistovalo centrální místo evidence oznámení. K dispozici byl pouze centrální registr evidenčních orgánů spravovaný Ministerstvem spravedlnosti, který umožňoval vyhledávat oznámení podle a) názvu evidenčního orgánu, případně jeho lokality, b) podle typu veřejného funkcionáře a c) podle typu evidenčního orgánu. Jednalo se však toliko o „rozcestník“, který žadatele informoval o tom, na jaký orgán se obrátit s žádostí o nahlédnutí do registru, resp. na konkrétní oznámení veřejného funkcionáře.

Pokud se jednalo o nahlížení do registru v elektronické podobě, udělil evidenční orgán žadateli uživatelské jméno a přístupové heslo, které bez zbytečného odkladu doručil prostřednictvím provozovatele poštovních služeb do vlastních rukou žadatele. V tomto postupu identifikoval neziskový sektor mnoho pochybení ze strany evidenčních orgánů, např. příliš krátkou dobu platnosti uživatelského jména a hesla.

Záměr novely, tj. zákona č. 14/2017 Sb.

Měl být zřízen centrální elektronický registr jakožto informační systém veřejné správy podle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů. Na centrální elektronický registr se měly vztahovat též specifické požadavky obsažené v zákoně o informačních systémech veřejné správy a v zákoně č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o nahlížení na oznámení veřejných funkcionářů, pak mělo podle navrhovaného znění zákona č. 14/2017 Sb. platit pravidlo, podle kterého budou oznámení veřejných funkcionářů uvedené v:

- § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, veřejně dostupná bez nutnosti předchozí žádosti (registrace);
- § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů veřejnosti přístupná pouze na základě předchozí žádosti (registrace) příslušného „nahlížitele“.

Popsané rozlišení je výsledkem poměrování práva veřejnosti na informace a práva veřejných funkcionářů na ochranu soukromí, kdy v případě veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů je s ohledem na apolitickou povahu vykonávaných funkcí více akcentováno právo na ochranu soukromí.

Do neveřejné části centrálního elektronického registru měly mít přístup taxativně vyjmenované orgány veřejné moci, které měly výstupy centrálního elektronického registru využívat při výkonu své působnosti podle zvláštních právních předpisů.

Aby mohl jednotný evidenční orgán vést Centrální registr oznámení, bylo nutné zajistit mu přístup k informacím o všech osobách v postavení veřejných funkcionářů ve smyslu § 2 zákona o střetu zájmů, včetně data zahájení a ukončení výkonu funkce. V době účinnosti předchozí právní úpravy neexistoval žádný jmenný seznam těchto osob a jejich počet bylo možné jen kvalifikovaně odhadnout. Tuto roli měly plnit a veřejné funkcionáře do Centrálního registru oznámení zapisovat právnické osoby, jejich orgány a organizační složky, v jejichž oboru působnosti zapisování veřejní funkcionáři působí a které nad nimi vykonávají personální pravomoc nebo jsou způsobilé si potřebná data o veřejných funkcionářích bez větší finanční a časové náročnosti obstarat.

Realizace v praxi

S účinností od 1. 9. 2017 byl zřízen Centrální registr oznámení jakožto informační systém veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo spravedlnosti (§ 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů).

V souladu s § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů jsou oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů dostupná bez předchozí žádosti a oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů pouze na základě schválené žádosti.

Pokud jde o možnost nahlížení na oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, pak platí, že podle § 13 odst. 5 zákona o střetu zájmů žádost pro umožnění přístupu do CRO správce registru (tj. Ministerstvo spravedlnosti) ověří a poté udělí žadateli o nahlížení uživatelské jméno a přístupové heslo, které bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů ode dne obdržení žádosti o nahlížení, doručí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb do vlastních rukou žadatele, prostřednictvím elektronické pošty nebo prostřednictvím datové schránky žadatele. Uživatelské jméno

a přístupové heslo do Centrálního registru oznámení jsou platné po dobu šesti měsíců ode dne jejich prvního použití. Sdělit třetí osobě uživatelské jméno a přístupové heslo k nahlížení do registru oznámení je zakázané a zakládá odpovědnost za spáchání přestupku ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů, v případě právnických a podnikajících fyzických osob podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o střetu zájmů. Odpovědnost za spáchání přestupku zakládá rovněž používání nebo zpracovávání údajů, získaných na základě nahlížení do CRO umožněného na žádost, k jinému účelu než ke zjištění případného porušení povinností při výkonu funkce veřejného funkcionáře stanovených zákonem o střetu zájmů. Z uvedeného vyplývá, že zvýšená ochrana osobních údajů veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů je zajištěna.

Oznámení veřejných funkcionářů z řad soudců, státních zástupců, příslušníků Policie ČR a příslušníků Generální inspekce bezpečnostních sborů nejsou veřejně přístupná, a to ani na žádost a údaje z těchto oznámení se veřejnosti neposkytují ani podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Pro výkon své působnosti mohou z CRO na základě oprávnění daného v zákoně získávat informace též orgány příslušné k projednání přestupků podle tohoto zákona, soudy a orgány činné v trestním řízení a zpravodajské služby České republiky. Obdobně pak mohou v souladu s § 18 odst. 1 písm. q) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, získávat informace i orgány Finanční správy a Ministerstvo financí.

Zřízením CRO došlo ke kvalitativnímu zvýšení dostupnosti údajů poskytovaných veřejnými funkcionáři na základě zákona o střetu zájmů jak pro širokou veřejnost, tak i pro orgány veřejné moci.

V důsledku zcela zásadní změny ve způsobu vedení registru došlo k výraznému usnadnění získání informace o tom, jestli veřejní funkcionáři svou povinnost podávat oznámení podle ustanovení § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů řádně splnili, a to bez ohledu na to, zda samotný obsah oznámení je veřejně dostupný, či nikoli.

Pro dokreslení zájmu o nahlížení na oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů pak můžeme uvést, že v období od 1. 9. 2017 do 1. 9. 2019 bylo podáno pouze 239 žádostí o nahlížení, přičemž pouze 98 z nich bylo vyhověno a v ostatních 141 případech se jednalo o žádosti o nahlížení na oznámení veřejných funkcionářů, která jsou veřejně dostupná bez předchozí žádosti, příp. žadatelé nedoplňli ani po výzvě zákonem stanovené údaje nezbytné ke schválení žádosti.

Z uvedeného je zřejmé, že zájem o informace o obsahu oznámení veřejných funkcionářů, pakliže je jejich dostupnost podmíněna podáním žádosti, není obecně příliš vysoký. To je dáno i tím, že žádosti podléhá přístup k oznámením pouze v případě veřejných funkcionářů vykonávajících apolitické, méně (zejm. mediálně) exponované funkce. Naproti tomu zájem o nahlížení na oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona je výrazně vyšší, a to v řádu tisíců.

Tabulka č. 4: Přehled o počtu osob, které nahlížely do veřejné části CRO prostřednictvím veřejné datové sítě

Období	2017 (1. 9. – 31. 12.)	2018	2019 (1. 1. – 1. 9.)
Počet osob, které nahlížely do veřejné části CRO	68 075	127 095	139 043

Výše uvedený pokrok v dostupnosti údajů poskytovaných do CRO na základě zákona o střetu zájmů veřejnými funkcionáři podstatně přispívá k naplňování vlastního smyslu oznamovací povinnosti vyplývající veřejným funkcionářům ze zákona o střetu zájmů (s výjimkou oznámení o osobních zájmech podle § 8 tohoto zákona), kterým je mj. preventivní působení před případným neslučitelným střetem veřejného zájmu, jež jsou z titulu své funkce veřejní funkcionáři povinni hájit, s jejich soukromým zájmem, který by mohl být jinak upřednostněn na úkor zájmu veřejného.

Zřízením CRO a určením Ministerstva spravedlnosti jako evidenčního orgánu byl napraven stav existující za účinnosti předchozí právní úpravy, kdy některé z evidenčních orgánů svou povinnost evidenčního orgánu podle zákona o střetu zájmů neplnily.

5.2 Povinnost podat oznámení na začátku výkonu funkce (tzv. vstupní oznámení)

Historický exkurz

V době účinnosti předchozí právní úpravy podávali veřejní funkcionáři oznámení podle zákona o střetu zájmů až v následujícím roce po zahájení jejich veřejné funkce (do 30. června následujícího kalendářního roku). Absencí podávání vstupního oznámení při zahájení výkonu funkce byla vypovídací hodnota oznámení veřejných funkcionářů podávaných v průběhu výkonu funkce snižena.

Záměr novely, tj. zákona č. 14/2017 Sb.

Smyslem zavedení povinnosti podávání oznámení na začátku výkonu funkce mělo být stanovení základního referenčního rámce, tzv. bodu „nula“, s nímž by pak mohl být poměřován vývoj zejména majetkových poměrů veřejného funkcionáře v období výkonu funkce. Cílem úpravy tohoto institutu mělo tedy být především umožnit efektivněji kontrolovat možný nesoulad mezi majetkovými hodnotami získanými veřejnými funkcionáři během výkonu jejich funkce s vykazovanými příjmy a „vstupním“ majetkem.

Realizace v praxi

Podle § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů mají veřejní funkcionáři, na něž se vztahuje oznamovací povinnost podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 tohoto zákona, povinnost podávat při zahájení výkonu funkce tzv. vstupní oznámení.

Nově tak jsou veřejní funkcionáři povinni činit oznámení o činnostech podle § 9 zákona o střetu zájmů, oznámení o majetku podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o střetu zájmů

a oznámení o (nesplacených) závazcích podle § 11 odst. 1 zákona o střetu zájmů podle stavu ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce. Tato tzv. vstupní oznámení jsou veřejní funkcionáři povinni učinit do 30 dnů ode dne, kdy jsou zapsáni do CRO podpůrnými orgány.

Uvedená povinnost veřejných funkcionářů podávat při zahájení výkonu funkce tzv. vstupní oznámení vydatně přispěla k větší transparentnosti majetkových a příjmových poměrů veřejných funkcionářů, jakož i jejich ekonomických a jiných aktivit, což umožňuje jejich zasazení do širšího kontextu a odkrývání případných nesrovnalostí.

Veřejní funkcionáři, kteří jimi byli ke dni 1. 9. 2017 a ti, kteří zahájili výkon funkce v průběhu měsíce září 2017, byli namísto standardních vstupních oznámení (§ 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů) povinni učinit oznámení podle čl. II bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb., v němž uváděli skutečnosti podle § 9, § 10 odst. 2 a § 11 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů ke dni 1. 9. 2017 s uvedením hodnoty majetku ke dni podání oznámení, a to ve lhůtě od 1. 10. 2017 do 30. 11. 2017. S ohledem na enormní množství veřejných funkcionářů, kteří měli být do CRO jednotlivými podpůrnými orgány zapsáni (více než 30 000), byla v případě osob se statutem veřejného funkcionáře ke dni 1. 9. 2017 podpůrným orgánům stanovena delší lhůta, než jaká je uvedena v ustanovení § 14a (neprodleně, nejdéle však do 15 dnů ode dne zahájení výkonu funkce), a to 30 kalendářní dnů ode dne 1. 9. 2017.

Podle kvalifikovaného odhadu povinnost podle čl. II bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb. v zákonem stanovené lhůtě nesplnilo více než 10 000 veřejných funkcionářů¹.

5.3 Zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry

Historický exkurz

Podle zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017 byly podmínky přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry upraveny, ale případné porušení nebylo provázáno se správním trestem.

Záměr novely, tj. zákona č. 14/2017 Sb.

Zpřísnění a rozšíření podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry a stanovení konkrétního správního trestu za porušení mělo přispět k zabránění jevu tzv. „otáčivých dveří“, kdy veřejný funkcionář po skončení své veřejné funkce nalezne své působení v právnické osobě, o které (ve smyslu uchazeče o veřejnou zakázku) ve veřejné funkci rozhodoval.

Realizace v praxi

Do § 6 zákona o střetu zájmů byl nově vložen odstavec 2, který tuto oblast rozšířil i na další subjekty, se kterými nesmí veřejní funkcionáři po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce vstoupit do smluvního vztahu vymezeného v § 6 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Nově tak fyzická osoba, která ukončila výkon veřejné funkce, nesmí vstoupit do smluvního vztahu nejen s podnikající právnickou osobou či se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou

¹ Přesný počet však není znám. Porušení čl. II bodu 3 nebylo správním orgánům oznámeno, neboť se nejednalo o přestupek.

činnost, pokud uzavřeli smlouvu se státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo zřízenou či založenou státem nebo územním samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, nýbrž ani se subjekty, které jsou takovou právnickou osobou nebo zaměstnavatelem zřízeny nebo ovládány.

Ustanovení § 23 zákona o střetu zájmů, které stanoví správní odpovědnost ve vztahu k porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů, bylo značně proměněno. Nové znění § 23 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů zakotvuje skutkovou podstatu přestupku fyzických osob, které byly veřejným funkcionářem, jež spočívá v porušení zákazu výkonu činností po stanovenou dobu od skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře ve smyslu ustanovení § 6 zákona o střetu zájmů.

Výše uvedené představuje jednoznačně přínos při naplňování účelu § 6 zákona o střetu zájmů. K zajištění preventivně-motivačního působení této nové skutkové podstaty přispívá rovněž rozmezí výše výměry správního trestu pokuty, kterou lze za jeho spáchání uložit a jež se pohybuje od 25 000 Kč do 500 000 Kč. Pokud jde o dolní i horní hranici této výměry správního trestu pokuty, jedná se o nejpřísněji postižitelný přestupek podle zákona o střetu zájmů. Tato přísnost vychází z veřejného zájmu na zajištění nestranného rozhodování při zadávání veřejné zakázky a s tím souvisejícího zájmu na hospodárném nakládání s veřejnými prostředky. Z uvedených důvodů se tato přísnost správního trestu jeví jako zcela oprávněná.

5.4 Zpřísnění správních trestů

Historický exkurz

Přestupky v oblasti střetu zájmů projednávaly obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kterých je v České republice 205, a dále úřady 22 městských částí hlavního města Prahy. Společně se 14 krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy, jakožto odvolacími správními orgány, celkový počet správních orgánů, jež projednávaly přestupky na úseku střetu zájmů, čítal 241. Přestupky spojené s neoprávněným nakládáním s osobními údaji pak projednával Úřad pro ochranu osobních údajů. Evidenční orgán, který se z dostupných zdrojů dozvěděl, že byl spáchán přestupek v oblasti střetu zájmů, měl povinnost oznámit tuto skutečnost zmíněným orgánům k projednání přestupku. Dále pak na tyto orgány byl oprávněn se obrátit každý, kdo měl podezření, že veřejný funkcionář spáchal přestupek podle zákona.

Z praxe projednávání přestupků na úseku střetu zájmů vyplynulo, že po dobu více než deseti let od nabytí účinnosti zákona, tj. od 1. 1. 2007, obecní úřady obcí s rozšířenou působností rozhodovaly nejednotně, řízení bývalo odloženo či zastaveno, za spáchaný přestupek nebyly ukládány správními orgány totožné, nebo alespoň srovnatelné správní tresty.

Z dostupných informací předkladatel dospěl k závěru, že pokud bylo řízení o přestupku dokončeno, byla uložená pokuta obvykle v řádech jednotek tisíců korun českých. Maximální výše pokuty za přestupek v oblasti střetu zájmů byla v zákoně stanovena na 50 000 Kč.

Zmíněná výše správního trestu pokuty nezohledňovala rozdíly v povaze a závažnosti spáchaných přestupků. Ani samotný zákon z tohoto hlediska mezi jednotlivými přestupky na úseku střetu zájmů nerozlišoval.

V ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017 byla stanovena skutková podstata ve znění: „*Přestupku se dopustí veřejný funkcionář, který [...] nedodržel lhůtu k podání prohlášení podle § 9 až 12 a nepodal jej ani v dodatečné lhůtě*“. Problematickým prvkem této skutkové podstaty byl výraz „*dodatečná lhůta*“, protože v zákoně o střetu zájmů ve znění do 31. 8. 2017 nebyla tato „*dodatečná lhůta*“ nijak

stanovena, což v praxi způsobovalo, že přestupky veřejných funkcionářů podle tohoto ustanovení nebyly mnohdy vůbec oznamovány, resp. postihovány.

Záměr novely, tj. zákona č. 14/2017 Sb.

Primárním cílem bylo zavedení diferenciací výměry správních trestů podle povahy a závažnosti porušení jednotlivých povinností podle zákona o střetu zájmů tak, aby hrozící správní tresty splnily svůj účel a zároveň nebyly pro některé veřejné funkcionáře nepřiměřeně přísné. Dalším záměrem bylo rovněž odstranění neurčitého pojmu „dodatečné lhůty“ použitého v § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017.

Realizace v praxi

Nová právní úprava upravila minimální i maximální hranici výměry správního trestu pokuty ukládaného za porušení jednotlivých povinností podle zákona o střetu zájmů a zakotvila jejich diferenciaci s ohledem na společenskou škodlivost konkrétního protiprávního jednání.

- Za jednotlivé kategorie přestupků lze proto podle nové právní úpravy uložit správní trest pokuty ve výši od 1 000 Kč do 50 000 Kč, od 5 000 do 250 000 Kč a od 25 000 Kč do 500 000 Kč.
- U přestupků na úseku střetu zájmů, s výjimkou nepodání tzv. vstupního, průběžného a výstupního oznámení (u veřejných funkcionářů, kteří alespoň v jedné veřejné funkci pokračují), je vyloučena možnost uložit napomenutí nebo upustit od uložení správního trestu.
- Nově byla stanovena přestupková odpovědnost právnických osob.
- U nejčastěji páchaných přestupků na úseku střetu zájmů, tj. nesplnění oznamovací povinnosti a uvedení zjevně nepřesných, neúplných nebo nepravdivých údajů v oznámení, nedošlo ke zvýšení horní hranice výměry správního trestu pokuty, nicméně byla nově stanovena dolní hranice výměry pokuty, která činí 1 000 Kč.
- Byla vyloučena možnost projednávat přestupky na úseku střetu zájmů v příkazním řízení (s výjimkou přestupků právnických a podnikajících fyzických osob).
- Došlo k odstranění neurčitého pojmu „dodatečné lhůty“ použitého v ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017; nyní je ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, přeformulováno takto: „[v]eřejný funkcionář [...] se dopustí přestupku tím, že [...] neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3“.

Identifikované problémy – proč není cíl zcela splněn:

Účel zpřísnění a diferenciací správních trestů za porušení povinností podle zákona o střetu zájmů, tedy zavedení účinnějšího právního mechanismu vynucování uvedených povinností, se podařilo naplnit jen částečně. Je sice pravda, že většina veřejných funkcionářů své povinnosti vyplývající jim ze zákona o střetu zájmů plní, nicméně k neplnění, zejména pokud jde o oznamovací povinnosti podle ustanovení § 9 až 11 a § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů, stále dochází v míře, jíž nelze považovat za uspokojivou. Problémem je také častá recidiva. Nabízí se proto úvaha o další úpravě dolní či horní hranice sazby pro stanovení výměry správního trestu pokuty, a to rovněž s ohledem na rozhodovací praxi orgánů příslušných k projednávání přestupků podle zákona o střetu zájmů. Tyto orgány zpravidla ukládají za přestupky podle zákona o střetu zájmů správní trest pokuty při samotné dolní hranici sazby.

Důvodem je, že, celkově vzato, obecní úřady obcí s rozšířenou působností nepřikládají přestupkům na úseku střetu zájmů takový význam, jaký by této kategorii protiprávních činů příslušel, v jejich pojetí se jedná o společensky méně závažnou kategorii přestupků v porovnání kupř. s přestupky, jejichž objektem je ohrožení nebo dotčení tělesné integrity člověka, jako např. některé přestupky proti občanskému soužití nebo dopravní přestupky.

V zájmu zkvalitnění a sjednocení aplikační praxe si ministerstvo již v minulosti vytyčilo za cíl též připravit metodiku pro správní orgány příslušné k projednání přestupků dle zákona o střetu zájmů, která poslouží k eliminaci problematických okruhů a bude užitečnou pomůckou při rozhodování o přestupcích na úseku střetu zájmů. Před samotným zpracováním metodiky však bylo nezbytné, aby ministerstvo provedlo analýzu dosavadní rozhodovací praxe v uvedené oblasti, a proto byly krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností požádány o zaslání všech rozhodnutí o přestupku dle § 23 odst. 1 písm. a) až f) anebo § 23 odst. 2 písm. a) a b) zákona o střetu zájmů, která byla jimi, jako orgány příslušnými k projednání přestupků dle zákona o střetu zájmů, vydána v období od 1. 9. 2017 do současnosti.

Nad rámec statistických údajů, jako počet podnětů k zahájení řízení o přestupku, počet odložených věcí, počet pravomocných rozhodnutí o uznání obviněného vinným ze spáchání přestupku, počet a druhy uložených správních trestů, včetně jejich průměrné výměry (mj. vyplývající z povinnosti dle § 110 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), mělo ministerstvo záměr získat informace, zda správní orgány v praxi zkoumají plnění informační povinnosti podpůrných orgánů, zda a jak je zkoumána subjektivní stránka přestupku nebo zda je standardně posuzována přítomnost polehčujících či přitěžujících okolností a jak se takové posouzení promítá do stanovení druhu a výměry správního trestu.

Na zasloupanou žádost ministerstva reagovalo celkem 133 orgánů, z toho bylo 125 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jako prvoinstančních orgánů a 8 krajských úřadů, které rozhodovaly jako odvolací orgán. Ministerstvo celkem obdrželo 966 dokumentů, ze kterých vycházejí tyto závěry.

- V drtivé většině (cca 99 %) případů správní orgány řeší v rámci přestupkového řízení nepodání oznámení v zákonem stanovené lhůtě. Tato skutečnost v zásadě odpovídá činnosti ministerstva, neboť podstatná část oznamování přestupků se týká především nesplnění oznamovací povinnosti v zákonné lhůtě.
- Zhruba 78 % případů skončilo rozhodnutím správního orgánu o spáchání přestupku a uložením správního trestu, přičemž nejčastěji byla uložena pokuta ve výši 1 000 Kč nebo 2 000 Kč v kombinaci s náhradou nákladů řízení ve výši 1 000 Kč (cca 65 % případů).
- Zjištěná nejvyšší uložená pokuta ve výši 15 000 Kč byla vyměřena správním orgánem v Kadani za nepodání průběžného oznámení ve lhůtě do 30. 6. 2018 (za kalendářní rok 2017), a to z řad vedoucích úředníků územního samosprávného celku.
- Nejpočetnější skupinu veřejných funkcionářů, kteří nejčastěji porušují oznamovací povinnost podle zákona o střetu zájmů, tvoří komunální politici (jedná se zároveň o nejpočetnější kategorii veřejných funkcionářů vůbec) – odhadem se jedná o podíl více než 90 % projednávaných věcí.
- Výjimkou však není nedostatečné zdůvodnění uložení správního trestu (pokud jde o druh i výměru), čímž dochází k variabilitě jednak v samotném hodnocení skutkové obdoby případů, ať už se jedná o přítomnost materiální stránky přestupku nebo uplatnitelnost správního trestu napomenutí, a jednak při samotném ukládání správního

trestu, a to i v rámci jednoho správního orgánu. Legitimní očekávání obviněných, že správní orgán bude rozhodovat ve skutkově obdobných případech obdobně, tak není naplněno.

5.5 Celkový přehled dosažení stanovených cílů dle shrnutí ZZ RIA

Níže uvedený přehled obsahuje základní cíle návrhu zákona a informaci, zda se jej podařilo dosáhnout.

Tabulka č. 4: Stanovené cíle, splnění a způsob dosažení

Cíl návrhu zákona	Splněno	Způsob dosažení
Zavedení povinnosti podávat oznámení již ke dni vzniku funkce.	ANO	Povinnost stanovena v § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů.
Zefektivnění kontrolního mechanismu.	ANO	Stanovením centrálního evidenčního orgánu, který zároveň průběžně provádí kontroly včasnosti podání oznámení a správnosti a úplnosti údajů v nich obsažených.
Zpřísnění správních trestů.	ANO (částečně)	Zákaz uvedený v § 6 zákona o střetu zájmů byl provázán se sankcí, za nepodání oznámení v zákonem stanovené lhůtě byla stanovena minimální sazba pokuty a správním orgánům je přestupek oznamován bezodkladně poté, jakmile se o něm evidenční orgán dozví, nikoli až po nesplnění povinnosti po výzvě.
Elektronizace majetkových příznání.	ANO	Zřízení Centrálního registru oznámení, který je veden pouze v elektronické podobě, kdy oznámení lze podle § 12 odst. 5 zákona o střetu zájmů podat pouze prostřednictvím CRO nebo datovou zprávou.
Úprava podmínek přechodu funkcionářů z veřejné do soukromé sféry.	ANO	Porušení § 6 zákona o střetu zájmů bylo provázáno se sankcí a zároveň byl rozšířen okruh subjektů, vůči nimž se § 6 uplatní.

6 DOPADY

6.1 Náklady

6.1.1 Nahrazení dosavadních evidenčních orgánů centrálním evidenčním orgánem a zavedení jednotného elektronického registru oznámení

Sjednocení evidenčního orgánu a zavedení centrálního elektronického registru oznámení generuje finanční a personální náklady, které souvisí nejen s pořízením a provozem centrálního elektronického registru, nýbrž i s výkonem kompetencí Ministerstva spravedlnosti coby ústředního orgánu státní správy pro oblast střetu zájmů.

6.1.1.1 Náklady spojené s provozem a pořízením elektronického registru

Tabulka č. 5: Porovnání dílčích položek nákladů dle ZZ RIA se skutečností

	Odhad dle ZZ RIA	Skutečnost
Náklady na vytvoření vlastní aplikace CRO	8 000 000 Kč	529 980 Kč
Náklady na první rok provozu	14 060 000 Kč	8 151 110

Níže jsou blíže rozepsány celkové předpokládané a skutečné náklady související s pořízením a zprovozněním CRO:

Odhad dle ZZ RIA

- Jednorázové náklady na pořízení centrálního elektronického registru byly odhadnuty na **14 000 000 Kč** – tato částka se skládala z nákladů na vytvoření vlastního systému ve výši 8 000 000 Kč, nákladů na pořízení hardwaru a softwaru ve výši 4 000 000 Kč a nákladů na bezpečnostní firewall ve výši 2 000 000 Kč.
- Náklady se v prvním roce provozu očekávaly ve výši **14 060 000 Kč** - tato částka se skládala z personálních nákladů ve výši 11 340 000 Kč, celkových nákladů spojených s provozem CRO (např. servisními službami dodavatele, rozvojem systému, podporou hardware aj.) ve výši 720 000 Kč a z nákladů na dislokaci ve výši 2 000 000 Kč.

Skutečnost

- Jednorázové náklady na pořízení Centrálního registru oznámení byly vyčísleny na **529 980 Kč** včetně DPH. Další náklady spojené se zprovozněním CRO (hardware, firewall apod.) nebyly vyčísleny, neboť bylo využito stávajících technologií a programového vybavení Ministerstva spravedlnosti.
- V prvním roce provozu CRO byly vyčísleny náklady ve výši **8 151 110 Kč** - tato částka se skládá z personálních nákladů ve výši 7 725 481 Kč [za období od 1. 9. 2017 do 31. 12. 2017 (tedy 1/3 roku 2017) ve výši 1 901 750 Kč a za období od 1. 1. 2018 do 31. 8. 2018 (tedy 2/3 nákladů roku 2018 ve výši 5 823 731 Kč], z nákladů na servisní

služby ve výši 7 260 Kč, z nákladů na dislokaci ve výši 247 759 Kč a z nákladů na rozvoj CRO ve výši 170 610 Kč.

6.1.1.2 Náklady spojené s věcnou působností v oblasti střetu zájmů

Ministerstvo spravedlnosti, jako ústřední orgán státní správy v oblasti střetu zájmů, vykonává s ohledem na svou působnost kontrolní, dohledovou a metodickou činnost. Tyto činnosti jsou realizovány prostřednictvím nově vzniklého Odboru střetu zájmů a boje proti korupci, který je složen ze tří oddělení, a to Oddělení metodiky a kontroly střetu zájmů, Oddělení registru oznámení o střetu zájmů a Oddělení boje proti korupci (nevykonává působnost v oblasti střetu zájmů). Personální náklady uvedené níže zohledňují pouze zaměstnance zabývající se oblastí střetu zájmů – zaměstnance Oddělení metodiky a kontroly střetu zájmů a Oddělení registru oznámení o střetu zájmů a dále pak ředitele odboru a asistentku odboru.

Tabulka č. 6: Vyčíslení personálních nákladů Ministerstva spravedlnosti

Období	2016 (1. 10. – 31. 12.)	2017	2018	2019 (1. 1. – 31. 8.)
Náklady	356 541 Kč	5 705 250 Kč	8 735 597 Kč	6 203 763 Kč

Pro úplnost dodáváme, že podle ZZ RIA byly odhadovány roční personální náklady ve výši 11 340 000 Kč, a to jak na první rok provozu, tak na roky následující.

Podle ZZ RIA se předpokládalo zřízení 3 systemizovaných míst pro IT specialisty, a to přímo na nově vytvořeném útvaru. Ke zřízení těchto míst na nově vytvořeném útvaru však nedošlo a provoz CRO zajišťují po technické stránce příslušní zaměstnanci Odboru informatiky Ministerstva spravedlnosti.

Průměrné roční výdaje na personální náklady na jednoho IT pracovníka jsou 606 720 Kč. Žádný z pracovníků Odboru informatiky Ministerstva spravedlnosti se však činnosti související se zajištěním provozu CRO nevěnuje na plný úvazek, ale současně s ní plní další úkoly náležející do gesce Odboru informatiky. Přesné náklady na IT pracovníky tak nelze vyčíslit.

Nad rámec výše uvedeného dodáváme, že nová právní úprava přinesla náklady též Nejvyššímu soudu, který je nově evidenčním orgánem pro oznámení podávaná dle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů soudci. Personální náklady související s výkonem agendy na úseku střetu zájmů činí za období existence Oddělení střetu zájmů Nejvyššího soudu (tedy od jeho vzniku ke dni 15. 5. 2017 do 31. 8. 2019) 2 309 310 Kč.

6.1.1.3 Náklady ve vztahu k veřejnosti

Ve vztahu k veřejnosti nebyly žádné náklady spojené se zřízením elektronického registru oznámení zjištěny.

6.1.1.4 Náklady ve vztahu k veřejným funkcionářům

Sjednocení evidenčních orgánů a zřízení centrálního elektronického registru klade u veřejných funkcionářů důraz na dovednosti v oblasti používání výpočetní techniky a elektronických aplikací. Překážka plynoucí z nedostupnosti internetových služeb je minimalizovaná tím, že každý veřejný funkcionář bez výjimky má minimálně v organizaci, kde působí, přístup k internetu.

6.1.1.5 Náklady ve vztahu k původním evidenčním orgánům

Tabulka č. 7: Povinnosti původního evidenčního orgánu podle zákona o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 8. 2017 a ve znění zákona č. 14/2017 Sb.

Povinnosti	Zákon o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017 Sb.	Zákon č. 14/2017 Sb.
vedení registru oznámení	ANO	NE
zajišťování nahlížení do registru oznámení ze strany veřejnosti	ANO	NE
vyřizování podnětů nasvědčující nepravdivosti nebo neúplnosti údajů v oznámení	ANO	NE
zápis do registru oznámení a povinnost informování veřejných funkcionářů o provedeném zápisu	NE	ANO

Zavedením jednoho evidenčního orgánu a centrálního registru oznámení došlo ke zrušení některých povinností, které z předchozí právní úpravy vyplývaly pro jednotlivé evidenční orgány. Z tohoto pohledu máme za to, že ke zvýšení nákladů u původních evidenčních orgánů nedošlo, ba naopak.

6.1.1.6 Náklady ve vztahu k ostatním orgánům veřejné správy

Údaje z centrálního elektronického registru, konkrétně z oznámení veřejných funkcionářů v rozsahu § 14b zákona o střetu zájmů, jsou v základní podobě dostupné prostřednictvím veřejné sítě. Vyžadují-li ostatní orgány veřejné moci informace z Centrálního registru oznámení pro výkon své působnosti, jsou náklady v této oblasti minimální až žádné (např. přístup k internetu, datová schránka, elektronický podpis).

Pokud jde o náklady správních orgánů, které projednávají přestupky na úseku střetu zájmů, pak lze uvést, že tyto byly osloveny dopisem Ministerstva spravedlnosti ze dne 9. 9. 2019 s žádostí o poskytnutí součinnosti stran vyčíslení nákladů souvisejících s výkonem agendy na úseku střetu zájmů. Celkem bylo osloveno 241 správních orgánů, přičemž reagovalo a součinnost poskytlo 209 z nich.

Zpětná vazba od jednotlivých správních orgánů spočívala ve vyčíslení celkových nákladů na vedení správních řízení, které zahrnovaly jak personální náklady, tak další náklady spojené s administrativními úkony (např. vypravení dopisů obviněným s doručenkou). Mezi jednotlivými správními orgány byly ve vyčíslených nákladech zjištěny diametrální rozdíly, a to i u správních orgánů s obdobným nápadem.

Vyhodnocením poskytnutých podkladů bylo možné vypočítat průměrné náklady na jeden správní orgán za období od 1. 9. 2017 do 1. 9. 2019 na cca 114 000 Kč. Z údajů správních orgánů, které se vyjádřily jak k nákladům, tak k počtu projednaných přestupků, bylo možné vyčíslit průměrné náklady na projednání jednoho přestupku na úseku střetu zájmů na cca 1 160 Kč. Tyto údaje jsou však pouze orientační a výrazně se liší u jednotlivých správních orgánů, jak již bylo uvedeno.

Z obdržení vyjádření rovněž vyplynulo, že u většiny správních orgánů bylo nezbytné výkon agendy spojené s projednáváním přestupků na úseku střetu zájmů zabezpečit ze stávajících kapacit a i přes zvýšený nápad nedošlo k personálnímu posílení těchto úřadů.

Značný nárůst řešených přestupků na úseku střetu zájmů vystihuje i níže uvedená statistika zpracovaná na základě hlášení jednotlivých správních orgánů dle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Tabulka č. 8: Porovnání řešených přestupků na úseku střetu zájmů podle právní úpravy účinné do 31. 8. 2017 a podle právní úpravy účinné od 1. 9. 2017

	Řešení přestupků podle zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017			Řešení přestupků podle zákona o střetu zájmů ve znění účinném od 1. 9. 2017 ²		
	počet podnětů k zahájení řízení	počet odložených věcí	počet pravomocných rozhodnutí	počet podnětů k zahájení řízení	počet odložených věcí	počet pravomocných rozhodnutí
nepodání oznámení o osobním zájmu [§ 23 odst. 1 písm. a) / § 23 odst. 1 písm. d)]	2	3	2	4	2	0
nepodání oznámení ve lhůtě [§ 23 odst. 1 písm. b) / § 23 odst. 1 písm. f)]	22	0	11	4 999	842	539
uvedení nepřesných, neúplných nebo nepravdivých údajů v oznámení [§ 23 odst. 1 písm. c) / § 23 odst. 1 písm. e)]	9	0	2	570	65	47
výkon činnosti, která je neslučitelná s výkonem funkce veřejného funkcionáře [§ 23 odst. 1 písm. d) / § 23 odst. 1 písm. a) až c)]	1	1	0	20	2	0
porušení zákazu výkonu činnosti od skončení výkonu funkce [§ 23 odst. 2 písm. a)]	-	-	-	15	0	1
po skončení výkonu funkce neučiní oznámení nebo v něm uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje [§ 23 odst. 2 písm. b)]	-	-	-	201	14	75

² Jedná se o údaje zachycující stav za kalendářní rok 2018, které byly poskytnuty Ministerstvu spravedlnosti jednotlivými správními orgány na základě povinnosti, která jim vyplývá z § 110 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. V případě nesplnění oznamovací povinnosti v zákonem stanovené lhůtě (tj. řádek „nepodání oznámení ve lhůtě“) uvedený počet neodpovídá celkovému počtu přestupků, které Ministerstvo spravedlnosti oznámilo.

6.1.2 Povinnost podat oznámení ke dni zahájení výkonu funkce

Přímé náklady spojené s povinností podat oznámení na počátku funkce nebyly zjištěny.

6.1.3 Zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry

Náklady spojené se zpřísněním podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry u vybraných veřejných funkcionářů [§ 2 odst. 1 písm. c) až p) a odst. 2 písm. b) až g) zákona o střetu zájmů] dle § 6 zákona o střetu zájmů, nebyly zjištěny.

6.1.4 Zpřísnění správních trestů

Dopad na správní orgány je blíže uveden v kapitole 6.1.1.6. a souvisí se zvýšeným počtem projednávaných přestupků na úseku střetu zájmů.

Lze očekávat, že čím déle bude zákon o střetu zájmů aplikován, bude se počet páchaných přestupků na úseku střetu zájmů, především těch, které spočívají v nedodržení zákonné lhůty pro podání oznámení, postupně snižovat. K tomu může přispět jednak rozšiřování povědomí veřejných funkcionářů o jejich povinnostech vyplývajících ze zákona o střetu zájmů a jednak preventivní působení správního trestání, kdy správní orgány by měly ve svých rozhodnutích při stanovení výše správního trestu reflektovat, zda se jedná o první či opakované porušení zákona.

6.2 Přínosy

6.2.1 Nahrazení dosavadních evidenčních orgánů centrálním evidenčním orgánem a zavedení jednotného elektronického registru oznámení

Dominantním přínosem zavedení centrálního registru oznámení je větší transparentnost. Veřejnost získala snazší přístup k údajům veřejných funkcionářů, čímž se zvýšila i její možnost podílet se na kontrole dodržování povinností plynoucích ze zákona o střetu zájmů.

Původním evidenčním orgánům odpadla povinnost zabezpečovat předmětnou agendu, v čemž lze spatřovat snížení jejich administrativní zátěže.

Veřejní funkcionáři podávají jednotlivá oznámení podle zákona o střetu zájmů, na rozdíl od zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017, pouze v elektronické podobě. Centrální registr oznámení je současně nastaven tak, aby oznámení bylo možné odeslat, pouze pokud jsou vyplněny veškeré povinné položky dle zákona o střetu zájmů. Došlo tak ke zjednodušení administrace celého procesu podávání oznámení, a přestože uvedená „formulářová“ kontrola úplnosti nepůsobí absolutně, lze konstatovat, že přispěla ke snížení chybovosti spočívající v neúplném vyplnění oznámení, a to alespoň pokud jde o jasné vymezení zákonem stanovených povinných náležitostí oznámení.

Zavedení elektronického systému rovněž přispělo k úspoře papíru a v důsledku i ochraně životního prostředí.

6.2.2 Povinnost podat oznámení ke dni zahájení výkonu funkce

I zde je přínosem větší transparentnost a možnost provádění komplexnější kontroly, neboť lze získat přehled o skutečnostech, zejména majetkových poměrech, se kterými veřejný funkcionář do funkce vstupuje, a následně kontrolovat, zda hodnota majetku nabytého v rámci působení ve veřejné funkci odpovídá příjmu z výkonu veřejné funkce a dalším příjmům, deklarovaným v následných oznámeních.

6.2.3 Zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry

Přínos lze jednoznačně spatřovat v provázání porušení zákazu uvedeného v § 6 zákona o střetu zájmů se správní odpovědností. Tomu odpovídá i skutečnost, že zatímco podle zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 8. 2017 nebylo možné porušení zákazu v rámci správního řízení projednat, za kalendářní rok 2018 správní orgány obdržely 15 podnětů upozorňujících na porušení tohoto ustanovení. Ministerstvo spravedlnosti nedisponuje informacemi, jak bylo s příslušnými podněty naloženo, příp. jak bylo ve věci rozhodnuto. O zpřísnění podmínek přechodu veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry pak blíže pojednává kapitola 5.3.

6.2.4 Zpřísnění systému sankcí

Přínos lze spatřovat rovněž v odstupňování výše dolní i horní hranice správního trestu pokuty, který lze za jednotlivé kategorie přestupků uložit v závislosti na jejich povaze a závažnosti.

6.2.5 Zhodnocení protikorupčních rizik

Z hlediska dopadů předvídaných v rámci zhodnocení korupčních rizik lze, na základě informací uvedených v podkapitolách 5.1 – 5.4, konstatovat, že došlo ke snížení sledovaných korupčních rizik a k naplnění převážné většiny sledovaných protikorupčních cílů.

6.2.6 Nezamýšlené důsledky

Nezamýšlené důsledky aplikace předmětné právní úpravy spočívají zejména v neochotě některých veřejných funkcionářů příslušná oznámení činit a údaje v nich uvedené veřejnosti zpřístupnit způsobem, který dnes zákon o střetu zájmů vyžaduje. Poukazováno je zejména na možnost nahlížet na oznámení komunálních politiků bez nutnosti vyplňování žádosti. Médii byly rovněž prezentovány případy, kdy kvůli povinnostem vyplývajícím ze zákona o střetu zájmů a nesouhlasu s výše uvedenou dostupností oznámení veřejných funkcionářů došlo k ukončení výkonu funkce ze strany komunálních politiků zejména v prostředí menších obcí. Ministerstvo spravedlnosti však v této otázce nedisponuje žádnými relevantními daty a proto se k této otázce nelze v tomto materiálu blíže vyjádřit. I pokud jsou případy prezentované v médiích pravdivé, je další otázkou, do jaké míry k případnému ukončení výkonu funkce veřejného funkcionáře vedly skutečně povinnosti vyplývající ze zákona o střetu zájmů a do jaké míry šlo o jeden z mnoha důvodů. Stabilitě rovněž nepřispívá aktivita některých subjektů doporučujících povinnost dle zákona o střetu zájmů neplnit do doby, než bude rozhodnuto Ústavním soudem o zrušení zákona o střetu zájmů, resp. jeho částí.

Ministerstvo spravedlnosti výše zmíněný problém vnímalo a významným způsobem participovalo na přípravě novely zákona o střetu zájmů vyhlášené pod č. 112/2018 Sb., která upravila rozsah nahlížení veřejnosti na oznámení vybraných veřejných funkcionářů tak, že podle současné právní úpravy zůstávají u těchto veřejných funkcionářů veřejnosti dostupné zásadně pouze údaje, které jsou veřejně dostupné také z jiných zdrojů (byť třeba za splnění dalších podmínek), např. z katastru nemovitostí, veřejných rejstříků či živnostenského rejstříku.

7 VHODNOST NASTAVENÍ PŘEZKUMU

Termín stanovený pro přezkum účinnosti – dva roky ode dne nabytí účinnosti zákona č. 14/2017 Sb., lze vnímat jako adekvátní. Informační systém Centrálního registru oznámení je zřízen a je již dva roky v provozu, příslušné mechanismy týkající se kontrolní činnosti Ministerstva spravedlnosti jsou zpravidla nastaveny a metodická podpora je průběžně potřebným subjektům poskytována.

8 PODKLADY

8.1 Data existující bez ohledu na prováděný přezkum předmětné právní úpravy

- Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2017 Sb., jejíž součástí je Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA).
- Smlouvy uzavřené s dodavatelem informačního systému CRO.
- Přehled o personálních nákladech dostupný z evidencí Ministerstva spravedlnosti a Nejvyššího soudu.
- Statistika o přehledu řešených přestupků na úseku střetu zájmů zpracovaná na základě § 110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
- Poznatky z praxe zaměstnanců Odboru střetu zájmů a boje proti korupci získané zejména v rámci řešených dotazů a případů na úrovni veřejných funkcionářů, podpůrných orgánů a správních orgánů.

8.2 Data shromážděná specificky za účelem provádění přezkumu předmětné právní úpravy

- Data získaná od orgánů příslušných k projednávání přestupků na úseku střetu zájmů ve věci vyčíslení nákladů na výkon této agendy.

9 ZÁVĚR OHLEDNĚ REGULACE

S ohledem na závěry uvedené v kapitole 5 týkající se dosažení zamýšlených cílů považujeme za vhodné zachování předmětné právní úpravy ve stávající podobě, a to konkrétně ve vztahu k:

- určení Ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu státní správy pro oblast střetu zájmů,
- zachování informačního systému Centrálního registru oznámení,
- zachování povinnosti podávat oznámení v návaznosti na zahájení výkonu funkce,
- zachování správní odpovědnosti v případě porušení § 6 zákona o střetu zájmů.

S ohledem na aplikační praxi správních orgánů se pak nabízí otázka přehodnocení stávajícího právního stavu – ať již ve vztahu k nastavení adekvátních sankcí za porušení zákona o střetu zájmů, tak z hlediska zjednodušení postupu v případě řešení přestupků na úseku střetu zájmů, zejména pokud jde o porušení oznamovací povinnosti dle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů.

10 DALŠÍ PŘEZKUM

Ministerstvo spravedlnosti v rámci své praxe agendu střetu zájmů důkladně a kontinuálně monitoruje, podněty jednotlivých subjektů vyhodnocuje a pracuje s nimi dále jako s možnými podklady pro novelizaci zákona o střetu zájmů.