

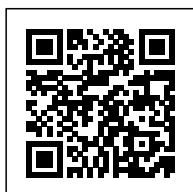


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VIII. volební období

33/0

**Návrh poslanců Věry Kovářové, Víta Rakušana a dalších na vydání
zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění
pozdějších předpisů**



Zástupce předkladatele: Kovářová V. a další
Doručeno poslancům: 13. prosince 2017 v 16:25

N á v r h

ZÁKON

ze dne 2018,

kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 158/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 350/2009 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 503/2012 Sb., zákona č. 131/2015 Sb., zákona č. 190/2016 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 302/2016 Sb., zákona č. 14/2017 Sb. a zákona č. 183/2017 Sb., se mění takto:

1. V § 13 odst. 3 větě první se za slovo „právo“ vkládají slova „na základě žádosti“ a věty druhá a třetí se zrušují.
2. V § 13 odst. 8 se slova „uvedených v § 2 odst. 2“ zrušují.
3. V § 14b odstavec 1 zní:
„(1) Každý může prvním dnem po lhůtě uvedené v § 12 odst. 1, 2 nebo 3 nahlížet do registru oznámení v rozsahu skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) a c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci.“

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Dnem 1. září 2017 nabyl účinnosti zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který vedle řady jiných změn přinesl i novou právní úpravu přístupu k informacím o veřejných funkcionářích. Došlo totiž ke zřízení centrálního registru oznámení, jenž má sloužit jako evidence oznámení a evidence veřejných funkcionářů s povinností podávat oznámení specifikovaná v § 7 (o osobním zájmu, o činnostech, o majetku a o příjmech, darech a závazcích). Zatímco dle předchozí právní úpravy bylo možné do oznámení nahlížet pouze na základě žádosti, a to u příslušných orgánů vedoucích registr oznámení dané skupiny veřejných funkcionářů (např. mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny pro poslance, ministry apod.), po novelizaci je centralizovaný registr oznámení vedený Ministerstvem spravedlnosti ve vztahu k řadě veřejných funkcionářů volně přístupný na internetu. Zároveň došlo i k rozšíření oznamovacích povinností veřejných funkcionářů (například oznámení o majetku se má týkat nejen majetku nabytého v průběhu výkonu funkce, nýbrž i majetku vlastněného ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce).

Přestože byl zákonodárce při zavádění těchto změn veden jistě chvályhodným záměrem dosažení co nejvyšší transparentnosti, dle řady reakcí se již nyní jeví, že výše popsaná kumulace opatření může mít kontraproduktivní důsledky. Zmínit lze např. iniciativu Svazu měst a obcí České republiky¹, v níž se upozorňuje na nepřiměřenost dopadů nové právní úpravy zejména na veřejné funkcionáře v politicky méně exponovaných pozicích, především tzv. neuvolněné radní a starosty. Zapomenout nelze ani možnost zásahu do práv třetích osob, a to zejména do manželských poměrů v rámci společného jmění manželů.

Domníváme se proto, že popisovanou novou právní úpravu je nezbytné posoudit v kontextu čl. 10 Listiny základních práv a svobod, zaručujícího právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a před shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů, stejně jako obdobného práva vyjádřeného v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Za tímto účelem by bylo zapotřebí provést test proporcionality, tedy vyhodnotit, zda je intenzita zásahu do ochrany soukromí přiměřená sledovanému cíli, kterým je zlepšení přehledu o majetkových poměrech veřejných funkcionářů za účelem předcházení či identifikace možného střetu zájmů. Součástí standardního testu proporcionality užívaného Ústavním soudem je *„posouzení zásahu kritériem potřeby, jež sleduje analýzu plurality možných prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu*

¹ Viz <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prohlaseni-zastupcu-obci-a-dso-k-zakonu-o-stretu-zajmu.aspx>.

a jejich subsidiaritu z hlediska omezení ústavou chráněné hodnoty - základního práva nebo veřejného statku. Lze-li sledovaného účelu dosáhnout alternativními prostředky, je pak ústavně konformní ten, jenž danou ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře nejmenší. Sleduje-li prověřovaný zásah ochranu určité z ústavně chráněných hodnot, současně však jinou omezuje, pak třetí hledisko principu proporcionality, jímž je poměrování, představuje metodologii vážení těchto v kolizi stojících ústavních hodnot.“² Jsme přesvědčeni, že v tomto testu by právní úprava zavedená zákonem č. 14/2017 Sb. neobstála. Dovolujeme si v této souvislosti připomenout, že u určitých kategorií veřejných funkcionářů (dle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, jedná se např. vysoké úředníky či management institucí s veřejným prvkem či majetkovou účastí) má být registr oznámení přístupný na základě individualizované žádosti, oznámení soudců jakožto veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 2 písm. f) zákona o střetu zájmů nemají být veřejnosti přístupná vůbec.

Platná právní úprava zřejmě není v přímém rozporu se zákazem diskriminace ve smyslu § 1 antidiskriminačního zákona ani nenarušuje rovnost mužů a žen. Z výše uvedeného však vyplývá, že vyvolává nerovnost mezi veřejnými funkcionáři z hlediska možnosti veřejného přístupu k údajům o jejich osobách a majetku.

2. 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

Platná právní úprava zavedená zákonem č. 14/2017 Sb. se jeví nevyvážená, když oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů jsou dostupná každému prostřednictvím veřejné datové sítě, zatímco oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 až na základě žádosti splňující určité podmínky a oznámení soudců vůbec přístupná nejsou. Důsledky pro první zmíněnou skupinu veřejných funkcionářů jsou nastíněny v předchozí kapitole důvodové zprávy.

V případě zveřejňování informací obsažených v oznámeních podávaných podle § 8 až 11 zákona o střetu zájmu jde o zásah do práva na ochranu soukromí, kdy by v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu mělo být poměřováno, zda není jednomu základnímu právu (právu na informace) dávana neoprávněně přednost před právem druhým (právu na soukromí), přičemž musí být současně šetřeno smyslu a podstaty základních práv. Význam testu proporcionality při střetu práva na ochranu soukromí a ochranu osobních údajů s veřejným zájmem na zveřejnění určitých informací Ústavní soud aktuálně zdůraznil i ve svém nálezu ze dne 17. 10. 2017, spis. zn. IV. ÚS 1378/16 ve věci poskytování informací o platech a odměnách osob pracujících ve veřejné sféře.

² Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2009, spis. zn. IV. ÚS 1554/08.

Dodržení principu proporcionality požaduje i čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. S účinností od 25. května 2018 pak dodržení principu proporcionality bude plynout i z čl. 5 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Způsob shromažďování, zpracovávání a následné uveřejňování osobních údajů veřejných funkcionářů vyjmenovaných v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů v platné právní úpravě přesahuje (s ohledem na sledovaný účel) míru přiměřenosti.

Východiskem pro navrhovanou právní úpravu bylo tedy posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu soukromí, a to při zohlednění účelu zákona o střetu zájmů. Jeho primárním cílem je zajistit transparentnost jednání veřejných funkcionářů, jež se ve své činnosti pravidelně dostávají do situací, kdy v souvislosti s výkonem své funkce rozhodují o významných věcech veřejného zájmu, který se může dostat do rozporu s jejich zájmem individuálním, případně zájmem skupinovým. Cílem právní úpravy střetu zájmů tedy není poskytování informací, které nesouvisejí s tímto účelem, a mohou sloužit toliko k uspokojování zvědavosti či zvidavosti.

Cílem nyní předkládaného návrhu je narovnat narušenou společensky přijatelnou rovnováhu mezi osobním zájmem veřejných funkcionářů a zájmem veřejným, a přispět tak i ke zvýšené ochraně práv třetích osob. Navrhované legislativní řešení spočívá v tom, že do oznámení veřejných funkcionářů bude i nadále každému umožněno nahlížet, avšak na základě žádosti, a to bez ohledu na to, zda jde o veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 či odst. 2 zákona o střetu zájmů. Dojde tak v tomto ohledu k navrácení právní úpravy do podoby před její změnou zákonem č. 14/2017 Sb., neboť před touto novelizací zákon o střetu zájmů ve věci přístupu k jejich oznámením mezi veřejnými funkcionáři nerozlišoval a přístup umožňoval vždy pouze na základě žádosti.

Z hlediska zákazu diskriminace ve smyslu § 1 antidiskriminačního zákona a rovnosti mužů a žen navrhovaná právní úprava nezakládá žádnou nerovnost.

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

Jak bylo nastíněno výše, právní úprava přístupu do registru oznámení zavedená zákonem č. 14/2017 Sb. je vůči veřejným funkcionářům dle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů neproporcionální a ve vztahu k jejich soukromí a soukromí dalších (zejména jim blízkých) osob nedůvodně invazivní. Navrhovaná právní úprava má tedy za cíl odstranit možný rozpor § 13 zákona o střetu zájmů s Listinou základních práv a svobod a souvisejícími ústavními principy. Proto lze předložený návrh považovat za souladný s ústavním pořádkem České republiky.

4. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami

Střet zájmů není v primárním ani sekundárním právu Evropské unie jednotně komplexně upraven. Problematiku střetu zájmů je možno nalézt roztržštěně ve specifických odvětvových úpravách (předpisech), s nimiž není tento návrh v rozporu.

5. 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. Jak bylo zmíněno v 1. kapitole důvodové zprávy, současné řešení přístupu k oznámením některých veřejných funkcionářů se jeví rozporné s právem na respektování rodinného a soukromého života, které je mimo jiné upraveno v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

6. 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 souvislosti s navrhovanou právní úpravou nejsou očekávány přímé finanční dopady na státní rozpočet, neboť možné zvýšení počtu podaných žádostí o přístup do registru oznámení by nemělo být nijak zatěžující. Nepředpokládají se dopady ani na ostatní veřejné rozpočty či na podnikatelské prostředí České republiky.

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

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

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

Navrhovaná právní úprava nepochybně pozitivně přispívá ke zvýšení ochrany soukromí a osobních údajů, kdy dotčenými subjekty jsou nejen samotní veřejní funkcionáři, ale i další osoby, zejména osoby těmto veřejným funkcionářům blízké.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Předložený návrh novely zákona nezvyšuje korupční rizika, neboť přístup veřejnosti k oznámením veřejných funkcionářů zůstává i nadále zachován, dochází pouze k odstranění dvojkolejnosti řešení přístupu do registru oznámení.

Navrhovaný předpis nemá vliv ani na dostupnost informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

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

S ohledem na pravděpodobnou protiústavnost stávajícího znění zákona je nezbytné, aby tato novela nabyla účinnosti co nejdříve. Proto se navrhuje, aby Poslanecká sněmovna v souladu s § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení.

Zvláštní část

K čl. I bodu 1 – k § 13 odst. 3:

Navrhuje se upravit právo veřejnosti nahlížet do registru oznámení v tom směru, aby přístup k detailním osobním údajům veřejných funkcionářů byl podmíněn předchozí individualizovanou žádostí.

K čl. I bodu 2 – k § 13 odst. 8:

V návaznosti na změnu v novelizačním bodě 1 se navrhuje se ochranu informací v registru oznámení rozšířit i na veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. K zúžení aplikovatelnosti tohoto ustanovení pouze na veřejné funkcionáře dle § 2 odst. 2 došlo zákonem č. 14/2017 Sb. v souvislosti se zavedením volného přístupu k oznámením veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 1.

K čl. I bodu 3 – k § 14b odst. 1:

V návaznosti na změny v § 13, kterými dochází k modifikaci režimu přístupu údajům z oznámení u veřejných funkcionářů, jsou obdobné změny navrhovány i v § 14b upravujícím rozsah informací o veřejných funkcionářích, které lze veřejnosti zpřístupnit. I v tomto případě by se měl aplikovat režim, který se nyní vztahuje na veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů.

K čl. II:

Nabytí účinnosti zákona se navrhuje patnáctým dnem po dni jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů. Přejícné ustanovení ve vztahu k dosavadní právní úpravě není zapotřebí.

V Praze dne 12. 12. 2017

Věra Kovářová v. r.

Vít Rakušan v. r.

Jan Farský v. r.

Jana Krutáková v. r.

Petr Pávek v. r.

Petr Gazdík v.r.

Text dotčeného ustanovení zákona o střetu zájmů v platném znění s vyznačením navrhovaných změn

§ 13

Registr oznámení

(1) Zřizuje se registr oznámení jako informační systém veřejné správy¹⁶⁾, jehož správcem je Ministerstvo spravedlnosti, nestanoví-li tento zákon jinak.

(2) V registru oznámení jsou ukládány elektronické dokumenty podávané veřejnými funkcionáři podle § 12 odst. 5, s výjimkou oznámení podávaných soudci, která se ukládají v písemné podobě u Nejvyššího soudu; v oznámení veřejný funkcionář uvede své jméno, popřípadě jména, příjmení, datum a místo narození, právnickou osobu nebo její orgán nebo organizační složku, ve kterých působí, s uvedením funkce, kterou v této právnické osobě nebo jejím orgánu nebo v organizační složce zastává, a údaje požadované podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4.

(3) Každý má právo **na základě žádosti** bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení. ~~Oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 jsou dostupná bez předechozí žádosti. Do oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 je možné nahlížet na základě žádosti.~~

(4) Žádost musí obsahovat v případě fyzické osoby jméno, popřípadě jména, příjmení, datum narození, trvalý pobyt a adresu pro doručování žadatele a v případě právnické osoby obchodní firmu nebo název, identifikační číslo osoby a sídlo, a údaje o fyzické osobě, která jedná v zastoupení právnické osoby, a její oprávnění jednat v zastoupení právnické osoby. Žádost musí dále obsahovat jméno, popřípadě jména a příjmení veřejného funkcionáře, nebo funkci veřejného funkcionáře a právnickou osobu nebo její orgán nebo organizační složku, ve které veřejný funkcionář působí. Žádost lze podat

- a) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb,
- b) elektronicky prostřednictvím elektronické adresy podatelny správce registru oznámení, nebo
- c) elektronicky prostřednictvím datové schránky.

(5) Po ověření žádosti pro umožnění přístupu do registru oznámení udělí správce registru oznámení žadateli uživatelské jméno a přístupové heslo, které bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů ode dne obdržení žádosti, doručí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb do vlastních rukou žadatele, prostřednictvím elektronické pošty nebo prostřednictvím datové schránky žadatele. Uživatelské jméno a přístupové heslo do registru oznámení jsou platné po dobu 6 měsíců ode dne jejich prvního použití. Sdílet třetí osobě uživatelské jméno a přístupové heslo k nahlížení do registru oznámení je zakázáno.

(6) Každý má právo sdělit evidenčnímu orgánu skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v registru oznámení. Evidenční orgán do 30 dnů ode dne obdržení sdělení oznámí tomu, kdo sdělení podal, jak bylo s jeho sdělením naloženo.

(7) Evidenční orgán porovnává údaje uvedené v registru oznámení s údaji uvedenými v jiných informačních systémech v rozsahu stanoveném v § 14c. Pokud se evidenční orgán dozví, že

došlo k jednání, které má znaky správního deliktu podle tohoto zákona, oznámí takovou skutečnost bezodkladně správnímu orgánu příslušnému k projednání správních deliktů podle tohoto zákona.

(8) Veškeré údaje vedené v registru oznámení týkající se veřejných funkcionářů ~~uvedených v § 2 odst. 2~~ mohou být použity a dále zpracovávány pouze za účelem zjištění případného porušení povinností při výkonu funkce veřejného funkcionáře stanovených tímto zákonem.

§ 14b

Rozsah nahlížení do registru oznámení

~~(1) Každý může prvním dnem po lhůtě uvedené v § 12 odst. 1, 2 nebo 3 nahlížet do registru oznámení u veřejných funkcionářů uvedených v~~

~~a) § 2 odst. 1 v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci, nebo~~

~~b) § 2 odst. 2 pouze v rozsahu skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) a c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci.~~

(1) Každý může prvním dnem po lhůtě uvedené v § 12 odst. 1, 2 nebo 3 nahlížet do registru oznámení v rozsahu skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) a c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci.

(2) Oprávnění podle odstavce 1 nahlížet do registru oznámení a získávat z něj údaje se nevztahuje na údaje o veřejných funkcionářích, kteří jsou soudci, státními zástupci nebo příslušníky Policie České republiky nebo Generální inspekce bezpečnostních sborů. Informace obsažené v registru oznámení o těchto veřejných funkcionářích se neposkytují podle zákona upravujícího svobodný přístup k informacím.

(3) Z registru oznámení jsou v rozsahu potřebném pro výkon své působnosti oprávněny získávat informace též

a) orgány příslušné k projednání přestupků podle tohoto zákona,

b) soudy a orgány činné v trestním řízení, nebo

c) zpravodajské služby České republiky.