



6. prosince 2019

GrecoRC4(2019)29

## ČTVRTÉ HODNOTÍCÍ KOLO

Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu,  
soudcům a státním zástupcům

### PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA O PLNĚNÍ DOPORUČENÍ ČESKÁ REPUBLIKA

Přijato skupinou GRECO na jejím 84. plenárním zasedání  
(Štrasburk, 2.-6. prosince 2019)

Č  
T  
V  
R  
T  
É  
  
H  
O  
D  
N  
O  
T  
Í  
C  
Í  
  
K  
O  
L  
O

## **I. ÚVOD**

1. [Čtvrtá hodnotící zpráva České republiky](#) byla přijata Skupinou GRECO během 72. plenárního zasedání (1. července 2016) a po autorizaci orgány České republiky byla zveřejněna 2. listopadu 2016. Čtvrté hodnotící kolo GRECO se zabývá „Prevenčí korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům“.
2. V souladu s jednacím řádem GRECO poskytla Česká republika Situační zprávu, která obsahovala informace o opatřeních přijatých k implementaci doporučení. GRECO vybralo Turecko a Slovenskou republiku, které vybraly zpravodaje pro účely procesu sledování plnění doporučení.
3. [Zpráva o plnění doporučení](#), kterou Skupina GRECO přijala během 80. plenárního jednání (22. června 2018), došla k závěru, že Česká republika nesplnila žádné ze 14 doporučení, které obsahovala Zpráva čtvrtého hodnotícího kola. Sedm doporučení bylo částečně splněno a zbývajících sedm doporučení nebylo splněno. Konkrétně, doporučení iv, v, vi, viii, x, xii a xiii byla částečně splněna a doporučení i, ii, iii, vii, ix, xi a xiv nebyla splněna. Na základě těchto výsledků Skupina GRECO také dospěla k závěru, že velmi nízká úroveň splnění doporučení byla považována za „celkově neuspokojivou“ ve smyslu čl. 31 odst. 8.3 svého jednacího řádu. Proto se rozhodla použít čl. 32 odst. 2 písm. i) vůči členům, kteří nedodržují doporučení obsažená ve zprávě o vzájemném hodnocení, a vyzvala vedoucí delegace České republiky, aby předložila zprávu o pokroku při provádění doporučení do 30. června 2019 (*z administrativních důvodů na straně GRECO byla lhůta prodloužena do 31. srpna 2019*).
4. 30. srpna 2019 orgány České republiky zaslaly informaci o opatřeních přijatých k implementaci nesplněných doporučení, která sloužila jako základ pro tuto zprávu, kterou zpracovali zpravodajové, p. Buğra ERDEM, nominovaný Tureckem a pí. Zuzana ŠTOFOVÁ, nominovaná Slovenskou republikou, kterým asistoval sekretariát GRECO.
5. Tato [Prozatímní zpráva o plnění doporučení](#) hodnotí plnění čtrnácti nesplněných doporučení od přijetí Zprávy o plnění doporučení a přináší celkové hodnocení úrovně plnění těchto doporučení Českou republikou.

## **II. ANALÝZA**

6. GRECO adresovalo České republice Hodnotící zprávou 14 doporučení. Plnění těchto doporučení je hodnoceno níže.

### *Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu*

#### **Doporučení i.**

7. *Skupina GRECO doporučila (i) zajistit včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů a zvýšit transparentnost činnosti podvýborů, (ii) zavést pravidla pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a tak učinit vzájemná jednání více transparentní.*
8. [GRECO připomíná](#), že toto doporučení bylo ve Zprávě o plnění doporučení zhodnoceno jako nesplněné. Pravidla a praxe zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů ani činnost podvýborů nebyly revidovány. Navíc, přípravné práce na úpravu aktivit lobbistů a vztahů členů Parlamentu s lobbisty a třetími

stranami sice byly zahájeny, nicméně formální legislativní návrh nebyl vládou předložen.

9. Orgány České republiky nyní zdůrazňují, že Jednací řády příslušných komor Parlamentu stále nebyly upraveny tak, aby splňovaly požadavky první části doporučení. Orgány ČR opět odkazují na legislativu a předpisy, které upravují termíny schvalování zápisů z jednání výborů a podvýborů a jejich zveřejňování a také neveřejný charakter jednání podvýborů obou komor.
10. Dále české orgány oznámily, že úprava lobbování je mezi prioritami české vlády. Proto vláda dne 30. července 2019 schválila návrh zákona o lobbování a postoupila ho Parlamentu. Návrh předpokládá regulaci lobbingu, zvýšení jeho transparentnosti zřízením registru lobbistů a lobbovaných (vyšších veřejných činitelů) s povinnou registrací a povinností podávat pravidelné zprávy o činnosti. Návrh obsahuje zejména pravidla týkající se schůzek mezi poslanci a lobbisty a vyžaduje, aby byly informace z takových schůzek veřejně přístupné. Návrh rovněž požaduje, aby poslanci předkládali čtvrtletní zprávy o kontaktech s lobbisty, což zahrnuje například povinnost uvádět podrobnosti týkající se projednávaných oblastí a návrhů lobbistů atd. Návrh rovněž zavádí tzv. „lobbistickou stopu“, když požaduje, aby lobbisté a státní úředníci uvedli seznam osob zapojených do lobbování a zveřejnili své zájmy. Návrh dále definuje činnost lobbování a lobbisty a obsahuje taxativní výčet veřejných činitelů, na které se vztahuje jeho působnost. Návrh navíc stanoví dohled a sankce za přestupky páchané lobbisty a lobbovanými a počítá s deklarováním darů v již existujícím Centrálním registru oznámení a zároveň snižuje práh pro dary podléhající ohlašovací povinnosti z 10 000 na 5 000 Kč (z cca 400 na 200 €).
11. GRECO bere na vědomí informace poskytnuté českými orgány. Ohledně první části tohoto doporučení GRECO poznamenává, že situace zůstává stejná jako v době přijetí Hodnotící zprávy. Co se týká druhé části doporučení, GRECO vítá, že vláda schválila návrh zákona, který nyní čeká na projednání v Parlamentu. Toto je důležitý krok ve směru k regulaci lobbování, zejména v zajištění jeho transparentnosti. Nicméně protože návrh musí být ještě přijat Parlamentem, vyplývá z toho, že druhá část doporučení je pouze částečně splněná.
12. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení i bylo jen částečně splněno.

#### **Doporučení ii.**

13. *Skupina GRECO doporučila (i) přijetí etického kodexu pro členy Parlamentu, který bude snadno dostupný veřejnosti a doplněn vysvětlivkami a/nebo praktickými pokyny, mimo jiné o střetu zájmů a souvisejících záležitostech (např. o darech a jiných výhodách, neslučitelnosti funkcí, doplňkových činnostech a finančních zájmech, situaci po skončení mandátu, kontaktech se třetími stranami, jako jsou lobbisté, požadavcích na oznámení atd.); (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jejich zavedení, jako například specializovaná školení, důvěrné poradenství a zvyšování povědomí.*
14. GRECO připomíná, že toto doporučení bylo ve Zprávě o plnění doporučení zhodnoceno jako nesplněné. Skupina GRECO zaznamenala, že určité přípravné práce byly v Poslanecké sněmovně učiněny a že byl uspořádán informační seminář pro nově zvolené poslance, nicméně žádná z komor Parlamentu nepřijala svůj etický kodex a ani nebyla poskytnuta specializovaná školení, důvěrné poradenství či zvyšování povědomí členů Parlamentu.
15. Orgány České republiky nyní informují, že 25. června 2019 byl Pracovní skupinou pro jednací řád Poslanecké sněmovny projednán návrh změny zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který by Sněmovně umožnil přijetí jejího etického kodexu. Po

jeho postoupení Sněmovně však návrh nezískal potřebnou podporu a byl vrácen skupině poslanců k dopracování. Předpokládá se, že návrh bude znovu projednáván společně s nyní připravovanou zásadní změnou Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Úřady České republiky znovu připomínají, že některé politické strany přijaly vlastní etické kodexy, které se vztahují na jejich poslance a senátory. Dále orgány ČR znovu odkazují na informační seminář pro nové poslance a na nabídku dalších podrobnějších seminářů, které byly zmíněny již ve Zprávě o plnění doporučení.

16. GRECO s politováním konstatuje přetrvávající absenci hmatatelného pokroku v implementaci tohoto doporučení jak v části přijetí etického kodexu pro členy Parlamentu, tak v poskytnutí specializovaných školení, důvěrného poradenství či zvyšování povědomí o provádění pravidel chování. GRECO může posoudit implementaci tohoto doporučení pouze v okamžiku, kdy bude k dispozici etický kodex a budou přijaté konkrétní kroky k jeho implementaci, včetně poskytnutí praktických návodů spolu s příklady problematických situací a jejich řešení.
17. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení ii zůstává nesplněné.

### **Doporučení iii.**

18. *Skupina GRECO doporučila přijetí vymahatelných pravidel pro členy Parlamentu regulujících dary a jiné výhody – včetně jiných bezúplatných plnění –, která budou snadno dostupná veřejnosti. Tato pravidla by měla zejména vymezit, jaké druhy darů a jiných výhod mohou být přijatelné, a definovat, jaké chování se od členů Parlamentu, kterým je taková výhoda poskytována nebo nabízena, očekává.*
19. Je třeba připomenout, že toto doporučení nebylo ve Zprávě o plnění doporučení splněno, protože nedošlo k žádným změnám v právních předpisech o darech a jiných výhodách.
20. Orgány ČR vyjádřily názor, že doporučení je částečně plněno oznámeními o příjmech a závazcích podle zákona o střetu zájmů (čl. 11), který ukládá veřejným činitelům, včetně členů Parlamentu, povinnost oznámit jakýkoli peněžitý příjem či jinou materiální výhodu, dar, odměnu, dividendy či jiné příjmy z podílů v podnikajících právnických osobách, které přijali během výkonu funkce člena Parlamentu, pokud jejich celková hodnota přesahuje 100 000 Kč (cca 4 000 €) za jeden kalendářní rok, vyjma darů s hodnotou 10 000 Kč (cca 400 €) a nižší. Dále české úřady odkazují na návrh zákona o lobbingu, kterým by se měla snížit hodnota darů, které mají být oznámeny a odstranit požadavek na maximální kumulativní hodnotu takových darů za kalendářní rok, přičemž by byla povinnost oznámit příjem jakéhokoli daru s hodnotou 200 € a vyšší.
21. Skupina GRECO poznamenává, že poskytnutá informace o deklaraci příjmů atd. (která již platila v době hodnocení systému) nenahrazuje potřebu vytvořit robustní právní rámec pro dary a jiné výhody, včetně materiálních výhod, stejně tak vodítek pro členy Parlamentu ohledně očekávaného chování při přijímání takových darů a výhod. Zatímco nedávné postoupení návrhu zákona o lobbování Parlamentu k přijetí představuje určitý pokrok, nezdá se, že by návrh zahrnoval také jiné materiální výhody a služby. Dále se také nezdá, že by byla připravována pravidla na druhy darů a jiných výhod, které mohou být přijaté, a také ohledně jednání členů Parlamentu, kterým jsou takové dary a výhody poskytnuty či nabídnuty. Vzhledem k uvedenému, GRECO nadále zastává názor, že situace ohledně darů je stejná, jako byla v době přijetí Zprávy o plnění doporučení.
22. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení iii zůstává nesplněné.

#### **Doporučení iv.**

23. *Skupina GRECO doporučila (i) zavést povinnost pro členy Parlamentu předkládat oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích na počátku svého mandátu, zavést elektronický systém pro podávání a zveřejňování oznámení, který by zvýšil dostupnost oznámení na internetu; (ii) jednoznačně stanovit, že oznámení musí rovněž zahrnovat věcné benefity poskytované členům Parlamentu; a (iii) zvážit rozšíření rozsahu oznámení tak, aby rovněž obsahovala informace o manželovi/manželce a závislých rodinných příslušnících (příčemž se rozumí, že takové informace by nemusely být nutně zveřejněny).*
24. Skupina GRECO připomíná, že toto doporučení bylo Zprávou o plnění doporučení hodnoceno jako částečně splněné; orgány ČR zavedly povinnost členů Parlamentu na začátku výkonu mandátu deklarovat jejich činnost, majetek, příjem, dary a závazky, které odpovídají situaci v den předcházející dnu vzniku jejich mandátu člena Parlamentu; registr oznámení byl plně zautomatizován a zpřístupněn veřejnosti; věcné výhody se spolu s ostatními výhodami staly předmětem oznamování. Nicméně, orgány ČR ještě musí splnit třetí část doporučení: zhodnotit rozšíření rozsahu oznámení tak, aby obsahovala i informaci o manželech/partnerech a závislých členech rodiny.
25. Orgány ČR nyní informují, že osobní působnost zákona o střetu zájmů byla upravena tak, aby zahrnovala manžele/partnery pouze v určitých případech, a úplně vynechala závislé členy rodiny. Informace uváděná v oznámeních o činnosti se vztahuje na členy Parlamentu pouze v souvislosti s výkonem veřejné funkce. Oznámení o majetku je prováděno na tom samém principu, ale zahrnuje také majetek ve společném vlastnictví s manželem/partnerem. Příjem manžela/partnera je však specificky z oznámení o příjmech a závazcích vyloučen (podle § 11 odst. 2, písm. a)). Orgány ČR uvádí, že návrh novely zákona o střetu zájmů, která by měla rozšířit obsah oznámení, aby zahrnovaly informace manželů/partnerů a závislých členů rodiny, přezkoumává Ústavní soud, a to zejména slučitelnost novely s právem na ochranu soukromého života. Orgány ČR se odvolávají na rozhodnutí ministra spravedlnosti, aby se nepředkládaly žádné další změny zákona o střetu zájmů, dokud nebude zveřejněno rozhodnutí Ústavního soudu v této věci. Navíc v červenci 2019 přijala Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí nesouhlasné stanovisko s rozšířením působnosti oznámení na manžely/partnery a závislé členy rodiny.
26. Skupina GRECO bere na vědomí informace poskytnuté orgány ČR, zejména ohledně posouzení případného rozšíření oznamovací povinnosti, aby zahrnovala manžele/partnery a závislé členy rodiny členů Parlamentu. Skupina GRECO by ráda zdůraznila, že doporučení nevyžaduje zveřejňování informací o manželech/partnerech a závislých rodinných příslušnících. GRECO poznamenává, že posuzování třetí části doporučení stále probíhá.
27. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení vi zůstává částečně splněno.

#### **Doporučení v.**

28. *Skupina GRECO doporučila zásadně posílit dohled a vynucování dodržování různých požadavků na oznámení u členů Parlamentu podle zákona o střetu zájmů, a to zejména tím, že nezávislý dohledový mechanismus získá jasný mandát, pravomoci a odpovídající zdroje, aby byl s to zajistit detailní prověření předložených oznámení, prošetření nesrovnalostí a aby mohl zahájit řízení a uložení účinných, přiměřených a odrazujících sankcí v případě porušení pravidel.*

29. Je třeba připomenout, že toto doporučení bylo podle Zprávy o plnění doporučení částečně splněno, protože orgány ČR daly ministerstvu spravedlnosti (namísto parlamentního výboru) výslovné pravomoci k přezkumu oznámení poslanců, řadě orgánů byla jasně stanovena pravomoc provádět následné hloubkové kontroly a bylo zavedeno odstupňování kontrol a sankcí. Skupina GRECO si však přála přehodnotit situaci na základě statistických informací o uplatňování těchto kontrolních opatření, včetně objemu prověřovaných prohlášení a příkladů konkrétních případů a lidských a finančních zdrojů poskytnutých příslušnému útvaru ministerstva spravedlnosti odpovědnému za tuto kontrolu. GRECO rovněž zopakovalo, že pokuta do výše 1 850 EUR si zaslouží další přezkum.
30. Orgány ČR nyní poskytly detailní informace o fungování systému kontroly oznámení poslanců předkládaných v souladu s příslušnými články zákona o střetu zájmů v působnosti Ministerstva spravedlnosti, jakož i o dalším vývoji v tomto ohledu. Ministerstvo spravedlnosti od zahájení výkonu dohledu zejména pravidelně předává zjištění a podezření na možné chyby v prohlášeních veřejných činitelů, včetně členů Parlamentu, odpovědným orgánům, jako jsou příslušné městské komise a Úřad pro ochranu osobních údajů. Cílem modernizované internetové stránky ministerstva je poskytovat komplexní informace o střetu zájmů veřejným činitelům, správním orgánům a široké veřejnosti, včetně notifikací, metodických materiálů a odpovědí na často kladené otázky. Pokud jde o organizační vývoj, záležitosti týkající se střetu zájmů mají na starosti dvě oddělení odboru střetu zájmů ministerstva: 1) oddělení metodiky a kontroly a 2) oddělení registru oznámení se šesti a osmi zaměstnanci.
31. Orgány ČR také oznámily, že Ministerstvo spravedlnosti poskytuje metodologickou podporu veřejným činitelům, pomocným orgánům, dohledovým orgánům a správním úřadům. Ministerstvo zejména vypracovalo metodologii pro vyplňování oznámení veřejnými činiteli podle zákona o střetu zájmů. Metodologie byla rozšířena orgánům odpovědným za zadávání údajů do Ústředního registru oznámení a zpřístupněna na webových stránkách ministerstva. Úřady například poukazují na tři semináře Ministerstva spravedlnosti, které proběhly v průběhu března a dubna 2019 a kterých se zúčastnilo 170 zástupců různých dohledových orgánů. Úřady rovněž upozorňují, že od 1. června 2019 byl centrální registr oznámení propojen s katastrem nemovitostí, což oprávněným osobám umožňuje křížovou kontrolu údajů obsažených v těchto dvou informačních systémech.
32. Metodologie pro vyplňování oznámení podle zákona o střetu zájmů, kterou vypracovalo Ministerstvo spravedlnosti, vychází ze zprávy analyzující rozhodovací praxi ohledně porušení povinností na základě údajů shromážděných od 125 správních orgánů obcí a osmi krajských úřadů. Tato zpráva odhalila, že většina porušení se týkala nedodržení lhůty pro podání oznámení. Z celkového počtu 33 235 úředníků veřejné správy zapsaných v ústředním rejstříku oznámení nesplnilo zákonnou lhůtu v průběhu roku 2018 přibližně 24 621 úředníků. Po výzvě Ministerstva spravedlnosti dokončit oznámení do 31. srpna se počet úředníků, kteří dosud nesplnili tuto povinnost za r. 2018, snížil na 7 568. Podle orgánů ČR byly o těchto nesrovnalostech informovány příslušné kontrolní orgány. Zpráva dále ukázala, že většina sankcí spočívala v pokutách od 40 do 600 EUR, což do počtu následovala varování.
33. Podle orgánů ČR ministerstvo pravidelně kontroluje včasnost vyplnění oznámení a tyto kontroly nejsou závislé na odvolání či informacích od veřejnosti. Co se týče faktické správnosti, úplnosti a pravdivosti údajů uvedených v oznámeních veřejných činitelů, ministerstvo pravidelně provádí kontrolu těchto oznámení na základě náhodného výběru spisů, který určuje automatický generátor přístupný pouze vybraným vedoucím úředníkům. V konkrétních kontrolách ministerstvo pokračuje na základě informací získaných od veřejnosti. Od 8. srpna 2019 tak ministerstvo obdrželo od veřejnosti celkem 457 podnětů, z nichž 412 bylo zhodnoceno jako irelevantní, neopodstatněné nebo se týkalo nedodržení zákonné lhůty pro podání

oznámení. Ve 40 případech poskytnuté informace vyvolaly následnou kontrolu a případy byly postoupeny odpovědným orgánům. Většina těchto oznámení se týkala nesrovnalostí v informacích o nemovitém majetku a činnostech veřejných činitelů.

34. GRECO je toho názoru, že praxe prokazuje značné zlepšení efektivity systému dohledu Ministerstva spravedlnosti nad oznámeními předloženými členy Parlamentu, které vyčlenilo lidské zdroje potřebné k plnění tohoto úkolu. S politováním však konstatuje, že se nezdá, že by se řešilo doporučení zavést účinnější, přiměřenější a odrazující sankce (současné sankce jsou omezené na pokutu do výše 1850 €). Toto je poslední část doporučení, kterou musí orgány ČR provést.
35. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení v zůstává částečně splněné.

*Prevence korupce ve vztahu k soudcům*

### **Doporučení vi.**

36. *Skupina GRECO doporučila (i) přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu soudců a předsedů soudů za účelem nastavení jednotných a transparentních postupů a zajištění rozhodování na základě přesně stanovených, objektivních a jednotných kritérií, zejména zásluh; a (ii) zajistit, aby veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněná a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu.*
37. Skupina GRECO připomíná, že toto doporučení bylo Zprávou o plnění doporučení hodnoceno jako částečně splněné. Úřady ČR poskytly jasná pravidla pro výběr do soudních funkcí, jakož i jmenování k Nejvyššímu soudu a Nejvyššímu správnímu soudu. Vzhledem k tomu, že pravidla pro jmenování soudců byla stanovena ministerskou vyhláškou, GRECO uvedlo, že k zajištění lepších záruk stability a omezení možného politického zasahování do kariér soudců, je nezbytná pevná legislativní úprava. Skupina GRECO také uvedla, že nebyla přijata žádná opatření, která by zajistila, že rozhodnutí týkající se přijímání a kariérního postupu soudců jsou odůvodněná a lze se proti nim odvolat u soudu.
38. Orgány ČR nyní Skupinu GRECO informují, že vláda dne 8. října 2019 schválila návrh novely zákona o soudech a soudcích a nyní tuto novelu projednává Parlament. Pozměňovací návrh předpokládá založení systému výběru nových soudců a výběr předsedů soudů na základě přesných objektivních a jednotných kritérií. Navrhovaný systém výběru by se měl skládat z pěti následujících fází: praxe asistenta soudce; justiční zkouška; výběrové řízení na soudního kandidáta; praxe soudního kandidáta, a otevřené výběrové řízení na funkci soudce. Výběrová komise ve třetí a páté fázi bude složena ze soudců a soudních expertů, přičemž soudci budou mít většinu. Podle navržené změny by ostatní právnické profese (advokáti, notáři, soudní vykonavatelé, státní zástupci) měli také právo přihlásit se do výběrového řízení na soudce (žadatelé, kteří nemají praxi soudního čkatele, musí prokázat nejméně 10 let jiné právnické praxe). Pokud jde o předsedy okresních, krajských a nejvyšších soudů jejich výběr se předpokládá prostřednictvím otevřených výběrových řízení před výběrovými komisemi složenými většinou ze soudců. Návrh zakazuje možnost být opakovaně zvolen předsedou téhož soudu. Předsedové vrchních a krajských soudů mají možnost být znovu zvoleni po 5 letech od ukončení prvního funkčního období. Navrhované změny rovněž předpokládají, že rozhodnutí výběrových komisí musí být odůvodněná. V případě přijetí se očekává, že výše uvedené změny vstoupí v platnost k 1. lednu 2021.
39. Skupina GRECO bere uvedené informace na vědomí. Ačkoliv vítá probíhající práce na implementaci zbývajících částí tohoto doporučení, GRECO bude mít možnost provést konečné zhodnocení pouze po přijetí navrhovaných legislativních změn.

40. Skupina GRECO došlo k závěru, že doporučení vii zůstává částečně splněno.

#### **Doporučení vii.**

41. *Skupina GRECO doporučila (i) přijmout profesní etický kodex pro všechny soudce doplněný vysvětlujícími poznámkami a/nebo praktickými příklady včetně doporučení pro řešení střetu zájmů a souvisejících otázek (např. v souvislosti s dary, vedlejšími činnostmi, kontakty s třetími stranami/mlčenlivostí atd.), který bude účinně předložen všem soudcům a bude snadno dostupný veřejnosti; (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jeho implementaci včetně důvěrných konzultací a školení určených pro profesionální soudce i přísedící.*
42. Je třeba připomenout, že toto doporučení nebylo podle Zprávy o plnění doporučení splněno, neboť nebylo dosaženo žádných hmatatelných výsledků ohledně sepsání etického kodexu v souladu s doporučeními GRECO a následně nebyla přijata žádná opatření, která by jeho implementaci podpořila.
43. Orgány ČR nyní oznámily, že etický kodex vztahující se na všechny soudce dosud nebyl připraven. V průběhu r. 2019 uspořádalo Ministerstvo spravedlnosti diskuzi s představiteli soudnictví, ministerstva, akademiky a dalšími relevantními hráči za účelem připravit modelový kodex profesního chování soudců, který by byl přijat předsedy soudů na jednotlivých úrovních. Současně se i soudci rozhodli ustanovit pracovní skupinu sestávající z představitelů krajských, vrchních a nejvyšších soudů a Soudcovské unie. Pracovní skupina se poprvé setkala 31. října 2019. Jménem předsedů Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Soudcovské unie, informovali zástupci soudnictví Ministerstvo spravedlnosti dopisem o záměru připravit etický kodex pro všechny soudce, který by vzal v potaz všechny mezinárodní standardy a také doporučení Skupiny GRECO.
44. GRECO bere na vědomí uvedené informace a konstatuje mírný pokrok při provádění tohoto doporučení. Povzbuzujícím vývojem je zřízení pracovní skupiny sestávající z různých představitelů soudnictví za účelem vypracování etického kodexu soudce. Skupina GRECO poznamenává, že práce na vypracování etického kodexu soudce se zdá být v pohybu. Nicméně, žádných hmatatelných výsledků nebylo dosaženo.
45. Skupina GRECO konstatuje, že doporučení vii zůstává nesplněno.

#### **Doporučení viii.**

46. *Skupina GRECO doporučila přijmout přísnější právní úpravu vedlejších činností soudců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení a přiměřeného dohledu dodržování stávajících omezení v oblasti vykonávání těchto činností.*
47. Skupina GRECO připomíná, že toto doporučení bylo Zprávou o plnění doporučení hodnoceno jako částečně splněné díky zavedení povinných ročních oznámení o majetku a osobních zájmech soudců, včetně činností, příjmů, darů a závazků. Očekávalo se však přijetí přísnějších limitů a systému povolování vedlejších aktivit a také efektivnější monitoring.
48. Orgány ČR nyní uvádí, že návrh novely zákona o soudech a soudcích (viz odst. 38 výše) obsahuje nová pravidla o vedlejších činnostech soudců, podle kterých musí soudci hlásit do 30. června následujícího roku předsedům soudů jakékoliv vedlejší činnosti, které vykonávali v předchozím kalendářním roce. Tyto zprávy mají obsahovat informace o typu a formě vykonávané činnosti, osobu, pro kterou byly vykonávány, místo, kde k výkonu došlo a jeho trvání. Podle navržené změny soudci, kteří nevykonávají takovou vedlejší činnost, či si touto činností vydělají méně než 20 % jejich ročního příjmu soudce, jsou od oznamovací povinnosti osvobozeni.



49. Skupina GRECO bere na vědomí informace o návrhu změny zákona o soudech a soudcích, který je projednáván Parlamentem. Zdá se, že návrh změn předpokládá přísnější regulaci vedlejších činností soudců zavedením povinnosti podávat zprávy o těchto činnostech, včetně jejich typu, formy, místa výkonu a délky trvání. Je to krok správným směrem. GRECO také poznamenává, že vedlejší činnosti soudců jsou součástí každoročních oznámení předkládaných a kontrolovaných Nejvyšším soudem. Pokud jde o druhou část doporučení, GRECO poznamenává, že podle navrhovaných změn budou soudci oznamovat vedlejší činnosti předsedům příslušných soudů, kteří budou odpovědní za sledování dodržování omezení těchto činností. Vzhledem k tomu, že legislativní návrh dosud nebyl přijat Parlamentem, dospěla skupina GRECO k závěru, že doporučení viii zůstává částečně implementováno.

#### **Doporučení ix.**

50. *Skupina GRECO doporučila přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce.*
51. Skupina GRECO připomíná, že doporučení nebylo ve Zprávě o plnění doporučení splněno. Orgány ČR měly v úmyslu předložit změny několika zákonů týkajících se soudnictví, které by mimo jiné zavedly možnost odvolání proti disciplinárním rozhodnutím u soudu, ale tyto změny dosud nebyly přijaty.
52. Orgány ČR nyní oznamují, že práce na Ministerstvu spravedlnosti na legislativním návrhu na zavedení možnosti odvolání proti disciplinárním rozhodnutím stále probíhají. Návrh změny zákona o řízeních ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů předpokládá také zřízení zvláštního senátu odpovědného za sjednocování judikatury v disciplinárním řízení. Návrh byl předložen vládě dne 5. listopadu 2019 k projednání Legislativní radou vlády a jejími pracovními skupinami před předložením návrhu Parlamentu. Podle orgánů ČR předpokládá návrh možnost odvolání soudců proti disciplinárním rozhodnutím k disciplinárnímu senátu Nejvyššího správního soudu.
53. Skupina GRECO bere na vědomí informace o projednávaném legislativním návrhu zavádějícím možnost odvolání soudců proti disciplinárním rozhodnutím. Protože nebylo dosud dosaženo hmatatelných výsledků, skupina GRECO došla k závěru, že doporučení ix nebylo splněno.

#### *Prevence korupce ve vztahu ke státním zástupcům*

#### **Doporučení x.**

54. *Skupina GRECO doporučila přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu státních zástupců za účelem nastavení jednotných transparentních postupů, díky nimž se bude rozhodování zakládat na přesných, objektivních a jednotných kritériích, zejména zásluh; (ii) zajistit, aby veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněná a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu.*
55. Je třeba připomenout, že podle Zprávy o plnění doporučení bylo toto doporučení částečně splněno. Orgány ČR podnikly první kroky ke splnění doporučení tím, že uzavřely koordinační dohodu stanovující zvláštní pravidla pro přijímání a povyšování státních zástupců, včetně možnosti odvolat se proti rozhodnutí o zaměstnání. Dohoda však v té době ještě nevstoupila v platnost a skupina GRECO navíc požadovala, aby byla tato pravidla řádně zohledněna v právních předpisech a tím byla zajištěna jejich stabilita a lepší záruka ochrany před politickým vlivem.

56. Orgány ČR nyní oznámily, že návrh změn zákona o státním zastupitelství byl 23. srpna 2019 předložen Legislativní radě vlády, která jej projednala 12. září 2019 a navrhla vládě, aby provedla určité legislativní změny a – po jejich schválení – jej předložila Parlamentu. Vláda tento návrh dosud neprojednala. Mezi změny, které jsou v novele obsažené, patří zavedení doby trvání výkonu funkce státního zástupce, upřesnění pravidel pro odvolání vedoucích státních zástupců v disciplinárním řízení a výběrová řízení pro vrchní, krajské a okresní státní zástupce.<sup>1</sup> Návrhy změn rovněž zahrnují požadavky na minimální délku pracovní praxe pro státního zástupce, který má být výjimečně přidělen k jinému než okresnímu státnímu zastupitelství, a minimální dobu pracovní praxe pro postup k vyššímu státnímu zastupitelství (v případě, že neměl/a žádný disciplinární přestupek). Rada vlády pro boj s korupcí však vyjádřila názor, že navrhované změny zvyšují vliv exekutivy na výběrová řízení státních zástupců. Nejvyšší státní zástupce rovněž vyjádřil zásadní kritické připomínky k návrhům změn, mimo jiné k nominačnímu postupu členů výběrové komise.
57. Orgány ČR také oznámily, že Dohoda mezi vedoucími státními zástupci a ministrem spravedlnosti o výběru a kariéřním postupu státních zástupců, která se v době přijetí Zprávy o plnění doporučení připravovala, byla dne 25. června 2018 uzavřena mezi Ministerstvem spravedlnosti, Nejvyšším státním zastupitelstvím, Vrchním státním zastupitelstvím v Praze, Vrchním státním zastupitelstvím v Olomouci a dalšími 8 krajskými a okresními státními zastupitelstvími. Dohoda obsahuje detailní pravidla výběru a kariéřního postupu státních zástupců a jejím cílem je dosáhnout uniformity těchto pravidel pro všechna jmenování a kariéřní postup státních zástupců. Dohoda však – na rozdíl od informací poskytnutých při přijímání Zprávy o plnění doporučení – neobsahuje ustanovení o možnosti odvolání se proti rozhodnutí o jmenování/povýšení k soudu.
58. GRECO bere na vědomí vstup Dohody o výběru a kariéřním postupu státních zástupců mezi Ministerstvem spravedlnosti a státními zastupitelstvími různých stupňů v platnost. Přestože se jedná o vítaný vývoj, skupina GRECO lituje, že doporučení zavést možnost odvolání se proti rozhodnutí o jmenování/povýšení k soudu nebylo do Dohody zahrnuto. GRECO opakuje důležitost zakotvení těchto pravidel v relevantních právních předpisech, včetně možnosti odvolání se k soudu.
59. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení x zůstává částečně splněno.

#### **Doporučení xi.**

60. *Skupina GRECO doporučila reformovat postupy jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců, a to hlavně prostřednictvím těchto kroků: (i) veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů jsou zdůvodňována, založena na jasných a objektivních kritériích a je možnost se proti nim odvolat k soudu; (ii) rozhodnutí o jmenování vycházejí z povinného a transparentního výběrového řízení; a (iii) odvolání je možné pouze v kontextu kárného řízení.*
61. Skupina GRECO připomíná, že toto doporučení nebylo dle Zprávy o plnění hodnocení splněno. Orgány ČR připravovaly návrh zákona o státním zastupitelství, který měl zahrnout požadavky tohoto doporučení, ale jeho projednávání v Parlamentu nepokročilo kvůli konci funkčního období v roce 2017 (všeobecné volby).
62. Orgány ČR nyní informují o návrhu změn zákona o státním zastupitelství (viz odst. 56 a 57 výše). Změny předpokládají zejména omezení možnosti odvolání státních

---

<sup>1</sup> Výběrovou komisí, kterou tvoří pět členů: dva nominováni ministrem spravedlnosti, dva nominováni státními zástupci a jeden soudce nominovaný dohodou ministra spravedlnosti a předsedou rovnocenným soudem, či losováním.

zástupců pouze prostřednictvím disciplinárního řízení, stanovením funkčních období vedoucích státních zástupců a stanovením hlavních požadavků na jmenování do funkce vedoucího státního žalobce (kromě neexistence disciplinárních sankcí, odborných znalostí, profesionálních zkušeností a morálních vlastností zaručujících řádné plnění povinností a minimální požadovanou dobu praxe). V souvislosti s tímto doporučením se orgány rovněž odvolávají na Dohodu mezi ministerstvem spravedlnosti a různými státními zastupitelstvími (viz odst. 57).

63. Skupina GRECO bere na vědomí poskytnuté informace. Přestože je uzavření Dohody mezi Ministerstvem spravedlnosti a různými úrovněmi státních zastupitelství důležitým krokem ke stanovení jasných pravidel a kritérií pro jmenování, přeložení a kariérní postup státních zástupců, neupravuje odvolávání státních zástupců z funkce. Nebyla ani stanovena pravidla pro odvolání se k soudu (viz odst. 58). Z toho vyplývá, že pro splnění tohoto doporučení je třeba přijmout další opatření.
64. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení xi zůstává nesplněné.

### **Doporučení xii.**

65. *Skupina GRECO doporučila (i) přijmout profesní etický kodex pro všechny státní zástupce doplněný vysvětlujícími poznámkami a/nebo praktickými příklady včetně doporučení pro řešení střetu zájmů a souvisejících otázek (např. v souvislosti s dary, vedlejšími činnostmi, kontakty s třetími stranami/mlčenlivostí atd.), který bude účinně předložen všem státním zástupcům a bude snadno dostupný veřejnosti; (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jeho implementaci včetně důvěrných konzultací a školení.*
66. Skupina GRECO připomíná, že toto doporučení bylo Zprávou o plnění hodnocení hodnoceno jako částečně splněné, protože etický kodex státních zástupců byl v procesu přípravy. GRECO také uvedlo, že etický kodex by měl být doplněn komentářem a účinnými prováděcími opatřeními (důvěrné poradenství, specializované školení atd.).
67. Orgány ČR nyní uvádí, že nejvyšší státní zástupce, vrchní státní zástupci, krajští státní zástupci a městský státní zástupce v Praze schválili Etický kodex státního zástupce. Nový kodex s účinností od 1. května 2019 je jednotným etickým kodexem závazným pro všechny státní zástupce a nahrazujícím všechny předchozí kodexy chování státních zástupců.<sup>2</sup> Etický kodex je založený na šesti základních principech: (i) zákonnosti a nezávislosti, (ii) nestrannosti, (iii) odbornosti, (iv) důvěryhodnosti, (v) důstojnosti a vystupování a (vi) spolupráce. Nejvyšší státní zástupce vydal dne 24. dubna 2019 komentář k novému Etickému kodexu, který poskytuje přehled evropských norem v této oblasti a nabízí podrobné vysvětlení každého principu obsaženého v kodexu spolu s praktickými příklady a příslušnou vnitrostátní judikaturou. Komentář se zabývá mimo jiné otázkami týkajícími se darů, vedlejších činností, kontaktů se třetími stranami a diskrétnosti.
68. Kromě toho předpis státního zástupce („Opatření nejvyššího státního zástupce“), kterým se schvaluje Etický kodex přijatý 16. dubna 2019, stanoví, že vedoucí státní zástupci poskytují na žádost dotčeného státního zástupce konzultace k výkladu a dodržování Etického kodexu. Předpokládá také, že vedoucí státní zástupci poskytují státním zástupcům školení v souvislosti s Etickým kodexem v době nástupu do funkce, a alespoň jednou za tři roky během výkonu jejich funkce.

---

<sup>2</sup> Etický kodex a komentář jsou k dispozici na interní síti Nejvyššího státního zastupitelství a internetových stránkách státního zastupitelství.

69. Skupina GRECO vítá přijetí Etického kodexu pro všechny státní zástupce v České republice. S uspokojením dále bere na vědomí podrobný komentář vydaný Nejvyšším státním zastupitelstvím, který nabízí cenné pokyny pro jednotný výklad a účinné provádění Etického kodexu. Skupina GRECO také vítá ustanovení o zřízení důvěrného poradenství a školení obsažená v opatření nejvyššího státního zástupce, kterým se přijímá Etický kodex. Zdá se, že ve dnech 11. a 12. listopadu 2019 se již uskutečnila školení týkající se Etického kodexu na Nejvyšším státním zastupitelství a v současné době probíhají další školení pro regionální a okresní státní zástupce. Orgány ČR dále uvádějí, že Justiční akademie do svého kurikula také zahrnuje školení o Etickém kodexu státních zástupců.
70. V souvislosti s výše uvedeným, skupina GRECO uzavírá, že doporučení xii bylo splněno uspokojivě.

### **Doporučení xiii.**

71. *Skupina GRECO doporučila přijmout přísnější právní úpravu vedlejších činností státních zástupců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení a přiměřeného dohledu dodržování stávajících omezení v oblasti vykonávání těchto činností.*
72. Je třeba připomenout, že toto doporučení bylo ve Zprávě o plnění doporučení hodnoceno jako částečně splněné, neboť zákon o střetu zájmů byl novelizován s požadavkem na povinné roční oznámení v různých oblastech, včetně vedlejších činností a pod dohledem Ministerstva spravedlnosti.
73. Orgány ČR opět odkazují na nová ustanovení zákona o střetu zájmů a na povinnost státních zástupců každoročně podávat řadu oznámení v různých oblastech, včetně vedlejších činností, Centrálnímu registru spravovanému Ministerstvem spravedlnosti. Dále se odkazují na návrh změny zákona o státním zastupitelství, který bude také upravovat vedlejší činnosti státních zástupců a zajišťuje zřízení mechanismu podávání zpráv o těchto činnostech na základě oznámení ex post. Tato oznámení by měla zahrnovat předmět činnosti, způsob a místo kde byla provedena a orgán či organizaci, pro kterou byla činnost vykonána. Podle názoru orgánů ČR by takový systém měl přispět k monitorování dodržování zákona státními zástupci a pomoci předcházet možnému porušování důstojnosti státních zástupců, či ohrožování veřejné důvěry v nestrannost a profesionální výkon povinností státních zástupců.
74. Skupina GRECO konstatuje, že podrobnější pravidla pro podávání zpráv, která byla oznámena v době přijetí Zprávy o plnění doporučení, nebyla dosud přijata a dosud nebylo dosaženo žádných hmatatelných výsledků v plnění tohoto doporučení. Zdá se, že žádné ustanovení o nutnosti hlásit vedlejší činnosti nebylo zahrnuto ani do nově přijatého Etického kodexu, ani do komentáře Nejvyššího státního zastupitelství (viz odst. 67), i když toto ustanovení reprodukuje § 24 odst. 6 zákona o státním zastupitelství, které omezení obsahuje. Skupina GRECO bude moci posoudit provádění tohoto doporučení, jakmile budou přijaty očekávané změny zákona o státním zastupitelství. V současné době zůstává situace ohledně plnění tohoto doporučení stejná, jako byla v době přijetí předchozí Zprávy o plnění doporučení.
75. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení xiii zůstává částečně splněné.

### **Doporučení xiv.**

76. *Skupina GRECO doporučila přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím.*
77. Je třeba připomenout, že toto doporučení nebylo dle Zprávy o plnění doporučení splněno. Skupina GRECO zaznamenala, že se připravovaly legislativní změny, které

by zavedly možnost odvolání proti disciplinárnímu rozhodnutí k soudu, ale nebyly v té době přijaté.

78. Orgány ČR nyní informují, že plnění tohoto doporučení se provádí spolu s obdobným doporučením týkajícím se soudců (doporučení ix). Bylo zopakováno, že práce na legislativním návrhu, který by zavedl možnost odvolání proti disciplinárnímu rozhodnutí, na Ministerstvu spravedlnosti pokračují. Očekává se, že o návrhu bude vláda jednat na podzim roku 2019 a následně bude předložen Poslanecké sněmovně. Kromě toho vláda v současné době přezkoumává i další změny týkající se tohoto doporučení, jako je zavedení odvolávání vedoucích státních zástupců pouze v disciplinárním řízení a pevně stanovená funkční období pro takové státní zástupce (viz odst. 56).
79. Skupina GRECO bere na vědomí poskytnuté informace. Zdá se, že stejně jako v případě doporučení ix ve věci soudců, nebylo v plnění tohoto doporučení dosaženo žádného hmatatelného pokroku.
80. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení xiv zůstává nesplněné.

### III. ZÁVĚR

81. **Ve světle výše uvedeného došla skupina GRECO k závěru, že Česká republika uspokojivě splnila či vyřešila uspokojivým způsobem jedno ze čtrnácti doporučení, která obsahuje Zpráva čtvrtého hodnotícího kola.** Sedm doporučení je částečně splněno a zbylých šest doporučení není splněno.
82. Konkrétně, doporučení xii bylo splněno uspokojivě, doporučení i, iv, v, vi, viii, x a xiii byla splněna částečně a doporučení ii, iii, vii, ix, xi a xiv nebyla splněna.
83. Ve vztahu ke členům Parlamentu plnění doporučení udržuje velmi pomalé tempo. Přestože byl systém oznamování zájmů, příjmů a majetku modernizován a dohled v této oblasti byl posílen, nebyla přijata žádná opatření ke zvýšení transparentnosti legislativního procesu. Vláda předložila Parlamentu návrh zákona o lobbování, tento návrh však dosud nebyl přijat. Etický kodex členů Parlamentu a doprovodná prováděcí opatření dosud nebyla přijata, ale některá legislativní opatření, která by umožnila oběma komorám tyto kodexy přijmout, již probíhají.
84. Pokud jde o doporučení ve vztahu k soudcům, byla provedena určitá zlepšení ohledně výběru a kariérního postupu soudců. Další legislativní změny, které by zavedly systém přijímání soudců a výběru předsedů soudů, založený na přesných, objektivních a jednotných kritériích, jsou právě projednávány vládou. K přijetí etického kodexu soudců však stále nedošlo. Kromě toho, pokud jde o podávání zpráv soudců o jejich vedlejších činnostech, nebyla přijata žádná opatření pro dohled nad dodržováním omezení výkonu těchto činností. Navíc nebylo dosaženo žádného pokroku při zavádění možnosti soudců napadnout disciplinární rozhodnutí, včetně odvolání, u soudu.
85. Co se týká státních zástupců, uzavřením Dohody o výběru a kariérním postupu státních zástupců s Ministerstvem spravedlnosti byla zavedena pravidla a kritéria pro jmenování, přeložení a kariérní postup státních zástupců. Nicméně je politováníhodné, že Dohoda neobsahuje žádná pravidla pro odvolání státního zástupce z funkce a nenabízí žádnou možnost odvolat se proti rozhodnutí o jmenování/postupu k soudu. Přijetí Etického kodexu všech státních zástupců je úspěchem. Kodex byl doplněn detailním komentářem nejvyššího státního zástupce, obsahuje praktické pokyny k provádění Etického kodexu a školení v tomto ohledu. Dále došlo k určitým zlepšením ohledně oznamovací povinnosti státních zástupců o

jejich vedlejších činnostech prostřednictvím novely zákona o střetu zájmů, podrobnější pravidla však dosud nebyla přijata. A konečně dosud nedošlo k žádnému pokroku při zavádění možnosti státních zástupců napadnout disciplinární rozhodnutí, včetně odvolání, u soudu.

86. S ohledem na výše uvedené skupina GRECO došla k závěru, že současná velmi nízká úroveň plnění doporučení je „celkově neuspokojivá“ ve smyslu pravidla 32, odst. 8.3 Jednacího řádu. Skupina GRECO tedy rozhodla o použití pravidla 32, odst. 2 písm. i) týkajícího se členů, u nichž zjistí, že nejsou v souladu s doporučeními obsaženými v hodnotící zprávě a žádá vedoucí delegace České republiky, aby předložila zprávu o pokroku při provádění doporučení i až xi, xiii a xiv co nejdříve, nejpozději však do 31. prosince 2020.
87. A konečně, skupina GRECO vyzývá orgány České republiky, aby co nejdříve autorizovaly zveřejnění této zprávy, přeložily ji do národního jazyka a tento překlad zveřejnily.