

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Institut parlamentní imunity: právní úprava platná v České republice  
v evropském kontextu

Parliamentary immunity: Czech legal regulation in force in the  
European context

Zpracovatel: Eva Částková

prosinec 2011

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, všechny využitě prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Eva Částková

V Praze dne 7. prosince 2011

## **Abstrakt**

Rigorózní práce je věnována tématu parlamentní imunity, a to oběma jejím složkám, tedy jak indemnita tak nestíhatelnosti. Parlamentní imunita představující legitimní institut právního státu je zde chápána jako čistě funkční privilegium, které je uděleno ve prospěch parlamentu jako celku a nikoli jeho jednotlivých členů.

Práce se především zaměřuje na analýzu platné právní úpravy parlamentní imunity dle článku 27 Ústavy České republiky, přičemž se opírá zejména o názory právní vědy a příslušná soudní rozhodnutí. Za pomoci využití komparativní metody poukazuje na jiná možná řešení konkrétních problematik spojených s aplikací parlamentní imunity, přičemž se věnuje i judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Ve snaze pojednat o tématu parlamentní imunity co nejucelněji se autorka práce zaměřuje na právní vývoj institutu a snaží se nastínit řešení některých obecných otázek. Samostatná část je věnována otázce imunity poslanců Evropského parlamentu. V závěru práce autorka shledává, že parlamentní imunita má stále své opodstatnění, zejména indemnita a následně naznačuje možnosti ústavněprávní úpravy parlamentní imunity de lege ferenda.

## **Abstract**

This rigorous thesis is dedicated to the topic of the parliamentary immunity focusing on both of its parts – i. e. irresponsibility and inviolability. Parliamentary immunity is comprehended as purely functional instrument designated for the protection of the parliament as a whole and not only of its individual members.

The thesis is especially devoted to the analysis of the legal regulation of the parliamentary immunity in force laid down in the article 27 of the Constitution of the Czech Republic taking in account relevant opinions of the Czech legal law researchers and appropriate judicial decisions. It also points out the relevant parts of the legal regulation of parliamentary immunity in foreign countries for comparison as well as the practice of the European Court of Human Rights. In order to take in account all aspects of this topic, the author adverts to the historical evolution and tries to outline possible solutions of some questions connected with parliamentary immunity. Special part of the thesis focuses on the parliamentary immunity in the European Parliament. In the conclusion the author considers that parliamentary immunity has still its importance, especially the irresponsibility and consequently takes a think on de lege ferenda legal regulation.

## Obsah

Obsah	1
Úvod	2
<b><u>1. Parlamentní imunity</u></b>	<b>8</b>
<b><u>2. Parlamentní imunita podle čl. 27 Ústavy České republiky</u></b>	<b>21</b>
<b><i>2.1. Indemnita</i></b>	<b>21</b>
2.1.1. Disciplinární řízení	35
<b><i>2.2. Nestíhatelnost</i></b>	<b>37</b>
2.2.1. Přestupková imunita	40
2.2.2. Projednávání přestupku	42
2.2.3. Trestněprávní imunita	47
2.2.4. Novelizační tendence čl. 27 odst. 4 Ústavy	52
2.2.5. Časové konsekvence čl. 27 odst. 4 Ústavy v judikatuře soudů	58
2.2.6. Řízení o vyslovení souhlasu k trestnímu stíhání	64
2.2.7. Volní dispozice	72
2.2.8. Dopadení při činu	73
2.2.9. Pokusy o rozšíření právní úpravy trestněprávní imunity v Itálii	75
<b><u>3. Imunita poslanců Evropského parlamentu</u></b>	<b>78</b>
<b><i>3.1. Indemnita poslanců Evropského parlamentu</i></b>	<b>80</b>
<b><i>3.2. Nestíhatelnost poslanců Evropského parlamentu</i></b>	<b>83</b>
3.2.1. Imunitní řízení	92
<b><u>4. Exkurz – imunita parlamentních prostor</u></b>	<b>101</b>
Závěr	104
Seznam pramenů a literatury	109
Summary	115
Klíčová slova	116
Příloha č. 1	117
Příloha č. 2	136

## Úvod

V demokratickém státě je zdrojem státní moci lid. Z lidu tedy tato moc vychází a k lidu se může případně i navrátit. V právním řádu České republiky je toto teoretické východisko vyjádřeno v čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) tak, že: *„Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“* Od lidu odvozují tyto orgány své postavení, jakož i svou legitimitu, ať už přímo, jak je tomu zejména v případě parlamentu tvořeného lidem přímo volených zástupci anebo nepřímo. Členové parlamentu jsou reprezentanty lidu (resp. voličů), zprostředkovaně vyjadřují jeho vůli, přičemž tak činí za pomoci většinového rozhodovacího mechanismu, v rámci něhož však musí být respektována i menšina.

Jsou to voliči, kdo uděluje členům parlamentu mandát k jejich zastupování. Na postavení člena parlamentu ve vztahu k voličům je možné nahlížet buď tak, že člen parlamentu je odpovědný právě té skupině voličů, která ho zvolila anebo tak, že se jedná o jakousi obecnou vůli všech voličů na utvoření zastupitelského sboru<sup>1</sup>, přičemž přímá odpovědnost člena parlamentu k určité skupině voličů nevzniká a člen parlamentu je tak odpovědný voličům, resp. lidu jako celku. Nejedná se samozřejmě odpovědnost v právním slova smyslu, neboť mezi voliči/ lidem a jimi zvolenými zástupci právní vztah nevzniká, ale je zcela jistě možné hovořit o odpovědnosti ve smyslu politickém.

Pokud budeme vycházet z modelu reprezentativní demokracie, v níž lid uplatňuje svou moc prostřednictvím svých zvolených zástupců, vyplyne, že tito nesmí přijímat příkazy od jiných subjektů a institucí, byť by tyto byly též legitimovány lidem, jakož ani od lidu samotného<sup>2</sup>. Členové parlamentu musí být za všech okolností nezávislí, a tato jejich nezávislost musí být

---

<sup>1</sup> Z textace čl. 23 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění, lze dovozovat, že se český ústavodárce přiklání k tomu, že členové parlamentu zastupují lid nikoli jen své voliče, když slibují, že mandát budou vykonávat „*v zájmu všeho lidu*“.

<sup>2</sup> Zákaz imperativního mandátu může být řazen k parlamentní imunitě v širším smyslu jak činí F. Weyr. In Weyr, F. Slovník veřejného práva československého. Svazek II., Brno: Polygrafia, 1932, s. 2.

zabezpečena i institucionálními a procesními mechanismy, přičemž jedním z takových mechanismů je právě institut parlamentní imunity.

O institutu parlamentní imunity bylo již mnoho napsáno i řečeno. V posledních letech se často v tisku, jakož i v jiných médiích vynořují bouřlivé diskuse na téma, zda je v dnešní době parlamentní imunita stále nezbytná a zda se nejedná o reziduum minulosti, které do moderní demokratické společnosti ani v nejmenším nepatří. Obdobné diskuse jdou často ruku v ruce s polemikami vedenými na toto téma na půdě parlamentu. Takové debaty jsou však bohužel často dosti populistické a odborné argumenty v nich zaznívají jen zřídka.

Bez ohledu na to, že je možné debatovat o takovém či onakém rozsahu, který právní úprava parlamentní imunity má či nemá mít, je zajisté hned na počátku užitečné odkázat na právní komparatistiku, z níž jasně plyne, že institut imunity je všeobecně rozšířen a více méně i ustálen, přičemž již sám tento fakt dle mého názoru nasvědčuje tomu, že imunita své opodstatnění má (byť třeba jen v minimalistickém pojetí).

Chceme-li parlamentní imunitu pochopit v plné šíři a tedy mít možnost učinit si o jejím postavení v současné době ucelenější představu, je nezbytné zabývat se důvody, které k jejímu zakotvení a následnému vývoji vedly. Je-li imunita ať v tom či onom rozsahu zakotvena a využívána stále, nelze si nepoložit otázku ve smyslu, že pokud již nemá své opodstatnění, proč nezanikla? Či nastaly důvody zániku až v současnosti?

Existuje mnoho názorů a argumentů, které opodstatněnost institutu imunity zpochybňují. Imunita může být kupříkladu chápána jako historický přežitek z období boje jednotlivých mocí ve státě proti sobě, z období upevňování pozice moci zákonodárné oproti moci výkonné. Již ve 20. letech 20. století kupříkladu B. Baxa kriticky hodnotil její existenci když ve svém díle *Parlament a parlamentarismus* uváděl následující: „...*dlužno uznati, že v monarchistických státech...imunita poslanecká byla jedním z prvků, které dopomáhaly parlamentu k uplatňování jeho, jakožto zastupitelského sboru a k osamostatnění jeho proti moci panovnické. Avšak v nemenší míře nutno uznati, že silným rozmachem demokratismu, jaký pozorujeme po (první) světové válce, se poměry v tomto směru značně změnily. Demokratický ráz státu klade v mnohém větší míře důraz nikoli na práva občanů proti státu, nýbrž na jeho povinnosti vůči státu. Tu pak každý, kdo*

zaujímá vyvýšenější postavení ve státu, má nejen větší odpovědnost, nýbrž také zvýšené povinnosti. Z tohoto hlediska imunita poslanecká ztrácí svoje bývalé oprávnění a stává se věcí nejen zbytečnou, nýbrž dokonce i škodlivou.<sup>3</sup> Ačkoli i v dnešní době je otázka rozporu parlamentní imunity s právem rovnosti nanejvýš aktuální a s pokrokovým názorem B. Baxy nelze v teoretické rovině než souhlasit, historické události v naší zemi, které následovaly v dalších desetiletích, však bohužel jasně poukázaly i na praktickou rovinu, která víru ve stálost demokratického uspořádání kalí. Imunita, tedy ač ve své podstatě s demokratickým uspořádáním státu špatně slučitelná, může představovat i jednu z jeho pojistek, která ji i v demokracii, a právě v ní, stále legitimuje.

Je pravdou, že demokratické uspořádání státu předpokládá právní rovnost všech osob bez rozdílu a privilegování některých z nich není žádoucí. Na první pohled je zřejmé, že imunita zákonodárců může do této rovnosti zasahovat. Pravidlo, že zákon „musí být pro všechny stejný, ať chrání či trestá“ je zde tedy evidentně v jejich prospěch narušeno.

Rovnost před zákonem tak jak je zakotvená v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je bez pochyby právní normou, jejíž výklad je však o to těžší, že ve své podstatě pojem rovnosti není pojmem právním, nýbrž mnohem více filosofickým. Není ani pojmem, jenž je popsitelný jednoduchou definicí. Ostatně chápání práva na rovnost před zákonem prošlo za dobu existence samostatného československého resp. českého státu zajímavým vývojem, neboť původně bylo pojímáno pouze jako „povšechná zásada“, z níž není možné dovozovat žádné subjektivní právo<sup>4</sup>. Naproti tomu v současné době se o subjektivní právo zcela jistě jedná, přičemž má každý právo obrátit se na soud v případě, že bylo porušeno.

---

<sup>3</sup> Baxa, B. Parlament a parlamentarism, Praha: Jan Košatka, 1924, s. 227 – 228.

<sup>4</sup> Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 1924, Boh. A č. 4241/24: „Ustanovení 1. věty 1. odst. § 128 ústavní listiny, že všichni státní občané jsou si před zákonem rovni, není právní normou zakládající subjektivní právo pro jednotlivce, nýbrž jen povšechnou zásadou, která nemá významu normativního a jejíž provedení jest zůstaveno zvláštním zákonům, kterými mají být stanoveny stejné podmínky pro nabývání práv a uplatňování nabytých práv pro všechny státní občany. Zásadou tou jsou toliko vytknuty meze, jež nesmí zákonodárce překročiti, leč za šetření náležitostí pro změnu ústavy v listině ústavní stanovených[...] Z uvedené všeobecné zásady nemohou tedy stěžovatelé dovozovati žádného subjektivního práva.“

V některých případech je však možné takový zásah ospravedlnit, a to tehdy pokud je negativní dopad takové nerovnosti vyvážen pozitivními účinky, které přináší, když užití prostředky (parlamentní imunita) které směřují k dosažení cíle (kterým je ochrana řádného fungování parlamentu) jsou přiměřené. V případě parlamentní imunity se za takové ospravedlnění považuje právě ta skutečnost, že směřuje k ochraně parlamentu, jakožto orgánu reprezentativní demokracie, jehož řádné fungování stojí v základech demokratického uspořádání státu, a je tedy v zájmu samotných parlamentem reprezentovaných občanů.

