

# Důvodová zpráva k Etickému kodexu poslance Parlamentu ČR

## I. Obecná část

### Zhodnocení platného právního stavu upravujícího práva a povinnosti poslanců

V současnosti nemají poslanci Parlamentu České republiky žádný předpis, který by souhrnně upravoval jejich práva a povinnosti, případně sankce za porušení těchto povinností.

Tento Etický kodex poslance Parlamentu ČR (dále jen „Kodex“) je vyvrcholením několikaletých snah o vytvoření předpisu, který by uceleně upravoval práva a povinnosti poslanců Parlamentu České republiky a současně by zakotvil zejména povinnosti považované veřejností za žádoucí. Veřejnost očekává, že zákonodárci budou při výkonu svých činností nestranní, profesionální a čestní. Částečným řešením vedoucím ke zlepšení situace v této oblasti a k zavedení dobrých pravidel profesionálního chování může být právě přijetí Kodexu.

Kromě běžných práv a povinností, srovnatelných s ostatními funkcemi, je člen Poslanecké sněmovny nadán zvláštními právy a povinnostmi, které jsou spojeny s výjimečným postavením Parlamentu ČR jako zákonodárního orgánu.<sup>1</sup> Zakotvení těchto práv a povinností je žádoucí zejména proto, že výkon poslaneckého mandátu je službou veřejnosti a obsahově se neliší od výkonu jiných zaměstnání, ve kterých je zakotvení práv a povinností uceleně kodifikováno a u nichž je jejich případné porušení důsledně postihováno. Kodex je v tomto ohledu projevem zásady rovnosti bez ohledu na zastávanou funkci.

### **Východiska a zásady**

Kodex je podzákoný předpis, kolektivně přijatý, který má tvořit vodítko pro chování a rozhodování úředních osob (dříve veřejných činitelů) v postavení poslance, zejména s důrazem na nestrannost a předcházení střetu zájmů a obecně na čestné a slušné chování vůči občanům i vlastním kolegům.

Etické kodexy jsou velice různorodé a neexistuje žádná oficiální šablona pro jejich podobu. Vzhledem k tomu, že se v současné době objevují snahy o kodifikaci postavení poslance a kontroly jeho chování ve většině demokratických zemích a na úrovni Evropského parlamentu tato kodifikace dokonce existuje, je žádoucí existence tohoto dokumentu upravujícího postavení poslanců v jednotlivých státech, a tedy i poslanců České republiky.

Etický kodex je indikátorem ochoty volených zástupců vykonávat svou funkci nejen v souladu se zákonem, ale i v souladu s oprávněným očekáváním voličů, tedy důstojně, transparentně a v souladu s dobrými mravy. Jeho účelem je zprůhlednit jednání členů Poslanecké sněmovny a mimo jiné poskytnout veřejnosti přístup k informacím, které jsou často nedostupné (například výše odměn a darů nebo seznam jednání se zájmovými

---

<sup>1</sup> Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo České republiky. II. díl. Praha: Leges, 2011.

skupinami). Etický kodex ovšem nezaručuje transparentní a poctivé jednání členů Poslanecké sněmovny automaticky, jeho smyslem je **přehledné a systematické** sepsání práv a povinností vyplývajících explicitně z právních norem. Kodex nadto zahrnuje i práva a povinnosti, jež vyplývají z právních norem pouze implicitně. Zahrnutí takových práv a povinností do Kodexu představuje konkretizaci **právní jistoty** a adresnosti tohoto předpisu nejen poslancům, ale i veřejnosti, v jejímž zájmu poslanci svůj mandát vykonávají. Sepsáním těchto práv a povinností vyplývajících poslancům z jejich mandátu je kladen důraz na jejich **závažnost**, v určitých případech i **vytížitelnost** a v případě jejich nedodržování **postižitelnost**. Postih porušování povinností vyplývajících poslancům z právních předpisů je zdůrazněn v zájmu **předvídatelnosti** a v zájmu **přehlednosti** tohoto předpisu. Současně Kodex uvádí i povinnosti nové, které jsou moderní společností vnímány jako morální závazky, jejichž dodržování se při výkonu poslaneckého mandátu předpokládá, leč je s ohledem na charakter těchto závazků nelze kodifikovat v právní normě.

Etický kodex podporuje důvěru občanů ve volené zástupce, kteří se k dodržování etického kodexu zavázali. Přihlášením se k dodržování etického kodexu vyjadřuje volený zástupce vědomí své vlastní odpovědnosti vůči občanům a dává mantinely svému chování, zároveň dává občanům možnost vyžadovat po volených zástupcích dodržování standardů chování obsažených v tomto Kodexu.

### **Účinná právní úprava postavení poslance**

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- 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
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti

### **Zhodnocení souladu navrhovaného textu s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s akty práva Evropské unie**

Návrh předpisu je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh předpisu je slučitelný s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, a s právními akty Evropských společenství. Přebírá v mnohém ustanovení Kodexu chování poslanců Evropského parlamentu.

### **Předpokládaný finanční dopad**

Navrhovaná úprava nebude mít žádný negativní finanční dopad na státní rozpočet, ani na ostatní veřejné rozpočty. Podle názorů předkladatelů dojde k zefektivnění a racionalizaci kontroly transparentního výkonu mandátu poslance.

## **Mezinárodní zkušenosti a etické kodexy**

Od poloviny 90. let 20. století je věnována velká pozornost problematice etiky ve veřejné sféře, ve státních organizacích, ale i v zákonodárných sborech řady demokratických států. Etikou se tedy zabývají nejen parlamenty jednotlivých zemí, ale i významné světové organizace, jako je například Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj, Organizace spojených národů nebo Evropská unie. V lednu 2012 vstoupil v platnost Kodex chování poslanců Evropského parlamentu. Etický kodex je v zahraničí uplatňován u zastupitelských sborů různých úrovní např. v Jihoafrické republice, ve Velké Británii, v Irsku, ze sousedních zemí je třeba jmenovat Polsko. Velká diskuse o zavedení Etického kodexu byla vedena v německém Bundestagu.

## II. Zvláštní část

### K Preambuli

Preambule deklaruje právní povahu tohoto předpisu a zdůrazňuje jeho etickou závaznost spočívající nejen ve vnitřním imperativu každého jednotlivého poslance, který individuálně stanoví, co jsou dobré mravy, ale i co je obsahem „společenského“ imperativu, který spočívá v obecné představě toho, co to dobré mravy jsou. Závaznost povinností stanovených tímto předpisem dále vyplývá jednak z konkrétních právních předpisů, a jednak z odpovědnosti občanům, jejichž jménem poslanci v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky jednají.

**Veřejnou službou občanům** se rozumí služba, kterou poslanci vykonávají v zájmu veřejnosti, kterou představují občané, jejichž jménem poslanci svůj mandát vykonávají.

### K článku 1

#### K písmenu a)

Požadavky na výkon mandátu stanovené v tomto bodě lze charakterizovat jednak jako morální závazky poslance, resp. závazek, že bude poslanec vykonávat svůj mandát čestně, zodpovědně, důstojně a s náležitou péčí, a jednak jako závazky vyplývající z právních předpisů, tj. z Ústavy ČR<sup>2</sup>, která zakotvuje požadavek na osobní výkon mandátu, ze zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který tento požadavek dále rozvíjí v § 9 a násl. ustanoveních upravujících účast poslance na jednání Sněmovny a jejích orgánů, a ze zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

**Osobním výkonem mandátu** se rozumí to, že poslanec musí vykonávat práva a povinnosti, vyplývající z členství v komoře, osobně. K výkonu mandátu se předpokládá fyzická přítomnost poslance při úkonech, k nimž je ze zákona pověřen a kterým je zavázán složeným slibem poslance. Požadavek fyzické přítomnosti u těchto úkonů vylučuje, aby si k jednání, případně k jednotlivým úkonům vyplývajícím z takového jednání, zvolil zástupce, a to i v případě, že by úkonu pověřeného zástupce byl přítomen, např. při hlasování.<sup>3</sup> Požadavek fyzické přítomnosti vychází z toho, že funkce poslance je nepřenositelná, nezcizitelná a je vázána na konkrétního státního občana České republiky.<sup>4</sup>

Príslovce **čestně** je abstraktní pojem, který představuje výraz označující charakter souboru hodnot správného chování, vnímaný společností jako žádoucí. Projev čestného chování závisí na konkrétní situaci a okolnostech. Synonymními výrazy, které částečně vysvětlují význam tohoto pojmu, jsou slova např. *upřímně, slušně, poctivě, řádně*.

Požadavek, aby poslanec vykonával mandát **zodpovědně**, vyjadřuje jednak odpovědnost vyplývající z právních předpisů, a jednak zodpovědnost jako výraz přístupu k vykonávané práci, kterou dále upřesňuje požadavek, aby poslanec vykonával svůj mandát **s náležitou**

<sup>2</sup> Článek 26 Ústavy ČR: *Poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.*

<sup>3</sup> Modifikace komentáře k čl. 26 Ústavy ČR. In Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 271.

<sup>4</sup> Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 271.

**pěči.** Toto sousloví je v současném právním řádu (přesněji v zákonu č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník) nahrazeno výrazem *s péčí řádného hospodáře*. Obsahem tohoto výrazu je tak analogicky požadavek, aby poslanec činil právní úkony týkající se výkonu svého mandátu odpovědně a svědomitě a stejným způsobem, jako by nakládal se svými vlastními zdroji. To znamená, že poslanec činí vše, aby jeho jednáním nevznikla občanům (společnosti) nebo státu škoda (například znehodnocením majetku, k němuž by došlo na základě nedodržení požadavku náležité péče).

**Mandát člena Poslanecké sněmovny** má charakter volného mandátu, z čehož vyplývá, že pověření, které dostal poslanec ve volbách, je volné, nikoliv závazné (imperativní), a proto může poslanec vykonávat práva a povinnosti člena Parlamentu ČR zcela nezávisle. Obsahem pojmu „volný mandát“ je ustanovení zdůrazněné v Ústavě ČR, která v čl. 26 stanoví, že poslanci nadále „*nejsou vázáni žádnými příkazy*“, a nejsou tak při výkonu tohoto mandátu právně vázáni, např. při hlasování, žádným aktem, který by jim cokoli přikazoval, a to ani z pozice politické strany či klubu, jejichž jsou členy, nebo případně z pozice voličů nebo jiných subjektů. Pokud by se tedy člen komory nějakými příkazy řídil, je to jeho svobodná vůle, přičemž by si měl být vědom toho, že těmito pokyny není právně vázán.

**Zásady dobrých mravů** jsou institutem příznačným pro soukromé právo. Ani občanskoprávní teorie výraz „dobré mravy“ přímo nedefinuje, pouze stanoví, že dobré mravy představují souhrn společenských, kulturních a mravních norem. Jsou tak označovány jako měřítko etického hodnocení konkrétních situací a jejich souladu s obecně uznávanými pravidly slušnosti a poctivého jednání.<sup>5</sup>

Podobně obtížné je i ohraničení významu sousloví **důstojné chování**, neboť i v tomto případě je vedle společenských představ o důstojném chování třeba brát v potaz i konkrétní situaci. Obecně se důstojným chováním rozumí takové poslancovo vystupování, které je v souladu s etiketou, přičemž je žádoucí, aby se poslanec choval důstojně jak v při výkonu této funkce, tj. např. při projevech pronesených v Poslanecké sněmovně, tak i tehdy, když tuto funkci bezprostředně nevykonává. To znamená, že se od něj očekává důstojné chování i v jeho volném čase.

### **K písmenu b)**

Ustanovení spočívající v tom, že se poslanec rozhoduje „podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a není při tom vázán žádnými příkazy“, je modifikací ustanovení čl. 23 odst. 3 Ústavy ČR: „*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.*“ a čl. 26 Ústavy ČR: „*Poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.*“ **Nejlepším vědomím a svědomím** se řídí poslanec v souladu se svým subjektivním přesvědčením, které nesmí být v rozporu s obecně sdílenými zásadami dobrých mravů. Znění slibu poskytuje inspirační zdroj pro úpravu poslaneckého mandátu zákonem, zejména úpravu těch povinností členů Parlamentu ČR, které vyplývají ze zákazu prosazování partikulárních nebo vlastních zájmů. V tomto smyslu navazuje na poslanecký slib zákonná úprava střetu zájmů, která zajišťuje, aby poslanec opravdu „vykonával mandát

<sup>5</sup> Nejvyšší soud sp. zn. 33 Cdo 1682/2007.

ve jménu všeho lidu“, tj. aby nezneužil své funkce ve svůj prospěch nebo ve prospěch osoby třetí.<sup>6</sup>

Požadavek, aby se poslanec zdržel jednání, které by ohrozilo **důvěryhodnost nebo dobrou pověst Poslanecké sněmovny**, má předejít takovým projevům chování, které jsou přímo v rozporu s **důvěryhodností**, například *uvádění nepravdivých skutečností, zatajování informací, porušování právních předpisů, jednání v rozporu se zásadami, které jsou hlavními zásadami politického programu jeho strany, případně skupiny obyvatel, kterou zastupuje (např. v rozporu s křesťanskou morálkou)*. Chováním, kterým by poslanec mohl ohrozit dobrou pověst Poslanecké sněmovny, se pak rozumí například užívání vulgárních výrazů (verbálních i neverbálních) nebo jiné projevy chování, které jsou při oficiálním jednání, resp. při výkonu jakéhokoli jiného zaměstnání, nepatřičné.

### **K písmenu c)**

Závazek poslance *neuzavřít dohodu, jež by ho zavazovala* způsobem vymezeným v tomto ustanovení, je totožný se závazkem vyplývajícím z čl. 2 písm. a) Přílohy I. Kodexu chování poslanců Evropského parlamentu. Toto ustanovení je konkretizací obsahu vyplývajícím z vymezení volného mandátu (např. uzavřít smlouvu s podnikatelským subjektem, ze které by vyplývalo, že je poslanec vázán smluvními podmínkami v tom smyslu, že by byl nucen hlasovat u určitých návrhů zákonů takovým způsobem, který by byl zjevně ku prospěchu určité skupiny subjektů na úkor veřejného zájmu). Kodex nadto uvádí demonstrativní výčet dohod (např. koaliční smlouvy, dohody o párování), na něž se tento zákaz nevztahuje, neboť u dohod tohoto typu lze předpokládat veřejný zájem, na jehož základě jsou takové smlouvy uzavírány.

### **K písmenu d)**

Závazek *jednat v zájmu všeho lidu* vyplývá ze slibu poslance, jehož znění vymezuje čl. 23 odst. 3 Ústavy ČR, a závazek *upřednostnění veřejného zájmu* je pak modifikací § 3 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který zní: „*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.*“ Zákon mluví o veřejném zájmu obecně, ačkoli nepředpokládá veřejný zájem společný všem veřejným funkcionářům, resp. všem činnostem. Výraz **veřejný zájem** je těžko definovatelný, neboť jde o neurčitý právní pojem, tedy o výraz, který má specifický, normou blíže nevysvětlený, právní význam, který je specifikován až konkrétním případem, a není proto žádoucí jej blíže definovat.<sup>7</sup> Tento přístup zachovává i Kodex. Pro účely tohoto předpisu je obecně možné za veřejný zájem považovat dodržování zákonů a dalších právních předpisů, jimiž jsou poslanci vázáni a k jejichž dodržování jsou zavázáni např. výše zmíněným slibem.<sup>8</sup>

### **K písmenu e)**

Označení **respekt k pravomocím jiných státních a samosprávných orgánů** náš právní řád neobsahuje, obecně se jím však rozumí respektování dělby moci vymezené Ústavou

<sup>6</sup> Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 253-257.

<sup>7</sup> Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s.124.

<sup>8</sup> Slib je uveden v článku 1 písmenu b) Kodexu.

ČR,<sup>9</sup> zejména nepřekračování hranic složek moci výkonné, zákonodárné nebo soudní na úkor ostatních složek. Neznamená to však, že poslanec se nesmí vyjádřit proti způsobu výkonu pravomocí, jak je vykonávají ostatní orgány. Dodržování povinností ve vztahu k úřadům upravuje řada právních předpisů.<sup>10</sup>

### **K písmenu f)**

Náš právní řád výslovně neobsahuje požadavek *účastnit se každého jednání*, ale z § 9 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, lze vyvodit, že člen Poslanecké sněmovny má nejen právo, ale i povinnost být přítomen při jednání Sněmovny nebo jejích orgánů, a pokud se nemůže jednání komory nebo orgánu zúčastnit, musí být řádně omluven. **Účastí na „každém“ jednání** se rozumí fyzická přítomnost poslance, vyjma jednání, z nichž byl pro svou nepřítomnost řádně omluven (§ 9 odst. 2 a odst. 3 jednacího řádu PS).<sup>11</sup> Neomluvenou nepřítomností není situace, za níž užívá poslanec metodu obstrukce v podobě nepřítomnosti v jednacím sálu nebo v podobě odchodu z jednacího sálu. Při uplatnění této metody však musí být zřejmé, že ji poslanec uplatňuje, a nelze tak označovat se zpětnou působností neomluvenou nepřítomnost.<sup>12</sup> Podobný požadavek stanoví i § 38 odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci, který stanoví, že: *„Poslanec, který se v období jednoho kalendářního měsíce bez řádné omluvy neúčastnil dvou jednacích dnů komory Parlamentu nebo jejího orgánu, do něhož byl zvolen, ztrácí nárok na polovinu platu a polovinu paušálních náhrad, které by mu jinak náležely za měsíc následující. Při neomluvené neúčasti na nejméně čtyřech jednacích dnech ztrácí poslanec nárok na náležitosti uvedené ve větě první v plné výši. O důvodech ztráty nároku rozhoduje orgán komory Parlamentu pověřený komorou.“*

### **K článku 2; odstavec 1**

Požadavek *výkonu mandátu pod veřejnou kontrolou* vyplývá z požadavku transparentnosti jednání poslance, jakož i ze způsobu získání poslaneckého mandátu. Veřejná kontrola poslaneckých činností se provádí prostřednictvím kontroly tzv. čestných prohlášení, čímž se rozumí oznámení o osobním zájmu, oznámení o činnostech, oznámení o majetku, oznámení o příjmech, darech a závazcích.<sup>13</sup> Ustanovení upravující požadavek *poskytování informací, souvisejících s výkonem jeho funkce*, vyplývá jednak ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který obecně stanoví podmínky, za nichž je třeba zpřístupnit veřejnosti informace a který blíže rozvádí čl. 17 Listiny základních práv a svobod, a jednak ze zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, který v § 2 písm. a) vymezuje, co se rozumí utajovanou informací.

---

<sup>9</sup> Čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>10</sup> Syllová J. *Posudek „Slučitelnost Etického kodexu s ústavním pořádkem“*. Praha: Parlamentní institut, 2012, s. 2

<sup>11</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo České republiky*. II. díl. Praha: Leges, 2011

<sup>12</sup> Nejvyšší soud sp. zn. 33 Cdo 1682/2007.

Vedral. J. *Zákon o střetu zájmů*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007.

<sup>13</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo České republiky*. II. díl. Praha: Leges, 2011.

### K písmenu a)

Požadavek zveřejnění výše příjmů spojených s výkonem mandátu vyplývá z ustanovení § 7 ve spojení s § 13 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, přičemž ustanovení § 13 cit. zákona stanoví, že výše příjmů je zveřejňována v registru oznámení, který vede příslušný orgán, tj. dle § 14 cit. zákona Mandátní a imunitní výbor Poslanecké sněmovny.

### K písmenu b)

Ustanovení upravující *povinnost poskytovat informace související s jednáními uskutečněnými v souvislosti s legislativním procesem* vychází z požadavku transparentnosti a zejména ze současných trendů směřujících k právnímu vymezení lobbingu. **Legislativní stopou** se rozumí transparentně doložitelný seznam osob, které se podílely na iniciativě vzniku, změně či zániku právního předpisu, případně na tvorbě legislativního textu.

### K článku 2; odstavec 2

Zákaz poskytování utajovaných informací vyplývá ze zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, který v § 2 písm. a) vymezuje, co se rozumí utajovanou informací.

### K článku 2; odstavec 3

Tento článek přímo odkazuje na § 7-12 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, přičemž tento zákon v § 9 odst. 2 stanoví, že toto oznámení je třeba podat nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku. Jde tedy o zdůraznění zákonné povinnosti.

### K článku 3; odstavec 1

#### K písmenu a)

Toto ustanovení vyplývá z § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. **Zneužitím postavení** by bylo takové jednání, za kterého by poslanec na základě svého mandátu užíval výhod, které by mu jinak nebyly poskytnuty, nebo takové jednání, kdy by prostřednictvím svého mandátu činil takové návrhy, z nichž má prospěch osoba, která by tento prospěch jinak neměla. **Prospěchem nebo výhodou** se rozumí jakékoli plnění, jehož se poslanci dostává pro jeho postavení a jehož by se mu bez tohoto postavení nedostalo, jakož i takové plnění směřující k získání tohoto postavení, není-li takový prospěch nebo výhoda povolen zákonem. Tento prospěch může být finanční či finančně ocenitelný, nebo jej může jako prospěch vnímat jen nabyvatel. V rozporu s ustanovením o využití postavení ale není získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro jinou osobu, ke kterému dojde při využití pravomocí veřejného funkcionáře. **Jinou osobou** se pro účely tohoto předpisu rozumí jakákoli další fyzická nebo právnická osoba vymezená zákonem, například politická strana nebo sponzorující firma. Podmínku „**neoprávněnosti**“ **získání prospěchu či výhody** předpokládá ustanovení § 22 odst. 3 písm. a) cit. zákona, tedy ustanovení obsahující skutkovou podstatu správního deliktu, která bude naplněna teprve v okamžiku, kdy půjde o získání „neoprávněného majetkového prospěchu nebo jiného neoprávněného



prospěchu nebo neoprávněné výhody pro sebe nebo jinou osobu".<sup>14</sup> Poslanec tedy nesmí požadovat například dosazení svého známého (klientelismus) na určitou pozici, na kterou by daná osoba neměla nárok nebo kvalifikaci (např. při obsazování členů dozorčích rad obchodních společností).

Uvedený zákaz pak nebude platit tehdy, když bude poslanec užívat výhod díky příslušnosti k určité skupině společnosti, tj. bez ohledu na to, že je poslanec. Například získání karty ZTP, splňuje-li podmínky pro její získání, nebo kartu ISIC, je-li poslanec zároveň studentem. Jako další příklad lze uvést hlasování poslance o návrzích zákonů, jichž je adresátem (kupříkladu hlasování poslance, který má uzavřené stavební spoření, o zvýšení státní podpory či o zvýšení platu, resp. společenského statutu, zdravotnickému personálu, pokud je poslanec lékařem).

### **K písmenu b)**

**Osobním zájmem** se s odkazem na znění § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, rozumí nejen výhoda nebo „zamezení nevýhody“ samotnému poslanci, ale i výhoda jiné osoby, v jejíž prospěch by poslanec při výkonu své funkce (v rozporu s veřejným zájmem) jednal, neboť poslanec je při výkonu své funkce povinen prosazovat a chránit, resp. upřednostňovat, veřejný zájem nejen před zájmem sebe samého, ale i před zájmy jiných osob, za podmínky, že zájem jiné osoby, případně osob, v jejichž prospěch by poslanec jednal, není současně zájmem veřejným. Zákaz odvolávání se na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s osobními zájmy, zejména s povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním vyplývá z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, které zakazuje takové jednání obecně všem veřejným funkcionářům, přičemž Kodex v souladu se svým obsahem toto ustanovení zúžil jen ve vztahu k poslancům, aby tento jejich závazek přímo konkretizoval. Například se nebude odvolávat na svou poslaneckou imunitu, spáchá-li dopravní přestupek.

### **K písmenu c)**

Toto ustanovení je rovněž konkretizací § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, s cílem adresovat jej přímo poslancům, přičemž **svolením** je třeba rozumět výslovný souhlas udělený poslancem, nikoliv situaci, kdy je zřejmé, že bylo jména nebo vyobrazení poslance užito bez jeho vědomí. Při posuzování poslanceva případného konkludentního souhlasu je třeba tento souhlas posuzovat dle hodnocení projevu vůle v souladu se zásadami občanského práva.<sup>15</sup> **Úplata nebo jiná výhoda za svolení k uvedení svého jména nebo vyobrazení ke komerčním reklamním účelům** je jakýkoli majetkový prospěch, jehož hodnota je vyčíslitelná v penězích a který je poslanci plněn v souvislosti s tím, že bylo jeho jména nebo vyobrazení využito ke komerčním účelům, nebo prospěch, který mu poskytla osoba nebo její osoba blízká, jež měla z komerčních reklamních účelů sama zisk. **Uvedení jména nebo vyobrazení ke komerčním reklamním účelům** je jakékoli uvedení jména, k němuž udělí poslanec souhlas, s cílem ovlivnit rozhodování spotřebitelů. Například nebude poslanec svou roli v reklamě spojovat s výkonem svého mandátu; tím není dotčeno právo poslance udělit souhlas se zveřejněním jeho jména nebo podobizny při volební kampani.

<sup>14</sup> Vedral, J. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007.

<sup>15</sup> Vedral, J. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007.

### **K článku 3; odstavec 2**

Stanovení povinnosti oznámit předsedovi Poslanecké sněmovny nebo pověřenému zástupci střet zájmů, který není poslanec schopen vyřešit, vychází z obdobného ustanovení čl. 3 odst. 2 Přílohy 1 Kodexu chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střetem zájmů. Ke **střetu zájmů** dochází, pokud má poslanec osobní zájem, jenž by mohl nevhodně ovlivňovat výkon jeho povinnosti jakožto poslance. Ke střetu zájmů nedochází, získá-li poslanec výhodu na základě toho, že patří k obyvatelstvu jako celku nebo k nějaké široké kategorii osob.<sup>16</sup>

**Skutečností nasvědčující možnosti získání prospěchu** se v tomto ustanovení rozumí zejména případy, ve kterých je poslanci nabídnuta lobbistou neoprávněná výhoda za účelem prosazení zájmu, o jehož prosazení lobbista usiluje. Tím není dotčena povinnost oznámit tuto skutečnost orgánům činným v trestním řízení, neboť jinak se poslanec vystavuje nebezpečí trestního stíhání pro trestný čin nepřekážení trestného činu podle § 367 či neoznámení trestného činu podle § 368 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

### **K článku 3; odstavec 3**

Postup zhodnocení skutečnosti, zda v konkrétním případě ke střetu zájmů dochází či nikoliv, sice dosud není v žádném právním předpise zakotven, ale s ohledem na předchozí ustanovení a s ohledem na požadavek zachování transparentního jednání jednotlivých poslanců je považována úprava takového postupu za žádoucí.

Předseda Poslanecké sněmovny nebo jím pověřený zástupce nejsou při zvažování, zda je podezření o střetu zájmů důvodné, vázáni žádným postupem, s výjimkou požadavku, aby v případě, že dojdou ke kladnému závěru o skutečnosti nasvědčující střetu zájmů, zaznamenali toto zjištění do **zápisu** z jednání příslušného orgánu. Pro zaznamenání této skutečnosti do zápisu je žádoucí, aby předseda Poslanecké sněmovny nebo jím pověřený zástupce oznámil účastníkům schůze, že u následujícího projednávaného bodu existuje možnost, že je dotyčný poslanec na věci zainteresován. Náležitosti zápisu ze schůzí Sněmovny vyplývají z § 68 an. zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny, a zápisu z jednání výborů vyplývají z § 43 téhož zákona, v případě komisí pak z § 47.

### **K článku 3; odstavec 4**

Požadavek ohlásit *osobní či soukromý zájem na věcech, které jsou projednávány v Poslanecké sněmovně, příslušnému orgánu*, je modifikací ustanovení § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, s tím rozdílem, že § 8 odst. 2 cit. zákona stanoví, že „*oznámení podává příslušný veřejný funkcionář ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování; a že oznámení je vždy součástí zápisu z jednání*“. Pro přehlednost a větší transparentnost jednání poslanců v Poslanecké sněmovně však tvůrce tohoto předpisu zvolil požadavek písemného oznámení. Požadavek *zdržet se rozhodování a ovlivňování* lze považovat za žádoucí, neboť podobný požadavek upravují procesní řády obecně. Tyto řády vycházejí z toho, že osoba, která se o sobě domnívá, že jsou u ní naplněny podmínky podjatosti, je povinna o tom informovat toho, koho zákon určuje a kdo rozhodne o tom, zda jsou nebo nejsou dány důvody pro

---

<sup>16</sup> Čl. 3 odst. 1 Kodexu chování poslanců Evropského parlamentu.

vyloučení z projednání a rozhodování věci, a v závislosti na tom přijme příslušná opatření, tzn. především ustanoví náhradníka za osobu, která je pro podjatost vyloučena (viz § 15 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 16 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, § 30 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Z povahy poslaneckého mandátu však případné ustanovení náhradníka pro konkrétní úkon v Poslanecké sněmovně není na místě. Pod **jiným osobním zájmem**, který na dané věci poslanec má, je zřejmě třeba rozumět i výhodu nebo jiný prospěch pro jinou osobu než samotného poslance.

**Povinnost zdržet se hlasování** v případě osobního nebo soukromého zájmu při hlasování, vyplývá zejména z požadavku vymezeného v článku 1 písm. a) Kodexu, který stanoví, že poslanec vykonává svůj mandát čestně, neboť zdržení se hlasování v případech, u nichž existuje důvodné podezření z toho, že by mohl být poslanec ovlivněn při rozhodování tím, že by jeho osobní zájem převážil nad zájmem veřejných, je jediným možným způsobem, jak se vyhnout takovému podezření.

### **K článku 3; odstavec 5**

Toto ustanovení je modifikací ustanovení čl. 9 odst. 2 jednacího řádu Evropského parlamentu, upravujícího Finanční zájmy poslanců, pravidla chování atp., a současně odkazuje na zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnosti způsobilosti, který upravuje zásady pro stanovení utajovaných informací. Například by se měl poslanec zdržet požívání alkoholických nápojů v takové míře, že by nebyl schopen vykonávat mandát svědomitě. U poslanců coby reprezentativní elity národa by rovněž nemělo docházet k vulgarismům a jiným nevhodným projevům.

### **K článku 4**

#### **K písmenu a)**

Toto ustanovení odpovídá ustanovením § 331–334 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, vymezujícím skutkové podstaty trestných činů úplatkářství, přičemž definice **úplatku** je obsažena v § 334 odst. 1, který jej vymezuje jako „*neoprávněnou výhodu spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě a na kterou nemá nárok*“. Majetkovým prospěchem se zpravidla rozumí prospěch finanční nebo materiální, kterého se dostává uplácenému nebo s jeho souhlasem jiné osobě, avšak není vyloučen ani prospěch v podobě protislужby. Zákon nestanoví minimální výši úplatku, avšak v oblasti veřejné správy nejsou tolerovány ani úplatky nepatrné hodnoty.<sup>17</sup> V tomto ustanovení jsou tak konkretizovány situace, jež jsou právní naukou označeny za přijetí úplatku. **Vyžadování a přijímání daru, protislужby a jiného zvýhodnění** je takové jednání, které přímo nebo konkludentně vyvolává představu, že poslanec bude plnit své povinnosti vyplývající mu z funkce jeho mandátu jen tehdy, pokud takové zvýhodnění obdrží, případně že na základě takového zvýhodnění nebude rozhodovat tak, jak by rozhodoval, pokud by mu toto zvýhodnění nebylo poskytnuto.

<sup>17</sup> Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 2886.

### **K písmenu b)**

Toto ustanovení určující maximální hranici hodnoty daru, který může poslanec přijmout, aniž by vzbuzoval důvodné podezření, že přijal úplatek, je jednak reakcí na předchozí ustanovení - neboť lze důvodně předpokládat, že poslanec při výkonu svého mandátu dostává dary, které jsou projevem zdvořilosti -, a jednak modifikací ustanovení čl. 5 odst. 1 Přílohy I Kodexu chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů, které stanoví, že *poslanci nesmějí přijmout dary s výjimkou těch, jejichž přibližná hodnota je nižší než 150 EUR a jež jsou projevem zdvořilosti*. Výše 5 000 Kč je dána nejen přibližným přepočtem kurzu na ekvivalentní zaokrouhlenou sumu, ale současně je to hranice, kterou obecně užívá trestní zákoník jako hranici pro kvalifikaci způsobené škody (§ 138). To neznamená, že by tento předpis měl za cíl stanovit dolní hranici definující „úplatek“, neboť by to odporovalo předchozímu ustanovení, totiž přístupu právní nauky, že hodnota přijatého úplatku není omezena žádnou dolní hranicí. O úplatek nižší než nepatrné hodnoty (tj. do 5 000 Kč půjde tehdy, bude-li dána jeho souvislost s obstaráváním věcí obecného zájmu coby znakem skutkových podstat trestných činů přijetí úplatku a podplacení. Toto ustanovení má sloužit pouze jako vodítko při posuzování konkrétního případu, přičemž je třeba zohledňovat spojku „a“ ve formulaci *ledaže jejich hodnota je nižší než 5 000 Kč a jsou projevem zdvořilosti*, která určuje, že při posuzování, zda konkrétní dar nebo obdobný požitek je a nebo není úplatek, je třeba, aby byly obě tyto podmínky splněny kumulativně. Pokud by tedy bylo zřejmé, že dar je sice nižší hodnoty, ale nebyl poskytnut jako projev zdvořilosti, nýbrž za účelem uplácení (v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu), hranice 5 000 Kč nebude zohledňována a poskytnuté plnění bude posuzováno jako úplatek.

### **K písmenu c)**

Konkretizace pojmu **žádost o úplatek**, která je součástí trestněprávní nauky, jež stanoví, že *nemusí jít přímo o žádost o úplatek, neboť postačuje projev, z něhož je nepochybné, že pachatel navozuje situaci, aby mu byl úplatek nabídnut, a poté, co mu je taková nabídka učiněna, úplatek neodmítne a výslovně nebo alespoň konkludentně s ní souhlasí*.<sup>18</sup> Jde o to, aby poslanec nevyvolával u veřejnosti svým jednáním, gesty či mluvou důvodnou obavu, že je účastníkem korupčního jednání (vztahu).

### **K článku 5**

#### **K písmenu a)**

Požadavek užívat veřejné prostředky výhradně k naplnění nezávislosti poslaneckého mandátu je dán účelem těchto prostředků, z něhož současně vyplývá, že tyto prostředky mají být užity efektivně a hospodárně. Jedná se tak spíše o deklaratorní ustanovení, které nezakládá novou povinnost, ale především kodifikuje obecné zásady užívání veřejných prostředků.

---

<sup>18</sup> Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 2887.

### **K písmenu b)**

Toto ustanovení vychází z § 5 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který stanoví, že *poslanci za tuto činnost nenáleží žádná odměna*.

### **K článku 6; odstavec 1**

Ke kontrole nad dodržováním ustanovení Kodexu se zřizuje speciální orgán, a to Etická komise, neboť dosud neexistuje orgán, který by měl pravomoc posuzovat etickou stránku poslancova chování.

### **K článku 6; odstavec 2**

Toto ustanovení vyplývá z požadavku transparentnosti, neboť je žádoucí, aby bylo zřejmé, zda poslanec Kodex skutečně porušil, či nikoli.

Zveřejnění usnesení Etické komise, že došlo k porušení Kodexu, je žádoucí s ohledem na požadavek veřejné kontroly deklarovaným tímto předpisem, přičemž právě zveřejnění prostřednictvím internetových stránek umožňuje tuto veřejnou kontrolu co největšímu počtu osob. Veřejné mínění obecně je často považováno za nejpřísnější možnou sankci, a proto je zvolen jako sankce za porušení etických norem právě tento institut.

Je třeba zdůraznit, že Etická komise bude posuzovat poslancovo jednání pouze z hlediska eventuálních porušení Kodexu, tj. z hlediska etického. V případě, že poslancovo jednání je zároveň v rozporu s ustanoveními jiných právních předpisů, jež za takové jednání stanovují vlastní sankce, není dotčeno právo jiných orgánů posoudit dané jednání a uložit příslušnou sankci (např. pokuta či zákaz činnosti za spáchaný přestupek nebo sankce za spáchaný trestný čin).

### **K článku 6; odstavec 3**

Činnost Etické komise je upravena v samostatném usnesení, což je dáno obsahovou a formální odlišností od ustanovení, jež jsou obsahem Kodexu.

### **K článku 7**

V závěrečném ustanovení se zdůrazňuje, že poslanec si je vědom svých práv a povinností stanovených v Kodexu, se kterými se plně ztotožňuje. Současně tím dává najevo své morální a etické zásady, kterými se při výkonu svého mandátu hodlá řídit.