

Střet zájmů v komunální politice

Jan Nevyjel



Tři problematické oblasti současné úpravy

- Osobní působnost zákona
 - Systémová podjatost v rámci smíšeného modelu veřejné správy
 - Odměňování uvolněných zastupitelů
-

I. Osobní působnost zákona

ve vztahu k veřejným funkcionářům
územních samosprávných celků



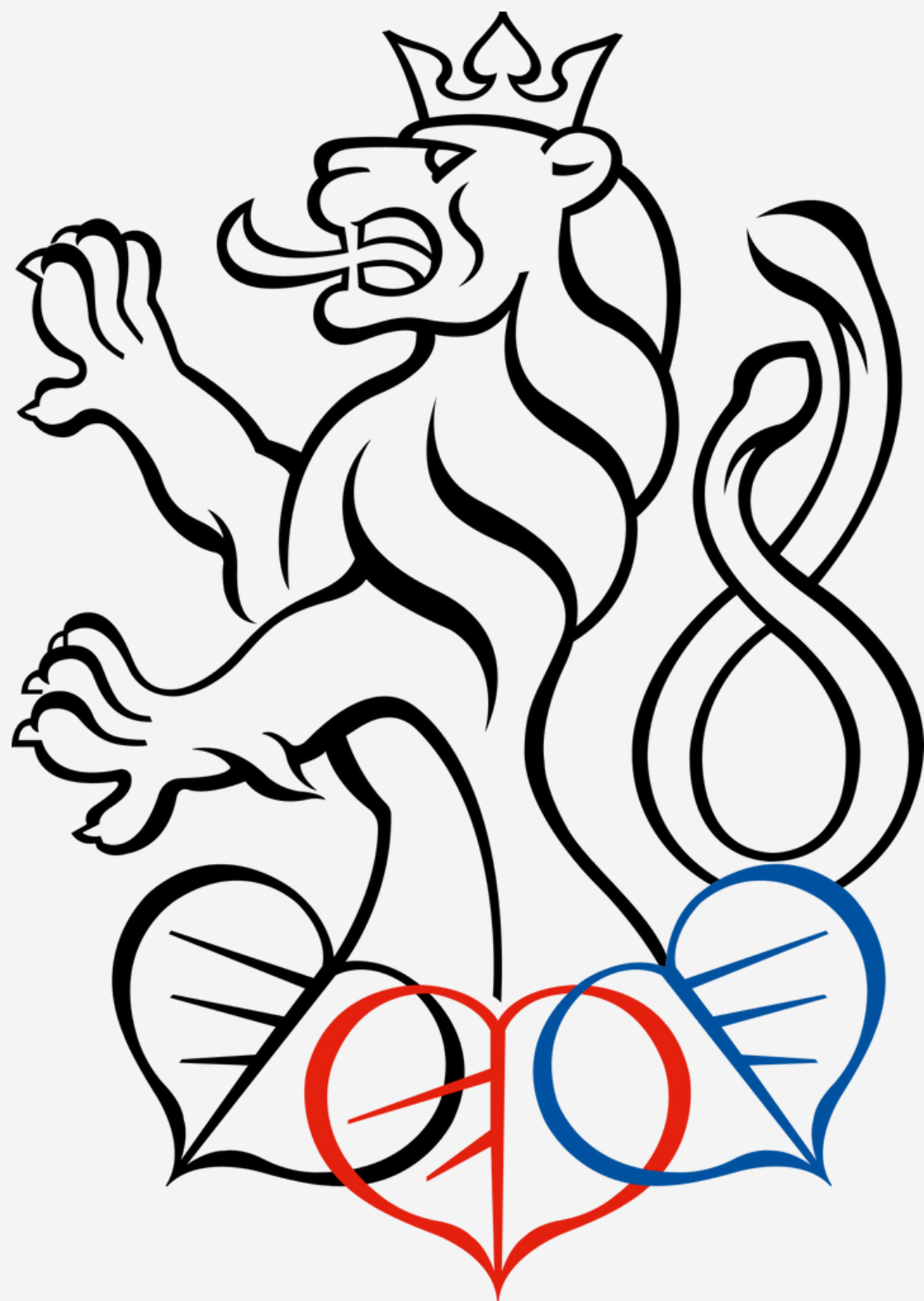


ÚSTAVNÍ
SOUD

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS
38/17 ze dne 11. 2. 2020.

§ 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zrušen
uplynutím dne 31. 12. 2020.

Rozsah nahlížení do registru oznámení



Sněmovní tisk č. 110/0

Novela zákona o střetu zájmů – zákon
č. 180/2022 Sb.

§ 2 odst. 1 před novelou - zákon č. 180/2022 Sb.

o) člen zastupitelstva kraje nebo člen Zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,

p) člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn

q) starosta, místostarosta nebo členové rady obce, kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

§ 2 odst. 1 po novele - zákon č. 180/2022 Sb.

o) člen zastupitelstva kraje nebo člen Zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,

p) člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn

q) starosta obce, místostarosta obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností nebo členové rady obce s rozšířenou působností, kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

Vynětí z působnosti zákona o střetu zájmů

před novelou

po novele

neuvolnění zastupitelé

neuvolnění zastupitelé

místostarostové obcí se základní působností (I.)

členové rady obcí se základní působností (I.)

členové rady obcí s pověřeným úřadem (II.)

Praktické (nezamýšlené?) důsledky změny

- vynětí z obecné prevenční povinnosti předcházet střetu zájmů formulované v § 3 zákona o střetu zájmů
 - vynětí ze všech ostatních povinností včetně povinnosti učinit oznámení o osobním zájmů formulované v § 8 zákona o střetu zájmů
-

Inspirace k budoucí novele

- minimální standard:
 - Veřejní funkcionáři bez rozdílu
 - povinnost předcházet střetu zájmů (§ 3)
 - povinnost učinit oznámení o osobním zájmů (§ 8)
 - možnost deklaratorního rozhodnutí sankčního orgánu o porušení prevenční povinnosti podle § 3
-

II. Systémová podjatost v rámci smíšeného modelu veřejné správy



Smíšený model veřejné správy

- čl. 105 Ústavy: "Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon."
 - obecní úřady x pověřené obecní úřady x obecní úřady obcí s rozšířenou působností
 - samostatná x přenesená působnost
 - politické zájmy x dodržování zákonnosti
-

Smíšený model veřejné správy

- § 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích – rada obce může sama zřizovat a rušit odbory a oddělení obecního úřadu
 - § 68 odst. 2 písm. f) zákona o hl. m. Praze – rada hl. m. Prahy může zřizovat a rušit odbory a oddělení úřadu městské části na návrh ředitele Magistrátu hl. m. Prahy
 - § 69 odst. 2 písm. f) zákona o krajích – ředitel krajského úřadu může sám zřizovat a rušit odbory a oddělení krajského úřadu prostřednictvím organizačního řádu
-

§ 25 zákona o střetu zájmů

- (1) Přestupky podle § 23 odst. 1 projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář pobyt. Přestupky podle § 23 odst. 2 písm. a) a b) projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má fyzická osoba, která byla veřejným funkcionářem, trvalý pobyt.
-

Nedostatky současné úpravy

- § 63 zákona o odpovědnosti za přestupky - vyloučení z projednávání a rozhodování věci
 - § 14 správního řádu - podjatost
-

Judikatura NSS

- Usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č.j. 1 As 89/2010-119

"Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územního samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky."

- disentanční stanovisko soudce JUDr. Jiřího Pally:

"Mám za to, že zaměstnanecký poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku je bez dalšího důvodem pochyb o její nepodjatosti ve věci, v níž má tato úřední osoba v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení o zájmu svého zaměstnavatele."

"Již pouhé zjištění, že orgán územního samosprávného celku má rozhodovat o své vlastní záležitosti úředními osobami, které jsou na něm ekonomicky závislé, se totiž musí dalším účastníkům správního řízení i veřejnosti jevit jako překážka, která znemožňuje či alespoň ztěžuje nestranné a objektivní rozhodnutí ve věci."

Novela správního řádu - zákon č. 176/2018 Sb.

- přijetí nového odstavce 2 v § 14 správního řádu

(1) Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

(2) Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

Nedostatky současné úpravy

Neexistence ustanovení, které by upravovalo střet zájmů mezi veřejným funkcionářem – přestupcem a vedením územního samosprávného celku stejné politické příslušnosti na trajektoriích:

- stát x ORP
 - stát x krajský úřad
 - obce I. a II. typu x ORP
 - obce I. a II. typu x krajský úřad
-

Inspirace k budoucí novele

- svěřením pravomoci rozhodovat o přestupcích podle zákona o střetu zájmů s výjimkou povinnosti učinit oznámení o osobním zájmu podle § 8 nezávislému ústřednímu správnímu úřadu (Úřad pro dohled nad financováním politických stran a hnutí)
 - sněmovní tisk 312
-

III. Odměňování uvolněných zastupitelů



§ 5 odst. 2

Veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. o) a p) (dlouhodobě uvolněný zastupitel kraje/obce), který je krajem, hlavním městem Prahou, obcí, městskou částí nebo městským obvodem územně členěného statutárního města nebo městskou částí hlavního města Prahy určen, aby vykonával funkci člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj, hlavní město Praha, obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města nebo městská část hlavního města Prahy nebo jimi ovládaná právnická osoba má podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna, podíl na zisku nebo jiné plnění, s výjimkou plnění, které veřejný funkcionář obdrží v podobě úhrady pojistného na pojištění odpovědnosti za výkon funkce nebo které obdrží v souvislosti se svou účastí na jednání těchto orgánů v souladu s běžnými zvyklostmi do výše 10000 Kč ročně.

Case study

Vodárenská akciová společnost a.s.



Svaz VKMO, s.r.o.



Svazek vodovodů a kanalizací měst a obcí

Obec uvolněného starosty členem dobrovolného svazku obcí.

Nedostatky současné úpravy

- podmínka určení (formálního aktu) orgánu územního samosprávného celku v praxi umožňuje zákonnou regulaci obcházet
 - konstrukce držení podílu či hlasovacího práva přímo či prostřednictvím ovládané právnické osoby nedopadá na různá řetězení právnických osob
-

Inspirace k budoucí novele

- odstranění požadavku určení jako formálního aktu orgánu územního samosprávného celku
 - nahrazení držení podílu či hlasovacího práva prostřednictvím ovládané právnické osoby konstrukcí skutečného majitele.
-