



## Záznam z 26. jednání Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí konaného dne 12. prosince 2022

### Přítomní členové:

- JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D. – předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“), ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády, Úřad vlády ČR
- brig. gen. JUDr. Bc. Radim Dragoun, Ph.D. – ředitel, Generální inspekce bezpečnostních sborů
- doc. JUDr. Jan Kudrna, Ph.D. – Právnická fakulta Univerzity Karlovy
- Mgr. Petr Leyer – Transparency International Česká republika
- plk. JUDr. Jiří Mazánek – ředitel, Národní centrála proti organizovanému zločinu
- PhDr. Karel Škácha – Nadační fond proti korupci

### Omluvení členové s náhradníkem:

- PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D. – místopředseda vlády pro digitalizaci, ministr pro místní rozvoj, místopředseda Rady  
→ *náhradnice Ing. Leona Gergelová Šteigrová, Ph.D., náměstkyně pro řízení Sekce bydlení výstavby a veřejného investování*
- JUDr. Pavel Blažek, Ph.D. – ministr spravedlnosti, místopředseda Rady  
→ *náhradník JUDr. Jiří Kapras, ředitel Odboru střetu zájmů a boje proti korupci*
- prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M. – předseda vlády, místopředseda Rady  
→ *náhradník Mgr. Ing. Filip Minář, náměstek pro řízení Sekce pro právo a ekonomiku, Úřad vlády ČR*
- Mgr. Pavel Franc – ředitel, Frank Bold  
→ *náhradník Mgr. Josef Karlický, vedoucí Rekonstrukce státu*
- MUDr. Martin Kuba – předseda, Asociace krajů České republiky  
→ *náhradník Mgr. Ivo Dočekal, právník Kanceláře Asociace krajů České republiky*
- Mgr. František Lukl, MPA – předseda, Svaz měst a obcí České republiky  
→ *náhradnice Mgr. Ivona Mottlová, ředitelka Legislativní a právní sekce*
- Ing. Zbyněk Stanjura – ministr financí, místopředseda Rady  
→ *náhradník Ing. Jiří Fojtík, náměstek pro řízení Sekce Finanční řízení a audit*
- JUDr. Igor Stříž – nejvyšší státní zástupce, Nejvyšší státní zastupitelství  
→ *náhradník Mgr. Jiří Pavlík, náměstek nejvyššího státního zástupce, Nejvyšší státní zastupitelství*
- prof. MUDr. Vlastimil Válek, CSc., MBA, EBIR – ministr zdravotnictví, místopředseda Rady  
→ *náhradnice Mgr. Mária Jurečko, MBA, vedoucí Oddělení interního auditu*
- Mgr. Marek Zelenka, LL. M. – Oživení  
→ *náhradnice Mgr. Šárka Zvěřina Trunkátová, předsedkyně, Oživení*

### Omluvení členové bez náhradníka:

- Ing. Vladimír Dlouhý, CSc. – prezident, Hospodářská komora České republiky
- Mgr. Michal Frankl – Komora daňových poradců
- Mgr. Bc. Vít Rakušan – 1. místopředseda vlády a ministr vnitra, místopředseda Rady
- JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D. – Slezská univerzita v Opavě



**Hosté:**

- Mgr. Bc. Dalibor Fadrný – Ministerstvo spravedlnosti, tajemník Rady
- Mgr. Petr Forejt – Ministerstvo spravedlnosti
- Mgr. Michael Hanuš – Ministerstvo spravedlnosti
- Mgr. Adam Hexner – Ministerstvo spravedlnosti
- Mgr. Janusz Konieczny – Ministerstvo pro místní rozvoj
- Ing. Iveta Korbelová – Ministerstvo spravedlnosti
- Mgr. Kristína Král – Ministerstvo spravedlnosti
- Ing. František Kučera – Ministerstvo spravedlnosti
- Mgr. et Mgr. Jakub Michálek, Ph.D. – poslanec
- Mgr. Jan Nevyjel – Úřad vlády České republiky
- Mgr. Johana Trešlová – Ministerstvo spravedlnosti

Jednání zahájil ve 14.00 hod. Michal Šalomoun, který přivítal přítomné členy Rady a jejich pověřené zástupce a omluvil nepřítomné členy Rady.

Dalibor Fadrný konstatoval, že je přítomno 15 členů či pověřených zástupců z celkem 20 členů, a Rada je tak usnášeníschopná. Kvórum pro přijetí usnesení je tedy 8 hlasů.

Michal Šalomoun představil program jednání v tomto znění:

1. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů – ve verzi pro mezirezortní připomínkové řízení
2. Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026 - ve verzi pro mezirezortní připomínkové řízení
3. Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023–2024 – informace o aktuálním stavu finalizace materiálů
4. Reflexe rozsudku Soudního dvora Evropské unie o výkladu některých ustanovení AML směrnice [(WM (C-37/20, Sovim SA (C-601/20) proti Luxembourg Business Registers)] v českém prostředí
5. Představení záměru dalšího fungování Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí a jejích pracovních komisí + Plán činnosti Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí na rok 2023
6. Různé

**Průběh jednání:**

1. **Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů – ve verzi pro mezirezortní připomínkové řízení**

Michal Šalomoun sdělil, že z mezirezortního připomínkového řízení k návrhu novely zákona o státním zastupitelství vyvstaly tři okruhy diskuzních témat: 1) zda je vhodné a důvodné zachovávat stávající systém, kdy by vláda mohla kdykoli bez uvedení důvodů odvolávat nejvyššího státního zástupce, 2) polemika s tím, zda navrhovaných 7 let mandátu nejvyššího státního zástupce bez možnosti opakování není příliš krátkých a 3) zda může být do funkce nejvyššího



státního zástupce jmenována osoba, která nemá zkušenost se soustavou státního zastupitelství (např. soudce nebo advokát).

Petr Forejt blíže představil samotný návrh novely a úvodem zdůraznil, že připomínky budou teprve vypořádány a lze očekávat, že návrh, než bude předložen Úřadu vlády ČR k dalšímu projednávání, dozná formálních i obsahových změn. Ministr spravedlnosti má návrh předložit dle Plánu legislativních prací vlády do 31. prosince 2022, což s ohledem na stav jeho přípravy nebude možné dodržet. Primárním bodem je změna postavení vedoucích státních zástupců na všech 4 úrovních. Jelikož od roku 2013 jde o několikátý pokus o předložení obdobné novely, ministr spravedlnosti předjednával návrh s koaličními partnery i soustavou státního zastupitelství. Mezi koaličními partnery byla nalezena shoda, až na otázku odvolávání nejvyššího státního zástupce. Bude zachován stávající model jmenování vedoucího státního zástupce ministrem spravedlnosti na návrh jeho nejbližšího nadřízeného vedoucího státního zástupce nebo na návrh nejvyššího státního zástupce, v případě nejvyššího státního zástupce jej bude jmenovat vláda na návrh ministra spravedlnosti. U okresních, krajských a vrchních státních zástupců však bude novinkou povinné výběrové řízení. Pravidla výběrových řízení budou stanovena nejvyšším státním zástupcem po souhlasu ministra spravedlnosti a po projednání s vedoucími státními zástupci s personální pravomocí. Budou vyžadovány minimální profesní a odborné standardy. Zavádí se funkční období 7 let – před vypršením budou moci být okresní, krajské a vrchní státní zástupci odvoláni pouze na základě rozhodnutí kárného soudu. S tím souvisí zavedení kárného provinění vedoucího státního zástupce. U nejvyššího státního zástupce se rovněž zavádějí požadavky na kvalifikaci s tím, že z důvodu prostupnosti profesí postačí dostatečná právní praxe ve funkci soudce nebo advokáta.

Jiří Pavlík sdělil, že je návrh (alespoň návrh novely zákona o státním zastupitelství) předkládán po třech letech v přepracované podobě. Některé aspekty jsou pozitivní a panuje na nich shoda (např. omezení funkčního období, výběrová řízení), některé body jsou neutrální a některé body zůstávají sporné. Mezi sporné náleží otázka odvolávání nejvyššího státního zástupce – ponechání stávajícího modelu (odvolávání vládou bez dalšího) považuje Nejvyšší státní zastupitelství (dále jen „NSZ“) za nevhodný a zásadně s ním nesouhlasí (kritika zaznívá nejen z řad české odborné veřejnosti, ale i zahraniční – např. jasné výhrady má GRECO). Je to problém i systematický – pokud mají být vedoucí státní zástupci na okresní, krajské a vrchní úrovni odvolatelní jen na základě kárného řízení, není systémové, aby nejvyšší státní zástupce nikoli. Pokud není shoda na politické úrovni, měla by být přijata změna na základě odborných argumentů, a to je právě zavedení možnosti odvolání pouze na základě kárného řízení. Další výhrady má NSZ ke kvalifikačním předpokladům u nejvyššího státního zástupce – nejvyšší státní zástupce kromě klasických pravomocí vedoucího státního zástupce disponuje řadou dalších významných pravomocí, kterými může ingerovat do soustavy, a proto by podle NSZ mělo jít o osobu, která má dostatečnou zkušenost se státním zastupitelstvím zevnitř, tzn. pouhá obecná právní znalost (v případě soudců či advokátů) není dostatečná. Prostupnost profesí NSZ podporuje, avšak na základní úrovni, nikoli na vrcholu soustavy státních zastupitelství. Funkční období 7 let nepovažuje NSZ u nejvyššího státního zástupce za optimální – funkční období by mělo být 10 let, obdobně jako u předsedů Nejvyššího soudu či Nejvyššího správního soudu (mezinárodní doporučení – stanovisko poradního výboru evropských prokurátorů č. 9/2014 – tzv. Římská charta). Současně 10 let dává dostatečný prostor pro koncepční změny a mělo by být delší než období u ostatních vedoucích státních zástupců (překryv je vhodný, aby nedocházelo k hromadné obměně najednou). Podle NSZ předložený návrh nejen nedostatečně naplňuje vytýčené cíle jako eliminace rizika nepřipustného politického vlivu nebo tlaku na fungování státního zastupitelství, nýbrž ve svém kontextu směřuje dokonce i k určitému zvýšení vlivu exekutivy do soustavy státního zastupitelství jakožto celku, což NSZ hodnotí negativně. Doporučení NSZ – oproti roku 2019 je jiná pozice (v roce 2019 byl návrh předložen Radě po vyhodnoceném připomínkovém řízení), proto doporučil Radě přijmout usnesení ve věci korupčních rizik (zvyšování ingerence exekutivy do soustavy státních zastupitelství) a materiál v předloženém znění neschválit

a vrátit jej předkladateli, pokud nebudou během mezirezortního připomínkového řízení zohledněny tyto body:

- 1) zákonnou podmínkou pro jmenování nejvyššího státního zástupce musí být mj. požadavek praxe státního zástupce v délce min. 10 let,
- 2) nejvyššího státního zástupce bude možné odvolat pouze cestou kárného řízení shodně jako u ostatních vedoucích státních zástupců,
- 3) funkční období nejvyššího státního zástupce musí být stanoveno na 10 let.

s tím, že při nezpracování těchto připomínek má Rada za to, že předložený návrh zákona snižuje nezávislost soustavy státního zastupitelství.

Michal Šalomoun se domnívá, že materiál dozná změn, a proto by Rada měla projednat materiál ve znění poté, co jej projedná Legislativní rada vlády, neboť doporučovat něco vládě, když jí materiál ještě nebyl předložen, není zcela optimální (doporučení by měla směřovat spíše ministru spravedlnosti).

Jiří Mazánek se připojil k připomínkám NSZ. Pro dokreslení připomněl, že podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, dle něhož ředitel jakéhokoli bezpečnostního sboru nemá jiné podmínky, než jaké mají příslušníci daného bezpečnostního sboru. Ohledně délky funkčního období – dle zákona o služebním poměru může být funkční období ředitele bezpečnostního sboru 2x 5 let, tedy lze rovněž dosáhnout fungování jedné osoby v délce 10 let.

Radim Dragoun se rovněž připojil k připomínkám NSZ a doplnil, že má rovněž určitý vliv na přípravné trestní řízení, ale má jej výrazně nižší než nejvyšší státní zástupce, a nemůže být odvolán z funkce, pokud by se nedopustil trestného činu nebo zavrženíhodného jednání obdobného trestnému činu, tedy jako ředitel GIBS má aktuálně statusově vyšší nezávislost než nejvyšší státní zástupce.

Jakub Michálek připomněl, že hlavním úkolem Rady je hlídat úkoly, které rezorty zpracovávají dle programového prohlášení vlády. Proto o aktivitách Ministerstva spravedlnosti, jsou-li v rozporu s programovým prohlášením vlády, by se měla vláda dozvědět. Vláda se totiž zavázala „do konce roku 2022 dokončíme návrh novelizace zákona o státním zastupitelství, která přinese změny v postavení vedoucích státních zástupců, konkrétně zavedeme funkční období, pravidla pro jejich transparentní výběr i podmínky jejich odvolání, včetně zpřesnění podmínek pro odvolání nejvyššího státního zástupce. Poslední dovětek naplněn není, proto doporučil, aby Rada k tomu, co zaznělo od Jiřího Pavlíka, přijala usnesení, kterým upozorňuje Ministerstvo spravedlnosti a vládu, že návrh novely zákona o státním zastupitelství nenaplnuje programové prohlášení vlády ve věci zpřesnění podmínek pro odvolání nejvyššího státního zástupce a doporučuje návrh v tomto ohledu přepracovat. Dále se zmínil, že by určitý vliv exekutivy dle výsledků voleb do státního zastupitelství měl být, než jen jednou za x let jmenovat nejvyššího státního zástupce – do budoucna navrhl např. upravit trestní politiku státu tak, že by demokraticky zvolení zástupci mohli ovlivňovat základní záležitosti typu jaké trestné činy se mají stíhat prioritně, na co se alokují finanční zdroje v rámci trestního řízení a na co se tolik zdrojů naopak nepoužije.

Josef Karlický prezentoval širší kontext a připomněl, že v předcházejícím volebním období jsme zažili precedenční situaci (obava z politického zneužití odvolání nejvyššího státního zástupce) a byla shoda na urychleném řešení tohoto aspektu. Jediný spor bylo to, zda to má být provedeno rychle speciálním zákonem anebo se má vyčkat na dlouhodobě připravovanou vládní novelu (byly předloženy 4 návrhy – jeden vládní, jeden senátní a dva poslanecké) – všechny návrhy se shodovaly v tom, že odvolání nejvyššího státního zástupce má být v kárném řízení. A proto je nyní překvapivé, že je předkládán vládní návrh zákona, který kritizovaný model zachovává a navíc připouští, že může být nejvyšším státním zástupcem jmenován někdo, kdo nemá dostatečné interní znalosti soustavy státních zastupitelství.



Karel Škácha požádal o sdělení protiargumentů, tj. proč Ministerstvo spravedlnosti návrh novely takto koncipovalo.

Petr Forejt k tomu doplnil, že odvolávání nejvyššího státního zástupce bylo zpracováno variantně a takto to bylo předloženo koaličním partnerům, a protože nebyla nalezena shoda, ministr spravedlnosti rozhodl o předložení té varianty, která byla rozeslána do mezirezortního připomínkového řízení. Ohledně kvalifikačních předpokladů kontroval, neboť dle současné právní úpravy žádné kvalifikační předpoklady stanoveny nejsou.

Michal Šalomoun požádal o ujasnění jednoho aspektu řešení – předložený návrh neodpovídá programovému prohlášení vlády; odpovídat bude, bude-li nejvyšší státní zástupce odvolatelný jen na základě kárného řízení. Jako řešení by byla varianta zakotvení důvodů pro odvolání v zákoně s tím, že by odvolání bylo soudně přezkoumatelné. Dotázal se, zda je tato varianta akceptovatelná či zda pro NSZ je myslitelná pouze varianta kárného řízení. Jde mu o to, jak formulovat doporučení Rady.

Jiří Pavlík reagoval, že pro NSZ je preferovanou variantou kárné řízení jako jasná, přehledná právní úprava, která dává jasné záruky (kárné soudy jsou navíc respektovány). Druhou variantu NSZ nevylučuje, ale nepovažuje ji za tak výhodnou (např. ve správním soudnictví jsou mnohem delší lhůty než v kárném řízení). Setrval by na návrhu usnesení, jak jej přednesl.

Josef Karlický se přiklonil k návrhu NSZ, protože nedávno Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, že již podle platné právní úpravy může přezkoumávat případné odvolávání vedoucích státních zástupců, tedy by se to mohlo vztahovat i na nejvyššího státního zástupce, nicméně je nutno počítat s tím, že je to velmi zdouhavý proces a faktické dopady na konkrétní kauzy by mohly být již nulové. Zavedení důvodů pro odvolání by byl oproti současnosti posun, ale z hlediska garance, že nedojde k zásahu do struktury státních zastupitelství ze strany exekutivy, to vhodné řešení není. Akcentoval dlouhodobou politickou shodu na tom, že potřebnou garancí je právě kárné řízení.

Michal Šalomoun dále otevřel otázku prostupnosti. Domnívá se, že požadavek bezprostředního 10letého působení před jmenováním nejvyšším státním zástupcem nemusí být nutně nepřekročitelná podmínka, že nějaká zkušenost ze soustavy státního zastupitelství je nezbytná, ale bohatá zkušenost z profese soudce či advokáta může být též ku prospěchu.

Petr Forejt doplnil, že bylo zvažováno několik variant a ta předložená je výsledkem koaličního vyjednávání.

Jakub Michálek u koaličních vyjednávání byl a shoda na advokátovi nebyla. Je zastáncem, stejně jako ministr Šalomoun, hledání střední cesty, protože oba extrémní (na jedné straně požadavek NSZ, aby nominant na nejvyššího státního zástupce měl praxi 20 let v soustavě státního zastupitelství, a na druhé straně možnost vlády jmenovat advokáta bez praxe v soustavě státního zastupitelství) jsou nevhodné.

Jiří Pavlík doplnil, že pro NSZ je důležitá bezprostřední zkušenost nominanta ze soustavy státního zastupitelství. Délka praxe 10 let je pro NSZ akceptovatelná, minimálně však 6 let, aby požadavky na nejvyššího státního zástupce nebyly nižší než na vrchního státního zástupce.

Michal Šalomoun nechal po ukončení diskuze hlasovat o návrzích usnesení:

➤ **Usnesení XXVI/1**

*Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí upozorňuje Ministerstvo spravedlnosti a vládu, že návrh změny zákona o státním zastupitelství v podobě, ve které byl předložen do mezirezortního připomínkového řízení, nenaplnuje programové prohlášení vlády ve věci slibu „zpřesnit podmínky pro odvolání nejvyššího státního zástupce“ a doporučuje návrh v tomto ohledu přepracovat.*

Hlasování:

13 PRO, 0 PROTI, 2 ZDRŽELI SE

**Usnesení bylo schváleno.**

➤ **Usnesení XXVI/2**

*Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. b) jednacího řádu Rady*

*I. neschválit návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a*

*II. vrátit jej předkladateli, pokud nebudou v rámci probíhajícího mezirezortního připomínkového řízení zapracovány níže uvedené body:*

- 1. zákonnou podmínkou pro jmenování nejvyššího státního zástupce musí být mimo dalších podmínek uvedených v návrhu zákona i praxe státního zástupce nejméně v délce 10 let,*
- 2. nejvyššího státního zástupce bude možné odvolat pouze cestou kárného řízení shodně jako u ostatních vedoucích státních zástupců,*
- 3. funkční období nejvyššího státního zástupce musí být stanoveno na 10 let,*

*III. při nezpracování těchto připomínek má Rada za to, že předložený návrh zákona snižuje nezávislost státního zastupitelství.*

Hlasování:

8 PRO, 0 PROTI, 7 ZDRŽELO SE

**Usnesení bylo schváleno.**

## **2. Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026 – ve verzi pro mezirezortní připomínkové řízení**

Jiří Kapras stručně představil předložený materiál. Cílem Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026 (dále jen „Koncepce“) je shrnutí minimálního institucionálního a obsahového rámce protikorupční politiky vlády – jedná se o základní kostru protikorupční politiky vlády, přičemž specifikace jednotlivých úkolů bude obsažena v navazujících jednoletých akčních plánech boje proti korupci. Navazuje na předchozí koncepci a je rovněž postavena na 4 pilířích:

- a) výkonná a nezávislá veřejná moc – například novela zákona o státním zastupitelství nebo realizace projektu „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“,*
- b) transparentnost a otevřený přístup k informacím – prosazení návrhu regulace lobbování; zavedení jednotné veřejné evidence dotací; pokrok v otevírání dat veřejnosti a plnění závazků vyplývajících z akčních plánů České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí,*

- c) hospodárné nakládání s majetkem státu – novelizace zákona o zadávání veřejných zakázek; rozšíření metodické podpory a zapojení veřejnosti do monitorování veřejného zadávání; dále se akcentuje hodnocení korupčních rizik u řady návrhů zákonů, zejména stavebního zákona, novely zákona o pozemních komunikacích, zákona o vyvlastnění, zákona o veřejných dražbách, návrhu energetického zákona či klimatického zákona; novelizace zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu; předložení věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí,
- d) rozvoj občanské společnosti – realizace opatření v oblasti ochrany oznamovatelů protiprávního jednání; realizace mediální kampaně s cílem zvýšení informovanosti veřejnosti o ochraně oznamovatelů protiprávního jednání; bude rozvíjena metodická činnost Ministerstva spravedlnosti včetně fungování vnějšího oznamovacího systému; pilotní ověření Metodiky participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy; realizace projektu „Korupce ve vybraných sektorech v České republice a možnosti jejího snížení“, jehož nositelem je Sociologický ústav Akademie věd České republiky a aplikačním garantem Ministerstvo spravedlnosti.

Po vypořádání připomínek bude během ledna 2023 Koncepce předložena vládě a se souhlasem předsedy Rady bude rozeslána členům Rady k hlasování per rollam. Připomínek nebylo uplatněno příliš mnoho, avšak dost významných. Některé připomínky jdou nad rámec Koncepce, neboť požadují zapracování detailního řešení toho kterého úkolu – taková diskuze by však měla být vedena až u projednávání jednotlivých návrhů zákonů či opatření či až při sestavování jednoletých akčních plánů boje proti korupci.

Janusz Konieczny sdělil, že Ministerstvo pro místní rozvoj zaslalo své připomínky, avšak nezaznamenal, že by v kapitole k otevřenému vládnutí byl zakotven úkol spočívající v zajištění správnosti údajů v evidenci skutečných majitelů– bylo by vhodné to do Koncepce zapracovat. Dále je vhodné zapracovat úkol spočívající ve zpracování analýzy práce prošetřovatelů ve státní správě. V Koncepti by dále mělo být zakotveno zpřesnění podmínek pro odvolání nejvyššího státního zástupce, jak je uvedeno v programovém prohlášení vlády. V souvislosti s návrhem zákona o ochraně oznamovatelů by měly být zapracovány připomínky ohledně anonymních oznámení. V Koncepti rovněž doporučuje zmínit nejpodstatnější body z návrhu regulace lobbování.

Jiří Kapras reagoval, že úkol týkající se evidence skutečných majitelů nebyl zapracován, neboť dosud na něm není shoda na vládní úrovni (prozatím s tím nevyslovil souhlas ani gestor závazku). Z uvedeného důvodu se přimlouvá za to, aby předmětný úkol byl řešen pouze v rámci Akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí s cílem neblokovaní projednávání Koncepce. U návrhu zákona o ochraně oznamovatelů již nemá Rada možnost ovlivnit podobu zákona, který byl předložen Poslanecké sněmovně. U regulace lobbování a novely zákona o státním zastupitelství nepanuje shoda, proto není vhodné do Koncepce zapracovávat problematické oblasti a nezatěžovat neshodou na návrhu řešení vládní koncepční či strategické materiály.

Josef Karlický ve věci úkolu předložit věcný záměr komplexní novely zákona o státní službě navrhl, aby byla v rámci Rady zřízena pracovní komise, protože se jedná o významný úkol. Michal Šalomoun odkázal na bod 5 programu, ve kterém budou řešeny pracovní komise.

➤ **Usnesení XXVI/3**

*Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí projednala návrh Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026 a bere uvedené informace v této fázi schvalovacího procesu na vědomí.*

Hlasování:

15 PRO, 0 PROTI, 0 ZDRŽELO SE

**Usnesení bylo schváleno.**

### 3. Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023–2024 – informace o aktuálním stavu finalizace materiálu

Jakub Michálek v návaznosti na předchozí jednání Rady uvedl, že s Ministerstvem financí se podařilo finalizovat závazek týkající se transparentnosti dotací (rejstřík pro státní organizace s možností dobrovolného zapojení nestátních organizací typu územních samosprávných celků). S Ministerstvem pro místní rozvoj byl finalizován závazek týkající se veřejných zakázek. S Ministerstvem spravedlnosti byly identifikovány nedostatky evidence skutečných majitelů (proč v něm v některých případech nejsou věrohodné údaje) a jaké změny postupu by bylo hodné přijmout, aby se zajistila správnost údajů v této evidence. Domnívá se, že by Rada měla doporučit zapracovat do Akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí tyto tři komponenty.

Leona Gergelová Šteigrová blíže představila závazek „Zvýšení transparentnosti a metodické podpory pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu“. Cílem je nalezení shody nad klíčovými principy při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (VZMR) tak, aby byla k dispozici klíčová data sloužící mj. pro veřejnou kontrolu nad zadáváním veřejných zakázek. Prvním milníkem je získání přesnějších dat o VZMR pro další rozhodování, druhým milníkem je vytvoření pracovní skupiny pro řešení otázek transparentnosti VZMR a limitů pro VZMR a třetím vytvoření klíčových výstupů jednání a jejich reflexe do zakázkové praxe.

#### ➤ Usnesení XXVI/4

*Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě přijetí závazku „Zvýšení transparentnosti a metodické podpory pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu“ v Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023–2024.*

#### Hlasování:

15 PRO, 0 PROTI, 0 ZDRŽELO SE

**Usnesení bylo schváleno.**

Jiří Kapras uvedl v souvislosti se závazkem „Zajištění správnosti údajů v evidenci skutečných majitelů právnických osob“, že Ministerstvo spravedlnosti uznává, že jde zde prostor pro zlepšení správnosti údajů v evidenci skutečných majitelů. V zaslaném návrhu karty závazku je uvedeno zpracování analýzy aplikační praxe s navržením opatření pro eliminaci zjištěných nedostatků (zprůsnění sankcí, ověřování informací atd.). Je navrženo 6 opatření – k prvnímu „změna systému sankcí“ uvedl, že by mělo jít o kyperský model, kdy sám informační systém bude vyhodnocovat, jestli v evidenci nějaký údaj chybí a sám automaticky zasílat rozhodnutí o správním trestu povinné osobě, která svou povinnost nesplnila; pokud měli předkladatelé na mysli jiné opatření, není zřejmé, k jakému zprůsnění systému sankcí by mělo dojít. K dalším navrhovaným opatřením zmínil, že chybí analýza problémů, přičemž navrhovaná opatření nejsou dostatečně promyšlená.

Adam Hexner doplnil, že návrh obsahuje i řadu legislativních úkolů. Vychází se z premisy, že je zde problém, který však není dostatečně analyzován (chybí analýza důvodů a navazující analýza možných řešení) – závazek je pak formulován hodně podrobně, což může být dosti svazující. Ohledně systému sankcí doplnil, jaký přínos má zprůsnění mít – údaje nezapisují v převážné většině neaktivní subjekty, což je primárně oblast veřejného rejstříku (navíc vymáhání nákladů po neaktivním subjektu bývá neúspěšné). Bylo by vhodné se případně inspirovat i zahraničními zkušenostmi. Již proběhla legislativní změna a je zřejmé, že s ohledem na vývoj evropské legislativy bude nutné opět zásadně zasáhnout do úpravy evidence skutečných majitelů.

Jakub Michálek reagoval, že by bylo ideální, kdyby Ministerstvo spravedlnosti dělalo, co má podle zákona činit, a sledovalo stav oblasti a znalo příčiny a přišlo s návrhem, jak to řešit. To se však neděje (zřejmě z časových kapacit). Tuto činnost supluje neziskové organizace. Rovněž poukázal na praxi, kdy se byl osobně podívat na Městském soudu v Praze a přesvědčil se o nedostatečné





funkčnosti informačního systému. Ve věci sankcí je potřeba rozlišovat, zda jsou informace zapsány, avšak nikoli správně (zde má peněžitá sankce význam, bude-li škálovitá), a případy, kdy se jedná o neaktivní subjekty (zde má význam zahájení řízení o rušení, avšak se to nedá kapacitně stíhat). Systém není nastaven tak, aby byl schopen efektivně vymáhat pokuty. Je pro něho překvapením, že při vyjednávání závazku se zástupci Ministerstva spravedlnosti nebyl indikován problém a nyní je deklarováno, že je problematické závazek definovat – není cílem nyní nalézt to správné řešení, stačí jen popsat problém, příp. cíl, kterého má být dosaženo.

Janusz Konieczny ve věci zveřejňování úplných informací uvedl, že bychom se mohli inspirovat Slovenskem. K sankcím doplnil, že efekt musí být odrazující, jinak to nemá smysl (obdobné je nezveřejňování účetních závěrek). Shoda je na opatření ověřování informací právnickým profesionálem (např. notářem), na zavedení automatických mechanismů a na zlepšení vyhodnocení podnětů na nesrovnalosti.

Petr Leyer souhlasí s připomínkami a sdělením Jakuba Michálka. Dále rozporoval smysluplnost právní úpravy v tom, že banky mají např. oznamovací povinnost, pokud narazí na nesprávné nebo neúplné údaje a opomenou to soudy oznámit, a na druhé straně neziskové organizace, které dobrovolně ohlásí nesrovnalost, ale soud je jako aktivní oznamovatele neakceptuje. Bylo by proto vhodné vydat metodiku a sjednotit postupy rejstříkových soudů.

Jiří Kapras odůvodnil, proč nezbyly kapacity na detailnější pozorování nedostatků a zpracování analýzy. Bude tedy nezbytné zanalyzovat problematiku sankcí a varianty zpřísnění s tím, že je potřeba identifikovat, co to přinese v praxi (např. zvýšení sazby neznamená automaticky snížení výskytu protiprávního jednání). I opatření spočívající v zapojení právnických profesionálů se vyžaduje analýza a projednání s příslušnými profesními komorami. Proto požádal, aby byl dán určitý časový prostor na zpracování analýzy uvedených problémů, což bude představovat sice částečně odložené přijetí řešení, ale za to efektivnější. Na realizaci opatření jsou sice 2 roky, což je pro zpracování analýzy dostatečné, ale jde o to, že se v závazku v předemném období navrhuje realizace 6 opatření, která dosud nejsou zanalyzována, ale rovnou se stanovuje řešení – a to považuje Ministerstvo spravedlnosti za problematické.

Jakub Michálek souhlasí s doplněním závazku o prvotní zpracování analýzy a doplněním subjektů, se kterými má být opatření konzultováno.

Následovala diskuze, zda k tomuto závazku přijímat usnesení či nikoli. Jiří Kapras navrhl nepřijímat usnesení s tím, že na čem byla shoda, bude před předložením vládě zpracováno. Jakub Michálek navrhl níže uvedené usnesení.

➤ **Usnesení XXVI/5**

*Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě přijetí závazku „Zajištění správnosti údajů v evidenci skutečných majitelů právnických osob“ v Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023–2024 s tím, že Ministerstvo spravedlnosti upraví tento závazek tak, aby v něm byla zahrnuta analýza problému a následná opatření byla v souladu s touto analýzou.*

Hlasování:

15 PRO, 0 PROTI, 0 ZDRŽELO SE

**Usnesení bylo schváleno.**

Jiří Fojtík okomentoval závazek „**Zprůhlednění dotací poskytovaných státem**“ a požádal, aby byl vládě navržen v upravené podobě.

➤ **Usnesení XXVI/6**

*Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě přijetí závazku „Zprůhlednění dotací poskytovaných státem“ v Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023–2024.*

Hlasování:

15 PRO, 0 PROTI, 0 ZDRŽELO SE

**Usnesení bylo schváleno.**

V 15.50 hod. jednací sál opustil Petr Leyer.

**4. Reflexe rozsudku Soudního dvora Evropské unie o výkladu některých ustanovení AML směrnice [(WM (C-37/20, Sovim SA (C-601/20) proti Luxembourg Business Registers)] v českém prostředí**

Michal Šalomoun okomentoval problematiku předmětného rozsudku, kdy skutečný majitel zapsaný ve veřejném rejstříku uvedl, že při cestování do ciziny může být kvůli zveřejnění informace, že je skutečným majitelem, např. unesen či vydírán (i jeho rodina). Posuzovalo se to, že původně AML směrnice obsahovala, že členské státy zajistí, aby informace o skutečných majitelích byla k dispozici příslušným orgánům, finančním zpravodajským osobám a povinným osobám, které provádějí kontrolu, a kterékoli organizaci nebo osobě, které mohou prokázat oprávněný zájem. 5. AML směrnice to rozšířila na jakoukoli veřejnost, což bylo předmětem posuzování, zda o obtož s čl. 7 a 8 Listiny základních práv EU, s ochranou osobních údajů a s ochranou na soukromí a osobní život – zásah do těchto práv je možný, ovšem musí být proporcionální. Evropský soudní dvůr vyhodnotil, že zcela veřejný registr v tomto ohledu principu proporcionality nectí, a proto rozhodl, že není možné postupovat podle změny AML směrnice, která umožňuje volný náhled komukoli a je třeba se vrátit zpět do předchozí právní úpravy.

Adam Hexner doplnil, že Evropský soudní dvůr (ESD) vrátil předmětnou úpravu do stavu 4. AML směrnice, tzn. je vyžadováno prokázání oprávněného zájmu. Česká právní úprava je v souladu se 4. AML směrnicí a je otázka, zda zde není rozpor s judikaturou ESD – proto je nezbytné provést nové zhodnocení vnitrostátní souladu s ústavním pořádkem a judikaturou ESD. Přestože to bylo pro mnohé překvapením a pro Evropskou komisi překážení plánů, ESD rozhodl konstantně, jak dosud rozhodoval. ESD především konstatoval, že AML směrnice není příhodným základem pro něco takového, že to není proporcionální ve vztahu k cílům AML směrnice. Na národní úrovni je třeba si položit otázku, zda jsou zde nějaké jiné cíle, které by takto širokou transparentností odůvodnily, anebo bude nezbytné změnit právní úpravu (není možné na základě rozsudku ESD rovnou přistoupit k omezení přístupu k informacím, aniž by došlo ke změně zákona).

➤ **Usnesení XXVI/7**

*Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí bere informace o dopadech rozsudku Soudního dvora EU, kterým bylo odmítnuto plošné zveřejnění údajů o majitelích firem, na vědomí.*

Hlasování:

14 PRO, 0 PROTI, 0 ZDRŽELO SE

**Usnesení bylo schváleno.**

Jakub Michálek se dotázal, co z rozsudku ESD vlastně vyplývá – zda je jen neplatné ustanovení AML směrnice, které umožňuje přístup široké veřejnosti k údajům o majitelích, anebo z něj vyplývá pozitivní závazek členských států uvést svoji vnitrostátní úpravu do souladu s Listinou základních práv EU.

Michal Šalomoun se domnívá, že rozsudkem ESD byl zneplatněn příslušný článek novelizace AML směrnice, ale není třeba upravovat právní úpravu členských států.

Jiří Kapras poukázal na nepřímý účinek směrnic – eurokonformní výklad, na základě něhož nemůže jít eurokonformní výklad přímo proti textu zákona (contra legem) a zbavovat členské státy povinností tam, kde jsou stanoveny. V případě vyžadování prokázání právního zájmu by zřejmě šlo již o překročení eurokonformního výkladu.

Janusz Konieczny se dotázal, jaké jsou reakce jiných členských států.

Adam Hexner uvedl, že 5 členských států uzavřelo registr (nebyly vstřícné k zavádění registru od počátku – Irsko, Malta, Nizozemí, Lucembursko, Rakousko), naopak některé členské státy deklarovaly, že žádný registr uzavírat veřejnosti nebudou, příp. že v rámci svého právního řádu mají jiné důvody pro ponechání veřejného registru s ohledem na hodnoty transparentnosti a demokracie (např. Estonsko).

*V 16.10 hod. se do jednacího sálu dostavil Jan Kudrna.*

## **5. Představení záměru dalšího fungování Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí a jejích pracovních komisí + Plán činnosti Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí na rok 2023**

Michal Šalomoun odkázal na minulé jednání, kde byly prezentovány legislativní návrhy, které bude Rada obligatorně projednávat (v Plánu legislativních prací vlády bude vyznačeno jako dosud). Dále se jedná o řadu nelegislativních materiálů. Ohledně fungování pracovních komisí a aparátu zajišťujícího činnost Rady sdělil, že má představu o sběru analytických a sociologických dat a jevů, které budou sloužit politickému rozhodnutí. Během ledna 2023 by se komisí měly sejít a ministr Šalomoun s nimi projedná konkrétní zadání analýz. Záměr:

- Komise k hospodárnému nakládání s majetkem státu – zamyslet se nad fenoménem, že se veřejné zakázky většinou soutěží jen na nejnižší cenu; vztah trestní odpovědnosti právnických osob k postavení dodavatele v zadávacím řízení; analýza fenoménu vendor lock-in; reforma Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (sjednocení legislativní, metodické a dozorové činnosti jako na Slovensku),
- Komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy – požadavek na zanalyzování fungování zákona o svobodném přístupu k informacím zejména ohledně podávání šikanózních podání; analýza možností řešení legislativní stopy pozměňovacích návrhů v Parlamentu,
- Komise k whistleblowingu – analýzy finančních benefitů, existence oznamovacích kanálů, přínosu anonymních oznámení; analýza zneužití ochrany oznamovatelů; rozšíření o přestupky a další oblasti, kde by byla spatřována korupční rizika,
- Komise ke střetu zájmů – analýza problému stávající právní úpravy,
- Komise k lobbingu – analýza mezinárodního srovnání regulace lobbování,
- Koncepční komise – jelikož se naposledy sešla v roce 2018, úvaha o jejím zrušení,
- Komise k posílení důvěry ve fungování justice – nově vytvořená komise, která by zanalyzovala situace, kdy veřejnost nedůvěřuje krokům justice; analýza zneužívání trestního řízení pro uplatňování soukromoprávních nároků; analýza úniku informací z trestního řízení; analýza zneužívání procesních práv soudce (např. dělení sporu na menší, které jsou bagatelní, a tudíž se nelze bránit opravnými prostředky, zákaz pořizování záznamu stranou sporu, nepředkládání předběžných otázek ESD).

Karel Škácha se zastal koncepční komise, jejíž náplní by mělo být právě analyzování problematických oblastí, projednávání návrhů akčních plánů boje proti korupci apod. Její potřebnost dokládá např. dnešní diskuze k jednotlivým bodům, kdy byly předkládány argumenty a

teprve na jednání Rady se o nich diskutovalo. Její existenci vnímá jako přínosnou, i kdyby se mělo scházet 1x ročně.

Josef Karlický se vrátil k nápadu zřídit pracovní komisi, jež by se věnovala efektivitě státní správy, zejména úkolu předložit komplexní novelu zákona o státní službě, dále by se mohla zabývat návrhem zákona o finanční kontrole či digitalizací veřejné správy.

Jiří Pavlík za NSZ uvítá zapojení do analytické činnosti (týká se zejména analýzy zneužívání trestního řízení pro uplatňování soukromoprávních nároků a analýzy fenoménu úniku informací z trestních spisů). Kvitoval úmysl zapojit jednotlivé aktéry (Policie ČR, soudce, advokáty atd.).

Dalibor Fadrný sdělil, že problematika státní služby v minulosti byla a je řešena v komisi k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy, proto pléduje za to, aby tato agenda byla komisi ponechána a nebyla vytvářena nová. Komise se schází pravidelně a je složena mj. ze zástupců neziskových organizací.

Leona Gergelová Šteigrová reagovala na úkoly týkající se veřejného zadávání, uvedla, že i když bude Ministerstvo pro místní rozvoj v roce 2023 pracovat na Strategii veřejného nakupování v ČR, která je velmi potřebná, bude prostor se věnovat dalším definovaným tématům. Pouze k nelegislativnímu úkolu č. 8 [Reforma ÚOHS – sjednocení metodické, legislativní a dozorové činnosti v oblasti veřejných zakázek (Slovensko)] uvedla, že není v plánu měnit kompetence MMR a ÚOHS, jako tomu je na Slovensku, že reformou ÚOHS bylo myšleno něco jiného, než co je uvedeno za pomlčkou v názvu úkolu.

Michal Šalomoun tedy navrhl upřesnění za pomlčkou vypustit a teprve v komisi diskutovat o možnostech.

#### ➤ **Usnesení XXVI/8**

*Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí schvaluje Plán činnosti Rady na rok 2023.*

#### Hlasování:

*14 PRO, 0 PROTI, 0 ZDRŽELO SE*

***Usnesení bylo schváleno.***

## 6. Různé

Josef Karlický navázal na činnost Rady a připomněl, že nikoli vždy je názor Rady jednotný. Nicméně za problematické vnímá, že vláda nikterak nereflektovala doporučení Rady např. v případě návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. Pro tyto případy doporučuje, aby vláda odůvodnila, proč doporučení nereflektuje – posílí se tím hodnota usnesení Rady. Dojde tím k lepší výměně informací mezi vládou a Radou. Zamezí se tím snižování motivace, pokud by vláda častěji nereflektovala doporučení Rady. Návrh usnesení: *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě, aby v případě, že se rozhodne nereflektovat doporučení Rady, uvedla alespoň stručné odůvodnění takového postupu.*

Michal Šalomoun je skeptický, jak by to v praxi vypadalo, neboť vláda své usnesení neodůvodňuje. Navíc Rada jako všechny ostatní jsou jen poradním orgánem a je jen na vládě, jak s doporučeními naloží.

Jiří Kapras také nedoporučuje uvedené usnesení přijímat, neboť není zřejmé, kam a jak by bylo odůvodnění dopisováno, proč nebylo reflektováno doporučení jednoho z poradních orgánů apod. Ministr Šalomoun jako předseda Rady je přítomen neveřejné schůzi vlády, tedy o důvodech ví, a v případě potřeby se může dotázat členů vlády, z jakého důvodu nereflektovali doporučení Rady – a bude na něm, do jaké míry následně bude informovat Radu a vyhodnotí, co sdělit lze a co spíše ne.



Michal Šalomoun doplnil, že kupříkladu u návrhu zákona o ochraně oznamovatelů vláda obdržela protichůdná doporučení – Rada doporučovala zpracovat anonymní podání a Legislativní rada vlády přesně naopak.

Josef Karlický připustil, že by dostatečná praxe byla, kdyby na jednání Rady na počátku zazněla reflexe z jednání vlády, což by mohla být velmi zajímavá praxe. Na hlasování o návrhu usnesení netrvá.

Karel Škácha navrhl, zda by bylo možné vyhodnocovat efektivitu jednání a doporučení Rady – zdali má smysl vládě radit a v existenci Rady pokračovat. Návrh Josefa Karlického by podpořil.

Jiří Kapras oponoval, zda je skutečně žádoucí vyhodnocovat činnost Rady podle toho, jak často reflektuje doporučení Rady, zda by nebylo spíše smysluplnější, aby každý člen Rady coby poradního orgánu vyhodnotil, zda mu setrvání v Radě dává smysl, i když vláda doporučení nikoli vždy reflektuje.

Karel Škácha uvedl, že by v případě zrušení Rady šlo o signál voličům, že vláda Radu jako poradní orgán nepotřebuje.

Michal Šalomoun poté, co nebyly žádné další přihlášky do diskuze, poděkoval za účast jednání ukončil.

V Praze dne 20. února 2023

JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D., v. r.  
předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí