

# PÁTÉ HODNOTÍCÍ KOLO

Prevence korupce a podpora integrity ve vztahu k ústředním  
organům státní správy (osoby ve vrcholných výkonných funkcích)  
a orgánů činných v trestním řízení

## HODNOTÍCÍ ZPRÁVA

# ČESKÁ REPUBLIKA



Přijata Skupinou GRECO  
na jejím 94. plenárním zasedání (Štrasburk, 5.-9. června 2023)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# OBSAH

<b>I. SHRNU TÍ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. ÚVOD A METODIKA.....</b>	<b>5</b>
<b>III. SOUVISLOSTI.....</b>	<b>6</b>
<b>IV. PREVENCE KORUPCE V ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNECH STÁTNÍ SPRÁVY (VRCHOLNÉ VÝKONNÉ FUNKCE).....</b>	<b>8</b>
SYSTEM VLÁDNUTÍ A VRCHOLNÉ VÝKONNÉ FUNKCE .....	8
<i>System vládnutí .....</i>	8
<i>Postavení a odměňování osob ve vrcholných výkonných funkcích .....</i>	11
PROTIKORUPČNÍ POLITIKA A POLITIKA INTEGRITY, REGULAČNÍ A INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC .....	15
<i>Strategický rámec .....</i>	15
<i>Institucionální rámec .....</i>	17
<i>Etické principy a pravidla chování .....</i>	18
<i>Povědomí .....</i>	19
TRANSPARENTNOST A DOHLED AND VÝKONNOU ČINNOSTÍ ÚSTŘEDNÍ VLÁDY .....	20
<i>Přístup k informacím .....</i>	20
<i>Transparentnost legislativního procesu .....</i>	20
<i>Třetí strany a lobbisté .....</i>	22
<i>Kontrolní mechanismy .....</i>	23
STŘET ZÁJMŮ.....	25
ZÁKAZ NEBO OMEZENÍ URČITÝCH ČINNOSTÍ .....	27
<i>Neslučitelnosti, vnější aktivity, smlouvy se státními orgány a finanční zájmy .....</i>	27
<i>Dary .....</i>	28
<i>Zneužití veřejných prostředků .....</i>	29
<i>Zneužití důvěrných informací .....</i>	30
<i>Omezení po skončení pracovního poměru .....</i>	30
PROHLÁŠENÍ O MAJETKU, PŘÍJMECH, ZÁVAZCÍCH A PODÍLECH .....	31
<i>Požadavky na prohlášení .....</i>	31
<i>Kontrolní mechanismy .....</i>	33
ODPOVĚDNOST A DONUCOVACÍ MECHANISMY .....	34
<i>Trestní řízení a imunity .....</i>	34
<i>Netrestní donucovací mechanismy .....</i>	34
<b>V. PREVENCE KORUPCE V ORGÁNECH ČINNÝCH V TRESTNÍM ŘÍZENÍ .....</b>	<b>36</b>
ORGANIZACE A ODPOVĚDNOST VYBRANÝCH ORGÁNŮ ČINNÝCH V TRESTNÍM ŘÍZENÍ .....	36
<i>Přehled různých orgánů činných v trestním řízení .....</i>	36
<i>Organizace a odpovědnost vybraných donucovacích orgánů .....</i>	36
<i>Přístup k informacím .....</i>	39
<i>Odbory a profesní organizace .....</i>	39
PROTIKORUPČNÍ POLITIKA A POLITIKA INTEGRITY .....	40
<i>Provádění tajných operací a kontakty s informátory a svědky .....</i>	41
<i>Etické zásady .....</i>	41
<i>Poradenství, školení a osvěta .....</i>	42
NÁBOR A KARIÉRA .....	43
<i>Nábor, jmenování a povýšení .....</i>	43
<i>Hodnocení výkonu, rotace .....</i>	44
<i>Odvolání z funkce .....</i>	44
<i>Platy a benefity .....</i>	45
STŘET ZÁJMŮ.....	45
ZÁKAZ NEBO OMEZENÍ NĚKTERÝCH ČINNOSTÍ.....	46
<i>Dary a pohostinnost .....</i>	46
<i>Neslučitelnosti, externí aktivity, finanční zájmy a omezení po skončení pracovního poměru .....</i>	47
<i>Kontakty se třetími stranami, zneužití důvěrných informací .....</i>	48
<i>Zneužívání veřejných zdrojů .....</i>	49
PROHLÁŠENÍ O MAJETKU, PŘÍJMECH, ZÁVAZCÍCH A A PODÍLECH .....	49

DOHLED .....	49
<i>Vnitřní dohled a kontrola</i> .....	49
<i>Vnější dohled a kontrola</i> .....	51
<i>Systém stížností</i> .....	52
OZNAMOVACÍ POVINNOST A OCHRANA OZNAMOVATELŮ .....	52
<i>Ochrana oznamovatelů</i> .....	53
POSTUP VYMÁHÁNÍ A SANKCE .....	53
<i>Disciplinární odpovědnost</i> .....	54
<i>Imunity a trestní řízení</i> .....	54
<b>VI. DOPORUČENÍ A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ.....</b>	<b>56</b>

## I. SHRNUTÍ

1. Tato zpráva hodnotí účinnost rámce, který je v České republice nastaven pro prevenci korupce u osob ve vrcholných výkonných funkcích (předseda vlády, ministři, náměstci ministrů a jednotliví poradci ministrů, dále jen "OVVF") a příslušníků Policie ČR. Cílem je podpořit probíhající reflexe v zemi o tom, jak posílit transparentnost, integritu a odpovědnost ve veřejném životě.
2. Česká republika má robustní právní rámec pro prevenci korupce a boj proti ní, ale jedná se o systém založený na pravidlech, v němž se očekává, že OVVF znají pravidla a budou je dodržovat. Příliš málo se zaměřuje na vedení, školení a osvětovou činnost, stejně jako na dohled a vymáhání.
3. Je třeba lépe podchytit rizika spojená s integritou OVVF, a to zavedením testů integrity, jež by probíhaly před jmenováním do funkce, a tím, aby poradci ministrů podléhali jasným pravidlům pro nábor a zaměstnávání a aby byla prováděna analýza rizik OVVF. Nápravná opatření by měla být zahrnuta do specializovaného protikorupčního programu na úrovni vlády.
4. Neexistuje žádný kodex chování ani etická pravidla, která by se vztahovala na většinu OVVF, ani žádné činnosti na zvyšování povědomí o otázkách souvisejících s integritou, ani žádný specializovaný mechanismus, který by jim poskytoval důvěrné poradenství v etických otázkách. Lobbování zůstává navzdory několika pokusům neregulovaný a kontakty mezi lobbisty a OVVF nejsou dostatečně transparentní. Tyto nedostatky je třeba řešit přednostně. Pravidla platná pro OVVF, pokud jde o neslučitelnost a doplňkovou činnost, stejně jako pravidla týkající se přijímání darů nebo pozvání a omezení po skončení pracovního poměru, je třeba podstatně zefektivnit a posílit. Na poradce ministrů se musí vztahovat požadavky na zveřejňování majetku, zájmů a činností a prohlášení OVVF musí být snadno a včas zpřístupněna široké veřejnosti. Ověřování těchto prohlášení by měl provádět nezávislý kontrolní mechanismus, který by byl dostatečně vybaven k tomu, aby mohl účinně provádět věcné kontroly a ukládat správní sankce.
5. Pokud jde o policii, skupina GRECO doporučuje, aby byla přijata opatření ke zvýšení zastoupení žen na všech úrovních, zejména na vedoucích pozicích, a aby byly v pravidelných intervalech prováděny kontroly integrity policistů po celou dobu jejich kariéry. Je třeba lépe regulovat poskytování darů a sponzorských příspěvků policii, aby se zvýšila transparentnost a zabránilo se potenciálním, skutečným nebo domnělým střetům zájmů.
6. V zájmu dalšího posílení integrity je třeba doplnit etické normy praktickými pokyny a mechanismem důvěrného poradenství, přiměřeně upravit omezení po skončení pracovního poměru a rozvíjet specializované osvětové činnosti týkající se nového zákona o ochraně oznamovatelů. V neposlední řadě by měly být zveřejňovány stížnosti na zaměstnance policie a následně přijatá opatření.

## II. ÚVOD A METODIKA

7. Česká republika se ke skupině GRECO připojila v únoru 2002. Od té doby byla hodnocena v rámci prvního (březen 2003), druhého (květen 2006), třetího (duben 2011) a čtvrtého (červenec 2016) kola hodnocení skupiny GRECO. Příslušné hodnotící zprávy a také následné zprávy o jejich plnění jsou k dispozici na domovské stránce skupiny GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Páté kolo hodnocení bylo zahájeno 1. ledna 2017.<sup>1</sup>

8. Cílem zprávy je zhodnotit účinnost opatření přijatých orgány České republiky k prevenci korupce a podpoře integrity v ústředních orgánech státní správy (vrcholné výkonné funkce) a orgánech činných v trestním řízení. Zpráva obsahuje kritickou analýzu situace, která reflektuje úsilí vynaložené dotčenými subjekty a dosažené výsledky. Identifikuje možné nedostatky a předkládá doporučení ke zlepšení. V souladu s praxí skupiny GRECO jsou doporučení adresována prostřednictvím vedoucího delegace GRECO orgánům České republiky, které určí vnitrostátní instituce/orgány odpovědné za přijetí potřebných opatření. Do 18 měsíců od přijetí této zprávy podá Česká republika zprávu o opatřeních přijatých v reakci na doporučení GRECO.

9. Za účelem přípravy této zprávy provedl hodnotitelský tým GRECO (dále jen "GET") ve dnech 21. až 25. listopadu 2022 návštěvu České republiky na místě, odkazuje také na odpovědi České republiky na hodnotící dotazník, stejně jako na další informace získané od vládních institucí, občanské společnosti atd. Hodnotitelský tým pracoval ve složení paní Shaista ABID, vrchní poradkyně, Ministerstvo spravedlnosti a veřejné bezpečnosti, policejní odbor, sekce pro prevenci kriminality (Norsko), pan Peter DE ROECK, koordinátor pro integritu, Federální veřejná služba pro politiku a podporu (Belgie), pan Hermin SABOTIC, zastupující generální ředitel (náměstek ministra) ředitelství pro normativní a právní otázky, Ministerstvo vnitra (Černá Hora) a paní Zuzana ŠTOFOVÁ, ředitelka odboru evropských a zahraničních věcí, mezinárodněprávní odbor, Ministerstvo spravedlnosti (Slovenská republika). Hodnotitelský tým podpořila paní Sophie MEUDAL-LEENDERS ze sekretariátu skupiny GRECO.

10. Hodnotitelský tým se setkal se zástupci kabinetu předsedy vlády, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva vnitra, Ministerstva financí, Legislativní rady vlády a Institutu pro veřejnou správu. Dále vedl rozhovory se zástupci policie, státního zastupitelství, Služby kriminální policie a vyšetřování (NCOZ), Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS), Finančního analytického úřadu, Daňové Kobry, policejního ombudsmana a Policejní akademie. V neposlední řadě hodnotitelský tým diskutoval se zástupci Nejvyššího kontrolního úřadu, občanské společnosti a akademické obce.

---

<sup>1</sup> Více informací o metodice je uvedeno v hodnotícím dotazníku, který je k dispozici na [internetových stránkách](#) skupiny GRECO.

### III. SOUVISLOSTI

11. Česká republika je členem skupiny GRECO od roku 2002 a prošla čtyřmi koly hodnocení zaměřenými na různá témata související s prevencí a bojem proti korupci.<sup>2</sup> Celkově lze říci, že Česká republika dosáhla při provádění doporučení skupiny GRECO dobrých výsledků: Z prvního kola hodnocení bylo plně provedeno 89 % doporučení (jedno doporučení z devíti bylo provedeno částečně), z druhého kola hodnocení 58 % doporučení (tři doporučení z dvanácti byla provedena částečně a dvě doporučení nebyla provedena), z třetího kola hodnocení 77 % doporučení (tři doporučení ze třinácti byla provedena částečně) a ze čtvrtého kola hodnocení 7 % doporučení (sedm doporučení ze čtrnácti bylo provedeno částečně a šest nebylo provedeno). Postup pro dosažení souladu v rámci čtvrtého kola hodnocení však stále probíhá.

12. Postavení České republiky v průzkumech vnímání korupce veřejností zůstává v posledních pěti letech poměrně stabilní - v indexu vnímání korupce organizace Transparency International dosahuje Česká republika skóre od 54 do 59 bodů a umísťuje se na 38. až 49. místě.<sup>3</sup> Podle Globálního barometru korupce společnosti Transparency International pro rok 2022<sup>4</sup> se 85 % respondentů žijících v České republice domnívá, že korupce ve státní správě je velký problém (průměr EU: 62 %), a s 57 % respondenty, kteří v předchozích 12 měsících využili osobní známosti pro veřejné služby, má Česká republika nejvyšší skóre v EU (průměr EU: 29 %). Zvláštní barometr Evropské komise o korupci 2020<sup>5</sup> ukazuje, že 87 % respondentů v České republice si myslí, že korupce je v jejich zemi rozšířená (průměr EU: 72 %), a pouze 41 % respondentů si myslí, že korupce je nepřijatelná (průměr EU: 69 %). Naproti tomu Policie ČR je považována za instituci, která je korupcí zasažena nejméně - v Globálním barometru korupce považuje většinu jejích příslušníků za zkorumpované pouze 6 % respondentů. Na policii by se obrátilo 62 % respondentů, kteří by chtěli oznámit případ korupce (průměr EU: 58 %)<sup>6</sup>.

13. Boj proti korupci patří již řadu let k prioritám po sobě jdoucích vlád a Česká republika má v této oblasti dobře zavedený právní rámec. Pokrok v některých klíčových právních předpisech je však v poslední době velmi pomalý. Jde například o reformu zákona o státní službě a zákona o státním zastupitelství, stejně jako o přijetí zákona o lobbování nebo zákona o ochraně oznamovatelů. Některými z těchto textů se tato zpráva zabývá podrobněji.

14. Probíhá několik vyšetřování a případů korupce na vysoké úrovni, přičemž byly vyjádřeny obavy ohledně délky řízení<sup>7</sup>. V jednom z nedávných případů byl bývalý předseda vlády shledán nevinným z podvodu v souvislosti s dotacemi EU<sup>8</sup>, poté co tento případ v roce

---

<sup>2</sup> I. kolo hodnocení: Nezávislost, specializace a prostředky, kterými disponují národní orgány zabývající se prevencí a bojem proti korupci / Rozsah a záběr imunit; II. kolo hodnocení: Identifikace, zabavení a konfiskace výnosů z korupce / Veřejná správa a korupce / Prevence zneužívání právnických osob jako štítu pro korupci / Daňová a finanční legislativa v boji proti korupci / Propojení korupce, organizovaného zločinu a praní špinavých peněz; III. kolo hodnocení: Kriminalizace korupce / Transparentnost financování politických stran; IV. kolo hodnocení: Prevence korupce ve vztahu k poslancům, soudcům a státním zástupcům.

<sup>3</sup> [2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](#)

<sup>4</sup> [Global Corruption Barometer EU: People worried... - Transparency.org](#)

<sup>5</sup> [Corruption - June 2020 - Eurobarometer survey \(europa.eu\)](#)

<sup>6</sup> Zvláštní barometr Evropské komise o korupci 2020.

<sup>7</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en)

<sup>8</sup> [Czech ex-Premier Babis acquitted in EU funds fraud case | AP News](#)

2019 vyvolal jedny z největších veřejných demonstrací od konce komunismu<sup>9</sup>. Veřejnou kontroverzi vyvolalo také využití prezidentské pravomoci udělit milost v jiném případě korupce na vysoké úrovni<sup>10</sup> (viz odstavec 22).

---

<sup>9</sup> <https://learngerman.dw.com/en/czechs-demand-prime-ministers-resignation-in-massive-protest/a-49060093>

<sup>10</sup> Zpráva o právním státě EU 2022.

#### **IV. PREVENCE KORUPCE V ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNECH STÁTNÍ SPRÁVY (VRCHOLNÉ VÝKONNÉ FUNKCE)**

##### **Systém vládnutí a vrcholné výkonné funkce**

###### *Systém vládnutí*

15. Česká republika je parlamentní republikou. Legislativní změny z roku 2012 zavedly přímou volbu hlavy státu, prezidenta. Zákonodárná moc náleží Parlamentu, který se skládá ze dvou komor, Poslanecké sněmovny a Senátu (čl. 15 Ústavy ČR). Nejvyšším orgánem výkonné moci je vláda (čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR). Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně.

##### **Prezident České republiky**

16. Hlavou státu České republiky je prezident republiky. Podle čl. 62 Ústavy ČR prezident:

- a) jmenuje a odvolává předsedu vlády a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi;
- b) svolává schůze Poslanecké sněmovny;
- c) může rozpustit Poslaneckou sněmovnu;
- d) pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, dočasným výkonem funkce do jmenování nové vlády;
- e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy;
- f) jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu;
- g) může udělovat milost nebo zmírňovat tresty uložené soudy a nařizovat výmaz z rejstříku trestů;
- h) má právo vrátit Parlamentu akty, které přijal, s výjimkou ústavních zákonů;
- i) podepisuje zákony;
- j) jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu;
- k) jmenuje členy Bankovní rady České národní banky.

17. Kromě toho podle čl. 63 odst. 1 Ústavy ČR prezident republiky:

- a) zastupuje stát navenek;
- b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednáváním mezinárodních smluv může pověřit vládu nebo s jejím souhlasem jednotlivé členy vlády;
- c) je vrchním velitelem ozbrojených sil;
- d) přijímá vedoucí diplomatických misí;
- e) akredituje a odvolává vedoucí diplomatických misí;
- f) vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a Senátu;
- g) jmenuje a povyšuje generály;
- h) může udělovat a propůjčovat státní vyznamenání, pokud k tomu nepověřil jiný orgán;
- i) jmenuje soudce;
- j) nařizuje, aby nebylo zahájeno trestní řízení, a pokud bylo zahájeno, aby bylo zastaveno;
- k) má právo udělovat amnestie.

18. Čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že prezident republiky má i pravomoci, které nejsou v ústavě výslovně uvedeny, pokud tak stanoví zákon. Aby však byla rozhodnutí prezidenta republiky vydaná podle čl. 63 odst. 1 a 2 platná, vyžadují spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Za tato rozhodnutí je odpovědná vláda.



19. Podle čl. 64 Ústavy ČR má prezident republiky právo účastnit se schůzí obou komor Parlamentu, jakož i schůzí jejich výborů a komisí. Je mu uděleno slovo, kdykoli o to požádá. Má rovněž právo účastnit se schůzí vlády, požadovat od vlády nebo jejích členů zprávy a projednávat s vládou nebo jejími členy otázky, které spadají do jejich působnosti.

20. Jak bylo dohodnuto skupinou GRECO, hlava státu by byla v 5. kole hodnocení zahrnuta pod "ústřední orgány státní správy (vrcholné výkonné funkce)", pokud se aktivně a pravidelně podílí na rozvoji a/nebo výkonu funkcí vládnutí nebo v těchto funkcích radí vládě. Ty mohou zahrnovat určování a provádění politik, vymáhání dodržování zákonů, navrhování a/nebo provádění právních předpisů, přijímání a provádění podzákonných předpisů/normativních vyhlášek, rozhodování o vládních výdajích, rozhodování o jmenování osob do vrcholných výkonných funkcí.

21. Hodnotitelský tým konstatuje, že funkce prezidenta České republiky mají do značné míry formální, reprezentativní a ceremoniální charakter. Není součástí vlády a aktivně a pravidelně se nepodílí na každodenních vládních funkcích. Ústava definuje prezidenta jako hlavu státu, ale výslovně jmenuje vládu jako nejvyšší orgán výkonné moci. Rozhodnutí prezidenta vždy navrhuje Parlament nebo vláda a kontrastují je ministři, kteří nesou související politickou odpovědnost. Prezident se zasedání vlády nikdy neúčastní.

22. Prezident republiky, který byl v době návštěvy ve funkci, byl prvním prezidentem zvoleným přímou volbou v roce 2012, na rozdíl od svých předchůdců, kteří byli voleni Parlamentem. To mu dávalo pocit vyšší legitimacy, čehož využíval k odkládání některých jmenování jako vyjednávacího trumfu s ostatními politickými aktéry. Využil také prezidentské milosti ve vztahu k jednomu ze svých přímých podřízených, který byl odsouzen za korupci<sup>11</sup>. Kromě toho byl hodnotitelský tým informován o několika případech, kdy kancelář prezidenta požádala o výjimky z protikorupčních opatření stanovených zákonem. Všichni respondenti se však shodli na tom, že tyto situace byly výjimkami souvisejícími se svéráznou osobností bývalého prezidenta, kterému v březnu 2023 skončilo poslední funkční období.

23. Vzhledem k výše uvedenému nelze prezidenta České republiky považovat za osobu vykonávající vrcholné výkonné funkce ve smyslu článku 20 a nespadá do rámce tohoto kola hodnocení. Nicméně české orgány by mohly přezkoumat právní rámec vztahující se na prezidenta a vedoucí pracovníky jeho úřadu s ohledem na opatření k zajištění integrity doporučená v této zprávě, aby se zabránilo jakémukoli zneužití jejich pravomocí.

---

<sup>11</sup> <https://english.radio.cz/czech-president-sparks-outrage-controversial-pardon-8746286>

## Vláda

24. Vláda České republiky je složena z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů (čl. 67 odst. 2 Ústavy ČR). Současná vláda má 17 členů, včetně dvou žen (ministřyně obrany a ministřyně pro vědu, výzkum a inovace). Neexistují žádné normy ani pravidla na podporu rovnosti žen a mužů ve složení vlády. Hodnotitelský tým si proto dovoluje upozornit na doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2003) 3 o vyvážené účasti žen a mužů v politickém a veřejném životě<sup>12</sup>, podle něhož by zastoupení žen a mužů v žádném rozhodovacím orgánu v politickém nebo veřejném životě nemělo klesnout pod 40 %.

25. Hlavními texty, jež upravují činnost vlády a kompetence jednotlivých ministerstev, jsou zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen kompetenční zákon) a jednací řád vlády (dále jen JŘ). Tyto oblasti jsou rovněž upraveny zvláštními zákony.

26. V čele vlády stojí předseda vlády, který organizuje její práci a svolává a řídí schůze vlády. V nepřítomnosti předsedu vlády zastupuje místopředseda vlády nebo jiný jím pověřený ministr (čl. 77 Ústavy ČR).

27. Vláda přijímá rozhodnutí jako kolektivní orgán na zasedání vlády. Tato rozhodnutí jsou přijímána nadpoloviční většinou všech členů, obvykle formou usnesení vlády nebo formou návrhů zákonů či podzákonných norem. Pravomoc předsedy vlády, vlády jako celku a členů vlády přijímat samostatná rozhodnutí je jim svěřena zvláštními zákony. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně.

28. Zasedání vlády se konají zpravidla jednou týdně, a to neveřejně (oddíl VI bod 1 JŘ). Vláda může rozhodnout, že určitý bod programu bude projednán na uzavřené schůzi bez účasti osob, které nejsou členy vlády. V takovém případě rovněž rozhodne, zda bude z tohoto bodu pořizován zvukový záznam (oddíl VI bod 17 JŘ). Zápisy z jednání vlády jsou umístěny v elektronické knihovně vlády a souhrn projednávaných bodů a přijatých rozhodnutí je zveřejněn na internetových stránkách vlády<sup>13</sup>.

29. Úkoly spojené s odbornou, organizační a technickou podporou činnosti vlády plní Úřad vlády; plní je i pro odborné orgány předsedy vlády a pro členy vlády, kteří nestojí v čele ministerstva, jako jsou ministři bez portfeje nebo místopředsedové vlády.

## Ministerstva

30. Působnost jednotlivých ministerstev vychází z kompetenčního zákona a jejich činnost ze zvláštních zákonů a usnesení vlády. Ministerstva řídí, koordinuje a kontroluje vláda. Rozhodování o konkrétních otázkách v působnosti každého ministerstva se řídí organizačním řádem daného ministerstva. Ministr nese ústavní odpovědnost za činnost ministerstva.

31. V době návštěvy hodnotitelů existovaly dva typy náměstků ministrů. Šlo jednak o odborné náměstky ministrů, kteří zastávali řídicí funkce na ministerstvech. Tyto osoby procházejí výběrovým řízením na státní zaměstnance a podléhají zákonu o státní službě. Jejich mandát není vázán na mandát ministrů. Dále existovali političtí náměstci ministrů, kteří jsou

---

<sup>12</sup> <https://rm.coe.int/1680519084>

<sup>13</sup> Viz např.: <https://www.odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2023-04-19/> - ("záznam z jednání – doc.")

nejbližšími spolupracovníky ministrů. Jsou vybíráni na základě vlastního uvážení ministra, pro kterého pracují, podléhají zákoníku práce a jejich mandát je vázán na mandát daného ministra. Na základě změny zákona o státní službě, která vstoupila v platnost 1. ledna 2023, bylo označení odborných náměstků změněno na ředitele sekcí a jedinými náměstkyněmi ministrů jsou nyní politicky jmenovaní úředníci. Tento termín bude používán i v této zprávě.

32. Existují dvě kategorie samostatných poradců předsedy vlády a ministrů. Za prvé, někteří poradci jsou zaměstnanci ministerstva. Mohou být buď součástí kabinetu ministra, nebo specializovaného poradního odboru. U ministrů, kteří nestojí v čele ministerstva, jako je například ministr pro evropské záležitosti, jsou poradci zaměstnanci Úřadu vlády. Tito poradci mohou být státními zaměstnanci, kteří podléhají zákonu o státní službě, nebo zaměstnanci ministerstva na základě soukromoprávních smluv a podléhající zákoníku práce, záleží na tom, jak je ministerstvo zřízeno.

33. Druhou skupinu poradců představují jednotlivci nebo společnosti, které poskytují poradenství na základě požadavku dle jednorázové nebo dlouhodobé smlouvy. Tito poradci nejsou zaměstnanci ministerstev a ponechávají si své hlavní zaměstnání. Například předseda vlády má 12 poradců, kteří nejsou zaměstnanci Úřadu vlády, a většina z nich vedle poradenské funkce stále vykonává své hlavní zaměstnání.

34. Vláda<sup>14</sup> může zřídit své vlastní poradní a pracovní orgány (Pracovní a poradní orgány vlády, dále jen PPOV), a to na bázi dočasnosti nebo trvale. Jsou složeny z členů vlády a odborníků, kteří působí jako zástupci jednotlivých veřejných orgánů nebo institucí a nejsou za svou práci odměňováni. Pokud jsou zapojeni externí odborníci, dostávají symbolickou odměnu. Podle usnesení vlády č. 175 ze dne 20. února 2002 jsou členové vlády a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy při zřizování nových PPOV povinni vypracovat statut a jednací řád na základě vzorů, které jsou zveřejněny na internetu<sup>15</sup>. Předsedové PPOV jsou povinni každoročně zveřejňovat zprávy online podle standardizované šablony. Kabinet vedoucího Úřadu vlády vede aktuální přehled PPOV<sup>16</sup>.

35. Předseda vlády, ministři, náměstci ministrů a samostatní poradci předsedy vlády a ministrů se pro účely tohoto hodnocení považují za "osoby s vrcholnými výkonnými funkcemi" (OVVF).

### *Postavení a odměňování osob ve vrcholných výkonných funkcích*

---

<sup>14</sup> Následující činnosti PPOV garantuje Úřad vlády: [Bezpečnostní rada státu](#), [Legislativní rada vlády](#), [Národní ekonomická rada vlády](#), [Výbor pro Evropskou unii](#), [Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu](#), [Rada vlády pro záležitosti romské menšiny](#), [Rada vlády pro lidská práva](#), [Rada vlády pro rovnost žen a mužů](#), [Rada vlády pro národnostní menšiny](#), [Rada vlády pro nestátní neziskové organizace](#), [Rada vlády pro koordinaci politiky v oblasti závislostí](#), [Vládní výbor pro osoby se zdravotním postižením](#), [Vládní dislokační komise](#), [Rada pro výzkum, vývoj a inovace](#), [Rada vlády pro informační společnost](#). Aktivity následujících PPOV garantují konkrétní ministerstva: Ministerstvo průmyslu a obchodu: [Rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii České republiky](#), [Rada kvality ČR](#); Ministerstvo životního prostředí: [Rada vlády pro udržitelný rozvoj](#), [Ústřední povodňová komise](#); Ministerstvo práce a sociálních věcí: [Rada hospodářské a sociální dohody České republiky](#), [Vládní rada pro bezpečnost, hygienu a ochranu zdraví při práci](#), [Rada vlády pro seniory a stárnutí populace](#); Ministerstvo dopravy: [Rada vlády České republiky pro bezpečnost silničního provozu](#); Ministerstvo vnitra: [Národní koordinační skupina pro digitální vysílání v ČR](#); Ministerstvo zahraničních věcí: [Česká komise pro UNESCO](#); Ministerstvo kultury: [Komise pro narovnání vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi](#).

<sup>15</sup> <https://www.vlada.cz/cz/ppov/ppov-50611>

<sup>16</sup> <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/#urad>

36. Předseda vlády je jmenován prezidentem republiky. Zpravidla je předsedou většinové strany nebo koalice, která má většinu v Poslanecké sněmovně. Předseda vlády je odvoláván prezidentem v případech stanovených Ústavou ČR.

37. Předseda vlády a vláda jsou odpovědni Poslanecké sněmovně. Vláda musí do 30 dnů od svého jmenování požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry. Pokud důvěru nezíská, proces jmenování předsedy vlády a ministrů se opakuje. Pokud Sněmovna odmítne udělit důvěru i napodruhé, jmenuje prezident předsedu vlády na základě návrhu předsedy Poslanecké sněmovny. Pokud jmenovaná vláda nezíská důvěru ani napotřetí, jsou vypsány nové volby.

38. Vláda může v průběhu svého mandátu předložit Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry. Sněmovna může rovněž přijmout usnesení o vyslovení nedůvěry vládě. Taková rozprava a hlasování o nedůvěře proběhly ve dnech 1. a 2. září 2022 s negativním výsledkem. Současná vláda tedy pokračuje ve svém mandátu.

39. Prezident na návrh předsedy vlády jmenuje a odvolává další členy vlády. Členové vlády obvykle současně vykonávají poslanecký mandát.

40. Jednotliví poradci ministrů jsou vybíráni a jmenováni dle uvážení ministra. Jak bylo vysvětleno výše, mohou být státními zaměstnanci dle zákona o státní službě, zaměstnanci ministerstva nebo pracovat na základě smlouvy o poradenství na základě úkolu. Mohou ale nemusí být odměňováni, mohou pracovat na plný nebo částečný úvazek, nebo vedle své hlavní činnosti.

41. Hodnotitelský tým konstatuje, že jednotliví poradci ministrů pracují v různém postavení a že neexistují jasná a společná pravidla pro jejich angažmá a zaměstnávání. Jediná striktní pravidla, pokud jde o postupy jmenování, odměňování a podmínky zaměstnávání, jsou stanovena v zákoně o státní službě pro ty, kteří spadají do jeho působnosti. Pro poradce, kteří pracují na základě úkolových smluv nebo nejsou odměňováni, neexistují žádná pravidla pro předcházení střetu zájmů, pokud nejsou stanovena ve vnitřních předpisech daného ministerstva. Někteří z respondentů hodnotitelského týmu charakterizovali situaci v praxi jako poněkud chaotickou. To je zjevně problematické, neboť zejména práce v poradenské funkci pro členy vlády na částečný úvazek nebo v roli pro bono může vyvolávat otázky, zda obsah některých rad nebyl ovlivněn možností získat lukrativní zakázky a/nebo zda osoby neměly prospěch z přístupu k určitým důvěrným informacím. Hodnotitelský tým chápe, že by měla být zachována určitá míra flexibility, pokud jde o podmínky přijímání a práce jednotlivých poradců ministrů. Tato flexibilita však musí být vyvážena formalizovanou kontrolou v náborovém procesu a jednoznačnou použitelností určitých norem etického chování. Vzhledem k výše uvedenému skupina **GRECO doporučuje, aby byl upraven proces náboru a povinnosti jednotlivých poradců ministrů a aby bylo zajištěno, že se na ně budou vztahovat příslušná pravidla týkající se střetu zájmů a využívání důvěrných informací**. Doporučení týkající se potřeby zavést kontroly integrity pro všechny OVVF je uvedeno níže v bodě 46.

42. V souladu s Rámcovým ministerským interním protikorupčním programem (viz níže) musí ministerstva každých šest měsíců<sup>17</sup> zveřejnit a aktualizovat online seznam:

---

<sup>17</sup> Viz např. seznam poradců předsedy vlády (<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/poradci/poradnici-sbor-predsedy-vlady-petra-fialy-193673/>), seznam poradců a poradních orgánů Ministerstva spravedlnosti

- poradních orgánů a pracovních týmů zřízených ministry a jejich náměstkyně, včetně jejich členů, statutů a jednacích řádů;
- poradců, konzultantů, analytiků (fyzických osob) ministrů a jejich náměstků, pokud jsou tato místa placena z veřejných prostředků, pokud nevykonávají standardní činnosti ministerstva stanovené kompetenčním zákonem a dalšími právními předpisy;
- poradenské a jiné externí společnosti působící na základě mandátní nebo jiné smlouvy;
- advokáti a advokátní kanceláře, které uzavřely smlouvy o poskytování právních služeb.

43. U všech výše uvedených osob a subjektů (dále jen "poradci") musí být ve zveřejněném seznamu uvedeny následující informace:

- jména poradců nebo název právnické osoby;
- sjednaná nebo smluvní odměna za činnost fyzických osob se zveřejňuje pouze se souhlasem dotyčného poradce;
- sjednaná nebo smluvní odměna za výše uvedené činnosti jednotlivých právnických osob;
- celková částka vyplacená poradcům, pokud není pouze jeden poradce fyzickou osobou.

44. Hodnotitelský tým vítá jako dobrou praxi skutečnost, že jména, odměny (hodinová sazba a celková částka vyplacená za sledované období) poradců a předmět poskytnutého poradenství jsou vládou a ministerstvy zveřejňovány na internetu snadno dostupným způsobem. Účastníci rozhovorů s hodnotitelským týmem se shodli, že tyto seznamy jsou zpravidla aktualizovány. Bylo však zdůrazněno, že nelze vyloučit, že někteří poradci mohou být z těchto seznamů vyloučeni vzhledem k formě jejich právního vztahu s ministerstvy a OVVF. Podle názoru hodnotitelského týmu může výše uvedené doporučení lépe upravit podmínky nábory a zaměstnávání jednotlivých poradců pomoci zajistit, aby byly nedostatky v této oblasti komplexně řešeny.

45. Hodnotitelský tým dále konstatuje, že OVVF, ať už se jedná o ministry, náměstkyně ministrů nebo jednotlivé poradce, nepodléhají před přijetím do zaměstnání řádné kontrole integrity. Neexistuje žádný institucionální postup, který by takové kontroly předepisoval u ministrů. Hodnotitelský tým byl informován, že personální oddělení některých ministerstev prověřují životopisy budoucích náměstků ministrů a jednotlivých poradců, aby zjistila možný střet zájmů a poskytla ministrovi příslušné informace. To se však týká pouze osob, které jsou s ministerstvem ve smluvním vztahu, a informací, které jsou uvedeny v životopise. Ministr se navíc může rozhodnout jmenovat spolupracovníka i bez ohledu na obdržené doporučení.

46. Hodnotitelský tým zastává názor, že test integrity by měl být prováděn u osob, pokud jsou zvažovány k nominaci na ministerský post, poradenskou nebo smluvní pozici. Takové kontroly by hrály důležitou roli v prevenci korupce tím, že by poskytly příležitost identifikovat případné, skutečné nebo domnělé střety zájmů před jmenováním OVVF. Tuto předběžnou kontrolu by mohl provádět například Úřad vlády nebo ministerstva na základě majetkových a příjmových přiznání, pokud jsou již k dispozici, a/nebo pohovorů s cílem identifikovat možná

---

(<https://justice.cz/web/msp/seznam-poradcu-a-poradnich-organu>) a Ministerstva dopravy (<https://www.mdcr.cz/Ministerstvo/Boj-s-korupci>, v části "Poradci a poradní orgány", odstavec začínající na "Přehled poradců").

rizika střetu zájmů. Skupina GRECO proto doporučuje stanovit pravidla vyžadující, aby před jmenováním ministrů, náměstků ministrů a jednotlivých poradců proběhl test integrity s cílem identifikovat a zpracovat možná rizika střetu zájmů před nástupem těchto osob do funkce.

47. Odměňování členů vlády je upraveno zákonem<sup>18</sup>. Mají nárok na plat, náhradu výdajů, věcné plnění a odstupné.

48. Plat se stanoví jako součin platového základu a koeficientu stanoveného podle odpovědnosti za danou funkci. Předsedovi vlády náleží měsíční plat ve výši 2,90násobku platového základu - 243 774 Kč/9 914 €; místopředsedovi vlády náleží měsíční platový koeficient ve výši 2,49 - 209 310 Kč/8 512 €; ministrům náleží měsíční platový koeficient ve výši 2,06 - 173 174 Kč/7 043 €<sup>19</sup>.

49. Členům vlády náleží náhrada těchto výdajů: výdaje na reprezentaci, výdaje na dopravu v tuzemsku a v zahraničí v souvislosti s výkonem funkce, výdaje na stravování a ubytování při tuzemských a zahraničních cestách v souvislosti s výkonem funkce, výdaje na přechodné ubytování v místě sídla instituce, v níž vykonávají funkci, výdaje na odborné a administrativní práce, výdaje na činnost průvodce nebo osobního asistenta a výdaje na odbornou literaturu.

50. Tyto výdaje se poskytují formou peněžitých dávek vyplácených měsíčně v předem stanovené výši na úhradu jednoho druhu výdajů ("jednouúčelový paušál") nebo více druhů výdajů ("víceúčelový paušál"), náhrady prokázaných výdajů nebo náhrady prokázaných výdajů do stanovené výše. "Paušální částka" se vypočítává procentem z platového základu (pro rok 2022 ve výši 84 060 Kč). Předseda vlády má nárok na paušální částku ve výši 37 % platového základu, místopředseda vlády na 33 % a ministři na 30 %.

51. Předseda vlády má nárok na následující věcné benefity: používání služebního vozidla s řidičem nebo bez řidiče pro výkon funkce nebo v souvislosti s ním a pro účely umožnění komunikace s rodinou, ubytování ve služebním nebo vhodně vybaveném bytě a zřízení a používání jednotné místní telefonní stanice.

52. Ministři mají nárok na tyto věcné benefity: používání služebního vozidla s řidičem nebo bez řidiče pro výkon funkce nebo v souvislosti s ním a pro účely umožnění styku s rodinou, ubytování v sídle ministerstva, pokud nemají trvalý pobyt v Praze, a zřízení jednotné místní telefonní stanice.

53. Předsedovi vlády a ministrům náleží odchodné ve výši jejich posledního měsíčního platu a součinu této částky a počtu odpracovaných let, nejvýše však čtyř let.

54. Měsíční platy náměstků ministrů jsou stanoveny na úrovni 16. platové třídy. Například na Ministerstvu spravedlnosti činí odměna náměstků ministrů v průměru 124 267 Kč/5 295 €, což zahrnuje základní plat, osobní příplatek (až do výše 100 % základního platu) a další příplatek za vedení. Podobná situace je i na ostatních ministerstvech. Mezi benefity patří využívání služebního vozidla s řidičem i bez řidiče za stejných podmínek jako u ministrů a také 10.000 Kč/425 € měsíčně jako reprezentační fond, který lze použít na pohoštění.

<sup>18</sup> Zákon č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Průměrná hrubá měsíční mzda v prvním čtvrtletí roku 2022 činila 37 929 Kč/1 542 €.

55. Pokud jde o jednotlivé poradce, na příkladu poradců předsedy vlády jich šest z dvanácti pracuje na základě dlouhodobé úkolové smlouvy s průměrnou odměnou 18.247 Kč/€ 779 měsíčně. Pět poradců nebere nic - buď proto, že pracují zdarma, nebo nevykazují žádnou dlouhodobou činnost, jako např. osoby, které radily předsedovi vlády v otázkách energetické krize; jeden poradce je zaměstnán na ředitelství kabinetu předsedy vlády, které řídí odbor podpory činnosti předsedy vlády. Nelze tedy rozlišit jeho poradenskou a manažerskou činnost.

56. Informace o platech a odměnách OVVF jsou veřejnosti dostupné na základě žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb.

## **Protikorupční politika a politika integrity, regulační a institucionální rámec**

### *Strategický rámec*

57. Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018-2022 vytváří střednědobý rámec pro jednotlivá protikorupční opatření a řadí je do čtyř vzájemně propojených prioritních oblastí: 1. efektivní a nezávislá exekutiva, 2. transparentnost a otevřený přístup k informacím, 3. efektivní správa majetku státu a 4. rozvoj občanské společnosti. Koncepce 2018-2022<sup>20</sup> obsahuje spíše obecné obrysy protikorupčních opatření než konkrétní popisy jednotlivých opatření. Proto je realizována prostřednictvím samostatných protikorupčních akčních plánů, které přidělují jednotlivým orgánům odpovědnost za realizaci protikorupčních opatření a v kombinaci s plány legislativních a nelegislativních prací vlády na daný rok stanoví termíny jejich plnění.

58. Dne 7. prosince 2020 přijala vláda usnesením č. 1273 Akční plán boje s korupcí na léta 2021 a 2022. Tento akční plán se poprvé týkal dvouletého období, aby bylo zajištěno pokračování již přijatých protikorupčních opatření a plnění příslušných mezinárodních závazků České republiky v období po parlamentních volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu 2021. Plnění opatření předpokládaných ve vládních akčních plánech boje s korupcí je každoročně ex post vyhodnocováno, přičemž hodnotící zprávy jsou projednávány vládou a zveřejňovány do konce března následujícího roku.

59. V době návštěvy na místě se připravovala nová vládní Koncepce boje s korupcí na období 2023-2027. Byla schválena usnesením vlády č. 228 ze dne 5. dubna 2023 a je zveřejněna na internetu. Tato Koncepce navazuje na předchozí, má stejné prioritní oblasti a zaměřuje se na prosazování protikorupčních opatření, k nimž se Česká republika zavázala na mezinárodní úrovni. Neobsahuje podrobný popis jednotlivých operativních opatření, kterými se mají zabývat akční plány.

### **Mechanismus řízení rizik**

60. Rámec interního protikorupčního programu stanovila vláda v roce 2013. Vychází z principů interního řízení rizik v podobě řízení korupčních rizik v rámci ministerstev, ostatních

---

<sup>20</sup> <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>. Tento odkaz zobrazuje Akční plán boje s korupcí na období 2021-2022, Akční plán boje s korupcí na rok 2020, Vládní koncepci boje s korupcí na období 2018-2022 a Podklady pro zpracování protikorupčního strategického dokumentu České republiky na období po roce 2017.

ústředních orgánů státní správy a jejich podřízených orgánů a agentur. Tento rámec se tedy vztahuje i na OVVF.

61. Na nejvyšší úrovni existuje dokument Rámcový rezortní interní protikorupční program, který byl původně přijat usnesením vlády č. 752 ze dne 2. října 2013 a je pravidelně aktualizován. Jeho poslední aktualizace proběhla usnesením vlády č. 769 ze dne 20. listopadu 2018. Tento program slouží jako základní interní protikorupční strategie vlády. Je realizován na úrovni jednotlivých ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, které přijímají vlastní interní protikorupční programové dokumenty, jež se následně promítají na úrovni jim podřízených orgánů a úřadů. Všechny tyto dokumenty se řídí strukturou Rámcového rezortního interního protikorupčního programu ministerstev, ale jsou přizpůsobeny individuálním potřebám jednotlivých orgánů a korupčním rizikům, kterým mohou čelit.

62. Podle tohoto rámce mají ministerstva povinnost každoročně identifikovat, vyhodnocovat a zmírňovat korupční rizika a monitorovat rizikové oblasti. To je doprovázeno pravidelným testováním mechanismů používaných k identifikaci a zmírňování korupčních rizik. Metodickou podporu ministerstvům a dalším úřadům poskytuje Meziřesortní koordinační skupina pro boj s korupcí a Odbor střetu zájmů a boje s korupcí Ministerstva spravedlnosti jako koordinátor vládní protikorupční agendy (viz níže).

63. Úřad vlády má stejně jako ministerstva vlastní Interní protikorupční program<sup>21</sup>, který byl naposledy aktualizován v červenci 2019 s ohledem na výše uvedenou aktualizaci Rámcového rezortního interního protikorupčního programu.

64. Soulad jednotlivých protikorupčních programů s Rámcovým rezortním interním protikorupčním programem hodnotí každé dva roky ministerstva a orgány odpovědné za tyto jednotlivé programy. Ministerstvo spravedlnosti následně zveřejňuje souhrnnou zprávu. Rámcový rezortní interní protikorupční program je aktualizován buď na základě výsledků hodnocení, nebo dříve, pokud to vyžadují okolnosti (např. nová relevantní legislativa). Změny schvaluje vláda.

65. Mezi opatření zakotvená v rámci řízení korupčních rizik patří např. školení v oblasti integrity, zveřejňování finančních informací a seznamů poradců, poradních orgánů a jejich členů, zveřejňování životopisů vysoce postavených státních zaměstnanců (ředitelů odborů a vyšších funkcí), interní postupy pro oznamování korupce nebo vytváření map korupčních rizik.

66. Hodnotitelský tým zastává názor, že Rámcový rezortní interní protikorupční program a podřízené protikorupční programy přijaté na úrovni ministerstev jsou hodnotnými dokumenty. Zajišťují průběžnou identifikaci korupčních rizik, opatření k jejich zmírnění, jako jsou vzdělávací aktivity, zveřejňování informací, etické kodexy, podávání zpráv a ochrana oznamovatelů. Programy a jejich provádění jsou pravidelně monitorovány.

67. Tyto programy se však nevztahují na všechny OVVF a vládu jako zastřešující strukturu odpovědnou za řízení, koordinaci a dohled nad ministerstvy. Na samotné ministry se vztahují pouze v tom smyslu, že ministři jsou povinni stanovit pravidla pro jimi řízená ministerstva. Toto

---

<sup>21</sup>[https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/Boj\\_s\\_korupci\\_na\\_Uradu/protikorupcni-program/IPP-UV-CR\\_cervenec-2019\\_aktualizace.pdf](https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/Boj_s_korupci_na_Uradu/protikorupcni-program/IPP-UV-CR_cervenec-2019_aktualizace.pdf)



je podle názoru hodnotitelského týmu nedostatek. Absence strategického cíle v oblasti integrity na nejvyšší úrovni vysílá špatný signál a může mít dopad na řízení rizik na operativní úrovni. Některá rizika v oblasti integrity jsou pro OVVF obzvláště relevantní, například nepotismus nebo rizika vyplývající z propojení mezi podniky a politickými subjekty (viz také dále ke střetu zájmů). Stejně tak některé oblasti jako je lobbování, zveřejňování majetku nebo omezení po skončení pracovního poměru. Řešení těchto specifických rizik a oblastí koordinovaným způsobem by jednoznačně mělo přidanou hodnotu, a to i pokud jde o některé nedostatky, na které zpráva upozorňuje. **Skupina GRECO proto doporučuje, aby byla pravidelně prováděna analýza rizik, která by se konkrétně zaměřila na specifická rizika pro integritu osob ve vrcholných výkonných funkcích, a aby byla nápravná opatření zahrnuta do specializovaného protikorupčního programu na úrovni vlády.**

### *Institucionální rámec*

68. Hlavním subjektem odpovědným za podporu integrity a prevenci korupce je odbor střetu zájmů a boje proti korupci na Ministerstvu spravedlnosti. Má 23 zaměstnanců a pro rok 2021 byly na jejich platy vyčleněny finanční prostředky ve výši 11 797 988 Kč/481 747 EUR. Odbor se skládá ze tří oddělení, z nichž dvě se zabývají střetem zájmů a jedno koordinací protikorupčního úsilí na vládní úrovni. Oddělení zabývající se střetem zájmů spravují centrální elektronický registr oznámení, poskytují metodickou podporu a vykonávají dozorovou činnost nad orgány projednávajícími přestupky a správní delikty v této oblasti; těmto orgánům předávají jak vlastní, tak přijatá zjištění.

69. Protikorupční útvar zpracovává návrhy vládních strategických protikorupčních dokumentů; koordinuje a kontroluje plnění úkolů vyplývajících z vládních protikorupčních strategií; zpracovává materiály, jako jsou návrhy právních předpisů, analýzy a srovnávací studie týkající se boje proti korupci; vyhodnocuje hodnocení dopadů korupce pro vládou podporované právní předpisy jednotlivých ministerstev a dalších ústředních orgánů; provádí vzdělávací a osvětovou činnost a projednává svou činnost s nestátními neziskovými organizacemi, které se zabývají bojem proti korupci; poskytuje podporu Radě vlády pro boj proti korupci.

70. Rada vlády pro boj proti korupci<sup>22</sup> poskytuje vládě poradenství v této oblasti. Byla zřízena usnesením vlády č. 629 ze dne 30. července 2014. Od října 2022 jí předsedá ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády, zatímco předseda vlády, ministr spravedlnosti, ministr vnitra, ministr financí, ministr zdravotnictví a ministr pro místní rozvoj jsou místopředsedy. Má 20 členů, kteří reprezentují všechny hlavní zainteresované skupiny - státní správu, orgány činné v trestním řízení, nevládní organizace, profesní sdružení a komory, místní orgány a akademickou obec. Jako pracovní a přípravné orgány Rady funguje sedm tematických pracovních komisí. Rada přijímá svá usnesení většinou hlasů. Členství v Radě není odměňováno.

71. Meziresortní koordinační skupina pro boj proti korupci slouží jako koordinační orgán, v němž si všechna ministerstva a další ústřední správní orgány mohou vyměňovat názory a osvědčené postupy týkající se jejich interních protikorupčních opatření a strategií. Tato skupina projednává jednotlivé aspekty Rámcového rezortního interního protikorupčního programu, jeho silné a slabé stránky, metodické otázky a také možné způsoby jeho aktualizace a zdokonalení. Pracovní skupinu řídí a předsedá jí Ministerstvo spravedlnosti. Vzhledem k

---

<sup>22</sup> [Rada vlády – Korupce.cz](https://www.rada-vlady.cz)

pandemii se v letech 2020-2022 sešla pouze čtyřikrát, oproti obvyklým dvěma až čtyřem schůzkám ročně. Záznamy z jejich zasedání jsou k dispozici online<sup>23</sup>. Pravidelná komunikace mezi členy skupiny probíhá elektronicky.

### *Etické principy a pravidla chování*

72. Existuje několik předpisů o etice a chování, které se vztahují na státní úředníky, zaměstnance ministerstev a některé individuální poradce ministrů v závislosti na jejich postavení. Etický kodex úředníků a zaměstnanců státní správy<sup>24</sup> byl schválen usnesením vlády č. 331 ze dne 9. května 2012. Je závazný pro všechny zaměstnance pracující pro ústřední správní úřady. Obsahuje některá pravidla týkající se střetu zájmů a korupce, např.:

- úředník a státní zaměstnanec musí jednat tak, aby se při plnění svěřených úkolů týkajících se veřejné správy nedostal do situace, kdy je povinen nebo se cítí povinen vrátit nebo jinak kompenzovat službu nebo laskavost, která mu byla prokázána,
- úředník a státní zaměstnanec, který se hodnověrným způsobem dozvěděl o korupčním jednání nebo podezření na takové jednání, je povinen oznámit je svému nadřízenému nebo orgánu příslušnému k následnému trestnímu řízení. Dále jsou povinni neprodleně oznámit nabídku nebo získání neoprávněné výhody.

73. Výše popsaný Rámcový ministerský protikorupční program stanoví ministerstvům povinnost přijmout etické kodexy pro všechny zaměstnance. Tyto kodexy musí být široce zpřístupněny všem zaměstnancům a musí být zajištěna odpovídající informovanost spolu s vysvětlením obsahu kodexů, dohledem a příslušnými kontrolními mechanismy.

74. V tomto smyslu přijala většina ministerstev vlastní etický kodex nebo pravidla chování, jež jsou k dispozici na internetových stránkách ministerstev<sup>25</sup>. Ministerstva mohou přijmout buď kodex společný pro zaměstnance ve státní službě i ostatní zaměstnance, nebo dva samostatné dokumenty. Kodexy jsou součástí vnitřních předpisů ministerstev, a jsou tedy v rámci těchto subjektů závazné a vymahatelné. Některá ministerstva se rozhodla samostatný kodex nepřijímat a místo toho se opírají o nařízení o státní službě a Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy<sup>26</sup>.

75. Tyto interní předpisy se mohou vztahovat na některé osoby ve vrcholných výkonných funkcích v závislosti na jejich individuálním postavení a pozici na ministerstvech. Například poradci předsedy vlády, kteří pracují na základě smlouvy podle zákoníku práce, podepsali dohodu o dodržování Etického kodexu Úřadu vlády bez ohledu na to, zda jsou odměňováni nebo pracují pro bono. U poradců, kteří pracují na základě smlouvy o poskytování poradenských služeb, obsahuje smlouva ustanovení, podle něhož jsou povinni jednat v souladu s pokyny klienta a chránit důvěrnost získaných informací. Nová směrnice Úřadu vlády o řízení vnitřních předpisů č. 9/2022 (ze dne 30. června 2022) počítá od roku 2023 s tím,

<sup>23</sup> <https://korupce.cz/mezirezortni-koordinacni-skupina/zapisy-z-jednani/>

<sup>24</sup> <https://www.mvcr.cz/soubor/extremismus-a-eticky-kodex-eticky-kodex-uredniku-a-zamestnancu-verejne-spravy.aspx>

<sup>25</sup> Viz např. Etický kodex Úřadu vlády na adrese: <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/eticky-kodex/eticky-kodex-zamestnancu-uradu-vlady-cr-100436/> a Etický kodex Ministerstva spravedlnosti: <https://www.justice.cz/web/msp/eticky-kodex>

<sup>26</sup> Nařízení náměstka ministra vnitra pro státní službu a č. j. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, kterým stanoví etická pravidla pro státní zaměstnance.

že do nových poradenských smluv bude zahrnuto ustanovení, které poradce zavazuje k dodržování etického kodexu a všech vnitřních předpisů Úřadu vlády. Pokud jde o náměstky ministrů, mezi tazateli hodnotitelského týmu GRECO panovaly určité nejasnosti, někteří z nich uváděli, že jako zaměstnanci ministerstev se na ně vztahují etická pravidla jejich ministerstva; jiní tazatelé zastávali názor, že tato pravidla se nevztahují na politicky jmenované úředníky. Po návštěvě úřady objasnily, že zaměstnávání náměstků ministrů upravuje zákoník práce, který v § 303 odst. 2 obsahuje některá ustanovení týkající se integrity. Rovněž se na ně vztahují všechny vnitřní předpisy jejich zaměstnavatele.

76. Hodnotitelský tým GRECO konstatuje, že žádný z etických kodexů přijatých na úrovni ministerstev se nevztahuje na předsedu vlády a ministry, jak bylo potvrzeno orgány na místě. Rada vlády pro boj proti korupci navrhla za předchozí vlády vypracování etického kodexu pro ministry, ale tato iniciativa nevedla k úspěchu. Tento nedostatek vyvolává vážné obavy, neboť skupina GRECO trvale zastává názor, že na osoby ve vrcholných výkonných funkcích se musí vztahovat kodex chování, které se od nich očekává v průběhu rozhodovacího procesu vlády. Takový dokument by se měl zabývat relevantními otázkami, jako je střet zájmů; dary a kontakty s lobbisty a jinými třetími stranami, jejichž cílem je ovlivnit vládní politiku nebo návrhy zákonů; restrikcemi po skončení pracovního poměru s cílem zabránit tomu, aby vyhlídka na budoucí zaměstnání v soukromém sektoru ovlivnila přijímání rozhodnutí atd. Tento kodex by se měl vztahovat také na samostatné poradce ministrů, na které se v závislosti na jejich postavení a pozici na různých ministerstvech nemusí v současné době žádný takový dokument vztahovat. Normy obsažené v takovém kodexu by měly být pro dotčené osoby i pro veřejnost jasné. V neposlední řadě je obzvláště důležité, aby byla zajištěna účinnost takových standardů prostřednictvím odpovídajícího monitorování a prosazování. **Skupina GRECO proto doporučuje, aby (i) byl přijat a zveřejněn kodex chování pro osoby ve vrcholných výkonných funkcích s jasnými pokyny týkajícími se střetu zájmů a dalších záležitostí souvisejících s integritou (jako jsou dary, kontakty se třetími stranami, externí aktivity, smlouvy se státními orgány, nakládání s důvěrnými informacemi a omezení po skončení pracovního poměru); a (ii) aby byl takový kodex spojen s důvěryhodným a účinným mechanismem dohledu a sankcí.**

#### *Povědomí*

77. Pokud jde o informace o otázkách, na které se vztahuje zákon o střetu zájmů, Ministerstvo spravedlnosti poskytuje OVVF metodické dokumenty, jež jsou rovněž dostupné online a obsahují všechny důležité informace. Tyto informace jsou pravidelně aktualizovány a každá významná aktualizace, týkající se například lhůt pro podání prohlášení, nových metodických dokumentů nebo legislativních novel, je oznámena samostatně nebo prostřednictvím tiskové zprávy. Dle úřadů jsou OVVF většinou dobře obeznámeni s obecnými pravidly zákona o střetu zájmů. Ministerstvo spravedlnosti prostřednictvím svého odboru střetu zájmů a boje proti korupci vyřizuje veškeré právní a technické dotazy OVVF, jakož i dotazy veřejných orgánů a veřejnosti. Každoročně jich obdrží několik stovek<sup>27</sup>, většinou se týkají majetkových příznání, ale některé z nich se týkají neslučitelnosti nebo jiných otázek.

78. Hodnotitelský tým GRECO konstatuje, že vzhledem k neexistenci pravidel chování zaměřených na OVVF pro ně nejsou k dispozici žádné osvětové aktivity týkající se otázek souvisejících s integritou, kromě poradenství poskytovaného odborem střetu zájmů a boje

---

<sup>27</sup> Veškeré zmíněné metodologie a statistiky jsou dostupné online (pouze v českém jazyce).

proti korupci Ministerstva spravedlnosti, které se zaměřuje především na povinnosti zveřejňování informací. Neexistuje ani žádný specializovaný mechanismus, který by osobám ve vrcholných výkonných funkcích poskytoval důvěrné poradenství v obecnějších etických otázkách. Hodnotitelský tým GRECO zdůrazňuje, že tyto aktivity jsou důležité pro posílení integrity při rozhodování a informování osob ve vrcholných výkonných funkcích o tom, jak řešit etická dilemata při své každodenní činnosti. **Skupina GRECO proto doporučuje vytvořit účinné vnitřní mechanismy na podporu a zvyšování povědomí o otázkách integrity ve vládě, včetně důvěrného poradenství a pravidelného školení osob ve vrcholných výkonných funkcích.**

## **Transparentnost a dohled and výkonnou činností ústřední vlády**

### *Přístup k informacím*

79. Přístup k veřejným informacím je upraven v zákoně č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, který v § 2 mimo jiné stanoví státním orgánům povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich kompetencím a rozhodnutím. To se týká zpravidla všech dokumentů státní správy, které se týkají rozhodování ve výkonné funkci, pokud tyto dokumenty nespádají do působnosti zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím musí být informace buď zveřejněny jako otevřená data způsobem umožňujícím dálkový přístup, nebo poskytnuty žadateli na jeho žádost (§ 4 odst. 1). Žádosti o informace lze podávat ústně nebo písemně a také prostřednictvím elektronické pošty. Zákon stanoví 30denní lhůtu pro vyřízení žádosti, přičemž v případě odmítnutí je možné se odvolat k vyššímu orgánu<sup>28</sup>. V roce 2022 byla přijata novela zákona obsahující řadu pozitivních prvků, jako je povinnost informovat o platech vysoce postavených úředníků a zavedení informační povinnosti pro státem vlastněné společnosti.

80. Informace o rozhodování vlády jsou k dispozici v [databázi zvlády](#). Ta zobrazuje a umožňuje veřejnosti vyhledávat programy jednání vlády, záznamy, usnesení a zveřejněné legislativní i nelegislativní materiály pro jednání vlády.

81. Z diskusí na místě nevyplývaly žádné zásadní obavy, pokud jde o praxi přístupu veřejnosti k úředním dokumentům. Hodnotitelský tým GRECO však konstatuje, že Česká republika nepodepsala ani neratifikovala Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (CETS 205). Vyzývá úřady, aby zvážily připojení se ke smluvním státům tohoto důležitého nástroje.

### *Transparentnost legislativního procesu*

82. Z práva na svobodný přístup k informacím vyplývají opatření pro transparentnost týkající se přípravy návrhů zákonů a nařízení vládou. Všechny neutajované návrhy zákonů jsou zpřístupněny veřejnosti prostřednictvím vládního internetového portálu ODok. Za účelem vyhledávání návrhů právních předpisů může veřejnost přistupovat do databáze VeKLEP, která je přístupná komukoli zdarma a bez nutnosti registrace.

83. VeKLEP je veřejná verze vládní elektronické knihovny pro legislativní proces, v níž jsou od roku 2016 veřejně dostupné příslušné legislativní materiály. V neveřejné verzi systému jsou

---

<sup>28</sup>Údaje o vyřizování žádostí o přístup Úřadem vlády jsou k dispozici v jeho výročních zprávách <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/poskytovani-informaci/vyrocní-zpravy-15775/>

materiály průběžně aktualizovány. Veřejnost tak může sledovat životní cyklus jednotlivých legislativních návrhů od jejich vzniku až po jejich schválení či zamítnutí. Ve VeKLEPu je možné zjistit, které návrhy právních předpisů vláda připravuje a které projednala. Rovněž je možné zasílat připomínky na elektronickou adresu předkladatele, která je uvedena jako součást materiálu. VeKLEP obsahuje jak úplné znění samotného návrhu právního předpisu, tak i související přílohy - např. předkládací zprávu, důvodovou zprávu, tabulku obsahující došlé připomínky a jejich vypořádání atd.

84. Veřejné konzultace k vládním návrhům zákonů a nařízení jsou organizovány v souvislosti s povinným uplatňováním Hodnocení dopadů regulace (RIA), které bylo přijato usnesením vlády č. 877/2007. Veřejné konzultace jsou povinné, jejich formu a délku určuje předkladatel předpisu na základě principu proporcionality. Procesní pravidla pro veřejné konzultace vysvětluje dokument o metodice z roku 2009 a Příručka pro zapojení veřejnosti do přípravy vládních dokumentů z roku 2010. Jako pomoc státním orgánům při identifikaci relevantních osob a orgánů ke konzultaci slouží databáze DataKo, která obsahuje seznam subjektů, jež projevíly zájem o aktivní účast. RIA je zakončena závěrečnou zprávou, která obsahuje vyhodnocení konzultačního procesu a je předkládána Legislativní radě vlády.

85. Rada vlády pro nestátní neziskové organizace schválila 28. června 2022 Metodiku účasti nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy. Pověřila sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace, aby od 1. ledna 2023 zajistil pilotní zavedení metodiky v resortech.

86. Tato metodika byla zpracována za účelem zaplnění mezery zjištěné při přípravě Strategie spolupráce veřejné správy a nestátních neziskových organizací na období 2021-2030. Byly zjištěny nesrovnalosti ve způsobu, jakým ministerstva a další ústřední orgány státní správy zajišťují účast zástupců občanské společnosti, např. nevládních neziskových organizací, v participačních procesech a jmenují tyto zástupce do jednotlivých pracovních skupin, poradních orgánů či odborných panelů.

87. Cílem metodiky je proto zvýšit míru a účinnost účasti nevládních organizací na správě na úrovni ministerstev a dalších ústředních správních úřadů. Podle úřadů se má implementací metodiky stát zapojení nevládních neziskových organizací integrální součástí legislativních a rozhodovacích procesů. Údaje získané ze zapojení nevládních organizací pak budou vyhodnocovány a zveřejňovány. Implementace metodiky bude každoročně vyhodnocována prostřednictvím monitorovacích zpráv, které budou zohledňovat vstupy ministerstev, nevládních organizací a dalších subjektů.

88. Článek 5 odst. 1 písm. g) Legislativních pravidel vlády stanoví přímé zapojení odborových organizací do procesu přípravy vládních právních předpisů a rozhodování o nich. Po vložení návrhu zákona nebo nařízení do elektronické knihovny vlády je prostřednictvím této knihovny předán odborovým organizacím a organizacím zaměstnavatelů, pokud se předmět návrhu týká důležitých zájmů zaměstnanců, zejména hospodářských, výrobních, pracovních, mzdových, kulturních a sociálních podmínek (§ 320 odst. 1 zákoníku práce). Připomínky obdržené od těchto organizací jsou pak zveřejněny v databázi VeKLEP a zohledněny před předložením návrhu právního předpisu ke schválení vládě.

89. Hodnotitelský tým GRECO probíral praktické provádění pravidel týkajících se transparentnosti legislativního procesu a veřejných konzultací, a to s ohledem na zjištění

uvedená ve 4. kole hodnotící zprávy skupiny GRECO o České republice (bod 26), že pravidla RIA nebyla dostatečně uplatňována. Zástupci občanské společnosti, s nimiž se hodnotitelský tým GRECO setkal během poslední kontroly na místě, zdůraznili, že ačkoli jsou tato pravidla dobře zavedená a užitečná, značná část nových předpisů je z procesu RIA vyňata. Kromě toho byl některým nevládním organizacím, které jsou členy Rady pro boj proti korupci, rozhodnutím bývalého ministra spravedlnosti omezen přístup do neveřejné verze legislativní knihovny vládního VeKLEPu, což značně komplikuje jejich účast v konzultačních procesech. V neposlední řadě zástupci občanské společnosti poukazovali na trend "black box governance" v současné vládě, kdy jsou hlavní rozhodnutí přijímána ve velmi rané fázi, ještě před zahájením legislativního procesu, přičemž hlavní roli hrají poradci ministrů. To prý vede k nekvalitní legislativě, nedostatečné transparentnosti a nízké míře účasti občanské společnosti na tvorbě politik.

90. Celkově hodnotitelský tým GRECO zastává názor, že stávající nástroje pro transparentnost a účast veřejnosti jsou užitečné, ale jejich účinnost v praxi závisí na praxi jednotlivých ministerstev. Na rozdíl od obtíží zdůrazněných v předchozím odstavci byly hodnotitelskému týmu uvedeny i některé příklady úspěšných procesů účasti veřejnosti. Hodnotitelský tým vyzývá orgány, aby vzaly v úvahu výše uvedené obavy a zamyslely se nad možnostmi, jak procesy účasti veřejnosti učinit inkluzivnějšími, a to ve všech oblastech.

#### *Třetí strany a lobbisté*

91. V současné době neexistují žádná právně závazná pravidla upravující vztah mezi lobbisty a výkonnou mocí, přestože regulace lobbování je předmětem dlouhodobé veřejné i odborné diskuse a několika neúspěšných legislativních pokusů od roku 2009. Návrh zákona o lobbování, jehož cílem bylo zahrnout legislativní stopu, a to zveřejněním relevantních informací o zapojení lobbistů do legislativního procesu, prošel v roce 2021 druhým čtením v Poslanecké sněmovně, ale konec funkčního období Parlamentu vedl k pozastavení těchto prací. Další návrh zákona o lobbování, který do značné míry vycházel z předchozího vládního návrhu, předložila skupina poslanců Poslanecké sněmovně 15. listopadu 2021. Byl projednán v prvním čtení a Poslaneckou sněmovnou vrácen k novelizaci 3. března 2022.

92. Podle plánu legislativních prací vlády připravilo Ministerstvo spravedlnosti návrh nového zákona o lobbování, jehož vstup v platnost je plánován na 1. ledna 2025. Po meziresortním připomínkovém řízení byl návrh zákona předložen vládě dne 9. května 2023<sup>29</sup>. Česká republika je povinná zavést úpravu lobbování do 3. března 2026 v souladu s protikorupční reformou obsaženou v Národním plánu obnovy České republiky, který byl přijat v rámci Nástroje EU pro obnovu a posílení odolnosti.

93. Hodnotitelský tým GRECO vítá plány současné vlády na regulaci lobbování a doufá, že po několika předchozích neúspěšných pokusech přinesou úspěch. Rovněž konstatuje, že osoby ve vrcholných výkonných funkcích nepodléhají žádným pravidlům ani pokynům, pokud jde o jejich kontakty s lobbisty nebo jinými třetími stranami, které se je mohou snažit ovlivnit. Někteří ministři sice zveřejňují své agendy na internetu, ale děje se tak dobrovolně a není to jejich povinností. Hodnotitelský tým připomíná dlouhodobý postoj skupiny GRECO k potřebě dostatečné transparentnosti, pokud jde o zapojení třetích stran a lobbistů, zejména z podnikatelského sektoru, do legislativního a politického procesu. **Skupina GRECO proto doporučuje, aby (i) byla zavedena pravidla pro způsob, jakým osoby ve vrcholných**

---

<sup>29</sup> Registrováno v elektronické knihovně vlády pod č. 410/23

**výkonných funkcích navazují kontakty s lobbisty a dalšími třetími stranami, jež se snaží ovlivnit legislativní a jiné činnosti vlády; a (ii) byly zveřejňovány dostatečné informace o účelu těchto kontaktů, například totožnost osoby (osob), s níž (nebo jejímž jménem) se schůzka (schůzky) uskutečnila, a konkrétní předmět (předměty) jednání.**

#### *Kontrolní mechanismy*

94. Pokud jde o transparentnost státního rozpočtu, Ministerstvo financí zveřejňuje na svých internetových stránkách podklady pro přípravu státního rozpočtu, včetně údajů za dva roky předcházející a následující po roce, na který je rozpočet sestavován, informace o úrokových sazbách, profil splatnosti dluhu, zda se jedná o domácí nebo zahraniční dluh, a také informace o daňových výdajích.

95. Ministerstvo financí také od roku 2014 každoročně vydává informační brožuru Státní rozpočet v kostce, která shrnuje parametry a priority státního rozpočtu na daný rok a představuje odborné i laické veřejnosti proces jeho přípravy. Dalším prvkem transparentnosti je specializovaný informační portál Ministerstva financí MONITOR, který na bázi otevřených dat poskytuje veřejnosti bezplatný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy. Prezentované informace pocházejí z Integrovaného informačního systému státní pokladny (IISSP) a Centrálního systému účetních informací (CSÚIS) a jsou čtvrtletně aktualizovány.

96. Na kvalitu a transparentnost rozpočtového procesu dohlížejí dva nezávislé odborné orgány, Národní rozpočtová rada a Výbor pro rozpočtové prognózy.

97. Podle zákona o registru smluv (vyhláška č. 340/2015 Sb.) jsou prostřednictvím registru smluv povinně zveřejňovány soukromoprávní smlouvy (pokud hodnota jejího předmětu přesáhne 50 000 Kč/2 035 €) a smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, pokud je smluvní stranou Česká republika nebo státem zřízená organizace, fond apod.

98. Činnost interního auditu v orgánech veřejné správy se řídí především zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, a vyhláškou č. 416/2004 Sb., kterou se zákon provádí. Hlavní cíle interních auditů jsou následující:

- a) zajištění dodržování právních předpisů a opatření týkajících se hospodaření s veřejnými prostředky orgány veřejné správy při plnění stanovených úkolů,
- b) zajištění ochrany veřejných prostředků před riziky, nesrovnalostmi nebo jinými nedostatky způsobenými porušením právních předpisů, neekonomickým, neefektivním a neúčelným nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- c) poskytování včasných a spolehlivých informací vedoucím orgánů veřejné správy o hospodaření s veřejnými prostředky, o prováděných operacích a o jejich spolehlivém účetním zpracování,
- d) zajištění hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy.

99. Interní audity plní především funkci potvrzení a poradenskou/konzultační funkci. Funkce potvrzení je prováděna především prostřednictvím běžných auditů, které jsou zahrnuty do plánů interního auditu v souladu s ustanovením § 30 zákona o finanční kontrole nebo jsou prováděny jako mimořádné audity mimo schválený plán. Poradenská (konzultační) funkce interního auditu může být vykonávána prostřednictvím konzultačních zakázek, které jsou prováděny obdobně jako audity, ale jejich cílem není poskytnutí potvrzení, tj. ověření, zda

v jednotlivých oblastech nejsou nedostatky, ale poskytnutí odborné metodické pomoci při řešení konkrétního problému. Výkon poradenské (konzultační) funkce může zahrnovat například poskytování stanovisek na žádost jiných útvarů orgánu veřejné správy, telefonické konzultace nebo připomínky k návrhům vnitřních předpisů.

100. Každá státní instituce musí mít ze zákona zřízen interní audit. Jako příklad pro vysvětlení jeho fungování a úlohy lze použít interní audit Ministerstva spravedlnosti ČR. Podle organizačního řádu Ministerstva spravedlnosti je odbor interního auditu funkčně samostatným útvarům v přímé podřízenosti ministra spravedlnosti, organizačně odděleným od výkonných řídicích struktur ministerstva. Jeho úkolem je nezávisle a objektivně přezkoumávat a hodnotit vnitřní řídicí a kontrolní systém, procesy, činnosti a pracovní postupy Ministerstva spravedlnosti. V rámci funkce interního auditu identifikuje a posuzuje rizika spojená s řízením a správou Ministerstva spravedlnosti. Za tímto účelem interní audit zejména:

- a) komplexně provádí interní audity,
- b) zkoumá a vyhodnocuje účinnost vnitřního kontrolního systému zavedeného na Ministerstvu spravedlnosti,
- c) identifikuje a vyhodnocuje rizika v auditovaných oblastech a jednotlivých procesech,
- d) předkládá vedení Ministerstva spravedlnosti doporučení ke zlepšení účinnosti vnitřního řídicího a kontrolního systému, k předcházení nebo zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě nedostatků zjištěných při interním auditu,
- e) informuje vedoucí příslušných organizačních útvarů Ministerstva spravedlnosti o rizicích zjištěných v průběhu auditu nebo poradenské činnosti,
- f) na základě vyhodnocení rizik připravuje střednědobé a roční plány interního auditu,
- g) vypracovává pro Ministerstvo spravedlnosti výroční zprávu o výsledcích interního auditu,
- h) vydává metodické pokyny pro výkon interního auditu na ministerstvu,
- i) poskytuje potvrzení a poradenství v oblasti řídicích a kontrolních systémů.

101. Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) kontroluje hospodaření státu, a to jak na straně příjmů, tak na straně výdajů, aby poskytl zpětnou vazbu o nákladech, efektivnosti, hospodárnosti, účelnosti a dalších účincích státních politik, včetně souladu kontrolovaných operací s právními předpisy. Kontroluje hospodaření se státním majetkem a prostředky přijatými ze zahraničí. Vyjadřuje se k návrhu státního závěrečného účtu a k plnění státního rozpočtu.

102. NKÚ je nezávislou institucí, která se zodpovídá Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. Skládá se z kolegia (s prezidentem, viceprezidentem a 15 členy), které mj. schvaluje plán kontrolní činnosti a kontrolní závěry (závěrečné kontrolní zprávy). Prezident NKÚ řídí úřad a jedná jeho jménem. Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny (na základě výsledků hlasování ve Sněmovně) na funkční období 9 let, které lze prodloužit. Ostatní členové jsou voleni Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta NKÚ. NKÚ je finančně nezávislý (zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu).

103. Finanční analytický úřad (FAÚ) je finanční zpravodajskou jednotkou České republiky a je součástí celosvětové sítě finančních zpravodajských jednotek. Jedná se o nezávislý úřad s národní působností, jehož cílem je boj proti praní špinavých peněz, financování terorismu a šíření zbraní hromadného ničení v České republice. V souladu se zákonem č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve



znění pozdějších předpisů (AML zákon), a zákonem č. 69/2006 Sb. o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, vykonává mj. tyto činnosti:

- shromažďování a analýza údajů o podezřelých transakcích;
- zajišťuje výkon koncepční činnosti v rámci své působnosti a připravuje návrhy týkající se legalizace výnosů z trestné činnosti, financování terorismu a uplatňování mezinárodních sankcí v národním i mezinárodním kontextu;
- příprava návrhů zákonů a prováděcích předpisů v oblasti své působnosti, včetně jejich harmonizace s legislativou EU a příprava pozic ČR k návrhům nových předpisů a dalších dokumentů EU;
- koordinace hodnocení rizik praní peněz a financování terorismu v ČR (národní hodnocení rizik);
- vydávání rozhodnutí ve správním řízení v rozsahu své působnosti.

104. Národní centrála proti organizovanému zločinu je výkonným útvarem Služby kriminální policie a vyšetřování s celostátní působností. Sídlí v Praze a má regionální pobočky. Specializuje se na odhalování organizovaného zločinu, závažné hospodářské trestné činnosti a korupce se zvláštním zaměřením na nejvyšší představitele výkonné a soudní moci. Dále plní úkoly Úřadu pro vyhledávání majetku, Národní centrály proti praní špinavých peněz, Národního kontaktního místa pro terorismus, Národního kontaktního místa pro kybernetickou kriminalitu a Národního kontaktního místa pro kybernetické oznamování škodlivého obsahu a aktivit na internetu a je určeným útvarem pro boj proti daňovým únikům a daňové kriminalitě.

105. Daňová Kobra je společný tým Národní centrály proti organizovanému zločinu, Generálního finančního ředitelství a Generálního ředitelství cel. Členové týmu spolupracují v boji proti daňovým únikům a daňové kriminalitě, zejména v oblasti daně z přidané hodnoty s cílem zajistit řádný výběr daní, navrácení nelegálně získaných prostředků do státního rozpočtu a potrestání pachatelů.

106. Poslanci mají právo klást vládě nebo některému z jejích členů dotazy ve věcech spadajících do jejich kompetence, a to buď ústně na schůzi Sněmovny, nebo písemně prostřednictvím předsedy Poslanecké sněmovny. Předsedové vlád nebo jiní ministři musí na ústní dotaz odpovědět neprodleně a do 30 dnů na písemný dotaz v případě, že nejsou přítomni na zasedání, na kterém je dotaz položen. V případě, že ministr na písemnou otázku neodpoví, je o tom Sněmovna informována. Není-li poslanec spokojen s odpovědí na písemnou otázku, může požádat předsedu Poslanecké sněmovny, aby otázku zařadil na pořad jednání. Následuje rozprava a Sněmovna může na návrh poslance přijmout usnesení pro nebo proti odpovědi na otázku. V druhém případě musí dotázaný ministr do 30 dnů vypracovat novou odpověď (zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

### **Střet zájmů**

107. Zákon o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb., dále jen ZSZ) obsahuje pravidla pro střet zájmů, neslučitelnost, omezení po skončení pracovního poměru a prohlášení o majetku, příjmech, závazcích, činnostech a zájmech veřejných funkcionářů. Většina těchto pravidel se vztahuje na uzavřený seznam veřejných funkcionářů, který je definován v § 2 zákona a který zahrnuje ministry a náměstky ministrů. Povinnost podávat prohlášení se však vztahuje na širší okruh veřejných činitelů (viz níže v části prohlášení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech).

108. Dále § 3 ZSZ definuje střet zájmů jako každé jednání, při kterém může osobní zájem veřejného činitele ovlivnit jeho výkon funkce. Osobním zájmem se v této souvislosti rozumí jakýkoli zájem zajišťující soukromý prospěch nebo bránící možnému snížení majetkového nebo jiného prospěchu veřejného funkcionáře, osoby blízké veřejnému funkcionáři, právnické osoby ovládané veřejným funkcionářem nebo osoby blízké veřejnému funkcionáři. To neplatí v případech, kdy se jedná o obecně zřejmý prospěch nebo zájem ve vztahu k neomezenému počtu adresátů (§ 3 odst. 1 ZSZ). Pokud k takovému střetu dojde, musí se veřejný funkcionář zdržet upřednostňování svých osobních zájmů před těmi, které je povinen prosazovat a hájit jako veřejný funkcionář (§ 3 odst. 2 ZSZ).

109. Podle § 8 ZSZ jsou veřejní funkcionáři povinni oznámit osobní zájmy, pokud v ústavním orgánu, jiném státním orgánu nebo orgánu územního samosprávného celku vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo jsou oprávněni v něm hlasovat. Musí oznámit jakýkoli vztah k projednávané věci, poukázat na případný osobní prospěch nebo újmu, kterou by tím mohli získat nebo utrpět, a uvést, zda mají na projednávané věci osobní zájem. Toto pravidlo se nevztahuje na "obecně zřejmé výhody nebo zájmy". Toto ad hoc prohlášení o střetu zájmů musí být učiněno ústně v průběhu zasedání, a to nejpozději před hlasováním o projednávané otázce. Prohlášení se stává nedílnou součástí zápisu ze zasedání.

110. Kromě toho zákon o veřejných zakázkách (ZVZ) obsahuje vlastní definici střetu zájmů souvisejících s veřejnými zakázkami. Dle tohoto zákona ke střetu zájmů dochází, pokud je nestrannost nebo nezávislost osob ve vztahu k procesu zadávání veřejných zakázek ohrožena jejich zájmy. Jde jednak o osoby, které a) se podílejí na zajištění procesu zadávání veřejných zakázek, nebo b) mohou nebo by mohly jakýmkoli způsobem ovlivnit výsledek zadávání veřejných zakázek. Jednací řád PPOV rovněž obsahuje ustanovení, jejichž cílem je odhalit ad hoc střet zájmů<sup>30</sup>.

111. Hodnotitelský tým GRECO vítá, že ZSZ obsahuje povinnost oznamovat ad hoc střet zájmů. V několika ohledech však existuje prostor pro zlepšení tohoto pravidla. Za prvé, zahrnuje pouze ministry a náměstky ministrů, nikoli samostatné poradce ministrů. Prohlášení se také vztahují pouze na jednání, zatímco ad hoc střety zájmů se mohou vyskytovat i v jiných aspektech činnosti OVVF. Kromě toho je toto prohlášení učiněno pouze pro informativní účely a nebrání dotčené osobě v účasti na schůzce a hlasování. Prohlášení je zaznamenáno v zápisech z jednání, ale jelikož vládní jsou neveřejná a Ministerstvo spravedlnosti nemá pravomoc kontrolovat plnění této povinnosti, je jeho užitečnost omezená. Hodnotitelský tým byl během návštěvy na místě informován, že toto ustanovení se v praxi často nepoužívá. Hodnotitelský tým rovněž poznamenává, že neexistuje žádná definice pojmu „obecně zřejmé výhody nebo zájmy“. To je podle zástupců občanské společnosti v praxi problematické, protože existují různé výklady některých konkrétních situací. **S ohledem na výše uvedené GRECO doporučuje, aby byla posílena povinnost oznamovat ad hoc střet zájmů: (i) tím, že se bude vztahovat na všechny osoby ve vrcholných výkonných funkcích a na všechny situace nebo činnosti spojené s jejich funkcemi; (ii) zveřejněním těchto prohlášení a zavedením požadavku na vyloučení dotčené osoby z rozhodování; (iii) poskytnutím pokynů k výkladu pojmu obecně zřejmých výhod nebo zájmů.**

---

<sup>30</sup> Viz např. Jednací řád Legislativní rady vlády ([https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/Jednaci\\_rad\\_LRV---od-20160101.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/Jednaci_rad_LRV---od-20160101.pdf)) nebo Grantové komise Rady pro rovnost žen a mužů ([https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dotace/Priloha-c--9-Jednaci-rad-Dotacni-komise\\_3.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dotace/Priloha-c--9-Jednaci-rad-Dotacni-komise_3.pdf))

## Zákaz nebo omezení určitých činností

*Neslučitelnosti, vnější aktivity, smlouvy se státními orgány a finanční zájmy*

112. Obecný pojem neslučitelnosti funkcí v českém právu neexistuje. Místo toho jsou neslučitelnosti uvedeny v mnoha zákonech upravujících různé státní orgány. Pokud jde o ministry a náměstky ministrů, čl. 70 Ústavy ČR stanoví, že „členové vlády nesmějí vykonávat činnosti, které jsou svou povahou neslučitelné s výkonem funkce ministra. Podrobná ustanovení stanoví zákon.“ Ústava rovněž zakládá neslučitelnost funkce člena vlády s funkcí soudce nebo státního zástupce (čl. 82). Mezi funkcí ministra a funkcí poslance není neslučitelnost a většina ministrů vykonává současně poslanecké mandáty.

113. Pro poradce ministrů, kteří jsou se státní službě, jsou neslučitelnosti stanoveny v § 81 zákona o státní službě. Ten stanoví, že nemohou být členy výkonných orgánů dozorčích orgánů právnických osob působících jako obchodní společnosti, s výjimkou, kdy jsou jmenováni do těchto orgánů úřadem, pro který pracují. V takovém případě vystupují v těchto orgánech jako zástupci státu a jsou povinni prosazovat státní zájem. Na mnoho poradců ministrů se však toto ustanovení nevztahuje, protože jsou zaměstnáni na základě pracovního práva nebo jiných typů smluv.

114. Pokud jde o vnější aktivity, § 4 ZSZ stanoví, že ministři a náměstci ministrů by kromě jiných veřejných funkcionářů neměli: a) podnikat ani vykonávat jinou výdělečnou činnost, b) vykonávat funkci statutárního orgánu nebo člena statutárního orgánu, řídicího orgánu, dozorčího orgánu nebo kontrolního orgánu obchodní korporace, c) vstupovat do pracovního nebo obdobného poměru nebo služebního poměru, s výjimkou poměrů vyplývajících z jejich veřejné funkce. Výše uvedená omezení se nevztahují na správu vlastního majetku veřejného funkcionáře ani na vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární, uměleckou nebo sportovní činnost, s výjimkou podnikání v těchto oblastech.

115. Ustanovení § 4a ZSZ stanoví, že výše uvedení veřejní funkcionáři nemohou být provozovateli rozhlasového nebo televizního vysílání, vydavateli periodického tisku nebo vlastníky, společníky nebo ovládajícími osobami právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

116. Pokud jde o poradce ministrů, kteří jsou ve státní službě, podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě může státní zaměstnanec vykonávat výdělečnou činnost mimo pracovní poměr pouze s předchozím písemným souhlasem služebního orgánu, který ho jmenoval. Omezení se nevztahuje na tyto činnosti: výzkumná, pedagogická, publikační, literární nebo umělecká činnost; výkon služby soudního znalce nebo tlumočnicka podle jiného zákona pro soud nebo jiný orgán veřejné moci, než je služební místo; výkon služby v poradních a konzultačních orgánech vlády; výkon služby v poradních nebo jiných orgánech ústředního správního úřadu nebo zvláštních orgánů, které podle jiného zákona vykonávají působnost státní správy, a správa vlastního majetku.

117. Pokud jde o smlouvy se státními orgány a finanční podíly, § 4b ZSZ obsahuje omezení účasti v řízeních o veřejných zakázkách pro obchodní společnosti, v nichž členové vlády nebo jimi ovládaný subjekt vlastní podíl ve výši nejméně 25 %. Zadavatel je povinen takové obchodní společnosti ze svých veřejných zakázek vyloučit.

118. § 4c ZSZ obsahuje omezení pro poskytnutí investiční dotace obchodní společnosti, v níž členové kabinetu nebo jimi ovládaný subjekt vlastní podíl ve výši nejméně 25 %. Tato ustanovení, stejně jako § 4a ZSZ zmíněný výše v odstavci 115, byla údajně doplněna s cílem řešit případy podobné takzvanému případu údajného podvodu s Čapím hnízdem, do kterého byl zapojen bývalý premiér (viz odstavec 14 v oddíle o souvislostech této zprávy). Podle zástupců občanské společnosti však lze toto ustanovení v praxi snadno obejít.

119. Hodnotitelský tým GRECO je přesvědčen, že režim neslučitelnosti a vnějších činností platný pro osoby s vrcholovými výkonnými funkcemi je třeba podstatně zefektivnit a posílit. Pravidla o neslučitelnosti jsou rozptýlena v mnoha různých právních textech a jejich obsah se liší. Vzhledem k tomu, že neexistuje obecný pojem neslučitelnosti funkcí, vzniká při každém založení nové instituce seznam neslučitelností. Ty se často vymýšlejí pro danou příležitost nebo se kopírují z jiných právních předpisů, což vede k rozporům mezi různými právními texty. Je tam velmi těžké mít přehled o platných pravidlech, a to i pro osoby, které je mají aplikovat. Během návštěvy hodnotitelského týmu byla kumulace funkcí u osob s vrcholovými výkonnými funkcemi označována jako problematická oblast. Ukazuje se totiž, že mnoho ministrů zasedá v představenstvech nebo radách soukromých společností, jež mají v některých případech souvislost s ministerským portfoliem. Bylo by proto přínosné mít soubor pokynů nebo příručku, která by objasnila, jaká pravidla o neslučitelnosti se vztahují na jednotlivé kategorie OVVF.

120. Kromě toho je hodnotitelský tým znepokojen neexistencí společných pravidel týkajících se výkonu externích činností poradců ministrů. Úředníci ve státní službě a zaměstnanci pracující na základě pracovněprávních smluv musí požádat svého zaměstnavatele o povolení k výkonu jakékoli placené externí činnosti. Jak však bylo popsáno výše, někteří poradci ministrů pracují na základě smlouvy o poradenství ke konkrétnímu zadání. Mohou pracovat na plný nebo částečný úvazek, mohou, ale nemusí být odměňováni a mohou si ponechat své další funkce. To představuje široce otevřené dveře pro možné střety zájmů<sup>31</sup>, které je třeba regulovat, aby bylo možné transparentně a důsledně rozlišovat mezi přijatelnými a nepřijatelnými činnostmi.

121. S ohledem na výše uvedené **skupina GRECO doporučuje posílit systém neslučitelných a externích činností ve vztahu ke všem osobám ve vrcholných výkonných funkcích, a to prostřednictvím: (i) konsolidace pravidel o neslučitelnosti v jednom textu; (ii) zajištěním zákazu ponechání si nebo přijetí placených i neplacených externích pozic, povolání, funkcí v představenstvu nebo jiných placených úkolů, pokud daná osoba neobdržela písemné povolení založené na uváženém rozhodnutí, že daná pozice/činnost nebude bránit běžné práci nebo vyvolávat problém střetu zájmů, a (iii) zpřístupněním těchto povolení veřejnosti.**

*Dary*

---

<sup>31</sup> Hodnotitelský tým GRECO byl upozorněn na nedávný případ, kdy ministr školství odstoupil ze své funkce kvůli úzkým kontaktům s osobou zapletenou do velkého korupčního případu a později byl znovu jmenován, aby pracoval na částečný úvazek pro nového ministra jako poradce. Zároveň nadále zastával post poslance. Později na svou poradní funkci rezignoval, protože se objevily nové informace o jeho zapojení do korupční kauzy: viz <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-exministr-gazdik-se-vratil-na-ministerstvo-skolstvi-dela-poradce-216931>

122. Podle zákona o střetu zájmů musí veřejní činitelé v Centrálním registru oznámení ohlásit všechny dary, jejichž hodnota přesahuje 10 000 Kč/408 €, ale pouze v případě, že jejich celková hodnota přesahuje 100 000 Kč/ 4 080 € (viz níže). Tato povinnost se vztahuje na ministry a náměstkyně ministrů, nikoli však na poradce. Podle tohoto pravidla se však dary neoznamují jednotlivě, ale jako součást příznání o příjmech.

123. Na osoby s vrcholovými výkonnými funkcemi, kteří jsou ve státní službě, což je případ některých poradců ministrů, se vztahuje § 77 odst. 1 písm. j) zákona o státní službě, který zakazuje státním zaměstnancům přijímat dary nebo pohoštění přesahující 300 Kč/12 €.

124. Na ostatní osoby s vrcholovými výkonnými funkcemi se mohou vztahovat některá etická pravidla týkající se darů v závislosti na jejich postavení podle etických kodexů přijatých jednotlivými ministerstvy. Například Etický kodex Úřadu vlády obsahuje článek XII o korupci, který se zabývá především dary. Tento článek však obsahuje odlišná pravidla pro úředníky ve státní službě a zaměstnance a zdá se, že tato ustanovení pouze zrcadlí legislativní ustanovení. Hodnotitelský tým však nebyl s to přesně zjistit, jaká pravidla se vztahují na všechny poradce ministrů vzhledem k různorodosti jejich pracovních situací na jednotlivých ministerstvech.

125. Hodnotitelský tým konstatuje, že pro osoby s vrcholovými výkonnými funkcemi neplatí žádná společná pravidla a pokyny, jak postupovat v situacích, kdy jsou jim při výkonu funkce nabízeny dary, výhody nebo pozvání. Jedinými existujícími pravidly jsou povinnosti týkající se prohlášení, které se vztahují na ministry a náměstkyně ministrů, a zákaz přijímání darů nad určitou hodnotu, který se vztahuje na osoby ve státní službě. Jak však již bylo v této zprávě zdůrazněno, mnoho poradců tento status nemá. Tato pravidla se navíc zaměřují pouze na hodnotu darů, a nikoli na kontext, v němž jsou nabízeny. Hodnotitelský tým má rovněž pochybnosti o transparentnosti systému prohlášení, které budou dále rozvedeny.

126. Kromě budoucího kodexu chování, který by se měl zabývat otázkou darů a pozvání, jež přijímají osoby s vrcholovými výkonnými funkcemi, zastává hodnotitelský tým názor, že je zapotřebí sestavit soubor společných a specifických pravidel. Ten by měl jasně definovat, jaké dary jsou přijatelné dle jejich hodnoty a kontextu, v němž jsou poskytovány, a měl by se vztahovat na peněžní a věcné dary, pozvánky, služby, sponzorské dary a další výhody. V neposlední řadě by měl v zájmu transparentnosti existovat zvláštní systém pro příznání a evidenci darů, které osoby s vrcholovými výkonnými funkcemi obdrží v souvislosti se svými funkcemi. To by umožnilo pravidelně informovat veřejnost o těchto darech a totožnosti dárců. Vzhledem k výše uvedenému skupina **GRECO doporučuje zajistit, aby se na všechny osoby ve vrcholných výkonných funkcích vztahoval úplný soubor pravidel o darech a jiných výhodách v podobě příslušných praktických pokynů, včetně povinnosti dary a jiné výhody oznamovat a včasné zpřístupňovat informace o tomto veřejnosti.**

#### *Zneužití veřejných prostředků*

127. Zákon o veřejných zakázkách stanoví pravidla pro zadávání veřejných zakázek, přičemž se zaměřuje mimo jiné na prevenci zneužívání veřejných prostředků.

128. Zneužití veřejných prostředků je v trestním zákoníku kriminalizováno jako "machinace při zadání veřejné zakázky a veřejné soutěži" (§ 257 zákona č. 40/2009 Sb.). Za něj hrozí trest odnětí svobody až na 10 let, pokud je pachatelem veřejný činitel.

## *Zneužití důvěrných informací*

129. Na většinu osob s vrcholovými výkonnými funkcemi se vztahují zvláštní právní předpisy upravující jejich oblast. Tyto zákony obvykle zahrnují povinnost nezveřejňovat žádné informace, se kterými se takové osoby během svého působení setkají. Ve vztahu k utajovaným informacím navíc platí zákon č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací, který stanoví, že předseda vlády a ministři mají po dobu výkonu své funkce přístup k utajovaným informacím v nezbytném rozsahu, aniž by k tomu potřebovali bezpečnostní prověrku. Náměstci ministrů a poradci potřebují bezpečnostní prověrku, pokud potřebují přístup k utajovaným informacím pro výkon své funkce. Všechny tyto osoby nesou (trestní) odpovědnost za porušení povinnosti mlčenlivosti podle zákona.

130. Hodnotitelský tým v této souvislosti odkazuje na nutnost vytvořit odpovídající pokyny pro všechny osoby s vrcholovými výkonnými funkcemi a na doporučení obsažené v odstavci 76.

## *Omezení po skončení pracovního poměru*

131. Podle § 6 zákona o střetu zájmu se na ministry a náměstky ministrů vztahuje jednorozhodčí lhůta, než mohou přijmout jakékoli funkce v subjektu, který uzavřel smlouvu se státem v posledních třech letech před koncem jejich funkčního období, pokud uzavření takové smlouvy spadalo do jejich kompetence nebo do kompetence orgánu, jehož jménem jednali. Ve vztahu k poradcům ministrů, kteří jsou ve státní službě, se použije § 83 zákona o státní službě, který obsahuje ustanovení o zákazu konkurence.

132. Hodnotitelský tým diskutoval otázku omezení po skončení pracovního poměru během své návštěvy s řadou partnerů a všichni se shodli na tom, že současná pravidla mají příliš úzký rozsah a v praxi jsou do značné míry neúčinná. Zaměřují se na oblast veřejných zakázek, ale nepokrývají všechny ekonomické činnosti. Navíc se nevztahují na většinu poradců ministrů, na které se nevztahuje ani zákon o střetu zájmů ani zákon o státní službě. Sankcionování porušení zákona o střetu zájmů je svěřeno obcím, ale tento systém v praxi nefunguje (viz odstavec 148). V důsledku toho jsou otáčivé dveře v České republice problémem. Hodnotitelskému týmu bylo poskytnuto několik příkladů problematických přesunů osob s vrcholovými výkonnými funkcemi do soukromého sektoru<sup>32</sup>, jež byly podle stávající legislativy možné. Vzhledem k výše uvedenému **skupina GRECO doporučuje, aby (i) pravidla týkající se omezení po skončení pracovního poměru byla rozšířena tak, aby se vztahovala na všechny osoby s nejvyššími výkonnými funkcemi a aby se zabránilo jakémukoli podezření ze střetu zájmů, kdy by se zaměstnání týkalo oblasti činnosti, která podléhá povolení nebo kontrole orgánu, který daná osoba opouští, a (ii) aby byl zaveden účinný mechanismus prosazování těchto pravidel.**

---

<sup>32</sup> V jednom z nejnovějších případů se bývalý ministr vnitra stal čtyři měsíce po odchodu z úřadu viceprezidentem odboru obranného průmyslu Hospodářské komory ČR. Jeho ministerstvo bylo zodpovědné za regulaci zbraní a jeho nový zaměstnavatel lobuje za rozšíření práv na zbraně: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/hamacek-je-mistopredsedou-sekce-obranneho-prumyslu-hospodarske-komory/2195812>; [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/hamacek-zakon-o-zbranich-delka-zbrojniho-prukazu-snemovna.A200625\\_121101\\_domaci\\_kop](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/hamacek-zakon-o-zbranich-delka-zbrojniho-prukazu-snemovna.A200625_121101_domaci_kop)

## **Prohlášení o majetku, příjmech, závazcích a podílech**

### *Požadavky na prohlášení*

133. Ministři a náměstci ministrů spadají mezi osoby uvedené v § 2 odst. 1 ZSZ a jsou povinni podávat prohlášení o činnostech (§ 9), majetku (§ 10) a příjmech a závazcích, včetně darů (§ 11). Prohlášení se podávají elektronicky do Centrálního registru oznámení<sup>33</sup> (CRO), který vede odbor střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti. Prohlášení je třeba podat na začátku mandátu, každoročně do 30. června a na konci mandátu. Pokud daná osoba zastává více veřejných funkcí, na které se vztahuje povinnost podat prohlášení, musí podat prohlášení pro každou z těchto funkcí.

134. Povinnost podat prohlášení se vztahuje i na vyšší státní úředníky na ministerstvech, kteří mají finanční odpovědnost, podílejí se na veřejných zakázkách, rozhodují ve správním řízení nebo se účastní trestních řízení (§ 2 odst. 2 ZSZ). To se netýká jednotlivých poradců ministrů.

135. Podle § 9 ZSZ je třeba na začátku mandátu, každý rok a na konci mandátu ohlásit následující činnosti:

- a) podnikání nebo samostatná výdělečná činnost spolu s předmětem, způsobem a místem výkonu těchto činností,
- b) partnerství nebo členství v právnických osobách zabývajících se podnikatelskou činností s uvedením příslušných subjektů,
- c) členství ve statutárních, řídicích nebo dozorcích orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost s uvedením dotčených subjektů,
- d) pracovněprávní vztahy a poskytování služeb, s výjimkou veřejných funkcí,
- e) účast ve společnostech zabývajících se rozhlasovým a televizním vysíláním nebo vydáváním periodik, jakož i členství ve statutárních, řídicích nebo dozorcích orgánech těchto společností.

136. Podle § 10 ZSZ musí ministři a náměstci ministrů den před zahájením výkonu své funkce oznámit majetek, který vlastní, jakož i veškerý majetek nabytý v průběhu výkonu funkce, a to:

- a) nemovitosti,
- b) cenné papíry, dematerializované cenné papíry nebo práva související s cennými papíry,
- c) podíly v obchodních korporacích, které nejsou představovány cennými papíry nebo nehmotnými cennými papíry,
- d) jiný movitý majetek, identifikovaný podle druhu, v hodnotě vyšší než 500 000 Kč/20 400 €.

137. Ustanovení § 11 ZSZ stanoví povinnost přiznat příjmy a závazky. Na začátku mandátu je třeba oznámit nesplacené dluhy přesahující 100 000 Kč/4 078 EUR. Pokud jde o příjmy a závazky vzniklé v průběhu mandátu, musí být přiznány: veškeré příjmy nebo jiná majetková plnění, dary nad 10 000 Kč/408 €, odměny, příjmy z podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z podílů dané osoby na obchodních korporacích nebo za jeho činnost pro obchodní korporace, pokud celková výše těchto příjmů nebo jiných majetkových plnění přesáhne v jednom kalendářním roce 100 000 Kč/4 078 EUR. Do tohoto příjmu se nezapočítává plat, odměna nebo finanční příspěvek, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem veřejné funkce, ani příjem jeho manžela/manželky nebo partnera.

---

<sup>33</sup> Formuláře prohlášení (v češtině) jsou k dispozici na: <https://www.justice.cz/web/msp/ke-stazeni>

138. Před rokem 2020 byla prohlášení některých veřejných činitelů zveřejňována online. V návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu<sup>34</sup> však dne 1. července 2022 vstoupila v platnost novela ZSZ, podle níž jsou prohlášení veřejnosti dostupná pouze na vyžádání. Každému, kdo podá žádost, je poskytnuto přihlašovací jméno a heslo s platností 6 měsíců, které mu umožní nahlédnout do všech prohlášení předložených veřejným funkcionářem, jehož se žádost týká.

139. Podle názoru hodnotitelského týmu je nutné zvýšit transparentnost systému prohlášení v několika ohledech. Zaprvé konstatuje, že jednotliví poradci ministrů nepodléhají povinnosti podávat prohlášení. Hodnotitelský tým připomíná dlouhodobý postoj skupiny GRECO, že poradci ministrů podléhají stejným rizikům v oblasti integrity jako ostatní osoby ve vrcholných výkonných funkcích, a proto by měli podléhat stejnému režimu zveřejňování. Hodnotitelský tým rovněž poznamenává, že se prohlášení nevztahují na majetek, činnosti a zájmy manželů a závislých rodinných příslušníků. Tyto informace však mohou být relevantní při identifikaci možných střetů zájmů.

140. Transparentnost, pokud jde o dary, je také nedostatečná. Dary přesahující 10 000 Kč/408 € musí být sice přiznány, ale pouze v případě, že jejich celková hodnota v daném roce přesáhne 100 000 Kč/4 080 €. To umožňuje získat několik darů přesahujících 10 000 Kč, aniž by bylo nutné je deklarovat, pokud jejich celková hodnota zůstane pod hranicí 100 000 Kč/4 080 €, která se vztahuje na dary a jiné příjmy z podnikatelské činnosti. Tato celková hodnota je příliš vysoká. Hodnotitelský tým v této souvislosti odkazuje na doporučení obsažené v odstavci 126, aby se zvýšila transparentnost v souvislosti s dary zavedením specializovaného systému přiznávání.

141. Hodnotitelský tým během své návštěvy podrobně diskutoval o nedávné změně způsobu přístupu k prohlášením osob ve vrcholných výkonných funkcích v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu, který zveřejnění prohlášení vyloučil s odůvodněním, že by nepřiměřeně zasahovalo do práva na respektování soukromého života. Tato změna vyvolala otázky a obavy zástupců médií a občanské společnosti, a to tím spíše, že zpřístupněné údaje mohou být použity pouze ke kontrole možného porušení ZSZ, nikoliv k jiným účelům. V obecné rovině by hodnotitelský tým rád zdůraznil, že skupina GRECO trvale prosazuje, aby byl veřejnosti umožněn snadný a bezplatný přístup k informacím o majetku, činnostech a zájmech osob ve vrcholných výkonných funkcích, který umožní jejich porovnání v čase. Ve srovnání s jinými kategoriemi veřejných činitelů by se na osoby ve vrcholných výkonných funkcích měly vztahovat přísnější požadavky na odpovědnost a transparentnost a mohly by očekávat méně soukromí. Nedávné omezení ve způsobu přístupu je podle názoru hodnotitelského týmu v rozporu s těmito cíli. Podmínění přístupu k informacím podáním žádosti, identifikací a udělením hesla zvyšuje reálné a potenciální překážky tohoto přístupu, který by mohl být snadno zpožděn nebo omezen, i když se to v současné době nestává. Proto je vhodné zajistit včasné zveřejnění prohlášení osob ve vrcholných výkonných funkcích on-line, což by dále

---

<sup>34</sup> Pl.ÚS 38/17 ze dne 11.2.2020: Soud konstatoval, že vzhledem k tomu, že zveřejňování majetkových přiznání je zásahem do soukromí, není zavedení formální překážky individuální žádosti o přístup k těmto údajům překážkou účelu předcházení či odhalování konfliktů. zájmu nebo zvýšení důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci. Soud rovněž konstatoval, že poskytování údajů z registru na vyžádání rovněž dostatečně plní preventivní funkci zpřístupnění, tedy informovanosti veřejných činitelů o možnosti pro každého, kdo se identifikuje, dostat se k údajům z registru oznámení a odhalit případnou konflikt. Případné náklady nebo administrativní zátěž související s poskytováním údajů na vyžádání nejsou oprávněným důvodem pro volbu zveřejnění, neboť by měla důsledně platit zásada, podle níž by měl stát ukládat pouze povinnosti, které je schopen kontrolovat a vymáhat.



posílilo demokratickou kontrolu a uspokojilo oprávněné zájmy veřejnosti na získání informací o finančních a jiných soukromých zájmech těchto osob hned, jakmile jsou k dispozici. Z toho logicky vyplývá i zrušení současných sankcí, které se uplatňují v případě nezákonného zveřejnění (viz níže, odstavec 146). Vzhledem k výše uvedenému **skupina GRECO doporučuje, (i) aby individuální poradci ministrů podléhali stejným požadavkům na zveřejňování informací jako ministři a náměstci ministrů; (ii) aby prohlášení osob ve vrcholných výkonných funkcích byla snadno a včas přístupná široké veřejnosti; a (iii) zvážit, zda do prohlášení nevyžadovat také informace o partnerech a závislých rodinných příslušnících (přičemž se rozumí, že tyto informace by nemusely být nutně zveřejňovány).**

#### *Kontrolní mechanismy*

142. Centrální registr oznámení automaticky kontroluje, zda veřejný funkcionář podal prohlášení včas. Obsah prohlášení kontroluje oddělení registru oznámení veřejných funkcionářů odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti, které zaměstnává 11 osob. Dva z nich jsou pověřeni ověřováním prohlášení, která jsou přezkoumávána při náhodném výběru nebo na základě ohlášení. Zaměstnanci porovnávají obsah prohlášení s několika veřejnými rejstříky, jako je katastr nemovitostí, obchodní rejstřík, registr motorových vozidel, registr skutečných majitelů atd.

143. V případě podezření na nesplnění některé z povinností Ministerstvo spravedlnosti informuje místní orgán, který pak může uložit sankce podle zákona o střetu zájmů. Místní orgán může rovněž provést vlastní kontrolu obsahu prohlášení.

144. Během své návštěvy hodnotitelský tým zjistil, že systém přezkumu prohlášení je zaměřen především na kontrolu, zda jsou prohlášení podávána včas. Systém je do značné míry automatický a neupřednostňuje prohlášení osob s vrcholnými výkonnými funkcemi nebo osob, které jsou z hlediska integrity považovány za rizikovější. Ověřováním označených prohlášení jsou pověřeni dva pracovníci odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti. To se zdá být pro hodnotitelský tým zcela neadekvátní, uvažíme-li, že prohlášení podává přibližně 30 000 osob a přibližně 2 000 z nich je nepodá včas. Ověřování spočívá v porovnávání údajů obsažených v prohlášeních s údaji z veřejných rejstříků, ale ministerstvo nemá přístup ke všem potřebným rejstříkům, pokud jde o ekonomické záležitosti. Vzhledem k tomuto závažnému personálnímu nedostatku se odbor při ověřování případných problematických prohlášení spoléhá pouze na hlášení od veřejnosti. Nedávné omezení přístupu veřejnosti k prohlášením, na které bylo upozorněno výše (viz odstavec 141), by mohlo tento zdroj informací vyčerpat a dále ztížit již tak slabou věcnou kontrolu prohlášení. Kromě toho nelze považovat současná opatření pro ukládání sankcí za porušení povinností při podávání prohlášení za účinná, přiměřená a odrazující (viz níže odstavec 148). V neposlední řadě chce hodnotitelský tým zdůraznit, že kontrolu provádí odbor Ministerstva spravedlnosti, což vyvolává pochybnosti o jeho schopnosti kontrolovat osoby ve vrcholných výkonných funkcích dostatečně nezávisle. Za těchto okolností by bylo žádoucí provést zásadní reformu tak, aby byla zajištěna existence účinného, důvěryhodného a odpovědného kontrolního mechanismu. **Skupina GRECO proto doporučuje zřídit nezávislý kontrolní mechanismus pro prohlášení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech osob ve vrcholných výkonných funkcích, který by měl odpovídající právní a technické podmínky pro zajištění přístupu k potřebným informacím, jakož i dostatečné lidské a finanční zdroje, aby mohl účinně a včas provádět věcné kontroly a ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce.**

## **Odpovědnost a donucovací mechanismy**

### *Trestní řízení a imunity*

145. Na ministry, náměstky ministrů nebo jejich poradce se nevztahuje žádná zvláštní imunita. Na ministry se vztahuje trestněprávní imunita pouze v případě, že jsou současně poslanci nebo senátoři. V takových případech nemohou být trestně stíháni za projevy v příslušné komoře Parlamentu nebo jejich orgánech. Podléhají pouze disciplinárnímu řízení komory, jejímž jsou členem. Poslanci a senátoři nemohou být trestně stíháni jinak než se souhlasem komory. Pokud komora svůj souhlas odepře, je trestní stíhání po dobu trvání jejich mandátu vyloučeno (čl. 27 Ústavy ČR). Podle diskusí, které proběhly na místě, nebyla poslanecká imunita vnímána jako překážka stíhání korupce, neboť prý bylo vyhověno všem žádostem o zrušení imunity.

### *Netrestní donucovací mechanismy*

146. Porušení ustanovení ZSZ je správním deliktem, za který se ukládají pokuty nebo napomenutí:

- za porušení povinností podat prohlášení a ustanovení o přístupu k prohlášení se ukládá pokuta ve výši od 1 000 Kč/42 € do 50 000 Kč/2 038 € nebo napomenutí, pokud jde o pozdní podání informací nebo porušení ustanovení o přístupu;
- za porušení ustanovení o neslučitelných činnostech hrozí pokuta od 5 000 Kč/211 € do 250 000 Kč/10 191 €;
- za porušení ustanovení o omezeních po skončení pracovního poměru hrozí pokuta ve výši od 25 000 Kč/1 058 € do 500 000 Kč/20 383 € (§ 23 zákona o střetu zájmů).

147. Tyto sankce ukládá obec v místě bydliště dané osoby. Pokud je tato osoba zároveň poslancem/poslankyní, může se rozhodnout, že věc bude řešit imunitní komise Parlamentu v disciplinárním řízení.

148. Mnozí z partnerů, se kterými hodnotitelský tým vedl rozhovory během své návštěvy, kritizovali opatření pro ukládání sankcí dle zákona o střetu zájmů, jež se v praxi ukazují jako neúčinná. Podle posouzení dopadů zákona o střetu zájmů, které v roce 2018 provedlo Ministerstvo spravedlnosti, byla většina pokut uložených obcemi podle tohoto zákona v té nejnížší možné sazbě. Za porušení ustanovení o prohlášení byla pokuta ve výši 1 000 Kč/42 € některými respondenty dokonce označena za "poplatek na ochranu soukromí", který ohlašovatelům umožnil vyhnout se plnění povinnosti zveřejnění informací. Kdykoliv to zákon umožňoval, některé obce místo pokut raději ukládaly dotčeným osobám opakovaná upozornění. Podle názoru hodnotitelského týmu je třeba tato opatření přezkoumat, aby byly sankce účinné, přiměřené a odrazující. Jednoznačně by bylo vhodnější udělit nezávislému dozorovému orgánu pravomoc ukládat sankce podle zákona o střetu zájmů. Hodnotitelský tým v této souvislosti odkazuje na doporučení v odstavci 144

149. Pokud jde o sankce za jiná pravidla chování platná pro osoby ve vrcholných výkonných funkcích, odkazuje hodnotitelský tým na doporučení v odstavci 76.

150. Statistiky o správních deliktech, včetně nepředložení prohlášení, jsou k dispozici na: <https://justice.cz/web/msp/aktuality?clanek=rok-2022>,

151. Jeden z ministrů současné vlády, která je v úřadu od prosince 2021, rezignoval kvůli kontaktům s lobbistou zapojeným do vyšetřované korupční kauzy. K několika případům odvolání a rezignace došlo také za předchozí vlády. Několik ministrů rezignovalo z vlastní iniciativy nebo na žádost předsedy vlády či prezidenta republiky z důvodů, mezi něž patřilo údajné plagiátorství, porušení pravidel během pandemie Covid-19 nebo nepravdivé přiznání majetku a příjmů. Rezignace bývalého ministra spravedlnosti byla rovněž spojena s údajným pokusem bývalého předsedy vlády ovlivnit trestní řízení<sup>35</sup>. Dále byli odvoláni další ministři, mimo jiné za uzavření smlouvy bez veřejné soutěže a bez informování vlády.

---

<sup>35</sup> Viz odstavec 14.

## V. PREVENCE KORUPCE V ORGÁNECH ČINNÝCH V TRESTNÍM ŘÍZENÍ

### Organizace a odpovědnost vybraných orgánů činných v trestním řízení

#### *Přehled různých orgánů činných v trestním řízení*

152. V České republice je jediný orgán činný v trestním řízení (OČTŘ) s donucovacími pravomocemi a s obecnou působností v oblasti ochrany osob, majetku a veřejného pořádku, jakož i vyšetřování přestupků a trestných činů, a to Policie České republiky.

153. Podle § 1 odst. 12 trestního řádu mají v rámci své působnosti pravomoci v oblasti vymáhání práva také tyto orgány:

- Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS) na základě zákona č. 341/2011 Sb. o Generální inspekci bezpečnostních sborů. GIBS kontroluje, odhaluje a vyšetřuje trestné činy spáchané příslušníky Policie ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR nebo příslušníky GIBS, případně občanskými zaměstnanci těchto sborů;
- Vojenská policie v řízení o trestných činech příslušníků ozbrojených sil;
- Vězeňská služba České republiky v řízení o trestných činech příslušníků této služby;
- Bezpečnostní informační služba v řízení o trestných činech příslušníků tohoto útvaru;
- Úřad pro zahraniční styky a informace v řízení o trestných činech příslušníků Úřadu pro zahraniční styky a informace;
- Vojenské zpravodajství v řízení o trestných činech příslušníků Vojenského zpravodajství;
- Celní správa České republiky v řízení o trestných činech souvisejících s:
  - i. celními předpisy a předpisy o dovozu, vývozu nebo tranzitu zboží, a to i v případech trestných činů příslušníků ozbrojených sil nebo bezpečnostních sborů;
  - ii. právních předpisů při umístování a nabývání zboží v členských státech EU, pokud je toto zboží přepravováno přes státní hranice České republiky,
  - iii. daňové předpisy upravující daň z přidané hodnoty,
  - iv. daňové předpisy v případech, kdy jsou správcem daně celní orgány.

#### *Organizace a odpovědnost vybraných donucovacích orgánů*

154. Policie České republiky je jednotný a hierarchicky uspořádaný ozbrojený bezpečnostní sbor. V jejím čele stojí policejní prezident, který je jmenován ministrem vnitra a je mu odpovědný, a skládá se z Policejního prezidia, útvarů s celostátní působností, krajských ředitelství a útvarů řízených v rámci těchto krajských ředitelství. Hlavními předpisy upravujícími činnost policie jsou zákon č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky (dále jen "zákon o policii"), zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen "ZSP") a trestní řád (zákon č. 141/1961 Sb. dále jen "TŘ").

155. Útvary s celostátní působností v rámci policie zřizuje ministr vnitra na návrh policejního prezidenta. Některé z nich poskytují specifickou podporu ostatním policejním útvarům, zatímco jiné jsou specializované takto:

- Kriminologický ústav Praha;

- Letecká služba;
- Národní centrála proti organizovanému zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování (NCOZ), která vyšetřuje korupční trestnou činnost;
- Národní protidrogová centrála Služby kriminální policie a vyšetřování;
- Národní centrála proti terorismu, extremismu a kyberkriminalitě;
- Útvar pro speciální operace Služby kriminální policie a vyšetřování - krycí doklady, tajní policisté, falešné převody peněz, krátkodobá ochrana důležitých svědků trestné činnosti (podpůrný útvar, bez vyšetřování);
- Útvar pro shromažďování zpravodajských informací Služby kriminální policie a vyšetřování - odposlechy, sledování osob atd. (podpůrný útvar, bez vyšetřování);
- Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu Služby kriminální policie a vyšetřování;
- Služba pro zneškodňování výbušnin;
- Ředitelství služby cizinecké policie;
- Útvar pro ochranu prezidenta republiky;
- Útvar pro ochranu ústavních činitelů;
- Útvar policejního vzdělávání a služební přípravy;
- Útvar rychlého nasazení.

156. Existuje 14 regionálních ředitelství, která jsou zřízena zákonem a slouží veřejnosti na přiděleném území. V rámci krajských ředitelství může policejní prezident na návrh krajského policejního ředitele zřídit další jim podřízené územní útvary. Tak je tomu v Brně, Ostravě a Plzni a v Hlavním městě Praha, kde jsou čtyři obvodní ředitelství. V rámci těchto útvarů a ředitelství jsou pak zřizována obvodní a místní oddělení.

157. Činnost policie řídí Policejní prezidium, které určuje cíle rozvoje policie, stanovuje koncepci její organizace a řízení a určuje příslušné úkoly jednotlivých policejních útvarů. Policejní prezidium rovněž analyzuje a kontroluje činnost policie, vytváří podmínky pro plnění úkolů útvarů a koordinuje jejich činnost při plnění úkolů nad rámec jejich územní nebo věcné působnosti. V čele policejního prezidia stojí policejní prezident.

158. Policie je podřízena Ministerstvu vnitra, které vytváří podmínky pro plnění jejich úkolů (§ 5 zákona o policii). Ministerstvo vnitra mj. analyzuje rizikové faktory ohrožující vnitřní pořádek a bezpečnost státu, vytváří závazné koncepce v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti a dohlíží na jejich plnění, zpracovává návrhy systémových změn v činnosti policie a podílí se na jejich realizaci, vydává odborná stanoviska, vyžaduje od útvarů policie informace a vysvětlení v rámci své činnosti ve vztahu k policii, podílí se na zajišťování mezinárodní policejní spolupráce a vytváří podmínky pro spolupráci policie s ústředními správními úřady a dalšími státními orgány.

159. Policejnímu orgánu nelze dávat pokyny politické povahy v oblasti odhalování a vyšetřování protiprávních činů. Ačkoli neexistuje žádné konkrétní písemné ustanovení, které by tento zákaz zakotvovalo, vyplývá to podle orgánů ze samotné povahy trestního řádu. Například v § 1 trestního řádu se uvádí, že trestní řízení musí působit mimo jiné k posílení zákonnosti; v § 2 se stanoví, že státní zástupce je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, a orgány činné v trestním řízení jednájí z moci úřední a postupují v souladu se svými právy a povinnostmi uvedenými v trestním řádu. Pouze státní zástupce je oprávněn dávat závazné pokyny k vyšetřování trestných činů a je pověřen dohledem nad zákonností trestního řízení (§ 174). V této souvislosti se orgány činné v trestním řízení odvolávají také na povinnost

iniciativy stanovenou policistům v § 10 zákona o policii, podle níž jsou povinni zabývat se každou protiprávní činností, o níž se dozvědí při výkonu služby. Odkazuje se rovněž na zákaz policistů být členy politické strany nebo politického hnutí nebo vykonávat činnost v jejich prospěch (§ 47 ZSP) a na povinnost zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmů služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby (§ 45 odst. 1 písm. b) ZSP). Politické zásahy do činnosti policie nebyly během rozhovorů na místě označeny jako důvod k obavám.

160. K 1. lednu 2023 byl celkový počet policistů a zaměstnanců v celé republice byl 39 306 s rozdělením 82 % mužů a 18 % žen. Ženy jsou ve vedoucích pozicích zastoupeny ze 16 %. Rozdělení podle vzdělání a věku je následující:

Rozdělení dle vzdělání:

1.1.2023	Středoškolské vzdělání	Středoškolské vzdělání s maturitou	Vyšší odborné vzdělání	Bakalářský titul	Postgraduální titul	Celkem
Muži	48	17,570	1,111	6,798	6,721	32,248
Ženy	3	2,672	242	1,667	2,474	7,058
Celkem	51	20,242	1,353	8,465	9,175	39,306

Rozdělení podle věku:

1.1.2023	do 20	20-29	30-39	40-49	50-59	přes 60	Celkem
Muži	95	6,320	9,407	11,161	4,726	539	32,248
Ženy	36	1,278	1,849	2,765	1,001	129	7,058
Celkem	131	7,598	11,256	13,926	5,727	668	39,306

Rozdělení podle manažerské úrovně:

1.1.2023	První stupeň řízení (tj. Krajsí policejní ředitelé, jejich náměstci a náměstci policejního prezidenta)	Druhý stupeň řízení (ředitelé, zástupci a juniorní ředitelé, vedoucí odborů Policejního prezidia, obecní a okresní ředitelé, jejich zástupci a jejich mladší zástupci)	Třetí stupeň řízení (vedoucí útvarů, zástupci vedoucích útvarů)	Čtvrtý stupeň řízení (vedoucí skupiny, týmu nebo pracovní skupiny)	Celkem
Muži	82	625	2,253	668	3,628
Ženy	2	82	276	48	408
Celkem	84	707	2,529	716	4,036

161. Pokud jde o vyvážené zastoupení žen a mužů, hodnotitelský tým poznamenává, že procento ženského personálu v policii je nízké, a to 18 %. Úřady uvedly, že pokračují snahy o zvýšení zastoupení žen v bezpečnostních sborech, zejména v rámci policii, mimo jiné tím, že je policie prezentována jako seriózní, stabilní a solidní zaměstnavatel nabízející ženám

atraktivní pracovní podmínky. Hodnotitelský tým zastává názor, že k řešení této nerovnováhy by měla být přijata rozhodnější opatření. Bezpečnostní složky by měly v maximální možné míře zastupovat společnost jako celek. Rozmanitost, a to i na manažerské úrovni, může mít na profesi pozitivní vliv – např. v kontaktech s veřejností, při vytváření více heterogenního prostředí v některých složkách policie, které by mohlo čelit případnému mlčení, snížit riziko skupinového myšlení, dále rozvíjet mnohostrannost pohledů na věc atd. **Ve světle toho GRECO doporučuje, aby byla přijata opatření k posílení zastoupení žen na všech úrovních policie, zejména v řídicích pozicích.**

### *Přístup k informacím*

162. Informace o činnosti policie lze získat v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (podrobnosti v části k OVVF). Informace poskytnuté na základě žádostí o přístup musí být zveřejněny na příslušných internetových stránkách policie<sup>36</sup>. Pokud jde o trestní řízení, účastníci řízení o něm mohou získat informace za určitých podmínek podle § 65 TR. Dále policie včetně NCOZ pravidelně vydává tiskové zprávy. Žádosti o přístup k informacím vyřizuje odbor komunikace, který je předává příslušnému orgánu, ať už je to Policejní prezidium nebo krajská ředitelství. Diskuse na místě neodhalily žádné zásadní obavy, pokud jde o praxi veřejného přístupu k úředním dokumentům souvisejícím s policií.

### *Důvěra veřejnosti v orgány činné v trestním řízení*

163. Podle výsledků národního nezávislého průzkumu<sup>37</sup> zveřejněného 8. června 2022 se důvěra v policii zvýšila o 9procentních bodů na 79 % ve srovnání s předchozím průzkumem ze srpna 2021. Je to nejvyšší míra od začátku měření v roce 1994. Z dlouhodobého hlediska s určitými výkyvy důvěra v policii kontinuálně roste od září 2008. Od té doby jde o nárůst o 36procentních bodů.

### *Odbory a profesní organizace*

164. V rámci Policejního prezidia České republiky působí tyto uznané odborové organizace: Koordinační výbor základních odborových organizací občanských zaměstnanců Policie České republiky Odborového svazu státních orgánů a organizací, Nezávislý odborový svaz Policie ČR, Unie bezpečnostních sborů Ministerstva vnitra, Konfederace odborových organizací bezpečnostních sborů, z.s. a odborový svaz Pro Libertate.

165. Jako první odborová organizace policistů a zaměstnanců byl založen Nezávislý odborový svaz Policie České republiky (dále jen NOS PČR). Je největší odborovou organizací sdružující důstojníky a zaměstnance bezpečnostních sborů, dále Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti a organizačních složek státu zřízených k plnění jejich úkolů s více než 17 000 členy ve službě nebo zaměstnání. NOS PČR tvoří přes 100 základních organizací, které jsou základní organizační strukturou svazu a vykonávají odborovou činnost v místě svého působení.

---

<sup>36</sup> Podle údajů poskytnutých hodnotitelskému týmu obdrželo Policejní prezidium v roce 2021 prezidium 1492 žádostí o informace a přístup byl zamítnut ve 292 případech. Proti zamítavému rozhodnutí bylo podáno odvolání v 92 případech, z nich úspěšných bylo 30.

<sup>37</sup> Průzkum Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR: [Důvěra k vybraným institucím veřejného života a mezilidská důvěra – jaro 2022 - Centrum pro výzkum veřejného mínění \(cas.cz\)](#)

Základní organizace policie jsou organizovány v resortních radách při krajských ředitelstvích a Policejním prezidiu, kde vykonávají svou činnost.

### **Protikorupční politika a politika integrity**

*Protikorupční politika a politika integrity, opatření k řízení rizik v oblastech náchylných ke korupci*

166. Dne 22. června 2020 policejní prezident přijal interní protikorupční program Policie České republiky (příkaz č. 140/2020 a jeho příloha). Program obsahuje pět pilířů, v souladu s vnitřním protikorupčním programem Ministerstva vnitra: 1. vytváření a posilování protikorupčního klimatu prosazováním protikorupčních opatření, aktivní prosazování a kontrola dodržování etických pravidel, poskytováním vzdělávání a školení, hlášení podezření na korupci a ochrana oznamovatelů; 2. zajištění transparentnosti aktualizací zveřejňovaných informací o veřejných prostředcích, systému rozhodování a základních informací o boji proti korupci na webových stránkách policie; 3. průběžně sledovat korupční rizika a přijímat konkrétní opatření k jejich zmírnění; 4. přijetí vhodných a účinných nápravných opatření v případě podezření na korupci; a 5. hodnocení a aktualizace programu každé dva roky.

167. Mezi rizikové oblasti identifikované v tomto programu patří mimo jiné: pořizování majetku nebo služeb pro policejní útvary, využívání externích dodavatelů pro činnosti, které by měly být vykonávány v rámci policejní služby, příjem a správa majetku policejními útvary, vedení trestního řízení a nakládání s informacemi s tím souvisejícími, vyšetřování přestupků a dopravních nehod, využívání věcných oprávnění, nakládání s informacemi získanými z informačních systémů, řízení ve věcech služby, zejména řízení o kárných přestupcích a řízení o skutcích přestupku, vyřizování stížností, petic a oznámení, jakož i dozor a dozor v oblasti zbraní, střeliva, výbušnin a bezpečnostního materiálu. Tyto rizikové oblasti Policejní prezidium aktualizuje každé dva roky na základě informací zasílaných jednotlivými policejními útvary odboru vnitřní kontroly policie a Ministerstvu vnitra.

168. Mezi opatřeními k řízení rizik uvedenými ke zmírnění těchto rizik je písemné odůvodnění všech závažných rozhodnutí a skutečnost, že jsou podepisována několika osobami; velký počet policistů je vybaven osobními kamerami, které musí být při výkonu policejní pravomoci zapnuté; kamery jsou umístěny i v obslužných vozidlech a zapínají se automaticky; policejní hlídky jsou vždy minimálně dvoučlenné, s pravidelným střídáním partnerů hlídek; každý výkon pravomoci musí policisté doložit úředním záznamem, který následně kontroluje přímý nadřízený; všechny přístupy do policejních databází jsou protokolovány a musí být odůvodněny pro oficiální účely; vnitřní kontrolní orgány provádějí pravidelné kontroly, např. kontroly nakládání s penězi vybranými za pokuty nebo zvláštními finančními prostředky na provozní činnost.

169. Dalším opatřením k řízení rizik, které stojí za zmínku, je test spolehlivosti, který může Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS) provádět pro příslušníky bezpečnostních sborů podle § 41 zákona č. 341/2011 Sb. o Generální inspekci bezpečnostních sborů. Testy spolehlivosti jsou formou testu integrity, kterým se posuzuje odolnost testované osoby vůči protiprávnímu jednání. V České republice se provádějí od roku 2009.

170. Pro tyto testy je vytvořena reálná situace, kterou je testovaná osoba povinna řešit, aby se předešlo či odhalilo případné protiprávní jednání. Testy spolehlivosti podléhají přísným



interním pravidlům a postupům. Zkouška spolehlivosti se provádí na žádost výkonného útvaru GIBS a musí být schválena oběma zástupci ředitele. Scénář testu musí být také schválen. Jakákoli forma provokace při provádění testu je zakázána a test nemůže ohrozit nikoho život ani poškodit majetek. Výsledky testu lze použít jako důkaz v trestním řízení; mohou také vyvolat zahájení disciplinárního řízení. GIBS dále sděluje příslušným bezpečnostním složkám jména testovaných osob, které se při zkoušce spolehlivosti nedopustily žádného přestupku. V roce 2021 bylo provedeno 66 testů integrity. Výsledkem bylo zjištění protiprávního jednání dvou příslušníků Policie ČR a jednoho příslušníka Vězeňské služby.

171. Úřady jsou toho názoru, že zavedení testů spolehlivosti významně snížilo korupci a naopak zvýšilo počet případů, kdy zaměstnanec nahlásí nabídku úplatku. Podle průzkumů provedených mezi zaměstnanci měla více než polovina respondentů pocit, že takové testy působí preventivně.

#### *Provádění tajných operací a kontakty s informátory a svědky*

172. Tajné operace a styky se třetími osobami a svědky jsou upraveny TŘ (§ 2) a zákonem o policii (§ 73), jakož i těmito vnitřními akty řízení: Pokyn policejního prezidenta č. 15/ 2016 o operativně pátrací činnosti a ustavení pracovních týmů a pracovních skupin; Pokyn policejního prezidenta č. 140/2019 k využívání informátorů; Závazný pokyn policejního prezidenta č. 197/2008, kterým se upravuje postup při žádosti a provedení předstíraného předání; a Závazný pokyn policejního prezidenta č. 194/2008, kterým se upravuje postup při použití agenta.

#### *Etické zásady*

173. Hlava III zákona o policii stanoví základní povinnosti policistů s ohledem na zásady zdvořilosti, iniciativy, přiměřenosti postupů a poučovací povinnosti. Podle § 45-46 ZSP je policista povinen dodržovat služební kázeň, která spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností, které mu vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a příkazů.

174. Etická pravidla jsou pak specifikována na úrovni vnitřních správních aktů. Mezi ty nejvýznamnější patří Závazný pokyn policejního prezidenta č. 181/2006, kterým se stanoví základní pravidla chování, služebního jednání a služební zdvořilost v rámci Policie České republiky, a Příkaz policejního prezidenta č. 154 /2011 o profesní etice Policie České republiky (dále etický kodex). Závazný pokyn má spíše deklaratorní charakter, zatímco příkaz je více normativní. Oba dokumenty byly vydány formou interního aktu řízení. Jedná se o formalizovaný legislativní proces, podle kterého je vypracován návrh, zaslán k připomínkování všem organizačním složkám policie, s ohledem na to aktualizován, a nakonec zveřejněn v informačním systému policie. Etický kodex je také vyvěšen na jednotlivých policejních služebnách. Prosazování profesní etiky v rámci policie a předkládání návrhů na aktualizaci kodexu policejnímu prezidentovi má na starosti etická komise složená nejméně z devíti členů jmenovaných policejním prezidentem.

175. Etický kodex obsahuje pět článků, které vymezují cíle, základní hodnoty a závazek policie vůči společnosti, povinnosti vůči kolegům a osobní a profesní přístup. Závazný pokyn o pravidlech chování neobsahuje pravidla integrity, kromě zákazu přijímání darů a jiných výhod. Etický kodex a pravidla chování jsou součástí základní odborné přípravy policistů a kurzů

souvisejících s protikorupční problematikou. Porušení jejich ustanovení se rovná porušení služební kázně a je důvodem k zahájení disciplinárního řízení.

176. Hodnotitelský tým vítá, že etický kodex a pravidla chování jsou pravidelně aktualizovány tak, aby odrážely aktuální trendy a výzvy. Poznává také, že úřady uvedly svůj záměr aktualizovat složení a fungování etické komise, aby byla méně formální a zahrnovala více zaměstnanců z nižších manažerských pozic. Dále je pozitivní, že tyto dokumenty jsou přímo vymahatelné.

177. Hodnotitelský tým poznamenává, že jak etický kodex, tak závazné pokyny o pravidlech chování obsahují některá ustanovení týkající se integrity policie. Chybí v nich však podrobnosti a poskytují málo praktických vodítek nebo příkladů etických dilemat. Podle úřadů se jedná o záměr, kdy cílem je, aby tyto dokumenty byly jednoznačné. Hodnotitelský tým nicméně zastává názor, že je třeba vypracovat další pokyny, a to zejména v oblastech, jako jsou dary a střet zájmů, ve kterých jsou uvedeny pouze obecné zásady. **GRECO proto doporučuje, aby byly etický kodex a závazné pokyny o pravidlech chování doplněny praktickými pokyny, jež budou obsahovat konkrétní příklady ilustrující problémy integrity a rizikové oblasti.**

#### *Poradenství, školení a osvěta*

178. Školení jsou organizována odborem policejního vzdělávání a služební přípravy. Problematika korupce se vyučuje v základním odborném výcviku. Kurz je povinný, trvá jeden pracovní den a pokrývá pojmy související s korupční situací, popisuje takové situace, jak je řešit a dokumentovat.

179. Odkazuje se také na kurz „problémy korupce“, který trvá jeden den a mění se dle postavení policisty. Pro vyšší důstojníky je kurz povinný. Je rozdělen do tří částí, z nichž první se zabývá vybranými oblastmi trestního a správního práva, druhá korupčními situacemi a riziky a třetí komunikačními dovednostmi a tím, jak na korupční situace reagovat. Dále se všichni vedoucí pracovníci účastní e-learningového kurzu zaměřeného na rozpoznávání korupčního jednání mezi podřízenými. Důraz je kladen také na výběr nových zaměstnanců a na transparentní posuzování pozitivních i negativních událostí při výkonu práce. Oddělení vnitřní kontroly Policejního prezidia rovněž připravilo newsletter upozorňující na konkrétní případy souvisejícími s otázkami integrity, který byl rozeslán všem útvarům a je přístupný online na interním portálu policie.

180. Pokud jde o poradenství v otázkách integrity, může se každý policista nebo zaměstnanec obrátit na příslušníka příslušného odboru vnitřní kontroly nebo analyticko-právního odboru. Otázky mohou být také umístěny na nový policejní portál pro komunikaci a zpětnou vazbu a měly by být zodpovězeny do pěti dnů. Na portálu jsou zveřejněny odpovědi na často kladené otázky.

181. Hodnotitelský tým poznamenává, že v rámci policie neexistuje žádný zvláštní mechanismus odpovědný za poskytování poradenství v otázkách integrity. Jako dostupný kanál bylo v tomto ohledu zmiňováno oddělení vnitřní kontroly. Hodnotitelský tým by však rád zdůraznil, že zaměstnanci se mohou zdráhat oslovit kolegy odpovědné za dohled a prosazování s etickými dilematy, střety zájmů atd. Proto by bylo vhodnější, aby byl takový mechanismus existoval mimo linii velení a řízení. **GRECO proto doporučuje, aby byl zřízen**

**mechanismus pro poskytování důvěrného poradenství v otázkách etiky a integrity pro zaměstnance policie.**

### **Nábor a kariéra**

182. Nábor a kariérní postup policistů upravuje ZSP, zatímco na zaměstnance se vztahují ustanovení zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb.). Policisté jsou jmenováni na dobu neurčitou po složení služební zkoušky a absolvování tříleté zkušební doby. Zaměstnanci mohou být přijati na dobu určitou nebo neurčitou.

#### *Nábor, jmenování a povýšení*

183. ZSP stanoví podmínky pro přijetí do policie a jiných bezpečnostních sborů (§ 13 až 18). Tyto podmínky jsou stejné pro obě pohlaví a zahrnují podmínky věku, fyzické zdatnosti, integrity, vzdělání a způsobilosti, nečlenství v politických stranách a absenci jiných placených činností.

184. Za výběrové řízení odpovídá personální odbor příslušného krajského ředitelství policie. Všechna volná místa jsou zveřejněna na internetu<sup>38</sup>. Výběr uchazečů provádějí výběrové komise jmenované úředníkem policie, který je oprávněn jmenovat policisty do služebních míst. Výběrové komise ověřují, zda uchazeči splňují podmínky oznámení o volném pracovním místě, vedou pohovory a hodnotí manuální a specifické dovednosti uchazečů podle standardizovaného postupu, který si zřídí. Seřadí kandidáty podle jejich vhodnosti pro danou pozici. Finální rozhodnutí o přijetí uchazeče vydává pověřenec se jmenovací pravomocí, který se nesmí odchýlit od výsledku výběrového řízení (§ 19-24 ZSP) a musí jmenovat uchazeče na prvním místě, případně dalšího, pokud první kandidát nemůže být jmenován.

185. Kariérní postup se řídí § 22 a 23 ZSP a Závazným pokynem policejního prezidenta č. 31/2009, kterým se upravuje postup úředníků při vyhlašování výběrových řízení na volná služební místa a při jmenování na volná služební místa. Jde o obdobný proces jako při prvotním náboru, kdy se uchazeči uchází o volné místo a jsou hodnoceni výběrovou komisí. Mohou platit další podmínky týkající se délky služby a také velmi dobrých dosavadních výsledků ve službě. Stejně jako v případě počátečního náboru se úředník oprávněný ke jmenování nesmí odchýlit od pořadí uchazečů stanoveného výběrovou komisí. Proti všem rozhodnutím o náboru a kariéře se je možné odvolat.

186. Policejní prezident je jmenován ministrem vnitra na dobu pěti let. Tuto funkci nesmí vykonávat více než dvě funkční období po sobě (§ 2 a 8 ZSP). Je vybírán podle stejných pravidel a stejným způsobem jako ostatní policisté na základě veřejné výzvy a výběrového řízení vedeného komisí.

187. Při vstupním přijímacím řízení je prováděno ověření integrity uchazečů kontrolou výpisu z rejstříku trestů a rejstříku trestných činů, přičemž se nepřihlíží k případnému zrušení odsouzení pro trestný čin podle zvláštního předpisu nebo rozhodnutí prezidenta republiky. Kromě odsouzení za trestný čin či přestupky kandidáty diskvalifikuje z výběrového procesu k policii také závislost na alkoholu nebo jiných psychotropních látkách. Dále policie v souladu se ZSP provádí šetření v místě bydliště uchazeče a vyžaduje výpisy z evidence vedené Ministerstvem vnitra a dalšími orgány veřejné správy.

---

<sup>38</sup> <https://nabor.policie.cz/#informace>

188. Hodnotitelský tým poznamenává, že v průběhu kariéry policistů neexistuje žádná specializovaná kontrola integrity. To je dle institucí kompenzováno přísným systémem vnitřní kontroly (viz níže), se zaměřením na nakládání s finančními prostředky a majetkem, požívání alkoholu a jiných návykových látek, zacházení s osobami omezenými na svobodě, nakládání s věcmi zajištěnými v trestním řízení a dále nakládání s přidělenými zbraněmi a střelivem.

189. Hodnotitelský tým zastává názor, že opatření vnitřní kontroly jsou hodnotná, ale zaměřují se na zacházení s osobami, prostředky a předměty policisty při jejich činnosti. Jako takové nepokrývají všechna rizika integrity, která se mohou objevit v průběhu kariéry zaměstnanců. Nezahrnují například prověrky finančního zázemí nebo bezpečnostní prověrky ve vztahu k blízkým příbuzným nebo spolupracovníkům. Je potřeba plně zohlednit skutečnost, že prostředí či osobní situace jednotlivých zaměstnanců se mohou v průběhu jejich pracovního života měnit a vystavovat je novým rizikům. V této souvislosti GRECO neustále zdůrazňuje, že prověřování v pravidelných intervalech je skutečně nepostradatelným nástrojem k předcházení korupčním aktivitám zaměstnanců ve službě. **GRECO proto doporučuje, aby bezpečnostní kontroly týkající se integrity policistů byly prováděny v pravidelných intervalech po celou dobu jejich kariéry.**

#### *Hodnocení výkonu, rotace*

190. Podle § 203 ZSP se provádí hodnocení výkonu policistů na dobu neurčitou nejméně jednou za tři roky. V praxi takové hodnocení probíhá každoročně. Hodnocení může také proběhnout na žádost úředníka, ale ne dříve než šest měsíců po tom posledním.

191. Hodnocení provádí přímý nadřízený policisty a schvaluje jej hlavní hodnotitel, kterým je přímý nadřízený vedoucího. Spočívá v posouzení výkonu služby policisty z hlediska hodnocení jednotlivých oblastí a případné evidence významných událostí (viz níže) a v porovnání tohoto výkonu se standardní úrovní. Zahrnuje posouzení způsobilosti policisty, kvality plnění povinností a úrovně teoretických znalostí. Obsahuje také prvky pro další profesní rozvoj policisty. Výsledky hodnocení jsou projednány s hodnoceným, který má právo se k obsahu a závěru hodnocení vyjádřit. Hodnocený obdrží známku mezi A (mimořádný výkon) až E (neuspokojivé výsledky). Stupně A a B mohou vést k udělení příplatku k platu na základě diskrečního rozhodnutí nadřízeného, který má k tomuto účelu rozpočtovou obálku, a otevřít možnost ucházet se v rámci výběrového řízení o povýšení. Zámka E může vést k propuštění policisty.

192. Nesouhlasí-li hodnocený s obsahem nebo závěrem hodnocení, může podat písemné námitky hlavnímu hodnotiteli, který může hodnocení odpovídajícím způsobem upravit nebo námitky zamítnout a služební hodnocení potvrdit. Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat.

193. ZSP počítá s rotací policistů, tento systém však není povinný.

#### *Odvolání z funkce*

194. Podle § 42 ZSP k výpovědi dochází mimo jiné v případě: pravomocného odsouzení pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo z nedbalosti, pokud je jednání v rozporu s požadavkem povolání; porušení služební přísahy spáchaním přestupku, který má znaky trestného činu a který může poškodit dobré jméno policie; disciplinárního postihu zbavení hodnosti;

nesplňování požadavků pro přijetí (viz odstavec 183). Neuspokojivé hodnocení výkonu může vést také k propuštění v rámci disciplinárního řízení. Stejně jako u jiných rozhodnutí o kariéře je i proti propuštění možné se odvolat.

### *Platy a benefity*

195. Pravidla o platech a benefitech jsou stanovena v ZSP a v nařízení vlády č. 419/2022 Sb., kterým se stanoví stupnice základních tarifů pro příslušníky bezpečnostních sborů. Služební příjem policisty se skládá ze základního tarifu, zvláštního příplatku (5 000 až 10 000 Kč - 200-400 €), příplatku za směnu (+ 10 % ze základního tarifu), osobního příplatku, prémie a měsíčního stabilizačního příplatku (1 500 až 3 000 Kč - 61 až 122 €). Kromě toho je do jednoho roku od nábory vyplácen náborový příspěvek, který se pohybuje od 75 000 do 150 000 Kč (3 200 až 6 400 €). V následující tabulce je uveden průměrný plat policistů podle délky služby:

<b>Průměrný příjem včetně základní mzdy a příplatků v Kč/€</b>	
Začátek kariéry policisty	33,700/1,437
Střední management	72,000/3,070
Vysoký management	102,000/4,349

Průměrný služební příjem policistů	Do 1 roku	Do 3 let	Do 5 let	Po 5 letech
V r. 2021 v Kč/€	27,675/1,128	3,822/1,338	40,197/1,638	42,404/1,728

196. Hodnotitelský tým během návštěvy na místě vyslechl o potížích policie při náboru policistů a zejména s jejich udržení kvůli nízkým platům na začátku kariéry. Více než 10 % pozic bylo prý neobsazeno. Policisté, kteří odsloužili 15 let, mají navíc nárok na doživotní rentu, což vede k tomu, že mnozí po této době od policie odchází. K řešení těchto potíží vyhláška č. 419/2022 zvýšila základní tarif o 17 % pro první a druhou platovou třídu a plošně o 10 %. Tato navýšení mají z policie učinit finančně atraktivnějšího zaměstnavatele a zabránit tomu, aby policisté odcházeli z policie po několika letech služby. Pro lepší rovnováhu mezi pracovním a soukromým životem je nabízen také benefiční program, včetně flexibilní pracovní doby, psychologického poradenství a nabídek na víkendy a svátky za zvýhodněnou cenu.

### **Střet zájmů**

197. Ustanovení o předcházení a řízení střetu zájmů jsou obsažena v různých nástrojích: zákoně o střetu zájmů (ZSZ), ZSP a etickém kodexu. Povinnost oznamovat střet zájmů a vyloučení z řízení předpokládají i zvláštní předpisy, například Pokyn policejního prezidenta č. 44/2018, o vnitřní kontrole, získávání údajů, referenčním šetření a vyřizování podání (vnitřní kontrolní řád), a Pokyn policejního prezidenta č. 75/2013, o postupu ve věcech hodnostního zařazení, a dále trestní řád a správní řád.

198. Jak je vysvětleno v části této zprávy o OVVF, ZSZ definuje střet zájmů jako každé jednání, při kterém může osobní zájem veřejného činitele ovlivnit jeho výkon funkce. V této souvislosti se osobním zájmem rozumí jakýkoli zájem zajišťující soukromý prospěch nebo bránící možnému snížení majetkového nebo jiného prospěchu veřejného funkcionáře, osoby blízké veřejnému funkcionáři, právnické osoby ovládané veřejným funkcionářem nebo osoby blízké veřejnému funkcionáři. To neplatí v případech, kdy se jedná o obecně zřejmý prospěch nebo zájem ve vztahu k neomezenému počtu adresátů. Pokud k takovému střetu dojde, musí se

veřejný funkcionář zdržet upřednostňování svých osobních zájmů před těmi, které je povinen prosazovat a hájit jako veřejný funkcionář. Hodnotitelský tým odkazuje na své výše vyjádřené obavy ohledně absence definice pojmu "obecně zřejmé výhody nebo zájmy" a na doporučení obsažené v odstavci 111.

199. ZSZ rovněž stanoví povinnost některých vysokých policejních úředníků předkládat prohlášení o činnostech, majetku a závazcích jako preventivní mechanismus střetu zájmů (viz níže). V neposlední řadě obsahuje povinnost ad hoc oznamování střetů zájmů (část 8). Vztahuje se však pouze na vyšší policejní důstojníky, kteří jsou považováni za veřejné činitele dle oddílu 2 ZSZ.

200. Podle § 45 ZSP je policista mimo jiné povi:

- zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmů služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby, zejména nezneužívat informace získané v souvislosti s výkonem služby ve svůj prospěch nebo ve prospěch jiných osob a nepřijímat dary nebo jiné výhody v souvislosti s výkonem služby,
- vykonávat službu tak, aby nebyla ovlivněna jeho politickým, náboženským nebo jiným přesvědčením,
- chovat se a jednat i mimo službu tak, aby svým jednáním neohrožoval dobrou pověst bezpečnostního sboru.

201. Etický kodex policejního sboru obsahuje ustanovení, které vyžaduje vyhýbat se jakémukoli jednání, které by mohlo představovat střet zájmů (oddíl 3.i). Příloha ke kodexu obsahuje podrobnější vysvětlení toho, co představuje střet zájmů, jakož i příklady takových střetů, které zahrnují mimo jiné zákaz využívat svého postavení k získání neoprávněné výhody nebo se na něj odvolávat v záležitostech týkajících se osobních vztahů. Hodnotitelský tým tato ustanovení vítá.

202. Dle vnitřního kontrolního řádu (oddíl 40) se z vnitřní kontroly, získávání údajů a referenčního výzkumu vyloučí pracovník provádějící kontrolu, pokud existují pochybnosti o jeho nestrannosti. Tyto skutečnosti má kontrolovaná osoba nebo kontrolní pracovník neprodleně oznámit vedoucímu kontrolního oddělení.

203. Oddíl 14b pokynu policejního prezidenta k postupu ve věcech služebního postupu je upraveno vyloučení policisty z projednávání a rozhodování věci z důvodu podjatosti. O tomto rozhoduje přímý nadřízený dotčeného policisty.

204. Trestní řád (§ 30 a 31) a správní řád (§ 14) rovněž stanoví oznamovací povinnost a vyloučení z řízení v případě střetu zájmů.

### **Zákaz nebo omezení některých činností**

#### *Dary a pohostinnost*

205. Zákaz přijímání darů a jiných výhod v souvislosti s výkonem funkce je stanoven v článku 14 závazného pokynu k pravidlům chování. Tento zákaz se nevztahuje na:

a) drobné upomínkové předměty, reklamní nebo propagační předměty, předměty pro preventivní účely a občerstvení nebo pohoštění, které jsou přiměřené z hlediska jejich hodnoty a příležitosti, při níž jsou poskytovány, jsou obvyklé při úředním jednání se subjekty nebo orgány, nejsou jimi poskytovány jako pouhá společenská služba a pokud je z chování stran zřejmé, že nechtějí být smluvně vázány,

b) vstupenky na kulturní, společenské nebo sportovní akce, na které je policista vyslán jménem České republiky, Ministerstva vnitra nebo policie,

c) přiměřené věci nebo hodnoty darované fyzickou nebo právnickou osobou nebo institucí jako ocenění za záchranu života, zdraví nebo majetku nebo za projevení osobní statečnosti, pokud to není v rozporu se zájmem na řádném a nestranném plnění úkolů policie.

206. Dle etického kodexu představuje přijetí daru nebo výhody, které by ohrozilo nebo zpochybnilo řádné plnění povinností, střet zájmů (příloha 2, oddíl 1.g). Přijímání darů a pohoštění je rovněž obecně zakázáno podle § 45 ZSP (viz výše odstavec 200). Hodnotitelský tým považuje pravidla týkající se zákazu přijímání darů a pohoštění za celkově vyhovující.

207. Hodnotitelský tým konstatuje, že soukromé dary a sponzoring policie jsou v České republice povoleny. Tato záležitost je upravena interními pravidly, které vyžadují přísnou dokumentaci a centralizovaný schvalovací proces. Podrobnosti o darech však nejsou zveřejňovány na internetu ani nepodléhají žádné jiné formě veřejné kontroly. Hodnotitelský tým zastává názor, že policejní složky by měly být nejlépe financovány výhradně na základě demokraticky rozhodnutých a transparentních veřejných rozpočtů. Existují obavy, že dary a sponzorství by mohly poškodit pověst policie nebo ohrozit vnímání její neutrality. Vždy je třeba vyžadovat plnou transparentnost veškerého financování veřejných subjektů, včetně donucovacích orgánů. **GRECO proto doporučuje, aby byl systém darů a sponzorských příspěvků pro policii přezkoumán s cílem (i) zavést ochranná opatření proti potenciálnímu, skutečnému nebo domnělému střetu zájmů a (ii) pravidelně zveřejňovat dary a sponzorské příspěvky online s uvedením hodnoty, totožnosti dárců a způsobu, jakým byly darované prostředky vynaloženy nebo použity.**

*Neslučitelnosti, externí aktivity, finanční zájmy a omezení po skončení pracovního poměru*

208. Ustanovení § 45 odst. 1 písm. c), § 47 a § 48 ZSP stanoví pravidla pro neslučitelnost a možnost vykonávat externí činnosti. Policisté tedy nemohou být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které podnikají, s výjimkou případů, kdy je policista do těchto orgánů vyslán služebním funkcionářem, a s výjimkou členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob založených státem. Tento zákaz se nevztahuje na sdružení, včetně těch, která provozují podnikatelskou činnost, neboť zisky z této činnosti jsou účelově vázány.

209. Policista může vykonávat jiné výdělečné aktivity pouze se souhlasem svého nadřízeného. Povolení se uděluje za předpokladu, že tyto činnosti nemohou vést ke střetu zájmů se zájmy služby, k ohrožení dobrého jména bezpečnostních sborů nebo k ohrožení důležitého zájmu služby. Povolení není vyžadováno k činnostem uvedeným v § 48 odst. 4 (znalecká a tlumočnická činnost vykonávaná pro soud nebo správní orgán, vědecká,

pedagogická, publicistická, literární nebo umělecká činnost, činnost v odborových organizacích apod.).

210. Možnost výkonu externích činností je podrobně popsána v metodické příručce pro udělování souhlasu s výkonem jiné výdělečné činnosti, kterou vypracoval odbor vnitřní kontroly a personální odbor Policejního prezidia jako vodítko pro rozhodování. Tato příručka byla vypracována v reakci na zjištěné rozdíly mezi jednotlivými útvary Policie ČR v rozsahu a podmínkách udělování souhlasu s výkonem výdělečných činností mimo pracoviště. Zohledňuje rovněž doporučení skupiny GRECO v této oblasti. Příručka vysvětluje a ilustruje platná právní ustanovení a uvádí příklady činností, které mohou nebo nemusí vést ke střetu zájmů nebo jeho vnímání. Prostřednictvím příkladů se příručka rovněž zabývá obtížemi spojenými s výkonem externích činností souběžně se služebními funkcemi, jakož i možnými činnostmi, které by mohly poškodit dobré jméno policie. Zabývá se rovněž otázkou finančních zájmů, postupem udělování souhlasu a požaduje, aby přímí nadřízení po udělení oprávnění posuzovali, zda jsou běžné povinnosti plněny uspokojivě. Podle informací poskytnutých hodnotitelskému týmu obdržela policie v období od července 2019 do února 2023 celkem 1972 žádostí o zapojení do externích aktivit. Souhlas byl udělen v 1849 případech, zamítnut ve 110 případech a odňat ve 13 případech. Hodnotitelský tým byl během návštěvy na místě informován, že odbor vnitřní kontroly se v roce 2023 hodlá na tuto oblast zaměřit a že v této souvislosti již proběhlo jedno referenční šetření. Hodnotitelský tým vítá metodickou příručku pro udělování souhlasu s výkonem jiné výdělečné činnosti jako příklad dobré praxe; vítá také, že se odbor vnitřní kontroly v roce 2023 zaměří na praxi udělování souhlasů.

211. Omezení po skončení služebního poměru, která by se vztahovala na policisty nebo zaměstnance odcházející od policie, nejsou zavedena. Hodnotitelský tým zdůrazňuje, že možnost zaměstnání mimo policii může přinášet rizika (nabídky zaměstnání jako odměny, využívání komunikačních kanálů s bývalými kolegy nebo specializovaných znalostí o policejních postupech ve prospěch nových nebo budoucích zaměstnavatelů atd.). Poukazuje na to, že doporučení Rady Evropy č. R (2000) 10 o kodexech chování veřejných činitelů obsahuje zvláštní pokyny týkající se odchodu z veřejné služby (článek 26). Na základě informací získaných během návštěvy na místě nebylo jasné, do jaké míry se jedná o problém v České republice. **Skupina GRECO proto doporučuje, aby byla provedena studie týkající se činnosti zaměstnanců policie po jejich odchodu ze služebního poměru a aby byla v případě potřeby na základě výsledků této studie stanovena pravidla, která zajistí transparentnost a zmírní rizika možného střetu zájmů v tomto ohledu.**

#### *Kontakty se třetími stranami, zneužití důvěrných informací*

212. Výše zmíněný § 45 odst. 1 ZSP stanoví povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, které se policisté dozvěděli při výkonu služby. Obdobně § 115 ZSP stanoví, že policista nebo zaměstnanec je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při plnění úkolů policie nebo v souvislosti s nimi a které v zájmu zabezpečení úkolů policie nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny před nepovolanými osobami. Tato povinnost trvá i po skončení služebního nebo pracovního poměru. Povinnost zachovávat mlčenlivost je rovněž upravena v oddíle 3.g etického kodexu.

213. Aby se zabránilo zneužití důvěrných informací, zaznamenává hlavní informační systém policie (tzv. systém ETR), v němž se zpracovávají všechny spisové materiály, všechny přihlašovací údaje a veškeré činnosti v systému pro případné dohledání přístupu příjemců k



údajům, ke spisu a jeho digitálním dokumentům (kdo a kdy co prohlížel) a záznam historie změn ve spisu, včetně změn údajů týkajících se evidovaných dokumentů (kdo a kdy co přidal nebo změnil). U digitálních dokumentů vytvořených pomocí standardních formulářů systému ETŘ jsou v lokální databázi uloženy všechny zpracované verze digitálního dokumentu, provedené změny včetně autora a času a všechny přístupy k náhledu digitálního dokumentu nebo jeho tisku.

214. Hodnotitelský tým sice uznává zavedená opatření, nicméně považuje za žádoucí, aby byly poskytnuty řádné pokyny jak pro nakládání s důvěrnými informacemi, které jdou ruku v ruce s odpovídajícím prověřováním (viz odstavec 188), tak pro kontakt se třetími stranami, jako způsob posílení prevence úniku nebo zneužití. To by mělo zohlednit i nové komunikační prostředky, včetně sociálních médií. Hodnotitelský tým se domnívá, že by to mělo být zajištěno zahrnutím této záležitosti do budoucích pokynů ilustrujících standardy integrity (viz doporučení v odstavci 177).

#### *Zneužívání veřejných zdrojů*

215. Z § 39 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, vyplývá, že policisté a zaměstnanci musí nakládat s veřejnými prostředky hospodárně, efektivně a účelně. Povinnosti ve vztahu k jednotlivým druhům zdrojů pak stanoví interní akty řízení. Například Pokyn policejního prezidenta č. 229/2011 o služebních vozidlech stanoví, že služební vozidla používají policisté a zaměstnanci policie k plnění služebních a pracovních úkolů na základě předchozího písemného nebo elektronického souhlasu.

216. Nákupy z veřejných zdrojů podrobně upravuje zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek.

217. Zneužití veřejných prostředků může naplňovat některou ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoníku: porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220), porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti (§ 221), zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) nebo podvod (§ 209).

#### **Prohlášení o majetku, příjmech, závazcích a a podílech**

218. Vedoucí pracovníci policie na 1. a 2. stupni řízení - policejní prezident a jeho náměstci, ředitelé odborů a jejich náměstci na centrální a krajské úrovni, tj. cca 500 osob - jsou povinni podat oznámení o osobních zájmech, jiných činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích podle ZSZ. Prohlášení se podávají při nástupu do funkce a poté každoročně. Podrobnosti k tomuto systému a související obavy hodnotitelského týmu jsou popsány v části o OVVF (viz odstavec 133-143). Jedním z rozdílů oproti tomuto výše popsanému systému je, že prohlášení vedoucích pracovníků policie, stejně jako prohlášení soudců a státních zástupců, nejsou přístupná veřejnosti.

#### **Dohled**

##### *Vnitřní dohled a kontrola*

219. Vnitřní kontrolní systém policie tvoří útvary vnitřní kontroly krajských policejních ředitelství a úřad vnitřní kontroly policejního prezidia. První z nich jsou přímo podřízeny

ředitelům příslušných krajských policejních ředitelství, zatímco druhý je podřízen policejnímu prezidentovi.

220. Oddělení vnitřní kontroly krajských ředitelství vykonávají vnitřní kontrolu prvního stupně nad policisty a zaměstnanci zařazenými na jejich krajských ředitelstvích. K odborům vnitřní kontroly patří také vybrané útvary s celostátní působností - Ředitelství služby cizinecké policie, Ochranná služba, Národní centrála proti organizovanému zločinu a Národní protidrogová centrála, jež jsou přímo podřízeny řediteli těchto útvarů. Tyto útvary a složky na základě plánů vnitřní kontroly řídí jednotlivé organizační složky policie v různých oblastech. Důraz je kladen zejména na nakládání s finančními prostředky a majetkem, užívání alkoholu a jiných návykových látek, zacházení s osobami zbavenými svobody, nakládání s věcmi zajištěnými v trestním řízení a také na nakládání s přidělenými zbraněmi a střelivem.

221. Dalším nástrojem z hlediska prevence korupce a protiprávního jednání je nepřetržitá pohotovostní služba vykonávaná pracovníky inspekce a následné šetření každé mimořádné události, která se v rámci policie stane. Mimořádnou událostí se rozumí např. vážnější zranění osoby, která přišla do styku s policií, použití zbraně, úmrtí policisty nebo zaměstnance nebo vážné zranění, oznámení o přijetí úplatku nebo jiné závažné protiprávní jednání. O těchto mimořádných událostech jsou policisté povinni neprodleně informovat operační středisko policie. Operační středisko má pak za úkol vyzoomět kontrolního pracovníka v dosahu. Ten je poté vyslán na místo mimořádné události, kterou zdokumentuje a vyhodnotí. Díky tomu se kontrolní útvary a nadřízení dozvědí o případném protiprávním jednání policistů.

222. Ke kontrole všech policistů a zaměstnanců je příslušný úřad vnitřní kontroly Policejního prezidia. Vykonává kontrolu druhého stupně, s výjimkou mimořádných událostí, ve kterých má přímou působnost. Plní rovněž preventivní a metodickou úlohu a vyhledává systémové nedostatky v procesech policie. Pokyn policejního prezidenta č. 44/2018 o vnitřní kontrole, sběru dat, referenčním šetření a vyřizování podání určuje příslušné role kontrolních útvarů při vyřizování stížností. V případě, že útvar vnitřní kontroly vykonává kontrolu v prvním stupni, je příslušným přezkumným orgánem Ministerstvo vnitra.

223. Kontrolní pracovníci krajských ředitelství policie a útvarů s celostátní působností podléhají kontrole úřadu vnitřní kontroly Policejního prezidia ČR. Zaměstnanci úřadu vnitřní kontroly Policejního prezidia jsou kontrolováni svými nadřízenými. Všichni kontrolní pracovníci pak podléhají pravomoci Generální inspekce bezpečnostních sborů v oblasti trestné činnosti.

224. Personální situace v systému vnitřní kontroly, včetně útvarů vnitřní kontroly a úřadu vnitřní kontroly Policejního prezidia, je následující.

Stav ke dni 1.1.2022	Civilní zaměstnanci	Policejní důstojníci	Celkem
Muži	13	109	122
Ženy	20	50	70
Celkem	33	159	192

225. Policisté útvarů vnitřní kontroly musí mít vysokoškolské vzdělání. Další odborné znalosti a zkušenosti nejsou povinné. Je však žádoucí, aby měli zkušenosti s hlídkovou činností a činností policejních orgánů v trestním řízení. Jsou povinni absolvovat kurz kontrolorů, který pro nově příchozí kontrolory každoročně pořádá úřad vnitřní kontroly Policejního prezidia.

Trvá 10 pracovních dnů a zahrnuje především právní předpisy a interní akty řízení, se kterými se kontrolní pracovníci nejčastěji setkávají. Dále je součástí kurzu postup při provádění vnitřní kontroly, proces dokumentace a šetření mimořádných událostí v policii a vyřizování stížností osob. Je zakončen písemnou a ústní zkouškou.

226. Pokud příslušníci kontrolních útvarů a složek v průběhu své činnosti zjistí, že se konkrétní policista dopustil protiprávního jednání, je případ předán kárnému orgánu ke kárnému řízení. Pokud jsou zjištěny znaky trestného činu, je případ postoupen GIBS (viz níže).

227. Policie má rovněž interního ombudsmana, kterého jmenuje policejní prezident a který je mu podřízen. Působí na základě interního rozhodnutí policejního prezidenta. Vnitřní ombudsman je příslušný přijímat informace od policistů a zaměstnanců o porušování jejich práv. Může si od vedoucích pracovníků vyžádat veškeré podklady ke zjištění skutkového stavu věci a v případě zjištění porušení práv zaměstnance vypracovává stanovisko s návrhem opatření k nápravě. Stanovisko a doporučení jsou zaslány vedoucímu pracovníkovi dotčeného zaměstnance, který je zpravidla přijme. V případě nesouhlasu může ombudsman předat případ policejnímu prezidentovi, což se stalo v několika málo případech. V roce 2018 se veřejný ochránce práv zabýval 80 případy a v roce 2021 přibližně 60 případy. Většina případů se týká platů a příplatků a některé se týkají povolení externích činností nebo výsledků služebního hodnocení, nikoli však otázek integrity.

#### *Vnější dohled a kontrola*

228. Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS) je ozbrojený bezpečnostní sbor, který je příslušný k odhalování a vyšetřování trestných činů spáchaných příslušníky a zaměstnanci policie a dalších bezpečnostních sborů. GIBS je rovněž kompetentní monitorovat a vyhodnocovat informace o nezákonné činnosti policie a dalších bezpečnostních složek a navrhnout opatření a vydávat doporučení k prevenci takové činnosti. Působí na základě zákona č. 341/2011 Sb. o všeobecné inspekci bezpečnostních sborů (zákon o GIBS). GIBS je rozpočtově a organizačně nezávislá na policii. Ředitele GIBS jmenuje a odvolává předseda vlády na návrh vlády po projednání se Stálou komisí Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů a je odpovědný pouze předsedovi vlády. Mezi další úkoly GIBS patří organizování testů spolehlivosti (viz odstavce 169-171), vyhodnocování informací o protiprávní činnosti policistů a příslušníků ostatních bezpečnostních sborů a vydávání metodických doporučení k činnosti jednotlivých bezpečnostních sborů.

229. GIBS má 333 zaměstnanců, z nichž 279 jsou bývalí příslušníci policie. Všichni podléhají důkladné prověrce, která se opakuje každých 10 let v rámci procesu bezpečnostní prověrky. GIBS jedná především na základě hlášení vnitřních kontrolních orgánů nebo veřejnosti, která může podávat hlášení i anonymně.

230. Činnost GIBS, a to i pokud jde o používání speciálních vyšetřovacích metod a sledování osob a objektů podle TŘ, kontroluje Stálá komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen "komise"). Ředitel GIBS předkládá komisi nejméně dvakrát ročně zprávu o použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a sledování osob a věcí. Ředitel rovněž jednou ročně předkládá vládě a Komisi zprávu o činnosti GIBS a analýzu použití výše uvedených úkonů. Komise může provádět kontroly GIBS.

231. Mezi další orgány vykonávající vnější dohled nad činností policie patří: Veřejný ochránce práv v oblasti ochrany osob před jednáním orgánů veřejné moci, včetně policie; státní zástupce, pokud jde o vyšetřování trestných činů; Ministerstvo vnitra; soudy, pokud rozhodují o správních žalobách proti nezákonným zásahům policie; Národní kontrolní úřad, který vykonává kontrolu hospodaření s finančními prostředky; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, pokud jde o kontrolu zadávání veřejných zakázek, a Úřad pro ochranu osobních údajů, pokud jde o kontrolu nakládání s osobními údaji.

### *Systém stížností*

232. Stížnosti na chování policistů a zaměstnanců přijímá, prošetřuje a vyřizuje odbor vnitřní kontroly příslušného krajského ředitelství policie nebo odbor vnitřní kontroly Policejního prezidia, pokud se stížnost týká zaměstnance Policejního prezidia. Stížnosti na chování policistů lze adresovat také přímo GIBS. Vyřizování stížností se řídí § 97 zákona o policii a předpisy o vnitřní kontrole. Stížnosti týkající se jednání, které lze kvalifikovat jako trestný čin, vyřizuje GIBS. Ostatní stížnosti interně prošetřuje příslušný odbor úřad vnitřní kontroly.

233. Postup při podávání stížností je popsán na hlavních internetových stránkách policie v sekci oddělení vnitřní kontroly. Anonymní stížnosti jsou možné, ale budou vyřizovány pouze v rozsahu, který umožňuje jejich obsah. Pokud je nutné stížnost vyřídit, vyzve pracovník stěžovatele k doplnění potřebných údajů. Telefonické stížnosti jsou přijímány pouze v případě ohrožení života a zdraví. Stěžovatel je informován o následných krocích, pokud o to požádá. Policie vede statistiku stížností na policisty a zaměstnance sboru, ze které vyplývá, že ročně jsou přijímány desítky oznámení proti zaměstnancům policie. Tyto informace jsou k dispozici na interních webových stránkách policie, nikoli však na webových stránkách pro veřejnost.

234. Hodnotitelský tým je toho názoru, že statistická data o stížnostech na policisty a zaměstnance policie a následně přijatá opatření musí být veřejně dostupná (bez zveřejnění totožnosti dotčených osob). **Skupina GRECO proto doporučuje, aby se stížnosti na pracovníky policie a opatření přijatá v této souvislosti odrážely v centralizovaných statistikách zveřejněné online s respektováním anonymity dotčených osob.**

### **Oznamovací povinnost a ochrana oznamovatelů**

#### *Ohlašovací povinnosti*

235. Na policisty a zaměstnance se vztahuje povinnost oznamovat korupci a nesrovnalosti, jež je obsažena v několika právních předpisech. § 10 zákona o policii stanoví, že každý policista je v případě zjištění protiprávního jednání povinen toto jednání oznámit orgánu příslušnému k jeho řešení. Podle § 2 odst. 4 trestního řádu jsou policisté povinni plnit služební povinnosti a přispívat k odhalování a vyšetřování trestné činnosti. Dále podle § 45 odst. 1 ZSP jsou policisté povinni hlásit nadřízenému závady a nedostatky, které ohrožují výkon služby nebo ztěžují její výkon. Tato povinnost se vztahuje i na pochybení kolegů. Oznamovací povinnost se objevuje také v etickém kodexu (oddíl 4.c).

236. Policisté a zaměstnanci mohou podezření na nesrovnalosti oznámit úřadu vnitřní kontroly Policejního prezidia nebo odborům vnitřní kontroly krajských policejních ředitelství. Tyto orgány lze informovat písemně, e-mailem, telefonicky nebo osobně.

237. Porušení oznamovací povinnosti stanovené zákonem o policii, trestním řádem a ZSP může v závislosti na jeho závažnosti představovat kázeňský přestupek nebo trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby, maření úkolu úřední osoby z nedbalosti nebo neoznámení trestného činu (§ 329, § 330 a § 368 trestního zákoníku).

#### *Ochrana oznamovatelů*

238. Ochrana oznamovatelů je součástí prvního pilíře interního protikorupčního programu policie (bod 1.5). Oznamovatelé nesmějí být v souvislosti s oznámeními postihováni, znevýhodňováni nebo vystavováni nátlaku. Jejich anonymita musí být chráněna, pokud není její prolomení nezbytně nutné pro řádné prošetření oznámení nebo pro plnění jiných úkolů. Protikorupční program rovněž odkazuje na ZSP, který poskytuje obecnou ochranu tím, že stanoví přísné formální a procesní požadavky na všechna důležitá personální rozhodnutí, zejména pokud jde o disciplinární sankce a propuštění, která jsou všechna přezkoumatelná řádnými a mimořádnými opravnými prostředky, jakož i soudním přezkumem.

239. V době návštěvy na místě probíhaly práce na transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, přičemž lhůta pro transpozici tohoto textu do českého právního řádu uplynula 17. prosince 2021. Návrh zákona byl schválen Poslaneckou sněmovnou 21. dubna 2023 a diskutován v Senátu a 1. června 2023 a podepsán prezidentem 7. června 2023<sup>39</sup>. Po svém zveřejnění vstoupí v platnost 1. srpna 2023. Zákon podepsaný prezidentem zahrnuje, pokud jde o jeho věcnou působnost, všechny trestné činy, přestupky s horní hranicí trestní sazby nejméně 100 000 Kč/4 226 €, porušení zákona o ochraně oznamovatelů a porušení vnitrostátních a unijních právních předpisů v konkrétních oblastech. Zákon neukládá povinnost sledovat anonymní oznámení, ale uvádí, že po odhalení totožnosti anonymního oznamovatele má tento oznamovatel nárok na stejnou míru ochrany jako oznamovatelé, kteří anonymní nebyli. Zástupci občanské společnosti kritizovali zákon předložený současnou vládou jako méně ochranný a méně účinný pro boj proti korupci než návrh zákona předložený bývalou vládou. Vnější kanál pro podávání zpráv je Ministerstvo spravedlnosti.

240. Hodnotitelský tým nebyl schopen posoudit zákon, kterým se transponuje směrnice EU o ochraně oznamovatelů. Hodnotitelská skupina konstatuje, že v rámci stávajícího systému oznamování v rámci policie, jak je popsán v předpisech o vnitřní kontrole (viz výše), existuje jasný interní kanál pro oznamování a postupy pro šetření oznámení, což je vítáno. Vnější kanál pro podávání oznámení je Ministerstvo spravedlnosti zákon dle všeho stanoví zákaz odvetných opatření vůči oznamovatelům. Hodnotitelský tým zdůrazňuje, že zaměstnanci jsou sice pravidelně upozorňováni na své oznamovací povinnosti, ale je třeba, aby byli seznámeni se všemi změnami v systému ochrany oznamovatelů podle nového zákona. Zastává názor, že je nezbytné podporovat informovanost policistů a zaměstnanců v této oblasti na všech úrovních, aby se zabránilo "kodexu mlčení", který by mohl neformálně vládnout v hierarchických organizacích. **Vzhledem k výše uvedenému skupina GRECO doporučuje pravidelně provádět specializovaná školení a osvětovou činnost o opatřeních na ochranu oznamovatelů pro všechny úrovně hierarchie a velení.**

#### **Postup vymáhání a sankce**

<sup>39</sup> <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352>

## Disciplinární odpovědnost

241. Kázeňské řízení vede v rámci organizačního útvaru policie, v němž policista pracuje, jeho nadřízený N+2. Řízení je ústní, přičemž hlavní procesní úkony a rozhodnutí se zaznamenávají písemně. Zaměstnanec nebo policista se může nechat zastupovat, má přístup ke spisu, má právo být vyslechnut a předkládat důkazy (§ 172, 174 a 186 ZSP). Rozhodnutí musí být odůvodněno a lze se proti němu odvolat k nadřízenému služebnímu funkcionáři. Proti rozhodnutí nadřízeného služebnímu funkcionáře se lze odvolat ke správnímu soudu (§ 190 a 196 ZSP).

242. Kázeňskými tresty jsou: a) písemná důtka, b) snížení základního platu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, c) odnětí služební medaile, d) odnětí služební hodnosti (s následným propuštěním), e) pokuta, f) propadnutí majetku, nebo g) zákaz činnosti (§ 50 ZSP). Personální odbor Policejního prezidia sleduje určené sankce, aby byla zajištěna jejich konzistentnost. Promlčecí lhůta u kázeňských přestupků činí jeden rok ode dne, kdy byl přestupek spáchán, přičemž tato lhůta se přerušuje v případě, že pro tytéž skutky probíhá trestní, správní nebo přestupkové řízení (§ 186 ZSP).

243. Informace o kázeňských trestech nejsou veřejné, ale úřad vnitřní kontroly Policejního prezidia vydává každé čtvrtletí brožuru o kázeňských případech pro vzdělávací účely se statistikami a popisem skutkových okolností případů. Instituce rovněž odkazovaly na výše uvedený informační bulletin o případech, které se týkají otázek integrity (viz odstavec 178).

## Imunity a trestní řízení

244. Policisté a zaměstnanci policie nepožívají žádné imunity. Podléhají stejnému trestnímu řízení jako ostatní občané s tím, že toto řízení vede GIBS.

## Statistiky

245. GIBS uvedla, že v roce 2021 zdokumentovala osm trestních spisů týkajících se korupce. Trestní stíhání bylo zahájeno proti 26 fyzickým osobám a dvěma právníckým osobám v souvislosti s trestnými činy spáchanými příslušníky bezpečnostních sborů. Z těchto 26 fyzických osob bylo devět policistů. V roce 2020 GIBS zdokumentovala 11 trestních spisů souvisejících s korupcí, zahájila trestní stíhání proti 17 fyzickým osobám, včetně 5 policistů, a vůči žádným právníckým osobám.

246. Nejčastějšími formami korupce zjištěnými GIBS v bezpečnostních sborech bylo přijímání úplatků v souvislosti s trestním řízením nebo dopravními přestupky a neoprávněné vyhledávání v informačních systémech.

Typ disciplinárního trestu	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Písemné varování	678	696	640	589	558	462	453	457
<b>Snížení základního tarifu</b>	1154	1165	1405	1303	1078	858	899	948
Odnětí medaile za službu	0	0	0	0	0	0	0	0
Odnětí služební hodnosti	8	4	2	3	5	2	3	0
<b>pokuta</b>	488	432	439	735	787	800	965	1170
Propadnutí věci	0	1	0	1	0	0	1	2

Zákaz činnosti	18	28	32	43	23	25	29	24
<b>Celkem</b>	<b>2346</b>	<b>2326</b>	<b>2518</b>	<b>2674</b>	<b>2451</b>	<b>2147</b>	<b>2350</b>	<b>2601</b>

## VI. DOPORUČENÍ A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ

247. S ohledem na zjištění této zprávy GRECO adresuje České republice následující doporučení:

*Pokud jde o ústřední orgány státní správy (vrcholné výkonné funkce)*

- i. **upravit pravidla pro proces náboru a povinnosti jednotlivých poradců ministrů, mělo by být zajištěno, že se na ně budou vztahovat příslušná pravidla týkající se střetu zájmů a využívání důvěrných informací (odstavec 41);**
- ii. **stanovit pravidla vyžadující provedení testů integrity před jmenováním ministrů, náměstků ministrů a poradců s cílem zjistit a řídit možná rizika střetu zájmů před nástupem těchto osob do funkce (odstavec 46);**
- iii. **pravidelně provádět analýzy rizik zaměřené na specifická rizika integrity osob ve vrcholných výkonných funkcích, a zajistit, aby byla nápravná opatření zahrnuta do specializovaného protikorupčního programu na úrovni vlády (odstavec 67);**
- iv. **(i) aby byl přijat a zveřejněn kodex chování pro osoby ve vrcholných výkonných funkcích s jasnými pokyny týkajícími se střetu zájmů a dalších záležitostí souvisejících s integritou (jako jsou dary, kontakty se třetími stranami, externí aktivity, smlouvy se státními orgány, nakládání s důvěrnými informacemi a omezení v období po skončení daného zaměstnání); a ii) aby byl tento kodex spojen s důvěryhodným a účinným mechanismem dohledu a sankcí (odstavec 76);**
- v. **vytvořit účinné vnitřní mechanismy na podporu a zvyšování povědomí o otázkách integrity ve vládě, včetně důvěrného poradenství a pravidelného školení osob ve vrcholných výkonných funkcích (odstavec 78);**
- vi. **(i) zavést pravidla, jakým způsobem osoby ve vrcholných výkonných funkcích navazují kontakty s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivnit legislativní a jinou činnost vlády; a (ii) zajistit zveřejnění dostatečných informací o účelu těchto kontaktů, jako je totožnost osoby (osob), s níž (nebo jejichž jménem) se schůzka (schůzky) uskutečnila, a konkrétní předmět jednání (odstavec 93);**
- vii. **posílit povinnost oznamovat ad hoc střet zájmů: (i) tím, že se bude vztahovat na všechny osoby ve vrcholných výkonných funkcích a na všechny situace nebo činnosti související s jejich funkcemi; (ii) tím, že tato oznámení budou veřejná a bude zaveden požadavek na vyloučení dotčené osoby z rozhodování; (iii) tím, že budou poskytnuty pokyny k výkladu pojmu obecně zjevných výhod nebo zájmů (odstavec 111);**
- viii. **posílit systém neslučitelných a externích činností ve vztahu ke všem osobám ve vrcholných výkonných funkcích, a to prostřednictvím: (i) konsolidace platných pravidel o neslučitelnosti do jediného textu; (ii) zajištěním toho, aby bylo zakázáno ponechání si nebo přijetí placených i neplacených externích pozic, povolání, funkcí v představenstvu nebo jiných placených úkolů, pokud daná osoba neobdržela písemné povolení založené na uvážném rozhodnutí, že daná pozice/činnost**



nebude překážkou běžné práce nebo nebude vyvolávat problém střetu zájmů, a (iii) zpřístupnění těchto povolení veřejnosti (odstavec 121);

- ix. zajistit, aby se na všechny osoby ve vrcholných výkonných funkcích vztahoval úplný soubor pravidel o darech a jiných výhodách v podobě příslušných praktických pokynů, včetně povinnosti dary a jiné výhody oznamovat a zajistit včasné zpřístupnění těchto informací veřejnosti (odstavec 126);
- x. (i) rozšířit pravidla týkající se omezení po skončení pracovního poměru tak, aby se vztahovala na všechny osoby ve vrcholných výkonných funkcích, a aby se zabránilo potenciálnímu střetu zájmů, pokud by se nové zaměstnání týkalo oblasti činnosti, která podléhá povolení nebo kontrole orgánu, který daná osoba opouští, a (ii) zavést účinný mechanismus prosazování těchto pravidel (odstavec 132);
- xi. (i) zajistit, aby se na individuální poradce ministrů vztahovaly stejné požadavky na zveřejňování informací jako na ministry a náměstky ministrů; ii) zajistit, aby prohlášení osob ve vrcholných výkonných funkcích byla snadno a včas přístupná široké veřejnosti; a iii) zvážit, zda do prohlášení nevyžadovat také informace o partnerech a závislých rodinných příslušnících (přičemž se rozumí, že tyto informace by nemusely být nutně zveřejňovány) (odstavec 141);
- xii. zřídit nezávislý kontrolní mechanismus pro prohlášení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech osob ve vrcholných výkonných funkcích, který by měl odpovídající právní a technické podmínky pro zajištění přístupu k potřebným informacím, jakož i dostatečné lidské a finanční zdroje, aby mohl účinně a včas provádět věcné kontroly a ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce (odstavec 144);

*Pokud jde o orgány činné v trestním řízení*

- xiii. přijmout opatření s cílem zvýšit zastoupení žen na všech úrovních policie, zejména v řídicích pozicích (odstavec 161);
- xiv. doplnit etický kodex a závazný pokyn o pravidlech chování praktickými pokyny s konkrétními příklady, jež ilustrují otázky integrity a rizikové oblasti (odstavec 177);
- xv. zavést mechanismus pro poskytování důvěrného poradenství v otázkách etiky a integrity pro zaměstnance policie (odstavec 181);
- xvi. pravidelně provádět bezpečnostní prověrky integrity policistů po celou dobu jejich kariéry (odstavec 189);
- xvii. přezkoumat systém darů a sponzorství pro policii s cílem i) zavést záruky proti potenciálním, skutečným nebo domnělým střetům zájmů a ii) pravidelně zveřejňovat dary a sponzorství na internetu s uvedením hodnoty, totožnosti dárce a způsobu, jakým byly darované prostředky vynaloženy nebo použity (odstavec 207);

- xviii. **provést studii týkající se činnosti zaměstnanců policie po jejich odchodu od policie, a v případě potřeby dle výsledků této studie stanovit pravidla pro zajištění transparentnosti a zmírnění rizik možného střetu zájmů v tomto ohledu (odstavec 211);**
- xix. **zveřejňovat na internetu centralizované statistiky stížností na zaměstnance policie a opatření, jež byla v této souvislosti přijata, při zachování anonymity dotčených osob (odstavec 234);**
- xx. **pravidelně provádět specializovaná školení a osvětové činnosti o opatřeních na ochranu oznamovatelů na všech úrovních hierarchie a velení (odstavec 240).**

248. V souladu s pravidlem 30.2 jednacího řádu vyzývá skupina GRECO orgány České republiky, aby do 31. prosince 2024 předložily zprávu o opatřeních přijatých k provedení výše uvedených doporučení. Tato opatření posoudí skupina GRECO v rámci svého zvláštního postupu pro zajištění souladu.

249. GRECO rovněž vyzývá české orgány, aby v co nejkratší době povolily zveřejnění této zprávy a zpřístupnily veřejnosti její překlad do příslušného národního jazyka.

---

## About GRECO

The Group of States against Corruption (GRECO) monitors the compliance of its member states with the Council of Europe's anti-corruption instruments. GRECO's monitoring comprises an "evaluation procedure" which is based on country specific responses to a questionnaire and on-site visits, and which is followed up by an impact assessment ("compliance procedure") which examines the measures taken to implement the recommendations emanating from the country evaluations. A dynamic process of mutual evaluation and peer pressure is applied, combining the expertise of practitioners acting as evaluators and state representatives sitting in plenary.

The work carried out by GRECO has led to the adoption of a considerable number of reports that contain a wealth of factual information on European anti-corruption policies and practices. The reports identify achievements and shortcomings in national legislation, regulations, policies and institutional set-ups, and include recommendations intended to improve the capacity of states to fight corruption and to promote integrity.

Membership in GRECO is open, on an equal footing, to Council of Europe member states and non-member states. The evaluation and compliance reports adopted by GRECO, as well as other information on GRECO, are available at: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---