



Záznam z 8. jednání Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí konaného dne 1. prosince 2015

Přítomni: dle prezenční listiny

Jednání zahájil v 09:36 h Jiří Dienstbier, ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“). Konstatoval, že s ohledem na čl. 3 odst. 2 Jednacího řádu byla při zahájení jednání Rada usnášeníschopná (přítomno bylo 6 členů a 9 náhradníků). Úvodem přivítal přítomné a přednesl navržený program jednání.

Irena Bartoňová Pálková (HK ČR) požádala, zda by mohla z důvodu svého dřívějšího odchodu sdělit stanovisko Hospodářské komory ČR k otázce teritoriality soudních exekutorů, což jí bylo umožněno. Sdělila, že HK ČR je zásadně proti zavedení teritoriality soudních exekutorů, protože by teritorialita uškodila tomu, aby se efektivně vymáhaly pohledávky. Podle analýzy, na základě které byla připravena novela zákona o exekutorech, se ukazuje, že některé exekutorské kanceláře nejen že nemají výsledky, ale jsou nečinné. Podnikatelé by v případě zavedení teritoriality soudních exekutorů museli v každém regionu hledat exekutora, který bude aktivní, přičemž podnikatel by měl mít právo si vybrat takového podnikatele (smluvního partnera), se kterým má např. dobrou zkušenost či s ním má již uzavřenou smlouvu.

Další návrhy nebyly vzneseny, a proto bylo hlasováno o programu, který byl schválen v tomto znění:

1. Úvodní slovo
2. Návrh Akčního plánu boje s korupcí na rok 2016
3. Návrh aktualizace Rámcového rezortního interního protikorupčního programu
4. Návrh Metodiky hodnocení korupčních rizik
5. Závěrečná zpráva vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k prověření způsobu vyšetřování kauzy Opencard
6. Různé

Průběh jednání:

2. Návrh Akčního plánu boje s korupcí na rok 2016

Jan Kněžínek, náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády, zrekapituloval dosavadní vývoj projednávaného návrhu a sdělil nejspornější body, které ještě nejsou vypořádány.

V kapitole „Výkonná a nezávislá exekutiva“ upozornil na problematické návrhy. Z hlediska transparentnosti je problematický bod zveřejňování profesních životopisů představených – bude rozděleno na dvě části: a) zveřejnění údajů bez souhlasu představeného [ve smyslu § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů] a b) ostatní informace (např. výuka na vysoké škole) by mohly být zveřejněny jen se souhlasem představeného. Novela § 88 odst. 5 trestního řádu (odposlechy pouze se souhlasem účastníka odposlouchávané stanice) nebude na základě zásadní připomínky Ministerstva spravedlnosti do Akčního plánu boje s korupcí na rok 2016 (dále též jako „Akční plán“) zařazena. Novely zákonů o územních samosprávných celcích a zákona o úřednících

územních samosprávných celků nebudou na základě zásadní připomínky Ministerstva vnitra v Akčním plánu rovněž zahrnuty.

V kapitole „Transparentnost a otevřený přístup k informacím“ se bude pokračovat v projektu eSbírka a eLegislativa. Návrh novelizovat zákon o svobodném přístupu k informacím požadovaný některými připomínkovými místy nebyl z důvodu nesouhlasu Ministerstva vnitra přijat. Místo návrhu novelizovat zákon o veřejném zdravotním pojištění budou Ministerstvem zdravotnictví realizována některá jiná nelegislativní opatření, která přispějí v boji s korupcí ve zdravotnictví.

Cílem je co nejdříve materiál dokončit a předložit jej k projednání vládě tak, aby mohl být schválen na schůzi, která se bude konat dne 14. prosince 2015.

V diskuzi vystoupil Jan Štern, kterému chybí elementární komunikace a prezentace problematiky vládního boje s korupcí veřejnosti. Domnívá se, že by minimálně jednou za čtvrt roku měla být uspořádána konference, na které by byly sděleny bližší informace o učiněných krocích v posledních měsících, aby se veřejnost dozvěděla, že v boji s korupcí kroky činěny jsou, a to systematicky.

Martin Kameník se dotazoval, jestli rezorty řádně zdůvodnily, proč došlo ke změně jejich postoje, když požadují vyjmutí některých návrhů z Akčního plánu. Zejména se dotazoval na přístup Ministerstva vnitra k novelizaci zákonů o územních samosprávných celcích. Jan Kněžínek sdělil, jaké výhrady Ministerstvo vnitra uplatnilo a proč se předkladatel rozhodl připomínce vyhovět. Pavel Vařeka, ředitel kanceláře 1. náměstka ministra vnitra pro řízení sekce vnitřní bezpečnosti, potvrdil, že je předčasné v brzké době novelizovat zákony o územních samosprávných celcích, zejména s ohledem na přijetí zákona o registru smluv, který územní samosprávné celky poměrně zatíží.

Jiří Dienstbier závěrem rozpravy uvedl, že není navrženo k přijetí žádné usnesení, neboť materiál není dosud zcela dokončen, protože přetrvávají některé dosud nevyřešené rozpory.

Radim Bureš podpořil připomínku Jana Šterna a přednesl návrh v tomto znění: „Rada podporuje princip proaktivnější komunikace s veřejností v otázce systémových změn omezujících korupci, a to alespoň jedenkrát ročně.“ Jiří Dienstbier se dotazoval, zda to má být usnesení přijaté k návrhu Akčního plánu nebo jako samostatné usnesení, neboť považuje za samozřejmé, že přijetí Akčního plánu a posléze vyhodnocení Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015 bude mediálně prezentováno. Návrh byl předložen jako doprovodné usnesení.

➤ **Usnesení č. VIII/1**

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí podporuje princip proaktivnější komunikace s veřejností v otázce systémových změn omezujících korupci, a to alespoň jedenkrát ročně.

Hlasování:

10 PRO: Franěk (náhradník za Pelikána), Pavlík (náhradník za Zemana), Mitáček (náhradník za Murína), Lysák (náhradník za Vilda), Bartoňová Pálková (náhradnice za Dlouhého), Pánková (náhradnice za Haška), Kameník, Soukenka, Štern, Bureš

0 PROTI

5 ZDRŽELO SE: Vyhnánek (náhradník za Babiše), Kramaříková (náhradnice za Bělobrádka), Vařeka (náhradník za Chovance), Jiránek (náhradník za Lukla), Sciskalová

1 NEHLASOVAL: Dienstbier

Usnesení bylo přijato.

3. Návrh aktualizace Rámcového rezortního interního protikorupčního programu

Jan Kněžínek navázal na diskuzi z posledního jednání Rady a sdělil, že i v případě aktualizace Rámcového rezortního interního protikorupčního programu se dosud ještě vypořádávají připomínky vzešlé z mezirezortního připomínkového řízení, které detailně projednávala

Mezirezortní koordinační skupina pro boj s korupcí dne 13. listopadu 2015. Upozornil na některé sporné body, u kterých jsou uplatněné připomínky obdobné těm, které byly uplatněny u Akčního plánu (zveřejňování profesních životopisů, termíny plnění), avšak uvedl, že materiál je výrazně méně problémový než Akční plán. Doplnil, že materiál byl doplněn o přílohu, v níž je vymezen rozsah informací, které se mají zveřejňovat u poradců a poradních orgánů.

V rámci diskuze nikdo nevystoupil.

Jelikož nejsou ještě zcela vypořádány připomínky, nebylo navrhováno přijetí usnesení.

4. Návrh Metodiky hodnocení korupčních rizik

Jan Kněžínek představil materiál, který je praktický a který do značné míry ovlivní normotvorbu – co má tvůrce návrhů právních předpisů hodnotit z pohledu korupčních rizik. Sdělil, že materiál nebude vládě předkládán ke schválení, ale že bude zveřejněn v eKLEPu pro potřebu zpracovatelů návrhů legislativních prací. Metodika hodnocení korupčních rizik obsahuje soubor otázek, na které se má zpracovatel návrhů právních předpisů důkladněji zaměřit z hlediska hodnocení korupčních rizik, a co následně promítnout do důvodové zprávy nebo závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace. Uvedl, že materiál úzce souvisí s právě připravovanou novelizací Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a Legislativních pravidel vlády, které mají být účinné od 1. ledna 2016. Samotná metodika hodnocení korupčních rizik bude mít formálně pouze doporučující povahu. To ale umožní větší flexibilitu a operativně reagovat na zkušenosti z legislativního procesu.

V 10:09 h přišel Miroslav Přidal, náhradník za Annu Šabatovou.

Irena Bartoňová Pálková vznesla dotaz, zda se bude metodika uplatňovat ve všech případech, tj. i když není zpracovávána RIA. Jiří Dienstbier sdělil, že nikoli vždy je vhodné provádět hodnocení rizik, když se jedná např. o technickou novelu.

Ivana Pánková sdělila, že Asociace krajů ČR vznesla podnět k tomu, aby se zlepšilo hodnocení dopadů regulace (RIA), aby bylo jednoznačně definováno, kdy se má RIA zpracovávat, aby byl stanoven počet dní, které na to zpracovatelé mají, apod., protože v mnoha zákonech, které se dotýkají působnosti krajů, není řešen dopad do územních samosprávných celků a není nijak pracováno s identifikovanými problémy (zejména zátěž pro územní samosprávné celky).

Michal Franěk, náměstek ministra spravedlnosti, požádal o sdělení, jaký je vztah této metodiky k současné metodice hodnocení korupčních rizik, kterou musejí předkladatelé již nyní zpracovávat. Jan Kněžínek blíže ozřejmil principy fungování hodnocení korupčních rizik předkládaných materiálů a uvedl, že není smyslem, aby se jednotlivé pasáže opakovaly. Doplnil, že hodnocení korupčních rizik bude jednou z povinných položek, které je třeba vyplnit v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace, a tato metodika je tak podkladem pro jednu z částí Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace.

➤ **Usnesení č. VIII/2**

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje používat při zpracování návrhů právních předpisů Metodiku hodnocení korupčních rizik (CIA).

Hlasování:

17 PRO: Dienstbier, Vyhnánek (náhradník za Babiše), Kramaříková (náhradnice za Bělobrádka), Vařeka (náhradník za Chovance), Franěk (náhradník za Pelikána), Pavlík (náhradník za Zemana), Mitáček (náhradník za Murína), Lysák (náhradník za Vilda), Přidal (náhradník za Šabatovou), Bartoňová Pálková (náhradnice za Dlouhého), Pánková (náhradnice za Haška), Jiránek (náhradník za Lukla), Kameník, Soukenka, Štern, Sciskalová, Bureš

0 PROTI
0 ZDRŽELO SE
Usnesení bylo přijato.

5. Závěrečná zpráva vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k prověření způsobu vyšetřování kauzy Opencard

V 10:50 h odešla Irena Bartoňová Pálková.

Jiří Dienstbier zdůvodnil, proč se na programu jednání Rady poprvé objevuje konkrétní korupční kauza – jde o podnět Jan Šterna. Je sporné, s jakým závěrem může být projednávání bodu ukončeno, když není navrhována konkrétní legislativní změna. Pozván byl předseda vyšetřovací komise poslanec Bronislav Schwarz, kterého zastoupil člen komise – poslanec Ivan Gabal.

Ivan Gabal představil činnost parlamentní vyšetřovací komise a její závěry. Komise neprověřovala trestní oznámení, ale logiku toho, proč se nic nevyšetřilo, byť na konci činnosti komise bylo podáno trestní oznámení na státní zástupkyni JUDr. Máchovou, která nad případem vykonávala dozor, a na Útvar odhalování korupce a finanční kriminality. Výsledek: celý běh vyšetřování vůbec nezohlednil podaná oznámení na organizovaný podvod skupinou lidí a nevyšetřoval ani důkazy nabízené z forenzního auditu, který byl zpracován společností NEXIA pro Radu hl. m. Prahy, na jehož základě podala trestní oznámení členka Zastupitelstva hl. m. Prahy RNDr. Jana Ryšlinková, CSc. Upozornil, že došlo k rozkolu mezi prvním vyšetřovacím týmem a státními zástupkyněmi (dozorující a její nadřízené), vedoucí k vytvoření druhého týmu, který nahradil tým první, což podle vyšetřovací komise mělo za cíl vytvořit cílevědomé úsilí zakrýt skutečnou skutkovou podstatu celé věci. Sdělil, že pro komisi jsou důležité minimálně 3 klíčové aspekty: a) neotřesitelná pozice státních zástupců, b) absolutně nulová kontrola a c) fixní systém nekontrolovatelného státního zastupitelství je schopný paralyzovat práci policejních orgánů a občanů, kteří chtějí oznámit korupci.

Jan Štern shrnul podstatný rys celé kauzy – stížnost parlamentní vyšetřovací komise byla vrchním státním zastupitelstvím předána k vyřízení tomu, vůči komu stížnost směřovala. Kauza neodhalila pouze určitou nesystémovost, ale i lhostejnost jednotlivých stupňů státního zastupitelství.

Jiří Pavlík, ředitel kabinetu nejvyššího státního zástupce, upozornil, že se nemůže vyjadřovat ke konkrétní věci, ale bude hovořit v obecné rovině; dále vysvětlil, že systém kontrolních a řídicích vztahů v soustavě státního zastupitelství je nastaven tak, aby odpovídal současné soustavě státních zastupitelství, která neumožňuje nejvyššímu státnímu zástupci přímý zásah (nemáme prokuraturu). Existuje vnější dohled mezi dvěma nejbližšími stupni státního zastupitelství, kde lze použít atrakci případu, dávat pokyny atd. Dále existuje vnitřní dohled v rámci nadřízenosti vedoucího státního zástupce a podřízenosti státních zástupců u jednoho stupně státního zastupitelství, instanční vztahy představují mechanismus rozhodování o stížnostech proti rozhodnutí státního zástupce a dále některé mimořádná oprávnění jako kontrola skončené věci nebo postup podle § 174a trestního řádu.

Ivan Gabal doplnil, že v daném případě šlo o státního zástupce, který zastavil již několik významných kauz (např. Homolka, Harvardské fondy). Dále upozornil na složitost vnitřních předpisů v rámci soustavy státních zastupitelství. Poukázal nejen na to, že vnitřní kontrolní mechanismus státního zastupitelství nefunguje, ale i na fakt, že náprava v kauze Homolka byla učiněna až po nátlaku Nadačního fondu proti korupci. Sdělil rovněž, že pro členy vyšetřovací komise jsou podstatné některé aspekty, které když v novém zákoně nebudou, nebudou pro něj hlasovat. Jedná se o: 1) rotace státních zástupců tak, aby nebyl na jednom teritoriu více jak 3-5 let, 2) nemůže existovat model, že by více jak 10 let pod sebou pracovali dva stejní státní zástupci (existuje totiž segment politické moci, který je nadřazen vůči soudní moci, a to je porušením Ústavy ČR), 3) zajistit obranu proti tomu, když státní zástupce rozhodne o tom, že se trestní řízení vést nebude, je-li oznamovatelem policista. Rovněž uvedl, že nevyšetření trestné činnosti v původní

Radě hl. m. Prahy, která o Opencard rozhodla, nyní dobíhá a ohrožuje jejich nástupce, což deformuje demokratický právní systém.

Jiří Pavlík argumentoval tím, že jmenování státního zástupce na dobu neurčitou je naopak dle mezinárodních doporučení zárukou nezávislosti a nestrannosti. Nejvyšší státní zastupitelství uznává jmenování vedoucích státních zástupců na dobu určitou, avšak u řadových státních zástupců tuto myšlenku podporovat nemůže. Dále zmínil zavedení pravidelného hodnocení státních zástupců, které bude navázáno na kariérní systém. Požádal proto, aby návrh nového zákona o státním zastupitelství byl brán v širších souvislostech, se zřetelem na to, jak nové instituty ovlivní celý systém.

Dan Jiránek rozporoval, že by měla automaticky probíhat rotace okresních státních zástupců z okresu do okresu po 3-5 letech – jako příklad uvedl nevoli, když byl vyměněn dozorující státní zástupce v případě stíhání tehdejšího starosty Vsetína Jiřího Čunka. Upozornil proto, že by to také mohlo znamenat konec trestního stíhání v ČR.

Radim Bureš stále postrádá možnost kontroly, pokud selže dohled nadřízeného státního zástupce. Teoretickou možností je zahájení kárného řízení se státním zástupcem vykonávajícím dohled nad podřízeným státním zástupcem.

Ivan Gabal připomněl, že zřízení parlamentní vyšetřovací komise sice vychází z Ústavy, ale není to mimořádný opravný prostředek, nýbrž mimořádná možnost upozornit na problém. Následně se vrátil k jednotlivým bodům – rotace nemusí být nutně prostorová – stačí, když by státní zástupci obnovovali (obhajovali) svůj mandát jako vedoucí státní zástupci.

Petr Soukenka sdělil, že JUDr. Máchová podává trestní oznámení na osoby, které jí dle jejího názoru poškozují. Uvedl příklad odsouzeného oznamovatele p. Chytila, kterého Nadační fond proti korupci podporoval finančně. Doplnil, že z jeho pohledu státní zástupkyně JUDr. Máchová ve své závěrečné řeči minimálně ve dvou případech neuváděla pravdivé informace. Ivan Gabal na příkladu odsouzení Ing. Chytila poukázal na to, že toto odsouzení vážně poškozuje důvěru v možnost oznámit korupci.

Jan Štern by uvítal vyjádření nejvyššího státního zástupce – jeho mlčení považuje za nejhorší variantu.

Radim Bureš doplnil, že je velmi důležité, že by tato kauza na program jednání Rady zařazena, neboť bylo poukázáno na systémové nedostatky.

Ivan Gabal závěrem dodal, že je důležitá exogenní kontrola, pokud selže vnitřní kontrolní systém uvnitř soustavy státního zastupitelství. Pokud nový zákon přinese odpověď na to, jak bude zajištěna externí kontrola, aniž by to byla parlamentní vyšetřovací komise, pak je to správná cesta.

Jan Štern navrhl, aby bylo přijato usnesení, kterým by bylo vyzváno Nejvyšší státní zastupitelství a Vrchní státní zastupitelství v Praze k tomu, aby se k věci veřejně vyjádřilo. Jiří Pavlík však namítl, že tento požadavek je již v rozporu se Statutem Rady, kdy nelze ukládat úkoly členům Rady, pokud by tím mělo dojít k zasahování do jejich činnosti. Jiří Dienstbier doplnil, že by se zřejmě stejně jednalo o formální usnesení, neboť by Nejvyšší státní zastupitelství zcela jistě odpovědělo jen obecně, jak připouští současný zákon o státním zastupitelství.

➤ **Usnesení č. VIII/3**

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí bere na vědomí informaci o závěrech parlamentní vyšetřovací komise k prověření způsobu vyšetřování kauzy Opencard.

Hlasování:

15 PRO: Dienstbier, Vyhnánek (náhradník za Babiše), Kramaříková (náhradnice za Bělobrádka), Vařeka (náhradník za Chovance), Franěk (náhradník za Pelikána), Mitáček (náhradník za Murína), Lysák (náhradník za Vilda), Přidal (náhradník za Šabatovou), Pánková (náhradnice za Haška), Jiránek (náhradník za Lukla), Kameník, Soukenka, Štern, Sciskalová, Bureš

0 PROTI

1 ZDRŽEL SE: Pavlík (náhradník za Zemana)

Usnesení bylo přijato.

5. Různé

Jiří Dienstbier sdělil, že se rozhodl do bodu Různé zařadit podnět od Otevřené společnosti, o. p. s., týkající se teritoriality soudních exekutorů, reagující na senátní návrh zavedení teritoriality. Komentoval bližší důvody, které vedly k požadavku na úpravu této problematiky (odstranění konkurence mezi exekutory), ke které se vláda zavázala i v koaliční smlouvě. Zdůraznil, že se jedná o výkon státní moci, byť byl svěřen soukromým subjektům, přičemž by měla být stanovena jasná pravidla určování příslušnosti, jako je v případě soudů. Z pohledu korupce je podstatné to, že v souvislosti s volbou exekutora jsou spojeny praktiky vedoucí ke zneužívání exekucí a ke korupci (někteří exekutoři se podbízejí a dělají si odměnu, která je přiznána na základě zákona prováděcím předpisem – je prokázáno, že některé pohledávky pro exekuce byly cíleně vytvářeny). Na exekutora je nutno pohlížet nikoli primárně jako na podnikatele, ale jako na vykonavatele státní moci.

Důvody, proč za současného stavu není možné přijmout systém teritoriality soudních exekutorů podle senátního návrhu zákona, sdělil Michal Franěk, který představil závěry analýzy, která byla za tímto účelem zpracována odborníky z Vysoké školy ekonomické v Praze. Existují velké rozdíly v efektivnosti (vymahatelnosti) jednotlivých exekutorských úřadů. Při obdobných pohledávkách existuje až 30% rozdíl ve vymahatelnosti práva jednotlivých exekutorů, což má i důsledky na celkovou délku exekučního řízení, která v případě méně efektivního exekutorského úřadu trvá někdy i o několik desítek měsíců déle. Je zároveň i velký rozdíl v materiálním a personálním vybavení exekutorských úřadů; jsou úřady, které mají stovky zaměstnanců, a jsou úřady, které mají zaměstnanců do deseti. Cca 30 exekutorských úřadů z celkového počtu 157 úřadů ovládá přibližně 70 % objemu trhu s pohledávkami. V neposlední řadě je z hlediska teritoriality problémem i současná dislokace exekutorských úřadů v rámci České republiky. Ministerstvo spravedlnosti nepovažuje zavedení teritoriality (shora vrchnostensky) za proveditelné, aniž by došlo k výrazně negativním důsledkům ve vymahatelnosti práva. Současně sdělil, že Ministerstvo spravedlnosti pracuje na analýze, která by měla vyhodnotit přiměřenost exekutorské tarify, odměn a nákladů.

Jiří Dienstbier namítl, že zmiňovaná analýza byla zpracována účelově, neboť vycházela z toho, že exekutoři jsou podnikatelé a že zavedením teritoriality by došlo k omezení volného trhu. Z pohledu korupčních rizik je ale podstatné, do jaké míry jdou exekutoři „na ruku“ věřitelům nad rámec zákona (protože jsou motivováni svěřením exekuce věřitelem). Michal Franěk sdělil, že analýza byla zaměřena na efektivitu a vymahatelnost práva a nebyla zpracována účelově.

Dan Jiránek upozornil na to, že chybí vyhodnocení korupčního potenciálu v případě, že se někdo dostane do toho území, kde je vysoký nápad pohledávek, a tím získá trh. Zde vidí velký korupční potenciál, protože se tato místa budou dále přeprodávat (jako tomu je např. u notářských úřadů). I v systému teritoriality tedy nebude problém pohledávku přeprodát, aby se dostal do místní příslušnosti jiného exekutorského úřadu. Nadnesl otázku, zda i stát dává vymáhat pohledávku nejbližšímu exekutorovi. Jiří Dienstbier oponoval, že změnou sídla věřitele či přeprodáním pohledávky nedojde ke změně, neboť příslušnost se řídí sídlem/místem bydliště dlužníka, nikoli věřitele.

Radim Bureš vznesl poznámku, že by bylo vhodné u návrhu zákona zavádějící teritorialitu soudních exekutorů provést důkladně hodnocení korupčních rizik.

Ze strany předkladatele tohoto ani jiným členem Rady nebylo navrženo přijetí usnesení.

Závěrem Jiří Dienstbier poděkoval členům Rady za aktivní účast a jednání ukončil v 11:43 h.

V Praze 5. ledna 2016

Zapsal: Jan Horník

Schválil: Jiří Dienstbier v. r.