Skutečnost, že imunita zasahuje do principu rovnosti v právech, má za následek, že bývá upravena alespoň v základních obrysech na ústavní úrovni, tedy na téže úrovni, na níž je zakotvena i ona rovnost.<sup>5</sup> V důsledku ústavního zakotvení je rozšiřování resp. i zužování této výjimky minimálně v těch zemích, kde se vyskytuje koncepce rigidní ústavy, s ohledem na proceduru přijímání ústavních změn značně ztíženo.

Ačkoli je tedy v obecné rovině možné přijmout výše uvedenou tezi a považovat imunitu za legitimní instituci právního státu, je možné, aby byla shledána v rozporu s některým ze základních práv, do nichž byť v přípustných mezích zasahuje a jejichž výkon omezuje, v konkrétních případech. Což znamená tehdy, když nad obecným zájmem představovaným řádným fungováním parlamentu převáží zájem jednotlivce dotčený v důsledku imunity. O takovém závěru svědčí opakovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Tento soud ve své judikatuře několikrát poukazoval na skutečnost, že udělení imunity členům parlamentu ze strany státu může negativně ovlivnit ochranu základních práv, což ale neznamená, že parlamentní imunita je v principu nepřiměřeným zásahem do těchto práv. Vždy je nutné posuzovat okolnosti případu, v němž se stěžovatelé porušení

---

<sup>5</sup> Přestože taková úvaha přesahuje rámec této práce, která se zaměřuje pouze na parlamentní imunitu, bylo by dle mého názoru žádoucí, aby na ústavní úrovni byly zakotveny i jiné imunity, které právní řád vybraným subjektům přiznává. V případě české právní úpravy by proto měla být na této úrovni výslovně upravena nejen imunita poslanců a senátorů Parlamentu České republiky (čl. 27 Ústavy), prezidenta republiky (čl. 65 Ústavy) a soudců Ústavního soudu České republiky (čl. 86 Ústavy), ale i soudců obecných soudů (§ 76 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, v platném znění), jakož i veřejného ochránce práv (§ 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění).



svého práva v důsledku parlamentní immunity dovolávají (viz zejména rozsudky ve věcech A. v. United Kingdom ze dne 17. prosince 2002, Cordova v. Italy I. a Cordova v. Italy II. ze dne 30. ledna 2003, Tsalkitzis v. Greece ze dne 16. listopadu 2006 či ve věci Kart v. Turkey ze dne 8. července 2008)<sup>6</sup>.

Immunita může být tedy současné době, kdy lze do značné míry opět hovořit o rozmachu demokracie, oprávněně chápána jako historický přežitek z období skutečného boje jednotlivých mocí ve státě proti sobě, z období upevňování pozice moci zákonodárné oproti moci výkonné. Tím spíše takovému názoru přispívá fakt, že tradiční střet mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, resp. mezi parlamentem a vládou již není příliš aktuálním a do značné míry lze hovořit o tom, že jej nahradil střet mezi politickou většinou a opozicí. Ačkoli nelze nic vytknout ani argumentu, že demokratické uspořádání státu předpokládá právní rovnost všech osob a vylučuje privilegování některých z nich, nelze zapomenout na historickou zkušenost. Legitimitě immunity také zcela jistě napomáhá i širší jejího geografického rozšíření, jakož i dlouhodobá právní existence tohoto institutu, jehož vznik je spojen právě se vznikem a rozvojem moderní společnosti v první polovině 19. století.

V historickém vývoji a potažmo i dnes je parlamentní immunita chápána jako protekcionistický instrument, jako nástroj, který má zajistit ochranu zákonodárného sboru<sup>7</sup>. Podstatou immunity je chránit parlament prostřednictvím ochrany jeho jednotlivých členů. Nejedná se však o ochranu

---

<sup>6</sup> Uvedené rozsudky Evropského soudu pro lidská práva je možné vyhledat on-line ve vyhledávači uveřejněném na jeho webových stránkách . Dostupné na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>.

<sup>7</sup> Na hrozbu zneužívání parlamentní immunity v parlamentní demokracii upozorňuje F. Weyr, který uvádí, že „*immunita poslanecká má svůj vlastní význam hlavně pro státní formu monarchistickou (v konstituční monarchii)...v monarchii má chrániti parlament a tím též jeho jednotlivé členy jakožto reprezentanty lidu...proti hrožícím zásahům panovníka a aparátu jemu podřízeného a na lidu zásadně nezávislého...ale již v konstituční monarchii, pokud v ní provedena jest zásada nezávislosti soudů (na panovníkovi a t. zv. výkonné moci), ztrácí...svůj praktický význam. Ubýváním tohoto významu roste pak zároveň nebezpečí jejího zneužívání parlamentem...Nebezpečí to je největší v parlamentní demokracii, ve které politický princip dělby státních funkcí (Montesquieu) bývá prakticky opuštěn.*“ In Weyr, F. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932, s. 2.

členů parlamentu jako soukromých osob. Není proto možné chápat imunitu jako osobní privilegium zákonodárců, a tedy jako výsadu udělenou v jejich prospěch, ale jako privilegium parlamentu a až v důsledku toho i jeho členů. Parlamentní imunita tak nemá za cíl vytvořit privilegovanou skupinu osob, která stojí nad zákonem. Imunita představuje funkční privilegium, neboť je udělena ve prospěch parlamentu na ochranu jeho funkce ve společnosti jakožto státního orgánu. Důkazem tohoto tvrzení může být i skutečnost, že trvání imunity bývá svázáno s dobou výkonu mandátu člena zákonodárského sboru.<sup>8</sup>

Ačkoli tedy imunita v žádném případě není a nemá být osobním privilegiem zákonodárců, hranice mezi tím, kdy poskytuje ochranu svobodnému a ničím nerušenému výkonu mandátu a tím, kdy je již nadužívána a v důsledku může být i zneužívána je snadno prolomitelná. Imunita by proto měla být vždy využívána v návaznosti na účel k němuž směřuje. Nelze než souhlasit s názorem vyjádřeným J. Kudrnou, který uvádí, že *„Průchod spravedlnosti by v každém případě měl být omezován jen v nezbytně nutné, minimální míře. Parlamentní imunita by v tomto směru měla být ultima ratio“*<sup>9</sup>.

Lze shrnout, že imunita je udělena ve prospěch parlamentu a jeho členové jsou chráněni jen proto, že jsou jeho členy. Tento závěr je široce sdílen odbornou veřejností a jen čistě pro ilustraci uvádím dva historicky i geograficky oddělené názory: názor rakouského konstitucionalisty Jiřího Pražáka, který již v roce 1901 uvedl, že právem imunity *„neodvislost poslanců a nepřetržitě konání jejich funkcí úředních má být zabezpečeno“*<sup>10</sup> a názor francouzských konstitucionalistů P. Avrila a J. Gicquela, kteří v knize vydané roku 2004 výstižně píší, že *„tyto funkční a osobní prostředky ochrany (roz. nestíhatelnost a indemnita jakožto druhy parlamentní imunity) jsou*

---

<sup>8</sup> Toto pravidlo platí ve všech právních úpravách parlamentní imunity platných v evropských státech ovšem s výjimkou právní úpravy platné v České republice.

<sup>9</sup> Kudrna, J. Parlamentní imunita – česká ústavní teorie a praxe. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: Aspi, 2008, s. 130.

<sup>10</sup> Pražák, J. Rakouské právo veřejné. Rakouské právo ústavní. Část druhá: Ústava zemská. Praha: Jednota právnická v Praze, 1901, s. 112.

*ustaveny nikoli v zájmu člena parlamentu, nýbrž v zájmu mandátu a mají tedy objektivní charakter*<sup>11</sup>.

Je-li zřejmé, že posláním imunity je ochrana parlamentu prostřednictvím ochrany jeho členů je nezbytné najít odpověď na otázku, z jakého důvodu jej chrání? Odpověď přitom vyplývá již z výše uvedeného - imunita chrání zejména činnost parlamentu a má tedy zajistit, aby chod parlamentu nebyl nikým narušován. Pro řádnou činnost zákonodárského sboru je nezbytné, aby nebylo bráněno v činnosti jeho členům, a to jak po stránce kvantitativní (aby se mohli v dostatečném počtu zasedání parlamentu účastnit), tak po stránce kvalitativní (aby jejich účast nebyla pouze formální, ale aby mohli pracovat - vykonávat svůj mandát - volně). Parlamentní imunita není cílem, nýbrž prostředkem, který umožňuje členovi parlamentu co nejlépe plnit zájmy občanů, které zastupuje tím, že je na půdě parlamentu bude moci prosazovat a hájit.

## **1. Parlamentní imunity**

Ačkoli se běžně hovoří o imunitě jako o obecném institutu, bylo by mnohem vhodnější hovořit spíše o několika imunitách než-li jen o jedné imunitě, neboť se ve skutečnosti jedná o dva na sobě více či méně nezávislé a svébytné typy ochrany. Lapidárně řečeno, Parlament je „*od samého počátku místem, kde se shromažďuje a hovoří*“<sup>12</sup> a ochrana může být (a obvykle také je) proto poskytována oběma typům činnosti.

Historicky starším typem imunity je ochrana svobody projevu a hlasování. V tomto případě se imunita označuje jako indemnita či neodpovědnost a chrání členy parlamentu před postihem za hlasování a učiněné na půdě parlamentu nebo při výkonu jejich mandátu. O indemnité se též někdy hovoří jako o imunitě hmotněprávní. Člena parlamentu totiž není v tomto případě možné postihnout nikoli proto, že by se na něj vztahovala procesní exempce, ale proto, že je plně vyňatý z osobní

---

<sup>11</sup> Avril, P., Gicquel, J. Droit parlementaire. Paris: Montchrestien, 2004, s. 48.

<sup>12</sup> Což platilo již pro první zákonodárské shromáždění v Evropě, které však funkce parlamentu v dnešním smyslu ještě neplnilo – islandský Althing.

působnosti dané právní normy. Též je možné říci, že je vyňatý z režimu odpovědnosti za své jednání. Odpovědnost zde tedy vůbec nevzniká. Má se za to, že se člen parlamentu skutku vůbec nedopustil, a je tedy možné mluvit i o určité beztrestnosti poslanců.

Kořeny indemnity lze hledat v Anglii ve druhé polovině 14. století, kdy se na půdě anglického parlamentu dostalo ochrany jeho členovi za projevy pronesené vůči králi.<sup>13</sup> V literatuře je tento precedent označován jako případ Thomase Haxeyho (Haxey case)<sup>14</sup>. Thomas Haxey byl roku 1397 iniciátorem návrhu zákona kritizujícího mravy panující na královském dvoře Richarda II., jehož účelem bylo snížit nadměrné dvorské výdaje. Pro krále však takový návrh znamenal urážku a Haxey byl odsouzen za zradu a zbaven titulů a majetku. O dva roky později však následník Richarda II. Jindřich IV. udělil Haxeymu milost, a to z důvodu, že odsuzující rozhodnutí shledal v rozporu se zákony a obyčejí Parlamentu. Udělení milosti s odkazem na rozpor se zákony a obyčejí Parlamentu tedy znamenalo, že pro projev na parlamentní půdě, byť urážlivý, byla členovi parlamentu poskytnuta ochrana.

---

<sup>13</sup> Jak vyplývá z následujícího textu, kořeny parlamentní imunity lze bez pochyby spatřovat ve snaze kolektivních zastupitelských orgánů ochránit se proti panovníkovi a jeho vládnímu (a vládnoucímu) aparátu, tedy ve smyslu teorie dělby moci ve snaze moci zákonodárné ochránit se proti moci výkonné. Imunita se proto nemohla začít vytvářet v období, kdy bylo postavení parlamentu slabé, ale až v okamžiku, kdy si parlament vydobyl dostatečnou politickou sílu na to, aby svou ochranu dokázal nejen prosadit, ale i udržet. Tato skutečnost se jasně ukazuje v dějinách ústavního práva a příkladem může být bouřlivý ústavní vývoj habsburské monarchie devatenáctého století tak, jak je popsáno níže v textu. Parlamenty v současném pojetí se začaly formovat až ve středověku, kdy se stavovská shromáždění pozvolna začínala prosazovat proti absolutně vládnoucímu monarchovi a do té doby jednotná státní moc se postupně začala rozdělovat mezi více subjektů. Z evropských parlamentů zaujal nejdříve silnou pozici proti panovníkovi anglický parlament, neboť na konci středověku již disponoval právem povolovat daně a měl legislativní pravomoc - již v roce 1215 zakotvuje dokument označený jako Magna Charta právo tehdejšího kolektivního zastupitelského sboru (obecné rady království) právo udělovat souhlas s vypsáním jiných než-li tři obvyklých daní, právo zákonodárné iniciativy získával parlament postupně až zcela nahradil panovníkovo. In: Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, s. 234 a násl.), a proto není náhodou, že se kolébkou imunity členů parlamentu stal právě on.

<sup>14</sup> Chafetz, J. A.: Democracy's privileged few: legislative privilege and democratic norms in the British and American Constitutions. Yale University Press, 2007, s. 69 (dostupné na: <http://books.google.cz> )

K písemnému zakotvení indemnity však došlo z důvodu následného dočasného oslabení postavení parlamentu vlivem absolutistické vlády za Tudorovců a později i za Stuartovců až o tři století později. Až roku 1689 za vlády Viléma III. Oranžského byla panovníkem přijata Listina práv (Bill of Rights)<sup>15</sup>, která v článku 9 zakotvila, „že svoboda projevu, jakož i rozprav a jednání v Parlamentu, nesmí být žalována nebo zpochybňována u žádného soudního dvora anebo místa mimo Parlament“<sup>16</sup>.

Kromě indemnity, která se z Anglie rozšiřovala do kontinentální Evropy, se na anglické půdě vyvíjel i další typ imunity. Jednalo se o ochranu zákonodárců před zatčením a uvězněním. Ta se na člena parlamentu vztahovala po dobu 40 dní před zasedáním parlamentu (ochrana pro cestu na zasedání), během jeho jednání a po dobu 40 dní po skončení zasedání (ochrana pro návrat zpět). Tato ochrana platila původně pro věci trestní i soukromoprávní - pro věci trestní však jen dočasně a jako ochrana člena parlamentu před zatčením v soukromoprávních věcech existuje na anglické půdě dodnes (v praktickém životě se však již neuplatňuje, a to zejména proto, že byla v soukromoprávní rovině zamýšlena jako ochrana členů parlamentu před zatčením pro dluhy, vězení pro dlužníky však bylo v roce 1869 v důsledku přijetí zákona o dlužnících zrušeno<sup>17</sup>).

V kontinentální Evropě ochrana člena parlamentu před zatčením vznikla také a existovala vedle již zmiňované indemnity. Stalo se tak ve Francii koncem 18. století. Na rozdíl od Anglie se zde jednalo o ochranu před zatčením nikoli v soukromoprávních, nýbrž v trestněprávních věcech. Účel této ochrany byl však stejný - zajistit přítomnost člena parlamentu na jednáních. Vysvětlení, proč se imunita ve francouzském pojetí vztahovala právě na věci trestní, má pravděpodobně historický kontext. Zakotvení imunity bylo jedním z výdobytků dosažených v průběhu Velké francouzské revoluce. Prorevoluční zákonodárci se často dostávali do otevřeného střetu

---

<sup>15</sup> Bill of Rights 1689, An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown. Původně se jednalo o prohlášení Parlamentu, které bylo později přijato jako zákon. Listina práv, která definitivně zakotvila nadřazenost Parlamentu, je dodnes součástí ústavního pořádku Spojeného království.

<sup>16</sup> Article 9 of the Bill of Rights: „that the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament“.

<sup>17</sup> Debtor's Act 1869.

s konzervativním králem a královskými úřady a v tehdejší napjaté situaci je bylo proto nutné chránit. Vzhledem ke skutečnosti, že Národní shromáždění, resp. později Ústavodárné národní shromáždění mělo v tehdejším rozložení sil na politickém kolbišti výsadní postavení, nebylo pro něj příliš složité takovou ochranu svých členů proti moci výkonné prosadit. Nehledě na skutečnost, že zákonodárné shromáždění vzešlé z revoluce bylo orgánem ve francouzských poměrech zbrusu novým<sup>18</sup>, a jako takové si vyžadovalo zvláštní ochranu.

Tento druhý typ imunity, označovaný jako nestíhatelnost (taktéž imunita v užším slova smyslu) představuje ochranu člena parlamentu před některými úkony v právním řízení, zejména trestněprávním a správněprávním. Tento typ je obecně veřejností vnímán jako rozporuplný, a jako takový bývá častým objektem novelizačních tendencí a kritik.<sup>19</sup> Oproti indempnitě označované jako imunita hmotněprávní bývá nestíhatelnost označována jako imunita procesněprávní, a to z toho důvodu, že narozdíl od indempnity, je člen parlamentu za skutek, jehož se dopustil odpovědný, jen proti němu není možné vést některé z právních řízení, resp. provést některé úkony takového řízení – v důsledku to znamená, že jej není možné právně postihnout. Obvykle (ve většině evropských úprav) se takové procesní vynětí omezuje jen na dobu výkonu jeho funkce, může-li však taková exempce přesáhnout tuto dobu tak, že je možné, aby byl postih vyloučen zcela<sup>20</sup>, je možné uvažovat sice o imunitě procesní, nicméně takové, která má, resp. může mít hmotněprávní důsledky.

Historicky první právní zakotvení imunity pro trestněprávní věci spatřilo světlo světa v roce 1791, v první ústavě revoluční Francie. V článku 8 této ústavy bylo poprvé stanoveno, že *„reprezentanti národa mohou být*

---

<sup>18</sup> Orgány starého režimu, označované jako parlamenty, v důsledku revoluce zanikly. Parlamenty byly původně tvořeny šlechtou, duchovenstvem a představiteli královského dvora a měly převážně soudní pravomoci, disponovaly ale i významným právem přezkoumávat a protokolovat (resp. odmítnout protokolaci) zákonů tehdy vydávaných králem. Bez protokolace zákon nemohl nabýt platnosti a účinnosti. Dnešnímu pojetí parlamentu jako zastupitelskému orgánu spíše odpovídaly tzv. generální stavy.

<sup>19</sup> Např. česká právní úprava nestíhatelnosti zakotvená v čl. 27 odst. 3 až 5 Ústavy byla objektem novelizačních snah od roku 1993 do současnosti již celkem dvacetkrát.

<sup>20</sup> Viz čl. 27 odst. 4 Ústavy.

v trestních věcech stíhání, pokud byli přistiženi při činu anebo na základě zatýkacího rozkazu; o této skutečnosti je však třeba bezodkladně uvědomit zákonodárny orgán; do doby než zákonodárny orgán rozhodne, zda je obvinění podložené, nemůže stíhání pokračovat<sup>21</sup>.

Revoluční hnutí, které od přelomu osmnáctého století hýbalo Evropou se nevyhnulo ani Rakouské říši. Ta však proudu revolučních myšlenek, který přinášel i silnější roli parlamentu, částečně odolávala. Myšlenka parlamentní imunity byla habsburským ústavám vlastní jen v omezeném rozsahu. Parlamentní imunita byla zakotvena v ústavě z 25. dubna 1848<sup>22</sup>, v pokrokovém kroměřížském návrhu ústavy ústavního výboru Ústavodárného říšského sněmu z března 1849<sup>23</sup> i v ústavě ze 4. března 1849<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> La Constitution du 3 Septembre 1791, Chapitre premier – De l'Assemblée nationale législative, Section V. - Réunion des représentants en Assemblée nationale législative, Article 8.: „Ils“ (Les représentants de la Nation) „pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation.“

<sup>22</sup> Allerhöchstes Patent vom 25. April 1848 Verfassungs-Urkunde des österreichischen Kaiserstaates, § 42 :„Kein Kammer-Mitglied kann während des Reichstages ohne ausdrückliche Zustimmung der Kammer, welcher es angehört, den Fall der Ergreifung auf der That ausgenommen, gerichtlich verfolgt oder verhaftet werden.“, dostupné na: <http://www.verfassungen.de/at/verfassung48-i.htm> .

<sup>23</sup> Návrh rakouské ústavy, zpracovaný ústavním výborem Říšského sněmu v Kroměříži ze dne 4. března 1849. In: Veselý Z.: Dějiny českého státu v dokumentech. Praha: Epoque, 2003, s. 209 a násl.:

„§ 81: Žádný poslanec sněmu říšského nemůže pro své činění (svou činnost) co takový právně stíhán aneb k odpovědnosti potažen býti.

§ 82 al. 1 Žádný poslanec nesmí ode dne svolání sněmu říšského a po celý čas jeho shromáždění (zasedání) bez výslovného svolení komory, jejímž oudem jest, právně neb stíhán býti, krom postížení v činu.

§ 82 al. 2: Když toho komora žádá, musí se zatknutí zdvihnutí neb stíhání na celý čas shromáždění (zasedání) odložit.“

V souladu s §122 se úprava imunity v tomto rozsahu se měla vztahovat i na členy zemských sněmů.

<sup>24</sup> Ústava Rakouské říše (Stadionova) z 4. března 1849. In Veselý, Z. Dějiny českého státu v dokumentech. Praha: Epoque, 2003, s. 209 a násl.:

„§ 62: Žádný oud sněmu říšského nesmí vně sněmu k odpovídání pro řeči v sezeních brán, ani soudem stíhán býti.

S opětovným nástupem absolutismu nebylo příhodné otázku poslanecké nezávislosti řešit a k problematice se proto vrací až zákon č. 98 ze dne 3. října 1861. Zákon rozlišoval mezi imunitou pro činy úřední a pro činy neúřední. Imunita pro činy úřední byla již v tehdejší době upravena podivuhodně přesně a v obdobném rozsahu, jak je tomu dnes – pro hlasování zakotvovala neodpovědnost a pro vyjádření pouze odpovědnost disciplinárního charakteru: „*Proto, kterak vykonávající své povolání hlasovali, nikdy nesmí (členové sněmu českého) býti vzati v odpovědnost; pro vyjádření pak, která takto učinili, mohou být vzati v odpovědnost toliko od sněmovny, jejíž členy jsou.*“ Imunitou byli přitom poslanci chráněni nejen pro hlasování a vyjádření učiněná na plénu, nýbrž i ve výborech a komisích. Již tehdy bylo vyloučeno, aby se ochrana imunity vztahovala na jednání v politických klubech, a to s odůvodněním, že činnost poslanců v těchto klubech je činností soukromou, neboť žádný z poslanců nemůže být nucen, aby se členem tohoto či onoho poslaneckého klubu stal. Úprava imunity pro činy neúřední, nestíhatelnost, byla na rozdíl od široké imunity pro činy úřední pojata striktněji. Imunita byla omezena na zasedání sněmu, po jehož dobu nebylo možné pro podezření ze spáchání trestného činu žádného poslance zatknout či soudně stíhat bez souhlasu tohoto sněmu, ledaže by byl přistižen při páčání činu.<sup>25</sup>

Zatímco pro poslance sněmu říšského přinesla novou úpravu ústava z 21. prosince 1867, pro poslance sněmu zemského zůstala úprava daná zákonem č. 98 nezměněna. Poslancům říšské rady příslušelo dle § 16 prosincové ústavy právo indemnity v plném rozsahu, tj. za hlasování učiněné při výkonu mandátu („*v povolání svém*“) byli neodpovědni a za výroky při výkonu mandátu učiněné („*co v povolání svém mluvili*“) byli odpovědni pouze disciplinárně. Co se týká nestíhatelnosti, člena říšského sněmu nebylo možné po dobu zasedání pro podezření ze spáchání trestného činu trestně stíhat či zatknout bez souhlasu komory, ledaže by byl

---

§ 63: *Oud sněmu říšského, pokud tento jest pohromadě, může jen s volí a vědomím komory, ku kteréž náleží, zatčen nebo stíhán býti, leč byl v skutku postižen.*“

<sup>25</sup> Pražák, J. Rakouské právo veřejné. Rakouské právo ústavní. Část druhá: Ústava zemská. Praha: Jednota právnická v Praze, 1901, s. 112 a násl.



přistižen při spáchání činu. Na žádost komory mohlo být po dobu zasedání trestní stíhání přerušeno či „zatčení zdviženo“.

Nejen zákon č. 98 z roku 1861, ale i ústava z roku 1867 se po rozpadu rakousko-uherské monarchie staly pravděpodobně zdrojem inspirace pro právní úpravu imunity platnou za první republiky.

O tom, že imunita, v tomto případě konkrétně indemnita, byla již v období Rakouska-Uherska nepostradatelnou svědčí i úryvek z řeči, kterou pronesl v dubnu 1861 na Sněmu království Českého F. L. Riegr. *„Náš sněm jest takový lékař jeho, jest právě jakési collegium medicum, kteréž mu má dávatí radu; rada ta musí býti upřímná, a léky, které má předpisovati, musí býti snad trpké. Kdyby každému lékaři, kdykoli předpisuje trpké léky, anebo kdykoli dává radu svému pacientovi přísné napomenutí, jíti mělo o hrdlo, bylo by málo dobrých lékařů, a též bylo by podobně málo sněmovníků, kteří by neohroženě léky předpisovali, kdyby nebyli docela neodvislí v mínění svém, a kdyby měli za slovo a radu svou odpovídat. Protož myslím, že nebude našim poměrům, ovšem chorobným, ani rady ani pomoci, nebudeli se mluvíti upřímně, jak říkáme, do pravdy, a nebudouli se předpisovat léky, ať jsou již trpké nebo sladké.“*<sup>26</sup> Domnívám se, že se příliš nemýlím, pokud uvedu, že na své aktuálnosti tato řeč neztratila nic ani o 150 let později.

Po vzniku samostatné Československé republiky došlo zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, k recepci stávajících právních norem. Nedlouho po vzniku republiky přijal Národní výbor velmi krátký zákon č. 35/1918 Sb. z. a n., o osobní nedotknutelnosti (imunitě) členů Národního shromáždění, čítající pouze pět paragrafů, který upravoval jak imunitu pro činy povahy úřední, tak pro činy povahy neúřední a upravoval i případ dopadení při spáchání trestného činu či bezprostředně poté. Pro činy povahy úřední zákon stanovil, že za hlasování v Národním shromáždění či jeho komisích není možné jeho člena stíhat a že pro výroky tam učiněné podléhá jen jeho disciplinární pravomoci. V souvislosti s činy neúředními bylo zakotveno, že stíhání

---

<sup>26</sup> Viz stenoprotokol ze schůze Sněmu království Českého konané dne 12. 4. 1861, dostupné online v digitálním repozitáři Parlamentní knihovny Parlamentu ČR na webové adrese: <http://www.psp.cz/cgi-bin/ascii/eknih/1861skc/stenprot/006schuz/s006002.htm>

poslance je možné pouze tehdy, dá-li sněmovna svůj souhlas, odepřela-li jej, je trestní stíhání pro vždy vyloučeno. Jak plyne z uvedeného, imunita členů Národního shromáždění byla v zákoně pojata velmi široce a není možné přehlédnout zásadní rozdíl oproti předchozím úpravám - nestíhatelnost byla zakotvena jako absolutní - časově neomezená. Přes svůj minimální rozsah je zajímavé, nakolik byl zákon přesný a propracovaný a bez nadsázky lze hovořit o tom, že se stal základem imunitní úpravy v samostatném československém státě.

Prozatímní ústava, zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě, o národním shromáždění, která byla přijata zanedlouho poté, žádné ustanovení o imunitě neobsahovala a taková úprava nebyla ani nutná, neboť byla dostatečně obsažena ve výše zmiňovaném zákoně č. 35/1918 Sb. z. a n. a ústavodárce neshledal potřebu ji jakkoli po formální či obsahové stránce měnit. Z toho, že zákon upravující poslaneckou imunitu byl přijat dříve než-li prozatímní ústava, je dokonce možné usuzovat na eminentní zájem, který zákonodárce v roce 1918 na rychlém zakotvení úpravy poslanecké imunity měl, což je s ohledem na tehdejší revoluční poměry snadno pochopitelné.

Novou právní úpravu parlamentní imunity přinesla o dva roky později Ústavní listina Československé republiky z roku 1920<sup>27</sup>, která imunitu členů Národního shromáždění upravovala v paragrafech 23 až 25. Ústava po obsahové stránce jednoznačně navazuje na předcházející právní úpravu, založenou zákonem č. 37/1918 Sb. z. a n. a po jejím vzoru dělí imunitu na imunitu pro činy spáchané při výkonu mandátu a imunitu pro činy spáchané mimo něj (též imunita pro činy úřední a neúřední povahy). Věcný rozsah imunity pro činy úřední povahy pokrýval hlasování a výroky. Za hlasování v komoře Národního shromáždění (Poslanecké sněmovně či Senátu) nebo v jejích výborech nebylo možné člena této komory stíhat vůbec, za výroky, které tam učinil při výkonu mandátu byl podroben jen disciplinární pravomoci této komory<sup>28</sup>. Jak plyne z komentáře k této ústavě

---

<sup>27</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

<sup>28</sup> § 23 zákona ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky: „Členové Národního shromáždění nemohou býti vůbec stíháni pro své hlasování

sepsaného Z. Peškou<sup>29</sup>, judikatura Nejvyššího soudu Československé republiky<sup>30</sup> vymezila pojem „výroky“, jimiž rozuměla nejen slovní projevy, nýbrž i jakékoli jiné projevy, jimiž členové Národního shromáždění vykonávali svá ústavní práva. Nicméně Nejvyšší soud Československé republiky důrazně poukazyval na nutnou souvislost takového projevu s výkonem mandátu, a proto např. ty pokřiky či gesta, které tuto vazbu nevykazovaly, mohly být stíhány dle norem soudobého trestního práva (samozřejmě při dodržení pravidel stanovených ústavou pro trestní stíhání členů Národního shromáždění, které chránila imunita pro činy povahy neúřední).

Ačkoli po formální ústavněprávní stránce byla svoboda projevu členů Národního shromáždění zaručena, není možné v této souvislosti nepoukázat na rozpor s praxí, která vznikla v důsledku tzv. volebních reversů, které bohužel tehdejší poslancovu svobodu projevu a s tím související svobodu výkonu jeho mandátu staví do méně příznivého světla. Účelem volebních reversů, jakožto poslanci předem podepsaných nedatovaných rezignačních listin, bylo zajistit jejich jednotné hlasování a stranickou disciplínu. Jakkoli tedy § 23 ústavní listiny zaručoval všem členům parlamentu možnost svobodně se projevovat beze strachu před případnými zásahy státu, skutečně svobodný projev po všech stránkách zaručit nedovedl a ten tak byl záležitostí spíše iluzorní než-li faktickou, ač to na první pohled z příslušných ustanovení ústavní listiny neplyne.

Imunita pro činy neúřední povahy se vztahovala na trestní nebo disciplinární stíhání člena Národního shromáždění pro jiné činy nebo opomenutí (roz. jiné než-li hlasování v komoře Národního shromáždění a jejích výborech a výroky učiněné tam při výkonu mandátu). Přijetím nové úpravy se nezměnila úprava trvání imunity, které tedy bylo zakotveno

---

*ve sněmovně nebo ve sněmovních výborech. Pro výroky učiněné tam při výkonu mandátu podrobeni jsou jen disciplinární moci své sněmovny“*

<sup>29</sup> Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní souviselé. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 173 a násl.

<sup>30</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 28. června 1928, sp. zn. Zm I 376/27.

obdobně jako v zákoně z roku 1918 - jako neomezené.<sup>31</sup> Chápání nestíhatelnosti jako časově neomezené, které ve svém důsledku znamenalo absolutní nestíhatelnost poslance představující již spíše jeho osobní výsadu než-li privilegium funkčního charakteru (jak je tomu ostatně v ČR i dnes), se však změnilo přijetím zákona č. 126/1924 Sb. z. a n., o účinku žádostí za souhlas sněmoven ku trestnímu stíhání členů Národního shromáždění na běh promlčecí lhůty. Tento zákon zakotvil úpravu, dle níž byla imunita chápána jako stavení promlčení trestního stíhání, a to až do dne ukončení poslaneckého mandátu.

Jedinou výjimkou, na kterou se imunita pro činy neúřední povahy dle Ústavní listiny z roku 1920 nevztahovala, byla trestní odpovědnost člena Národního shromáždění jako odpovědného redaktora zakotvená ve druhém odstavci článku 24. Jak plyne z dobových pramenů, toto v současné době netypické ustanovení bylo do textu vloženo proto, aby se zabránilo „zvlášť nebezpečnému zneužívání imunity poslanecké denním tiskem“<sup>32</sup>. Imunitou tak nebylo chráněno uveřejnění závadného článku poslancem - redaktorem v tisku, pouze jeho sepsání<sup>33</sup>. V posledním z paragrafů, které upravovaly otázku imunity, se Ústavní listina z roku 1920 věnovala případu zadržení člena Národního shromáždění při činu<sup>34</sup>, kterýžto případ upravovala opět po vzoru zákona č. 37/1918 Sb. z. a n. Právní úprava imunity tak, jak ji přinesla Ústavní listina z roku 1920, se stala vzorem a inspirací pro další ústavní zákony, a to včetně současné Ústavy.

---

<sup>31</sup> § 24 zákona ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky: „(1) K jakémukoli trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání člena Národního shromáždění pro jiné činy nebo opomenutí jest třeba souhlasu příslušné sněmovny. Odepre-li sněmovna souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno. (2) Tato ustanovení nevztahují se na trestní odpovědnost, kterou člen Národního shromáždění má jako odpovědný redaktor.“

<sup>32</sup> Weyer, F. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932, s. 3.

<sup>33</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 16. října. 1925, sp. zn. Zm I 160/25. In Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní souvislé. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 182.

<sup>34</sup> § 25 Ústavní listiny z roku 1920: „Byl-li člen sněmovny dopaden a zatčen při trestném činu samém, soud nebo jiný příslušný úřad je povinen ihned oznámiti zatčení předsedovi příslušné sněmovny. Neprojeví-li sněmovna nebo - nezasedá-li Národní shromáždění - výbor, zvolený podle § 54, do 14 dnů ode dne zatčení souhlasu s další vazbou, vazba přestává. Souhlasí-li tento výbor s další vazbou, rozhodne o ní sněmovna do 14 dnů ode dne svého sejití.“

9. května 1948 byla přijata nová ústava, ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, která imunitu členů upravovala v paragrafech 44 až 46. V právní úpravě neodpovědnosti se oproti předchozí úpravě nic nezměnilo.<sup>35</sup> Nestíhatelnost byla taktéž po formální stránce upravena stejně<sup>36</sup>, nicméně zásadní obrat nastal v roce 1950, kdy byl zrušen zákon č. 126/1924 Sb. z. a n.<sup>37</sup> Obsahově totožné s předchozí ústavní úpravou bylo i ustanovení upravující zadržení poslance in flagranti delicto.<sup>38</sup> V zájmu objektivního přístupu je třeba konstatovat, že zejména pro ústavní poměry založené Ústavou 9. května je s ohledem na následující politické změny charakteristický ostrý rozpor mezi formálními a faktickými ústavními poměry, které se s postupem doby více a více prohlubovaly.

V pořadí další ústava, ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, přijatá v červenci roku 1960 již faktické ústavní poměry zakotvovala pravdivěji. Imunita v ústavním zákoně č. 100/1960 Sb., zakotvena sice je, nicméně ve značně okleštěné podobě. Stěžejní část poslanecké imunity – indemnitu – ústava vůbec nezná a neupravuje ani případ zadržení při činu. Zakotvuje pouze nestíhatelnost, aniž však pamatuje na případ zadržení poslance při spáchání trestného činu či bezprostředně poté. Jediným ustanovením upravujícím v této ústavě parlamentní imunitu se tak stal § 58 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., který

---

<sup>35</sup> § 44 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky: „*Poslanci nemohou být vůbec stíháni pro své hlasování ve sněmovně nebo v sněmovních výborech. Pro výroky učiněné tam při výkonu mandátu podléhají jen kárné moci Národního shromáždění.*“

<sup>36</sup> § 45 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky:

„(1) *K jakémukoli trestnímu nebo kárnému stíhání poslance pro jiné činy nebo opominutí je třeba souhlasu Národního shromáždění. Odepře-li sněmovna souhlas, je stíhání navždy vyloučeno.*  
(2) *Tato ustanovení se nevztahují na trestní odpovědnost, kterou má poslanec jako odpovědný zástupce listu.*“

<sup>37</sup> Zákon č. 126/1924 Sb. z. a n. byl zrušen zákonem č. 86/1950 Sb., trestní zákon.

<sup>38</sup> § 46 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky:

(1) *Bude-li poslanec dopaden a zatčen při trestném činu samém, je soud nebo jiný příslušný úřad povinen oznámit ihned zatčení předsedovi Národního shromáždění.*  
(2) *Neprojeví-li sněmovna do 14 dnů ode dne zatčení souhlas s další vazbou, budiž poslanec propuštěn na svobodu.*

stanovil, že „Bez souhlasu Národního shromáždění nemůže být poslanec Národního shromáždění trestně nebo kárně stíhán ani na něho nemůže být uvalena vazba.“

Ústavní úprava poslanecké imunity tak plně odráží tehdejší politické poměry, v nichž svoboda projevu již více nepožívala ochrany. Parlament již nepředstavoval forum, na němž zaznívá debata různého názorového spektra a nebylo důvodu tuto skutečnost zakrývat. Absolutní absence základní složky imunity – neodpovědnosti pro hlasování a projevy učiněné v parlamentu a jeho orgánech způsobila, že poslanec mohl být za tato jednání trestně stíhán, ledaže by jej parlament nevydal.

V souvislosti s tehdejší kusou úpravou imunity je na místě zmínit zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění o ztrátě funkce poslance Národního shromáždění<sup>39</sup>, označované také jako „lex Šejna“, které zakotvilo specifické interpretační pravidlo. Lex Šejna byl přijat v reakci na tuto skutečnost: Národní shromáždění bylo požádáno o zbavení imunity svého poslance Jana Šejny, který však ale než-li komora rozhodla o jeho vydání, uprchnul do zahraničí. Opatření obsahovalo jen jeden paragraf, který stanovil, že „Poslanec, u něhož vyslovilo Národní shromáždění souhlas k trestnímu stíhání a k uvalení vazby a který se vyhnul tomuto stíhání útekem do ciziny, ztrácí funkci.“

Jak plyne z textu uvedeného výše, ani v této ústavě ani v žádné z předcházejících nebyla výslovně v rámci úpravy nestíhatelnosti zakotvena tzv. přestupková imunita a nestíhatelnost se tedy omezovala pouze na imunitu trestněprávní. Tento stav byl způsoben tím, že přestupkové právo tvořilo součást práva trestního. V roce 1961 se však v důsledku přijetí zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, situace změnila, neboť tento zákon správní delikty z práva trestního vyčlenil a tak se nestíhatelnost napříště vztahovala již jen

---

(3) *Nezasedá-li právě sněmovna, je zapotřebí souhlasu předsednictva Národního shromáždění. Souhlasí-li předsednictvo s další vazbou, rozhodne o věci sněmovna do 14 dnů od toho dne, kdy se opět sejde, s konečnou platností.*

<sup>39</sup> Zákon č. 39/1968 Sb., o ztrátě funkce poslance Národního shromáždění.

na užší skupinu jednání (těch, které byly i nadále upraveny trestním právem).<sup>40</sup>

Po přijetí ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci v roce 1968, který, což není bez významu, byl připravován v období pražského jara a atmosféře demokratizace, se situace formálně změnila. Zákon obsahoval ustanovení upravující poslaneckou imunitu v takřka celém rozsahu, tedy jak neodpovědnost, tak nestíhatelnost (zde ovšem, dopustil-li se poslanec správního deliktu, stále bez ochrany proti správnímu řízení), a to včetně případu zadržení in flagranti delicto. Poslanci Národních rad, které na základě zákona vznikly, byli chráněni ve stejném rozsahu jako poslanci federální<sup>41</sup>. Následný normalizační proces cestu k obnově ústavních tradic zbrzdil, nicméně na přijatém konceptu imunity již nebylo nic měněno.

Stávající právní úprava zakotvená ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, plně navázala na předchozí právní úpravu (samozřejmě s výjimkou té, kterou přinesl ústavní zákon č. 100/1960 Sb., nehledě na to, že je sporné, nakolik tehdy šlo o záměrné vytvoření nové ústavněprávní koncepce imunity a nakolik se jednalo pouze o kusost tehdejší úpravy), a tu ještě rozšířila o do té doby absentující ochranu před přestupkovým řízením.

---

<sup>40</sup> Blíže viz Kudrna, J. Parlamentní imunita – česká ústavní teorie a praxe. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: Aspi, 2008, s. 134.

<sup>41</sup> Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci:

čl. 50: *„Poslance Federálního shromáždění nelze trestně ani kárně stíhat ani jej vzít do vazby bez souhlasu sněmovny, jejímž je členem. Odepře-li sněmovna souhlas, je stíhání navždy vyloučeno.“*

čl. 51: *„Poslance Federálního shromáždění nelze vůbec stíhat pro hlasování ve sněmovně, v jejích orgánech nebo v předsednictvu Federálního shromáždění. Za výroky při výkonu funkce poslance, učiněné v některé sněmovně, v jejím orgánu nebo v předsednictvu Federálního shromáždění, podléhá poslanec jen disciplinární pravomoci své sněmovny.“*

čl. 52 *„Byl-li poslanec Federálního shromáždění přistižen a zadržen při trestném činu, je příslušný orgán povinen to ihned oznámit předsednictvu Federálního shromáždění. Nedá-li předsednictvo Federálního shromáždění k zadržení souhlas, musí být poslanec ihned propuštěn.“*

## **2. Parlamentní imunita podle čl. 27 Ústavy České republiky**

Ústava zakotvuje imunitu členů Parlamentu České republiky v čl. 27. Činí tak shodně pro poslance i senátory, přičemž je již na první pohled zřejmé, že se jedná o úpravu celistvou a poměrně širokou. Členové parlamentu jsou v souladu s tímto ustanovením chráněni nejen indemnitou, ale i imunitou procesní, a to v její téměř plné šíři, čímž míním nejen ve vztahu k deliktům trestněprávním, ale i ve vztahu k deliktům dle práva správního – konkrétně k přestupkům. I zde je namístě připomenout a vytknout „před závorku“ text, jenž k čl. 27 obsahuje důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy<sup>42</sup>, která jednoznačně uvádí, že *„Ústava vychází z podstaty imunity, která původně vznikla jako ochrana zákonodárného sboru vůči panovníkovi a tento smysl přiměřeně neztratila dodnes. I nyní jde o to, aby imunita chránila celý Parlament, tedy jeho členy, aby mohli svobodně a v souladu se svým slibem nerušeně vykonávat svůj mandát. V žádném případě nejde o osobní beztrestnost nebo občanskou neodpovědnost poslanců jako jejich osobní výsadu“*.

### **2.1. Indemnita**

Indemnitou poslanců a senátorů Parlamentu České republiky (dále jen „Parlament“) upravují první dva odstavce čl. 27 Ústavy, které znějí následovně:

Čl. 27 odst. 1: *„Poslance ani senátora nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech“*.

Čl. 27 odst. 2: *„Za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat. Poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem.“*

Jak plyne z obou výše uvedených odstavců, jsou chráněni všichni členové Parlamentu, samozřejmě za předpokladu, že mají platný, resp.

---

<sup>42</sup> Dostupné na [www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152\\_03.htm](http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm).



platně vzniklý, mandát<sup>43</sup>. Nikdo jiný chráněn není. V rámci provádění komparace právních úprav indemnity v některých jiných evropských státech<sup>44</sup> se však můžeme setkat i s úpravou širší, kdy jsou vedle členů parlamentu chráněny i jiné osoby podílející se, byť dočasně, na činnosti parlamentu. Pro příklad je možné uvést úpravu platnou v Nizozemsku, kde se dle tamní ústavy indemnita vztahuje i na ministry, státní sekretáře a další osoby, které se účastní rozpravy<sup>45</sup>, a jejichž svobodu projevu považuje tamní ústavodárce za potřebnou zvláštní ochrany. Tak jako může být ochrana poskytnuta širšímu počtu osob, je možné setkat se i s přístupem opačným, jehož příkladem může být úprava obsažená v Základním zákoně Spolkové republiky Německo, dle níž se indemnita vztahuje pouze na členy Spolkového sněmu a nikoli i na členy Spolkové rady<sup>46</sup>, což však plyne z faktu, že členové Spolkové rady jsou na rozdíl od volených členů Spolkového sněmu do této funkce jmenováni jednotlivými zemskými vládami, které je mohou i odvolat<sup>47</sup>. Jak plyne z výše uvedeného je možné setkat se při provádění komparace právních úprav indemnity platných v evropských státech s širším i s užším vymezením subjektů, které indemnita chrání. Jako hlavní poznatek vyplývá, že ve většině z nich je volen takový model, pro nějž je typická ochrana právě a jen členů parlamentu, a to obou komor,

---

<sup>43</sup> Mandát poslance vzniká zvolením a zaniká způsoby stanovenými v čl. 25 Ústavy. Ustanovení týkající se vzniku a zániku mandátu obsahuje vedle Ústavy dále i jednací řád Poslanecké sněmovny, jakož i jednací řád Senátu (viz čl. 19 odst. 3 a čl. 25 Ústavy, § 2 a § 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 2 a § 6 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu).

<sup>44</sup> Pro účely komparace provedené v této práci byla podkladem platná právní úprava indemnity dle čl. 58 ústavy Království Belgie, čl. 71 ústavy Království Nizozemí, čl. 26 ústavy Republiky Francie, čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo, čl. 30 ústavy Finska, čl. 105 odst. 1 ústavy Polské republiky, čl. 71 ústavy Španělského království, čl. 75 ústavy Rakouské republiky a čl. 78 odst. 1 a 2 ústavy Slovenské republiky.

<sup>45</sup> Viz čl. 71 ústavy Království Nizozemí: „Členové generálních stavů, ministři, státní sekretáři a jiné osoby, které se zúčastní rozpravy, nesmějí být trestně stíháni nebo jinak činěni odpovědnými za to, co pronesli nebo písemně předložili na zasedáních Generálních stavů nebo v parlamentních výborech“. Indemnita je v Nizozemsku zakotvena jako velmi široká. Nizozemská úprava imunity je nicméně specifická tím, že indemnita je jedinou a stěžejní částí imunity, neboť nestíhatelnost zde zakotvena není.

<sup>46</sup> Viz čl. 46 až 53 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

<sup>47</sup> Viz čl. 51 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

jsou-li v právním řádu dané země zakotveny, z čehož lze dovodit, že právní úprava platná v České republice je standardní a při komparaci s právními úpravami platnými v jiných evropských státech patří mezi nejčastěji volený model.

Co se týká škály jednání, na které se indemnita vztahuje, pak budeme-li opět vycházet ze znění příslušných ustanovení Ústavy, lze dovodit, že indemnita nepokrývá všechna hlasování a všechny projevy, které poslanec či senátor činí. Vztahuje se pouze na ta hlasování a ty projevy, které byly učiněny v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále jen „Poslanecká sněmovna“) nebo Senátu Parlamentu ČR (dále jen „Senát“) nebo jejich orgánech.

S pojmy Poslanecká sněmovna, Senát a jejich orgány, které Ústava v čl. 27 odst. 1 a 2 užívá, se přitom podle názoru české právní vědy nemíní konkrétní prostory, nýbrž jednání komor resp. jejich orgánů, a to i v případě, že se nekonají v budovách parlamentu<sup>48</sup>. Hlasování a projevy učiněné mimo jednání chráněny nejsou. To ostatně vyplývá i z toho, že parlament není možné chápat jen ve smyslu prostorovém, ale zejména ve smyslu institucionálním. Česká právní úprava nicméně výslovně nevyžaduje návaznost projevů na výkon mandátu člena parlamentu<sup>49</sup>, z čehož také plyne, že nelze rozšiřovat obsah spojení „*orgány Poslanecké sněmovny či Senátu*“, za které se dle příslušných ustanovení jednacích řádů obou komor Parlamentu považují výbory, podvýbory, komise a delegace a nikoli tedy i například poslanecké či senátorské kluby.

Indemnita by se pravděpodobně nevztahovala ani na takové situace, kdy by člen parlamentu svůj v komoře a jejích orgánech učiněný projev opakoval jinde. Je však otázkou, zda by takový restriktivní výklad nebyl příliš

---

<sup>48</sup> Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 151, Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 220.

<sup>49</sup> Což však neplatí pro názory explicitně vyjádřené v nejnovějším komentáři k Ústavě, kde se autorka příslušné pasáže ztotožňuje s názorem V. Šimíčka a uvádí, že „*veškeré „projevy“ výše uvedeného charakteru jsou však chráněny toliko za situace, kdy je člen Parlamentu činí právě v souvislosti s výkonem svého mandátu*“ (blíže viz Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 394).

formalistický, když by obsahově totožnému projevu učiněnému toutéž osobou v prvním případě ochranu poskytl a ve druhém nikoli. Na druhou stranu je však také pravdou, že by toto mohla být cesta (s ohledem na skutečnost, že se člen parlamentu není oprávněn indemnity vzdát), jak se určitou oklikou“ spravedlnosti vydat“, neboť není těžké představit si situace, kdy by člen parlamentu mohl považovat takovou cestu z politických důvodů za žádoucí.

Textace Ústavy tím, že ve smyslu výše uvedeného výkladu ochranu vztahuje na jednání komor či jejich orgánů, což jsou pojmy definovatelné mnohem snadněji než-li výkon mandátu, přináší poměrně jasný výkladový rámec. Projevy, které člen učiní při výkonu mandátu, nikoli však na jednání komory či jejích orgánů (tak typicky projev při jednání poslaneckého klubu či projev k voličům) tedy v souladu s touto koncepcí ochrany nepoživají. Je otázkou, jak by byly posuzovány projevy učiněné buď v průběhu jednání komory parlamentu či jejího orgánu nicméně nikoli při výkonu mandátu (tak kupříkladu v rámci soukromého rozhovoru mezi členy parlamentu, pokud by vůbec soukromý rozhovor byl považován za součást jednání komory). V tomto konkrétním případě by patrně nebyl extenzivní výklad na místě, neboť by indemnita nesměřovala k účelu, k němuž je určena a případnému vzniku odpovědnosti člena parlamentu by tedy nemělo nic bránit.

