

MINISTERSTVO VNITRA

P ř i p o m í n k y

k návrhu zákona o střetu zájmů, o neslučitelnosti některých funkcí a o změně některých souvisejících zákonů

Obecné připomínky:

1. K osobnímu rozsahu zákona:

- Navrhujeme posuzovat odděleně členy zastupitelstev tzv. uvolněné a tzv. neuvolněné. Člen zastupitelstva – neuvolněný – vykonává veřejnou funkci vedle své hlavní jiné činnosti (zaměstnání, podnikání apod.). Je otázkou, jakým způsobem potom rozlišovat nabytý majetek a další příjmy za dobu výkonu funkce. Domníváme se, že nerozlišení členů zastupitelstev na uvolněné a neuvolněné by mohlo být kontraproduktivní, neboť pro schopné lidi (např. úspěšné podnikatele), kteří se nechtějí vzdát své hlavní činnosti, by mohlo být omezení stanovené tímto zákonem (tzn. zveřejňování svých majetkových poměrů) velmi demotivující, a je otázkou, zda by se tímto neuzavřela územní veřejná správa lidem schopným, kteří ale nejsou ochotni vzdát se své hlavní činnosti, v které jsou úspěšní.

V případě akceptace této připomínky se domníváme, že neuvolněný člen zastupitelstva by měl podávat pouze oznámení o osobním prospěchu a dále již žádná další oznámení.

- Co se týká dalšího osobního rozsahu zákona, jsme toho názoru, že je třeba tuto problematiku komplexně přehodnotit. Domníváme se, že by se zákon o střetu zájmů měl vztahovat nejen na subjekty vymezené v § 2, ale i na vedoucí správních úřadů s celostátní působností podřízené ministerstvům, jako např. ČOI, ČIŽP, ČSSZ, Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví atd., dále na vedoucí státních orgánů a úřadů vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu, jako např. Úřad pro ochranu osobních údajů nebo Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání, a konečně i na vedoucí státních fondů (pozemkový, rozvoje bydlení apod.). Je otázkou, zda by pod tento zákon neměly spadat např. i vedoucí krajských katastrálních úřadů a další vedoucí státních orgánů na regionální úrovni (např. finanční úřady, hygienické stanice atd.).

2. K právní úpravě správních deliktů:

Upozorňujeme na koncepční nejasnost ohledně správně-trestní odpovědnosti veřejných funkcionářů, která se promítá do celého návrhu. Základem odpovědnosti těchto fyzických osob je porušení stanovené povinnosti, které je označeno jako správní delikt. Koncipování tohoto deliktu jako tzv. jiného správního deliktu fyzických osob je zcela v rozporu s koncepcí reformy správního trestání (usnesení vlády č. 162 ze dne 20. února 2002). Navrhujeme tento správní delikt koncipovat jako správní disciplinární delikt, a jasně upravit jeho objektivní stránku a vyjasnit i jeho subjektivní stránku.

3. K vedení registru:

V případě vedení registru navrhujeme registr oznámení koncipovat jako centrální registr, veřejně přístupný např. na portálu veřejné správy (tedy jeho veřejnou část) stejně jako např. obchodní rejstřík. Domníváme se, že by tímto byl splněn smysl a účel navrhované právní úpravy. Vedení tohoto registru by mohlo spadat do působnosti buď Ministerstva spravedlnosti, nebo Ministerstva informatiky. S navrženou koncepcí nelze souhlasit, resp. nemůže se jednat v žádném případě o kontrolní výbory zastupitelstev územních samosprávných celků (když už, tak pouze o speciální výbory zřízené těmito zastupitelstvy), a to s ohledem na § 78 odst. 3 zákona o krajích, § 119 odst. 1 zákona o obcích a podobně i § 78 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

4. K zákazu členství v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech:

Domníváme se, že spíše než zakazovat členství např. v dozorčích či správních radách by bylo vhodnější stanovit, že za členství v řídicím, dozorčím nebo kontrolním orgánu nelze pobírat žádné odměny. Domníváme se, že je správné, když obec, která je např. většinovým akcionářem obchodní společnosti, může kontrolovat chod této společnosti prostřednictvím např. svých radních nebo členů zastupitelstva. Tato připomínka je směřována zejména na zastupitele územních veřejnoprávních celků. Je však možné ji vztáhnout např. i na § 12 odst. 1 a § 13.

5. K orgánům příslušným ke správnímu řízení ve věci posouzení střetu zájmů:

1. Na úrovni obce:

Navrhujeme, aby v řízení o střetu zájmů rozhodovala rada té obce, kterou by určil příslušný krajský úřad. Podmínkou by bylo, že obě obce by patřily do územní působnosti jednoho kraje. Odvolacím orgánem by byl krajský úřad. Tento model je využít v novém přestupkovém zákoně. Celý proces by byl uskutečňován v přenesené působnosti.

2. Na úrovni kraje:

Navrhujeme, aby o střetu zájmů rozhodovala rada toho kraje, který by určilo Ministerstvo spravedlnosti. Odvolacím orgánem by bylo Ministerstvo spravedlnosti. V případě rozhodnutí rady kraje by se jednalo o rozhodnutí v přenesené působnosti. Dále je nutné legislativně-technicky doplnit rady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy.

6. K části šesté, sedmé a osmé:

Navrhujeme upravit celou problematiku týkající se střetu zájmů na úrovni obcí a krajů systematicky pouze v jedné právní normě, tedy v zákoně o střetu zájmů. Domníváme se, že je lepší variantou upravit tuto problematiku pro příslušné veřejné funkcionáře jednotně než ji tříštit do zvláštních právních předpisů (zákona o obcích, krajích a hlavním městě Praze), přičemž poté v těchto zvláštních právních předpisech odkazovat na zvláštní právní předpis (myšleno zákon o střetu zájmů). Sjednocení bude přehlednější, srozumitelnější a logičtější, aplikačně jednodušší.

Výše uvedené připomínky považuje ministerstvo za zásadní.

Připomínky k jednotlivým ustanovením:

K § 2:

k písm. d: Doporučujeme nahradit znění tohoto písmene tímto textem: „člen zastupitelstva vyššího územně samosprávného celku (dále jen „člen zastupitelstva kraje“),

k písm. e): Doporučujeme nahradit znění tohoto písmene tímto textem: „člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy (dále jen „člen zastupitelstva obce“).

K § 3

odst. 1: Upozorňujeme, že definice pomíjí ten fakt, že ke střetu veřejného zájmu může dojít nejen při střetu se zájmem osobním, ale i se zájmem osoby blízké či jiné fyzické nebo právnické osoby, v jejíž prospěch z určitých (nejmenovaných) důvodů veřejný funkcionář jedná. Doporučujeme formulaci definice doplnit tak, že se střet zájmů vztahuje i na osoby blízké.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

odst. 2 písm. c): V případě akceptace obecné připomínky ohledně výjimky u neuvolněných členů zastupitelstev se domníváme, že toto ustanovení by se na tuto skupinu osob nemělo vztahovat. Je zřejmé, že v případě neuvolněného člena zastupitelstva, jehož hlavní činností je podnikání, přičemž předmět jeho podnikání je víceméně spjat s jeho jménem, by bylo dle našeho názoru nelogické, aby kvůli tomu, že se stal neuvolněným členem zastupitelstva, musel tento podnikatel např. odstranit své jméno z názvu firmy apod.

K § 5:

k odst. 2: Doporučujeme doplnit, že oznámení se podává evidenčnímu orgánu. To samé platí i u dalších oznámení.

k odst. 3: Doporučujeme obecně zvážit dikci tohoto ustanovení, viz „politické straně nebo politickému hnutí, za které byl zvolen nebo které zastupuje“. Upozorňujeme, že jednou z atributů výkonu mandátu je jeho reprezentativnost. Poslanci, senátoři i členové zastupitelstev vykonávají svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy, tedy ani příkazy žádné politické strany ani politického hnutí (viz Ústava nebo např. zákon o obcích).

Dále upozorňujeme, že toto ustanovení nebere vůbec v potaz, že veřejný funkcionář může být zvolen i za sdružení nezávislých kandidátů, resp. ne všichni veřejní funkcionáři jsou reprezentanty politických stran a hnutí.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

K § 6:

odst. 1: Upozorňujeme na překlep před slovem „manžel“. Dále se domníváme, že by toto ustanovení mělo být vztaženo na všechny osoby blízké (viz § 116 občanského zákoníku), jak činí i ustanovení § 5.

písm. a): Není jasné, co si představit pod termíny „druh a způsob činnosti“. Doporučujeme spíše stanovit povinnost uvést obchodní firmu, u právnických osob sídlo, u fyzických osob adresu místa trvalého pobytu a místo podnikání, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu, identifikační číslo, předmět podnikání (činnosti) a právní formu právnické osoby.

k písm. c) Je nutno rozlišovat případy, kdy do těchto řídicích nebo kontrolních orgánů byl veřejný funkcionář vyslán státem, obcí nebo krajem jako zřizovatelem této právnické osoby.

Upozorňujeme, že není vůbec brána v potaz situace, kdyby veřejný funkcionář, jeho manžel či druh (družka) byl např. jednatelem podnikající právnické osoby, resp. statutárním orgánem. Ne každý jednatel je členem řídicího orgánu podnikající právnické osoby a i veřejný funkcionář (který je zároveň jednatel) se může dostat do střetu zájmů. Je tedy třeba do tohoto ustanovení zahrnout i statutární zástupce. To samé i v případě § 12 odst. 1 písm. b) a dalších.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

odst. 2: Dále upozorňujeme, že formulace „a pokud takovou činnost...“ je gramaticky vztažena pouze na osobu veřejného funkcionáře, a nikoliv již na manžela či druhu. Doporučujeme tuto formulaci: „a pokud je taková činnost vykonávána již před zahájením výkonu funkce, nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení výkonu funkce“.

K § 7:

Domníváme, že i toto ustanovení by mělo být vztaženo na všechny osoby blízké (viz § 116 občanského zákoníku). To samé i v případě odst. 2.

k odst. 1:

písm. a): Není zřejmé, co se myslí tzv. „skutečnou hodnotou“ (jak se „skutečná hodnota“ bude dokazovat, znaleckým posudkem?).

písm. b) bod 2: Domníváme se, že je třeba stanovit minimální cenu jednotlivé movité věci, která se do souhrnu započítává. Není možné, aby se započítávaly veškeré movité věci, byť i nepatrné hodnoty. Dále je za slovo „kalendářního“ třeba doplnit slovo „roku“.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

Doporučujeme stanovit konkrétně, od kdy se počítá lhůta stanovená v tomto bodu do konce června následujícího roku, neboť navrhované stanovení lhůty by se mohlo vykládat velmi vágně.

K § 8:

Opět se domníváme, že i toto ustanovení by mělo být vztaženo na všechny osoby blízké (viz § 116 občanského zákoníku).

k odst. 1: Doporučujeme stanovit, komu (jakému subjektu) se písemné oznámení podává. Znovu upozorňujeme na překlep před slovem „manžel“.

K odst. 1 písm. a): Není jasné, proč se mají uvádět jen takové příjmy nebo jiné majetkové výhody, které jsou základem daně podle zákona o daních z příjmů. V takovém případě nebudou zahrnuty např. některé dary apod., které se do základu daně nezapočítávají. Domníváme se, že by bylo vhodnější vázat oznámení na výši příjmu, hodnotu daru apod. (stanovit její minimální výši). Popřípadě je třeba ustanovení řádně zdůvodnit v důvodové zprávě.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

k odst. 2: Opět upozorňujeme, že není znám počátek lhůty (viz do konce června následujícího roku).

K § 9:

k odst. 1: Není jasné, proč veřejný funkcionář, u kterého došlo ke skončení funkce vzdáním se mandátu, podáním demise atd. (viz toto ustanovení), není povinen učinit oznámení podle § 6 až 8 i po skončení funkce, a proč u ostatních veřejných funkcionářů tato povinnost vzniká. Nevyplyvá to ani z důvodové zprávy. Je třeba doplnit.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

Doporučujeme slova „ve stanovených termínech“ nahradit slovy „v termínech stanovených v těchto ustanoveních“. Dále se domníváme, že slovo „nejméně“ by mělo být nahrazeno slovem „nejpozději“.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

k odst. 2: V případě, že bude vyhověno naší připomínce ohledně osob blízkých, je třeba upravit i toto ustanovení.

K § 10:

k odst. 4: Doporučujeme stanovit okamžik počátku běhu 30 denní lhůty. Dále navrhuje stanovit, že evidenční orgán odpoví písemnou formou. Je otázkou, zda skutečnost stanovená v první větě tohoto ustanovení není samozřejmá, a zda by nestačilo pouze stanovit, že evidenční orgán je povinen reagovat na podněty do 30 dnů od jejich doručení.

k odst. 5: Domníváme se, že pokud písemná žádost či sdělení dle odst. 4 budou muset obsahovat údaje zde uvedené, lze předpokládat, že příliš mnoho sdělení evidenčnímu orgánu zasláno nebude. Ačkoliv anonymní oznámení nekorespondují se základními morálními pravidly, je pravdou, že např. Policie ČR, finanční úřady či celní úřady pracují i na základě anonymních oznámení. Je zřejmé, že bude minimum těch, jestli vůbec někdo, kdo v příslušném oznámení či žádosti budou chtít uvádět datum narození a své bydliště. Dále je otázkou, zda je opravdu třeba v případě elektronického podání požadovat zaručený elektronický podpis. Evidenční orgán by měl reagovat na jakýkoliv podnět. Navrhujeme celé toto ustanovení vypustit. Kromě toho je požadovaný údaj o bydlišti zavádějící a měl by být nahrazen údajem o adrese místa trvalého pobytu, popř. bydliště v cizině. To platí i pro ostatní ustanovení, ve kterých se vyskytuje pojem „bydliště“.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

k odst. 6: Domníváme se, že registr, resp. jeho neveřejná část je veden z důvodu veřejného zájmu, a nikoliv že je veden pro členy příslušného orgánu. Dále není zřejmé, jak si vykládat ustanovení odst. 6, část věty za středníkem, podle které ustanovení odstavců 3 až 5 platí pro tyto případy obdobně. Znamená to, že i příslušní veřejní funkcionáři budou moci nahlížet do neveřejné části registru pouze na základě písemné žádosti či budou moci sdělit evidenčnímu orgánu, že některý „kolega“ uvedl v oznámení nepravdu, a ještě v tomto svém oznámení uvedou své bydliště a datum narození? Doporučujeme upravit vhodněji.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

k odst. 7: Není zřejmé, co znamená formulace „poskytnou na jeho žádost orgánu“, resp. není jasné, na čí žádost evidenční orgán má vlastně povinnost tyto údaje poskytnout, na žádost orgánu, či na „jeho žádost“? (to lze vykládat i na žádost příslušného veřejného funkcionáře, což je nelogické“).

K § 11:

odst. 2 písm. c): Toto ustanovení stanoví, že oznámení se uchovávají po dobu, po kterou příslušná osoba vykonává některou z funkcí uvedenou v § 2. Z tohoto vyplývá,

že není zohledněna možnost pokračování v řízení i po odchodu veřejného funkcionáře z funkce (viz § 17 odst. 2 návrhu). V takovém případě by bylo vhodné uchovávat oznámení až do skončení řízení. Navrhujeme ustanovení v tomto smyslu upravit.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

odst. 2 písm. d): Z textu není jasné, jakým způsobem bude prováděno „dohlížení nad úplností údajů, které jsou součástí oznámení“, a případné vyžadování jejich doplnění. Není jasné, zda bude evidenční orgán oprávněn nahlížet do evidencí, zjišťovat od finančních orgánů apod. Doporučujeme doplnit.

odst. 2 písm. e): Je třeba stanovit, kdy má evidenční orgán povinnost postoupit sdělení podle § 10 odst. 4.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

odst. 3:

Navrhujeme porušení povinnosti mlčenlivosti koncipovat jako přestupek. Bez stanovení sankce je toto ustanovení imperfektní. Tato připomínka platí i pro § 17 odst. 3.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

K § 12:

Upozorňujeme, že podle služebního zákona, který by měl nabýt účinnosti k 1. 1. 2005, budou vedoucí ústředních orgánů státní správy (s výjimkou vedoucího Úřadu vlády ČR) státními zaměstnanci ve služebním poměru. V důsledku tohoto se na ně bude vztahovat § 65 služebního zákona, obsahující téměř stejná ustanovení jako § 12 návrhu. Upozorňujeme proto na možnost vzniku duplicitní úpravy, která by byla nežádoucí. Doporučujeme to v návrhu zohlednit.

K § 13 odst. 3:

Upozorňujeme na rozpor tohoto ustanovení s čl. 22 Ústavy. Porušením povinnosti stanovené v odst. 2 dojde k samotnému zániku mandátu.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

K § 16:

Domníváme se, že stanovení okruhu subjektů, které mohou podat návrh na zahájení řízení, není stanoven příliš efektivně. Například vůči členu zastupitelstva obce jsou oprávněni podat návrh opět pouze členové zastupitelstva obce. Není jasné, proč by návrh nemohli podat například i členové zastupitelstva kraje.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

K § 17 odst. 1:

Ustanovení hovoří o součinnosti příslušných státních orgánů při přezkoumávání přesnosti, pravdivosti a úplnosti údajů uvedených o oznámení. Domníváme se, že tyto orgány by měly být blíže specifikovány (například odkazem na příslušné zákony), aby nebylo pochyb o tom, kdo a na základě čeho bude povinen poskytovat evidenčnímu orgánu součinnost.

K § 18 odst. 4:

Upozorňujeme, že by zde mělo být odkázáno na § 15 odst. 1 písm. a) a b) (nikoli na § 16 odst. 1 písm. a) a b)).

K § 19 k odst. 1:

Doporučujeme nezavádět tento typ legislativní zkratky, a to z důvodu neplnění základní funkce, jakou by legislativní zkratka plnit měla.

Není zřejmé, co se myslí tzv. „veřejným vyhlášením“ (ve sdělovacích prostředcích?, v úvodu určitého jednání?). Je třeba konkretizovat, jakým způsobem by veřejné vyhlášení mělo fungovat. Upozorňujeme, že zatímco zasedání zastupitelstva kraje nebo obce jsou zasedáními veřejnými, zasedání vlády jsou neveřejná. Tuto skutečnost je třeba vzít v potaz a jednotně ji upravit.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

K § 20:

odst. 1 písm. a): Vzhledem k tomu, že pokuta má být ukládána v rámci správního rozhodnutí, nelze stanovit, že pokutu lze uložit opakovaně, jelikož se nejedná o pořádkovou pokutu. Ustanovení o pokutách je třeba sjednotit s koncepcí správního trestání.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

odst. 1 písm. b): V sankčních ustanoveních není možné používat demonstrativní výčet (viz slovo „zejména“). Dále není přesně rozlišeno, ve kterých případech může být uložena pokuta do 50 000 a ve kterých do 200 000.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

K § 21:

odst. 1: Doporučujeme vypustit slova „příslušná“. Správní řád bude užíván v celém svém celku, a nikoliv pouze některá jeho „příslušná“ ustanovení.

odst. 3: Navrhujeme celé ustanovení odst. 3 vypustit. Pro stanovení takovéto povinnosti státu není důvod. Není zřejmé, z jakého důvodu by měl stát hradit náklady v případě řízení týkajícího se obcí a krajů.

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.

K § 23:

Upozorňujeme, že se jedná o přechodné ustanovení, a nikoliv o přechodná ustanovení.

K § 27 a § 28:

Mandátovým a imunitním výborům parlamentních komor jako orgánům moci zákonodárné nelze zakládat působnost k projednávání správních deliktů, tedy působnost správních orgánů, neboť je to jednak v rozporu se zásadami dělby moci a jednak nepřímou novelou zákonů o jednacích řádech komor, které neupravují odvolací řízení proti správními rozhodnutí výboru (upraveno je doposud jen řízení disciplinární).

Tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní.