

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 26. ledna 2005 ve výše uvedené věci uvádíme jako stanovisko oddělení civilně-správní legislativy následující:

Obecně k celému předloženému materiálu uplatňujeme následující připomínky:

1. Domníváme se, že zákon by se měl vztahovat pouze na ty členy zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. Návrh zákona sice v případě zastupitelstev obcí (resp. zastupitelstev městských obvodů a městských částí) zvažuje jako jednu z alternativ, aby se zákon týkal pouze uvolněných členů zastupitelstev, návrh ale nepočítá s rozlišování zastupitelů na uvolněné či neuvolněné v případě krajů. Protože neuvolněný člen zastupitelstva 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 jeho funkce. Domníváme se rovněž, že nerozlišení členů zastupitelstev na uvolněné a neuvolněné by mohlo být kontraproduktivní, vzhledem k tomu, že by pro schopné lidi (např. úspěšné podnikatele), kteří se nechtějí vzdát své hlavní činnosti mohlo být omezení stanovené tímto zákonem (tzn. zveřejňování svých majetkových poměrů) velmi demotivační, a je otázkou, zda by se tímto neuzavřela územní veřejná správa lidem schopným, kteří ale nejsou ochotni vzdát se své hlavní činnosti, ve které jsou úspěšní. **Tato připomínka je zásadní.**
2. Jsme toho názoru, že je třeba znovu zvážit osobní rozsah tohoto zákona, co se týká osob blízkých (respektive určité skupiny osob blízkých) veřejných funkcionářů, protože veřejní funkcionáři by mohli tento zákon v mnoha případech poměrně jednoduše obcházet tím, že by své příjmy, dary a další majetkové hodnoty nabývali prostřednictvím těchto osob. Vzhledem k nejednoznačné definici osob blízkých podle § 116 občanského zákoníku, ze které nemusí být výčet těchto osob vždy jednoznačný, bychom považovali za dostatečné také to, pokud by se tento zákon měl vztahovat na určitou 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, druhu/družku.
3. V otázce vedení registru zastáváme názor, že registr by měl být veden centrálně, například na portálu veřejné správy. Argument uvedený předkladatelem v „Předkládací zprávě“, že „zavedení centrálního registru by znamenalo zvýšené nároky na prostředky ze státního rozpočtu a na pracovní síly“ tento problém neřeší, jen ho přesunuje na jiné subjekty (územní samosprávné celky). Rovněž argument předkladatele, že dohoda mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem spravedlnosti

není možná, aniž by předkládací zpráva uváděla důvody proč, nepovažujeme za dostatečný.

4. Poznámky pod čarou nejsou vždy v aktuálním znění. Například v poznámce č. 2 je § 32 krajského zřízení uveden pouze ve znění zákona č. 231/2002 Sb., a přitom byl tento paragraf ještě několikrát novelizován. Stejně u poznámky pod čarou č. 3, 9 a 10. U poznámky pod čarou č. 7 je třeba k zákonu č. 227/2000 Sb. uvést „ve znění pozdějších předpisů“.
5. Slova „územně samosprávného celku“ doporučujeme s ohledem na čl. 99 Ústavy nebo ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, nahradit slovy „územního samosprávného celku“.
6. Doporučujeme v některých paragrafech (viz k jednotlivým paragrafům) jasně zohlednit vazbu na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

K jednotlivým paragrafům návrhu zákona uplatňujeme následující připomínky:

K § 2:

k písm d) a e): Vzhledem k tomu, co jsme uvedli k bodu 1 obecných připomínek, by se měl zákon o střetu zájmů vztahovat pouze na ty členy zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. Do písm. d) proto navrhuje doplnit za slova „samosprávného celku“ čárku a slova: „který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn“ a v písm. e) navrhuje přijmout alternativu II. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 3:

Na zvážení dáváme nezbytnost zavádění definice střetu zájmů a doplnění jasného vymezení sankcí k povinnostem podle odst. 2.

k odst. 2 písm. c): Na zvážení dáváme, zda by se omezení podle tohoto písmene mělo vztahovat pouze na uvedení jména popř. vyobrazení „za úplatu“, protože skutečnost, jestli to bylo skutečně za úplatu, by se jen velmi těžko prokazovala.

K § 5:

K odst. 1: Slova „obecně zřejmý“ na konci odstavce jsou nejednoznačná, a proto by měla být blíže vymezena.

K odst. 2. Skutečnost, že oznámení podle tohoto odstavce je vždy součástí zápisu z jednání, je nepřímou novelou § 95 odst. 1 obecního zřízení, který stanoví náležitosti a obsah zápisu o průběhu zasedání zastupitelstva obce.

K § 6:

Slova „přesně, úplně a pravdivě“ doporučujeme vypustit jako nadbytečná.

k odst. 1 písm. a) doporučujeme před slova „této činnosti“ doplnit slova „podnikání nebo“.

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

k odst. 1 písm. d): Slovo „vztahu“ doporučujeme nahradit slovem „poměru“. Doporučujeme dále vypustit slova „výdělečně činný“, protože na střet zájmů může mít vliv jakýkoli pracovní nebo služební poměr.

K § 7:

Slova „přesně, úplně a pravdivě“ doporučujeme vypustit jako nadbytečná.

k odst. 1 písm b): Doporučujeme za slovem „vlastnická“ doplnit slovo „práva“.

K § 9:

k odst. 1: Doporučujeme slova „ve stanovených termínech“ nahradit slovy „v termínech stanovených v §§ ...“ s uvedením příslušných odkazů.

k odst. 2: Ustanovení tohoto odstavce doporučujeme vypustit, protože za dostatečné považuje ustanovení občanského zákoníku o tom, že za písemné podání je možné považovati také podání podané elektronickými prostředky. Elektronický podpis zde, podle nás, není nezbytný.

K § 10:

k odst. 2: Doporučujeme při nahlížení do registru zohlednit ochranu osobních údajů, protože podle tohoto návrhu by mohl každý nahlížet do všech údajů o každém.

k odst. 4: Slova „je povinen poskytnout“ doporučujeme nahradit slovy „poskytne“.

k odst. 5: Ustanovení věty první neodpovídá znění odstavce 2, podle které mohou být údaje vedené v registru použity také jako zajímavý zdroj informací pro každého. Větu druhou doporučujeme vypustit, protože v této podobě nemá normativní charakter.

K § 11:

-viz obecná připomínka č. 3. V případě, že by nebyl zaveden centrální registr, doporučujeme nedávat tuto kompetenci kontrolním výborům, neboť ty jsou jen poradním orgánem bez administrativního zázemí, které jim zajišťuje obecní úřad (§ 109 odst. 3 písm. a) bod 2 obecního zřízení) resp. krajský úřad. Doporučujeme proto pověřit vedením registru v rámci obcí přímo obecní resp. krajský úřad.

k odst. 1 písm. a) a b): Nepovažujeme za nezbytné, a proto ani nedoporučujeme, zavádět legislativní zkratku „Senát“ a legislativní zkratku „Poslanecká sněmovna“.

k odst. 3: Doporučujeme doplnit sankci za porušení povinnosti mlčenlivosti.

K § 12:

k odst. 1: V písm. c) doporučujeme slovo „vztahu“ nahradit slovem „poměru“. Doporučujeme dále vypustit slova „výdělečně činný“, protože na střet zájmů může mít vliv jakýkoli pracovní nebo služební poměr.

K § 13:

Ustanovení tohoto odstavce doporučujeme upravit, protože formulace, že členovi zastupitelstva nenáleží odměna, vypadá vedle zákazu obec nebo kraj zastupovat nelogicky. Navíc není zdůvodněno, proč nesmí člen zastupitelstva zastupovat obec/kraj v podnikajících právnických osobách, kde má obec/kraj většinový podíl a v ostatních ano. Doporučujeme stanovit, že člen zastupitelstva zastupovat může, ale nenáleží mu odměna, protože jinak by nebylo jasné, kdo by obec/kraj zastupoval v podnikajících právnických osobách, kde obec/kraj nemá většinovou účast (ale jen např. 49 %).

K § 15:

V případě územních samosprávných celků navrhujeme, aby rozhodování ve věcech střetu zájmů bylo přeneseno působností, což musí být s ohledem na § 8 obecního zřízení a § 4 krajského zřízení výslovně stanoveno. Dále je nutné legislativně-technicky doplnit jako příslušné orgány k řízení také rady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy.

K § 16:

Domníváme se, že odst. 1 by bylo možné vypustit, protože za dostatečný považuje odst. 2. Z ustanovení odst. 1 není jasné, jak by se mělo postupovat, pokud by evidenční orgán tuto

stanovenou povinnost porušil a návrh nepodal. Doporučujeme v odst. 2 písm. e) snížit počet členů zastupitelstva obce s ohledem na případy malých obcí, které mají například jen 5 zastupitelů.

k odst. 4: V případě vyrozumění o zahájení řízení Poslaneckou sněmovnu a Senát není zřejmé, koho vlastně bude předseda mandátového a imunitního výboru vyrozumívat, zda všechny poslance/senátory nebo například jen předsedu komory.

K § 17:

k odst. 1: Doporučujeme slova „orgánů samosprávy“ ve druhé větě nahradit slovy „územních samosprávných celků“.

k odst. 4: Doporučujeme doplnit sankci za porušení povinnosti mlčenlivosti. Dále doporučujeme jasně vymezit vztah k zákonu č. 500/2004 Sb., který upravuje povinnost mlčenlivosti v § 15 odst. 3.

K § 18:

k odst. 1: Slovo „nejméně“ doporučujeme vypustit jako nadbytečné.

k odst. 3: Doporučujeme jasně vymezit vztah k zákonu č. 500/2004 Sb.

K § 19:

k odst. 1: Doporučujeme slova „předsedy zastupitelstva“ nahradit například slovy „primátora hlavního města Prahy, primátora statutárního města, hejtmána kraje nebo starosty obce“, protože termín „předseda zastupitelstva“ náš právní řád nezná. Doporučujeme jasně vymezit vztah k zákonu č. 500/2004 Sb. v tom smyslu, jestli je právní moc podle tohoto odstavce právní mocí podle správního řádu.

k odst. 2: Na zvážení dáváme otázku stanovení sankce za porušení této povinnosti. Upozorňuje dále na to, že například zastupitelstva obce/kraje zpravidla svou elektronickou adresu nemívají.

k odst. 3: Doporučujeme jasně vymezit vztah k zákonu č. 500/2004 Sb., který problematiku zveřejňování na úřední desce upravuje.

K § 20:

k odst. 1: Upozorňujeme, že § 9 má jen 4 odstavce a při tom tento odstavec odkazuje na § 9 odst. 5.

k odst. 2: Slova „odvolá se na svou funkci“ by měla být blíže specifikována, protože jsou příliš nejednoznačná.

k odst. 6: Doporučujeme místo celních úřadů svěřit tato oprávnění finančním úřadům.

K § 21:

k odst. 1: Doporučujeme nahradit slova „a člena zastupitelstva“ slovy „nebo člena zastupitelstva“. Dále upozorňujeme, že čárka nemá být za slovy „členem rady“ ale až za slovy „územního samosprávného celku“.

k odst. 3: Z návrhu není jasné, kdy bude orgán uvedený v § 15 oprávněn podat návrh a kdy rozhodne sám.

K § 22:

Případy, kdy se použije správní řád by měly být vymezeny přesněji.

Není jasné, jak to bude se soudním přezkumem rozhodnutí orgánů poslanecké sněmovny a senátu, zda se jejich rozhodnutí bude považovat za rozhodnutí vydaná jiným orgánem podle

§ 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a bude tedy proti nim možnost podat žalobu ve správním soudnictví. **Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

K části třetí:

Domníváme se, že zavedením disciplinárního řízení i proti členovi vlády nebo vedoucímu jiného ústředního orgánu státní správy, který není poslancem, je překročením působnosti mandátového a imunitního výboru, do které by měli spadat jen poslanci.

K části páté:

Upozorňujeme, že v úvodní větě nejsou uvedeny všechny novely zákona o obcích.

Vzhledem k tomu, že působnost podle tohoto návrhu zákona vykonávají obce v samostatné působnosti, upozorňujeme, že zavedením nadbytečného a matoucího § 102a zákona o obcích vyvstane interpretační problém, zda se jedná o vyhrazenou pravomoc rady podle § 102 odst. 2 písm. p) zákona o obcích, nebo se jedná o pravomoc, kterou by si mohlo v souladu s § 84 odst. 4 zákona o obcích vyhradit zastupitelstvo. Proto navrhujeme nový § 102a vůbec nezavádět a v § 102 odst. 2 vložit za písm. o) nové písm. p) [a stávající písm. p) označit jako písm. q)], které bude znít: „p) rozhodovat ve věcech střetu zájmů u členů zastupitelstva obce podle zvláštního zákona“. **Tato připomínka je zásadní.**

Dále upozorňujeme, že se novelou zákona o obcích nezakládá pravomoc zastupitelstva obce rozhodovat o střetu zájmů tam, kde se rada nevolí. Proto v návaznosti na předchozí návrh navrhujeme v § 102 odst. 4 doplnit písmeno „p)“. **Tato připomínka je zásadní.**

K části šesté:

Upozorňujeme, že v úvodní větě nejsou uvedeny všechny novely zákona o krajích, navíc pod č. 404/2002 Sb. nebyl vyhlášen zákon, ale nález Ústavního soudu.

Vzhledem k tomu, že působnost podle tohoto návrhu zákona vykonávají kraje v samostatné působnosti, upozorňujeme, že pravomoc rady, kterou zavádí § 59a zákona o krajích by si mohlo v souladu s § 37 zákona o krajích vyhradit zastupitelstvo. Proto navrhujeme v § 59 odst. 1 vložit nové písm. n), které zní: „n) rozhodovat ve věcech střetu zájmů u členů zastupitelstva kraje podle zvláštního zákona“. **Tato připomínka je zásadní.**

K části sedmé:

Upozorňujeme, že v úvodní větě nejsou uvedeny všechny novely zákona o hlavním městě Praze.

Vzhledem k tomu, že působnost podle tohoto návrhu zákona vykonává hl. m. Praha v samostatné působnosti, upozorňujeme, že zavedením nadbytečného a matoucího § 71a zákona o hl. m. Praze vyvstane interpretační problém, zda se jedná o vyhrazenou pravomoc rady podle § 68 odst. 2 písm. k) zákona o hl. m. Praze, nebo se jedná o pravomoc, kterou by si mohlo v souladu s § 59 odst. 4 zákona o hl. m. Praze vyhradit zastupitelstvo. Proto doporučujeme nový § 71a nezavádět. Problematika tak bude pokryta stávajícím ustanovením § 68 odst. 2 písm. k) zákona o hl. m. Praze. **Tato připomínka je zásadní.**

Dále upozorňujeme, že v souvislosti s přijetím zákona o střetu zájmů je třeba novelizovat i ta ustanovení zákona o hl. m. Praze, která upravují pravomoc orgánů městských částí. Konkrétně je nutné v § 94 odst. 2 doplnit nové písm. i), které zní: „i) rozhodovat ve věcech střetu zájmů u členů zastupitelstva městské části podle zvláštního zákona“. **Tato připomínka je zásadní.**

Mgr. Petra Linková
vedoucí oddělení

Zpracoval: Mgr. Luboš Jemelka, tel.: 832312