V některých jiných evropských zemích se často vyskytuje i právní úprava odlišná, v rámci níž ústavodárce výslovně neváže ochranu na konkrétní místo či prostory, resp. na aktivitu s těmito prostory spojenou (jednání komor a jejích orgánů), nýbrž na určitou činnost, kterou je výkon mandátu. Tato koncepce, která se uplatňuje například ve Francii<sup>50</sup>, Švédsku<sup>51</sup> nebo Polsku<sup>52</sup> ponechává právní vědě a judikatuře širší prostor

---

<sup>50</sup> Čl. 26 al. 1 ústavy Republiky Francie: „*Žádný člen Parlamentu nesmí být stíhán, vyšetřován, zatčen, držen ve vazbě nebo souzen pro své názory nebo hlasování při výkonu mandátu*“. Francouzská jurisprudencce nicméně vykládá pojem „výkon mandátu“ značně restriktivně, když za něj odmítla považovat např. rozhovor poskytnutý členem parlamentu v rádiu či vyjádření učiněná členem parlamentu ve zprávě vypracované v rámci úkolu svěřeného vládou. In *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*. Paris: Assemblée nationale, 2007, s. 92.

<sup>51</sup> Kapitola IV. čl. 8 al. 1 ústavy Švédského království: „*Nikdo nesmí vznést žalobu proti tomu, kdo vykonával nebo vykonává mandát člena Riksdagu, ani jej zbavit svobody nebo jeho svobodu omezit při cestování zemí, a to z důvodů prohlášení nebo jednání učiněných při výkonu mandátu,*

pro výklad a pole působnosti indemnity zde může být rozsáhlejší, než jaké poskytují právní úpravy omezující neodpovědnost jen na hlasování a projevy učiněné v parlamentu, resp. jeho komorách a orgánech.

Snaha definovat jednání, která ještě spadají pod ochranu poskytovanou imunitou v případě, kdy je navázána na výkon mandátu, se opakovaně objevila i v kauzách projednávaných na úrovni mezinárodního soudnictví – konkrétně Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „Evropský soud“) v rámci rozhodování o porušení práva na přístup k soudu dle čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „Úmluva“) v důsledku využití parlamentní indemnity. Tak kupříkladu v kauze Cordova v. Italy I. ze dne 30. ledna 2003 tento soud posuzoval případ, kdy byl italský senátor na vnitrostátní úrovni ochráněn indemnitou pro jednání, které spočívalo v tom, že jako senátor zaslal státnímu zástupci ironické a urážlivé dopisy a předměty. Stěžovatel, kterým byl tímto jednáním dotčený státní zástupce, se dovolával porušení svého práva na přístup k soudu, které bylo dle jeho názoru porušeno právě v důsledku uplatnění senátorovy indemnity<sup>53</sup>. Evropský soud případ posoudil a ve svém rozhodnutí konstatoval, že není možné takové jednání, kterého se senátor dopustil, „*ve své podstatě považovat za spadající do rámce výkonu mandátu, neboť je spíše osobní rozepří*“<sup>54</sup>. V této věci Evropský soud rozhodl tak, stěžovateli porušení jeho

---

*pokud Riksdag nedal souhlas rozhodnutím, se kterým souhlasilo více než pět šestin přítomných a hlasujících...“*

<sup>52</sup> Čl. 105 odst. 1 ústavy Polské republiky: „*Poslanec není odpovědný za jednání učiněné v rámci poslaneckého mandátu v době jeho trvání a to ani po jeho vypršení...“*.

<sup>53</sup> Dle italské právní úpravy je v kompetenci příslušné komory italského parlamentu rozhodnout o tom, zda konkrétní jednání jejího člena spadá pod ustanovení čl. 68 odst. 1 italské ústavy upravujícího indemnitu či nikoli, přičemž takové usnesení nepodléhá soudnímu přezkumu (pouze případnému posouzení ze strany italského ústavního soudu v rámci řízení o sporu o rozsah kompetencí státních orgánů – k čemuž však v daném případě nedošlo).

<sup>54</sup> V této věci Evropský soud pro lidská práva rozhodl tak, že stěžovateli porušení jeho práva na přístup k soudu přiznal. Ve svém rozsudku mj. uvedl, že „*parlamentní imunita nemůže být shledávána jakožto přinášející nepřiměřené omezení práva na přístup k soudu tak, jak je uvedeno v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tak jako je právo na přístup k soudu pevnou součástí spravedlivého procesu zaručeného v tomto článku, tak stejně musí být jako součástí přístupu k soudu posuzována určitá omezení, jako například ta omezení, která jsou součástí doktríny*

práva na přístup k soudu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy přiznal. Ve svém rozsudku mj. uvedl, že „*parlamentní imunita nemůže být shledávána jakožto přinášející nepřiměřené omezení práva na přístup k soudu tak, jak je uvedeno v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tak jako je právo na přístup k soudu pevnou součástí spravedlivého procesu zaručeného v tomto článku, tak stejně musí být jako součást přístupu k soudu posuzována určitá omezení, jako například ta omezení, která jsou součástí doktríny parlamentní imunity a která jsou obecně přijímaná státy, které podepsaly Úmluvu.*“<sup>55</sup>

V kauze Cordova v. Italy II. z téhož dne řešil Evropský soud obdobnou situaci. Stěžovatel, jímž byl opět italský prokurátor A. Cordova, se domáhal přiznání porušení práva na přístup k soudu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, které spočívalo v tom, že se nemohl na vnitrostátní úrovni domoci soudního rozhodnutí ve věci urážky, které se vůči němu dle jeho mínění opakovaně dopustil na volebních mítincích<sup>56</sup> poslanec V. Sgarbi. Evropský soud

---

*parlamentní imunity a která jsou obecně přijímaná státy, které podepsaly Úmluvu.*“ (viz odst. 60 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Cordova v. Italy ze dne 30. 1. 2003). Ve všech rozsudcích řešících spor parlamentní imunity a práva na přístup k soudu Evropský soud pro lidská práva opakovaně uvádí, že právo na přístup k soudu není a nemůže být absolutním, a že tedy může být omezeno, přičemž implicitní omezení plynou již z toho, že právo na přístup k soudu vyžaduje právní úpravu ze strany státu. V tomto směru státy mají k dispozici určitou míru uvážení. Konečné rozhodnutí, zda se v konkrétním případě jedná ještě o omezení s Úmluvou slučitelné či nikoli je samozřejmě v rukou Evropského soudu pro lidská práva.

<sup>55</sup> Viz odst. 60 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Cordova v. Italy I. ze dne 30. ledna 2003.

<sup>56</sup> Jak je uvedeno v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva Cordova v. Italy I. ze dne 20. března 2003 (viz odst. 24 a násl.) komory italského parlamentu přijaly širokou interpretaci čl. 68 odst. 1 ústavy Italské republiky, který upravuje parlamentní indemnitu („*Členové parlamentu nejsou odpovědní za výroky, které vyjádřili anebo za hlasování, které učinili, při výkonu své funkce.*“). Dle tohoto výkladu se indemnita vztahuje i na vyjádření členů parlamentu učiněná mimo parlament, a to i v případě, kdy jsou oddělena od parlamentní činnosti jako takové. Tato široká interpretace pramení z pojetí, že politické názory vyjádřené mimo parlament představují vnější promítnutí parlamentní činnosti a jsou v souladu s mandátem, který členům parlamentu udělili voliči. Posouzení, zda konkrétní jednání bylo či nikoli výkonem mandátu je v kompetenci té komory italského parlamentu, jejímž je poslanec/senátor členem. Soud takové rozhodnutí zrušit nemůže, nicméně, pokud se domnívá, že se jedná o nezákonné překročení diskreční pravomoci parlamentu, může se obrátit na ústavní soud (strany řízení tak samy učinit nemohou), který je oprávněn rozhodnutí komory přezkoumat (v případě kauz Cordova v. Italy I. a II. bylo předloženo rozhodnutí komory ústavnímu soudu k posouzení odmítnuto).

konstatoval, že „v tomto případě nesouviselo prohlášení poslance Sgarbiho, pronesené na volebním mítinku a tudíž mimo komoru parlamentu, s výkonem parlamentních funkcí v úzkém slova smyslu a zdá se být spíše osobní rozepří. Za takových okolností by nebylo správné odmítnout komukoli přístup k soudu pouze na tom základě, že by rozepře mohla mít politický charakter anebo souvisela s politickou činností. Soud se domnívá, že nedostatek jakékoli jasné návaznosti na parlamentní činnost musí vést k přijetí úzké interpretace konceptu proporcionality mezi cílem, jehož má být dosaženo a použitými prostředky. A to platí zejména v případě, kdy omezení práva na přístup k soudu pramení z rozhodnutí politického orgánu.“<sup>57</sup>

Hovoříme-li zde o zásazích do práva na spravedlivý proces, jak o nich judikoval Evropský soud, není zde možné nezmínit jiné rozhodnutí téhož soudu, v němž se taktéž zabýval střetem parlamentní imunity s právem na přístup k soudu zaručeném v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Jedná se o kauzu A. v. United Kingdom ze dne 17. prosince 2002, v níž Evropský soud posuzoval porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy v důsledku využití indemnity člena britského parlamentu. Právní úprava indemnity platná ve Spojeném království, tradičně označovaná jako „Privilege of the freedom of speech“, je široká, neboť je pojata jako absolutní a vylučuje nejen poslancovu odpovědnost za projevy učiněné v parlamentu v rovině trestněprávní a správněprávní, ale i v rovině občanskoprávní, a to bez ohledu na to, zda byly učiněny vědomě jako nepravdivé. Po skutkové stránce šlo v případě A. v. Spojené království o to, že se žalobkyně dovolávala porušení svého práva na přístup k soudu v důsledku absolutní poslanecké imunity žalovaného, který ji a její rodinu v rámci své parlamentní řeči několikrát výslovně zmiňoval a vyjadřoval se o ní urážlivě a v hanlivých souvislostech. Obsah jeho projevu vyšel následně i tiskem. Žalobkyně jakož i její rodina byla poté na základě obsahu projevu žalovaného vystavena urážkám a vyhrožování ze strany veřejnosti, v jejichž důsledku byla nucena ke změně bydliště a přeřazení svých dětí do jiné školy. Evropský soud ve svém rozsudku výslovně konstatoval, že čím širší rozsah imunity je, tím přesvědčivější musí být její důvody, které takový

---

<sup>57</sup> Viz odst. 63 a 64 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Cordova v. Italy ze dne 30. 1. 2003.

rozsah ospravedlňují. Výslovně uvedl, že „ačkoli svoboda projevu je důležitá pro každého, je zejména důležitá pro volené zástupce lidu. Ti reprezentují voliče, věnují pozornost jejich potřebám a brání jejich zájmy. V demokracii jsou parlament či obdobné orgány základními místy politické debaty, a proto pro zásahy do svobody projevu tam vykonávané musí existovat velmi závažné důvody“.<sup>58</sup> Evropský soud berouc v potaz i skutečnost, že indemnita existuje i v jiných evropských státech, rozhodl, že v daném případě sledovala legitimní cíl ochrany projevu v parlamentu a zachování dělby moci a žádosti žalobkyně o přiznání porušení práva na přístup k soudu nevyhověl. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci A. v. Spojené království tak potvrdil legitimitu ochrany parlamentních projevů prostřednictvím indemnity.

Znění odstavců 1 a 2 článku 27 Ústavy nutně vyvolává otázku, zda jsou členové parlamentu chráněni i pro projevy učiněné ve druhé komoře parlamentu a jejich orgánech anebo zda se ochrana vztahuje jen na projevy učiněné v jejich domovské komoře a v orgánech této komory. Při hledání odpovědi není možné odhlédnout od toho, že jednací řády obou komor v rámci příslušných ustanovení upravujících disciplinární řízení vedené vůči svým členům výslovně zmiňují obě komory i jejich orgány, když uvádějí, že se disciplinární řízení zavede proti poslanci/senátorovi, který se svým projevem učiněným v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech (příčemž jednací řád Senátu dokonce pamatuje i na společnou schůzi obou komor nebo jejich orgánů) dopustí jednání, pro které by mohl být jinak trestně stíhán<sup>59</sup>. Šíří výkladu čl. 27 odst. 1 a 2 se zabývala i právní teorie, která při nedostatku jiných interpretačních vodítek taktéž dospěla k závěru, že je třeba přijmout výklad extenzivní a svůj závěr zdůvodnila takto: „Vzhledem k tomu, že komory tvoří Parlament jako celek, dá se usuzovat, že se imunita vztahuje na projevy poslanců (senátorů) v obou komorách a ve všech orgánech, ať je poslanec (senátor) jejich členem

---

<sup>58</sup> Viz odst. 79 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva A v. United Kingdom, ze dne 17. prosince 2002.

<sup>59</sup> Viz § 13 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění a § 14 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném znění.

či *nikoliv*<sup>60</sup>. S tímto názorem se dle mého soudu nelze než ztotožnit, a to i s odvoláním na skutečnost, že nejen že takový přístup více odpovídá jazykovému výkladu uvedených ustanovení, ale směřuje i k účelu, ke kterému je indemnita definována, a kterým je zejména zajištění svobodného projevu poslanců a senátorů.

V souladu s odst. 1 a 2 čl. 27 Ústavy jsou poslanci a senátoři chráněni pro všechna hlasování a pro všechny projevy, které učiní v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech, přičemž žádné výjimky z tohoto pravidla Ústava nezná. Srovnáme-li českou právní úpravu s příslušnými ústavními texty platnými v některých jiných evropských státech, zjistíme, že taková úprava je obvyklá, nicméně není jediná možná. Jiný přístup je volen kupříkladu ve Spolkové republice Německo, kde ústavodárce umožňuje stíhání takového poslance, který ve Spolkovém sněmu či v některém z jeho výborů pronesl urážlivou pomluvu.<sup>61</sup>

Po vymezení okolností, za jakých jsou hlasování a projevy poslanců a senátorů chráněny, zbývá objasnit, jak jsou tyto pojmy (hlasování a projev) vykládány. Zatímco pojem hlasování je zřejmý (jde o aktivní individuální vyjádření souhlasu, resp. nesouhlasu, s projednávanou otázkou určeným způsobem anebo zdržení se, tak např. hlasování pro určité usnesení komory či pro volbu funkcionáře), pojem projev pro svůj obecnější charakter vyžaduje bližší vymezení. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu Ústavy<sup>62</sup> se „*projevem rozumí nejen výroky, ale i gesta, písemná podání, návrhy a jiné projevy vůle*“, tedy i projevy neverbální povahy.

Co se týká ochrany poskytované písemností poslance, právní teorie se víceméně shodně přiklání k názoru, že za projevy ve smyslu ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy je třeba považovat i písemná vyjádření členů

---

<sup>60</sup> Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 220.

<sup>61</sup> Viz čl. 46 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo: „*Poslanec nemůže být nikdy soudně ani služebně stíhán, ani jinak volán k odpovědnosti mimo Spolkový sněm za své hlasování nebo výrok, který vysloví ve Spolkovém sněmu nebo některém z jeho výborů. To však neplatí o urážlivých pomluvách.*“

<sup>62</sup> Dostupné na [www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152\\_03.htm](http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm)



parlamentu, která souvisí, resp. jsou činěna při výkonu jejich mandátu<sup>63</sup>. Odborná literatura zde tedy považuje za směrodatné, zda je učinění písemného projevu výkonem mandátu, resp. zda s ním souvisí, čímž de facto otvírá širší pole pro následný výklad než s jakým je možné pracovat v případě ostatních projevů. Jak bylo popsáno výše, projev (jiný než-li písemný) je chráněn, byl-li učiněn při jednání komory nebo jejích orgánů a pravděpodobně též při výkonu mandátu anebo v souvislosti s ním („projevem učiněným v komoře“ se tedy „nerozumí projevy, které člen Parlamentu pronesl v rámci výkonu svého mandátu, ale jinde nebo jindy než při jednání komory nebo jejích orgánů“<sup>64</sup>). Je otázkou, zda výkladem vzniklá diskrepance mezi písemnými projevy a projevy ostatními je namístě. Výše uvedený extenzivní výklad pojmu projev (i na projev písemného charakteru) a navazující extenzivní výklad písemného projevu jako projevu činěného při výkonu mandátu, resp. v jeho souvislosti, však své odůvodnění má a to zejména s odkazem na skutečnost, že projevy písemného charakteru učiněné v rámci výkonu mandátu (typicky písemné interpelace, návrhy pozměňovacích návrhů, prohlášení apod.) vznikají právě mimo jednání komor a jejích orgánů, které je ze své podstaty prioritně ústní a zavedení odlišného (širšího) režimu od ostatních projevů, tak jak je popsáno výše, jim tedy ve svém důsledku poskytuje adekvátní ochranu.

Mnohem menší shoda však mezi právními vědci panuje v otázce výkladu pojmů „postihnout“ a „trestně stíhat“, které Ústava užívá v čl. 27 odst. 1 a 2 v souvislosti s rozsahem ochrany za hlasování a projevy učiněné v komorách Parlamentu nebo jejích orgánech. Pro hlasování v komorách Parlamentu nebo jejích orgánech není dle čl. 27 odst. 1 Ústavy možné člena parlamentu postihnout, za projevy tam učiněné jej není možné trestně stíhat (čl. 27 odst. 2 Ústavy).

---

<sup>63</sup> Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 151, Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 221, Bahýľová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 394.

<sup>64</sup> Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 221.

Co se týká pojmu postihnout, je třeba připustit, že je poměrně obecný a z tohoto důvodu jej právní věda jej chápe několika způsoby. Dle jednoho výkladu poskytuje v tomto případě indemnita ochranu pouze proti postihu veřejnoprávnímu, konkrétně proti trestněprávní stíhání a stíhání za správní delikty a přestupky, přičemž na postih na základě soukromoprávní žaloby se nevztahuje, neboť „rozhodnutí soudu v soukromoprávní věci nelze považovat za postih“, kterýžto „pojem je spojen jen s veřejnoprávními delikty“.<sup>65</sup> Dle výkladu jiného však výraz postihnout „znamená nejen zákaz trestního stíhání, ale jakoukoli sankci ze strany státních orgánů, tedy i občanskoprávní či správní...“, a dále „zákazem postihu...se nerozumí sankce, kterou by uplatnila politická strana, církve apod., které jsou odděleny od státu“<sup>66</sup>. Existuje však i výklad další, dle něž „tento zákaz (roz. zákaz postihnout) vylučuje i postih v rámci politické strany“<sup>67</sup>.

Svobodný výkon hlasovacího práva je podstatou výkonu práv spojených s výkonem volného mandátu člena parlamentu, jakožto člena zastupitelského sboru, v němž jsou rozhodnutí prioritně přijímána právě formou hlasování. Z tohoto důvodu je proto třeba výkonu hlasovacího práva přiznat nejvyšší možný stupeň ochrany tak, aby mohlo být činěno svobodně a beze strachu z případných negativních důsledků jakéhokoli charakteru. Jakékoli omezování ochrany, ať již pouze na sankce veřejnoprávní či jakékoli jiné sankce uvalené ze strany státních či jiných orgánů zabraňuje konečnému účelu, k němuž by indemnita ve vztahu k hlasování měla směřovat. Definitivní řešení této otázky může samozřejmě poskytnout jen judikatura, která však tuto otázku zatím neposuzovala.

Zatímco tedy pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech není možné poslance či senátora postihnout, ať je již význam tohoto pojmu jakýkoli, pro projevy platí režim odlišný, neboť za projevy učiněné tamtéž jej není možné trestně stíhat a podléhá jen disciplinární

---

<sup>65</sup> Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 219.

<sup>66</sup> Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 151. Obdobně viz též Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 40, jakož i Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 394.

<sup>67</sup> Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a k Listině. Plzeň: A. Čeněk, s. r. o., 2005, s. 177.

pravomoci komory, jejímž je členem. Obdobně jako v případě výkladu pojmu postihnout není v teoretické rovině zcela zřejmé, co se pojmem trestní stíhání rozumí, resp. zda je namíste tento pojem vykládat extenzivně či nikoli. Dle adekvátního výkladu by vyloučení trestního stíhání zahrnovalo právě a jen vyloučení stíhání pro trestný čin, přičemž postih za ostatní veřejnoprávní delikty by možný nebyl. Zastánci extenzivního výkladu<sup>68</sup> však dovozují, že při výkladu pojmu „trestní stíhání je třeba vycházet z obou vět čl. 27 odst. 2 Ústavy, tedy nejen z té, která stanoví, že poslanec či senátor není možné trestně stíhat, ale současně i z té, dle níž podléhají jen (tedy ne jiné) disciplinární pravomoci komory, jejímiž jsou členy. Zavádí-li Ústava pro projevy učiněné v komoře či jejích orgánech pouze možnost disciplinárního postihu, tacitně tím vylučuje postih za veřejnoprávní delikty. Zastánci širšího výkladu se také opírají o argument a maiori ad minus, z něhož vyvozují, že *„pokud nemá člen komory Parlamentu odpovědnost za trestný čin „spáchaný“ projevem, tím méně má odpovědnost za (méně závažný) správní delikt nebo přestupek“*.

Vyjasnění pojmu trestní stíhání je důležité i v tom smyslu, že v případě, kdy by byl zvolen výklad, dle něž se indemnita dle čl. 27 odst. 2 Ústavy vztahuje pouze na trestné činy, znamenalo by to, že by se na jednání člena parlamentu majícího charakter přestupku nevztahoval čl. 27 odst. 2 Ústavy, nýbrž by se na něj mohl vztahovat její čl. 27 odst. 3 upravující postih za přestupky. I v případě výkladu pojmu trestní stíhání užitého v první větě odstavce 2 článku 27 Ústavy je třeba postupovat ve stejném duchu jako při výkladu pojmu „postihnout“ užitého v odstavci 1 téhož ustanovení, což znamená s ohledem na účel, k němuž indemnita směřuje – a tím je nepochybně zaručení svobody a volnosti projevu člena parlamentu při jednání parlamentu - co nejšířeji. Zatímco čl. 27 odst. 2 je úpravou indemnity, která chrání hlasování a projevy člena parlamentu jakožto jeho činy úřední, čl. 27 odst. 3 Ústavy již směřuje k úpravě té oblasti imunity, která si klade za cíl ochraňovat jeho činy neúřední s výkonem mandátu

---

<sup>68</sup> Viz Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 219 či Kudrna, J. Parlamentní imunita – česká ústavní teorie a praxe. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: Aspi, 2008, s. 137.

nesouvisející a je rozvinutím čl. 27 odst. 4 Ústavy do oblasti přestupkového práva.

Co se týká otázky ochrany člena parlamentu před delikty soukromoprávní povahy lze konstatovat, že se k ní literatura nevyjadřuje – výslovně ji nevylučuje, ale ani nepřipouští. S ohledem na výše uvedené k otázce šíře výkladu pojmu trestní stíhání lze však dovodit, že není možné usuzovat, že by snad odpovědnost za trestný čin mohla být vykládána ještě šířeji než-li jen jako odpovědnost za delikty veřejnoprávní. Na druhou stranu však nelze odhlédnout od toho, že druhá věta čl. 27 odst. 2 Ústavy v souvislosti s odpovědností za učiněné projevy explicitně vylučuje jakoukoli jinou pravomoc než-li disciplinární pravomoc komory, jejímž je poslanec či senátor členem. Nedomnívám se však, že by bylo možné druhou větu čl. 27 odst. 2 vykládat odděleně od věty první, a tedy, že by byla obecně vyloučena pravomoc soudu, který by rozhodoval v soukromoprávním řízení. Na soukromoprávní delikty se tedy dle mého soudu čl. 27 odst. 2 Ústavy nevztahuje. De lege ferenda by však taková šíře opět s odkazem na účel indemnity byla žádoucí. Z pohledu komparativního práva je takový režim, jak mj. uvádí i J. Drgonec ve vztahu k právní úpravě platné ve Slovenské republice, která je v tomto směru obdobná, velmi vzácný.<sup>69</sup> Ve většině evropských zemích indemnita přináší ochranu před vznikem soukromoprávní odpovědnosti nejen pro hlasování, nýbrž i pro členem parlamentu učiněné projevy (samozřejmě za předpokladu, že splňují další kritéria, zejm. souvislost s jednáním parlamentu resp. výkonem mandátu). S ohledem na tento rys obsažený nejen v české právní úpravě však nutno zmínit, že tak dochází k minimalizaci vzniku možného porušení práva osob

---

<sup>69</sup> „Indemita v ústavním právu zpravidla slouží k ochraně poslance za hlasování a výroky bez ohledu na formu právní odpovědnosti. Omezení této ochrany tak, že poslanec nenese trestní odpovědnost, ale může nést občanskoprávní odpovědnost za výroky přednesené na půdě parlamentu při výkonu poslaneckého mandátu, představuje velmi vzácné řešení.“ J. Drgonec také uvádí, že „ve státech Evropské unie zakládá občanskoprávní odpovědnost za výroky, které poslanec přednesl v parlamentě pouze ústava SRN v čl. 46 odst. 1, lotyšská ústava v čl. 22 odst. 2 a litevská ústava v čl. 62 odst. 3“. Překvapivě však v tomto jím označeném taxativním výčtu neuvádí úpravu platnou v České republice. In Drgonec, J. Indemnita poslanců Národnej Rady SR: Pokusy o zmenu ústavy a absentující kritéria pro uplatnění platnej úpravy. Justičná revue, roč. 2008, č. 8-9, s. 1214.

na přístup k soudu v důsledku využití parlamentní indemnity, a tedy i k minimalizaci rizika plynoucího z případných žalob vznesených před Evropským soudem.

