



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Přijetí: 22. září 2021
Zveřejnění: 16. června 2023

Veřejné
GrecoRC4(2021)17

ČTVRTÉ HODNOTÍCÍ KOLO

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

DRUHÁ PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA O PLNĚNÍ DOPORUČENÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Přijato skupinou GRECO na jejím 88. plenárním zasedání
(Štrasburk, 2.-6. září 2021)

Č
T
V
R
T
É

H
O
D
N
O
T
Í
C
Í

K
O
L
O

I. ÚVOD

1. Druhá průběžná zpráva o plnění doporučení hodnotí opatření přijatá orgány České republiky k provedení doporučení vydaných v Hodnotící zprávě čtvrtého kola České republiky (viz odstavec 2).
2. [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 „Prevencí korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům“.
3. [Zpráva o plnění doporučení](#) byla Skupinou GRECO přijata během 80. plenárního jednání (22. června 2018) a zveřejněna 28. února 2019 po autorizaci orgány České republiky.
4. [Průběžná zpráva o plnění doporučení](#) byla přijata během 84. plenárního zasedání (6. prosince 2019) a zveřejněna 5. března 2020 po autorizaci orgány České republiky. V souladu s jednacím řádem GRECO poskytla Česká republika Situační zprávu, která obsahovala informace o opatřeních přijatých k implementaci doporučení. Tato zpráva, kterou GRECO obdrželo 31. března 2021, sloužila jako základ pro tuto Druhou průběžnou zprávu o plnění doporučení.
5. [Tato druhá průběžná zpráva o plnění doporučení](#) hodnotí pokrok dosažený při implementaci doporučení nesplněných od přijetí Průběžné zprávy o plnění doporučení a poskytuje celkové hodnocení úrovně plnění těchto doporučení.
6. GRECO vybralo Turecko (ve vztahu k parlamentním shromážděním) a Slovenskou republiku (ve vztahu k soudním institucím), aby nominovaly zpravodaje pro účely procesu sledování pokroku v plnění doporučení. Zpravodaji byli vybráni p. Furkan USTAĞLU za Turecko a pí. Zuzana ŠTOFOVÁ za Slovenskou republiku. Při zpracování zprávy jim asistoval sekretariát GRECO.

II. ANALÝZA

7. GRECO adresovalo České republice Hodnotící zprávou 14 doporučení. Ve Zprávě o plnění doporučení nebylo žádné z těchto doporučení splněno a sedm doporučení bylo splněno částečně. V Průběžné zprávě o plnění doporučení bylo uspokojivě splněno pouze jedno ze čtrnácti doporučení, sedm doporučení bylo splněno částečně a šest doporučení zůstalo nesplněných. Plnění zbývajících třinácti doporučení je hodnoceno níže.

Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu

Doporučení i.

8. *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.*
9. [GRECO připomíná](#), že doporučení i. bylo v Průběžné zprávě o plnění doporučení hodnoceno jako částečně splněné, jelikož Parlamentu byl předložen příslušný návrh zákona o lobbování. Parlament však návrh nepřijal a ohledně první části doporučení nebyl prokázán žádný pokrok.

10. České orgány nyní informují, že právní úprava týkající se schůzí výborů a podvýborů nebyla novelizována. V průběhu roku 2020 byly častěji zveřejňovány zvukové záznamy ze schůzí výborů, aby se vykompenzoval omezený přístup veřejnosti na schůze výborů v důsledku omezení přijatých v souvislosti s pandemií koronaviru. Tyto nahrávky však nejsou zveřejňovány *ad hoc* všemi výbory. České orgány také upřesňují, že záznamy ze schůzí výborů je možné získat na požádání. České orgány znovu připomínají již existující ustanovení týkající se zveřejňování usnesení a zápisů ze schůzí parlamentních výborů a podvýborů.
11. Pokud jde o druhou část tohoto doporučení, zdá se, že první čtení návrhu zákona o lobbování proběhlo v prosinci 2020. Po projednání návrhu na Ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny v únoru 2021 prošel návrh zákona o lobbování druhým čtením 8. července 2021 a byl projednáván ve třetím čtení 30. července 2021. Z časových důvodů se však nedostalo na hlasování o návrhu, a jeho projednávání bylo proto přerušeno. Podle českých orgánů je nepravděpodobné, že by Poslanecká sněmovna návrh zákona o lobbování schválila před koncem stávajícího mandátu (7. října 2021).
12. GRECO bere na vědomí poskytnuté informace. Pokud jde o první část doporučení, zdá se, že nebyl učiněn žádný hmatatelný pokrok trvalé povahy. Pokud jde o druhou část doporučení, legislativní návrh stále čeká na projednání v Parlamentu, jako tomu bylo již v Průběžné zprávě o plnění doporučení.
13. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení i zůstává částečně splněno.

Doporučení ii.

14. *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.*
15. GRECO připomíná, že toto doporučení bylo v Průběžné zprávě o plnění doporučení zhodnoceno jako nesplněné, jelikož nebyl zaznamenán žádný pokrok.
16. České orgány nyní oznámily, že změny jednacího řádu Poslanecké sněmovny, které by byly nutné k tomu, aby Sněmovna přijala etický kodex, dosud nebyly schváleny. Návrh etického kodexu pro členy Poslanecké sněmovny, připravený Ministerstvem spravedlnosti, byl Sněmovně předložen k projednání, které bylo původně plánováno na prosinec 2020. Po omezeních vyvolaných pandemií koronaviru však bylo projednávání odloženo na dobu po zrušení omezení. Orgány České republiky uvádějí, že návrh etického kodexu byl dosud projednáván v jiných formátech¹ a předpokládá se, že bude přijat ve formě usnesení, které bude použitelné pouze pro poslance během volebního období, pro které bylo usnesení přijato. Dále české úřady uvádí, že tento návrh neobsahuje žádná podrobná pravidla týkající se neslučitelnosti funkcí, prohlášení o majetku, zájmech a vedlejších činnostech, protože tato pravidla by měla být upravena právním řádem (ústava a zákon o střetu zájmů). Úřady České republiky

¹ Jako například Pracovní skupinou pro jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu, skládající se ze zástupců parlamentních skupin, neziskových organizací a odborné veřejnosti, svolanou předsedou Poslanecké sněmovny. Potřeba přijmout etický kodex byla rovněž projednána radou složenou ze zástupců politických skupin a předních zastupitelů Poslanecké sněmovny.

také informují, že Senát (horní komora Parlamentu) přijetí etického kodexu zcela odmítl.

17. Pokud jde o druhou část tohoto doporučení, orgány odkazují na článek X návrhu etického kodexu pro poslance, který předpokládá zřízení etické komise Poslaneckou sněmovnou, která by měla poradní, metodickou a vzdělávací funkci, a to ve vztahu k etickým otázkám, včetně důvěrného poradenství. Budoucí etická komise má být rovněž pověřena vzděláváním a osvětou mezi poslanci v oblasti etiky.
18. GRECO bere na vědomí poskytnuté informace a lituje nedostatečného pokroku při provádění tohoto doporučení. GRECO je především silně znepokojeno tím, že Senát zjevně „odmítl“ vypracování etického kodexu, který by byl aplikovatelný na senátory. Kromě toho velmi omezená aplikovatelnost návrhu etického kodexu (týká se pouze poslanců zasedajících v současné Sněmovně) a oznámené nedostatky v jeho obsahu (pravidla o neslučitelnosti funkcí, prohlášení o majetku a zájmech, vedlejší činnosti atd.) představují riziko, že tento kodex, i kdyby byl přijat, nebude splňovat požadavky tohoto doporučení. GRECO vyzývá české orgány a obě komory Parlamentu, aby pokračovaly v implementaci tohoto doporučení.
19. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení ii zůstává nesplněno.

Doporučení iii.

20. *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.*
21. Je třeba připomenout, že toto doporučení nebylo v Průběžné zprávě o plnění doporučení splněno, protože nedošlo k žádným změnám v právních předpisech o darech a jiných výhodách.
22. Orgány ČR nyní uvádějí, že návrh zákona o lobbování a související novely zákona o střetu zájmů prošly prvním a druhým čtením v Poslanecké sněmovně, ale nebyly přijaty. Úřady České republiky dále uvádějí, že návrh etického kodexu uvedený v doporučení ii obsahuje pokyny týkající se darů; nezávazné pravidlo, které stanoví, že poslanec „jedná tak, aby se při výkonu své funkce nedostal/a do postavení, ve kterém by byl/a zavázán/a nebo se cítil/a zavázán/a oplatit dar, službu či laskavost, které mu/jí byly poskytnuty“.
23. GRECO bere na vědomí poskytnuté informace. Pokud jde o členy Parlamentu, žádná relevantní pravidla týkající se darů a jiných výhod nebo požadovaného chování nebyla navržena ani přijata. Bez ohledu na obsah návrhu zákona o lobbování, který je v Parlamentu, tento návrh textu zůstává nezměněn. Za daných okolností nemůže GRECO považovat toto doporučení za splněné, a to ani částečně.
24. GRECO došlo k závěru, že doporučení iii zůstává nesplněno.

Doporučení iv.

25. *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 (přičemž se rozumí, že takové informace by nemusely být nutně zveřejněny).*
26. GRECO připomíná, že toto doporučení bylo v Průběžné zprávě o plnění doporučení hodnoceno jako částečně splněné. První dvě části doporučení byly splněny, zatímco úřady zvažovaly rozšíření rozsahu prohlášení tak, aby zahrnovala také informace o manželech/partnerech a závislých rodinných příslušnících.
27. Orgány ČR nyní informují, že Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 38/17² ze dne 20. února 2020 rozhodl, že zveřejňování údajů týkajících se majetku drženího v rámci společného jmění s manželem/manželkou osoby zastávající veřejnou funkci je v souladu s ústavou a je rovněž zásadní pro dosažení cílů zákona o střetu zájmů. Orgány České republiky však uvádějí, že možnost rozšířit rozsah prohlášení o další informace týkající se manželů/partnerů a závislých rodinných příslušníků byla zvážena vedením Ministerstva spravedlnosti, které rozhodlo proti takovému rozšíření rozsahu prohlášení.
28. GRECO bere na vědomí informace poskytnuté orgány ČR a připomíná, že první dvě části tohoto doporučení již byly splněny. Pokud jde o třetí část, GRECO bere na vědomí nálezy Ústavního soudu ze dne 20. února 2020, ale lituje, že se „vedení Ministerstva spravedlnosti“ rozhodlo nezahrnout informace týkající se manželů a závislých rodinných příslušníků. V tomto ohledu GRECO zastává názor, že „zvážení“ „vedením ministerstva“ nestačí k řádnému posouzení podle standardů GRECO, které by vyžadovalo zapojení příslušné instituce. Tato část doporučení proto není splněna.
29. GRECO došlo k závěru, že doporučení iv zůstává částečně splněné.

Doporučení v.

30. *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.*
31. Je třeba připomenout, že toto doporučení bylo podle Průběžné zprávy o plnění doporučení částečně splněno s ohledem na značné zlepšení praxe v systému dohledu nad oznámeními členů Parlamentu, který provádí Ministerstvo spravedlnosti. Účinnější, přiměřenější a odrazující sankce (nad rámec pokuty až do výše 1 850 EUR) však v té době nebyly zavedeny.
32. Orgány České republiky nyní uvádějí, že Ministerstvo spravedlnosti nadále plní svou úlohu ústředního dohledového orgánu, pokud jde o prohlášení o majetku a zájmech veřejných činitelů, včetně členů zákonodárců. Pokud jde o přístup k Centrálnímu

² Znění nálezu Pl. ÚS 38/17 Ústavního soudu je v angličtině k dispozici prostřednictvím následujícího odkazu: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud/www/Decisions/pdf/Pl-38-17_1_-_EN.pdf.

registru oznámení, podle nálezu Ústavního soudu ze dne 20. února 2020 (viz bod 26 výše) již informace v něm obsažené nejsou bezprostředně přístupné veřejnosti, ale mohou být zpřístupněny na základě žádosti adresované Ministerstvu spravedlnosti. Rozsah informací poskytnutých těm, kteří o ně žádají, bude však stanoven takzvaným „testem proporcionality“ v závislosti na politické a veřejné expozici příslušného veřejného úřadu. Úřady také odkazují na návrh zákona, kterým se mění zákon o střetu zájmů tak, aby odrážel výše uvedený nález Ústavního soudu, a který by měl být přijat v září 2021.

33. Úřady ČR dále uvádějí, že 1. září 2020 vydalo Ministerstvo spravedlnosti pro příslušné přestupkové orgány metodiku, jejímž cílem je nastavit správní postup týkající se porušování zákona o střetu zájmů, a vybízí příslušné orgány k tomu, aby ukládaly sankce s ohledem na závažnost porušení a ekonomické postavení dotčeného veřejného činitele. Úřady ČR poznamenávají, že členové Parlamentu se mohou rozhodnout, zda jejich správní delikt (včetně nedodržování zákona o střetu zájmů) bude vyšetřován standardně přestupkovými orgány nebo výborem Poslanecké sněmovny.
34. GRECO bere na vědomí informace poskytnuté orgány ČR. Domnívá se, že nedávné omezení přístupu k Centrálnímu registru oznámení představuje administrativní překážku, která dosud neexistovala, a může mít negativní dopad na transparentnost, pokud jde o přiznání majetku a zájmů členů Parlamentu. Celkově se takové opatření nezdá být příznivé pro protikorupční prostředí. GRECO vyzývá orgány ČR, aby v praxi v co největší míře zajistily přístup veřejnosti k veřejným informacím o prohlášeních o majetku a zájmech obsaženým v registru oznámení. Pokud jde o zavedení účinnějších, přiměřenějších a odrazujících sankcí, přestože Ministerstvo spravedlnosti vydalo metodiku pro přestupkové orgány, žádné nové sankce zavedeny nebyly.
35. S ohledem na výše uvedené skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení v zůstává částečně splněno.

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. GRECO připomíná, že toto doporučení bylo v Průběžné hodnotící zprávě hodnoceno jako částečně splněné. Po přijetí pravidel týkajících se výběru do soudních funkcí a jmenování k Nejvyššímu soudu a Nejvyššímu správnímu soudu se orgány plánovaly zabývat kariérním postupem soudců prostřednictvím novelizací zákona o soudech a soudcích. Tyto změny však v té době nebyly přijaty. Kromě toho nebyla přijata opatření k zajištění toho, aby rozhodnutí týkající se výběru a kariérního postupu soudců byla odůvodněná a bylo možné se proti nim odvolat u soudu.
38. Úřady ČR nyní uvádějí, že novely zákona o soudech a soudcích, jejichž cílem je zavést pravidla výběrových řízení soudců a jmenování předsedů soudů, byly schváleny a vstoupí v platnost 1. ledna 2022. Změny zejména zavádí novou úpravu výběru nových soudců, která se skládá z pěti fází: praxe asistenta soudce; justiční zkoušky; výběrového řízení na funkci justičního kandidáta; praxe justičního kandidáta; a otevřeného výběrového řízení na místo soudce. Ve fázích tři a pět se výběrové komise

skládají ze soudců a odborníků z justice, přičemž soudců bude většina. Ostatní právní profese (advokáti, notáři, soudní exekutoři, státní zástupci) budou rovněž oprávněni ucházet se o místo kandidáta na soudce a/nebo soudce. Nové paragrafy 105b a 105d stanoví kritéria použitelná během výběrového řízení, včetně odborných znalostí, zkušeností a morálních vlastností, jakož i rozhodovacích činností, komunikačních a organizačních schopností, stáží u vyšších soudů a jakýchkoli disciplinárních řízení. Dále podle nově přijatých ustanovení budou předsedové okresních, krajských a vyšších soudů vybírání formou otevřených výběrových řízení mezi soudci s nejméně pětiletou praxí výběrovými komisemi, které z většiny utvoří soudci. Podle novely nemůže být soudce zvolen předsedou téhož soudu více než jednou. Předsedové vyšších a krajských soudů mohou být znovu vybráni jako předsedové na různých soudech stejné úrovně po pěti letech od konce prvního mandátu.

39. GRECO bere na vědomí přijetí změn zákona o soudech a soudcích, které zavádějí nová ustanovení o výběru a kariérním postupu soudců u soudů různých úrovní prostřednictvím výběrových komisí složených z většiny soudci. To je samozřejmě vítaný vývoj. Nicméně se zdá, že druhá část tohoto doporučení není splněna uspokojivě: nová ustanovení týkající se výběru soudců nestanoví, že rozhodnutí výběrových komisí musí být odůvodněna a rovněž nebyla do zákona o soudech a soudcích zakotvena žádná ustanovení, která by zajistila, aby se proti rozhodnutím o výběru a kariérním postupu soudů bylo možné odvolat u soudu.
40. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení vi zůstává částečně splněné.

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. Připomínáme, že toto doporučení nebylo v Průběžné zprávě o plnění doporučení splněno. Skupina GRECO vzala na vědomí vytvoření pracovní skupiny zástupci justice s cílem připravit etický kodex, ale nebylo dosaženo žádného hmatatelného výsledku.
43. České úřady nyní uvádějí, že pracovní skupina soudců³ finalizovala nový etický kodex pro soudce v červnu 2020. Etický kodex podle orgánů ČR obsahuje kapitoly týkající se nezávislosti, nestrannosti a rovnosti, bezúhonnosti a důstojnosti, odbornosti a svědomitosti; a je doplněn komentářem s praktickými příklady. Návrh rovněž mimo jiné obsahuje ustanovení zakazující soudcům přijímat dary a výhody, jež by mohly budit dojem, že byly poskytnuty v souvislosti s výkonem úřední funkce. Ukládá soudcům také povinnost zachovávat mlčenlivost o informacích získaných při výkonu jejich funkce, a to i po odchodu z této funkce. Co se týče přijetí kodexu, orgány ČR tvrdí, že nejsou zavedena žádná procesní pravidla pro jeho formální schválení nebo přijetí všemi soudci. Z tohoto důvodu není etický kodex právně závazný, ale slouží jako neformální doporučení. Za účelem zvýšení legitimacy etického kodexu v rámci soudnictví byl kodex předložen ke schválení soudním radám všech soudů. Orgány uvádějí, že absolutní většina soudních rad přijala nový etický kodex, který byl

³ Pracovní skupině předsedal tehdejší soudce Nejvyššího soudu JUDr. Petr Angyalossy, nynější předseda Nejvyššího soudu, a skládala se z dalších 22 soudců z krajských a vrchních soudů.

zveřejněn na internetových stránkách soudů. Některé soudy⁴ se však proti postupu schvalování nového etického kodexu ohradily nebo poukázaly na to, že tyto zásady jsou již právně zakotveny.

44. Úřady rovněž uvádějí, že v novém etickém kodexu byla zavedena možnost důvěrného poradenství pro soudce ohledně etických otázek a souladu jejich chování. Tyto konzultace má poskytovat Etický soud Soudcovské unie, který již plnil podobné úkoly podle Etického kodexu z roku 2005 přijatého Soudcovskou unií. Po zavedení nového Etického kodexu soudců nabídla Soudcovská unie poradenství všem soudcům, nejen svým členům.
45. Pokud jde o vzdělávání, Justiční akademie nadále plní ústřední úlohu při vzdělávání soudců, státních zástupců a dalších cílových skupin v justici tím, že poskytuje školení v různých oblastech, včetně nezávislosti a etiky soudců. Dále se Nejvyšší soud v prosinci 2020 připojil ke Globální síti soudcovské integrity⁵ a stal se jedním z míst pro školení v oblasti soudcovské etiky. Byl vytvořen balíček školicích nástrojů, který má soudcům pomoci při řešení etických dilemat, která by mohla nastat v souvislosti s jejich úředními funkcemi. Balíček se skládá z e-learningového kurzu, kurzu pro samouky a příručky školitele pro národní školitele. Organizace specializovaného školení o soudcovské etice je v současné době projednávána v rámci Justiční akademie, přičemž některá školení v učebním plánu Justiční akademie, zejména pro nové soudce, hodlají téma nového etického kodexu zohlednit jako jedno z hlavních témat. Kromě toho Nejvyšší soud plánuje v listopadu 2021 uspořádat odborný seminář pro soudce k vybraným otázkám soudcovské etiky, konkrétně k vedlejším činnostem soudců a chování soudců na sociálních sítích.
46. Skupina GRECO bere poskytnuté informace na vědomí. Dokončení prací na novém etickém kodexu a vypracování nástrojů pro školení soudcovské etiky Nejvyšším soudem v rámci Globální sítě soudcovské integrity je třeba jednoznačně uvítat. Zdá se však, že nový kodex není použitelný pro všechny soudce v České republice, neboť jej dosud neschválily všechny soudcovské rady. Dále podle názoru skupiny GRECO nezávazná povaha kodexu spolu s absencí jakéhokoli mechanismu dohledu a vymáhání v případech porušení jeho ustanovení tento nástroj značně oslabuje. Kromě toho se zdá, že ustanovení kodexu neobsahují pravidla týkající se některých oblastí (např. vedlejších činností soudců a jejich kontaktů se třetími stranami). Kromě toho nebyla skupině GRECO poskytnuta praktická příručka, která je údajně součástí kodexu, což znemožňuje posoudit, do jaké míry byl tento aspekt doporučení proveden. Prozatím nebyla soudcům poskytnuta žádná školení o novém etickém kodexu a jeho uplatňování v praxi. A konečně se zdá, že úloha důvěrného poradenství je ponechána na Etickém soudu Soudcovské unie, který podle hodnotící zprávy zaznamenal slabé výsledky v žádostech o výkon své poradní role. To si rovněž zaslouží přezkoumání. Celkově lze říci, že ačkoli zavedení nového etického kodexu soudců i snaha o jeho schválení celým soudním systémem představují pozitivní vývoj, lze toto doporučení považovat za splněné pouze částečně.
47. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení vii bylo částečně splněno.

Doporučení viii.

⁴ Okresní soudy v Rychnově nad Kněžnou, Svitavách, České Lípě, Břeclavi, Sokolově, Brno-venkov; Obvodní soudy pro Prahu 5, Prahu 9, Prahu 10; Krajský soud v Plzni a Praze, Vrchní soud v Olomouci a Praze; Nejvyšší správní soud.

⁵ Cílem iniciativy Globální sítě soudcovské integrity, kterou zahájil Úřad OSN pro drogy a kriminalitu, je pomáhat soudním orgánům na celém světě při posilování integrity soudnictví a prevenci korupce v justici v souladu s článkem 11 Úmluvy OSN proti korupci.

48. *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*
49. Skupina GRECO připomíná, že toto doporučení bylo v Průběžné zprávě o plnění doporučení částečně splněno, neboť v Parlamentu se projednávala novela zákona o soudech a soudcích, která měla blíže upravit vedlejší činnosti soudců.
50. České úřady nyní uvádějí, že návrh novely zákona o soudech a soudcích (viz bod 37) byl přijat a vstoupí v platnost 1. ledna 2022. Změny zavádějí nová ustanovení upravující vedlejší činnosti soudců (§ 85 v platném znění), včetně zákazu členství v orgánech bytových družstev, společenství vlastníků jednotek a jiných právnických osob; zákazu zastávat funkci ve statutárním, řídicím a dozorčím orgánu právnické osoby, která podniká, a být správcem nebo jinou osobou určenou k dohledu nad správou svěřenského fondu pro obchodní účely. Dále novely stanoví, že funkce soudce je neslučitelná s členstvím v politické straně nebo politickém hnutí. Nový § 85a zákona o soudech a soudcích stanoví soudcům povinnost oznámit předsedům příslušných soudů jakoukoli výdělečnou činnost podle § 85 zákona.
51. Skupina GRECO bere poskytnuté informace na vědomí. Vítá přijetí novely zákona o soudech a soudcích, která zavedla nová, podrobnější ustanovení upravující vedlejší činnosti soudců, včetně oznamovací povinnosti. GRECO vyzývá české orgány, aby zajistily účinný dohled nad uplatňováním těchto nově přijatých ustanovení v praxi.
52. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení viii bylo splněno uspokojivým způsobem.

Doporučení ix.

53. *Skupina GRECO doporučila přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce.*
54. Skupina GRECO připomíná, že toto doporučení nebylo v průběžné zprávě o plnění doporučení splněno. Orgány se odvolávaly na přípravné práce, které v té době probíhaly na Ministerstvu spravedlnosti na legislativním návrhu, který by umožnil odvolání proti disciplinárním rozhodnutím u soudu. Tyto návrhy však dosud nebyly předloženy Parlamentu.
55. České úřady nyní uvádějí, že kárné řízení v současné době vede kárný soud, který spravuje Nejvyšší správní soud. Úřady rovněž uvádějí, že návrh novely zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů je ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně. Cílem těchto změn je mimo jiné zavést nový systém odvolání soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Předpokládají zejména, že o věcech týkajících se kárného řízení budou v prvním stupni rozhodovat zvláštní kárné senáty vysokých soudů, zatímco o odvoláních bude rozhodovat odvolací senát Nejvyššího správního soudu (pokud jde o soudce, kteří se nezabývají případy z oblasti správního práva) a Nejvyššího soudu (pokud jde o soudce úseku správního práva, státní zástupce a soudní vykonavatele). Návrh rovněž počítá se zřízením zvláštního senátu pro sjednocování judikatury v kárných řízeních, uvádí úřady.
56. Skupina GRECO bere na vědomí informace poskytnuté orgány ČR, a sice že návrhy změn, jejichž cílem je umožnit soudcům odvolat se proti kárným rozhodnutím k soudu, jsou v současné době projednávány v Parlamentu. To představuje slibný krok směrem k provedení tohoto doporučení. Dokud však nebudou přijaty nezbytné změny, může skupina GRECO považovat toto doporučení za provedené pouze částečně.

57. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení ix bylo částečně splněno.

Prevence korupce ve vztahu ke státním zástupcům

Doporučení x.

58. *Skupina GRECO doporučuje 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.*
59. Připomíná se, že toto doporučení bylo v průběžné zprávě o plnění doporučení částečně provedeno. Skupina GRECO uvítala, že vstoupila v platnost dohoda o výběru a kariérním postupu státních zástupců mezi Ministerstvem spravedlnosti a jednotlivými státními zastupitelstvími. Vyjádřilo však politování nad tím, že nebyla řešena možnost odvolání proti rozhodnutí o přijetí/povýšení k soudu. Skupina GRECO rovněž zdůraznila, že nová pravidla by měla být nejlépe uzákoněna.
60. Úřady odkazují na ustanovení o státních zástupcích obsažená v zákoně o státním zastupitelství (č. 283/1993 Sb.), který neobsahuje konkrétní postupy pro výběr kandidátů na jmenování státními zástupci. Rovněž připomínají obsah dohody mezi ministrem spravedlnosti a vedoucími státními zástupci na rok 2019, která se od jejího uzavření uplatňuje v praxi. Dohoda podle orgánů vyžaduje, aby odmítnutí nejvyššího státního zástupce navrhnout kandidáta na jmenování bylo odůvodněno, a stejně tak rozhodnutí ministra spravedlnosti nejmenovat navrženého kandidáta státním zástupcem, aby bylo rovněž odůvodněno. Pokud jde o postup výběru kandidátů na jmenování státním zástupcem, úřady uvedly, že má být součástí návrhu novely zákona o státním zastupitelství, který má být teprve projednán vládou.
61. Skupina GRECO bere na vědomí informace poskytnuté orgány ČR. Zdá se, že od přijetí průběžné zprávy o plnění doporučení nedošlo k žádnému významnému vývoji ani k žádným hmatatelným krokům. Nepokročil ani legislativní proces týkající se návrhu novely zákona o státním zastupitelství, který byl zmíněn již v Průběžné zprávě o plnění doporučení. Vzhledem k tomuto nedostatečnému pokroku skupina GRECO naléhavě vyzývá české orgány, aby zvýšily své úsilí o provedení tohoto doporučení.
62. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení x zůstává částečně splněné.

Doporučení xi.

63. *Skupina GRECO doporučuje 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.*
64. Skupina GRECO připomíná, že toto doporučení nebylo v Průběžné zprávě o plnění doporučení splněno. Připravoval se návrh zákona o státním zastupitelství, který měl rovněž řešit obavy, z nichž toto doporučení vychází, ale byl ve velmi raném stádiu. Kromě toho dohoda uzavřená v červnu 2019 mezi Ministerstvem spravedlnosti a státními zastupitelstvími neřešila pravidla pro odvolávání státních zástupců z funkce a nezavedla možnost odvolat se proti rozhodnutí o přijetí/povýšení k soudu.

65. Orgány nyní znovu odkazují na dohodu mezi Ministerstvem spravedlnosti a státními zastupitelstvími, která mimo jiné upravuje základní pravidla a postup při jmenování vedoucích státních zástupců ministrem spravedlnosti (viz bod 59). Úřady uvádějí, že postup výběru kandidátů na okresní, krajská nebo vrchní státní zastupitelství je obsažen v návrhu novely zákona o státním zastupitelství, který dosud nebyl projednán vládou.
66. Skupina GRECO bere poskytnuté informace na vědomí a lituje, že v provádění tohoto doporučení nebylo dosaženo žádného hmatatelného pokroku. Skupina GRECO dále vzala na vědomí informace občanské společnosti a médií o nedávné výměně nejvyššího státního zástupce (červenec 2021) v rámci postupu založeného na stávajících pravidlech a bez požadované míry transparentnosti⁶. Skupina GRECO zdůrazňuje naléhavou potřebu plného provedení tohoto doporučení a vyzývá české orgány, aby v tomto ohledu přistoupily k přijetí nových právních předpisů.
67. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení xi zůstává nesplněné.

Doporučení xiii.

68. *GRECO doporučuje 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.*
69. Připomínáme, že toto doporučení bylo částečně splněno v Průběžné zprávě o plnění doporučení, neboť byly přijaty změny zákona o střetu zájmů, které zavedly povinná roční oznámení, a to i v souvislosti s vedlejšími činnostmi. Podrobnější pravidla pro podávání zpráv nebyla přijata a do nově přijatého etického kodexu nebylo zahrnuto žádné ustanovení o oznamování vedlejších činností.
70. České orgány opět odkazují na zákon o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.) a na nedávno přijatý etický kodex, které obsahují oznamovací povinnosti některých státních zástupců týkající se jejich vedlejších činností. Úřady dále uvádějí, že podrobnější úprava oznamovací povinnosti je součástí novely zákona o státním zastupitelství, kterou má vláda teprve projednat (viz bod 64).
71. Skupina GRECO bere na vědomí informace poskytnuté úřady, které naznačují, že v provádění tohoto doporučení nebylo dosaženo žádného dalšího pokroku.
72. Skupina GRECO se domnívá, že doporučení xiii zůstává částečně splněné.

Doporučení xiv.

73. *Skupina GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím.*
74. Připomínáme, že toto doporučení nebylo v Průběžné zprávě o plnění doporučení splněno. Bylo konstatováno, že možnost odvolat se k soudu proti kárným rozhodnutím týkajícím se soudců a státních zástupců byla součástí připravovaných legislativních změn, které však v té době nebyly přijaty.

⁶ Článek o odstoupení nejvyššího státního zástupce je přístupný na tomto odkazu: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-14/top-czech-prosecutor-quits-citing-attacks-from-justice-minister>

Prohlášení OECD v souvislosti s rezignací nejvyššího státního zástupce je přístupný na tomto odkazu: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/independence-of-prosecutors-is-a-serious-concern-in-czech-republic-following-allegations-of-government-pressure.htm>

75. České orgány nyní skupinu GRECO informují, že zavedení odvolacího řízení proti kárným rozhodnutím týkajícím se soudců a státních zástupců se předpokládá prostřednictvím stejného balíčku změn, jak již bylo uvedeno v doporučení ix. Navrhované změny jsou v současné době projednávány v Parlamentu.
76. Skupina GRECO konstatuje, že návrh změn, které mají umožnit státním zástupcům odvolat se proti kárným rozhodnutím k soudu, je v současné době projednáván v Parlamentu. To představuje mírný krok směrem k provedení tohoto doporučení. Dokud však nebudou přijaty nezbytné změny, nemůže skupina GRECO považovat toto doporučení za uspokojivě splněné.
77. Skupina GRECO dospěla k závěru, že doporučení xiv bylo částečně splněno.

III. ZÁVĚRY

78. **S ohledem na výše uvedené dospěla skupina GRECO k závěru, že Česká republika uspokojivě splnila nebo splnila uspokojivým způsobem dvě ze čtrnácti doporučení obsažených ve čtvrtém kole hodnotící zprávy.** Devět doporučení bylo splněno částečně a zbývající tři doporučení nebyla splněna.
79. Konkrétně doporučení viii a xii byla splněna uspokojivě, doporučení i, iv, v, vi, vii, ix, x, xiii a xiv byla splněna částečně a doporučení ii, iii a xi nebyla splněna.
80. Pokud jde o poslance Parlamentu, od přijetí předchozí Průběžné zprávy o plnění doporučení nedošlo k žádnému pokroku. Zejména nebyly podniknuty žádné hmatatelné kroky ke zvýšení transparentnosti legislativního procesu. Návrh zákona o lobbingu, který byl Parlamentu před časem předložen, stále nebyl přijat. Stále není zaveden etický kodex členů Poslanecké sněmovny, přestože přípravy v tomto směru již nějakou dobu probíhají. Postoj Senátu, který takový kodex odmítl, je znepokojivý, odrazuje od větší transparentnosti a přispívá k prostředí, které škodí účinnému boji proti korupci mezi členy Parlamentu. V neposlední řadě je třeba ještě řádně zvážit rozšíření okruhu informací, které jsou členové Parlamentu povinni oznamovat.
81. Pokud jde o soudce, byly nyní přijaty změny zákona o soudech a soudcích týkající se přijímání a kariérního postupu soudců, ale je třeba přijmout další opatření, která umožní, aby se proti rozhodnutím o přijímání a kariérnímu postupu soudců bylo možné odvolat k soudu. Důležitým krokem bylo vypracování nového etického kodexu soudců. Zdá se však, že nový kodex se vztahuje pouze na soudce těch soudů, jejichž soudní rady jej schválily. Nezávazná povaha etického kodexu spolu s absencí mechanismu dohledu a prosazování jeho uplatňování v praxi navíc značně oslabuje důležitou roli, kterou by etický kodex měl plnit. Kromě toho se zdá, že kodex neobsahuje všechny relevantní otázky, např. vedlejší činnosti soudců a jejich kontakty se třetími stranami. Pokroku bylo dosaženo, pokud jde o oznamování vedlejších činností soudci, neboť byly přijaty změny příslušných právních předpisů. V neposlední řadě byly Parlamentu předloženy návrhy změn, které mají soudcům umožnit odvolání proti kárným rozhodnutím k soudu.
82. Pokud jde o státní zástupce, některá pravidla a kritéria týkající se jmenování, přeložení a kariérního postupu státních zástupců byla zahrnuta do dohody o výběru a kariérním postupu státních zástupců s Ministerstvem spravedlnosti. Od uzavření této dohody v červnu 2019 však nebyly podniknuty žádné významné kroky. Nepokročil ani legislativní proces týkající se návrhu novely zákona o státním zastupitelství, který byl zmíněn již v Průběžné zprávě o plnění doporučení. Bohužel stále neexistuje možnost odvolat se proti rozhodnutí o přijetí/postupu do služebního poměru k soudu a nebyly vypracovány ani návrhy změn týkající se reformy jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních

zástupců. Nebyla zavedena žádná nová pravidla týkající se oznamovací povinnosti vedlejších činností státních zástupců a kontroly dodržování stávajících omezení. Návrhy změn, které by umožnily státním zástupcům napadnout kárná rozhodnutí, včetně odvolání z funkce, u soudu, se stále připravují.

83. Vzhledem k výše uvedenému dospěla skupina GRECO k závěru, že současná úroveň plnění doporučení již není "globálně neuspokojivá" ve smyslu článku 31 odst. 8.3 jednacího řádu. Skupina GRECO se proto rozhodla nepokračovat v uplatňování pravidla 32 týkajícího se členů, u nichž bylo zjištěno, že neplní doporučení obsažená v hodnotící zprávě.
84. V souladu s odstavcem 8.2 revidovaného článku 31 jednacího řádu žádá Skupina GRECO vedoucího delegace České republiky, aby co nejdříve, nejpozději však do 30. září 2022, předložil zprávu o pokroku při plnění doporučení i až xi a xiii a xiv.
85. Závěrem skupina GRECO vyzývá orgány České republiky, aby co nejdříve povolily zveřejnění zprávy, přeložily ji do národního jazyka a tento překlad zveřejnily.