

Hodnocení činnosti Ministerstva spravedlnosti z pohledu boje proti korupci za období 2014-2017

Zpracovatel: Janusz Konieczny

Nadační fond proti korupci pečlivě monitoruje činnost těch státních úřadů, které bezprostředně souvisí se všemi programy jeho činnosti. Ať se jedná o legislativu, etiku a analytickou činnost. Činnost úřadů samozřejmě monitorují i média.

Počátkem srpna 2017 se takto ČTK rozhodla oslovit odborníky, nevládní organizace a profesní sdružení s žádostí o hodnocení ministrů spravedlnosti za poslední volební období.¹ Mezi oslovenými byl i Nadační fond proti korupci, který provedl podrobné hodnocení obou ministrů z pohledu boje proti korupci.


Hodnocení se týká dvou ministrů spravedlnosti, kteří byli součástí koaliční Vlády ČR - ČSSD, Hnutí ANO a KDU-ČSL. Jmenovitě se jedná o:


a) **Helenu Válkovou** v období od 29. ledna 2014 do 1. března 2015


b) **Roberta Pelikána** v období od 12. března 2015 do současnosti

Jednotlivé body hodnocení jsou uspořádány dle priorit a hodnoceny pomocí této škály:

 **Velice pozitivně**

 **Mírně pozitivně**

 **Neutrálně**

 **Mírně negativně**

 **Velice negativně**

¹ Hodnocení oslovených organizací a úřadů bylo prezentováno ČTK dne 6. 8. 2017 <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ministerstvo-neyvresilo-zalobce-a-kodexy-pochvalu-ma-za-vezne/1513592>.

1. Odpovědné postoje a kroky v souvislosti s podezřelou reorganizací policie

Velice pozitivně

V červnu 2016 byla bez jakékoliv odborné přípravy náhle ohlášena reorganizace policie. Tento proces probíhal krajně podezřelým způsobem, což potvrdila i řada expertů. Nadační fond proti korupci (dále NFPK) vydal k této věci podrobnou studii² a Policejní prezidium získalo za tuto chaotickou reorganizaci i Anticenu Zavřeno od odborné poroty.³

Po tom, co byla zveřejněna informace o této podezřelé reformě, pohrozil Robert Pelikán svoji rezignací a ostře zkritizoval okolnosti tohoto podezřelého procesu.⁴ NFPK **velmi pozitivně hodnotí tento nekompromisní postoj** Roberta Pelikána, který bránil veřejný zájem a to i přesto, že nezabránil realizaci této reformy.

2. Počáteční práce k prosazení nového zákona o státním zastupitelství

Velice negativně

Prosazení nového zákona o státním zastupitelství (při splnění všech důležitých předpokladů) je velmi důležitým protikorupčním opatřením. Koneckonců pro potřebu přijetí nového zákona se vyslovila řada expertů a nakonec i nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman či vrchní státní zástupkyně Lenka Bradáčová.⁵ Je totiž důležité posílit nezávislost a nestrannost státních zastupitelství.

Počáteční přístup Ministerstva spravedlnosti k tomuto zákonu **za doby úřadování Heleny Válkové byl tragický** a vysloužil si kritiku nejvyššího státního zástupce Pavla Zemana.⁶ Zákon totiž absurdně zvyšoval vliv politiků na nejvyššího státního zástupce a nepřinesl jasná pravidla obsazování vrcholných pozic na státním zastupitelství. Nepochopitelně přinášel rovněž podstatné zvýšení informační povinnosti (a citlivých informací ke kauzám) státního zastupitelství vůči ministru spravedlnosti. Navíc zákon de facto navrhoval vytvoření další soustavy státního zastupitelství v podobě „protikorupčního speciálu“ (dále „SSZ“) místo toho, aby vznikla malá skupina vysoce kvalifikovaných a prověřených státních zástupců. V tomto

² <http://www.nfpk.cz/aktuality/4565>

³ https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vnitro-a-policejni-prezidium-ma-zavreno-anticenu-dostaly-za-zatajovani-informaci-k-reorganizaci-policie_201609291906_krohackova

⁴ http://zpravy.idnes.cz/pelikan-hrozi-rezignaci-kvuli-reorganizaci-policie-chovanec-ji-brani-120-domaci.aspx?c=A160608_144421_domaci_kop

⁵ <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/rozhovor-lenka-bradacova>

⁶ https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/valkova-odmita-kritiku-ze-by-novy-zakon-o-statnim-zastupitelstvi-omezil-zalobce-201411101718_mkopp

počátečním období byla ještě na příslušných úřadech atmosféra a prostředí způsobilé pro prosazení nového zákona. Tímto počátečním přístupem ministerstva se promarnila příležitost.

3. Neprosazení nového zákona o státním zastupitelství


Neutrálně

Robert Pelikán upravil podobu zákona o státním zastupitelství do mnohem více akceptovatelné podoby. I tento návrh ale stále obsahoval některé důležité nedostatky. Nechybělo důležité posílení pozice nejvyššího státního zástupce, který by mohl být odvolán nikoliv pouze rozhodnutím vlády, ale pouze kárným senátem. Naopak jmenování nejvyššího státního zástupce bylo zakotveno v návrhu nevhodně – jmenování vládou na návrh ministra spravedlnosti místo toho, aby se na tomto procesu podílely dva ústavní orgány – například prezident či Senát na návrh vlády. Nový zákon by zavedl Speciální státní zastupitelství a omezený dohled na jeho činnosti (omezený na závěrečnou fázi dozoru), což je další vážný nedostatek, ačkoliv oproti původnímu návrhu ministry Válkové, byl již koncipován jako malý specializovaný úvar. Dalším problémem ovšem bylo, že působnost tohoto specializovaného útvaru byla definována tak, že je příslušný ve věcech trestných činů proti majetku a hospodářských trestných činů se škodou nejméně 250 mil. Kč. Tato navrhovaná výše škody je příliš vysoká, takže řada trestných činů, kde dozor doposud vykonávaly specializované odbory vrchních státních zastupitelství, by spadala pouze pod krajská státní zastupitelství, která často nemají pro řešení složitých hospodářských kauz dostatečné odborné kapacity. Přitom dozor nad všemi trestnými činy úplatkářství nebo trestnými činy spáchanými v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek by bez ohledu na výši škody vykonávalo SSZ, přestože se může naopak jednat o bagatelní skutky. Návrh dále obsahoval celou řadu pozitiv i negativ (překrytí mandátu NSZ a vedoucího SSZ, nevyřešení zániku vrchních státních zastupitelství atd.)

Zákon o státním zastupitelství nakonec „spadl pod stůl“, ačkoliv by se zdálo, že by některé nedostatky během legislativního procesu mohly být opraveny. NFPK nakonec neprojednání tohoto zákona v jednotlivých komorách Parlamentu hodnotí jako „menší zlo“. Objevila se totiž řada nebezpečných návrhů od mnohých politiků, kteří evidentně měli zájem o zpolitizování a snížení funkčnosti státního zastupitelství. Reálně hrozilo, že **po podezřelé reorganizaci policie by následovala podezřelá reorganizace státního zastupitelství⁷** a i při dobrých snahách by výsledek byl přesně opačný. Nakonec tedy neprosazení zákona o státním zastupitelství v druhé polovině funkčního vládního období **nelze vyloženě vyčítat** Robertu Pelikánovi. Na druhou stranu svůj návrh zákona mohl představit ve více propracované podobě.

⁷ <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/sef-zalobcu-zeman-by-odlozil-zakon-o-statnim-zastupitelstvi/r~c280928e1a9411e6a3e5002590604f2e/>

4. Postavení se snahám o okleštění státního zastupitelství ze strany vyšetřovací komise

 Mírně pozitivně

Praxe ukázala, že fungování vyšetřovacích komisí postrádá často smysl, neboť ji sestavují politické strany a zabývají se politicky zvlášť citlivými případy. Ve výsledku tedy slouží k politickým bojům, místo toho, aby věcně a objektivně se zaměřily na konkrétní kauzy. Tak tomu bylo i u vyšetřovací komise k reorganizaci policie, kde jedním z hlavních výstupů komise byla snaha o okleštění státního zastupitelství a následné představení řadu nesmyslných návrhu ohrožující pozici státního zastupitelství. Robert Pelikán se těmto snahám postavil a vůči výsledku práce vyšetřovací komise se razantně ohradil.⁸

5. Prosazení zcela nevhodné až kontraproduktivní podoby rejstříku konečných vlastníků

 Velice negativně

Anonymita vlastníků příjemců veřejných prostředků je zásadním problémem České republiky a tento problém omezuje boj proti korupci. Veřejné prostředky totiž často končí u společností, které jsou anonymní, a je často nemožné prokázat, kdo tyto společnosti reálně ovládá. Vláda se tímto problémem začala zabývat až tehdy, když ji k tomu v roce 2014 donutila IV. evropská směrnice proti praní špinavých peněz, která nařizovala zavedení rejstříku konečných vlastníků. Tato směrnice nařizovala, aby informace v tomto rejstříku byly aktuální, ověřitelné a přesné. NFPK nakonec na žádost Rady vlády pro boj proti korupci zpracoval „Zpravodajskou zprávu“ obsahující veškeré nezbytnosti a požadavky pro efektivní fungování tohoto rejstříku.⁹ Dokonce se v této věci konala tisková konference Rady vlády pro boj proti korupci za účasti NFPK, na které byly všechny tyto požadavky prezentovány.¹⁰

Následně podobu novely zákona obsahující zavedení rejstříku vlastníků připravili společně Ministerstvo financí a Ministerstvo spravedlnosti. **Výsledná podoba byla tragická** – v rozporu se zveřejněnou zpravodajskou zprávou, v rozporu s tezemi, které zazněly na tiskové konferenci a pravděpodobně v rozporu i se samotnou evropskou směrnicí. Situaci se pokusil ještě zachraňovat svým pozměňujícím návrhem poslanec Jaroslav Kláška,¹¹ nicméně bohužel neúspěšně. Samotný rejstřík, který vstoupí v účinnost v příštím roce, tak bude neveřejný, neúplný, často neověřitelný a navíc s nastavením podobné vymahatelnosti informací jako u účetních závěrek ve sbírce listin obchodního rejstříku, kdy 70 % společností neplní svou

⁸ <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2028234-pelikan-rusi-reformu-statnich-zastupitelstvi-sla-podle-nej-proti-prani-snemovny>

⁹ <http://www.nfpk.cz/cz/aktuality/4049>

¹⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=IE-80LkwAhg&t=1s>

¹¹ http://ceskapozice.lidovky.cz/skryti-vlastnici-to-budou-mit-tezsi-d7a-/tema.aspx?c=A160919_162054_pozice-tema_houd

informační povinnost. Tento návrh navíc přináší zcela zbytečnou administrativu a byrokracii, což pro NFPK potvrdili i samotní trestní soudci. Veškeré nedostatky a zásadní připomínky zveřejnil NFPK zde.¹² **Jelikož se Ministerstvo spravedlnosti podílelo na vzniku této novely zákona (společně s Ministerstvem financí), tak je Robert Pelikán spoluzodpovědný za výslednou podobu tohoto rejstříku.**

6. Protizákonné odvolání ředitele Vězeňské služby s následnou dočasnou destabilizací

Mírně negativně

Pro státní správu a zkrátka veřejné instituce je zvláště klíčové jejich odpolitizování – minimálně v takové míře, která znemožní destabilizaci veřejných institucí a zajistí odborné a profesionální řízení bez politicky motivovaných intervencí. Nakonec to byl i jeden z cílů prosazovaného služebního zákona, který mohl pomoci v oblasti boje proti korupci.

Helena Válková v roce 2014 protiprávně odvolala ředitele Vězeňské služby Petra Dohnala.¹³ V tomto úřadu tak byly provedeny rozsáhlé personální změny (čistky), kdy se novým ředitelem stal Pavel Ondrášek. Jakmile ovšem Petr Dohnal vyhrál soudní řízení, proběhla další vlna personálních změn a čistek. Aby toho nebylo málo, dle rozhodnutí Městského soudu v Praze byl protiprávně odvolán nejen Petr Dohnal, ale i jeho náměstek Marian Prokeš.¹⁴ **Tato intervence Heleny Válkové tedy způsobila personální destabilizaci ve vedení Vězeňské služby a značnou personální fluktuaci.**

7. Příprava zákona na ochranu oznamovatelů protiprávního jednání

Neutrálně

Robert Pelikán se podílel na přípravě návrhu zákona zaměřující se na ochranu oznamovatelů protiprávního jednání.¹⁵ Stalo se tak v reakci na zcela nedostatečný a minimalistický návrh tehdejšího ministra pro lidská práva Jiřího Dienstbiera. Bohužel místo věcné a odborné debaty posloužilo toto důležité opatření k politickým bojům mezi ČSSD a Hnutím ANO. Tento návrh Hnutí ANO přisuzoval značné nové pravomoci státnímu zastupitelství, aniž by ovšem byl tento návrh s čelními představiteli státního zastupitelství jakkoliv konzultován. Na jednu stranu je nutné velmi pozitivně ocenit samostatnou podobu zákona či snahu o

¹² <http://www.nfpk.cz/aktuality/3926>

¹³ http://zpravy.idnes.cz/petr-dohnal-vyhral-spor-vezenska-sluzba-fd6-/domaci.aspx?c=A151218_144358_domaci_cen

¹⁴ <http://www.ceska-justice.cz/2016/06/odvolany-namestek-vezenske-sluzby-prokes-miri-zpet/>

¹⁵ <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/ministri-babis-a-pelikan-chteji-zakon-na-ochranu-lidi-keri/r~d179fd180ad911e68ba0002590604f2e/>

ochranu oznamovatelů hned v počáteční fázi (ochrana ex-ante). Na stranu druhou tento návrh vyjmenovával konkrétní nedostatečný výčet trestních činů, na které by se ochrana vztahovala a některým oznamovatelům by tak ochrana poskytnuta nakonec nebyla.

8. Informační povinnosti v obchodním rejstříku

Mírně negativně

NFPK mnohokrát ostře kritizoval skutečnost, že téměř ¼ firem neplní svoji informační povinnost v českém obchodním rejstříku¹⁶. Často tak například nejsou zveřejňovány účetní závěrky, nemají zákonem danou předepsanou strukturu či není proveden povinný audit. Ovšem právě z těchto důležitých dokumentů lze určit, jak hospodaří společnosti, které získávají veřejné prostředky a zachytit případné podezřelé okolnosti.

Je vhodné prosadit pravidlo, díky kterému společnosti, které nesplní informační povinnost, nebudou moci získat veřejnou zakázku či dotace. Jedná se o velice jednoduché opatření, které by administrativně odlehčilo rejstříkové soudy a především by zajistilo plnění informační povinnosti.

Ani jeden z hodnocených ministrů bohužel v uvedeném nepodnikl žádné účinné kroky. Naposledy byl v této věci přijat nový rejstříkový zákon s účinností od 1. 1. 2014, který sice zpřísnil sankce a umožnil i zrušení zapsané osoby s likvidací, avšak tyto kroky jsou možné pouze po neuposlechnutí předcházejících výzev. V praxi tedy společnosti mnohdy čekají až na případnou výzvu a samostatně tuto informační povinnost nesplňují. Navíc NFPK zkoumal vymahatelnost tohoto zákona a došel k závěru, že tyto pokuty jsou udělovány spíše sporadicky, i když je zde rozdíl v přístupu jednotlivých rejstříkových soudů. Zatímco Krajský soud v Ostravě nedokázal určit, zda vůbec a kolik pokut vlastně uděluje, tak Krajský soud v Brně pokuty uděloval větším vyšší míře, i když ve vztahu k celkovému počtu porušování rejstříkového zákona se stále jedná o poměrně malé procento.¹⁷

¹⁶ <http://www.nfpk.cz/tk/aktuality/4282>

¹⁷ <http://www.nfpk.cz/glosy/janusz-konieczny/3811>

ZÁVĚR:

V tomto hodnocení se NFPK soustředil pouze na věcnou a faktickou stránkou jednotlivých důležitých kroků v oblasti potírání korupce a plýtvání s veřejnými prostředky. Nehodnotil tedy to, s jakou motivací byly tyto kroky prováděny. Objektivní přístup k tomuto hodnocení je patrný i z toho, že byla využita celá škála hodnocení – od nejvíce pozitivní až po nejvíce negativní.

Robert Pelikán dopadl v tomto hodnocení líp než Helena Válková, která nezvládla připravit velmi důležitý nový zákon o státním zastupitelství a navíc personálně destabilizovala Vězeňskou službu. Nový zákon o státním zastupitelství, který představila Helena Válková, nereflektoval elementární požadavky a tím se promarnila vhodná doba pro prosazení změn a posílení nezávislosti a nestrannosti státního zastupitelství. V pozdějším bouřlivém období po policejní reorganizaci nebyla již vhodná doba pro práci nad tímto zákonem, a proto Robertu Pelikánovi nelze neprosazení tohoto zákona příliš zazlívat, ačkoliv ani tento ministr ve svém návrhu nezohlednil všechny důležité požadavky. Je ovšem nutné velmi ocenit, že Robert Pelikán bránil státní zastupitelství před evidentní snahou některých politiků o ochromení a zpolitizování státního zastupitelství. Zvláště pozitivně NFPK hodnotí postoje Roberta Pelikána ve vztahu k podezřelé reorganizaci policie, kterou ostře kritizoval a dokonce pohrozil svou rezignací. Naopak Robert Pelikán nezvládl svoji roli při přípravě rejstříku konečných vlastníků, který byl nakonec prosazen v tragické podobě a pravděpodobně v rozporu s evropskou směrnicí, neboť tento rejstřík bude neveřejný a informace tam zveřejněné budou neověřitelné, neaktuální a nepřesné.