

Oddělení vnější legislativy
zde

Návrh zákona o střetu zájmů, o kontrole majetku nabytého za dobu výkonu funkce, o neslučitelnosti některých funkcí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o střetu zájmů)

K žádosti o stanovisko ze dne 3. května 2005 ve výše uvedené věci uvádíme jako stanovisko oddělení civilně-správní legislativy následující:

Obecně k celému předloženému materiálu uplatňujeme následující připomínky:

1. Úvodem je třeba poznamenat, že nepovažujeme za vhodné provádět po ukončeném meziresortním připomínkovém řízení pozměňovací návrhy takového rázu, které mění zásadním způsobem charakter celého zákona, nehledě na to, že vzhledem k chybějícímu odůvodnění není z těchto zásadních změn často vůbec jasné, proč jsou prováděny.
2. Již dříve jsme k problematice osobní působnosti zákona o střetu zájmů uváděli, že jsme toho názoru, že by měla být znovu zvážena s ohledem na to, že by veřejní funkcionáři mohli tento zákon v mnoha případech poměrně jednoduše obcházet tím, že by své příjmy, dary a další majetkové hodnoty nabývali prostřednictvím dalších osob. Tyto další osoby, kterých by se některé varianty tohoto zákona poměrně zásadním způsobem dotýkaly, by však měly být vymezeny jednoznačně a nikoli odkazem na osoby blízké podle dalších právních předpisů. Například okruh osob blízkých podle § 116 občanského zákoníku není jednoznačný, a nelze jednoznačně konstatovat, kdo všechno by mohl být vůči veřejnému funkcionáři „jinou osobou v poměru rodinném nebo obdobném, jestliže by její újmu důvodně pociťoval jako újmu vlastní“. Vzhledem k tomu, že zákon sám osoby blízké nevymezuje, není vůbec jasné, podle kterého předpisu by měly být tyto osoby blízké posuzovány. Vzhledem k tomu, že poznámka pod čarou (odkazující na občanský zákoník) není součástí právního předpisu, nelze jednoznačně říci, že se použije (nejednoznačná) definice osoby blízkých podle občanského zákoníku. Osoby blízké definuje například také (a jiným způsobem) § 24 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Přesnější by proto bylo, kdyby se tento zákon vztahoval na jasně vymezenou skupinu osob, jako je například manžel, děti, rodiče, sourozenci a druh, což je skupina osob, kterou zahrnuje zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, podle § 4 do oznámení o osobním prospěchu. Za dostatečné by bylo možné považovat zřejmě i to, pokud by se tento zákon vztahoval jen na děti, manžela/manželku, druha/družku. Pouze s odkazem na osoby blízké v navržené podobě proto souhlasit nemůžeme.
3. Za nekoncepční považujeme rozšíření působnosti tohoto návrhu zákona na další vybrané osoby, které nejsou veřejnými funkcionáři a kterých by se neměl zákon o střetu zájmů týkat.

4. Nepovažujeme za správné používat v souvislosti s veřejnými funkcionáři pojem „disciplinární odpovědnosti“ a „disciplinárního řízení“, který by se měl týkat služebního poměru.

K jednotlivým paragrafům:

K § 1:

K písmenu b): Přikláníme se k variantě číslo I, která je podle našeho názoru pro účely tohoto zákona dostatečná.

K písmenu c): Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 3 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

K § 3:

Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 3 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

Výčet v § 3 je formulován nepřesně a pojmy jako například „zaměstnanec ve správním úřadě státu“ nebo v odst. 2 „náměstek představeného správních úřadů“, „zaměstnanec ve státní příspěvkové organizaci“, „člen orgánu správního úřadu státu“ by bylo potřeba upravit a stanovit jasně nejen to, kde je zaměstnanec zařazen, ale také to, o jakého (čího) zaměstnance se jedná.

Vzhledem k chybějícímu odůvodnění nově navržené právní úpravy není jasné, proč například pouze v případě ee) se má zákon vztahovat také na zástupce ředitele příslušného fondu a jiných případech nikoli, což považujeme za nesystémové.

Za nelogické spojení považujeme v § 3 odst. 2 pojem „místo nejvyššího představeného správního úřadu“ ve spojitosti s osobou uvedenou v odst. 1 písmeně b) „příslušník bezpečnostního sboru a ozbrojených sil“, protože v těchto případech se nedá hovořit o správním úřadě. Obdobné je to v případě písmene c), a to nejen ve vztahu k „zaměstnanci obce zařazenému do obecní policie“, ale také k úředníkovi územně samosprávného celku“, protože územní samosprávný celek ani jeho orgán nelze s ohledem na čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR za správní úřad považovat.

Za zcela nejednoznačné lze považovat rovněž formulace „podílí se na přípravě a realizaci veřejných zakázek“, „rozhoduje ve správním řízení v záležitostech stanovených nařízením vlády“ nebo „podílí se na vedení trestního stíhání“.

Osobní působnost zákona musí být stanovena jasně a jednoznačně a nikoli formulací, kterou je možné vykládat různými způsoby. Působnost není možné stanovit ani odkazem na nařízení vlády. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 4:

Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 2 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

K § 6:

Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 2 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

K § 7:

Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 2 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

K § 8:

Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 2 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

Za nejednoznačné je možné považovat ve variantě 4 také ustanovení § 8 odst. 2, protože „majetek, který veřejný funkcionář užívá“ by mohl být vykládán různě.

K § 9:

Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 2 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

K § 10:

Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 2 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

K § 11:

V tomto paragrafu se přikláníme k variantě číslo I.

K odst. 1 (Varianty 2 a 4): Domníváme se, že z logiky věci by měla být i současná formulace § 11 odst. 1 návrhu zákon o střetu zájmů vykládána tak, že registr vede údaje ve vztahu ke konkrétním veřejným funkcionářům. Navržená formulace je proto nadbytečná.

K odst. 2 (Varianty 2): Upozorňujeme na to, že vedení registru centrálně bylo navrhováno Ministerstvem vnitra již několikrát, ale návrh akceptován nebyl. Vzhledem k tomu, že se předmět registru Ministerstva vnitra netýká, nejsou žádné věcné důvody, aby jej vedlo Ministerstvo vnitra. S vedením registru Ministerstvem vnitra nesouhlasíme. Registr by mělo vést buď Ministerstvo spravedlnosti, které je gestorem připravovaného návrhu zákona o střetu zájmů, nebo vzhledem k majetkové povaze tohoto registru Ministerstvo financí. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 12:

V tomto paragrafu se přikláníme k variantě číslo I. Nemůžeme totiž souhlasit s dělením registru na veřejnou a neveřejnou část podle osob blízkých.

K § 14:

K odst. 2: Za nelogické považujeme to, že by uvolněný člen zastupitelstva kraje nebo obce nesměl zastupovat kraj resp. obec v řídicích, dozorcích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj resp. obec nemá podíl nebo hlasovací práva přesahující 10 %, kdy je faktická možnost střetu zájmů minimální a kraj resp. obec by se tak musela místo neplacených zastupitelů nechat zastupovat např. placeným managerem. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 19:

Vzhledem k tomu, co jsme uvedli v bodu 2 obecných připomínek se přikláníme k variantě číslo I.

K § 20:

Za nadbytečné považujeme opakovat záležitosti týkající se správního řízení, protože zákon č. 500/2004 Sb. nebo jeho jednotlivá ustanovení se (s účinností od 1. ledna 2006) podle jeho § 1 odst. 2 použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jednoznačně jiný postup.

K § 22:

K odst.3: Podle § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. musí být obsah úřední desky každého správního orgánu zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

K § 24:

Ustanovení nového správního řádu je potřeba použít vždy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

K § 25 a 26:

V tomto paragrafu se přikláníme k variantě číslo I.

Domníváme se, že ustanovení § 25 a 26 patří do daňových předpisů a věcně přímo nesouvisí se zákonem o střetu zájmů..

K § 25 odst. 3 (Varianty 2 a 3): S formulací tohoto odstavce zásadně nesouhlasíme. Pokud by se měl návrh zákona z hlediska své osobní působnosti týkat pouze veřejných funkcionářů, není systémové vztahovat tuto povinnost také na manžela/manželku veřejného funkcionáře a stanovit jim povinnost podat přiznání k majetku.

K § 25 odst. 3 (Varianty 4): „Majetek, který povinná osoba užívá,“ není vyjádřen jednoznačně.

K § 25 odst. 5 (Varianty 2): Není tedy jasné, kterému finančnímu úřadu by měla být tato přiznání podávána, jestli tomu, který působí v sídle kraje, kde má veřejný funkcionář trvalý pobyt, kde tuto veřejnou funkci vykonává, nebo jinému. Z návrhu není jasné ani to, proč by měla být tato přiznání podávána právě finančnímu úřadu v sídle kraje.

K § 26 odst. 1 (Varianty 2, 3 a 4): Nesouhlasíme s tím, že by měl veřejný funkcionář prokazovat nabytí vlastnictví v době tří let přede dnem podání přiznání k majetku. Protože takovou povinnost dříve neměl, nelze po něm spravedlivě požadovat, aby si dodatečně opatřil patřičné doklady k prokázání nabytí vlastnictví. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 27:

V tomto paragrafu se vzhledem k výše uvedenému přikláníme k variantě číslo I.

K § 30:

V tomto paragrafu se vzhledem k výše uvedenému přikláníme k variantě číslo I.

K části páté:

K bodu 1: Doporučujeme § 83 odst. 2 zrušit (stejně jako v případě § 34 odst. 3 zákona o krajích a § 51 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze).

Upozorňujeme, že se novelou zákona o obcích nezakládá pravomoc zastupitelstva obce rozhodovat o střetu zájmů tam, kde se rada nevolí. V případech, kdy se rada obce nevolí, považujeme za vhodnější svěřit tuto pravomoc zastupitelstvu a nikoli jediné osobě (starostovi). Proto navrhuje v § 102 odst. 4 doplnit písmeno „q“.

K části sedmé:

K bodu 3: Slova „hlavního města Prahy“ je potřeba nahradit slovy „městské části“, o kterou se v tomto případě jedná.

Mgr. Milan Tauber
vedoucí oddělení