

V l á d n í n á v r h

ZÁKON

ze dne 2015,

kterým se mění zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o účastnících odboje a odporu proti komunismu

Čl. I

Zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění zákona č. 250/2014 Sb. a zákona č. .../2015 Sb., se mění takto:

1. V § 6 odst. 3 se za slovo „institucí“ vkládají slova „; ministerstvo vyrozumí žadatele o tom, že požádalo o odborné stanovisko. Po dobu opatřování stanovisek podle věty první lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží“ a slova „věty druhé“ se nahrazují slovy „věty třetí“.
2. V § 7 se na konci textu odstavce 1 doplňují slova „nebo proti usnesením ministerstva, kterými bylo řízení ve věcech uvedených v § 6 odst. 3 a 6 zastaveno; je příslušná též k provedení přezkumného řízení nebo k rozhodnutí o obnově řízení. Jinak je nadřízeným správním orgánem ministerstva ministr obrany. Nadřízeným správním orgánem Komise je Komise“.
3. V § 7 odst. 3 se za slovo „zvolena“ vkládají slova „nebo jmenována“, slova „způsobilá k právním úkonům“ se nahrazují slovy „plně svéprávná“ a na konci odstavce se doplňují věty „Za bezúhonného nelze pro účely tohoto zákona považovat toho, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, pokud jeho odsouzení nebylo zahlazeno anebo pokud se na něj z jiného důvodu hledí, jako by nebyl odsouzen. Za spolehlivého nelze pro účely tohoto zákona považovat toho, kdo svým jednáním v době nesvobody zavedl důvod pochybovat o řádném výkonu funkce člena Komise, zejména o jeho nezávislosti nebo nestrannosti při výkonu funkce člena Komise.“.
4. V § 7 odst. 4 se za slovo „volení“ vkládají slova „nebo jmenování“ a za slovo „zvolen“ se vkládají slova „nebo jmenován“.

5. V § 7 odst. 5 se věta druhá nahrazuje větou „Člen Komise bude odvolán tím, kdo jej zvolil nebo jmenoval, pokud přestane splňovat podmínky podle odstavce 3.“.
6. V § 7 odst. 7 se slovo „nezbyté“ nahrazuje slovem „nezbytné“ a na konci textu odstavce se doplňují slova „; Komise vyrozumí žadatele o tom, že požádala o podklady a informace. Po dobu opatřování podkladů a informací podle věty první lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží“.
7. V § 7 se na konci odstavce 8 doplňuje věta „Členové Komise jsou za svou činnost odměňováni na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.“.

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona učiněno podání ve věci, ve které je ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona příslušná konat Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, a toto podání nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona stanoveným způsobem vyřízeno, vyřídí je Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu; lhůty stanovené správním řádem v těchto případech počínají nově běžet ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to i tehdy, pokud přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona marně uplynuly.
2. Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona učiněno podání ve věci, ve které je ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona příslušný ministr obrany, a toto podání nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona stanoveným způsobem vyřízeno, vyřídí je ministr obrany; lhůty stanovené správním řádem v těchto případech počínají nově běžet ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to i tehdy, pokud přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona marně uplynuly.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o státní službě

Čl. III

V § 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění zákona č. 131/2015 Sb. a zákona č. .../2015 Sb., se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno m), které zní:

„m) člena Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu.“.

ČÁST TŘETÍ

ÚČINNOST

Čl. IV

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy jako celku

Zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, představuje ucelenou legislativní úpravu problematiky tzv. třetího či protikomunistického odboje, tj. aktivního odporu proti komunistickému režimu s cílem obnovit svobodu a demokracii v Československu. Hlavním účelem zákona č. 262/2011 Sb. je morální ocenění statečnosti žen a mužů, kteří s nasazením osobní svobody a často i s nasazením vlastních životů bojovali za vlast a hodnoty svobody a demokracie. Zákon č. 262/2011 Sb. vymezuje, co se rozumí odbojem a odporem proti komunismu, stanoví podmínky pro vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, upravuje rehabilitace a stanoví některé úkoly Ministerstva obrany a Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu (dále jen „Etická komise“), zřízené tímto zákonem.

Právní úprava postavení a činnosti Etické komise byla do zákona inkorporována na základě pozměňovacího návrhu při projednávání navrženého zákona Poslaneckou sněmovnou. Předmětná úprava tudíž nebyla v průběhu jejího legislativního zpracování objektem širšího odborného posouzení a oponentury, respektive posouzení vládou. Při následné aplikaci zákona č. 262/2011 Sb. v praxi byly zjištěny některé nedostatky této úpravy, spočívající jednak v nepřesnosti normativního textu, jednak v mezerovitosti právní úpravy.

V účinném znění zákona č. 262/2011 Sb. jednak není jednoznačně definováno postavení Etické komise v rámci orgánů veřejné moci, jednak z jeho textu zcela zřejmě nevyplývá rozsah pravomocí Etické komise ve správních řízeních o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu. V praxi vyvstávají nejasnosti v otázce, proti kterým vydávaným rozhodnutím je možno podat odvolání k Etické komisi. Právní úprava zároveň nezohledňuje specifické postavení nezávislé Etické komise v souvislosti s prováděním přezkumného řízení a obnovy řízení.

Podle účinného znění § 7 odst. 3 zákona č. 262/2011 Sb. musí člen Etické komise splňovat podmínku bezúhonnosti a spolehlivosti. Zákon č. 262/2011 Sb. blíže obsah pojmů bezúhonnost a spolehlivost nevynechává, neupravuje ani způsob jejich prokazování. Při interpretaci a aplikaci předmětného ustanovení je proto nezbytné zaplnit tuto mezeru v právní úpravě.

Současná právní úprava výslovně nezakotvuje právo na to, aby členové Etické komise pobírali plat, odměnu či jinou finanční kompenzaci za vykonávanou práci. Zákon č. 262/2011 Sb., který Etickou komisi zřizuje, stejně jako zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, v této věci mlčí a ani jiný zákon nárok na odměnu členů Etické komise přímo nezakládá. Zároveň zákoník práce, který zakládá

právo na pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu k výkonu veřejné funkce, nezakládá nárok zaměstnance, který je členem Etické komise, na náhradu mzdy nebo platu. Samotná Etická komise totiž není ani právnickou osobou, ani organizační složkou státu.

Cílem předkládaného návrhu je náprava výše uvedených nedostatků platné právní úpravy. Navrhuje se jednoznačně stanovit rozsah pravomoci Etické komise ve správních řízeních vedených podle § 6 zákona č. 262/2011 Sb. Upřesňuje se, proti kterým vydávaným rozhodnutím je možno podat odvolání k Etické komisi. Zavádí se obecná kompetence Etické komise provést přezkumné řízení nebo rozhodnout o obnově řízení. Jedná se o řešení komfortnější ve vztahu k žadatelům o přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu, kdy bude Etická komise rozhodovat jednak o odvolání, tedy řádném opravném prostředku proti meritorním rozhodnutím ministerstva ve věci, ale bude také příslušná k rozhodnutí v řízeních o obnově řízení a přezkoumání meritorních rozhodnutí ministerstva. Do ustanovení § 7 odst. 3 upravujícího požadavky na členy Etické komise se doplňuje vymezení bezúhonnosti a spolehlivosti jako podmínky pro výkon funkce člena Etické komise. V zájmu posílení prvků nezávislosti Etické komise se také navrhuje výslovně vymežit důvody pro odvolání člena Etické komise v průběhu jeho funkčního období. Doplňuje se právní úprava, jež dá jednoznačný právní rámec pro odměňování členů Etické komise za vykonanou práci.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Předkládaný návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, tj. s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod a jinými ústavními zákony.

Návrhem se odstraňuje z hlediska ústavního pořádku problematický stav absence jednoznačné právní úpravy odměňování členů Etické komise za jimi vykonávanou práci a tím se jednoznačně naplňuje požadavek vyplývající z čl. 28 Listiny základních práv a svobod, podle kterého zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky, přičemž podrobnosti má stanovit zákon. Tato úprava navazuje na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem Evropské unie a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrhu zákona se dotýkají mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, které upravují lidská práva a základní svobody. Jedná se zejména Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášený pod č. 120/1976 Sb., a Evropskou sociální chartu, vyhlášenou pod č. 14/2000 Sb. m. s., z nichž rovněž jednoznačně vyplývá právo na spravedlivou odměnu za práci. Také z hlediska uvedených mezinárodních smluv je třeba naplnit závazek České republiky zajistit vyplácení spravedlivé odměny za práci a naplnit tak závazek plynoucí z čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a z čl. 4 Evropské sociální charty. Navrhovaná úprava není v rozporu

s jinými mezinárodními smlouvami ani obyčejí nebo s ostatními prameny mezinárodního práva.

Ostatní úprava obsažená v navrhovaném zákoně není předmětem regulace právem Evropské unie ani předmětem mezinárodních smluvních závazků České republiky.

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady a dopady na životní prostředí

Stávající právní úprava neobsahuje jednoznačné ustanovení, na základě kterého by bylo možné přiznat členům Etické komise za jimi vykonávanou činnost v Etické komisi jakoukoli odměnu. Sice by tuto možnost bylo možno ze stávající dikce zákona dovozovat, a to minimálně od 1. ledna 2015 ve vztahu k Úřadu vlády, avšak situace je i nadále nejasná z důvodu, že Etická komise nemá právní subjektivitu ani není organizační složkou státu. Podle čl. 28 Listiny základních práv a svobod je ovšem jedním ze základních hospodářských a sociálních práv právo na spravedlivou odměnu za práci.

Materiálním zabezpečením činnosti Etické komise se po jejím vzniku zabývala vláda a svým usnesením č. 332 ze dne 9. 5. 2012 „*k zajištění veškerých činností souvisejících s organizačním, odborným i materiálním zabezpečením činnosti Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu Úřadem vlády České republiky*“ vyčlenila na období let 2012 – 2017 konkrétní prostředky.

Na základě uvedeného usnesení vlády bylo stanoveno následující materiální zajištění Etické komise:

- pro rok 2012 celkem ve výši 7 647 tis. Kč, z toho: platy, ostatní osobní výdaje včetně sociálních výdajů 3 255 tis. Kč,
- pro rok 2013 celkem ve výši 8 828 tis. Kč, z toho: platy, ostatní osobní výdaje včetně sociálních výdajů 5 493 tis. Kč,
- pro rok 2014 celkem ve výši 8 828 tis. Kč, z toho: platy, ostatní osobní výdaje včetně sociálních výdajů 5 493 tis. Kč,
- pro rok 2015 celkem ve výši 8 828 tis. Kč, z toho: platy, ostatní osobní výdaje včetně sociálních výdajů 5 493 tis. Kč,
- pro rok 2016 celkem ve výši 8 828 tis. Kč, z toho: platy, ostatní osobní výdaje včetně sociálních výdajů 5 493 tis. Kč,
- pro rok 2017 celkem ve výši 8 828 tis. Kč, z toho: platy, ostatní osobní výdaje včetně sociálních výdajů 5 493 tis. Kč.

Novela zákona č. 262/2011 Sb., provedená zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, dále do zákona výslovně zakotvila, že výkon působnosti Etická komise a její ostatní činnost odborně, organizačně, finančně a materiálně zabezpečuje Úřad vlády České republiky a že pro tyto účely se Etická komise považuje za organizační jednotku Úřadu vlády České republiky.

Předloženým návrhem se upravuje i právní vztah, na základě kterého členové Etické komise budou odměňováni. Najisto bude konečně položen právní základ, na němž členové Etické komise vykonávají svou činnost v Etické komisi ve vztahu k České republice - Úřadu vlády České republiky, dojde tím zároveň i k odstranění dosavadního, přinejmenším hypotetického, nesouladu zákona, resp. praxe s ústavním pořádkem.

Podle navrhované úpravy (nově doplněná věta v § 7 odst. 8 zákona č. 262/2011 Sb.) budou členové Etické komise za svou činnost odměňováni na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Při standardní výši hodinové odměny vyplácené Úřadem vlády České republiky za činnosti vykazované na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr za práce stejné hodnoty (tj. 500 Kč za 1 hodinu), s ohledem na dosavadní praxi jednání Etické komise (průměrně dvě pětihodinová jednání měsíčně) a s ohledem na charakter materie projednávané Etickou komisí, lze shrnout předpokládané průměrné náklady na odměňování členů Etické komise do níže uvedené tabulky. Do rozhodovací činnosti Etické komise se počítá i účast na slavnostním předávání osvědčení účastníkům odboje a odporu proti komunismu Etickou komisí. S ohledem na skutečnost, že tato slavnostní akce se koná maximálně třikrát do roka a zpravidla vždy navazuje na samotné jednání Etické komise, nejsou v odhadovaných kalkulacích zvláště vyčleněny náklady na odměny členů Etické komise při jejich účasti na této akci.

Do tabulky jsou zahrnuty i předpokládané odměny za přípravu na jednání Etické komise, spočívající zejména ve studiu spisových materiálů, přičemž se u předsedy Etické komise předpokládá vyšší počet hodin přípravy, resp. činnosti mimo jednání Etické komise, která je spojená především s finalizací rozhodnutí Etické komise podle závěrů jejích jednání. Průměrná doba přípravy na jednotlivá jednání Etické komise byla odhadnuta na 5 hodin, zohledněna byla skutečnost, že jednotlivé věci k rozhodnutí jsou Etické komisi připravovány Oddělením sekretariátu Etické komise, které na Úřadu vlády České republiky pro Etickou komisi působí a prostřednictvím kterého se činnost Etické komise zajišťuje.

	Výše odměny za 1 jednání (Kč)	Výše odměny za přípravu na 1 jednání (Kč) ^{*)}	Výše odměny za měsíc (Kč)	Výše odměny za rok (Kč)
Předseda Etické komise	2 500,-	3 500,-	12 000,-	144 000,-
Člen Etické komise	2 500,-	2 500,-	10 000,-	120 000,-
Etická komise (předseda + 8 členů)	22 500,-	23 500,-	92 000,-	1 104 000,-

^{*)} V případě předsedy Etické komise tato položka zahrnuje i finalizaci rozhodnutí po jednání Etické komise.

Průměrná výše měsíční odměny předsedy Etické komise by tedy podle odhadu činila **12 000,- Kč měsíčně** a u ostatních členů Etické komise **10 000,- Kč měsíčně**. Celkové náklady na odměňování členů Etické komise se zohledněním specifického postavení jejího předsedy jsou odhadovány na **1 104 000,- Kč ročně**.

Na základě výše uvedeného usnesení vlády č. 332 z 9. 5. 2012 jsou v rozpočtu Úřadu vlády České republiky prostředky na zajištění veškerých činností souvisejících s organizačním, odborným i materiálním zabezpečením činnosti Etické komise Úřadem vlády České republiky, tj. materiálního zabezpečení jednání Etické komise, členů Etické komise a činnosti sekretariátu Etické komise při Úřadu vlády České republiky (včetně platů stávajících zaměstnanců Oddělení sekretariátu Etické komise) až do roku 2017. Je třeba ovšem podotknout, že zmíněné usnesení vlády bylo přijato před započatím činnosti Etické komise v červnu 2012, a vycházelo tedy z předběžných předpokladů o činnosti Etické komise. V souvislosti s nyní navrhovaným rozšířením kompetence Etické komise o rozhodování v přezkumném řízení a o obnově řízení, a dále s ohledem na nárůst počtu podaných odvolání proti rozhodnutím ministerstva a složitost projednávaných kauz bylo posíleno Oddělení sekretariátu Etické komise při Úřadu vlády České republiky o 2 systemizovaná místa, což si vyžádá navýšení nákladů na platy zaměstnanců Oddělení sekretariátu Etické komise.

Nicméně, i s přihlédnutím k tomu lze předpokládat, že odměňování samotných členů Etické komise v odhadované výši bude možné pokrýt z rozpočtové kapitoly Úřadu vlády České republiky pro roky 2015 a 2017, z finančních prostředků dosud určených pro materiální zabezpečení činnosti Etické komise na základě usnesení vlády č. 332 z 9. 5. 2012 ve výši **3 335 000 Kč** určených na pokrytí běžných výdajů, změnou jejich účelového určení.

5. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Současný právní stav a navrhovaná právní úprava nemají bezprostřední ani sekundární dopady na rovnost různých skupin obyvatel a nevedou k diskriminaci, neboť nijak nerozlišují, ani nezvýhodňují a nestanovují pro žádnou skupinu obyvatel odlišné podmínky.

6. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava se netýká osobních údajů a nezasahuje do soukromí jednotlivců, lze tedy konstatovat, že je v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

7. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava upřesňuje postup Ministerstva obrany, Úřadu vlády České republiky a Etické komise v řízení o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, a představuje v tomto ohledu tzv. technickou novelu. Současně posiluje prvky

nezávislosti Etické komise výslovným vymezením důvodů pro odvolání člena Etické komise v průběhu jeho funkčního období.

Navrhovaná právní úprava je svým rozsahem přiměřená těmto cílům a nijak neúměrně nerozšiřuje kompetence orgánů veřejné správy. Zpřesněním ustanovení by mělo dojít k odstranění případných nejasností při aplikaci zákona.

Navrhovaná právní úprava nezužuje dosavadní míru zveřejňování údajů ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Korupční rizika tedy zůstávají v zásadě identická s dnešní situací a jsou s ohledem na rozsah a předmět návrhu minimální.

8. Odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení

Navrhuje se, aby podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Poslanecká sněmovna s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení. Důvodem pro zvolený postup je nutnost rychle napravit s ústavním pořádkem České republiky neslučitelnou absenci úpravy odměny za vykonanou práci.

Zvláštní část

K části první

K čl. I

K bodu 1 (§ 6 odst. 3)

Ustanovení § 6 odst. 3 se doplňuje o pravidlo, podle kterého neběží lhůty týkající se provádění úkonů v řízení po dobu opatřování odborných stanovisek Archivu bezpečnostních složek, Ústavu pro studium totalitních režimů a dalších vědeckých institucí. Jde zejména o lhůty pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 správního řádu. Správní řád obecně neumožňuje přerušit řízení po dobu opatřování podkladů pro rozhodnutí; v tomto případě však zákon ministerstvu ukládá v každém řízení opatřit zákonem vyžadovaná stanoviska od Archivu bezpečnostních složek a v případě potřeby i jiných institucí. Ministerstvo ovšem nemůže dobu, za kterou stanoviska obdrží, nijak ovlivnit. Tím v současné době není schopno ani zajistit vydávání osvědčení v zákonných lhůtách. Tento nežádoucí stav návrh odstraňuje. Aby účinek stavění lhůty byl v řízení zachován nejen pro opatřování stanoviska Archivu bezpečnostních složek, ale i dalších institucí, musí existovat důvodná potřeba opatření si takového stanoviska. Bezúčelné opatřování stanovisek jiných institucí než Archivu bezpečnostních složek by vliv na běh lhůt nemělo.

Navrhované řešení stavění lhůty bylo upřednostněno před výslovným stanovením pevné lhůty, v níž by Archiv bezpečnostních složek, popř. Ústav pro studium totalitních režimů a další vědecké instituce byly povinny předložit ministerstvu potřebné podklady. Opatření odborných stanovisek je totiž spojeno s vyhledáním patřičných archivních materiálů, a mnohdy je proto časově náročné s tím, že není možné odhadnout a obecně stanovit dobu, během které by měly dotčené instituce zaslat Ministerstvu obrany svá stanoviska. Jednotlivé případy jsou různě složité, k některým lze dohledat stovky archivních dokumentů, k jiným nejsou k dispozici žádné.

Pro úplnost uvádíme, že Archiv bezpečnostních složek je správním úřadem na úseku archivnictví a výkonu spisové služby. Pokud jde tedy o jeho postup, archiv je při pořizování stanoviska vázán ustanovením § 6 odst. 1 správního řádu, podle kterého jako správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, přičemž nečiní-li tak ve lhůtě přiměřené, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností, tj. § 80 správního řádu.

S ohledem na navrhované stavění lhůt pro vydání rozhodnutí se do § 6 odst. 3 také doplňuje, že ministerstvo vyrozumí žadatele o tom, že požádalo Archiv bezpečnostních složek, Ústav pro studium totalitních režimů, popř. další vědecké instituce o stanovisko. Žadatel tak bude informován o tom, že lhůta pro vydání rozhodnutí se v určitý okamžik staví a začne znovu běžet až v okamžiku, kdy budou ministerstvu požadovaná stanoviska ze strany předmětných subjektů předložena. Toto doplnění textu zákona má sloužit k zajištění informovanosti žadatele o průběhu řízení o jeho žádosti před ministerstvem.

K bodu 2 (§ 7 odst. 1)

Standardní organizaci správních úřadů předpokládá Ústava ve svém čl. 79 odst. 1. Tomuto ustanovení by odpovídalo legislativní řešení spočívající v rozšíření působnosti

Ministerstva obrany o agendu zákona č. 262/2011 Sb. (srov. § 1 a 16 zákona č. 2/1969 Sb. ve spojení s § 1 a 6 zákonem č. 262/2011 Sb.). „Odvolacím“ orgánem Ministerstva obrany je dle § 152 odst. 2 správního řádu ministr obrany, dle § 178 odst. 2 správního řádu je ministr obrany též nadřízeným orgánem Ministerstva obrany. Odpovědnost ministra obrany za výkon agendy svěřené zákonem Ministerstvu obrany vyplývá z čl. 68 odst. 2 Ústavy; ministr má ministerstvo „řídít“.

Výkon agendy dle zákona č. 262/2011 Sb. je tedy zabezpečován v prvním stupni Ministerstvem obrany jako ústředním správním úřadem, druhostupňová agenda je ve vymezené části zabezpečována Etickou komisí jako samostatným správním orgánem a ve zbytku ministrem obrany.

Ke stávajícímu i navrhovanému znění § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb. je třeba předeslat, že postavení Etické komise nemá v právním řádu České republiky obdoby.

Etická komise je zřízena proto, aby nezávisle věcně posuzovala hraniční a složité případy a při zachování zásady legality zvýšenou měrou garantovala etickou stránku svého rozhodování (ta mj. vyplývá z vysoké legitimacy Etické komise dané jejím specifickým konstituováním a volbou, resp. jmenováním jejích členů).

Z výše uvedených důvodů se předkládá specifickým potřebám praxe nejlépe odpovídající legislativní řešení, které lze stručně popsat tak, že Etická komise má primárně věcně korigovat rozhodovací praxi Ministerstva obrany, a to včetně případů uplatnění mimořádných opravných prostředků, popřípadě prostředků dozorcích. Pravomoc Etické komise v případech mimořádných opravných a dozorcích prostředků, tedy nemá být podmíněna tím, zda před právní mocí rozhodnutí v konkrétní věci rozhodovala, neboť by to vedlo k rozštěpení působnosti v meritorně totožných případech, což by z hlediska jednotnosti správní praxe nebylo účelné ani přehledné pro adresáty právní úpravy.

Ve všech ostatních případech, tedy tam, kde nepůjde o přezkumy rozhodnutí o vydání osvědčení, rozhodnutí o tom, že se osvědčení nevydává, rozhodnutí o zrušení osvědčení a usnesení o zastavení řízení či o mimořádné opravné prostředky proti těmto rozhodnutím, je navrženo zachování standardní procesní role ministra obrany, jakožto obecně nadřízeného správního orgánu Ministerstvu obrany. Ministr obrany tak bude příslušný k rozhodnutí zejména o opatřeních proti nečinnosti podle § 80 správního řádu a k rozhodnutí o rozkladech proti procesním usnesením, jimž se řízení ve věci nekončí (např. proti usnesením o přerušení řízení).

Navržená úprava tedy zohledňuje specifické postavení nezávislé Etické komise stojící mimo strukturu Ministerstva obrany, které samo o sobě vytváří podstatnou odchylku od obecné úpravy správního řízení, a je tedy třeba je zohlednit i v některých procesních pravidlech.

V zájmu odstranění nejasností se upřesňuje rozsah pravomoci Etické komise ve správních řízeních vedených podle § 6 zákona. Je upřesněno, proti kterým vydávaným rozhodnutím je možno podat odvolání k Etické komisi. Má jít vždy o rozhodnutí ve věci; Etické komisi jako specifickému orgánu zabývajícímu se vždy obsahovou stránkou věci

nepřísluší řešení procesních otázek nebo např. ochrana proti nečinnosti Ministerstva obrany; to zůstane v kompetenci ministra obrany jako obecného nadřízeného správního orgánu.

Specifická situace je upravena pro případ, že bude podán podnět k přezkumnému řízení proti meritornímu rozhodnutí. Na rozdíl od obecného pravidla, které vyplývá ze správního řádu, že je k provedení přezkumného řízení příslušný ministr obrany a k rozhodnutí o obnově řízení ministerstvo, se zde zavádí speciální kompetence Etické komise provést přezkumné řízení nebo rozhodnout o obnově.

Pokud by naopak v přezkumném řízení proti meritornímu rozhodnutí Ministerstva obrany rozhodoval ministr obrany, mohlo by dojít k nežádoucí situaci, kdy by se jeho závazné právní názory mohly rozcházet s právními názory a rozhodovací praxí Etické komise, což by bylo v rozporu požadavkem právní jistoty účastníků řízení, potažmo všech adresátů právní úpravy.

Do zákona se v souvislosti s výše uvedeným procesním zpřesněním kompetencí Etické komise doplňuje i ustanovení řešící otázku nadřízeného správního orgánu k Etické komisi. Výslovné zakotvení nadřízeného správního orgánu vůči Etické komisi se ukázalo jako potřebné i v návaznosti na rozšíření pravomocí Etické komise. Nově může totiž dojít i k situaci, kdy Etická komise vydá prvostupňové rozhodnutí, proti němuž je přípustný opravný prostředek, o němž rozhoduje nadřízený správní orgán. Jako příklad lze uvést např. rozhodnutí o obnově řízení. V praxi může nastat situace, kdy poté, co Etická komise rozhodla o odvolání proti rozhodnutí ministerstva, přičemž ve svém rozhodnutí odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila, vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení, ale účastník řízení je nemohl v původním řízení uplatnit, a které mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodnutí, (např. se nalezne nějaký zásadní archivní materiál svědčící o účasti žadatele na odboji a odporu proti komunismu). V takovém případě účastník původního řízení může podle § 100 správního řádu podat žádost o obnovu řízení, o níž rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, což by byla v popisovaném případě Etická komise. Pokud by ovšem Etická komise obnovu řízení nepovolila, mohl by se účastník řízení proti takovému rozhodnutí Etické komise odvolat k jí nadřízenému správnímu orgánu.

S ohledem na poněkud netradiční a specifické postavení Etické komise bylo zvoleno řešení, podle kterého si bude Etická komise nadřízeným správním orgánem. Jedná se fakticky o potvrzení současného právního stavu, nicméně absence výslovné úpravy byla způsobilá vyvolat výkladové problémy.

K bodu 3 (§ 7 odst. 3)

Ustanovení se uvádí do souladu s § 7 odst. 2, dle kterého po dvou členech Etické komise volí a odvolává Poslanecká sněmovna, Senát, vláda a Rada Ústavu pro studium totalitních režimů a jednoho člena jmenuje a odvolává prezident republiky.

V souladu s terminologií zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se pojem „způsobilost k právním úkonům“ nahrazuje pojmem „svéprávnost“.

V zájmu jednoznačné interpretace a aplikace § 7 odst. 3 se doplňuje do tohoto ustanovení i vymezení bezúhonnosti a spolehlivosti jako podmínek pro výkon funkce člena Etické komise. Bude tak vyplněna existující mezera v právní úpravě způsobem konvenujícím dosavadní aplikační praxi.

V případě bezúhonnosti je doplňována úprava obdobná úpravě obsažené v zákoně č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, která podmiňuje bezúhonností výkon funkce člena Rady Ústavu pro studium totalitních režimů. Tato inspirace byla zvolena s ohledem na povahu a obsahovou náplň Rady Ústavu pro studium totalitních režimů a jejich jistou podobu z hlediska věcného zaměření s Etickou komisí.

Podmínka spolehlivosti je vymezena s ohledem na povahu činnosti Etické komise a na charakter materie, o níž Etická komise rozhoduje, obecně tak, aby se členem Etické komise nestala osoba, která se v době od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989, tj. v době nesvobody podle § 2 písm. a) zákona č. 262/2011 Sb., dopustila takového jednání, které zpochybňuje její schopnost nestranně a nezávisle vykonávat funkci člena Etické komise. Není ani žádoucí, ani vhodné, aby o žádostech o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu rozhodovali např. příslušníci, zaměstnanci či spolupracovníci tehdejších bezpečnostních složek a jiné osoby, jejichž jednání v době, kdy v Československu vládl totalitní komunistický režim, zpochybňuje jejich schopnost nezaujatě posoudit činnost tvrzenou jednotlivými žadateli o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu a především odpovědně a nestranně zhodnotit shromážděné důkazy, včetně vyhledaných historických dokumentů, a následně pak rozhodnout o tom, zda konkrétní osoba se některou z forem stanovených § 3 zákona č. 262/2011 Sb. účastnila odboje a odporu proti komunismu s cílem odstranit, výrazně oslabit či narušit anebo jinak poškodit komunistickou totalitní moc v Československu a obnovit svobodu a demokracii.

K bodu 4 (§ 7 odst. 4)

Legislativně technická úprava ustanovení se uvádí do souladu s § 7 odst. 2, dle kterého po dvou členech Etické komise volí a odvolává Poslanecká sněmovna, Senát, vláda a Rada Ústavu pro studium totalitních režimů a jednoho člena jmenuje a odvolává prezident republiky.

K bodu 5 (§ 7 odst. 5)

Vzhledem k nezávislosti Etické komise se navrhuje výslovně vymežit důvody pro odvolání člena Etické komise v průběhu jeho funkčního období. Úprava je inspirována nálezem Ústavního soudu č. 160/2008 Sb. Navrženou úpravou současně dochází k odstranění duplicitního ustanovení týkajícího se délky funkčního období člena Etické komise, která je již upravena v § 7 odst. 4.

K bodu 6 (§ 7 odst. 7)

Oprava písařské chyby.

Po vzoru novelizačního bodu 1 (změna § 6 odst. 3) se i pro orgán druhého stupně upravuje stavění lhůt pro vydání rozhodnutí. Na rozdíl od Ministerstva obrany zde však

zákonodárce předpokládá úzkou formu spolupráce toliko s Archivem bezpečnostních složek a Ústavem pro studium totalitních režimů. Pokud by Etická komise potřebovala pro své rozhodnutí získávat stanoviska a podklady i od jiných institucí a z tohoto důvodu by nebylo možné dodržet lhůty v řízení, mohla by tak činit prostřednictvím Archivu bezpečnostních složek nebo Ústavu pro studium totalitních režimů. Obdobně jako v § 6 odst. 3 se i zde doplňuje povinnost Etické komise vyrozumět účastníka řízení, resp. žadatele o osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, že Etická komise požádala o podklady a informace Ústav pro studium totalitních režimů nebo Archiv bezpečnostních složek. Důvodem tohoto doplnění § 7 odst. 7 je stejně jako v případě úpravy § 6 odst. 3 (novelizační bod č. 1) snaha zajistit informovanost žadatele o průběhu řízení o jeho žádosti před odvolacím správním orgánem.

K bodu 7 (§ 7 odst. 8)

Postavení Etické komise jako instituce bylo v zákoně č. 262/2011 Sb. zakotveno až dodatečně novelou provedenou zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě. Tímto zákonem bylo v zákoně č. 262/2011 Sb. výslovně stanoveno, že Úřad vlády České republiky zabezpečuje celou agendu Etické komise vyplývající ze zákona, tedy nejen samotné rozhodování Etické komise, ale také např. slavnostní předávání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu oceněným, účast Etické komise na pietních akcích souvisejících s působností zákona, nebo spolupráci s obdobnými zahraničními institucemi. Nyní navrhovaným doplněním se dodatečně a jednoznačně řeší i odměňování členů Etické komise, resp. právní vztah, na základě kterého budou členové Etické komise ve vztahu k České republice - Úřadu vlády České republiky vykonávat svou činnost a následně i odměňování.

Navržená úprava, tj. řešení odměňování členů Etické komise, představuje naplnění požadavku vyplývajícího z čl. 28 Listiny základních práv a svobod, podle kterého zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky, přičemž podrobnosti má stanovit zákon, a odstraňuje rozpor stávající úpravy, resp. praxe, s ústavním pořádkem.

Pokud jde o samotný způsob odměňování členů Etické komise, předpokládá se uzavření dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Na základě počtu vykázaných pracovních hodin bude členům Etické komise vyplácena odměna. Způsob odměňování členů Etické komise na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr byl vyhodnocen s ohledem na povahu vykonávané činnosti, frekvenci jednání Etické komise a rozsah projednávaných materiálů jako nejvhodnější. S ohledem na počet odpracovaných hodin, jež je v případě předsedy Etické komise odhadován na 288 hodin a v případě ostatních členů Etické komise na 240 hodin ročně, bude zřejmě využito dohod o provedení práce, obecnější formulace však v případě nečekaně vyššího nápadu agendy umožňuje i využití dohod o pracovní činnosti. V podrobnostech k odůvodnění tohoto návrhu odkazujeme na obecnou část důvodové zprávy, kde jsou uvedeny i konkrétní kalkulace a finanční dopady navrhovaného řešení.

Pro úplnost se uvádí přehled jednání Etické komise v uplynulém období její činnosti:

Etická komise a Oddělení sekretariátu	2012	2013	2014	k 28. 4. 2015	celkem k 28. 4. 2015
Počet jednání	9	11	14	6	40
Počet obdržených spisů	75	39	105	46	265
Projednáno Etickou komisí	64	46	69	40	219
Meritorní rozhodnutí v právní moci	59	43	63	17	182
Rozhodnuto o udělení osvědčení	4	8	15	3	30
Rozhodnuto o udělení postavení válečného veterána	0	0	1	0	1

Jen v roce 2014 se jednalo o cca 155 000 stran spisového materiálu.

K čl. II

Přechodná ustanovení návrhu zakládají příslušnost Etické komise, případně ministra obrany, ve věcech, k nimž budou tyto orgány příslušné po nabytí účinnosti novely zákona, i pro dříve učiněná podání, která nebudou do účinnosti novely vyřízena.

Zároveň se obnovuje běh lhůt podle správního řádu, které po účinnosti novely zákona začnou běžet nově od počátku (v praxi může jít zejména o lhůty pro provedení přezkumného řízení, případně obnovy řízení). Jakkoliv je uvedená úprava retroaktivní, je nezbytná k ochraně práv a oprávněných zájmů dotčených osob, neboť z důvodu nejasnosti současné právní úpravy zde docházelo k prodávám při vyřizování takových podání a mnohdy i k marnému uplynutí lhůt například pro přezkumné řízení, aniž by věci byly vyřízeny. Retroaktivita tedy směřuje k nápravě stávajícího nežádoucího stavu a k zajištění ochrany práv dotčených osob.

K části druhé

K čl. III

Předloženou novelou se navrhuje upravit i § 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a to z důvodu jednoznačného vyřešení postavení členů Etické komise. Jejich doplněním do § 2 zákona o státní službě bude napříště bez pochyb stanoveno, že členové Etické komise nejsou státními zaměstnanci ve služebním poměru podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

K části třetí

K čl. IV

Stanoví se účinnost navrhovaného zákona počínaje prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů.

Rozsah a závažnost agendy tohoto zákona vyžaduje sice přijmout legislativní opatření k dosažení žádoucího stavu v jejím vyřizování co nejdříve (s ohledem na potřebu vyjasnit procesní situaci a s ohledem na žadatele, kterými jsou ve většině případů osoby vyššího věku), nicméně vzhledem k zachování alespoň minimální legisvakance se navrhuje nabytí účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona.

Tato minimálně měsíční legisvakance například umožní Úřadu vlády České republiky přijmout personální a organizační opatření k zajištění navrhovaného způsobu odměňování členů Etické komise, včetně časového prostoru pro uzavření příslušných dohod se členy Etické komise.

V Praze dne 29. července 2015

Mgr. Bohuslav Sobotka, v. r.
předseda vlády

MgA. Martin Stropnický, v. r.
ministr obrany

Mgr. Jiří Dienstbier, v. r.
ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu