



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

1. července 2016

GrecoEval4Rep(2016)4

ČTVRTÉ HODNOTÍCÍ KOLO

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

HODNOTÍCÍ ZPRÁVA

ČESKÉ REPUBLIKY

Přijala skupina GRECO na svém 72. plenárním zasedání
(Štrasburk, 27. června – 1. července 2016)

Č
T
V
R
T
É

H
O
D
N
O
T
Í
C
Í

K
O
L
O

OBSAH

SHRNUTÍ.....	4
I. <u>ÚVOD A METODIKA</u>	5
II. <u>SOUVISLOSTI</u>	7
III. <u>PREVENCE KORUPCE VE VZTAHU KE ČLENŮM PARLAMENTU</u>	9
Přehled parlamentního systému	9
Transparentnost legislativního procesu	10
Odměny a ekonomické výhody	13
Etické zásady a pravidla chování.....	14
Střet zájmů	15
Zákaz či omezení některých činností.....	17
Dary	17
Neslučitelnost funkcí a doplňkové činnosti, omezení po skončení mandátu	17
Finanční zájmy, smlouvy s orgány státní správy, zneužívání veřejných prostředků	19
Zneužití důvěrných informací, kontakty se třetími stranami	19
Oznámení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech	20
Disciplinární odpovědnost členů Parlamentu	22
Poradenství, školení a zvyšování povědomí	27
IV. <u>PREVENCE KORUPCE VE VZTAHU K SOUDCŮM</u>	28
Přehled soudního systému.....	28
Výběr, kariérní postup a podmínky výkonu funkce	30
Organizace práce a průběh řízení	34
Etické zásady, pravidla chování a střety zájmů	34
Zákaz nebo omezení některých činností	36
Neslučitelnost a vedlejší činnosti, následná omezení	36
Vyloučení pro podjatost.....	37
Dary	37
Kontakty s třetími stranami, mlčenlivost.....	38
Oznámení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech	38
Kárná odpovědnost soudců	39
Poradenství, vzdělávání a zvyšování povědomí	41
V. <u>PREVENCE KORUPCE MEZI STÁTNÍMI ZÁSTUPCI</u>	42
Působení státního zastupitelství	42
Výběr, kariérní postup a podmínky výkonu funkce	43
Organizace práce a průběh řízení	47

Etické zásady, pravidla chování a střety zájmů	48
Zákaz nebo omezení některých činností	49
Neslučitelnost a vedlejší činnosti, následná omezení	49
Vyloučení pro podjatost	51
Dary	51
Kontakty s třetími stranami, mlčenlivost	51
Oznámení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech	52
Kárná odpovědnost státních zástupců	52
Poradenství, vzdělávání a zvyšování povědomí	53
VI. <u>DOPORUČENÍ A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ</u>	55

SHRNUTÍ

1. Korupce a slabá protikorupční opatření v České republice léta patří podle několika pozorovatelů mezi závažnější problémy veřejné politiky, a to zejména v souvislosti s nakládáním s finančními prostředky z EU, se zadáváním veřejných zakázek a s dalšími interakcemi mezi soukromým a veřejným sektorem. Tyto problémy řešila protikorupční strategie pro období 2013–2014. Došlo k obnovení politické vůle pro boj s korupcí na nejvyšší úrovni a také aktivity orgánů činných v trestním řízení vedly k zatčení několika vedoucích úředníků a jejich obvinění z korupce a k následné rezignaci předsedy vlády a předčasným parlamentním volbám v říjnu 2013. Současně ale tyto politické turbulence v roce 2013 implementaci této strategie zabránily. Mohlo by se zdát, že od té doby bylo dosaženo větší politické stability a že tedy nastal správný čas pro provedení zásadních reforem. Současná vláda prohlašuje, že boj s korupcí patří mezi její priority. Nový zákon o státní službě vstoupil v platnost v lednu 2015 a Vládní koncepce pro boj s korupcí na léta 2015 až 2017 zahrnuje několik dalších legislativních úkolů, z nichž některé přímo souvisejí s předkládanou hodnotící zprávou.
2. Pokud jde o členy Parlamentu, Skupina států proti korupci při Radě Evropy (dále jen "GRECO") doporučuje, aby reformy zaměřené na zvýšení transparentnosti legislativního procesu pokračovaly, a, v případě absence právní regulace lobbingu, aby byla zavedena pravidla pro členy Parlamentu o způsobu jednání při interakci se třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a aby tato jednání byla více transparentní. Kromě toho jsou nezbytné určité změny u stávajícího režimu podávání oznámení dle zákona o střetu zájmů, jako je zavedení povinnosti, aby člen Parlamentu předkládal prohlášení o osobním zájmu, prohlášení o majetku a prohlášení o příjmech, darech a závazcích také na začátku svého mandátu, zavedení elektronického systému podávání oznámení a zjednodušení přístupu k oznámením na internetu. Je třeba poznamenat, že novela zákona o střetu zájmů, která je projednávána Parlamentem, se jeví, že řeší mnoho nedostatků uvedených v této zprávě. Je však třeba vykonat ještě více, aby se zajistil přiměřený dohled a prosazování pravidel s cílem umožnit efektivní fungování systému v praxi.
3. V případě soudnictví je právní úprava výběru soudců a jejich kariérního postupu zjevně nedostatečná. Proto se doporučuje přijmout legislativní kroky pro zajištění jednotných a transparentních postupů a pro zajištění, aby rozhodnutí byla založena na předem nastavených objektivních kritériích, zejména na zásluhách, a aby veškerá rozhodnutí v těchto procesech byla odůvodněná a bylo možné se proti nim odvolat k soudu. Pokud jde o státní zástupce, probíhá v současné době reformní proces zaměřený na posílení nezávislosti státního zastupitelství na politickém vlivu, zvýšení transparentnosti ve vnitřních vztazích, omezování možností skrytých zásahů při řešení konkrétních záležitostí a posílení odpovědnosti jednotlivých státních zástupců za výsledek řešených případů. Tento reformní proces se jeví jako slibný a měl by být jednoznačně podporován. Tato zpráva obsahuje několik konkrétních doporučení, mimo jiné s cílem zajistit, aby rozhodnutí o jmenování nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců byla založena na transparentních výběrových řízeních, aby jejich odvolání bylo možné pouze v rámci kárného řízení a, stejně jako v případě soudců, aby výběr a kariérní postup státních zástupců byly upraveny podrobněji. Kromě toho je třeba jak pro soudce, tak pro státní zástupce zavést možnost napadnout před soudem kárná rozhodnutí, včetně odvolání z funkce.
4. A konečně, s ohledem na všechny výše uvedené kategorie představitelů orgánů veřejné moci, jež byly předmětem přezkumu, se doporučuje, aby Parlament, soudy i státní zastupitelství přijaly kodexy etického chování, které by poskytly metodiku v oblasti střetu zájmů a souvisejících záležitostí a které by byly doplněné o praktická opatření, jako jsou speciální školení, poradenství a osvěta.

I. ÚVOD A METODIKA

5. Česká republika se ke skupině GRECO připojila v únoru 2002. Od svého přistoupení byla země hodnocena v rámci prvního (březen 2003), druhého (květen 2006) a třetího (duben 2011) 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).
6. Aktuální čtvrté hodnotící kolo skupiny GRECO, které bylo zahájeno 1. ledna 2012, se zabývá „prevencí korupce ve vztahu k členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům“. Výběrem tohoto tématu skupina GRECO vstupuje na zcela novou půdu, a zdůrazňuje tak multidisciplinární povahu svého poslání. Současně má toto téma jasné propojení s předchozí prací skupiny GRECO, zejména pak s jejím Prvním hodnotícím kolem, které kladlo velký důraz na nezávislost soudnictví, Druhým hodnotícím kolem, které zkoumalo zejména veřejnou správu, a Třetím hodnotícím kolem, které bylo zaměřené na prevenci korupce v souvislosti s financováním politických stran.
7. V rámci Čtvrtého hodnotícího kola jsou řešeny stejné prioritní otázky v souvislosti se všemi osobami a funkcemi v rámci přezkumu, a to:
 - etické zásady, pravidla chování a střet zájmů,
 - zákaz či omezení některých činností,
 - přiznávání majetku, příjmů, závazků a zájmů,
 - prosazování platných předpisů,
 - uvědomělost.
8. Pokud jde o parlamentní shromáždění, hodnocení se zaměřuje na členy národních parlamentů, včetně všech komor parlamentu, a to bez ohledu na to, zda jsou členové parlamentu jmenováni nebo voleni. Pokud jde o soudnictví a další aktéry ve správním a v soudním procesu, hodnocení se zaměřuje na státní zástupce a na soudce, a to jak na soudce z povolání, tak soudce z lidu (bez ohledu na typ soudu, ve kterém zasedají), kteří podléhají národním zákonům a předpisům.
9. Při přípravě předkládané zprávy skupina GRECO využila odpovědi České republiky v Hodnotícím dotazníku (dokument Greco Eval IV (2015) 7E) a také další údaje, včetně informací získaných od občanské společnosti. Kromě toho Hodnotící tým skupiny GRECO (dále uváděn jako „GET“) navštívil ve dnech 23. listopadu až 27. listopadu 2015 Českou republiku. Tým GET tvořili pan Ömer Faruk GENCKAYA, profesor Marmarské university SBF (Turecko), paní Anita LEWANDOWSKA, soudkyně okresního soudu ve Varšavě Zoliborz (Polsko), pan Jens-Oscar NERGARD, vrchní rada Ministerstva pro místní správu a modernizaci (Norsko) a paní Theodora PIPERI, státní zástupkyně při Kanceláři Nejvyššího státního zástupce, rada republiky (Kypr). Podporu týmu GET poskytl pan Michael JANSSEN ze sekretariátu skupiny GRECO.
10. Tým GET vedl rozhovory se zástupci Ministerstva spravedlnosti, Úřadu vlády – Oddělení boje s korupcí, se členy Poslanecké sněmovny a Senátu a příslušných výborů, s úředníky kanceláří obou komor Parlamentu a Parlamentního institutu, se soudci Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze (Krajského soudu), se zástupci Soudcovské unie, státními zástupci na všech úrovních státních zastupitelství, se zástupci Unie státních zástupců a Justiční akademie a se zástupci nevládních organizací (Frank Bold Society, Transparency International).
11. Hlavním cílem předkládané zprávy je zhodnotit účinnost opatření přijatých úřady České republiky s cílem zabránit korupci v souvislosti s poslanci Parlamentu, soudci a státními zástupci a dále prohloubit jejich integritu a zlepšit způsob, jak je vnímá veřejnost. Zpráva obsahuje kritickou analýzu situace v zemi, odrážející se na úsilí, které vynaložili zainteresovaní aktéři, a na dosažených výsledcích, jakož i identifikování možných

nedostatků a doporučení pro další zlepšování. V souladu s praxí skupiny GRECO jsou doporučení určena orgánům v České republice, které mají stanovit příslušné instituce a subjekty odpovědné za přijetí nezbytných opatření. Do 18 měsíců po přijetí této zprávy musí Česká republika podat zprávu o opatřeních přijatých v reakci na doporučení obsažená v tomto dokumentu.

II. SOUVISLOSTI

12. Korupci a slabá protikorupční opatření v posledních letech několik pozorovatelů řadí mezi závažnější problémy veřejné politiky v České republice, a to zejména v souvislosti s nakládáním s finančními prostředky z EU, se zadáváním veřejných zakázek a s dalšími interakcemi mezi soukromým a veřejným sektorem.¹ Podle zvláštního průzkumu Eurobarometru z roku 2013, který se zaměřil na korupci,² 95 % respondentů v České republice se domnívalo, že korupce je v jejich zemi rozšířená (průměr EU: 76 %), 28 % se cítilo zasaženo korupcí v každodenním životě (průměr EU: 26 %), 8 % z těch, kteří měli co do činění s institucemi vyjmenovanými v dotazníku, uvedlo, že se od nich v předcházejících 12 měsících očekávalo poskytnutí úplatku (průměr EU: 4 %) a 76 % z dotázaných věřilo, že míra korupce v posledních letech vzrostla (průměr EU: 56 %). Oproti výše uvedenému nejnovější index vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI) podle organizace Transparency International (TI) zaznamenal významné zlepšení: v roce 2015 se Česká republika umístila na 37. místě ze 167 sledovaných zemí (s bodovým hodnocením 56 ze 100) – v roce 2014 to pro srovnání bylo 53. místo (s výsledkem 51).³
13. V rámci zaměření Čtvrtého hodnotícího kola, se podle zvláštního průzkumu Eurobarometru z roku 2013, který se zaměřil na korupci, 73 % respondentů v České republice domnívalo, že korupce je v politických stranách rozšířená, a 69 % věřilo, že je rozšířená i mezi samotnými politiky (průměr EU: 56 % a 58 %). Podle Globálního barometru korupce (GCB) 2013 organizace TI považovalo 75 % dotázaných politické strany za zkorumpované / extrémně zkorumpované – a tedy za nejzkorumpovanější instituci – 59 % (celosvětový průměr: 57 %) si to samé myslelo o národním parlamentu a 52 % (celosvětový průměr: 56 %) si to samé myslelo o soudnictví.
14. Od roku 1999 přijímaly vlády komplexní strategie pro boj s korupcí. Mezi řadou přijatých právních aktů, které jsou zvláště důležité pro toto hodnocení, je zákon z roku 2006 o střetu zájmů, který poskytuje právní rámec pro prevenci a řešení zájmů veřejných funkcionářů, včetně členů Parlamentu. Tento zákon však v současné době nezahrnuje soudce a státní zástupce. Je třeba také zdůraznit novely Ústavy z roku 2013, která omezuje imunitu členů Parlamentu a soudců Ústavního soudu na jejich funkční období. Mnohé z těchto problémů řešila protikorupční strategie pro období 2013–2014.⁴ Došlo k obnovení politické vůle pro boj s korupcí na nejvyšší úrovni a také aktivity orgánů činných v trestním řízení vedly k zatčení několika vedoucích úředníků a jejich obvinění z korupce a k následné rezignaci předsedy vlády a předčasným parlamentním volbám v říjnu 2013. Současně ale tyto politické turbulence v roce 2013 implementaci strategie zabránily.
15. Současná vláda prohlašuje, že boj s korupcí patří mezi její priority.⁵ Nový zákon o státní službě vstoupil v platnost v lednu 2015 a Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2016 zahrnuje několik dalších legislativních úkolů – například novelu zákona o střetu zájmů, která by měla mimo jiné rozšířit oblast působnosti tohoto zákona na soudce a

1 Viz zpráva o České republice pro rok 2014, Bertelsmann Stiftung (<http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Czech%20Republic.pdf>). Viz také například zpráva EU o boji s korupcí z února 2014 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_czech_republic_chapter_en.pdf); studie Freedom House „Nations in Transit 2015 – Czech Republic“ (https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Czech%20Republic.pdf); Posouzení národního systému integrity v České republice, 2011, Transparency International (http://issuu.com/transparencyninternational/docs/2011_nisczechrepublic_en?e=2496456/2975108).

2 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

3 <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

4 „Od korupce k integritě – strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014“

5 Viz např. Národní program reformem České republiky pro rok 2015 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_en.pdf).

státní zástupce, a nový zákon o státním zastupitelství – které v současné době čekají na projednání v Parlamentu. Je třeba poznamenat, že Nejvyšší státní zastupitelství již v letech 2011 a 2012 prošlo personálními a strukturálními změnami, které následovaly po skandálech v roce 2009, a že v posledních letech došlo ke stíhání politicky citlivých případů. Nicméně jsou plánované další změny ve státním zastupitelství – ty se zaměřují především na zajištění nezávislosti na politickém vlivu – v souladu s opakovanými výzvami řady národních i mezinárodních institucí a pozorovatelů.

16. V Prvním, Druhém a Třetím hodnotícím kole skupina GRECO adresovala České republice dohromady 34 doporučení s cílem zlepšit její schopnost bojovat s korupcí, přičemž do dnešního dne bylo plně implementováno celkem 17 z nich. V době ukončení druhého kola nebyla uspokojivě vyřešena čtyři doporučení v rámci tématu „Veřejná správa a korupce“, 11 ze 13 doporučení vydaných v rámci Třetího hodnotícího kola – včetně všech devíti doporučení k tématu „Transparentnost financování politických stran“ – stále čeká na své úplné splnění. S přihlédnutím k výše uvedenému skupina GRECO ve své poslední zprávě o plnění s uspokojením konstatovala, že byl nakonec vládou schválen balíček novel zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích a k vybraným volebním zákonům, byť se značným zpožděním, který nyní čeká na projednání v Parlamentu.⁶

6 V rámci Třetího hodnotícího kola pro Českou republiku stále probíhá „proces neplnění“, což znamená, že celková míra zavádění změn je považována za „celkově neuspokojivou“. Poslední 3. průběžnou zprávu přijala skupina GRECO v prosinci 2015, viz dokument Greco RC-III (2015) 18E ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/RC3%20Interim/GrecoRC3\(2015\)18_CzechRe_p_3rd_Interim_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/RC3%20Interim/GrecoRC3(2015)18_CzechRe_p_3rd_Interim_CZ.pdf)).

III. PREVENČE KORUPCE VE VZTAHU KE ČLENŮM PARLAMENTU

Přehled parlamentního systému

17. Česká republika je parlamentní republikou s pluralitním systémem. Od přijetí právní úpravy v roce 2012 je hlava státu, prezident, volen přímou volbou. Parlament je dvoukomorový a skládá se z Poslanecké sněmovny a Senátu. Jejich role jsou definovány Ústavou⁷ z roku 1992 a jejich vnitřní fungování jsou specifikována v jejich jednacích řádech (JŘ), které mají podobu zákona. 200 poslanců je voleno na čtyřleté funkční období podle poměrného systému s 5% uzavírací klauzulí. V Senátu zasedá 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let, přičemž je třetina z tohoto počtu volena každé dva roky z jednomandátových volebních obvodů ve dvoukolovém většinovém systému. V současné době představují ženy 19,5 % v Poslanecké sněmovně (39 poslankyň) a 18,5 % v Senátu (15 senátorek).
18. Podle článku 26 Ústavy mají členové Parlamentu⁸ plnit své povinnosti osobně v souladu se svým slibem a nesmějí být vázáni pokyny jakékoli osoby. Orgány České republiky k tomu uvádí, že mandát členů Parlamentu je tak založen na principu volného mandátu. Od členů Parlamentu se očekává, že budou vystupovat v zájmu všeho lidu podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.
19. Mandát člena Parlamentu zaniká odepřením slibu nebo složením slibu s výhradou, uplynutím volebního období, vzdáním se mandátu, ztrátou volitelnosti, rozpuštěním Poslanecké sněmovny – v případě poslanců – a výkonem neslučitelné funkce.
20. Obě komory Parlamentu volí a odvolávají předsedu a místopředsedy.⁹ Vytvářejí výbory a komise, jejichž členové jsou voleni většinovým hlasováním. Výbory jsou ustanovovány v souladu s principem poměrného zastoupení, pokud v JŘ není uvedeno jinak.¹⁰ Člen Parlamentu, který je členem vlády, nemůže být předsedou ani místopředsedou Poslanecké sněmovny nebo Senátu ani členem parlamentních výborů, vyšetřovací komise nebo komise.¹¹ Mezi povinné stálé výbory patří mandátové a imunitní výbory každé komory, jejichž úkolem je mimo jiné posouzení, zda byly splněny podmínky související s imunitou umožňující zahájení trestního stíhání člena Parlamentu a vedení disciplinárních řízení proti členům Parlamentu a rozhodování o jejich výsledku.
21. Každá komora má k dispozici parlamentní kancelář, která zajišťuje odbornou, organizační a technickou podporu aktivitám, které provádí daná komora, její orgány a kanceláře, členové Parlamentu a politické kluby. Tato kancelář je financována ze státního rozpočtu a v jejím čele stojí vedoucí kanceláře, který za její činnost odpovídá předsedovi příslušné komory. Ten vedoucího kanceláře se souhlasem řídicího výboru dané komory jmenuje a odvolává.¹² Kromě toho Parlamentní institut, ředitelství Kanceláře Poslanecké sněmovny, plní úkoly v oblasti výzkumu a vzdělávání pro obě komory, pro výbory a jiné dílčí útvary, pro jednotlivé členy Parlamentu a parlamentní kanceláře.
22. Návrhy zákonů se předkládají Poslanecké sněmovně. Návrh zákona může předložit poslanec, poslanecký klub, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního

7 Anglická verze:

www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c_98-2013.pdf

8 Pokud je v této zprávě uveden pojem „člen Parlamentu“ bez jakékoli jiné zmínky, zda se jedná o poslance, či senátora, zahrnuje tento pojem členy jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu.

9 Článek 29 Ústavy

10 Viz §115 JŘ Poslanecké sněmovny; §47 JŘ Senátu.

11 Viz články 31 a 32 Ústavy

12 Viz §117 JŘ Poslanecké sněmovny; §146 JŘ Senátu. – Řídicí výbor se skládá z předsedy a místopředsedů komory a dalších členů Parlamentu v souladu s principem poměrného zastoupení politických skupin v dané komoře.

samosprávného celku.¹³ V rámci běžného legislativního postupu je návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupen Senátu, který do třiceti dnů rozhodne, zda návrh zákona schválí, zamítne, vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy nebo vyjádří vůli nezabývat se jím. Jestliže Senát návrh zákona zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu. Návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. Jestliže Senát návrh zákona vrátí s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna ve znění schváleném Senátem. Jestliže Poslanecká sněmovna návrh zákona v tomto znění neschválí, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. Návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. Pozměňovací návrhy nejsou při projednávání zamítnutého nebo vráceného návrhu zákona v Poslanecké sněmovně přípustné.¹⁴

23. Návrhy zákonů jsou zpravidla projednávány ve třech čteních v Poslanecké sněmovně. Za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny – na návrh vlády – stav legislativní nouze na určitou dobu. Pak může předseda Sněmovny – na žádost vlády – rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání. Senát pak může – na žádost vlády – také použít zrychlené projednávání návrhu zákona.¹⁵

Transparentnost legislativního procesu

24. Po předložení návrhu zákona do Poslanecké sněmovny je jeho obsah ihned v elektronické podobě zveřejněn na volně přístupných internetových stránkách Sněmovny.¹⁶ To samé platí i pro pozměňovací návrhy předkládané v pozdějších fázích legislativního procesu a pro konečná přijatá znění. Úřady doplňují, že se v parlamentních prostorách často konají odborné semináře a konference týkající se tematického obsahu předkládaných návrhů zákonů.
25. V případě vládních návrhů zákonů (kterých je v praxi naprostá většina), jsou vládní materiály zveřejněny již v rámci přípravného legislativního procesu.¹⁷ Veřejnost má možnost seznámit se se zněním vládních návrhů zákonů předkládaných k „meziresortnímu připomínkovému řízení“ a zaslat připomínky odpovědnému ministerstvu v souladu s legislativními pravidly vlády.¹⁸ Ještě před touto fází mají odpovědné útvary povinnost jednat s veřejností v rámci povinného hodnocení dopadu regulace (Regulatory Impact Assessment, RIA) týkajícího se přípravy vládních návrhů zákonů.¹⁹ Připomínky k návrhu zákona tak mohou vzejít nejen od orgánů státní správy, ale také od orgánů územní (regionální) samosprávy, odborů nebo odborových organizací, jakož i od širší veřejnosti (která není povinně konzultována, ale může zaslat připomínky ve stejném termínu, tj. v případě návrhů právních předpisů zpravidla do 20 pracovních dnů²⁰). Pokud jde o návrhy zákonů, které nevycházejí z vlády, úřady uvádějí, že vláda zpravidla k návrhu vydá stanovisko (schválení, nesouhlas nebo odmítnutí), které je předloženo Poslanecké sněmovně. Úřady dále uvádí, že vláda může předložit své připomínky, které jsou zveřejněny na internetových stránkách Parlamentu, a že podle zavedené praxe

13 Článek 41 Ústavy

14 Viz články 45 až 47 Ústavy.

15 Viz §99 a násl. JŘ Poslanecké sněmovny; §118 JŘ Senátu.

16 Viz www.psp.cz.

17 Materiály jsou zveřejňovány v databázi eKLEP, která je do značné míry přístupná veřejnosti prostřednictvím vládního webového portálu ODOK, viz www.odok.cz.

18 Více podrobností, viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

19 Tato povinnost byla stanovena v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace, viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615/>.

20 §8(3) Legislativních pravidel vlády. Podle §8(3) Pravidel může být konečná lhůta ve výjimečných případech zkrácena na pět pracovních dní.

pořádají předkladatelé návrhů zákonů (poslanci nebo poslanecké kluby) veřejné semináře a konference na dotčená témata.

26. Ačkoli tým GET výše uvedená opatření oceňuje, narazil také na kritiku od zástupců občanské společnosti, kteří naznačovali, že pravidla RIA nejsou uplatňována dostatečně. Tvrdili, že tento proces není srozumitelný, že v praxi nejsou zapojeny všechny příslušné instituce a organizace a že v jeho rámci jsou jen zřídka kdy konána veřejná slyšení. I když, přísně vzato, transparentnost přípravného legislativního procesu na vládní úrovni přesahuje rámec aktuálního hodnocení – a proto nejsou v této souvislosti poskytnuta žádná doporučení –, jsou úřady vyzvány, aby tyto obavy vzaly na vědomí a aby přemýšlely o možnostech, jak proces učinit v praxi více transparentní. To samé platí i pro přípravu návrhů právních předpisů ze strany jiných navrhovatelů, jako jsou jednotliví poslanci, poslanecké kluby nebo Senát, na něž se výše uvedená opatření v oblasti transparentnosti nevztahují. A nakonec si tým GET po návštěvě se zájmem vyslechl, že elektronická knihovna návrhů zákonů „eKLEP“ – která mimo jiné obsahuje informace o celém přípravném procesu vládních návrhů zákonů, včetně připomínek ministerstev a dalších relevantních institucí – byla zpřístupněna pro širokou veřejnost.²¹
27. Konečné znění přijatých zákonů je zveřejňováno v tištěné Sbírce zákonů, která představuje jediné právně závazné znění. Nezávazná znění přijatých zákonů jsou rovněž zveřejněna na internetových stránkách Ministerstva vnitra²². Za účelem vyhledávání právních předpisů v této sbírce je však nutné znát přesné číslo zákona (nebo jinou přesnou informaci), fulltextové vyhledávání není k dispozici. Tento stav věcí byl organizacemi občanské společnosti opakovaně kritizován. Tým GET byl informován, že od roku 2009 Ministerstvo vnitra pracuje na zlepšení přístupu veřejnosti k oficiální Sbírce zákonů a že návrh právních předpisů čeká na schválení Parlamentem, aby od roku 2019 byla tištěná verze nahrazena elektronickým systémem („e-Sbírka“), což je jednoznačně vítáno.
28. Schůze výborů jsou zpravidla veřejné, nestanoví-li JŘ jinak nebo neusnese-li se výbor, že schůze nebo její část je neveřejná.²³ Řízení v disciplinárních věcech a jednání mandátních a imunitních výborů jsou vždy neveřejná. O schůzi výboru se pořizuje zápis, v němž se uvede pořad schůze, kdo schůzi řídil, jaké návrhy byly podány a kdo je podal, kteří řečníci vystoupili v rozpravě, jmenovitý seznam členů Parlamentu hlasujících o závěrečném usnesení k jednotlivému bodu pořadu, s uvedením, jak každý poslanec hlasoval, a informace o výsledku hlasování, znění písemných pozměňovacích návrhů, přijatá usnesení a ostatní projednávané dokumenty. Záznamy z veřejných schůzí jsou umístěné na internetových stránkách příslušné komory. Audiozáznam z jednání výboru je archivován po dobu šesti měsíců. Jednání podvýborů se konají za zavřenými dveřmi, pokud příslušný výbor nerozhodne jinak.
29. Schůze obou komor jsou veřejné.²⁴ Veřejnost může být vyloučena jen za podmínek stanovených zákonem. V souladu s JŘ se může Sněmovna na návrh vlády nebo poslance usnést, že schůze nebo její část je neveřejná, zejména jsou-li na pořad schůze zařazeny utajované otázky související s obranou nebo bezpečností státu nebo jiné závažné utajované skutečnosti.²⁵ O schůzi dané komory se pořizuje zápis, v němž se uvede pořad schůze, kdo schůzi řídil, jaké návrhy byly podány a kdo je podal, kteří řečníci vystoupili v rozpravě, počet přítomných členů Parlamentu, výsledky hlasování, znění písemných petic, přijatých usnesení, prohlášení a dalších projednávaných dokumentů. Záznamy z veřejných schůzí jsou umístěné na internetových stránkách příslušné komory. Audio a

21 Elektronická knihovna je veřejnosti k dispozici jako „VeKLEP“, a to od 8. března 2016, viz <https://apps.odok.cz/veklep-news>.

22 Viz <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>.

23 Viz §37 a násl. JŘ Poslanecké sněmovny; §90 a násl. JŘ Senátu.

24 Článek 36 Ústavy.

25 §56 JŘ Poslanecké sněmovny; §52 JŘ Senátu.

audiovizuální záznamy jednání jsou archivovány po dobu alespoň šesti měsíců.²⁶ Kromě toho je k dispozici přímý televizní přenos z plenárních zasedání, který je často zahrnut do jiných televizních vysílání. Na parlamentních webových stránkách jsou také zveřejněny stenografické záznamy. Hlasování na plenárních zasedáních mohou být veřejná nebo tajná. O zákonech lze hlasovat jen veřejně. Pokud jednání nebylo neveřejné, jsou informace o výsledcích hlasování, u nichž může veřejnost vidět, jak jednotliví členové Parlamentu hlasovali, zveřejněné na internetových stránkách příslušné komory.²⁷ Tyto informace zájemcům také poskytnou pracovníci informačních center obou parlamentních komor.

30. Na základě návrhu skupiny nejméně pěti senátorů nebo výboru Senátu se Senát může usnést na konání veřejného slyšení Senátu. Veřejné slyšení Senátu je určeno k projednání určitých otázek v působnosti Senátu se znalci a jinými osobami, které mohou podat informace o projednávané otázce. Konání veřejného slyšení je oznámeno zveřejněním pozvánky v Senátu, popřípadě i prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Pozvaní účastníci mají právo vystoupit v rozpravě k projednávané otázce a podávat písemné návrhy a stanoviska k ní. Podrobný protokol o veřejném slyšení je zveřejňován. Výbor Senátu se rovněž může usnést, že se bude konat veřejné slyšení výboru a výše uvedená pravidla budou platit obdobně.²⁸ Pokud jde o Poslaneckou sněmovnu, úřady uvádějí, že i navzdory neexistenci odpovídajících pravidel pořádají v praxi výbory či podvýbory veřejné semináře s odborníky o záležitostech spadajících do oblasti navrhovaného právního předpisu.
31. Tým GET s potěšením zaznamenal, že Česká republika přijala v roce 2014 opatření pro zvýšení transparentnosti legislativního procesu a že do tohoto procesu reformy byly zapojeny i organizace občanské společnosti. Zákon nyní zejména stanoví, že (1) písemné záznamy z veřejných jednání výborů musejí být zveřejněné a musejí zahrnovat mimo jiné znění pozměňovacích návrhů, jakož i informace o jejich navrhovatelích, o průběhu rozprav a o tom, jak jednotliví členové hlasovali; (2) pozměňovací návrhy k návrhům zákonů představené výbory v průběhu druhého čtení v Poslanecké sněmovně musejí být odůvodněné expertním postavením výboru; (3) období mezi druhým a třetím čtením se prodlužuje na minimálně 14 dnů.²⁹ To znamená, že třetí čtení zákona probíhá na jiné schůzi Sněmovny, než proběhlo druhé čtení – během kterého jsou předkládány pozměňovací návrhy. Tato opatření jsou jednoznačně vítána, neboť umožňují veřejnosti vysledovat zpětně veškeré pozměňovací návrhy jednotlivých členů Parlamentu a sami členové Parlamentu mohou pozměňovací návrhy pečlivě prozkoumat. To znamená, že pozornost týmu GET přitáhly také některé zbývající oblasti vyvolávající obavy.
32. Za prvé, vzhledem k tomu, že časovým rámcem pro zveřejnění zápisů ze zasedání výborů jsou dva měsíce, zdá se, že takové záznamy – které obsahují podrobné informace o navrhovaných změnách k návrhům právních předpisů, jak je uvedeno výše – se často objevují na internetových stránkách Parlamentu až poté, co proběhlo druhé čtení v Poslanecké sněmovně, při němž jsou změny předkládány. To výrazně ovlivňuje transparentnost legislativního procesu. Kromě toho jsou schůze podvýborů zpravidla neveřejné a, v důsledku toho, nejsou zveřejňovány žádné písemné záznamy o těchto jednáních. Kvůli tomu veřejnost nemůže pozorně sledovat, jakým způsobem jsou na schůzích podvýborů jemné detaily návrhu právního předpisu utvářeny a měněny, a nemůže ani identifikovat, kteří členové Parlamentu – a případně jací hosté – se schůze zúčastnili a jakou roli hráli. Tým GET tak sdílí obavy vyjádřené některými účastníky dialogu ohledně tohoto stavu věcí, který znovu oslabuje účinnosti právních reforem popsaných výše.

26 §68 JŘ Poslanecké sněmovny; §95 JŘ Senátu. Viz www.psp.cz pro Poslaneckou sněmovnu a www.senat.cz pro Senát.

27 Viz §73 a násl. JŘ Poslanecké sněmovny; §71 a násl. JŘ Senátu.

28 Viz §144 a násl. JŘ Senátu.

29 Období je možné ale snížit na sedm dní. Před reformou byla minimální doba 48 hodin.

33. Druhá oblast, která ponechává prostor pro zlepšení, se vztahuje na kontakty členů Parlamentu se třetími stranami, jako jsou lobbisté. V současné době nejsou tyto kontakty zaznamenávány a vliv třetích stran na legislativní proces není v důvodových zprávách k návrhům zákonů odhalen. Organizace občanské společnosti, se kterými se tým během své návštěvy setkal, uvedly, že vztahy mezi členy Parlamentu a velkými podniky jsou úzké a tvrdily, že lobbování a zejména státní podniky obklopují šedé zóny. Vzhledem k tomu, že lobbování je zcela neregulované, navrhy, že transparentnost by mohla být významně zlepšena zavedením nástrojů, jako jsou otevřené deníky politiků, povinný rejstřík lobbistů – který by měl zahrnovat nejen odborné lobbisty, ale jakoukoli zájmovou skupinu – a/nebo „legislativní stopu“ – která by měla odhalit, kteří aktéři byli zapojeni do přípravy právních předpisů a jakým způsobem ovlivnili výsledek legislativního procesu.
34. V této souvislosti si tým GET se zájmem vyslechl, že navzdory několika neúspěšným pokusům v minulosti o regulaci lobbování a o zavedení povinnosti poslanců, aby zveřejňovali své kontakty se třetími stranami, byla nedávno zřízena pracovní skupina v rámci Úřadu vlády, která do konce roku 2016 zpracuje analýzu situace s ohledem na případné budoucí právní předpisy v této oblasti. Podle názoru týmu GET je třeba přijmout opatření pro zvýšení transparentnosti, aby veřejnost měla možnost zpětně vysledovat, či zájmy byly ve hře v procesu tvorby právních předpisů, a aby se omezilo riziko nepatřičného vlivu třetích stran na členy Parlamentu. Je jednoznačně žádoucí regulovat vztahy členů Parlamentu se třetími stranami, kontaktům s osobami nebo skupinami, které představují specifické nebo odvětvové zájmy, položit institucionální základ, například zavedením povinné registrace lobbistů, zavedením povinnosti členů Parlamentu, aby své vztahy se třetími stranami v souvislosti s návrhy právních předpisů zveřejňovali (jak je popsáno výše), zavedením pravidel chování pro dotyčné třetí strany – a pro členy Parlamentu tak, aby jim bylo poskytnuto metodické vedení, jak jednat se třetími stranami, které se snaží ovlivňovat jejich práci, a jak aktivně podporovat transparentnost v této oblasti. S ohledem na předcházející odstavce skupina **GRECO doporučuje (i) zajistit včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů a zvýšit transparentnost činnosti podvýborů, (ii) zavést pravidla pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a tak učinit vzájemná jednání více transparentní.**

Odměny a ekonomické výhody

35. V souladu s ustanovením zákona č. 236/1995 Sb.,³⁰ mají členové Parlamentu nárok na plat, úhradu nákladů, věcné dávky a odstupné.
36. Platy členů parlamentu jsou založeny na koeficientech, kterými se násobí platový základ, jenž v roce 2015 činil 56 814,75 Kč (přibližně 2 102 eur).³¹ Koeficient je pro členy parlamentu 1,08. Na tomto základě činila v roce 2015 hrubá měsíční mzda 61 359,93 Kč / cca 2 270 eur (pro běžného člena Parlamentu).³² Koeficient se zvyšuje pro předsedy a místopředsedy podvýborů, výborů, poslaneckých klubů a komor, předsedy komisí a

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

31 V roce 2015 byla platová základna pro členy Parlamentu 2,25 násobek průměrného nominálního příjmu fyzických osob v nepodnikatelské sféře, který byl dosažen po zveřejněných ročních údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok. Ta byla vyhlášena ve sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 31/2015 Sb. o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů představitelů podle zákona č. 236/1995 Sb.

32 Podle Českého statistického úřadu činila v roce 2014 průměrná hrubá měsíční mzda podle klasifikace CZ-NACE (která se používá u fyzických osob) 24 838 Kč / přibližně 919 eur, v nekomerční sféře pak 24 224 Kč / přibližně 896 eur. Viz <https://www.czso.cz/documents/10180/20552275/w-11002414q4p2b.pdf/27d41b7a-e666-4331-b5d3-df6074d91d10?version=1.1>.

delegací v mezinárodních organizacích. Nárůst se pohybuje v rozmezí 0,11–1,82 (pro předsedy komor).

37. Členům Parlamentu se poskytuje úhrada nákladů, a to zejména s ohledem na cestovní výdaje (paušální náhrada za vnitrostátní cesty), dočasné ubytování v sídle Parlamentu (pokud by člen Parlamentu nedal přednost zajištěnému ubytování) a na odbornou a administrativní práci (až do výše 25 % platové základny). Věcné dávky, které jsou poslancům k dispozici, mají formu ubytování v sídle Parlamentu, pokud v Praze nemají trvalý pobyt (pokud si nezvolí úhradu souvisejících nákladů), využívání jedné, přiměřeně vybavené kanceláře v jejich volebním kraji či okresu a preferenční zřízení telefonní linky. Rozpočet pro kancelář člena Parlamentu je hrazen z veřejných zdrojů.
38. Úřady uvádějí, že informace o odměnách a benefitech členů Parlamentu jsou veřejnosti k dispozici v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Dohled (např. nad účetními doklady předloženými členy Parlamentu kvůli úhradě prokázaných nákladů) zajišťuje v první řadě Kancelář Poslanecké sněmovny, resp. Kancelář Senátu. Kromě toho provádí Nejvyšší kontrolní úřad audit hospodaření s rozpočtovými prostředky určenými na platy, úhradu nákladů, věcné dávky a odstupné.³³
39. Každý poslanecký klub zřízený v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu, který se zpravidla skládá podle politických stran a politických hnutí, za něž členové Parlamentu ve volbách kandidovali, má právo 1) používat ke své činnosti místnosti v prostorách dané komory, včetně potřebných technických prostředků, a 2) na finanční příspěvky z rozpočtu příslušné komory na pokrytí nákladů na provoz – přesná částka závisí na počtu členů klubu.³⁴ Každý kalendářní rok přijímá komora soubor pravidel hospodaření. Poslanecký klub musí vést stanoveným způsobem evidenci o poskytnutých příspěvcích. Na vyžádání řídicího výboru / organizačního výboru musejí politické strany předložit své aktuální doklady a výpis z účtu.³⁵

Etické zásady a pravidla chování

40. Pro členy Parlamentu neexistuje žádný speciální kodex chování nebo etický kodex. Podle článku 26 Ústavy mají poslanci a senátoři plnit své povinnosti osobně v souladu se svým slibem³⁶ a nesmějí být vázáni pokyny jakékoli osoby. Úřady uvádějí, že v roce 2005 předseda Poslanecké sněmovny předložil návrh etického kodexu pro poslance, který byl podpořen pouze malým počtem poslanců. Další návrh kodexu byl navržen pracovní skupinou vlády v roce 2014. Podle úřadů jednání o zavedení takového kodexu probíhají. V rámci své kontroly na místě byl tým GET informován, že některé politické strany vytvořily etické kodexy.
41. Tým GET chce upozornit na podporu opakovaně vyjádřenou ve zprávách skupiny GRECO ve prospěch parlamentů s vlastním souborem společných norem a pokynů týkajících se etických zásad a chování, jež se od jeho členů očekává, a které jsou sestaveny s výrazným zapojením samotných členů parlamentu – v souladu s hlavní zásadou č. 15 Rezoluce (97) 24 Výboru ministrů Rady Evropy o dvaceti hlavních zásadách pro boj s korupcí. V této souvislosti upozorňujeme rovněž na Rezoluci 1214 (2000) Parlamentního

33 V souladu s Ústavou a zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

34 Pokud jde o Senát, od června 2015 činily finanční příspěvky 31 850 Kč / přibližně 1 178 eur na jeden politický klub a 6 615 Kč / přibližně 245 eur na jednoho člena. Pokud jde o Poslaneckou sněmovnu, v roce 2015 finanční příspěvky činily 24 500 Kč / přibližně 907 eur a jeden politický klub a 5 314 Kč / přibližně 197 eur na jednoho člena (v případě vládních stran) a 6 908 Kč / přibližně 256 eur (v případě opozičních stran).

35 Viz § 78 JŘ Poslanecké sněmovny; § 33 JŘ Senátu.

36 V souladu s článkem 23 odst. 3 Ústavy slib člena Parlamentu zní: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“

shromáždění Rady Evropy o úloze parlamentů v boji s korupcí, podle níž by parlamenty měly „vstoupit do svých vlastních řad názor, že poslanci mají povinnost nejen ctít literu zákona, ale také jít společnosti jako celku příkladem svou nezkorumpovatelností prostřednictvím zavedení a prosazování svých vlastních kodexů chování“.³⁷ Normy vytvořené politickými stranami, které byly zmiňované v průběhu rozhovorů, nemají v Parlamentu žádnou přímou legitimitu. Zkušenosti ukazují, že pouhý proces vypracování těchto norem zvyšuje povědomí členů Parlamentu o otázkách integrity, pomáhá jim proaktivně vystupovat v obtížných etických situacích a – v neposlední řadě – jim umožňuje demonstrovat široké veřejnosti svůj závazek. V důsledku toho tyto kodexy a pokyny mohou zvýšit důvěru veřejnosti v parlamentní instituce, neboť informují občany o chování, které by mohli od svých volených poslanců a senátorů očekávat. Tým GET si také přeje zdůraznit, že etické kodexy / kodexy chování nejsou určeny jako náhrada stávajících ústavních pravidel, právních předpisů či jiných forem regulace, ale spíše jako další rozvoj těchto ustanovení s cílem doplnit, objasnit a flexibilně poskytnout vodítko pro situace, které by mohly vyvolávat kontroverze a různé formy střetu zájmů. Kromě toho jsou tyto kodexy méně statické než právní předpisy a je třeba je rozvíjet v průběhu doby.

42. Navíc, vzhledem k tomu, že ne vše lze podchytit pomocí psaných pravidel, je nezbytné, aby členům Parlamentu byly poskytnuty další pokyny týkající se etických standardů a opatření v oblasti osvěty. To zahrnuje stanovení účinných kanálů pro diskusi a řešení problémů, které vzniknou z etických otázek, a to jak na individuální úrovni (např. poradenství na důvěrné bázi), tak na institucionální úrovni (např. školení, institucionální diskuse o integritě a etické otázky vztahující se k jednání členů Parlamentu atd.). Informace shromážděné týmem GET jasně naznačují, že kultura prevence a zamezení možného střetu zájmů není v českém Parlamentu plně zakořeněna. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem **skupina GRECO doporučuje (i) přijetí etického kodexu pro členy Parlamentu, který bude snadno dostupný veřejnosti a doplněn vysvětlivkami a/nebo praktickými pokyny, mimo jiné o střetu zájmů a souvisejících záležitostech (např. o darech a jiných výhodách, neslučitelnosti funkcí, doplňkových činnostech a finančních zájmech, situaci po skončení mandátu, kontaktech se třetími stranami, jako jsou lobbisté, požadavcích na oznámení atd.); (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jejich zavedení, jako například specializovaná školení, důvěrné poradenství a zvyšování povědomí – osvěta.**

Střet zájmů

43. § 3 zákona o střetu zájmů z roku 2006 obsahuje obecná pravidla týkající se střetu zájmů veřejných funkcionářů, včetně členů Parlamentu. Konkrétně „dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit“. V této souvislosti se osobním zájmem rozumí „takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu“.
44. Kromě toho členové Parlamentu (stejně jako ostatní veřejní funkcionáři) nesmějí ohrozit veřejný zájem tím, že využijí svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu; tím, že se budou odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo tím, že dají za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.

37 Odstavec 6b Rezoluce 1214 (2000) Viz <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16794&lang=en>.

45. Podle § 8 zákona o střetu zájmů jsou členové Parlamentu (stejně jako ostatní veřejní funkcionáři) povinni oznámit své osobní zájmy při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat. Jsou povinni oznámit jakýkoliv vztah související s projednávanou otázkou s poukázáním na veškerý osobní prospěch nebo újmu, které by mohli v důsledku získat nebo utrpět, musejí uvést, zda mají „jakýkoli jiný osobní zájem“ o projednávané problematice. Toto pravidlo se nevztahuje na „zřejmé výhody či zájmy“. Podle úřadů zahrnuje termín „jakékoliv jiné osobní zájmy“ výhody či jiný prospěch pro jiné osoby, než jsou veřejní funkcionáři / členové Parlamentu, pokud členové Parlamentu jednájí ve svém zájmu.³⁸ Osobní zájmy musejí být oznámené před zahájením projednávané problematiky, během projednávání a nejpozději před hlasováním. Každé oznámení se stává nedílnou součástí zápisu schůze. Podle úřadů se poslanci ohledně střetu zájmů a ohledně požadavku na oznámení mohou poradit s mandátovým a imunitním výborem, Parlamentním institutem a legislativním oddělením příslušné komory. Týmu GET nebyly poskytnuty žádné ukázky písemných pokynů nebo příklady případů z praxe, úřady se pouze odkazovaly na odborný výklad zákona o střetu zájmů.
46. Tým GET konstatuje, že organizace občanské společnosti opakovaně poukázaly na několik nedostatků současné úpravy o střetu zájmů. Definici střetu zájmů v § 3 zákona o střetu zájmů považují za nedostatečnou, protože se pouze odkazuje na poněkud vágní pojem „veřejný zájem“ a nejsou výslovně zahrnuty osobní zájmy jako takové, které mohou „ovlivnit“ nebo u kterých se může „zdát, že ovlivňují“ „nestranný a objektivní výkon jeho úředních povinností“, jak jsou definovány v Modelovém etickém kodexu veřejných činitelů, který vypracovala Rada Evropy.³⁹ Tým GET velmi vítá, že česká vláda zařadila novou definici střetu zájmů do novely zákona o střetu zájmů (nedávno byla předložena Parlamentu), která by byla více v souladu se standardy Rady Evropy.
47. Pokud jde o ustanovení o oznamování osobních zájmů podle § 8 zákona o střetu zájmů, má tým GET o jejich účinnosti v praxi jisté pochybnosti. Někteří funkcionáři, s nimiž byly vedeny rozhovory na toto téma, o žádných takových oznámeních podávaných členy Parlamentu nic nevěděli. Jiní uváděli případy, kdy členové Parlamentu prohlásili, že kvůli své funkci starostů by mohli být zvláště dotčeni některými návrhy zákonů, ale že se nejedná o případy zahrnující čistě „osobní“ zájmy. Podle organizací občanské společnosti, veřejnost o takových případech ví „velmi málo“.⁴⁰ Tým GET celkově nabyl dojem, že povědomí členů Parlamentu o střetu zájmů – a o povinnosti jej oznamovat – je poměrně nízké. Rovněž také zaznamenal, že regulační rámec neposkytuje žádná doporučení, jak se chovat v situacích, kdy by osobní zájem mohl vstoupit do hry, např. neúčastnit se diskuse, zdržet se hlasování atd.⁴¹ V tomto kontextu tým GET vyjadřuje znepokojení nad absencí společných pokynů ohledně přijatelného chování v Parlamentu a orgánu, který by poskytoval poradenství při praktickém uplatňování pravidel (např. na otázku, co představuje „zřejmý prospěch nebo zájem“, a proto není nutné jej oznamovat). Je proto velmi důležité, aby byla tato otázka konkrétně řešena v rámci přípravy etických kodexů

38 Úřady se v tomto ohledu odkazují na komentář k zákonu o střetu zájmů.

39 Viz článek 13 Modelového etického kodexu veřejných činitelů, dodatek k Doporučení č. R (2000) 10 Výboru ministrů členským státům.

40 Viz například publikace z roku 2014 „Analýza vymahatelnosti zákonných úprav střetu zájmů v České republice“ (http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_analyza_stret_zajmu_en.pdf) vypracovaná občanským sdružením Oživení (spolufinancované Evropskou unií a Visegrádským fondem). Jeden příklad uváděl příslušnou diskuzi na téma zákazu kouření na veřejných místech, v níž členové Parlamentu, jež jsou kuřáky, často tuto skutečnost zmiňovali. – Krátce po návštěvě na místě média informovala o případu člena Parlamentu zastávajícího úlohu zástupce v jedné z největších stavebních firem zapojených do několika velkých korupčních případů, který byl členem parlamentního výboru pro přípravu návrhů právních předpisů týkajících se odpovědnosti právnických osob. Mohlo by se zdát, že dotyčný člen Parlamentu výbor o svém postavení ve stavební firmě neinformoval.

41 Mohlo by se zdát, že možnost omezení hlasovacích práv v případech střetu zájmů byla v rozpravách zamítnuta, protože je v rozporu s Ústavou.

doporučených výše⁴² a aby byly přijaty vnitřní předpisy a pokyny pro členy Parlamentu ohledně střetu zájmů. V této souvislosti úřady uvádějí, že podle návrhu novely zákona o střetu zájmů bude Ministerstvo spravedlnosti budoucím koordinátorem právních předpisů týkajících se střetu zájmů a také orgánem odpovědným za dohled a podporu, např. poskytováním pokynů a metodiky.

Zákaz či omezení některých činností

Dary

48. Neexistuje žádný právně závazný zákaz nebo omezení týkající se přijímání darů členy Parlamentu kromě příslušných ustanovení trestního zákona o **úplatkářství**. Pokud jde o definici daru, úřady se odvolávají na obecná pravidla daná § 2055 Občanského zákoníku: „Darovací smlouvou dárce bezplatně převádí vlastnické právo k věci nebo se zavazuje obdarovanému věc bezplatně převést do vlastnictví a obdarovaný dar nebo nabídku přijímá.“
49. Členové Parlamentu (stejně jako ostatní veřejní funkcionáři) jsou povinni v rámci každoročního „oznámení o příjmech, darech a závazcích“ **podat prohlášení** o materiálních výhodách, včetně přijatých darů – viz níže.⁴³ Tým GET konstatuje, že tato prohlášení a oznámení se výslovně nevztahují na takové výhody, jako je pohoštění a pozvánky na různé druhy akcí. Tým má rovněž obavy z nedostatku pravidel a pokynů pro členy Parlamentu ohledně chování, které se od nich očekává při přijímání darů a jiných výhod. Zdá se, že členové Parlamentu si nejsou vždy plně vědomi problémů, které takové situace mohou vyvolat, pokud jde o vnější ovlivnění jejich parlamentní práce, možné střety zájmů a jejich vnímání veřejností. Během pohovorů na místě někteří účastníci dialogu uvedli příklad z nedávné doby, kdy několik členů Parlamentu pozvaných IT společností na golfový turnaj očividně výše uvedeným záležitostí nevěnovalo žádnou pozornost. V této souvislosti chce tým GET zdůraznit, že to, na čem záleží, není jen hodnota daru nebo pozvání, ale i identita/pozice osoby, která danou nabídku učinila, a souvislosti, ve kterých byla nabídka dána. Tým se domnívá, že by bylo užitečné, kdyby byla vypracována a členům Parlamentu i veřejnosti vysvětlena jasná hranice mezi přijatelnými a nepřijatelnými dary, výhodami a pohoštěním. V důsledku toho **skupina GRECO doporučuje přijetí vymahatelných pravidel pro členy Parlamentu regulujících dary a jiné výhody – včetně jiných bezúplatných plnění –, která budou snadno dostupná veřejnosti. Tato pravidla by měla zejména vymezit, jaké druhy darů a jiných výhod mohou být přijatelné, a definovat, jaké chování se od členů Parlamentu, kterým je taková výhoda poskytována nebo nabízena, očekává.**

Neslučitelnost funkcí a doplňkové činnosti, omezení po skončení mandátu

50. Článek 21 Ústavy stanoví, že „nikdo nemůže být současně členem obou komor Parlamentu“. V souladu s článkem 22 je mandát poslance nebo senátora neslučitelný s výkonem funkce prezidenta republiky, soudce nebo jiné funkce stanovené zákonem. V den, kdy člen Parlamentu nastoupí do neslučitelné funkce, jeho mandát jako člena Parlamentu zaniká. § 7 JŘ obou komor uvádí, že pokud člen Parlamentu začne vykonávat funkci, která je neslučitelná s výkonem jeho mandátu, oznámí to neprodleně předsedovi komory.
51. Podle § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů nesmí člen Parlamentu přijmout žádné jmenování nebo funkci ve státní správě, ať už v pracovním nebo ve služebním poměru, v nichž se rozhoduje na ministerstvu nebo na jiném správním úřadu, na státním

42 Viz výše v části „Etické zásady a pravidla chování“ (odstavec 42).

43 Viz níže „Oznámení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech“ (odstavec 64).

zastupitelství nebo soudu, v bezpečnostních sborech, ozbrojených silách, Nejvyšším kontrolním úřadu, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, státních фондах nebo v Kanceláři Veřejného ochránce práv.

52. Úřady uvádějí, že několik specifických právních předpisů uvádí další pozice neslučitelné s mandátem člena Parlamentu, jako je například členství v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, členství v Bankovní radě České národní banky nebo funkce finančního arbitra atd. Na druhou stranu mohou členové Parlamentu v zásadě provádět jakoukoliv činnost v soukromém sektoru. V této souvislosti je však třeba mít na paměti, že podle § 5 odst. 1 zákona o střetu zájmů členům Parlamentu, kteří zastupují stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má stát, jím ovládané právnické osoby, Česká národní banka, nebo všechny tyto osoby společně, podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna.
53. Podle § 9 zákona o střetu zájmů jsou členové Parlamentu (stejně jako ostatní veřejní funkcionáři) povinni předložit písemné „oznámení o činnostech“, pokud podnikají nebo provozují jinou samostatnou výdělečnou činnost. Musejí oznámit předmět, způsob a místo výkonu podnikání nebo této činnosti; zda jsou společníky nebo členy právnické osoby s uvedením jejího obchodního názvu a sídla; zda jsou statutárními orgány nebo členy statutárního orgánu, členy řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby s uvedením jejího obchodního názvu a sídla; zda vykonává činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.
54. Oznámení o činnostech se podávají každoročně, a to do 30. června následujícího kalendářního roku a nejpozději do 30 dní po skončení funkčního období na základě situace k poslednímu dni funkčního období. Pokud žádná z výše uvedených podmínek během kalendářního roku nenastane, může dotýčný veřejný funkcionář oznámit tuto skutečnost nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku. Oznámení o činnostech se předkládá příslušnému evidenčnímu orgánu, tj. v případě členů Parlamentu mandátovému a imunitnímu výboru příslušné komory. Struktura a formát formuláře oznámení jsou specifikovány vyhláškou Ministerstva spravedlnosti. Musejí být uvedené takové informace, jako je firma/název, adresa/umístění a identifikační číslo právnické osoby, v rámci které člen Parlamentu podniká, nebo která je jeho zaměstnavatelem.
55. Úřady uvádějí, že v praxi členové Parlamentu vykonávají takové funkce či činnosti, jako jsou člen vlády, člen obecních a krajských rad, hejtmán (nebo zástupce) kraje, starosta (nebo zástupce), krajský/ obecní zastupitel nebo advokát, lékař, člen dozorcí a správní rady, člen správní rady pojišťovny, konzultant atd.
56. Podle názoru týmu GET si režim různých oznámení podle zákona o střetu zájmů, včetně oznámení o činnostech, vyžaduje v několika ohledech přijetí změn. Doporučení v tomto smyslu je uvedeno níže.⁴⁴ Mimo to má tým GET určité výhrady ohledně skutečnosti, že členové Parlamentu mohou vedle svého mandátu být – a často jsou – členy vlády a mohou vykonávat politické funkce na úrovni místní samosprávy. Tým GET také zaslechl některé kritické ohlasy k podobnému kombinování funkcí a otázkám, které z toho vyplývají, pokud jde o výkon funkce dotčených členů Parlamentu,⁴⁵ silné napojení jednotlivých zákonodárců na regionální politiku⁴⁶ a dělbu moci ve státě. Tým GET tyto obavy sdílí a vyzývá úřady k zamyšlení se nad možností rozšířit neslučitelnost funkcí

44 Viz níže „Oznámení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech“ (odstavec 70).

45 Podle výše uvedené publikace z roku 2014 „[Analýza vymahatelnosti zákonných úprav střetu zájmů v České republice](#)“ občanského sdružení Oživení „z řady statistik zveřejněných médií či nevládními organizacemi vyplývá, že účast ministrů jako poslanců na schůzích Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR je mnohem nižší než ostatních poslanců a výkon jejich poslaneckého mandátu je tím pádem omezen“.

46 Viz například publikace [Posouzení národní integrity v České republice od organizace Transparency International, 2011](#), podle které takové – celkem běžné – kombinace „mají významný dopad na rozpravu o celostátních problémech, které jsou následně marginalizovány“.

členů Parlamentu tak, aby zahrnovala jakoukoli funkci ve výkonné moci, jako je tomu v mnoha jiných evropských zemích.⁴⁷

57. Žádná pravidla nebo opatření nezakazují ani neomezují možnost zaměstnání členů Parlamentu nebo jejich zapojení do jiných placených nebo neplacených činností po ukončení jejich funkčního období. Omezení daná § 6 zákonem o střetu zájmů se nevztahují na členy Parlamentu. Ačkoli tým GET nebyl upozorněn na příklady případů, kdy by člen Parlamentu zneužil pravomoc, aby zvýhodnil určitou společnost s cílem se zalíbit, a získat tak budoucí zaměstnání, je přesvědčen, že v zájmu ochrany veřejného zájmu by zavedení opatření, jako je například "čas na vychladnutí" v přiměřené délce, bylo oprávněné. Proto jsou úřady tímto vyzvány, aby posoudily možná zranitelná místa vyplývající z chybějících předpisů ohledně zaměstnávání bývalých veřejných funkcionářů firmami, s nimiž tito byli v době své funkce ve styku, a aby zvážily přijetí vhodných a účinných opatření ke snížení příležitostí členů Parlamentu vyvíjet nepatřičný vliv nebo používat informace získané během působení v úřadu.

Finanční zájmy, smlouvy s orgány státní správy, zneužívání veřejných prostředků

58. Neexistuje žádný zákaz nebo omezení ohledně finančních zájmů členů Parlamentu – členové Parlamentu ale musejí poskytovat informace o svých obchodních aktivitách v rámci výročních oznámení (viz níže) – nebo při uzavírání smluv s orgány veřejné správy. Členové Parlamentu jsou tak omezeni pouze obecným zákazem upřednostňovat své soukromé zájmy nad veřejným zájmem. Kromě toho jsou v této souvislosti plně platné obecné právní předpisy o veřejných zakázkách. Navíc neexistují žádná zvláštní pravidla pro zneužívání veřejných prostředků ze strany členů Parlamentu. Pro členy Parlamentu platí obecná ustanovení trestního zákoníku (dále jen TZ) o hospodářských trestných činech, jako je krádež, podvod a zpronevěra.
59. Tým GET konstatuje, že řada národních i mezinárodních zpráv, včetně zpráv vypracovaných EU a několika nevládními organizacemi, uvádí přetrvávající problémy spojené se zneužíváním veřejných prostředků, nakládáním s finančními prostředky z EU, a to zejména při zadávání veřejných zakázek a dalších interakcích mezi soukromým a veřejným sektorem.⁴⁸ Současná vláda prohlašuje, že boj s korupcí patří mezi její priority a zapojila se do programu reform, který zahrnuje také několik opatření pro zlepšení nakládání s finančními prostředky z EU a zadávání veřejných zakázek.⁴⁹ Kromě toho čeká na schválení Parlamentem návrh novely zákona mající za cíl rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu – např. s ohledem na kontrolu využívání finančních prostředků státního rozpočtu v obcích a státních podnicích. Taková opatření, která rovněž byla prosazována i několika nevládními organizacemi,⁵⁰ lze pouze podpořit.

Zneužití důvěrných informací, kontakty se třetími stranami

60. Úřady odkazují na výše uvedené pravidlo podle § 3 odst. 2 zákona o střetu zájmů, podle něhož členové Parlamentu (stejně jako ostatní veřejní funkcionáři), nesmějí ohrozit veřejný zájem tím, že „využijí svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při

47 Jako další možné řešení bylo navrženo zavedení „klouzavého mandátu“, ve kterém by výkon funkce člena Parlamentu byl po dobu jeho působení na ministerském postu pozastaven a jeho místo by převzal náhradník z kandidátní listiny.

48 Viz např. [EU Anti-Corruption Report of February 2014](#) (Zpráva o boji s korupcí v EU, únor 2014); [2014 country report on the Czech Republic by Bertelsmann Stiftung](#) (Národní zpráva o České republice, 2014, Bertelsmann Stiftung); studie [Freedom House study „Nations in Transit 2015 – Czech Republic“](#); [Posouzení národního systému integrity v České republice, 2011, Transparency International](#).

49 Viz např. [Národní program reform České republiky pro rok 2015](#).

50 Viz například platforma nevládní organizace „Rekonstrukce státu“ (<http://www.rekonstrukcestatu.cz/en>), která se týká některých dalších návrhů reformy, jako je například zvýšení transparentnosti při jmenování do představenstev státních firem.

výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu". Uvádějí, že porušení tohoto ustanovení je sankcionováno jako přestupek nebo trestný čin, v závislosti na případu, nebo případně je vypořádáno v rámci disciplinárního řízení před mandátovým a imunitním výborem příslušné parlamentní komory.

61. Pokud jde o kontakty členů Parlamentu se třetími stranami, které by se mohly pokusit ovlivnit jejich rozhodování, neexistují žádné konkrétní zákazy nebo omezení nebo transparentní předpisy. Členové Parlamentu mohou v rámci své politické práce navázat libovolně kontakt, s kýmkoli chtějí, a to včetně lobbistů, zájmových skupin, nevládních organizací, odborů, sdružení zaměstnavatelů nebo jiných organizací. Jediným omezením, které úřady uvádějí, je v této souvislosti ústavní princip volného mandátu. Neplatné by především byly veškeré dohody mezi členy Parlamentu a třetími stranami, které omezují volný mandát. V této souvislosti tým GET odkazuje na výše učiněné doporučení ohledně působení členů Parlamentu s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivnit parlamentní proces.⁵¹

Oznámení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech

62. Mimo výše zmiňovaných „oznámení o osobním zájmu“ a „oznámení o činnostech“ musejí členové Parlamentu (stejně jako ostatní veřejní funkcionáři) na základě § 10 a § 11 zákona o střetu zájmů každoročně předložit (do 30. června každého následujícího kalendářního roku) a do 30 dní od skončení funkčního období v úřadu „oznámení o majetku“ a „oznámení o příjmech, darech a závazcích“ příslušnému evidenčnímu orgánu, v případě členů Parlamentu to je mandátový a imunitní výbor příslušné komory.⁵² Struktura a formát formuláře oznámení jsou specifikovány vyhláškou Ministerstvo spravedlnosti.

63. V oznámení o majetku jsou členové Parlamentu (stejně jako ostatní veřejní funkcionáři) povinni oznámit, zda během svého funkčního období ve svém úřadu nabyli:

- vlastnická nebo jiná věcná práva k nemovitostem, včetně ceny nemovitosti nebo ceny jiného věcného práva, za níž nemovitost nebo právo nabyt, a způsobu jejich nabytí,
- vlastnická práva k věcem movitým, jiná práva nebo jiné majetkové hodnoty, včetně způsobu nabytí věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, pokud souhrnná cena věcí, práv nebo jiných majetkových hodnot, nabytých v průběhu kalendářního roku přesáhla částku 500 000 Kč / přibližně 18 500 eur; do tohoto souhrnu se nezapočítávají věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž cena je nižší než 25 000 Kč / 925 eur,
- cenné papíry nebo práva s nimi spojená podle zvláštních právních předpisů, pokud celková výše kupní ceny cenných papírů od jednoho emitenta nebo práv s nimi spojených v době nabytí přesahuje částku 50 000 Kč / přibližně 1 850 eur anebo částku 100 000 Kč / přibližně 3 700 eur v případě více emitentů,
- podíly v dalších obchodních společnostech, pokud hodnota tohoto podílu přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč, jde-li o podíly u více obchodních společností.

Musí být uveden druh majetku, typ vlastnictví, výše a způsob jeho nabytí, druh nakoupených cenných papírů, jejich množství a jejich emitent a firma/název a identifikační číslo společnosti, v nichž jsou ostatní akcie, stejně jako množství akcií.

64. V oznámení o příjmech, darech a závazcích musejí veřejní funkcionáři oznámit, zda:

51 Viz výše v části „Transparentnost legislativního procesu“ (odstavec 34).

52 Pokud žádná z výše uvedených podmínek (např. nabytí majetku atd.) během kalendářního roku nenastane, musí dotyčný veřejný funkcionář oznámit tuto skutečnost nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku.

- během výkonu funkce získali jakékoliv příjmy nebo jiné majetkové výhody, pokud souhrnná výše přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč / přibližně 3 700 eur (do tohoto souhrnu se nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč / přibližně 370 eur); pojem „příjem nebo jiné majetkové výhody“ zahrnuje zejména dary (s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku), odměny, příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v podnikajících právnických osobách; nezahrnuje plat, odměnu nebo další náležitosti, na které mají veřejní funkcionáři nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů,

- má nesplacené finanční závazky, zejména půjčky, úvěry, nájemné, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky, pokud souhrnná výše závazků přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za něž se oznámení podává, částku 100 000 Kč / přibližně 3 700 eur.

Musí být uvedena výše, druh a zdroj příjmu, jakož i výše a druh závazků a jméno věřitele.

65. Ve výše uvedených oznámeních nejsou členové Parlamentu povinni uvádět informace o svých rodinných příslušnících. Na druhou stranu musejí poskytnout relevantní informace bez ohledu na povahu vlastnických titulů, včetně například majetku nabytého prostřednictvím výhradního vlastnictví nebo sdíleného spoluvlastnictví, jakož i společného jmění manželů.
66. Informace obsažené v oznámeních veřejných funkcionářů o majetku, v oznámeních o příjmech, darech a závazcích a oznámeních o činnostech jsou uchovávané v „registru oznámení“, který spravuje příslušný evidenční orgán,⁵³ tedy v případě členů Parlamentu mandátový a imunitní výbor z příslušné komory. Registrované údaje jsou uloženy po dobu pěti let. Informace archivované v registru mohou být použity a dále zpracovávány za účelem stanovení možného střetu zájmů pouze pro veřejné funkcionáře. Každý má právo na základě písemné žádosti bezplatně nahlížet do registru a pořizovat si z něj opisy a výpisy. Osobám, které mají zájem o vyhledávání v registru v elektronické podobě, je přiděleno uživatelské jméno a heslo. Během rozhovorů funkcionáři týmu GET uvedli, že za normálních okolností využilo tento postup pro vyhledání informací poskytnutých členy Parlamentu méně než 20 osob (včetně médií) za rok. Každý má právo písemně sdělit evidenčnímu orgánu skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v registru; evidenční orgán do 30 dnů oznámí tomu, kdo sdělení podal, jak bylo s jeho sdělením naloženo.
67. Tým GET v zásadě uznává poměrně komplexní a detailní požadavky na oznamování informací podle zákona o střetu zájmů. S vědomím výše uvedeného vláda uznala některé nedostatky ve stávajících právních předpisech, které zohlednila ve své navrhované novele zákona o střetu zájmů a které se týkají režimu pro podávání oznámení členy Parlamentu a dalšími funkcionáři. Návrh se mimo jiné snaží rozšířit kategorie funkcionářů, na které by se vztahovala povinnost předkládat na začátku jejich funkčního období oznámení, zavést elektronický systém oznamování a jednotný registr pro všechny dotčené funkcionáře (s výjimkou soudců)⁵⁴ – který by měl být veden Ministerstvem spravedlnosti – a zlepšit veřejnou dostupnost oznámení politických funkcionářů, jakož i zavést více odstupňované sankce, včetně minimálních sankcí v případě porušení zákona.
68. Tým GET vítá současnou reformní iniciativu, která přijímá kritiku stávající situace, již vyjádřily mimo jiné různé organizace občanské společnosti. Ty například upozornily na skutečnost, že funkcionáři nemusejí podávat zprávy o svých financích na začátku svého

53 Viz §13 zákona o střetu zájmů.

54 Návrhy změn zákona o střetu zájmů předpokládají zvláštní registr pro soudce, který bude veden Nejvyšším soudem.

funkčního období, což ztěžuje možnost stanovit povahu majetku funkcionářů a zda se majetek v průběhu jejich funkčního období neúměrně navýšil. Také poznamenaly, že formuláře oznamování byly obecně vyplňovány ručně, takže je obtížné je zkontrolovat, že tyto poskytnuté informace měly tendenci být obecné a postrádaly detaily, že přístup k oznámením – od roku 2011 zveřejňovaných on-line – zůstal komplikovaný, protože bylo nutné časově omezené heslo vydané příslušným evidenčním orgánem, že informace byly zveřejněny v nevhodném formátu a že registry nebyly uživatelsky přívětivé. Po návštěvě na místě tým GET nabyl jasný dojem, že z těchto důvodů je režim oznamování v praxi zcela neúčinný a neumožňuje smysluplnou veřejnou kontrolu. Tým GET chce zdůraznit, jak je důležité, aby zainteresovaná veřejnost měla možnost snadného a – bezplatného – přístupu k dostupným informacím, které musejí být zveřejněné v odpovídajícím formátu, krátce po jejich předložení členy Parlamentu (a ostatními funkcionáři) a po delší dobu, aby se usnadnilo srovnání v čase.

69. Kromě výše uvedených nedostatků, které úřady plánují v tomto reformním procesu napravit, identifikoval tým GET některé další podrobnosti o aktuálním režimu oznamování, které ponechávají prostor pro zlepšení. Konkrétně, pokud jde o oznámení o příjmech, darech a závazcích, není ze zákona jasné, zda mají být oznámené pouze hmotné předměty nebo zda je pojem „příjem nebo jiná majetková výhoda“ dostatečně široký, aby zahrnoval také věcné benefity, jako je pohoštění, cestování a ubytování zdarma poskytované třetími stranami nebo pozvání na kulturní či sportovní akce. Tým GET chce zdůraznit, jak je důležité, aby tyto výhody byly také zveřejňované, a to vzhledem k významné hodnotě a přitažlivosti, kterou mohou mít pro členy Parlamentu, a vlivu, který v důsledku těchto služeb a laskavostí může být potenciálně vyvíjen na členy Parlamentu. Úřady uvádějí, že věcné benefity jsou zahrnuty ve stávajících platných právních předpisech. Po návštěvě na místě však tým GET nabyl dojmu, že mezi členy Parlamentu nepanuje jasné porozumění a povědomí ohledně takového výkladu zákona. Domnívá se, že případné pochybnosti v této důležité oblasti je třeba odstranit pomocí jasných a srozumitelných pokynů.
70. A nakonec tým GET poznamenává, že nejsou poskytovány žádné informace s ohledem na manžela/manželku (s výjimkou společného jmění) nebo na závislé rodinné příslušníky. To může bránit identifikaci střetu zájmů a nese určité riziko, že stávající pravidla transparentnosti mohou být obcházena převodem majetku na takové osoby. V této souvislosti si je tým GET plně vědom souvisejících problémů, které mohou vzniknout ve vztahu k obavám o soukromí rodinných příslušníků, ale zastává názor, že rozumný kompromis lze najít v požadavku, aby členové Parlamentu poskytovali informace o významném majetku, příjmech a závazcích manžela/manželky a závislých rodinných příslušníků, s tím, že tyto informace nemusí být nutně zveřejněny. Vzhledem k výše uvedenému **skupina GRECO doporučuje (i) zavést povinnost pro členy Parlamentu předkládat oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích na počátku svého mandátu, zavést elektronický systém pro podávání a zveřejňování oznámení, který by zvýšil dostupnost oznámení na internetu; (ii) jednoznačně stanovit, že oznámení musí rovněž zahrnovat věcné benefity poskytované členům Parlamentu; a (iii) zvážit rozšíření rozsahu oznámení tak, aby rovněž obsahovala informace o manželovi/manželce a závislých rodinných příslušnících (přičemž se rozumí, že takové informace by nemusely být nutně zveřejněny).**

Disciplinární odpovědnost členů Parlamentu

71. Pokud je poslanec nebo senátor zvolen nebo jmenován do veřejné funkce neslučitelné s výkonem mandátu člena Parlamentu podle Ústavy nebo příslušného právního předpisu, mandát poslance nebo senátora zaniká *ipso facto*, tedy ve stejném okamžiku, kdy nabývá platnosti jmenování do nové funkce. V posledních letech se tak stalo v několika takových případech, např. když poslanci nebo senátoři byli zvoleni do druhé komory nebo do Evropského parlamentu nebo se stali soudci Ústavního soudu.

72. Pokud se člen Parlamentu dopustí správního deliktu, může být prošetřován v běžných správních řízeních (tj. před policejním orgánem, přestupkovou komisí nebo v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu).⁵⁵ Dotyčný člen Parlamentu však může požádat, aby byl přestupek namísto toho prošetřen příslušnou komorou v rámci disciplinárního řízení.
73. Co se týče požadavků na oznamování podle zákona o střetu zájmů, členům Parlamentu (stejně jako ostatním veřejným funkcionářům), kteří se dopustili jednoho z následujících přečinů, může být uložena pokuta až do výše 50 000 Kč / přibližně 1 850 eur:⁵⁶
- nepodání oznámení o osobním zájmu podle § 8 zákona o střetu zájmů;
 - nedodržení lhůty k podání oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích podle § 9 až § 12 a jejich nepodání ani v dodatečné lhůtě;
 - uvedení zjevně nepřesných, neúplných nebo nepravdivých údajů ve výše uvedených oznámeních;
 - vykonávání funkce nebo činnosti, kterou zákon o střetu zájmů stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře.

Takové přečiny jsou posuzovány zvláštní komisí obce, ve které má dotyčný veřejný funkcionář trvalé bydliště (nebo obecním úřadem anebo v malých obcích samotným starostou). Postup se řídí zákonem o přestupcích.

74. Přezkoumání přesnosti informací obsažených ve výše uvedených oznámeních je ponecháno především na veřejnosti. Jak již bylo zmíněno výše, každý občan má právo vyhledávat v registru oznámení, a pokud se domnívá, že data jsou zjevně nepřesná nebo neúplná, může podat návrh na zahájení správního přestupkového řízení proti odpovědnému veřejnému funkcionáři. Zákon o střetu zájmů nestanoví evidenčnímu úřadu povinnost ověřovat správnost či hodnověrnost informací obsažených v předložených oznámeních. Evidenční úřad, tedy v případě členů Parlamentu mandátový a imunitní výbor dané komory, tak pouze kontroluje úplnost předložených formulářů. Podle § 14 odst. 2 zákona o střetu zájmů evidenční orgán kontroluje, zda jsou všechny údaje v oznámeních uvedeny v souladu s ustanoveními zákona o střetu zájmů, a v případě potřeby požaduje, aby byly dodány další podrobnosti. Pokud se z veřejně dostupných informací dozví o chování veřejného funkcionáře, které nese znaky přestupku, musí o tom okamžitě uvědomit příslušný orgán státní správy.⁵⁷
75. Podle § 13 JŘ Poslanecké sněmovny disciplinární řízení (1) se zavede proti poslanci, který se svým projevem učiněným ve Sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech dopustí jednání, pro které by mohl být jinak trestně stíhán; (2) lze zavést proti poslanci, který svým projevem učiněným ve Sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech urazí poslance, senátora, ústavního soudce nebo jinou osobu, která má oprávnění zúčastnit se schůze Sněmovny a jejích orgánů ze zákona; (3) se zavede také proti poslanci, který se dopustí přestupku a požádá orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení. Mandátový a imunitní výbor zahájí disciplinární řízení o disciplinárním provinění uvedeném v odstavci (1) na návrh předsedy Sněmovny nebo z vlastního podnětu, o disciplinárním provinění uvedeném v odstavci (2) na návrh uraženého a o přestupku podle odstavce (3) na základě postoupení věci příslušným orgánem podle zvláštního právního předpisu.
76. Výbor po dokončení svého šetření rozhodne o uložení disciplinárního opatření nebo o přerušení disciplinárního řízení. Poslanec vinen disciplinárním proviněním uvedeným výše

55 Od roku 2002, kdy vstoupily v platnost novely zákona o přestupcích.

56 Viz §23 a násl. zákona o střetu zájmů.

57 § 13 odst. 7 zákona o střetu zájmů.

v odstavcích (1) a (2) může mít nařízeno, aby se za své prohlášení ve stanovené lhůtě omluvil nebo aby zaplatil pokutu v úhrnné výši až do jeho měsíčního platu. Za jakýkoli přestupek uvedený výše v odstavci (3) může být poslanec sankcionován v souladu se zvláštním právním předpisem; a sice podle zákona o přestupcích nebo podle jiných příslušných právních předpisů může být poslanci za takovýto přestupek uložena důtka nebo pokuta až do výše stanovené pro správní delikty podle příslušných právních předpisů. Jakékoli disciplinární opatření vůči poslanci lze uložit pouze nejpozději jeden rok od doby, kdy k disciplinárnímu provinění či porušení právního předpisu došlo. Dotyčný poslanec má právo disciplinární rozhodnutí napadnout a podat proti němu u Poslanecké sněmovny protest, a to ve lhůtě 15 dnů od doručení takového rozhodnutí v písemné formě.⁵⁸ Podobná pravidla o disciplinárních řízeních proti senátorům jsou uvedena v §§ 14 až 19 JŘ Senátu.

77. Pokud jde o statistické údaje o nedávných disciplinárních řízeních a opatřeních proti členům Parlamentu, úřady uvádějí, že během aktuálního (sedmého) funkčního období Poslanecké sněmovny zde bylo pět hlášení o urážlivém projevu poslanců podle § 13 odst. 2 JŘ; v jednom z těchto případů bylo zahájeno řízení a byla uložena veřejná omluva. Proběhlo také jedno disciplinární řízení v případě senátora za urážlivé výroky, které bylo později pozastaveno. Kromě toho Mandátový a imunitní výbor Senátu uložil jednomu senátorovi pokutu ve výši 20 000 Kč / přibližně 740 eur. Senát pokutu potvrdil, dotyčný senátor podal k příslušnému krajskému soudu (tj. správní soud prvního stupně) odvolání a zároveň podal ústavní stížnost a nedávno byl případ předložen k Nejvyššímu správnímu soudu. Pokud se jedná o porušení požadavků na oznamování, úřady uvádějí, že během současného funkčního období Poslanecké sněmovny bylo podáno pět stížností podle § 13 odst. 7 zákona o střetu zájmů, které se týkaly nedodržení termínu pro podání oznámení (oznámení bylo následně předloženo ve lhůtě stanovené mandátovým a imunitním výborem) a obsahu oznámení (stížnosti nebyly považovány za přiměřené a těm, kteří je předložili, bylo doporučeno, aby je předložili příslušnému orgánu podle zákona o přestupcích). Navíc, v roce 2013 jeden senátor nepředložil povinné oznámení včas při odchodu z funkce. A nakonec úřady uvádějí informace poskytnuté nevládní organizací Oživení, podle kterých v roce 2012 tři senátoři nepředložili kompletní formuláře oznámení. V jednom z těchto případů byla udělena pokuta ve výši 2 000 Kč / přibližně 74 eur, v dalších dvou případech byla oznámení dána do pořádku v průběhu disciplinárních řízení.
78. Týmu GET je zřejmé, že v současné době neexistuje žádná smysluplná kontrola, zda členové Parlamentu dodržují požadavky na různá oznámení podle zákona o střetu zájmů. Jak již bylo uvedeno výše, zákon nevyžaduje, aby evidenční orgán – tedy v případě členů Parlamentu mandátový a imunitní výbor příslušné komory – ověřoval správnost informací obsažených v předkládaných oznámeních, ale pouze kontroluje, zda je předkládaný formulář kompletní. Někteří účastníci dialogu s týmem GET tvrdili, že ani tato velmi omezená úloha není v praxi uspokojivě prováděna. Zákon o střetu zájmů je ve své současné podobě tedy bezzubý a absence jakýchkoli podstatných kontrol má sklon podřývat celý smysl systému oznamování (tím spíše, že kontrole ze strany veřejnosti stejně brání těžkopádné postupy pro získání přístupu k oznámením). Skupina GRECO opakovaně konstatovala, že je zásadní, aby byl zaveden dohledový mechanismus s dostatečnou mírou nezávislosti, který by disponoval jasným mandátem a odpovídajícími pravomocemi pro hloubkovou kontrolu a ověřování informací uvedených v obdrženích oznámeních a pravomocemi pro prošetřování porušení pravidel, a to i *ex officio* – což by mimo jiné znamenalo zajištění jeho přístupu ke všem relevantním státním databázím – a pravomocí zahájit řízení proti členům Parlamentu. Lze pochybovat o tom, zda je přidělení takových úkolů v oblasti dohledu parlamentním výborům – tj. samotným politikům – ideálním řešením. Pro veřejnost by bylo mnohem přesvědčivější, pokud by stížnosti proti členům Parlamentu nebyly prošetřovány jinými členy Parlamentu, ale nezávislým

58 Viz § 14 až § 18 JŘ Poslanecké sněmovny.

orgánem. I když je to nakonec na orgánech samotných, aby rozhodly, který úřad by měl být těmito úkoly pověřen, je jasné, že zdroje takového úřadu by bylo nutné uvést do souladu s těmito zvýšenými odpovědnostmi – v současné době se zdá, že neexistují žádní zvláštní specializovaní pracovníci.⁵⁹ Kromě toho musí mít kontrolní orgán umožněn přístup k relevantním informacím, které jsou v držení jiných orgánů, jako jsou daňové úřady, evidenční úřady vlastnictví apod. Tým GET konstatuje, že návrh novely zákona o střetu zájmů, která v současné době čeká na schválení Parlamentem, předpokládá jednotný evidenční orgán – Ministerstvo spravedlnosti –, který by získal pravomoc pro porovnávání informací obsažených v různých oznámeních s údaji z jiných informačních systémů (jako je například základní registr obyvatel, katastr nemovitostí a v případě potřeby také ze základního rejstříku právnických osob, obchodního rejstříku atd.). S přihlédnutím k výše uvedenému, tým GET je pevně přesvědčen, že prioritně je třeba udělat ještě mnohem více, aby byl zajištěn proaktivní a věcný dohled, který by zažehnal výše uvedené obavy, a že současný reformní proces poskytuje dobrou příležitost přijmout vhodné opatření.

79. Kromě toho je nezbytné, aby se na porušení pravidel vztahovaly účinné, přiměřené a odrazující sankce. Někteří z účastníků dialogu s týmem GET zastávali názor, že by bylo vhodnější přesněji definovat odstupňování sankcí úměrně závažnosti provinění. Vláda zjevně tento názor sdílí a zařadila takový přístup do návrhu novely zákona o střetu zájmů, stejně jako zavedení minimálních sankcí, což je jen vítáno. Úřady mohou také zvážit zvýšení úrovně maximálních sankcí, včetně takových provinění, jako je předkládání nepravdivých informací. Lze pochybovat, zda je možné současné maximální pokuty – přibližně 1 850 eur ve správním řízení nebo v částce rovnající se měsíčnímu platu člena Parlamentu v disciplinárním řízení – považovat za účinný odstrašující prostředek. Kromě toho se tým GET domnívá, že zveřejnění uložených sankcí by výrazně přispělo k větší efektivitě a důvěryhodnosti systému. Tým GET by také dal přednost tomu, aby pravomoc ukládat správní sankce byla udělena samotnému dohledovému orgánu. V současné době je pravomoc v rukou zvláštních komisí na komunální úrovni (zatímco disciplinární řízení jsou v pravomoci parlamentních výborů). Mohlo by se zdát, že tento sankční systém je neefektivní a jen zřídka uplatňován v praxi.⁶⁰ Jak se tým GET dozvěděl přímo na místě, příslušné komise ani systematicky nepřijímají oznámení členů Parlamentu (mají k nim prostě přístup jako každý jiný občan prostřednictvím on-line evidenčního systému) a nepodávají zpětně zprávy parlamentním výborům o případech, které jim přísluší. Z tohoto důvodu by přinejmenším měla být posílena spolupráce mezi dohledovým orgánem / evidenčním úřadem a místními komisemi, tato spolupráce by měla být institucionální povahy, např. stanovena v memorandu o porozumění. A nakonec, tým GET chce zdůraznit, že účinný dohled a vynucování dodržování pravidel je třeba vztáhnout na všechny různé typy oznámení podle zákona o střetu zájmů, tedy oznámení o činnostech, oznámení o majetku, oznámení o příjmech, darech a závazcích a také oznámení o osobním zájmu podle § 8 zákona o střetu zájmů. Jak bylo popsáno výše, tento nástroj se v praxi používá jen zřídka a nebyly hlášeny žádné případy, u nichž by nesplnění této povinnosti bylo sankcionováno. Řádný dohled je jednoznačně zapotřebí, aby toto uspořádání v praxi fungovalo a aby se zabránilo nepřiměřeným střetům zájmů v Parlamentu. V důsledku toho **skupina GRECO doporučuje zásadně posílit dohled a vynucování dodržování různých požadavků na oznámení u členů Parlamentu podle zákona o střetu zájmů, a to zejména tím, že nezávislý dohledový mechanismus získá jasný mandát, pravomoci a odpovídající zdroje, aby byl s to zajistit detailní prověření předložených oznámení, prošetření nesrovnalostí a**

59 Úřady uvádějí, že v Senátu je pouze jedna sekretářka zodpovědná za nakládání s oznámeními od senátorů, a to za pomoci jednoho zaměstnance z IT oddělení. Co se týče Poslanecké sněmovny, poskytují podporu Mandátovému a imunitnímu výboru dvě sekretářky, pokud jde o disciplinární řízení; kromě toho, stanoviska si lze vyžádat od legislativního oddělení nebo od Parlamentního institutu a IT podporu zajišťuje oddělení ITC.

60 Viz např. výše uvedená publikace z roku 2014 „[Analýza vymahatelnosti zákonných úprav střetu zájmů v České republice](#)“ občanského sdružení Oživení.

aby mohl zahájit řízení a uložení účinných, přiměřených a odrazujících sankcí v případě porušení pravidel. Bylo by rovněž velmi žádoucí, aby tyto sankce uložené členům Parlamentu byly zveřejněny.

80. Kromě disciplinárních řízení může být sankce uložena členovi Parlamentu ve formě pořádkového opatření, a to v případě nevhodného chování v komoře. Předsedající osoba může vydat členovi Parlamentu varování a v případě opakovaného nevhodného chování člena Parlamentu může být nařízeno, aby tento člen Parlamentu komoru opustil na dobu nepřesahující konec jednacího dne. Členovi Parlamentu však musí být umožněno účastnit se hlasování.
81. Členové Parlamentu mohou být v zásadě předmětem trestního řízení a sankcí, pokud se dopustí trestných činů, jako jsou krádež, podvod, zpronevěra, úplatkářství, nepřímé úplatkářství nebo zneužití pravomoci úřední osoby. Úřady uvádějí, že během současného funkčního období Poslanecké sněmovny probíhala trestní řízení proti dvěma poslancům za zneužití pravomoci úřední osoby, porušování předpisů o pravidlech hospodářské soutěže a porušení povinností při správě cizího majetku. V jednom z těchto případů byl poslanec nakonec zproštěn viny, v druhém případě nebylo dosud rozhodnuto. V této souvislosti je třeba poznamenat, že členové parlamentu nyní požívají poslanecké imunity, jak je uvedeno níže.
82. V souladu s článkem 27 Ústavy jsou členové parlamentu chráněni před postihem za jejich hlasování v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu či v jejich orgánech. Kromě toho nesmějí být trestně stíháni za ústní či písemné projevy učiněné v komorách Parlamentu nebo jejich orgánech; člen Parlamentu podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem (nepřičitatelnost). Kromě toho nelze člena Parlamentu trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem (nedotknutelnost). Odepře-li komora souhlas, je takové trestní stíhání vyloučeno po dobu trvání mandátu; před ústavní změnou, která vstoupila v platnost v červnu 2013, bylo stíhání vyloučeno navždy. Člen Parlamentu může být zadržen pouze tehdy, pokud byl dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté. Zadržovací orgán musí zadržení neprodleně oznámit předsedovi komory, jejímž je zadržený členem. Pokud předseda komory odepře svůj souhlas k předání zadrženého soudu do čtyřadvaceti hodin od zadržení, musí zadrženého zadržovací orgán propustit. Na první následující schůzi musí příslušná komora s konečnou platností rozhodnout o přípustnosti stíhání.
83. JŘ objasňuje, že když je příslušná komora požádána o zrušení imunity člena Parlamentu, aby jej bylo možné trestně stíhat, nebo když je informována, že byl člen Parlamentu zadržen při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté, musí předseda komory bezodkladně rozhodnout, zda může být člen Parlamentu předán k soudu, a informuje o tom příslušný orgán bez zbytečného odkladu. Zároveň musí předseda předat danou žádost nebo oznámení mandátovému a imunitnímu výboru příslušné komory pro posouzení a pro přípravu zprávy a poskytnutí doporučení pro komoru. Komora musí předat usnesení o každé žádosti nebo oznámení této povahy na svém příštím zasedání a odeslat jej příslušnému orgánu do pěti dnů ode dne jeho přijetí.⁶¹
84. Některé otázky týkající se zrušení imunity byly upřesněny v průběhu kontroly na místě. Bylo uvedeno, že mandátový a imunitní výbor bere při přípravě svého doporučení v úvahu všechny relevantní okolnosti, jako je například riziko zbytečných průtahů v trestním řízení, délku funkčního období, které dotčenému členovi Parlamentu zbývá, atd. – hlavní otázkou je, zda je v konkrétním případě důležitější plná funkčnost parlamentu, nebo okamžité stíhání. Bylo rovněž vysvětleno, že během funkčního období jsou pozastaveny promlčecí lhůty a že vyšetřování (ale ne trestní stíhání) mohou být prováděna bez zrušení imunity. V posledních letech bylo vyhověno dvěma žádostem o

61 Viz §12 JŘ Poslanecké sněmovny; §13 JŘ Senátu.

zrušení poslanecké imunity, další jedna žádost byla později stažena ze strany policie a jedna byla výborem a komorou považována za nedostatečnou. Kromě toho bylo vyhověno dvěma žádostem o zrušení senátorské imunity a dvě byly odmítnuty z několika důvodů, včetně skutečnosti, že dotyčným senátorům se blížil konec jejich mandátu. S ohledem na výše uvedená vysvětlení a s ohledem na ústavní změny z roku 2013 se tým GET domnívá, že rozsah imunity přiznané členům Parlamentu je obecně přijatelný a nepředstavuje nepřijatelnou překážku pro stíhání kvůli korupci.

Poradenství, školení a zvyšování povědomí

85. Úřady uvádějí, že všichni nově zvolení poslanci a senátoři jsou vyzváni, aby se zúčastnili úvodního semináře o parlamentních postupech, který pořádá Kancelář Poslanecké sněmovny a který pokrývá i právní předpisy týkající se střetu zájmů.
86. Členové Parlamentu se mohou obrátit na specializované oddělení kanceláře příslušné komory, aby získali radu ohledně těchto pravidel. Úřady uvádějí, že například členové Parlamentu projednávají smlouvy s právním oddělením, faktury s ekonomickým oddělením, oznámení o majetku s mandátovým a imunitním oddělením atd. Kromě toho Parlamentní institut připravuje každý rok několik znaleckých posudků týkajících se složitějších případů možného střetu zájmů. Jeho studie a posudky na výtisky a vybraná témata jsou veřejné.
87. Tým GET se domnívá, že by mohlo být provedeno mnohem více s cílem zvýšit obecnější povědomí členů Parlamentu o střetu zájmů a s tím souvisejících problémech a o standardech integrity. Také by mohlo být provedeno více za účelem vysvětlení pravidel, a to zejména s ohledem na rozvoj obsáhlejších předpisů a norem chování, jejichž přijetí je obhajované v této zprávě. Organizace občanské společnosti také označily nedostatek vhodné formy metodických pokynů nebo konzultací, mimo jiné prostřednictvím důvěrného poradenství, zvláštní odborné přípravy a příruček či vedení jako jeden z klíčových faktorů omezujících účinnost stávajících právních předpisů, zejména podle zákona o střetu zájmů. Konkrétní doporučení zaměřené na zajištění dalších pokynů pro členy Parlamentu, např. prostřednictvím speciálního školení nebo poradenství, bylo uvedeno výše.⁶²

62 Viz výše v části „Etické zásady a pravidla chování“ (odstavec 42).

IV. PREVENCE KORUPCE VE VZTAHU K SOUDCŮM

Přehled soudního systému

88. Soudní systém v České republice je stanoven Ústavou (hlava čtvrtá, Moc soudní) a dalšími právními předpisy, zejména pak zákonem z roku 2001 o soudech a soudcích.⁶³ V souladu s Ústavou „soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy“. Kromě toho „jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.“⁶⁴ Soudci jsou při rozhodování vázáni zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; jsou oprávněni posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.⁶⁵ Nezávislostí soudnictví se rozumí přísné oddělení od ostatních složek státní moci a od politického systému. Zasahování do nezávislosti soudu je podle § 335 TZ trestným činem.
89. Podle článku 91 odst. 1 Ústavy tvoří soustavu soudů Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Nejvyšší soud je vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Nejvyšší správní soud nebo Ústavní soud – přičemž „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti“⁶⁶ a není součástí obecné soustavy soudů. Nejsou zde žádné specializované soudy.
90. Dne 1. ledna 2016 činil počet soudců z povolání 3 018 soudců, z nichž 1 212 (40 %) byli muži a 1 806 (60 %) byly ženy. Přisedící (představující laický prvek v soudnictví) se podílejí na rozhodování krajských a okresních soudů. Dne 1. ledna 2016 zde bylo 5 563 přisedících. V průběhu kontroly na místě byl tým GET informován o tom, že byl zahájen proces reflexe o tom, zda zrušit účast přisedících při soudních řízeních s cílem zvýšit jejich efektivitu. V době návštěvy však byly tyto úvahy ještě v rané fázi a nebyl připraven žádný návrh zákona.
91. Ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti.⁶⁷ Soudcovské rady se zřizují u Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, vrchních soudů, krajských soudů a také u okresních soudů, k nimž je přiděleno nebo přeloženo k výkonu funkce více než 10 soudců.⁶⁸ Jsou to poradní orgány předsedy soudu a vydávají stanoviska mimo jiné ohledně kandidátů na jmenování do funkce předsedy soudu, ohledně soudců, kteří mají být přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce u dotčeného soudu, projednávají návrhy rozvrhu práce soudu atd. Soudcovské rady se zpravidla skládají z pěti členů, které volí všichni soudci příslušného soudu z řad svých členů (předseda a místopředsedové jsou z voleb vyloučeni).
92. U okresních soudů se v občanskoprávních případech zpravidla rozhoduje samosoudcem nebo, v případech stanovených zákonem – zejména v pracovněprávních případech – se rozhoduje v senátech, které se skládají ze soudce z povolání jako předsedy a ze dvou přisedících. Kromě toho jsou trestné činy, pro něž zákon stanoví trest odnětí svobody až na pět let, rozhodovány samosoudcem; ostatní případy jsou rozhodovány v senátu, který se skládá buď z předsedajícího soudce z povolání a dvou přisedících, nebo ze tří soudců z povolání.⁶⁹ U krajských soudů jsou případy při rozhodování v občanském soudním řízení jako u soudu prvního stupně zpravidla rozhodovány samosoudcem; a při rozhodování jako odvolacího soudu jsou rozhodovány senátem složeným ze tří soudců. V trestních

63 Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

64 Viz články 81 a 82 (1) Ústavy.

65 Článek 95 (1) Ústavy.

66 Viz článek 83 Ústavy.

67 Viz §118 a *násl.* zákona o soudech a soudcích

68 Viz §46 a *násl.* zákona o soudech a soudcích; článek 23 a *násl.* správního řádu.

69 Viz §35 zákona o soudech a soudcích, články 36(a) a (b) a *násl.* Občanského soudního řádu, článek 314a zákona o trestním soudním řízení.

věcech krajský soud vždy rozhoduje v senátech složených ze tří soudců (z nichž dva jsou v případě prvního stupně přisedící).⁷⁰ Tam, kde se rozhodování účastní přisedící, mají plné hlasovací právo a mohou – a podle orgánů se tak v některých případech děje – přehlasovat soudce z povolání. V řízeních správního soudnictví rozhodují krajské soudy ve specializovaných soudních sborech složených z předsedy a dvou soudců; v některých záležitostech stanovených zákonem⁷¹ jsou rozhodnutí provedena specializovaným samosoudcem.

93. Z rozhovorů vedených přímo na místě se zdá, že současná administrativa soudů funguje dobře a že výkonná moc do soudní činnosti nezasahuje. Avšak podle některých účastníků dialogu s týmem GET panuje mezi soudci široká shoda na tom, že je potřeba posílit nezávislost soudnictví, pokud jde o personální a rozpočtové záležitosti. Bylo zdůrazněno, že v případě neexistence rady pro soudnictví nebo obdobného orgánu, nemá soudnictví „svůj vlastní hlas“ a není zde žádný orgán, který by tuto profesi reprezentoval – s výjimkou Soudcovské unie ČR, nevládní, nepolitické, profesní a dobrovolné organizace (členy je asi jedna třetina soudců), která sama o sobě usiluje o zřízení samosprávného orgánu již téměř 20 let. Pokud jde o soudní rady na úrovni soudu, tým GET pochopil, že jejich role je v praxi spíše omezená, lišící se v různé míře u jednotlivých soudů. Jedná se o poradní orgány a často jsou v první řadě užívány při řešení otázek týkajících se správy soudu či soudního vybavení, a to i přesto, že zákon předpokládá také určité zapojení do personálních záležitostí. V této souvislosti tým GET se zájmem zjistil, že Ministerstvo spravedlnosti připravuje Bílou knihu justice – a že části návrhu již byly předloženy zástupcům justice k podávání připomínek –, která mimo jiné řeší možnou reformu výběrového řízení pro soudce. Zdá se však, že vytvoření samosprávné rady pro soudnictví se v tomto dokumentu nepředpokládá.
94. Ačkoli neexistují žádné závazné mezinárodní standardy vyžadující zřízení takového orgánu, tým GET sdílí preference vyjádřené různými instancemi – včetně Rady Evropy – pro vytvoření rady pro soudnictví nebo obdobného orgánu, nezávislého na zákonodárné a výkonné moci, který by byl pověřen širokou pravomocí v otázkách týkající se postavení soudců (včetně jejich jmenování, karierního postupu a kárných záležitostí), stejně jako organizace, fungování a vnímání soudních institucí.⁷² Takový orgán by měl být složen buď výhradně ze soudců, nebo z podstatné většiny soudců volených jejich kolegy; jeho členové by neměli být aktivními politiky, zejména členy vlády. Tým GET se nakonec zdrží formulace doporučení v tomto ohledu, a to vzhledem k tomu, že nebyly identifikovány žádné konkrétní problémy v praxi v souvislosti s nepřípustným zasahováním, např. ze strany výkonné moci, do soudní činnosti (viz výše). Vyzývá ale úřady, aby uvažovaly o vhodnosti zřízení nezávislého orgánu, jako již učinil velký počet evropských států.

70 Srovnej § 31 zákona o soudech a soudcích.

71 Konkrétně v záležitostech důchodového pojištění, sociálního zabezpečení, pojištění nemocenských dávek, zdravotní péče v ozbrojených silách, uchazečů o zaměstnání a jejich materiálních výhod v souladu s předpisy upravujícími zaměstnání a dávek státní sociální podpory, v záležitostech přestupků, stejně jako v dalších záležitostech podle zvláštního zákona, srov. § 31 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

72 Viz např. mimo jiné Report on the Independence of the Judicial System, Part I – the Independence of Judges (*Zpráva o nezávislosti soudnictví, část I – Nezávislost soudců*), Evropská komise pro demokracii skrze právo (Benátská komise), CDL-AD (2010)004, odstavce 32 a 82 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e)); Magna Charta of Judges (*Magna Charta soudců*) přijatá Poradním sborem evropských soudců (CCJE), odstavec 13 ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColor%20Internet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColor%20Internet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)); Stanovisko č. 10(2007) sboru CCJE k rukám Výboru ministrů Rady Evropy ohledně Rady pro soudnictví ve službách společnosti (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf).

Výběr, kariérní postup a podmínky výkonu funkce

95. V souladu s článkem 93 odst. 1 Ústavy jsou soudci jmenováni na dobu neurčitou prezidentem republiky. Aby bylo rozhodnutí prezidenta o jmenování soudců platné, je nutný podpis předsedy vlády nebo pověřeného člena vlády.

96. Postup jmenování soudců není v zákoně podrobně upraven. Výběr kandidátů na funkci soudce je v kompetenci předsedů krajských soudů. Ti předávají dokumenty týkající se jednotlivých kandidátů Ministerstvu spravedlnosti. Ministerstvo spravedlnosti zpracovává dokumentaci a ministr posléze předkládá kandidáty prezidentu republiky. Pravidlem je, že nově jmenované soudce ministr spravedlnosti přidělí k určitému okresnímu soudu.⁷³ Úřady naznačují, že rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování soudců ani rozhodnutí ministra spravedlnosti o přiřazování jmenovaných soudců k příslušným soudům nemusejí být zdůvodňována. Uvádějí však, že pokud se prezident rozhodne některého kandidáta představeného vládou nejmenovat, má povinnost své rozhodnutí jasně a zcela zdůvodnit, přičemž takové odůvodnění podléhá přezkoumání ze strany správního soudu.⁷⁴ Tým GET byl zároveň informován o tom, že takové případy v praxi téměř nenastávají (před více než 10 lety prezident odmítl jmenovat jednoho kandidáta z důvodu nízkého věku).
97. Přisedící volí do funkce obecní a krajská zastupitelstva na dobu čtyř let, která může být obnovena. Obecní a krajská zastupitelstva žádají v souvislosti s navrhovanými kandidáty vyjádření předsedy příslušného soudu. Jako přisedící mohou být zvoleni občané, kteří mají trvalé bydliště v oblasti spadající do působnosti zastupitelstva, které je do funkce volí, a do působnosti soudu, pro který jsou zvoleni, případně kteří v této oblasti pracují.⁷⁵
98. Podle § 60 zákona o soudech a soudcích upravujícího předpoklady pro výkon funkce soudce nebo přisedícího mohou být do těchto funkcí jmenováni občané České republiky, kteří mají plnou způsobilost k právním úkonům a nemají záznam v trestním rejstříku, pokud jejich zkušenosti a morální vlastnosti zaručují, že budou svou funkci vykonávat řádně, ke dni jmenování dosáhli věku 30 let a se jmenováním do funkce soudce nebo přisedícího a s přiřazením k danému soudu souhlasí. Při hodnocení morálních vlastností kandidátů se bere v potaz současný a předchozí život, přihlíží se k tomu, zda danému občanovi nebyly uloženy žádné trestní a správní sankce, dále se berou v úvahu různá doporučení, v některých případech hodnocení z předchozího zaměstnání atd.
99. V případě soudců z povolání zákon dále vyžaduje vysokoškolské vzdělání získané řádným dokončením magisterského studia v oblasti práva na univerzitě v České republice a složením odborné justiční zkoušky. Ta se obvykle skládá po 36 měsících působení na pozici soudního čekatele či asistenta soudce před zkušební komisí, kterou jmenuje ministr spravedlnosti, v níž zasedají soudci, zaměstnanci ministerstva a další právní experti.⁷⁶ Za odbornou justiční zkoušku, která je zkouškou závěrečnou, se považuje také advokátní zkouška, závěrečná zkouška právního čekatele, notářská zkouška a odborná exekutorská zkouška. Stejně účinky dále má výkon funkce soudce Ústavního soudu po dobu nejméně dvou let.
100. K jinému soudu může být soudce obecně přeložen pouze se svým souhlasem nebo na požádání.⁷⁷ Pokud ovšem dojde na základě zákona ke změně organizace soudů, ke změně obvodů soudu nebo příslušnosti soudů a řádný výkon soudnictví není možné zajistit jiným způsobem, může být soudce přeložen k jinému soudu i bez svého souhlasu nebo žádosti.⁷⁸ Kromě toho může ministr spravedlnosti dočasně přidělit soudce okresního soudu k jinému okresnímu soudu i bez jeho souhlasu, pokud není možné řádný výkon soudnictví tímto soudem zajistit jinak.⁷⁹ Kariérní postup soudců žádné zvláštní zákonné ustanovení neupravuje. Zákon pouze určuje, že přeřazení soudce k soudu vyšší instance se přihlíží k dosažené odborné úrovni, které daný soudce dosáhl, a že ke krajskému nebo

73 § 67 zákona o soudech a soudcích.

74 Úřady se v této souvislosti odvolávají na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4 Ans 9/2007.

75 Viz § 61 a § 64 a násl. zákona o soudech a soudcích.

76 Viz § 109 a násl. zákona o soudech a soudcích.

77 Por. článek 82 odst. 2 Ústavy ČR.

78 Podrobnosti viz § 72 zákona o soudech a soudcích.

79 § 69 zákona o soudech a soudcích. Po skončení dočasného přiřazení soudce nemůže být tento soudce po dobu pěti let znovu dočasně přiřazen k jinému soudu, aniž s tím vyjádří souhlas.

vrchnímu soudu mohou být přeřazeni soudci s právní praxí v délce osm let a k nejvyššímu nebo Nejvyššímu správnímu soudu pak soudci s právní praxí v délce 10 let.⁸⁰

101. O přeložení soudce rozhoduje ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž má daný soudce být přeložen (a s předsedou krajského soudu v případě, že má být soudce přeložen k okresnímu soudu v jeho působnosti) a s předsedou soudu, z něhož má být daný soudce přeložen (a s předsedou krajského soudu v případě, že má být soudce přeložen k okresnímu soudu v jeho působnosti). Při překládání soudce k Nejvyššímu soudu nebo k Nejvyššímu správnímu soudu je vyžadován souhlas předsedy tohoto soudu.
102. Předsedové soudů jsou v případě Nejvyššího soudu/Nejvyššího správního soudu jmenováni na dobu 10 let, která se neprodlužuje, a v případě vrchních, krajských a okresních soudů na dobu sedmi let, která se neprodlužuje.⁸¹ Jmenuje je prezident republiky na základě návrhu ministerstva spravedlnosti, s výjimkou předsedů okresních soudů, které jmenuje ministr spravedlnosti na návrh předsedy příslušného krajského soudu. Předsedové soudů mohou být z funkce předsedy odvoláni pouze v souvislosti s kárným řízením.
103. Důkazy, které shromáždil tým GET, jasně ukazují, že právní regulace výběru a kariérního postupu soudců je nedostatečná. V praxi určují postup výběru kandidátů předsedové krajských soudů, a tento postup se tím pádem mezi jednotlivými krajskými soudy liší. Situace se zdá být taková, že například někteří předsedové krajských soudů vyhlašují výběrová řízení, zatímco jiní si vybírají kandidáty dle svého uvážení, atd. Navíc neexistují žádná jednotná a přesně stanovená kritéria výběru, takže předsedové krajských soudů mají v rámci zákona o soudech a soudcích poměrně široké možnosti, jak je popsáno výše. Někteří účastníci vyjádřili názor, že ačkoliv ve většině případů lze výběr kandidátů objektivně zdůvodnit, v některých případech může vycházet také z osobních vazeb. Dále zmínili, že poměrně časté případy kárných řízení v souvislosti s porušením povinností soudců je možné spojit s nedostatky v oblasti výběru, kdy občas dochází k tomu, že jsou vybráni lidé bez morálních vlastností, které jsou pro výkon profese soudce potřebné. Jak je uvedeno výše, Ministerstvo spravedlnosti pracuje na přípravě Bílé knihy justice, která obsahuje mimo jiné také možnou reformu výběru soudců. Ta zjevně plánuje zavést jednotná a jasná kritéria výběru kandidátů včetně morálních vlastností, silného smyslu pro spravedlnost, schopnosti objektivně formulovat, komunikačních dovedností atd.
104. Takový krok tým GET rozhodně podporuje s odkazem na evropské standardy, podle nichž musejí být rozhodnutí týkající se výběru a kariéry soudců založena výhradně na objektivních a předem stanovených kritériích, zejména pak na zásluhách.⁸² Kromě toho je třeba také vytvořit jasné a jednotné postupy výběru – pro prvotní jmenování soudců a jejich povyšování a také pro jmenování předsedů soudů. Podle stávajících norem musejí být postupy transparentní, důvody rozhodnutí musejí být uchazečům na požádání sděleny a neúspěšní kandidáti musejí v průběhu výběrového řízení mít možnost rozhodnutí (nebo alespoň postup) napadnout.⁸³ Zdá se, že současná ustanovení zákona o soudech a soudcích tyto požadavky nesplňují.
105. A nakonec tým GET upozorňuje na evropské standardy upravující institucionální záruky zajištění objektivního rozhodování v oblasti výběru a kariéry soudců. Konkrétně tyto normy v případech, kdy rozhodnutí činí hlava státu, vyžadují, aby existoval „nezávislý a

80 § 71 zákona o soudech a soudcích.

81 Viz § 102–107 zákona o soudech a soudcích.

82 Viz zejména [Doporučení Rec\(2010\)12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích týkající se nezávislosti, efektivnosti a role soudců](#), odst. 44 a 48.

83 Viz zejména [Doporučení Rec\(2010\)12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích týkající se nezávislosti, efektivnosti a role soudců](#), odst. 48.

kompetentní úřad tvořený z podstatné části osobami z justice (...) byl oprávněn předkládat doporučení a vyjadřovat názory, jimiž se jmenující orgán v praxi řídí“. Tento úřad „by měl zajistit co nejširší zastoupení“. ⁸⁴ Ačkoliv si je tým GET vědom toho, že neexistuje jednotný evropský model správy soudnictví, přiklonil by se spíše k tomu, aby za plnění těchto úkolů byla odpovědná nezávislá soudcovská rada, a v této souvislosti se odkazuje na svá vyjádření výše. ⁸⁵ V každém případě je nezbytné zavést institucionální záruky, které zajistí jednotné, objektivní a transparentní postupy. S ohledem na předcházející odstavce **skupina GRECO doporučuje (i) přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu soudců a předsedů soudů za účelem nastavení jednotných a transparentních postupů a zajištění rozhodování na základě přesně stanovených, objektivních a jednotných kritérií, zejména zásluh; a (ii) zajistit, aby veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněná a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu.**

106. Soudce může být odvolán pouze v kárném řízení z rozhodnutí kárného soudu za porušení kázně stanovená zákonem. ⁸⁶
107. V souladu s ustanoveními zákona č. 236/1995 Sb. ⁸⁷ mají soudci nárok na plat, a náhradu nákladů. Platy soudců vycházejí z koeficientů, jimiž se násobí platový základ, a ten byl v roce 2015 na úrovni 75.753 Kč, tedy přibližně 2.803 eur. Výše platového koeficientu se odvíjí od typu soudu, k němuž je soudce přiřazen nebo přeřazen, a dále od délky praxe pro platové účely. Takto vypočtené hrubé měsíční platy se pohybovaly v rozmezí 66.663 Kč/přibližně 2.467 eur u soudců okresních soudů (s 1 až 5 lety praxe) až 139.386 Kč/přibližně 5.157 eur u soudců Nejvyššího soudu. Po dobu trvání funkce mají soudci dále nárok na víceúčelovou jednorázovou náhradu (5,5 % z platového základu) a další náhrady podobné náhradám podle zákona o cestovních náhradách.

84 Srov. [doporučení Rec\(2010\)12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích týkající se nezávislosti, efektivnosti a role soudců](#), odst. 47 a 48. Viz také [Zpráva o nezávislosti soudního systému, část I – Nezávislost soudců, Evropská komise pro šíření demokracie prostřednictvím práva \(Benátská komise\), CDL-AD \(2010\)004](#), odst. 32 a 82; a [Soudcovská Magna Charta](#) přijatá CCJE, odst. 5, která jde v tomto ohledu ještě dál a konkrétně uvádí, že rozhodnutí o nábore soudců a jejich kariéře by měl provádět „orgán odpovědný za garantování nezávislosti“ soudců.

85 Viz výše v části „Přehled systému soudnictví“ (odstavec 94).

86 Srov. 86 a *násl.* zákona o soudech a soudcích. Viz níže v části „Dohled a prosazování“ (odst. 131 a *násl.*).

87 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.

Organizace práce a průběh řízení

108. Rozdělování jednotlivých případů k projednávání a rozhodnutí před soudem se řídí rozvrhem práce, který pro každý soud přijímá jeho předseda, a který je veřejně dostupný na internetových stránkách soudu. Předseda soudu rozvrh sestavuje na každý kalendářní rok a konzultuje ho se soudcovskou radou. Podle něj se případy přidělují elektronicky podle doby podání.
109. Předseda soudu může rozvrh práce během kalendářního roku změnit pouze tehdy, pokud to vyžaduje nové rozdělení práce soudu. Soudce může být z konkrétního případu odvolán pouze z důvodů stanovených v zákoně o soudech a soudcích, a to hlavně pokud je soudce podjatý, a tudíž musí být z projednávaného případu vyloučen.
110. Jednou z povinností soudců je rozhodovat v přiměřených lhůtách a bez průtahů. V případě neopodstatněných průtahů nebo nečinnosti soudce takovému soudci hrozí, že bude zahájeno kárné řízení za porušení povinnosti pracovat bez průtahů. § 164 zákona o soudech a soudcích stanoví, že každý má právo podat u orgánů státní správy soudů stížnost z důvodu průtahů v řízení (nebo na nevhodné chování soudních osob nebo narušení důstojnosti soudního řízení). Kompetenci k vyřízení stížnosti má v závislosti na věci Ministerstvo spravedlnosti, předseda Nejvyššího soudu, předseda vrchního soudu, krajského soudu nebo okresního soudu.
111. Délka řízení je zásadním problémem už mnoho let. Pozorovatelé jsou toho názoru, že „průtahy v soudních řízeních představují pro občany České republiky trvalou překážku v uplatňování práva přístupu k soudu“. ⁸⁸ Odborníci dotazovaní týmem GET připouštějí, že celkově veskrze pozitivní náhled na soudce tímto dlouhodobým problémem trpí. A důvody jsou různé, například nízký počet soudců ucházejících se o místa v méně atraktivních regionech, vysoká míra fluktuace zaměstnanců, nedostatek zdrojů způsobený ekonomickou krizí atd. Také však naznačili, že situace se v posledních letech výrazně zlepšila v důsledku několika přijatých opatření (podpora z EU původně přidělená v rámci předvstupního procesu), jako například zvýšení počtu soudců a pomocného personálu, zlepšení technického vybavení, procedurálních reforem umožňujících rychlejší vyřizování věcí atd. Někteří dotazovaní zdůrazňovali potřebu dalších opatření, včetně reformy a širšího využívání mediace a dalších alternativních mechanismů řešení sporů. Stávající systém dobrovolné arbitráže byl popsán jako velmi nedokonalý a náchylný ke zneužití. Úřady by tedy i nadále měly pokračovat ve svých reformních snahách a zajistit, aby justice fungovala efektivně, a tím si získala důvěru občanů.
112. Soudní řízení jsou zpravidla ústní a veřejná; výjimky jsou stanoveny zákonem. Rozsudky musejí být vždy vyhlášovány veřejně. ⁸⁹ Veřejnost může být ze soudního jednání vyloučena v trestním řízení, např. s ohledem na zajištění důstojného průběhu řízení nebo v případě nezletilých/obětí sexuálních trestných činů. Dále může být veřejnost vyloučena z občanských řízení, pokud by jejich přístupnost ohrozila důvěrnost informací podle zvláštního právního předpisu, obchodní tajemství, významné zájmy účastníků nebo morálku.

Etické zásady, pravidla chování a střety zájmů

113. Některé hlavní zásady jsou obsaženy v Ústavě, která stanoví, že soudci musí být při plnění svých povinností nezávislí a nestranní, že při rozhodování jsou soudci vázáni

⁸⁸ Srov. [Zpráva Bertelsmann Stiftung o České republice z roku 2014](#). Viz také např. [Studie národní integrity České republiky](#) zpracovaná organizací Transparency International v roce 2011.

⁸⁹ Viz článek 96 odst. 2 Ústavy ČR.

zákony a úmluvami, které jsou součástí právního řádu, a že všechny strany účastníci se řízení mají před soudem stejná práva.⁹⁰

114. Soudci a přísedící skládají slib podle § 62 zákona o soudech a soudcích.⁹¹ Dále, v souladu s § 79 *a násl.* zákona o soudech a soudcích upravujícím práva a povinnosti soudců a přísedících, mají povinnost vykládat zákony podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a rozhodovat v přiměřených lhůtách a bez průtahů, nestranně a spravedlivě, na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem. Svou funkci mají vykonávat svědomitě a při plnění své funkce i v civilním životě se mají zdržet veškerého jednání, které by mohlo mít dopad na důstojnost funkce soudce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.
115. Procesněprávní předpisy obsahují pravidla v oblasti střetu zájmů a hovoří o vyloučení soudce (viz níže), ale koncept „střetu zájmů“ není v zákoně dále popsán. V této souvislosti je zmiňováno, že střety zájmů upravuje zákon o střetu zájmů, jak je popsáno v kapitole o poslancích, a že změny tohoto zákona, které mají mimo jiné rozšířit jeho působnost na soudce (a státní zástupce), v současné době čekají na projednání v parlamentu. Dále, jak je uvedeno výše, § 79 *a násl.* zákona o soudech a soudcích obsahují požadavky na chování soudců při výkonu funkce i v občanském životě tak, aby byla zajištěna jejich nezávislost a nestrannost, včetně povinnosti odmítnout veškeré zásahy, nátlak, ovlivňování, přání a požadavky, které by mohly ohrozit nezávislost soudnictví. Při plnění funkce soudci nesmí být ovlivňováni zájmy politických stran, veřejným míněním ani sdělovacími prostředky, musejí jednat nezaujatě a ke stranám nebo účastníkům řízení přistupovat bez jakýchkoliv ekonomických, společenských, rasových, etnických, sexuálních, náboženských a jiných předsudků a nesmějí svůj úřad zneužívat ke sledování soukromých zájmů.
116. 15. výroční shromáždění Soudcovské unie přijalo 26. listopadu 2005 Etický kodex soudců, který vychází z etického kodexu přijatého v Bangalore v roce 2002⁹² publikovaného na internetových stránkách unie.⁹³ Zásady stanovené v tomto etickém kodexu mají vytvořit normy etického chování soudců, být pro ně vodítkem, nastavit v justici rámec pro regulaci chování a pomoci asistujícím členům výkonné a zákonodárné moci stejně jako právníkům a veřejnosti soudnictví lépe porozumět a tuto oblast podporovat. Dokument stojí na šesti principech: nezávislost, nestrannost, bezúhonnost, důstojnost, rovnost a odbornost. Soudcovská unie také poskytuje rady v etických otázkách a sleduje dodržování etického kodexu ze strany svých členů. Porušení pravidel nevede ke kárnému řízení, ale v konečném důsledku může vyústit ve vyloučení daného soudce z unie. Je patrné, že praktický význam této poradní a monitorovací role unie je poměrně malý, ročně se eviduje průměrně jedna až dvě žádosti o radu.
117. Podle názoru týmu GET je etický kodex zavedený Soudcovskou unií cenným dokumentem, který objasňuje základní etické hodnoty a principy v profesi soudce. V této souvislosti chce však poukázat na to, že kodex se přímo vztahuje pouze na členy unie, přičemž pouze zhruba jedna třetina (profesních) soudců v České republice je jejími členy. Skupina GRECO často poukazuje na to, že etický kodex vztahující se na všechny soudce, který jim je zároveň aktivně předkládán, je nezbytným doplňkem právních povinností a kárných řízení. Tým GET zaznamenává jasnou potřebu takového kodexu také v České republice. Při návštěvě získal informace o tom, že se před kárnými soudy případy profesního pochybení soudců objevují relativně často. Někteří dotazovaní zdůrazňovali, že jasný etický rámec, který by pravděpodobně mohl být aplikován už na proces výběru,

90 Viz článek 82, 95 a 96 Ústavy ČR.

91 Znění služební přísahy soudců je následující: „Slibuji na svou čest a svědomí, že se budu řídit právním řádem České republiky, že jej budu vykládat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a že v souladu s ním budu rozhodovat nezávisle, nestranně a spravedlivě.“

92 Viz http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf.

93 Viz <http://www.soudci.cz>.

by byl přínosem pro zajištění nezbytné morální bezúhonnosti soudců. Tým GET dále upozorňuje na evropské standardy, podle nichž profesionální standardy chování „představují nejlepší praxi, kterou by měli všichni soudci rozvíjet a která by pro ně měla být cílem“. ⁹⁴ Soudci by měli mít vzor jednání, který by zároveň podpořil důvěru veřejnosti v soudce a justici. ⁹⁵ Tyto standardy by měli vytvářet sami soudci a měly by to být živé texty, které se postupem času budou vyvíjet. Také je nezbytné je přizpůsobit konkrétní situaci v dané zemi tak, aby mezi jejich tvůrci a účastníky vznikl pocit „angažovanosti“.

118. Podle názoru týmu GET by etický kodex vztahující se na všechny soudce mohl z kodexu sestaveného Soudcovskou unií vycházet. Vzhledem k velmi obecné povaze tohoto kodexu by však nový nástroj měl být konkrétnější. Takový krok by přinesl možnost vyjasnit určité otázky a poskytnout podrobné podklady včetně praktických příkladů, např. v souvislosti s dary, vedlejšími činnostmi, kontakty s třetími stranami/mlčenlivostí nebo tím, jak se zachovat při konfrontaci se střetem zájmů. Kromě toho je nezbytné, aby implementace takového kodexu byla podpořena doplňkovými opatřeními, jako jsou soukromé konzultace v rámci justice a zvláště (nejlépe pravidelné) vzdělávací aktivity s praktickým zaměřením. Závěrem chce tým GET zdůraznit, jak důležité je, aby se tato opatření přijala také pro přísedící, kterým se v současné době nedostává žádného vzdělávání ani poradenství, a pro profesní soudce přicházející z jiných odvětví (např. advokacie). Vzhledem k výše uvedenému **skupina GRECO doporučuje (i) přijmout profesní etický kodex pro všechny soudce doplněný vysvětlujícími poznámkami a/nebo praktickými příklady včetně doporučení pro řešení střetu zájmů a souvisejících otázek (např. v souvislosti s dary, vedlejšími činnostmi, kontakty s třetími stranami/mlčenlivostí atd.), který bude účinně předložen všem soudcům a bude snadno dostupný veřejnosti; (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jeho implementaci včetně důvěrných konzultací a školení určených pro profesionální soudce i přísedící.**

Zákaz nebo omezení některých činností

Neslučitelnost a vedlejší činnosti, následná omezení

119. Článek 82 odst. 3 Ústavy jednoznačně stanoví, že funkce soudce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance a ostatními funkcemi ve veřejné správě; zákon určí, které další činnosti jsou s výkonem funkce soudce neslučitelné.
120. Podle § 74 zákona o soudech a soudcích se funkce soudce neslučuje s funkcemi a činnostmi, které stanoví zákon. Kromě funkce předsedy a místopředsedy soudu nesmí soudce vykonávat žádnou jinou funkci ve veřejné správě. Funkce přísedícího není slučitelná s funkcí poslance a s dalšími činnostmi uvedenými v zákoně. Podle § 80 odst. 5 zákona o soudech a soudcích nesmí soudce vystupovat jako arbitr nebo mediátor v právním sporu, zastupovat účastníky soudního řízení ani vystupovat jako zástupce poškozené strany nebo účastníka soudního nebo správního řízení, s výjimkou zákonného zastoupení a případů, v nichž půjde o zastupování dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem také sám soudce.
121. Podle § 85 zákona o soudech a soudcích nesmí soudce kromě výkonu funkce soudce a funkcionáře soudu, anebo činností spojených s dočasným přidělením k Justiční akademii, zastávat žádnou jinou placenou funkci. Nesmí se věnovat ani jiné výdělečné činnosti s

94 Stanovisko č. 3(2002) Poradního sboru evropských soudců (CCJE) pro Výbor ministrů Rady Evropy o zásadách a pravidlech profesionálního jednání soudců, zejména o etice, neslučitelném chování a nestrannosti, odstavec 60

([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)).

95 Srov. Doporučení Rec(2010)12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích týkající se nezávislosti, efektivnosti a role soudců, odst. 72 a 73. Viz také Soudcovská Magna Charta přijatá CCJE, odst. 18.

výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké činnosti a působení v poradních orgánech ministerstva, vlády nebo parlamentu, a to za předpokladu, že tyto činnosti nenarušují důstojnost funkce soudce ani neohrožují důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví.

122. Tým GET konstatuje, že soudci podléhají přísnému režimu neslučitelnosti funkcí a zákazů vedlejších činností. Zároveň má však pochybnosti o míře transparentnosti v této oblasti. Nutno upozornit, že zákon nevyžaduje, aby soudci hlásili povolené vedlejší činnosti, jako je pedagogická nebo umělecká činnost nebo působení v poradních orgánech ministerstva, a už vůbec požaduje, aby soudci žádali o povolení k výkonu těchto činností. V důsledku výše uvedeného výkon těchto povolání – stejně jako posouzení otázky, zda „nenarušují důstojnost funkce soudce ani neohrožují důvěru v nezávislost a nestrannost justice“ – nepodléhají žádnému dohledu. Tento stav je očividně neuspokojivý, zvláště s přihlédnutím k tomu, že zcela chybí požadavek, aby soudci přiznávali svůj majetek a příjmy (viz níže). Tým GET zastává názor, že je třeba přijmout vhodná opatření, která zajistí, že vedlejší činnosti soudců se budou slučovat s jejich rolí v justici a nebudou je odvádět od řádného plnění jejich soudcovských povinností. Aby byla taková opatření důvěryhodná, musela by zahrnovat přinejmenším přiměřenou ohlašovací povinnost – např. druh činnosti, příjem a strávený čas – vůči předsedovi soudu nebo jiné vhodné osobě a snad také povinnost zveřejnění, dále pak přesnější regulaci – např. přiměřené limity odměn, které může soudce z takové činnosti ročně získat, a počtu pracovních hodin za týden, které provozováním činnosti může strávit, a v neposlední řadě vhodný způsob kontroly. Závěrem chce tým GET zdůraznit, že ačkoliv by se tato pravidla měla odrazit v etickém kodexu, jak je doporučeno výše, je zde také požadavek na jednoznačné právní předpisy. Proto skupina **GRECO doporučuje přijmout přísnější právní úpravu vedlejších činností soudců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení a přiměřeného dohledu dodržování stávajících omezení v oblasti vykonávání těchto činností.**
123. Žádná následná omezení po skončení výkonu funkce soudce se na soudce nevztahují. Podle týmu GET toto není nijak znepokojující, protože soudci obecně z výkonu funkce odcházejí při dosažení důchodového věku. V této souvislosti by etický kodex zmíněný výše mohl poskytovat užitečné vzory pro řešení případných problémů, které mohou v některých situacích vzniknout, například pokud soudce složí svou funkci a dál hodlá pracovat jako advokát – včetně jasných pravidla, že osoba, která se danou věcí zabývala v pozici soudce, nemůže u stejného případu vystupovat jako advokát.

Vyloučení pro podjatost

124. Podmínky vyloučení z trestního řízení jsou popsány v § 30 a násl. zákona o trestním řízení soudním. Soudci a přísedící jsou z trestního řízení vyloučeni v případě důvodného podezření týkajícího se jejich nestrannosti vzhledem k jejich vztahu k danému případu nebo osobám přímo zapojeným do řízení, jejich advokátům, právním zástupcům nebo k jiným donucovacím orgánům. Soudce bude vyloučen *mimo jiné* také v případě, že v projednávané věci byl činný jako státního zástupce, vyšetřovatel, člen policejního orgánu, zástupce občanského sdružení, obhájce nebo zástupce zúčastněné osoby nebo poškozeného v dané věci, případně pokud se účastnil rozhodování u soudu nižší instance. Úkony vyloučených soudců nemohou být podkladem pro rozhodování v trestním řízení. O vyloučení soudce nebo přísedícího rozhoduje soud, a to i bez předložení návrhu. Stížnost proti rozhodnutí o vyloučení řeší přímo nadřízený orgán.
125. Podobná pravidla se vztahují také na občanské řízení.

Dary

126. K přijímání darů konkrétně ze strany soudců se nevztahují žádná podrobně rozpracovaná pravidla. Úřady v této souvislosti hovoří o trestném činu úplatkářství a odkazují se na

trestní zákoník a výše zmíněná obecná ustanovení zákona o soudech a soudcích upravující práva a povinnosti soudců, jako například povinnost zdržet se jakéhokoliv jednání, které by mohlo poškodit důstojnost funkce soudce nebo důvěru v nestranné, nezávislé a spravedlivé rozhodování. Tým GET jasně vnímá, že soudci přijímání darů nepovažují za přípustné. Zastává názor, že jednoznačný zákaz, který by byl pravidlem, a dále určité vyjasnění výjimečných situací, v nichž by dary nebo jiná zvýhodnění mohla být přípustná (např. protokolární dary), by mohl být součástí etického kodexu doporučeného výše.

Kontakty s třetími stranami, mlčenlivost

127. Ke komunikaci mezi soudcem a třetími stranami se nad rámec oficiálních postupů nevztahují žádná zvláštní pravidla. V § 80 odst. 6 zákona o soudech a soudcích je obsaženo obecné pravidlo, podle něhož ve vztahu k zástupcům účastníků nebo zástupcům stran soudního řízení mají soudci povinnost neprojevat žádné osobní preference, nejednat v ničí prospěch ani neprospěch.
128. Podle § 81 zákona o soudech a soudcích jsou soudci i po zániku funkce povinni zachovávat mlčenlivost v souvislosti s veškerými informacemi, které získali v souvislosti s výkonem této funkce, ledaže by byli této povinnosti zproštěni zvláštním předpisem nebo k tomu povolanou osobou. Povinnosti mlčenlivosti může soudce z vážných důvodů zbavit předseda soudu. Předmět utajování některých informací je podrobně upraven zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti a jeho prováděcími předpisy. V závislosti na případu může porušení povinnosti mlčenlivosti ze strany soudce představovat kázeňské provinění, správní delikt (např. podle zákona o ochraně osobních údajů a zákona o ochraně utajovaných informací) nebo trestný čin (např. neoprávněné nakládání s osobními údaji podle § 180 trestního zákoníku, ohrožení utajované informace podle § 317 trestního zákoníku nebo ohrožení utajované informace z nedbalosti podle § 318 trestního zákoníku).

Oznámení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech

129. Soudci mají povinnost sdělit veškeré skutečnosti, které by mohly být považovány za rozhodné pro vyloučení z dané věci (viz výše). Pro soudce a jejich rodinné příslušníky však nejsou nastaveny žádné konkrétní požadavky, povinnosti ani předpisy upravující podávání prohlášení o majetku. Podmínky prohlášení veřejných činitelů ve smyslu zákona o střetu zájmů, jak je uvedeno v kapitole o poslancích výše, se v současné době na soudce nevztahují, protože soudci (společně se státními zástupci) byli v roce 2008 z působnosti zákona vyjmuti. Důvody k tomuto kroku zůstávají neobjasněny a k této části zákona upravujícího zákon o střetu zájmů nejsou dostupné žádné vysvětlující komentáře. Úřady uvádějí, že současný návrh zákona upravujícího zákon o střetu zájmů, který čeká na projednání v Parlamentu a který mimo jiné předpokládá rozšíření působnosti zákona o střetu zájmů, soudce (a státní zástupce) do své působnosti znovu zahrnuje.
130. Přestože tým GET neshledává potřebu vydávat formální doporučení na vytvoření systému k oznámení o majetku, zaznamenal a upozorňuje na různorodé a proměnlivé zkušenosti členských států skupiny GRECO v této oblasti a schválil by provedení výše zmíněné reformy českými úřady s cílem lépe zabezpečit nezávislost a nestrannost vůči účastníkům řízení nebo v souvislosti s výsledkem dané věci.

Kárná odpovědnost soudců

131. Soudci nesou kárnou odpovědnost za kárné provinění podle zákona o soudech a soudcích, konkrétně za zaviněné porušení povinností soudce, zaviněné chování nebo jednání narušující důstojnost funkce soudce nebo ohrožující důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. Předsedové soudů, místo předsedové a předsedové kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu jsou také odpovědní za zaviněné porušení povinností souvisejících s jejich funkcí.⁹⁶
132. V případě kárného provinění mohou být proti soudcům uplatněna následující kárná opatření:⁹⁷ důtka, snížení platu až o 30 % po dobu maximálně jednoho roku a při opětovném kárném provinění ze strany soudce v době před zahlazením kárného opatření, na dobu maximálně dvou let, odvolání z funkce předsedy senátu, odvolání z funkce soudce. Proti předsedům soudů, místopředsedům nebo předsedům kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu může být uplatněno kárné opatření v podobě důtky, dočasné odnětí zvýšení platového koeficientu za výkon jejich funkce, dočasné snížení platu, stejně jako u ostatních soudců, odvolání z funkce předsedy soudu, předsedy kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu. Od uložení kárného opatření lze upustit, jestliže projednání kárného provinění je postačující. Na kárnou odpovědnost soudců se vztahuje promlčecí lhůta, což znamená, že odpovědnost za kárné provinění zaniká, pokud není návrh na zahájení kárného řízení podán do šesti měsíců od data, kdy se předkladatel návrhu dozvěděl o skutečnostech týkajících se kárného provinění a do tří let ode dne, jeho spáchání.⁹⁸
133. Kárné řízení vede kárný soud. Jeho složení, postupy a rozhodování podrobně upravuje zákon č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Tento zákon stanoví, že kárným soudem je Nejvyšší správní soud, který (ve věcech soudců) jedná a rozhoduje v senátech složených ze soudce Nejvyššího správního soudu jako předsedy senátu, soudce Nejvyššího soudu jako jeho zástupce, soudce vrchního, krajského nebo okresního soudu a tří přísedících.⁹⁹ Mezi přísedícími musí být vždy nejméně jeden státní zástupce, jeden advokát a jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání, je-li zapsána v seznamu přísedících pro řízení ve věcech soudců. Členy a předsedu senátu určí los ze seznamu vhodných kandidátů, a to na funkční období pěti let.
134. Návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti soudce je oprávněn podat prezident republiky a ministr spravedlnosti proti kterémukoliv soudci, předseda Nejvyššího soudu (nebo Nejvyššího správního soudu) proti kterémukoliv soudci tohoto soudu a dále proti soudci soudu nižšího stupně jednajícího ve věcech patřících do pravomoci soudů, v nichž je Nejvyšší soud (Nejvyšší správní soud) vrcholným soudním orgánem, předseda vrchního soudu (nebo krajského soudu) proti kterémukoliv soudci příslušného vrchního soudu a dále proti soudci soudu nižšího stupně, předseda okresního soudu proti soudci příslušného okresního soudu a proti soudci jiného okresního soudu.¹⁰⁰ Během dotazování na místě získal tým GET informace o tom, že řízení zahajují většinou předsedové soudů nebo ministr spravedlnosti. Kárné řízení se skládá z případného předběžného šetření a dále ústního projednávání před soudem, které je veřejné.

96 § 87 zákona o soudech a soudcích.

97 Viz § 88 zákona o soudech a soudcích.

98 Viz § 89 zákona o soudech a soudcích a § 9 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

99 § 4 zákona č. 7/2002 Sb. V případě řízení ve věcech soudců jednajících ve věcech před správním soudem je předsedou senátu soudce Nejvyššího soudu a jeho zástupcem soudce Nejvyššího správního soudu.

100 § 8 zákona č. 7/2002 Sb. Pro kárná řízení proti předsedům a místopředsedům soudů jsou stanovena zvláštní pravidla.

135. Podle statistik, které předložily příslušné úřady, bylo v letech 2013–2015 zaznamenáno 68 kárných řízení proti soudcům, jejichž výsledkem bylo osm důtek, sedmáct případů snížení platu a odvolání soudce ve čtyřech případech. U pěti z kárně stíhaných soudců bylo upuštěno od kárného opatření, šest bylo zproštěno obvinění a ve třinácti případech bylo řízení přerušeno. Rozhovory na místě ukázaly, že nejtypičtější kárná provinění souvisejí s průtahy řízení. Případy nevhodného chování soudců se také jeví jako poměrně časté. Někteří dotazovaní uvedli, že tuto situaci je možné vysvětlit nedostatky v procesu výběru, mezi něž patří například skutečnost, že neexistují jasná a jednotná kritéria výběru, což může vést k tomu, že lidé dosazení do funkce nemají morální vlastnosti potřebné k vykonávání povolání soudce. Doporučení v tomto ohledu bylo prezentováno výše.¹⁰¹
136. Po návštěvě na místě tým GET shledal, že systém kárných řízení funguje dobře a že složení kárných soudů a také procesní nastavení je adekvátní k tomu, aby zajistilo efektivitu řízení a spravedlivý proces. V tomto ohledu však tým GET znepokojuje fakt, že proti rozhodnutí kárných soudů není možné se odvolat.¹⁰² Při rozhovorech bylo zmiňováno, že toto nastavení bylo v minulosti kritizováno a zpochybňováno u Ústavního soudu, který ovšem rozhodl, že stávající právní úprava není v rozporu s Ústavou. Tým GET by přesto rád upozornil úřady na evropské standardy, podle nichž by soudce v kárném řízení měl mít „právo se odvolat proti rozhodnutí a trestu“¹⁰³ a že by měla existovat „možnost soudního přezkumu“.¹⁰⁴ Tým GET znepokojuje zejména skutečnost, že daný soudce nemá možnost vznést námitku ani proti případnému odvolání z funkce, a zastává jednoznačné stanovisko, že tuto oblast je nezbytné začlenit do současných příprav reformy justice. Proto skupina **GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce.**
137. Proti soudcům je možné vést trestní řízení a uplatňovat postihy v případě, že spáchají trestný čin, jako je krádež, podvod, zpronevěra, úplatkářství, obchodování s vlivem nebo porušení profesní mlčenlivosti. Vztahuje se na ně však funkční imunita, takže za činy spáchané při výkonu funkce soudce nebo v souvislosti s jejím výkonem mohou být trestně stíháni a vzati do vazby pouze se souhlasem prezidenta republiky.¹⁰⁵ Soudci Ústavního soudu požívají imunitu podle článku 86 Ústavy, a tedy nemohou být trestně stíháni bez souhlasu Senátu. Odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání funkce soudce Ústavního soudu vyloučeno. V případě členů komory Parlamentu, před změnami Ústavy, které nabyly účinnosti v červnu 2013, bylo trestní stíhání navždy vyloučeno. Soudce Ústavního soudu lze zadržet jen, byl-li dopaden při spáchání trestného činu, anebo bezprostředně poté.
138. Podle statistik předložených úřady bylo v letech 2013–2015 zaznamenáno sedm trestních řízení proti soudcům. Do listopadu 2015 nebylo ve čtyřech věcech (mezi nimi zneužití pravomoci úřední osoby a přijetí úplatku) ještě pravomocně rozhodnuto, ve dvou případech bylo stíhání podmíněně zastaveno a v jednom případě (pokus o krádež, neoprávněné opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku) se soudce funkce vzdal.

101 Viz výše v části „Nábor, kariéra a podmínky působení“ (odstavec 105).

102 § 21 zákona č. 7/2002 Sb.

103 Srov. [Doporučení Rec\(2010\)12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích týkající se nezávislosti, efektivnosti a role soudců](#), odst. 69.

104 Srov. [Soudcovská Magna Charta](#) přijatá CCJE, odst. 6. Viz také [Zpráva o nezávislosti soudního systému, část I – Nezávislost soudců](#), Evropská komise pro šíření demokracie prostřednictvím práva (Benátská komise), CDL-AD (2010)004, odst. 43 a 82.

105 § 76 zákona o soudech a soudcích.

Poradenství, vzdělávání a zvyšování povědomí

139. Vzdělávání soudců v oblasti etiky, adekvátního chování, prevence korupce a střetů zájmů organizují krajské soudy a Justiční akademie. Úřady uvádějí, že Justiční akademie pořádá vzdělávací akce v úzké spolupráci se soudy tak, aby toto vzdělávání co nejvíce odpovídalo jejich potřebám. Během návštěvy na místě byl tým GET informován, že etické otázky jsou součástí povinného úvodního vzdělávacího programu pro budoucí soudce (a státní zástupce) a také specializovaných seminářů pro úřadující soudce (a státní zástupce). Justiční akademie běžně pořádá nepovinné třídní semináře dvakrát ročně a za rok se jich účastní okolo 100 soudců a státních zástupců. Tyto semináře se zaměřují na profesní etiku v konkrétních a reálných životních situacích a na rozhodovací proces kárných orgánů. Školení ani úvodní setkání se však nepořádají pro přísedící.
140. Soudci mohou požádat o radu a informace v oblasti etiky a etického chování předsedy soudů, ministra spravedlnosti nebo Soudcovskou unii. Přesto ale podle informací, které tým GET získal, soudci Unii žádají o radu jen zřídka (průměrně jeden až dva případy ročně).
141. Tým GET zaznamenal, že soudcům jsou poskytovány nepovinné kurzy, z nichž některé se zabývají také otázkami etiky. Zdá se, že Justiční akademie bere tuto věc vážně a ocenila by, kdyby se těchto vzdělávacích aktivit účastnili všichni soudci. Tým GET zastává názor, že je nutné zajistit, aby vzdělávání v budoucnu bralo v úvahu etický kodex, o němž se hovoří v této zprávě, a aby z tohoto druhu vzdělávání těžilo velké množství profesních soudců (včetně těch, kteří přicházejí z jiných oborů) i přísedících. Doporučení v této souvislosti je prezentováno výše.¹⁰⁶ Na závěr tým GET znovu zdůrazňuje, že služby důvěrného poradenství by byly další výhodou. Mohla by je poskytovat například nějaká v budoucnu sestavená soudcovská rada,¹⁰⁷ o níž se v této zprávě hovoří. Je na zvážení úřadů, zda se budou zabývat možnostmi zřízení takového speciálního orgánu, případně zda svěří poradenské funkce pro soudce, kteří se chtějí poradit o otázkách v oblasti etiky, některému z orgánů ve stávajícím institucionálním rámci.

106 Viz výše v části „Etické zásady, pravidla chování a střety zájmů“ (odstavec 118).

107 Viz také [Stanovisko č. 10\(2007\) Poradního sboru evropských soudců \(CCJE\) pro Výbor ministrů Rady Evropy o soudcovské radě pro služby společnosti](#).

V. PREVENCE KORUPCE MEZI STÁTNÍMI ZÁSTUPCI

Působení státního zastupitelství

142. Podle článku 80 Ústavy je státní zastupitelství součástí výkonné moci. Jeho postavení a působnost stanoví zákon o státním zastupitelství. Státní zastupitelství působí jako orgán veřejné žaloby v trestním řízení a dále vykonává dozor nad trestním řízením před jeho zahájením a má určité pravomoci v občanskoprávních řízeních, správních řízeních a mimosoudních řízeních (např. dohled nad místem, kde dochází k omezování osobní svobody). Věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají pouze státní zástupci. Jiné orgány nebo osoby nesmí do jejich činnosti zasahovat.¹⁰⁸
143. Soustavu státního zastupitelství tvoří Nejvyšší státní zastupitelství, vrchní státní zastupitelství, krajská státní zastupitelství a okresní státní zastupitelství; soustava je v zásadě odvozena od organizace soudů a principu hierarchie. Vnitřní organizaci státního zastupitelství upravuje model organizační struktury, která je stanovena pokynem obecné povahy nejvyššího státního zástupce. Podle tohoto modelu každý vedoucí státní zástupce, který stojí v čele státního zastupitelství, stanoví vnitřní organizaci státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Dohled se vykonává jak vzájemně mezi jednotlivými stupni zastupitelství tak uvnitř jednotlivých státních zastupitelství.¹⁰⁹ K 1. lednu 2016 bylo v České republice 1.255 státních zástupců, z toho 580 mužů (46 %) a 675 žen (54 %).
144. V čele soustavy státního zastupitelství stojí nejvyšší státní zástupce. Nejvyšší státní zástupce může vydávat závazné pokyny obecné povahy za účelem sjednocení a usměrnění postupů státních zástupců a jeho vnitřní organizace. Nejvyšší státní zástupce může vydávat pro státní zastupitelství stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů, pokud získá poznatky o nejednotnosti rozhodování soudů, je oprávněn podat Nejvyššímu soudu podnět k zaujetí stanoviska k výkladu zákona nebo jiného právního předpisu. Nejvyšší státní zástupce dále může nařídit přezkoumání uzavřených případů a v případě pochybení uložit příslušná nápravná opatření.¹¹⁰
145. Ústředním orgánem správy státního zastupitelství je Ministerstvo spravedlnosti. Ministr spravedlnosti může také státní zastupitelství kdykoliv požádat o informace o stavu řízení v každé věci, jíž je účastníkem, pokud jsou takové informace nezbytné ke splnění cílů ministerstva nebo pokud tyto informace potřebuje ministr spravedlnosti z pozice člena vlády. Vedoucí státní zástupci a jejich náměstci vykonávají správu orgánů státního zastupitelství.¹¹¹
146. Protikorupční strategie vlády na roky 2013–2014 i následný Akční plán boje s korupcí na rok 2015, který byl vydán na základě protikorupční koncepce na roky 2015–2017, obsahoval přípravu nového zákona o státním zastupitelství. Jedním z hlavních zaměření této reformy je zajištění nezávislosti státního zastupitelství na politickém vlivu. Ministerstvo spravedlnosti připravilo návrh zákona o státním zastupitelství a po připomínkovém řízení ho 12. října 2015 předložilo vládě k dalšímu projednání. Dne 21. dubna 2016 vláda předala návrh zákona Parlamentu.
147. Mezi nejvýznamnější změny obsažené v tomto návrhu zákona patří opatření ke zvýšení nezávislosti nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců za účelem zajištění transparentnosti jejich výběru a eliminace rizika možných vnějších vlivů, zejména z oblasti výkonné moci; změny v postavení státních zástupců, kteří budou v budoucnu svou funkci vykonávat jako funkci veřejnou (bude tedy vyloučeno subsidiární

108 Srov. § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

109 Srov. § 12c a násl. zákona o státním zastupitelství. Viz níže v části „Vedení případů a postupy“ (odstavec 164).

110 Viz § 12 zákona o státním zastupitelství.

111 Viz § 13 a násl. zákona o státním zastupitelství.

použití zákoníku práce); zrušení vrchních státních zastupitelství a vytvoření celostátního Speciálního státního zastupitelství, které se bude zaměřovat hlavně na ty nejzávažnější formy majetkových a hospodářských trestných činů a korupce; vytvoření poradního orgánu, poradního výboru, který bude napojen na nejvyšší státní zastupitelství a ve kterém budou působit státní zástupci z různých úrovní systému volení na dobu šesti let. Pokud bude návrh zákona přijat, dále zavede/upraví provádění pravidelného hodnocení státních zástupců a jejich pracovního rozvrhu a omezí vydávání takzvaných negativních pokynů/umožní, aby takové vydání bylo odmítnuto, pokud je ve zjevném rozporu se zavedeným výkladem práva. Dále si klade za cíl zvýšit transparentnost vnitřních vztahů, snížit možnost skrytého zasahování do řešení konkrétních věcí a posílit odpovědnost jednotlivých státních zástupců za výsledek projednávaných věcí.

148. Současné reformní úsilí si jednoznačně zaslouží podporu. Státní zastupitelství, zejména pak Nejvyšší státní zastupitelství, mnozí pozorovatelé dlouhodobě považují za nejslabší článek české justice, vzhledem k podstatnému vlivu vlády na jeho skladbu.¹¹² Je třeba podotknout, že po skandálech v roce 2009 prošel úřad nejvyššího státního zástupce personálními a strukturálními změnami, k nimž docházelo v letech 2011 a 2012, a v posledních letech se věnuje žalobám v politicky citlivých věcech. Během návštěvy na místě bylo GET sděleno, že důvěra veřejnosti ve státní zastupitelství se z tohoto důvodu v nedávné době výrazně zvýšila (přestože výsledky určitých případů byly pro některé zklamáním). Různé národní a mezinárodní instance nicméně vyslovují přesvědčení o nutnosti hlubší reformy státního zastupitelství. Tým GET souhlasí s tím, že k podpoře nezávislosti od politického vlivu a zajištění udržitelných výsledků reformy bude zapotřebí dalších strukturálních změn.
149. Po několika předchozích pokusech o legislativní úpravy v oblasti státního zastupitelství, posílení jeho nezávislosti a nastavení podrobnějších předpisů v několika klíčových oblastech je nezbytné, aby byla současná reforma dokončena, aniž by se dále protahovala a rozměňovala. Podle názoru týmu GET má předkládaný návrh zákona mnoho pozitivních znaků a zřejmý potenciál dosáhnout svých cílů, pokud bude řádně implementován. Stojí za zmínku, že do přípravy návrhu zákona byli zapojeni i představitelé profese – prostřednictvím Nejvyššího státního zastupitelství – a dotazovaní lidé z praxe se k této záležitosti obecně vyjadřovali tak, že reformní iniciativa je krok správným směrem. Ačkoliv v této zprávě nelze návrh zákona komentovat jako celek, některými prvky – zejména v souvislosti s postavením nejvyššího státního zástupce a ostatních vedoucích státních zástupců – se níže zabývá podrobněji.

Výběr, kariérní postup a podmínky výkonu funkce

150. Státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na dobu časově neomezenou na návrh Nejvyššího státního zástupce. Státním zástupcem může být jmenován státní občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, bezúhonný, ke dni jmenování dosáhl věku nejméně 25 let, získal vysokoškolské vzdělání studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, úspěšně složil závěrečnou zkoušku, jeho morální vlastnosti dávají záruku, že bude funkci řádně zastávat.¹¹³ Stejně jako u soudců se při hodnocení morálních vlastností kandidátů bere v potaz předchozí a současný život, přihlíží se k tomu, zda danému občanovi nebyly uloženy žádné trestní a správní sankce, dále se berou v úvahu různá doporučení, v některých případech hodnocení z předchozího zaměstnání atd. Závěrečná zkouška se skládá po 36 měsících čekatelské praxe před zkušební komisí jmenovanou ministrem spravedlnosti a skládá se

112 Viz např. [Studie národní integrity České republiky zpracovaná organizací Transparency International v roce 2011](https://www.transparency.org/czech-republic); studie organizace Freedom House „Nations in Transit 2014 – Czech Republic“ (https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT14_Czech%20Republic_final.pdf). Viz také Zpráva o třetí fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti podplácení týkající se České republiky (<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>).

113 Viz § 17 a násl. zákona o státním zastupitelství.

ze státních zástupců, soudců, a dalších odborníků z oblasti práva.¹¹⁴ Zákon stanoví další zkoušky, které mají stejnou váhu jako závěrečná zkouška završující čekatelskou praxi státních zástupců, jako je advokátní zkouška nebo odborná justiční zkouška.

151. Úřady uvádějí, že výběr kandidátů na funkci státního zástupce spadá do odpovědnosti krajského státního zástupce.¹¹⁵ Výběrové řízení se většinou skládá z písemného testu (modelová situace) a ústního pohovoru, kterého se obvykle účastní vedoucí státní zástupci z úřadů, v nichž se mají místa obsazovat, a jehož cílem je potvrdit odbornou úroveň uchazeče v trestním právu hmotném a procesním a v oblasti netrestní. Výběr kandidátů krajským státním zastupitelstvím a rozhodnutí ministra spravedlnosti o jmenování nemusejí být zdůvodňována a nemohou být předmětem odvolání neúspěšných uchazečů.
152. Státního zástupce přidělí k výkonu funkce k určitému státnímu zastupitelství ministr spravedlnosti na návrh Nejvyššího státního zástupce a na základě jeho předchozího souhlasu. Ministr spravedlnosti může státního zástupce přeložit s jeho souhlasem nebo na jeho žádost k jinému státnímu zastupitelství téhož nebo vyššího stupně; nestanoví-li tento zákon jinak, ke státnímu zastupitelství nižšího stupně může ministr spravedlnosti přeložit státního zástupce jen na jeho žádost. Nelze-li řádný výkon působnosti státního zastupitelství zajistit výše uvedeným postupem, může ministr spravedlnosti po vyjádření vedoucího státního zástupce státního zastupitelství, k němuž je státní zástupce přidělen, přeložit státního zástupce i bez jeho souhlasu nebo žádosti k jinému státnímu zastupitelství, dojde-li zákonem ke změně v organizaci státního zastupitelství nebo změně obvodů státních zastupitelství; proti rozhodnutí ministra spravedlnosti se lze odvolat ke správnímu soudu.¹¹⁶ Dočasné přidělení státního zástupce k jinému státnímu zastupitelství, k Ministerstvu spravedlnosti nebo k Justiční akademii vyžaduje jeho souhlas.^{117 118}
153. Kariérní postup státních zástupců zákon o státním zastupitelství dopodrobna neupravuje. § 19 odst. 2 pouze uvádí, že úroveň odbornosti státních zástupců se bere v potaz v případě jejich přeložení k vyššímu státnímu zastupitelství. Úřady uvádějí, že návrh zákona o státním zastupitelství definuje minimální požadovanou míru zkušeností, konkrétně pět let působení při přechodu na krajské státní zastupitelství a osm let při přechodu na vrchní a Nejvyšší státní zastupitelství.
154. Stejně jako v případě soudců tým GET zaznamenal, že výběr a kariérní postup státních zástupců je regulován pouze v omezené míře. V současné době je za výběrové řízení odpovědný krajský státní zástupce. O jmenování pak rozhoduje ministerstvo spravedlnosti na základě návrhu Nejvyššího státního zástupce. Během rozhovorů na místě zaznělo, že ministerstvo obvykle navržené kandidáty přijme, alespoň pro první zařazení, ne však nutně pro vyšší pozice. Úřady zdůrazňují, že proces výběru se řídí zavedenou praxí, kterou představuje otevřená konkurence a řazení kandidátů na základě písemného testu a ústního pohovoru před komisí složenou z (obvykle čtyř) státních zástupců z různých úřadů, které doplňuje odborník z Ministerstva spravedlnosti. Tým GET ovšem sdílí obavy několika dotazovaných související s nízkou mírou regulace. Zastává jednoznačné stanovisko, že v zákoně je třeba ukotvit jasný, přesný a jednotný postup výběru a kritéria výběru, zejména zásluhy, a to jak pro první jmenování státních zástupců, tak pro jejich kariérní postup. Dále, jak při různých příležitostech poukazuje skupina GRECO, je nezbytné zajistit, aby postupy byly transparentní, aby veškerá

114 Srov. § 33 a *násl.* zákona o státním zastupitelství.

115 Srov. § 13g zákona o státním zastupitelství a § 2 vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů.

116 Srov. článek 4 soudního řádu správního.

117 Viz § 19 a *násl.* zákona o státním zastupitelství.

118 Srov. § 18 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti – o výběru kandidátů i o jmenování/povyšování – byla zdůvodněna a aby neúspěšní kandidáti měli možnost tato rozhodnutí rozporovat. V této souvislosti se tým GET odkazuje na evropské normy a referenční texty, podle nichž „se kariéra státních zástupců, jejich povyšování a mobilita musejí řídit obecně známými a objektivními kritérii, jako je odbornost a míra zkušeností“¹¹⁹ a „měla by být upravena zákonem a řízena transparentními a objektivními kritérii v souladu s nestrannými postupy, které vylučují jakoukoliv diskriminaci a umožňují nestranné přehodnocení“.¹²⁰ Závěrem tým GET zdůrazňuje, že taková opatření povedou k posílení nezávislosti a nestrannosti státního zastupitelství a stejně tak k posílení důvěry veřejnosti v tuto instituci, což je v souladu se záměrem, z něhož vychází reforma, která v České republice právě probíhá. Vzhledem k výše uvedenému skupina **GRECO doporučuje (i) přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu státních zástupců za účelem nastavení jednotných transparentních postupů, díky nimž se bude rozhodování zakládat na přesných, objektivních a jednotných kritériích, zejména zásluh; (ii) zajistit, aby veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněná a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu.**

155. Zákon o státním zastupitelství aktuálně nestanovuje pravidelné provádění hodnocení státních zástupců. Úřady uvádějí, že hodnocení v současné době probíhá podle interních směrnic. Během návštěvy na místě byl tým GET informován, že pravidelné hodnocení provádí hlavně Nejvyšší státní zastupitelství na základě vnitřního závazného předpisu, ale na nižších úrovních systému státního zastupitelství pak probíhá na dobrovolné bázi. Dále úřady uvádějí, že návrh zákona o státním zastupitelství předpokládá zavedení jasného právního základu pro uskutečňování pravidelného hodnocení všech státních zástupců (nejméně jednou za tři roky) a právo vznášet námitky proti výsledkům hodnocení. Mezi hodnotící kritéria patří plnění povinností státního zástupce, odbornost, nestrannost, nezávislost a zodpovědný přístup k plnění povinností a řešení přidělených případů bez zbytečného prodlení. Plánuje se, že další podrobnosti bude definovat zvláštní pokyn nejvyššího státního zástupce. Přestože tým GET navrhovaná ustanovení vítá, jejich praktické dopady bude nutné přezkoumat.
156. Státní zástupci mohou svou funkci vykonávat do věku 70 let. Odvolání mohou být pouze v rámci kárného řízení z rozhodnutí kárného soudu, a to za porušení povinností stanovených zákonem.¹²¹
157. Nejvyššího státního zástupce jmenuje – a může odvolat – vláda na návrh Ministra spravedlnosti na dobu časově neomezenou. Nejvyšší státní zástupce je jmenován z řad státních zástupců, tudíž musí pro jmenování splnit stejné požadavky. Rozhodnutí vlády odvolat nejvyššího státního zástupce nemusí být zdůvodněno. Pokud jde o náměstky nejvyššího státního zástupce, ti jsou jmenováni a mohou být odvoláni ministrem spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce.¹²²
158. Jmenování dalších vedoucích státních zástupců upravuje § 10 zákona o státním zastupitelství následovně. Vrchní státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce, krajské státní zástupce na návrh příslušného vrchního státního zástupce a okresní státní zástupce na návrh příslušného krajského státního

119 Srov. Doporučení Rec(2000)19 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice, odstavec 5b (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>).

120 Srov. Stanovisko č. 9 Poradního sboru evropských prokurátorů (CCPE) k „evropským normám a zásadám týkajícím se prokuratury“ (tzv. „Římská charta“), článek XII. ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)).

121 Srov. § 27 a násl. zákona o státním zastupitelství. Viz níže v části „Dohled a prosazování“ (odst. 181 a násl.).

122 § 9 zákona o státním zastupitelství.

zástupce. Vedoucí státní zástupci jsou jmenováni na dobu časově neomezenou. Ministr je může z funkce odvolat, 1) pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce nebo 2) na návrh nadřízeného vedoucího státního zástupce.¹²³ Ministr spravedlnosti může jmenovat nebo odvolat krajského nebo okresního státního zástupce též na návrh nejvyššího státního zástupce. Úřady uvádějí, že rozhodnutí o jmenování vedoucích státních zástupců nejsou zdůvodňována, zatímco rozhodnutí o jejich odvolání zdůvodňována jsou a lze se proti nim odvolat podle správního řádu.

159. Jak je uvedeno výše, změny postavení nejvyššího státního zástupce a ostatních vedoucích státních zástupců jsou jedním ze základních stavebních kamenů současné reformní snahy. Úřady uvádějí, že cílem návrhu zákona o státním zastupitelství je zvýšení nezávislosti nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců, za účelem eliminace rizika možného vnějšího vlivu, zejména výkonné moci, a zajištění transparentnosti jejich výběru. Konkrétně by navrhovaný zákon zavedl sedmileté funkční období pro všechny vedoucí státní zástupce včetně nejvyššího státního zástupce, jehož mandát by byl neobnovitelný; povinné výběrové řízení s transparentní soutěží s výjimkou pozice nejvyššího státního zástupce; minimální požadavky pro jmenování do funkce vedoucího státního zástupce, jako je morální bezúhonnost, fakt, že kandidát se nedopustil žádného kázeňského přestupku, a délka působení v právní oblasti. Vedoucí státní zástupci včetně nejvyššího státního zástupce by mohli být odvoláni pouze v kárném řízení. Tým GET tyto navrhované úpravy jednoznačně podporuje a zdůrazňuje, že v souladu s předchozími vyjádřeními skupiny GRECO v této souvislosti je třeba zajistit, aby rozhodnutí o jmenování a odvolání nejvyššího státního zástupce – a všech ostatních vedoucích státních zástupců – bylo zdůvodněné, založené na jasných a objektivních kritériích, transparentní a aby bylo možné se proti němu odvolat u soudu.
160. V této souvislosti tým GET zdůrazňuje, jak důležité je, aby postup jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, a zejména nejvyššího státního zástupce, sloužil jako prevence rizika nepřijatelného politického vlivu nebo tlaku ve spojitosti s fungováním státního zastupitelství. Jak bylo zmíněno, „je důležité, aby způsob výběru a jmenování nejvyššího prokurátora byl takový, aby získal důvěru veřejnosti a úctu soudních a právních profesí“.¹²⁴ Aby bylo tohoto cíle dosaženo, „součástí procesu výběru by měli být nepolitici odborníci“, např. by měla existovat možnost poradit se o profesní kvalifikaci kandidátů s vhodnými osobami, jako jsou zástupci právní komunity (včetně státních zástupců) a zainteresovaných představitelů občanské společnosti, případně by na úrovni Parlamentu měl fungovat volený parlamentní výbor, který by zohledňoval doporučení odborníků. Podobně se uvádí, že by se „odborný orgán měl vyjadřovat k tomu, zda existují dostatečné důvody k odvolání“ nejvyššího státního zástupce, a možné důvody k takovému odvolání musejí být jasně definovány v zákoně.¹²⁵ Současná situace v České republice, kdy je nejvyšší státní zástupce jmenován a může být volně odvoláván vládou na návrh ministra spravedlnosti, je s těmito požadavky jednoznačně v rozporu. Opakovaně je kritizován také fakt, že tato rozhodnutí nemusejí být zdůvodňována.¹²⁶ Přestože příslušné úřady uvádějí, že návrhy ministra spravedlnosti vládě ohledně jmenování a odvolání musejí být zdůvodněny a je možné se proti nim odvolat ve správním řízení, zákon to výslovně neukládá. A nakonec, pokud jde o vedoucí státní zástupce, tým GET odkazuje na evropské standardy a své obecné komentáře

123 Tedy vedoucí státní zástupce, který je oprávněn navrhnout jmenování do funkce, z níž má být daný státní zástupce odvolán.

124 Viz Zpráva o evropských normách týkající se nezávislosti soudního systému, část II – Prokuratura, Evropská komise pro šíření demokracie prostřednictvím práva (Benátská komise), CDL-AD (2010)004, odst. 34. (http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf).

125 Viz výše zmíněná zpráva CDL-AD (2010)040, odst. 39 a 87.

126 Viz např. [Zpráva o třetí fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti podplácení týkající se České republiky z února 2014](#).

v souvislosti se jmenováním a odvoláváním státních zástupců,¹²⁷ které se k této situaci vztahují. Vzhledem k výše uvedenému a zejména v kontextu probíhající reformy skupina **GRECO doporučuje reformovat postupy jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců, a to hlavně prostřednictvím těchto kroků: (i) veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů jsou zdůvodňována, založena na jasných a objektivních kritériích a je možnost se proti nim odvolat k soudu; (ii) rozhodnutí o jmenování vycházejí z povinného a transparentního výběrového řízení; a (iii) odvolání je možné pouze v kontextu kárného řízení.**

161. V souladu s ustanoveními zákona č. 201/1997 Sb.¹²⁸ se platy státních zástupců odvozují od platové základny soudců (včetně koeficientů), a jsou poníženy o 10 %. Platová základna státního zástupce tedy v roce 2015 byla 68.178 Kč/přibližně 2.523 eur a hrubý měsíční plat státního zástupce na okresním státním zastupitelství byl 59.997 Kč/přibližně 2.220 eur. Plat nejvyššího státního zástupce byl 184.762 Kč/přibližně 6.836 eur a plat státních zástupců přiřazených na Nejvyšší státní zastupitelství byl 125.448 Kč/přibližně 4.641 eur, bez ohledu na délku praxe.

Organizace práce a průběh řízení

162. Státní zástupci v současné době nemají žádné rozvrhy práce. Jednotlivé případy státním zástupcům přiděluje vedoucí státní zástupce s ohledem na zajištění rovnoměrného rozdělení a na základě územní příslušnosti.¹²⁹ Pokud je na úřadu státního zastupitelství vytvořena specializace, případy se rozdělují podle této specializace. Úřady uvádějí, že návrh zákona o státním zastupitelství předpokládá zavedení rozvrhů práce pro státní zástupce, což je rozhodně vítáno jako krok správným směrem. Jasná psaná pravidla rozdělování případů mezi státní zástupce a jejich zveřejnění má jednoznačný potenciál zvýšit transparentnost, omezit rizika nežádoucího vlivu a posílit důvěru občanů ve státní zastupitelství.
163. Nejvyšší státní zástupce může státního zástupce z případu písemně odvolat a případ přidělit jinému státnímu zástupci.
164. Nejblíže vyšší státní zastupitelství je oprávněno vykonávat dohled¹³⁰ nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství ve svém obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny. Nejblíže nižší státní zastupitelství je povinno se písemnými pokyny řídit, s výjimkou pokynu, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem. Vedoucí státní zástupce je oprávněn vykonávat dohled nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí, a dávat jim pokyny k postupu při vyřizování věcí v příslušnosti tohoto státního zastupitelství. (Výkonem těchto oprávnění může pověřit jiného státního zástupce.) Pokud je pokyn v konkrétní věci v rozporu se zákonem, státní zástupce může jeho plnění odmítnout, pokud písemně uvede důvody takového odmítnutí. Pokud pokyn vedoucí státní zástupce následně neodvolá, řeší věc státní zástupce, který pokyn vydal. Úřady uvádějí, že záměrem návrhu zákona o státním zastupitelství je omezit vydávání takzvaných negativních (interních) pokynů (které musejí být písemné a zdůvodněné) a rozšířit právo tyto interní pokyny odmítnout (zejména v případech, kdy jsou tyto pokyny ve zřejmém rozporu se zavedeným výkladem práva). Nová legislativa je zaměřena na zvýšení transparentnosti vnitřních vztahů, snížení možnosti skrytého zasahování při řešení konkrétních věcí a posílení odpovědnosti jednotlivých státních zástupců za

127 Konkrétně taková rozhodnutí musejí být zdůvodněna na základě jasných a objektivních kritérií a transparentním způsobem a musí být možné se proti nim odvolat u soudu. Viz odstavec 154 výše a odstavec 186 níže (v části „Dohled a prosazování“).

128 Zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců

129 Srov. § 7 zákona o státním zastupitelství ve spojení s článkem 18 trestního řádu.

130 Viz § 12c a *násl.* zákona o státním zastupitelství.

výsledek příslušných věcí. Tyto kroky, kterých se opakovaně dovolávali různí pozorovatelé,¹³¹ mají jednoznačnou podporu.

165. Podle § 24 zákona o státním zastupitelství mají státní zástupci povinnost plnit své úkoly bez zbytečných průtahů. Státní zástupce, který tuto povinnost úmyslně poruší, se vystavuje kárnému postihu. V § 16b zákona o státním zastupitelství je stanoveno, že každý má právo podat stížnost na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství (nebo proti nevhodnému chování státních zástupců). Vedoucí státní zástupce nadřízený státnímu zástupci, proti němuž je stížnost namířena, je příslušný k vyřízení této záležitosti.
166. Státní zastupitelství v České republice se řídí zásadou legality.

Etické zásady, pravidla chování a střety zájmů

167. V souladu s § 18 zákona o státním zastupitelství skládají státní zástupci slib.¹³² Dále § 24 zákona o státním zastupitelství stanoví povinnosti a pravidla chování státních zástupců. *Mezi jiným* je státní zástupce při výkonu své funkce povinen odpovědně plnit své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví; zejména je povinen postupovat odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů a odmítnout jakýkoli vnější zásah nebo jiný vliv, jehož důsledkem by mohlo být porušení některé z těchto povinností. Státní zástupce je při výkonu své funkce, ve svém osobním životě i při výkonu svých politických práv povinen vystříhat se všeho, co by mohlo vzbuzovat důvodné pochybnosti o dodržování výše uvedených povinností, ohrozit vážnost funkce státního zástupce nebo vážnost státního zastupitelství anebo ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce.
168. Procesněprávní předpisy obsahují pravidla v oblasti střetu zájmů a hovoří o vyloučení státního zástupce (viz níže), ale koncept „střetu zájmů“ není v zákoně dále popsán. V této souvislosti je zmiňováno, že střety zájmů upravuje zákon o střetu zájmů, jak je popsáno v kapitole o členech komory Parlamentu, a že změny tohoto zákona, které mají mimo jiné rozšířit jeho působnost na státní zástupce (a soudce), v současné době čekají na projednání v Parlamentu. Dále, jak je uvedeno výše, § 24 zákona o státním zastupitelství obsahuje požadavek ohledně chování státních zástupců při výkonu jejich funkce i v osobním životě, včetně povinnosti vykonávat svou funkce nestranně, nedovolit zneužití pozice státního zástupce k uplatňování soukromých zájmů a spravovat vlastní majetek stejně jako majetek, který jim byl svěřen, zodpovědně, zavazovat se pouze k věcem, které nenarušují řádný výkon funkce státního zástupce a spravovat své finanční prostředky tak, aby nemohly být zneužity k nepřijatelnému ovlivňování jeho osoby ve spojitosti s funkcí státního zástupce.
169. Unie státních zástupců České republiky přijala v dubnu 1999 Mravní kodex státního zástupce a vyzvala své členy k jeho dobrovolnému naplňování. Kodex je dostupný na internetových stránkách Unie.¹³³ Je v něm uvedeno 10 základních povinností. Unie státních zástupců je nezávislé dobrovolné profesní sdružení, které také zajišťuje

131 Viz např. [Zpráva o třetí fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti podplácení týkající se České republiky](#); [Studie národní integrity České republiky zpracovaná organizací Transparency International v roce 2011](#).

132 Znění slibu státních zástupců je následující: „Slibuji na svou čest a svědomí, že budu při ochraně veřejného zájmu postupovat vždy v souladu s Ústavou a zákony České republiky, jakož i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, budu respektovat lidská práva, základní svobody a lidskou důstojnost a zachovávat mlčenlivost o věcech, které se dozvím v souvislosti s výkonem funkce státního zástupce, a to i po skončení výkonu této funkce. Při výkonu funkce státního zástupce i v soukromém životě budu chránit důstojnost svého povolání.“

133 Viz <http://www.uniesz.cz>.

vzdělávání a poradenství (nejen svým členům) v etických otázkách a provádí kontrolu dodržování mravního kodexu ze strany svých členů. Porušení pravidel nevede ke kárnému řízení, ale v konečném důsledku může vyústit ve vyloučení daného státního zástupce z unie. Praktický význam této poradní a kontrolní role unie se zdá být poměrně omezený, protože celkově unie zatím obdržela zhruba osm žádostí v konkrétních věcech a jeden obecný dotaz (týkající se vystupování státního zástupce v televizi). Během návštěvy na místě tým GET zjistil, že na různých úřadech státního zastupitelství se uplatňuje několik dalších etických kodexů, což se týká mimo jiné Nejvyššího státního zastupitelství a vrchního státního zastupitelství. Zdá se, že jejich obsah je podobný a skládá se z hlavních profesních hodnot, doplněných dalšími popisy/pravidly. Etický kodex Nejvyššího státního zastupitelství byl přijat spolu s mapou korupčních rizik v zastupitelství, jako součást plnění interního protikorupčního programu úřadu, který předpokládá řadu opatření a je postaven na principech, jako je transparentnost, rozvoj a posilování protikorupčního prostředí atd.

170. Tým GET bere na vědomí přijetí etických kodexů Unii státních zástupců a několika úřady státního zastupitelství na různých úrovních. Všimá si však, že jejich působnost je omezená. Pouze zhruba čtvrtina státních zástupců je členy Unie státních zástupců, a tím pádem se na ně tento kodex přímo vztahuje. Přestože obsah různých kodexů se zdá být podobný, fakt, že je těchto nástrojů několik, může být matoucí. Tým GET spatřuje jasnou potřebu v sestavení jednoho etického kodexu pro celou profesi, který by nastavil společné normy a vztahoval se na všechny státní zástupce v zemi, a to v souladu s evropskými normami a referenčními dokumenty.¹³⁴ Takový kodex by mohl vycházet z těch stávajících, ale musel by být konkrétnější, vyjasnit určité otázky a poskytnout podrobné podklady včetně praktických příkladů, např. v souvislosti s dary, vedlejšími činnostmi, kontakty s třetími stranami/mlčenlivostí nebo tím, jak se zachovat při konfrontaci se střetem zájmů. Kromě toho je nezbytné, aby implementace takového kodexu byla podpořena doplňkovými opatřeními, jako jsou důvěrné konzultace v rámci státního zastupitelství a zvláštní (nejlépe pravidelné) vzdělávací aktivity s praktickým zaměřením.¹³⁵ Stejně jako v případě soudců tým GET zdůrazňuje, že cílem takového nástroje má být stanovení norem etiky pro státní zástupce a zároveň podpora důvěry veřejnosti ve státní zastupitelství. Jeho přípravy by se měli účastnit sami státní zástupci a měl by to být živý text, který se může v průběhu času vyvíjet a přizpůsobovat konkrétní situaci v dané zemi tak, aby mezi jeho tvůrci a účastníky vznikl pocit „angažovanosti“. Vzhledem k výše uvedenému skupina **GRECO doporučuje (i) přijmout profesní etický kodex pro všechny státní zástupce doplněný vysvětlujícími poznámkami a/nebo praktickými příklady včetně doporučení pro řešení střetu zájmů a souvisejících otázek (např. v souvislosti s dary, vedlejšími činnostmi, kontakty s třetími stranami/mlčenlivostí atd.), který bude účinně předložen všem státním zástupcům a bude snadno dostupný veřejnosti; (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jeho implementaci včetně důvěrných konzultací a školení.**

Zákaz nebo omezení některých činností

Neslučitelnost a vedlejší činnosti, následná omezení

134 Viz zejména [Doporučení Rec\(2000\)19 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o roli veřejné žaloby v systému trestní justice](#), odstavec 35; Evropské směrnice k etice prokurátorů („Budapeštské směrnice“), které přijala Konference evropských státních zástupců a prokurátorů k 31. květnu 2005, CPGE (2005)05, http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/greco/evaluations/round4/Budapest_guidelines_EN.pdf; Stanovisko č. 9 CCPE k „evropským normám a zásadám týkajícím se prokuratury“ („Římská charta“).

135 Úřady v této souvislosti zdůrazňují, že Nejvyšší státní zastupitelství považuje vzdělávání v oblasti profesní etiky za nezbytné, a to zvláště na začátku kariéry a mezi právními čekateli. Jeho profesní etický kodex je důležitou součástí vstupního školení právních čekatelů, které pořádá Justiční akademie, která také organizuje další semináře zaměřené na profesní etiku.

171. V souladu s § 24 zákona o státním zastupitelství státní zástupce nesmí ode dne, který je stanoven jako den nástupu do funkce, až do zániku funkce státního zástupce, kromě výkonu funkce státního zástupce a funkce vedoucího státního zástupce nebo jeho náměstka, anebo činností spojených s dočasným přidělením k ministerstvu nebo Justiční akademii, zastávat žádnou jinou placenou funkci ani vykonávat jinou výdělečnou činnost, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké a činnosti v poradních orgánech ministerstva, vlády a v orgánech komor Parlamentu, za předpokladu, že tyto činnosti jsou slučitelné s požadavky na řádný výkon funkce státního zástupce. Zákon dále ukládá, že nesmí působit jako rozhodce nebo zprostředkovatel řešení právního sporu, zastupovat účastníky soudního řízení nebo působit jako zmocněnec poškozeného nebo zúčastněné osoby v soudním nebo správním řízení, s výjimkou zákonného zastoupení nebo případů, ve kterých takový postup umožňuje zvláštní právní předpis, anebo případů, v nichž půjde o zastupování dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i sám státní zástupce. Úřady uvádějí, že návrh zákona o státním zastupitelství pravidla uvedená výše dále upřesňuje. *Mezi jiným* jasně stanoví, že povinnosti státního zástupce jsou také neslučitelné s povinnostmi v rámci statutárních, řídicích a kontrolních orgánů právních subjektů, pokud by jejich plnění snížilo důvěryhodnost funkce státního zástupce, ohrozilo důvěru v profesionální a nestranné plnění funkce státního zástupce nebo by mohlo vyvolat průtahy v řešení případů.
172. Tým GET zaznamenal, že státní zástupci podléhají přísnému režimu neslučitelnosti funkcí a zákazu vedlejších činností a plánované doladění tohoto režimu vítá. Zároveň, stejně jako u soudců, má pochybnosti o míře transparentnosti v této oblasti. Nutno upozornit, že zákon nevyžaduje, aby státní zástupci hlásili povolené vedlejší činnosti, jako je pedagogická nebo umělecká činnost nebo působení v poradních orgánech ministerstva, a už vůbec nepožaduje, aby státní zástupci žádali o povolení k vykonávání těchto činností; nepředpokládá kontrolu těchto aktivit ani toho, zda „jsou slučitelné s výkonem funkce státního zástupce“. Při rozhovorech byl tým GET informován, že v praxi státní zástupci působící na Nejvyšším státním zastupitelství své vedlejší činnosti ohlašují. Nicméně se přiklání k názoru, že jasné právní předpisy pro všechny státní zástupce jsou nutné k tomu, aby bylo zajištěno, že vedlejší činnosti (např. odborné působení mimo soustavu státního zastupitelství) jsou slučitelné s jejich postavením a neodvádějí je od řádného výkonu jejich povinností. Taková opatření by musela zahrnovat přinejmenším přiměřenou ohlašovací povinnost – např. druh činnosti, příjem a strávený čas – možná také povinnost zveřejnění; přesnější regulaci – např. přiměřené stropy odměn, které může státní zástupce z takové činnosti ročně získat, a počtu pracovních hodin za týden, které provozováním činnosti může strávit, a v neposlední řadě vhodný způsob kontroly. Závěrem tým GET poukazuje na to, že tato pravidla by se měla odrazit v etickém kodexu doporučeném výše. Proto skupina **GRECO doporučuje přijmout přísnější právní úpravu vedlejších činností státních zástupců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení a přiměřeného dohledu dodržování stávajících omezení v oblasti vykonávání těchto činností.**
173. Žádná následná omezení po skončení výkonu funkce státního zástupce se na státní zástupce nevztahují. Přestože podle týmu GET toto není nijak zvlášť znepokojující, sdílí názor některých dotazovaných profesionálů, že existuje potřeba vzorů pro řešení případných problémů, které mohou v některých situacích vzniknout, například pokud se státní zástupce vzdá své funkce a dál hodlá pracovat jako advokát – včetně jasného pravidla, že osoba, která se danou věcí zabývala jako státní zástupce, nemůže u stejného případu vystupovat jako advokát – protože takové situace v praxi nastávají poměrně často. Možným řešením této otázky je začlenění do návrhu zákona o státním zastupitelství. V každém případě by jasné vzory měl poskytovat etický kodex doporučený výše.

Vyloučení pro podjatost

174. Stejně jako u soudců jsou podmínky vyloučení z trestního řízení popsány v § 30 a násled. trestního řádu. Státní zástupci jsou z trestního řízení vyloučeni v případě důvodného podezření týkajícího se jejich nestrannosti vzhledem k jejich vztahu k danému případu nebo osobám přímo zapojeným do řízení, jejich advokátům, právním zástupcům nebo k jiným donucovacím orgánům. Kroky vyloučených státních zástupců nemohou být podkladem rozhodování v trestním řízení.
175. V souladu s § 31 trestního řádu provádí rozhodnutí o vyloučení úřad, jehož se tyto důvody týkají, a to i bez předložení návrhu. Námitky proti rozhodnutí o vyloučení řeší přímo nadřízený orgán.

Dary

176. K přijímání darů konkrétně ze strany státních zástupců se nevztahují žádná podrobně rozpracovaná pravidla. Úřady v této souvislosti hovoří o trestném činu úplatkářství a odkazují se na trestní zákoník a výše zmíněná obecná ustanovení zákona o státním zastupitelství upravující práva a povinnosti státních zástupců, jako například povinnost zdržet se jakéhokoliv jednání, které by mohlo ohrozit důvěru v nestranný a profesionální výkon funkce státního zastupitelství nebo státního zástupce. Po rozhovorech nabytým GET jednoznačný dojem, že státní zástupci nepovažují přijímání darů za přípustné, s výjimkou darů protokolárních. Dále byl informován, že návrh zákona o státním zastupitelství předpokládá výslovný zákaz, který by byl pravidlem, což si rozhodně zaslouží podporu. S ohledem na výše uvedené by určité vyjasnění výjimečných situací, v nichž by dary nebo jiná zvýhodnění mohla být přípustná (např. protokolární dary), mohlo být součástí etického kodexu doporučovaného výše.

Kontakty s třetími stranami, mlčenlivost

177. Ke komunikaci mezi státním zástupcem a třetími stranami se nad rámec oficiálních postupů nevztahují žádná zvláštní pravidla. § 24 zákona o státním zastupitelství obsahuje obecné pravidlo, podle něhož jsou státní zástupci povinni svou funkci vykonávat nezaujatě, bez ekonomických, sociálních, rasových, etnických, sexuálních, náboženských a jiných předsudků a ve vztahu k osobám, s nimiž jednají, nesmí projevovat žádné osobní sympatie, náklonnost ani negativní postoje.
178. Podle § 25 zákona o státním zastupitelství je státní zástupce povinen zachovat mlčenlivost o věcech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s výkonem své funkce, a to i po skončení výkonu funkce státního zástupce. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, může státního zástupce zprostit mlčenlivosti z vážných důvodů nejvyšší státní zástupce; nejvyššího státního zástupce zprošťuje povinnosti mlčenlivosti ministr spravedlnosti. V závislosti na případě může porušení povinnosti mlčenlivosti ze strany státního zástupce představovat kárné provinění, správní delikt (např. podle zákona o ochraně osobních údajů a zákona o ochraně utajovaných informací) nebo trestný čin (např. neoprávněné nakládání s osobními údaji podle § 180 trestního zákoníku, ohrožení utajované informace podle § 317 trestního zákoníku nebo ohrožení utajované informace z nedbalosti podle § 318 trestního zákoníku).¹³⁶

136 Např. § 63 odst. 3 písmeno h zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

Oznámení o majetku, příjmech, závazcích a zájmech

179. Státní zástupci mají povinnost sdělit veškeré skutečnosti, které by mohly být považovány za rozhodné pro vyloučení z dané věci (viz výše). Pro státní zástupce a jejich rodinné příslušníky však nejsou nastaveny žádné konkrétní požadavky, povinnosti ani předpisy upravující podávání prohlášení o majetku. V této souvislosti byl tým GET po návštěvě informován, že přibližně 1/3 státních zástupců (hlavně na vyšších úrovních a zejména ti, kteří se zabývají nejjzávažnější trestnou činností) v nějaké míře prohlášení o majetku odevzdává jako přílohu k přehledům pro státní správu sociálního zabezpečení. Dále, přestože podmínky prohlášení veřejných činitelů ve smyslu zákona o střetu zájmů, jak je uvedeno v kapitole o členech Parlamentu výše, se v současné době na státní zástupce nevztahují, současný návrh novely zákona o střetu zájmů jeho působnost na státní zástupce (a soudce) znovu rozšiřuje.
180. Přestože tým GET neshledává potřebu vydávat formální doporučení na vytvoření systému k prohlášení o majetku, výše v této zprávě úřadům doporučuje dokončit výše zmíněnou reformu ve vztahu k soudcům a stejně činí zde v případě státních zástupců, za účelem lépe zabezpečit nezávislost a nestrannost vůči účastníkům řízení nebo s ohledem na výsledek dané věci.

Kárná odpovědnost státních zástupců

181. Státní zástupci nesou kárnou odpovědnost za kárné provinění podle zákona, konkrétně za úmyslné porušení povinností státního zástupce, úmyslné chování nebo jednání ohrožující důvěru v činnost státního zastupitelství nebo v odbornost jeho postupu anebo snižující vážnost a důstojnost funkce státního zástupce.¹³⁷
182. V případě kárného provinění mohou být proti státním zástupcům uplatněna následující kárná opatření:¹³⁸ důtka, snížení platu až o 30 % po dobu maximálně jednoho roku a v případě opakovaného kárného provinění ze strany státního zástupce před zaházením kárného postihu po dobu maximálně dvou let, odvolání z funkce předsedy senátu, odvolání z funkce státního zástupce. Od uložení kárného opatření lze upustit, pokud projednání kárného provinění státního zástupce je postačující. Na odpovědnost státního zástupce za kárné provinění se vztahuje promlčecí lhůta, takže tato odpovědnost zaniká, nebyl-li do 6 měsíců od zjištění a do 2 let od jeho spáchání podán návrh na zahájení kárného řízení.¹³⁹
183. Stejně jako v případě soudců se kárné řízení vede u kárného soudu, který (ve věcech týkajících se státních zástupců) jedná a rozhoduje v senátech sestávajících ze soudce Nejvyššího správního soudu jako předsedy senátu, soudce Nejvyššího soudu jako jeho zástupce a čtyř přísedících, z nichž dva jsou státní zástupci; dále by měl být přítomný alespoň jeden advokát a jedna osoba vykonávající jinou právní profesi. Členové senátu a jeho předseda jsou určeni losem ze seznamu vhodných kandidátů, na dobu pěti let.¹⁴⁰
184. Návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce je oprávněn podat ministr spravedlnosti a nejvyšší státní zástupce proti kterémukoliv státnímu zástupci; vrchní státní zástupce proti státnímu zástupci příslušného vrchního státního zastupitelství, proti státnímu zástupci krajského státního zastupitelství a státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu; krajský státní zástupce proti

137 § 28 zákona o státním zastupitelství.

138 Viz § 30 zákona o státním zastupitelství.

139 Viz § 29 zákona o státním zastupitelství a § 9 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

140 § 4 zákona č. 7/2002 Sb.

státnímu zástupci příslušného krajského státního zastupitelství a státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu; okresní státní zástupce proti státnímu zástupci příslušného okresního státního zastupitelství.¹⁴¹ Stejně jako v případě soudců se kárné řízení skládá z případného předběžného šetření a dále ústního projednávání před soudem, které je veřejné.

185. Podle statistik, které předložily příslušné úřady, bylo v letech 2013–2015 zaznamenáno třicet jedna kárných řízení proti státním zástupcům, jejichž výsledkem do listopadu 2015 byly čtyři důtky, jedenáct případů snížení platu a v jednom případě odvolání z funkce. Tři státní zástupci byli zproštěni obvinění, ve třech případech bylo řízení přerušeno a ve třech případech od něj bylo odstoupeno. Tým GET získal informace o tom, že kárné věci se nejčastěji týkaly požívání alkoholu v zaměstnání, neprofesionálního jednání (včetně např. prodlužování vazby) a průtahů v řízení.
186. Jak bylo popsáno v kapitole o soudcích, tým GET má dojem, že systém kárných řízení funguje dobře a že složení kárných soudů a také procesní nastavení je adekvátní k tomu, aby zajistilo efektivitu řízení a spravedlivý proces. V tomto ohledu však tým GET znepokojuje fakt, že proti rozhodnutím kárných soudů není možné se odvolat¹⁴² a že ani proti odvolání z funkce nemůže daný státní zástupce vznést námitku. Znovu tedy úřady upozorňuje na evropské standardy a referenční dokumenty, podle nichž by rozhodnutí v kárném řízení proti státním zástupcům „měla podléhat nezávislému a nestrannému přezkumu“¹⁴³ a že „by měla být dostupná možnost odvolání k soudu proti těmto kárným rozhodnutím“.¹⁴⁴ Tým GET úřady vyzývá, aby tuto otázku zahrnuly do současného reformního procesu – začlenění kárného řízení do zákona o státním zastupitelství se očividně zatím neplánuje. S ohledem na výše uvedené skupina **GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím.**
187. Proti státním zástupcům je možné vést trestní řízení a uplatňovat postihy v případě, že spáchají trestný čin, jako je krádež, podvod, zpronevěra, úplatkářství, obchodování s vlivem nebo porušení profesní mlčenlivosti. Podle statistik předložených úřady byla v letech 2013–2015 zaznamenána dvě trestní řízení proti státním zástupcům. V jednom z těchto případů (týkajícím se zneužívání osoby žijící ve společné domácnosti) bylo vydáno rozhodnutí o podmíněném trestu odnětí svobody na čtyři měsíce se zkušební dobou 18 měsíců a odvolání z funkce státního zástupce. V listopadu 2015 nebyl druhý z případů (zneužití moci veřejného činitele) dosud pravomocně rozhodnut.

Poradenství, vzdělávání a zvyšování povědomí

188. Vzdělávání státních zástupců v oblasti etiky, adekvátního chování, prevence korupce a střetů zájmů organizuje krajské státní zastupitelství a Justiční akademie. Úřady uvádějí, že Justiční akademie pořádá vzdělávací akce v úzké spolupráci s úřady státního zastupitelství tak, aby toto vzdělávání co nejvíce odpovídalo jejich potřebám. Jak je podrobněji popsáno v kapitole o soudcích, etické otázky jsou součástí povinného úvodního vzdělávacího programu pro budoucí státní zástupce (a soudce) a také specializovaných seminářů pro úřadující státní zástupce (a soudce).
189. Státní zástupci mohou požádat o radu a informace v oblasti etiky a etického chování nadřízené státní zástupce, ministra spravedlnosti nebo Unii státních zástupců. V této

141 § 8 zákona č. 7/2002 Sb.

142 § 21 zákona č. 7/2002 Sb.

143 Srov. [Doporučení Rec\(2000\)19 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice](#), odstavec 5e. Viz také [Stanovisko č. 9 CCPE k „evropským normám a zásadám týkajícím se prokuratury“ \(„Římská charta“\)](#), článek XII.

144 Srov. [Zpráva o evropských normách týkající se nezávislosti soudního systému, část II – Prokuratura](#), Evropská komise pro šíření demokracie prostřednictvím práva (Benátská komise), odst. 52 a 87.

souvislosti získal tým GET informace o tom, že státní zástupci rady unie vyhledávají velmi zřídka (dodnes celkem asi devět případů).

190. Stejně jako v případě soudců tým GET uznává pozitivní roli Justiční akademie ve zvyšování povědomí a vzdělávání státních zástupců v otázkách etiky. Zároveň bude v souvislosti s etickým kodexem navrhovaným v této zprávě třeba vzít v potaz budoucí vzdělávací potřeby. Z tohoto vzdělávání by měl těžit velký počet státních zástupců, včetně těch, kteří přicházejí z jiných oborů. Doporučení v tomto ohledu bylo prezentováno výše.¹⁴⁵

145 Viz výše v části „Etické zásady, pravidla chování a střety zájmů“ (odstavec 170).

VI. DOPORUČENÍ A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ

191. S ohledem na zjištění prezentovaná v této zprávě předává skupina GRECO České republice následující doporučení:

Ve vztahu ke členům Parlamentu ČR

- i. (i) zajistit včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů a zvýšit transparentnost činnosti podvýborů, (ii) zavést pravidla pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a tak učinit vzájemná jednání více transparentní (odstavec 34);**
- ii. (i) přijetí etického kodexu pro členy Parlamentu, který bude snadno dostupný veřejnosti a doplněn vysvětlivkami a/nebo praktickými pokyny, mimo jiné o střetu zájmů a souvisejících záležitostech (např. o darech a jiných výhodách, neslučitelnosti funkcí, doplňkových činnostech a finančních zájmech, situaci po skončení mandátu, kontaktech se třetími stranami, jako jsou lobbisté, požadavcích na oznámení atd.); (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jejich zavedení, jako například specializovaná školení, důvěrné poradenství a zvyšování povědomí – osvěta (odstavec 42);**
- iii. přijetí vymahatelných pravidel pro členy Parlamentu regulujících dary a jiné výhody – včetně jiných bezúplatných plnění –, která budou snadno dostupná veřejnosti. Tato pravidla by měla zejména vymezit, jaké druhy darů a jiných výhod mohou být přijatelné, a definovat, jaké chování se od členů Parlamentu, kterým je taková výhoda poskytována nebo nabízena, očekává (odstavec 49);**
- iv. (i) zavést povinnost pro členy Parlamentu předkládat oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích na počátku svého mandátu, zavést elektronický systém pro podávání a zveřejňování oznámení, který by zvýšil dostupnost oznámení na internetu; (ii) jednoznačně stanovit, že oznámení musí rovněž zahrnovat věcné benefity poskytované členům Parlamentu; a (iii) zvážit rozšíření rozsahu oznámení tak, aby rovněž obsahovala informace o manželovi/manželce a závislých rodinných příslušnících (přičemž se rozumí, že takové informace by nemusely být nutně zveřejněny)(odstavec 70);**
- v. zásadně posílit dohled a vynucování dodržování různých požadavků na oznámení u členů Parlamentu podle zákona o střetu zájmů, a to zejména tím, že nezávislý dohledový mechanismus získá jasný mandát, pravomoci a odpovídající zdroje, aby byl s to zajistit detailní prověření předložených oznámení, prošetření nesrovnalostí a aby mohl zahájit řízení a uložení účinných, přiměřených a odrazujících sankcí v případě porušení pravidel (odstavec 79);**

Ve vztahu k soudcům

- vi. (i) přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu soudců a předsedů soudů za účelem nastavení jednotných a transparentních postupů a zajištění rozhodování na základě přesně stanovených, objektivních a jednotných kritérií, zejména zásluh; a (ii) zajistit, aby**

- veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněná a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu (odstavec 105);
- vii. (i) přijmout profesní etický kodex pro všechny soudce doplněný vysvětlujícími poznámkami a/nebo praktickými příklady včetně doporučení pro řešení střetu zájmů a souvisejících otázek (např. v souvislosti s dary, vedlejšími činnostmi, kontakty s třetími stranami/mlčenlivostí atd.), který bude účinně předložen všem soudcům a bude snadno dostupný veřejnosti; (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jeho implementaci včetně důvěrných konzultací a školení určených pro profesionální soudce i přísedící (odstavec 118);
- viii. přijmout přísnější právní úpravu vedlejších činností soudců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení a přiměřeného dohledu dodržování stávajících omezení v oblasti vykonávání těchto činností (odstavec 122);
- ix. přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce. (odstavec 136);

Ve vztahu k státním zástupcům

- x. přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu státních zástupců za účelem nastavení jednotných transparentních postupů, díky nimž se bude rozhodování zakládat na přesných, objektivních a jednotných kritériích, zejména zásluh; (ii) zajistit, aby veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněná a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu (odstavec 154);
- xi. reformovat postupy jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců, a to hlavně prostřednictvím těchto kroků: (i) veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů jsou zdůvodňována, založena na jasných a objektivních kritériích a je možnost se proti nim odvolat k soudu; (ii) rozhodnutí o jmenování vycházejí z povinného a transparentního výběrového řízení; a (iii) odvolání je možné pouze v kontextu kárného řízení (odstavec 160);
- xii. (i) přijmout profesní etický kodex pro všechny státní zástupce doplněný vysvětlujícími poznámkami a/nebo praktickými příklady včetně doporučení pro řešení střetu zájmů a souvisejících otázek (např. v souvislosti s dary, vedlejšími činnostmi, kontakty s třetími stranami/mlčenlivostí atd.), který bude účinně předložen všem státním zástupcům a bude snadno dostupný veřejnosti; (ii) aby byl takový etický kodex doplněn o praktická opatření pro jeho implementaci včetně důvěrných konzultací a školení (odstavec 170);
- xiii. přijmout přísnější právní úpravu vedlejších činností státních zástupců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení a přiměřeného dohledu dodržování stávajících omezení v oblasti vykonávání těchto činností (odstavec 172);

xiv. přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím (odstavec 186).

192. V souladu s pravidlem 30.2 jednacího řádu vyzývá skupina GRECO úřady České republiky k odevzdání zprávy o opatřeních přijatých za účelem implementace výše uvedených doporučení, a to do 31. ledna 2018. Skupina GRECO tato opatření vyhodnotí v rámci zvláštního postupu kontroly dodržování pravidel.
193. Skupina GRECO vyzývá úřady České republiky, aby co nejdříve schválily zveřejnění této zprávy, zprávu nechaly přeložit do úředního jazyka a zajistily, aby tento překlad byl veřejně dostupný.

O skupině GRECO

Skupina států proti korupci (GRECO) provádí hodnocení svých 49 členských států protikorupčními nástroji Rady Evropy. Monitorování ze strany skupiny GRECO zahrnuje „hodnocení“, které vychází z reakcí jednotlivých států uvedených v dotaznících a získaných při návštěvách na místě, po němž následuje hodnocení dopadů („compliance“, tedy dodržování pravidel), které se zaměřuje na opatření přijatá za účelem implementace doporučení vycházejících z hodnocení daného státu. Zde se uplatňuje dynamický proces vzájemného hodnocení a tlaku v kombinaci s činností odborníků, kteří provádějí hodnocení, a zástupců států účastnících se plenárních zasedání.

Práce, kterou skupina GRECO vykonává, vedla k přijetí výrazného množství zpráv obsahujících spoustu faktických informací o evropských protikorupčních zásadách a krocích. Tyto zprávy popisují výsledky i nedostatky v legislativě jednotlivých států, předpisech, politikách i institucionálním nastavení a zahrnují doporučení, jejichž cílem je zlepšení schopnosti států bojovat proti korupci a posilovat integritu.

Členství v uskupení skupiny GRECO je otevřené a má stejné podmínky pro členy i nečleny Rady Evropy. Hodnotící a kontrolní zprávy skupiny GRECO a také další informace o uskupení jsou dostupné na adrese: www.coe.int/greco.