Zákony pro lidi - Monitor změn (zdroj: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180121)

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

1. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Předkládaná novela primárně reaguje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020, kterým byl s odkladem vykonatelnosti ke dni 31. 12. 2020 zrušen § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Hlavní navrhovanou změnou je proto zakotvení výslovného požadavku předchozí žádosti o nahlížení do Centrálního registru oznámení (dále také „registr“ nebo „registr oznámení“) u všech kategorií veřejných funkcionářů, tedy nikoliv pouze u veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, jak je tomu dle současné právní úpravy.

Zrušení předmětných ustanovení, která blíže konkretizovala („stratifikovala“) rozsah nahlížení do Centrálního registru oznámení u jednotlivých kategorií veřejných funkcionářů, odůvodnil Ústavní soud nepřípustným zásahem do práva na soukromí a práva na informační sebeurčení veřejných funkcionářů, který selhal v testu potřebnosti takového zásahu (v rámci širšího testu proporcionality). Podle Ústavního soudu by měl být přístup k údajům z oznámení podmíněn žádostí o nahlížení do Centrálního registru oznámení u všech veřejných funkcionářů. Je nutno zmínit, že Ústavní soud s ohledem na vázanost petitem návrhu zrušil toliko ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c), tedy ustanovení, která vymezují rozsah nahlížení do Centrálního registru oznámení, a nikoliv ustanovení § 13 odst. 3, které zakládá subjektivní právo nahlížet na oznámení evidovaná v Centrálním registru oznámení (a to v případě některých kategorií veřejných funkcionářů i bez předchozí žádosti) a které napadeno nebylo (podrobněji v bodech 106 a 111 citovaného nálezu). Z argumentace Ústavního soudu je však zjevné, že tento shledal protiústavním právě § 13 odst. 3, který je předkládanou novelou upraven tak, aby se závěry nálezu plně korespondoval.

V návaznosti na tuto změnu se navrhuje podrobněji upravit také pravidla pro identifikaci (autentizaci) žadatele o nahlížení, a to s ohledem na potřebu předcházet neoprávněnému nakládání s údaji získanými z oznámení veřejných funkcionářů a dále potřebu předcházet žádostem sledujícím šikanózní cíle.

Rozsah zveřejňovaných údajů u jednotlivých kategorií veřejných funkcionářů zůstává v návrhu zachován ve shodě se současně účinným zněním zákona o střetu zájmů, když je ponecháno děleni podle míry „politické (veřejné) expozice“.

Sekundárně a nesouvisle novela odstraňuje dosavadní legislativní nedůslednost, když výslovně vyjímá z kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. b) člena statutárního orgánu, člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby vykonávající činnost školy nebo školského zařízení. Závěr, že vyjmenované osoby nelze vztahovat pod kategorii veřejných funkcionářů podle citovaného ustanovení již v současnosti plyne ze systematického a historického výkladu zákona o střetu zájmů, novela tuto otázku pouze staví najisto.

Novela také přichází se zúžením osobní působnosti zákona, když z jeho dosahu vyjímá místostarosty obcí vykonávajících přenesenou působnost v základním rozsahu (tzv. jedničkových obcí) a členy rady těchto obcí a obcí s pověřeným obecním úřadem (tzv. dvojkových obcí), v obou případech nebyli-li tito funkcionáři pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

Z hlediska zákazu diskriminace ve smyslu § 1 antidiskriminačního zákona a rovnosti mužů a žen navrhovaná právní úprava nezakládá žádnou nerovnost, neboť mezi veřejnými funkcionáři ani žadateli o přístup do Centrálního registru oznámení nijak nerozlišuje na základě dotčených atributů.

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

Právní úprava primárně zapracovává závěry Ústavního soudu obsažené v nálezu Pl. ÚS 38/17, tedy předně upravuje otázku přístupu k informacím o veřejných funkcionářích, který bude od účinnosti novely podmíněn předchozí žádostí. Výjimkou jsou závěry týkající se osobní působnosti zákona, k níž se Ústavní soud v odkazovaném nálezu vyjadřuje ve smyslu její přiměřenosti a účelnosti.

Ostatních komponentů ústavně garantovaných práv se předložený návrh nijak nedotýká, a proto není s ústavním pořádkem České republiky v rozporu.

3. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy spředpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami

Problematika střetu zájmů veřejných funkcionářů není v primárním ani sekundárním právu Evropské unie uceleně upravena; její dílčí úpravu obsahují pouze specifické odvětvové akty sekundární normotvorby, s nimiž není tento návrh v rozporu.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Problematika střetu zájmů není explicitně upravena mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Z hlediska Úmluvy o ochraně základních práv a svobod lze vysledovat dopad novely na čl. 8, tedy ochranu soukromého a rodinného života, která by však měla být omezením přístupu k informacím o veřejných funkcionářích (předchozí žádostí) posílena.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí a dopady na bezpečnost nebo obranu státu

V kontextu dopadů na státní rozpočet lze v souvislosti s navrhovanou právní úpravou očekávat mírné zvýšení personálních nákladů vážících se k vyřizování žádostí o nahlížení na oznámení veřejných funkcionářů, které plyne ze zásadního (kvalitativního i kvantitativního) rozšíření kategorie veřejných funkcionářů, kterých se tento režim nahlížení týká. Dopady ani na ostatní veřejné rozpočty či na podnikatelské prostředí České republiky se nepředpokládají.

Návrh zákona nemá žádné negativní sociální dopady ani dopady na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

Návrh nemá přímé dopady ani na životní prostředí či bezpečnost nebo obranu státu.

Zákony pro lidi - Monitor změn (zdroj: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180121)

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

Navrhovaná právní úprava přispívá ke zvýšení ochrany soukromí a osobních údajů veřejných funkcionářů, které spočívá v podmínění přístupu do Centrálního registru oznámení předchozí individualizovanou žádostí a vyloučení některých skupin veřejných funkcionářů z dosahu zákona. Navrhovaná právní úprava nemá vliv ani na dostupnost informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, který se na poskytování informací z Centrálního registru oznámení použije toliko subsidiárně, v rozsahu, v jakém toto poskytování není upraveno zákonem o střetu zájmů.

7. Zhodnocení korupčních rizik

Předložený návrh novely zákona relevantně nezvyšuje korupční rizika, neboť přístup veřejnosti k oznámením veřejných funkcionářů zůstává i nadále zachován, jakkoliv bude vázán na předchozí individualizovanou žádost, s výjimkou těch skupin veřejných funkcionářů, které se z dosahu zákona zcela vyjímají.

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

Navrhovanou právní úpravu je nanejvýš žádoucí přijmout v režimu § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby bylo zajištěno nabytí účinnosti dne 1. 1. 2021. Od tohoto data bude vykonatelný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020, který by v praxi bez přijetí navrhované úpravy znamenal znepřístupnění všech v registru evidovaných oznámení veřejnosti (s výjimkou oznámení veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů). Proto se navrhuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky vyslovit souhlas s navrhovanou právní úpravou již v prvním čtení.

Zvláštní část

K čl. I bodu 1 [§ 2 odst. 2 písm. b)]

Jedná se o legislativně technickou úpravu reagující na novelu zákona o střetu zájmů zákonem č. 350/2009 Sb., která do písmene c) tohoto ustanovení doplnila slova „s výjimkou právnických osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení“. Zákonodárce nicméně opomněl tutéž výjimku včlenit také do písmene b), jakkoliv v odůvodnění jednoznačně vyjádřil záměr, aby ředitelé škol a školských zařízení zákonu o střetu zájmů nepodléhali. V současnosti je diskrepance překlenována systematickým výkladem společně s výkladem upřednostňujícím cíl sledovaný zákonodárcem.

K čl. I bodu 2 [§ 2 odst. 1 písm. q)]

Jde o zúžení osobní působnosti zákona o střetu zájmů o vybrané skupiny neuvolněných volených veřejných funkcionářů obcí. Motivací pro tuto změnu jsou zejm. některé praktické problémy v oblasti řádné správy obcí, kde se vysoká administrativní zátěž kladená na dotčené skupiny veřejných funkcionářů nejenom zákonem o střetu zájmů negativně promítá do jejich ochoty kandidovat do volených orgánů obce a podílet se na správě věcí místního významu. Navrhovaná úprava by měla přispět k odstranění tohoto nežádoucího stavu a lepšímu vyvážení

práva na soukromí nositelů veřejných funkcí obecně na straně jedné a práva veřejnosti na informace na straně druhé.

K čl. I bodu 3 (§ 13 odst. 3)

S ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 bude přístup k údajům z oznámení všech veřejných funkcionářů v rozsahu § 14b zákona o střetu zájmů umožněn pouze na základě předchozí žádosti. Odstraňuje se tedy dvojkolejnost právní úpravy, kdy pro veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů platilo, že zákonem stanovené údaje o nich byly zpřístupňovány (prostřednictvím veřejné datové sítě) bez dalšího. Konkrétní rozsah údajů poskytovaných z oznámení zůstane i nadále specifikován v § 14b odst. 1 písm. a) až d), a to shodně, jako je tomu podle současné právní úpravy.

Z důvodu sjednocení podmínek pro zveřejňování údajů evidovaných v registru oznámení pro všechny kategorie veřejných funkcionářů ve výše uvedeném směru novela vypouští bez náhrady ze stávajícího textu ustanovení § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů větu druhou a třetí, které tím ztratí svůj smysl a účel.

K čl. I bodu 4 až 6 [§ 13 odst. 4 písm. a) až c)]

K posílení ochrany soukromí veřejných funkcionářů před možným zneužitím práva veřejnosti nahlížet bezplatně do Centrálního registru oznámení navrhuje novela v § 13 odst. 4 oproti stávající úpravě zakotvit zvýšenou míru identifikace (autentizace) žadatelů o přístup do registru oznámení.

Navrhované znění je formulováno v duchu požadavku Ústavního soudu plynoucího z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, totiž chránit v maximální možné míře soukromou sféru veřejných funkcionářů dotčenou oprávněním veřejnosti do této vstupovat, avšak výhradně za účelem kontroly integrity veřejného zájmu. Jedná se tak o formu ochrany veřejných funkcionářů před nebezpečím zneužití tohoto oprávnění ve smyslu zjednání přístupu pod fiktivní identitou a následného volného nakládání se zpřístupněnými údaji bez rizika (myšleno *de facto*) veřejnoprávního postihu.

Požadavek na zvýšenou míru identifikace (autentizace) žadatelů z řad veřejnosti o nahlížení do Centrálního registru oznámení tak představuje jisté „vyvážení“ povinnosti veřejných funkcionářů strpět zásah do svého soukromí. Míra požadované identifikace (autentizace) pro jednotlivé způsoby podávání žádosti je přitom stanovena tak, aby poskytovala v zásadě shodné (ve vzájemném srovnání) záruky proti zneužití získaných údajů.

K čl. I bodu 7 (§ 13 odst. 8)

Navrhované znění v první řadě reaguje na sjednocení podmínek stanovených pro nahlížení na oznámení veřejných funkcionářů pro všechny kategorie veřejných funkcionářů. Limity nakládání s takto získanými údaji stanovené v tomto ustanovení by se nově neměly týkat pouze veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2, ale všech veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů.

Navrhované znění současně specifikuje, že údaje získané z Centrálního registru oznámení mohou být použity nejenom v případě, že na jejich základě má být zjištěno porušení povinnosti při výkonu funkce podle zákona o střetu zájmů, ale taktéž v případě, že má být zjištěno porušení povinností stanovených jinými právními předpisy, např. z oblasti trestního, pracovního nebo daňového práva. Dosavadní pojetí se jeví z hlediska účelu sledovaného právní úpravou příliš zužujícím a ne příliš smysluplným.

Zákony pro lidi - Monitor změn (zdroj: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180121)

K čl. I bodu 8 (§ 14a odst. 1)

Novela zavádí u veřejného funkcionáře zapisovaného do registru oznámení povinný zápis jeho adresy pro doručování elektronické pošty. Dosavadní rozsah skutečností zapisovaných tzv. podpůrnými orgány do registru zůstává novelou nedotčen. Požadavek na uvedení e-mailové adresy má za cíl primárně zjednodušit a zefektivnit komunikaci mezi veřejným funkcionářem na straně jedné a podpůrným orgánem či správcem Centrálního registru oznámení na straně druhé, včetně zasílání notifikací o existující oznamovací povinnosti a lhůtě pro její splnění s cílem minimalizovat počet případů porušení této povinnosti jednotlivými veřejnými funkcionáři.

K čl. I bodu 9 [§ 14b odst. 1]

Novela (znovu)zavádí znění ustanovení, která byla zrušena nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Jde o stratifikaci rozsahu údajů, které lze u jednotlivých kategorií veřejných funkcionářů na základě žádosti podle § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů z Centrálního registru oznámení získat. Stratifikace odráží význam zastávané veřejné funkce, resp. „politickou (veřejnou) expozici“ skupin dotčených veřejných funkcionářů, a vychází z premisy, že je nutné zachovat nejvyšší míru ochrany soukromí pro nepolitické veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů a volené veřejné funkcionáře obcí a krajů, kteří nebyli pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, a naopak více akcentovat právo veřejnosti na informace v případě více exponovaných veřejných funkcionářů (zejm. poslanců, senátorů a členů vlády).

Je nutné na tomto místě opakovaně zdůraznit, že Ústavní soud předmětná ustanovení nezrušil proto, že by je samotná shledal v rozporu s ústavním pořádkem, nýbrž proto, že ustanovení, které protiústavním shledal (§ 13 odst. 3), zrušit nemohl, neboť nebylo příslušnými návrhy napadeno (Ústavní soud je vázán petitem návrhu). Zrušením § 14b odst. 1 písm. a) až c) tak chtěl Ústavní soud primárně dosáhnout stejného následku, jaký by mělo zrušení § 13 odst. 3, a sice znepřístupnění všech oznámení evidovaných v Centrálním registru oznámení veřejnosti (to by platilo v situaci, pokud by zákonodárce byl nečinný a k datu vykonatelnosti daného nálezu nestanovil nový, ústavně souladný model zpřístupňování informací z registru, jak to činí předkládaný návrh).

Ústavní soud tedy v odkazovaném nálezu nikterak nerozporoval stanovení rozsahu zveřejňovaných údajů v závislosti na „politické (veřejné) expozici“ jednotlivých kategorií veřejných funkcionářů (spíše naopak, k tomu srov. bod 112 nálezu či bod 7 odlišného stanoviska soudkyně Milady Tomkové). Navrhované znění proto vychází ze současně platné a účinné právní úpravy, která byla do zákona o střetu zájmů vložena zákonem č. 112/2018 Sb.

K čl. II (účinnost)

Účinnost navrhované právní úpravy je stanovena tak, aby plynule navazovala na vykonatelnost nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Přístup veřejnosti k údajům evidovaným v Centrálním registru oznámení by tak měl být nepřetržitě zajištěn.

V Praze 21.7.2020

Překladatelé:

Sadovský Pert v. r.

Ožanová Zuzana v. r.

Ratiborský Michal v. r.

Malá Taťána v. r.

Mašek Jiří v. r.

Kovářodáv Věra v. r.

Výborný Marek v. r.

Rozvoral Radek v. r.

Chvojka Jan v. r.

Luzar Leo v. r.