Co se týká časového aspektu, je možné indemnitu, tak jak ji upravuje Ústava považovat v tomto ohledu za absolutní, neboť počíná běžet okamžikem vzniku mandátu a trvá neomezeně (tedy nezaniká skončením mandátu člena parlamentu), respektive je vázána na trvání mandátu v tom smyslu, že sice přestává působit v okamžiku, kdy funkce člena parlamentu zanikne, nadále však trvá pro ta vyjádření a hlasování, která člen parlamentu (resp. již bývalý člen parlamentu) učinil po dobu výkonu své funkce. Není v moci jednotlivého poslance či senátora působení neodpovědnosti vyloučit tím, že by se jí vzdal. Jak již bylo opakovaně uvedeno výše, imunita není osobním právem člena parlamentu, a je proto nemožné, aby s ní jakkoli disponoval. Imunita je určena k ochraně parlamentu jako celku, a proto jediný, kdo by mohl být oprávněn s imunitou disponovat, je parlament sám. Česká právní úprava disponování s indemnitou neupravuje ani ve vztahu k jednotlivému členovi ani ve vztahu ke komoře, jejímž je členem - neumožňuje tedy, aby se člen parlamentu indemnity svým rozhodnutím vzdal ani to, aby jej této ochrany zbavila na základě svého rozhodnutí příslušná komora. Z pohledu srovnávacího práva je možné konstatovat, že takový přístup je typický i pro většinu z porovnávaných evropských právních úprav, nicméně někteří evropští ústavodárci poskytují parlamentu větší rozhodovací prostor, o čemž svědčí například úprava finská, která parlamentu umožňuje disponovat s indemnitou svého člena na základě kvalifikované většiny<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Viz § 30 al. 2 věta první ústavy Republiky Finsko: „*Pro názory v Parlamentu vyjádřené nebo pro své chování při projednávání parlamentních záležitostí, nemůže být poslanec obžalován nebo zbaven svobody, pokud to Parlament nepovolí rozhodnutím, s nímž souhlasilo nejméně pět šestin odevzdaných hlasů*“.

### 2.1.1. Disciplinární řízení

Jak plyne z výše uvedeného, za projevy učiněné v komorách parlamentu a jejich orgánech podléhají členové parlamentu pravděpodobně jen disciplinární pravomoci své komory (postih v rovině soukromého práva však patrně vyloučen není).

Průběh disciplinárního řízení upravují jednací řády obou komor – pro disciplinární řízení vedené proti poslancům tak činí jednací řád Poslanecké sněmovny v § 13 - § 18 a pro řízení vedené proti senátorům jednací řád Senátu v § 14 - § 19. Oba jednací řády upravují průběh disciplinárního řízení obdobně, jednací řád Senátu je však přesnější, neboť pamatuje nejen na projevy, které senátor učinil v komoře nebo jejích orgánech, ale výslovně pamatuje i na společnou schůzi komor nebo jejích orgánů, a dále pak upravuje postup, kterým se postupuje proti senátorovi, který se dobrovolně nepodrobí sankci uložené v rámci disciplinárního řízení (konkrétně nezaplatí uloženou pokutu<sup>71</sup>).

Vedením disciplinárního řízení pro projevy učiněné na schůzích komory nebo jejích orgánů je pověřen mandátový a imunitní výbor příslušné komory, který řízení zahajuje na návrh předsedy této komory nebo z vlastního podnětu (dopustil-li se člen parlamentu svým projevem jednání, pro které by mohl být jinak trestně stíhán) či na návrh uraženého (urazil-li člen parlamentu svým projevem senátora, poslance, jinou osobu, která má oprávnění zúčastnit se schůze „domovské“ komory člena parlamentu nebo jejího orgánu ze zákona nebo soudce Ústavního soudu). Nicméně, vedením disciplinárního řízení může být na základě rozhodnutí organizačního výboru pověřen i výbor jiný, a to v případě, že dojde k podání námítky podjatosti.

Výbor vedoucí disciplinární řízení provede nutná šetření a tomu, proti němuž se toto řízení vede, poskytne možnost, aby se vyjádřil a obhajoval. Poslanci i senátoři mají možnost nechat se v řízení zastoupit, a to buď jiným členem téže komory anebo advokátem. Vzhledem k tomu, že je nevhodné, aby se disciplinárně stíhaný či poškozený podíleli na rozhodování, obsahují oba jednací řády ustanovení, v němž z jednání výboru, který disciplinární vede, vylučují ty z jeho členů, jichž se disciplinární

---

<sup>71</sup> Viz § 19 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

řízení týká. Pro uložení disciplinárního opatření zakotvují oba jednací řády shodně objektivní lhůtu 1 rok, když stanoví, že disciplinární opatření je možné uložit do jednoho roku ode dne, kdy k disciplinárnímu provinění došlo.

Po provedeném šetření může výbor rozhodnout buď o zastavení řízení anebo o uložení disciplinárního opatření. Jednací řády obou komor zakotvují disciplinární opatření shodně a považují za ně omluvu za nevhodný výrok ve stanovené lhůtě a stanoveným způsobem anebo pokutu až do výše jednoho měsíčního platu. Pokud výbor rozhodne o uložení povinnosti omluvy, stanoví ve výroku svého rozhodnutí lhůtu a způsob omluvy. Zde bych chtěla poukázat na drobnou diskrepanci v ustanoveních jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který v § 15 odst. 3 v souvislosti s uložení povinnosti omluvit se za nevhodný výrok výslovně zakotvuje, že ve výroku rozhodnutí, kterým se tato omluva ukládá, se stanoví nejen způsob omluvy, ale i lhůta v níž má být učiněna. Ve vztahu k povinnosti zaplatit pokutu však žádné obdobné ustanovení neupravuje a patrně se spoléhá na poctivost „potrestaných“ poslanců. Jednací řád Senátu oproti tomu nepřímě předvídá, že i v případě rozhodnutí o uložení pokuty bude stanovena lhůta, v níž má být zaplacená, a také upravuje situaci, kdy tak senátor dobrovolně neučiní. Nebyla-li totiž uložena pokuta ve stanovené lhůtě dobrovolně zaplacená, srazí ji Kancelář Senátu ze senátorova platu. Výkon rozhodnutí přitom nařizuje ten výbor, který disciplinární řízení, v němž bylo o uložení pokuty rozhodnuto, vedl. V případě, kdy by rozhodnutí, kterým byla pokuta uložena, neobsahovalo lhůtu k jejímu zaplacení, stanoví ji výbor dodatečně. I za této úpravy však samozřejmě může nastat situace, kdy lhůta k zaplacení pokuty nebude v rozhodnutí o jejím uložení stanovena a výbor dodatečně neučiní následný krok, jímž by ji stanovil.

Disciplinární řízení je dle obou jednacích řádů zakotveno jako dvojinstanční, neboť tyto upravují možnost toho, proti němuž se disciplinární řízení vede, odvolat se proti rozhodnutí mandátového a imunitního výboru ke komoře<sup>72</sup>. Její rozhodnutí, kterým disciplinární opatření potvrdí, změní

---

<sup>72</sup> Pro ilustraci je možné uvést odvolání poslance Davida Ratha proti rozhodnutí mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny o uložení disciplinárního opatření (viz usnesení tohoto výboru č. 34 ze dne 3. února 2011), kterým mu byla uložena povinnost omluvy a pokuta ve výši

anebo zruší a řízení zastaví, je konečné. Komora může také rozhodnout o tom, že rozhodnutí ruší a věc vrací k dalšímu řízení.

Vedle výše zmíněného disciplinárního řízení mají obě komory k dispozici také další vnitřní seberegulační mechanismy spočívající v ukládání pořádkových opatření<sup>73</sup>. Chová-li se člen parlamentu nepřístojně, je předsedající oprávněn uložit mu pořádkové opatření, kterým je napomenutí, a za opakované nepřístojné chování jej vykázat z jednacího sálu nejdéle však do konce jednacího dne, v němž k vykázání došlo. I v případě uložení pořádkového opatření je zavedena určitá dvojinstančnost řízení, neboť je dotčenému dána možnost, aby se proti rozhodnutí předsedajícího odvolal ke komoře, která následně rozhodnutí předsedajícího potvrdí či zruší.

## **2.2. Nestíhatelnost**

Nestíhatelnost, jakožto tzv. procesněprávní složku imunity poslanců a senátorů Parlamentu České republiky, označovanou v literatuře též jako imunita procesní či imunita v užším slova smyslu, upravuje Ústava v článku 27 odstavcích 3 až 5, které znějí následovně:

Čl. 27 odst. 3: : Za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak.

---

10 000 Kč za výrok, jímž označil ministra financí Miroslava Kalouska za opilého (*"Já myslím, jak na vás koukám, pane ministře, tak pravděpodobně nejste úplně ve střízlivém stavu"*). Poslanec Rath toto rozhodnutí mandátového a imunitního výboru rozporoval (*"Výsledek dnešního jednání mandátového a imunitního výboru považuji za facku svobodě slova, neboť za můj pravdivý výrok byla udělena pokuta, a to rozhodnutím většiny vládních poslanců v tomto výboru. O pravdě se tedy hlasuje politicky a trestají se lidé, kteří říkají nepříjemnou a nepohodlnou pravdu...jako zkušený lékař si na svém hodnocení stavu ministra Kalouska trvám..."*) a odvolal se proti němu ke komoře, která disciplinární opatření uložené mandátovým a imunitním výborem potvrdila (usnesení Poslanecké sněmovny č. 430 ze 14. schůze ze dne 25. března 2011).

<sup>73</sup> Viz § 19 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 53 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.



Čl. 27 odst. 4: Poslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem. Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.

Čl. 27 odst. 5: Poslance nebo senátora lze zadržet, jen byl-li dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté. Příslušný orgán je povinen zadržení ihned oznámit předsedovi komory, jejímž je zadržený členem; nedá-li předseda komory do 24 hodin od zadržení souhlas k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen ho propustit. Na své první následující schůzi komora rozhodne o přípustnosti stíhání s konečnou platností.

Jak plyne z uvedených ustanovení Ústavy, jsou parlamentní procesní imunitou nadáni pouze poslanci a senátoři, a to ve stejném rozsahu. Jiné osoby podílející se na parlamentní činnosti tedy nestíhatelností nadány nejsou.

V porovnání s právními úpravami platnými v některých jiných evropských státech je taková koncepce procesní imunity obvyklá, nicméně jiná vyloučena není, což dosvědčuje příklad Spolkové republiky Německo, kde jsou dle znění Základního zákona nestíhatelností nadáni pouze členové Bundestagu a nikoli i členové Bundesratu<sup>74</sup>.

Ochrana pouze členů parlamentu vychází z podstaty existence procesní imunity, kterou je, jak bylo naznačeno výše, zejména zajištění řádného chodu parlamentu ve smyslu nerušené možnosti sboru volených zastupitelů řádně vykonávat svůj mandát. Nestíhatelnost na rozdíl od neodpovědnosti nesměřuje k ochraně parlamentních rozprav, ale zajišťuje poslancům, jakož i senátorům, možnost účastnit se plně parlamentní práce a omezení této možnosti podmiňuje nutností souhlasu parlamentu samého – již skutečnost, že o zbavení imunity hlasuje parlament jako celek je důkazem tvrzení, že nestíhatelnost (stejně jako indemnita) je určena opravdu jen parlamentu jako celku.

---

<sup>74</sup> Viz čl. 46 až 53 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Tato skutečnost je v literatuře vysvětlována tak, že členové Spolkové rady jsou do této funkce jmenováni jednotlivými zemskými vládami, jež pak zastupují. Spolková rada je tak tvořena zástupci exekutivy a není proto chápána jako součást moci zákonodárné v čisté podobě.

Co se týká rozsahu procesní imunity, tak porovnáme-li právní úpravy platné v některých evropských státech, dojdeme k závěru, že na rozdíl od právních úprav indemnity, které jsou více či méně obdobné, liší se úprava procesní imunity často značně.<sup>75</sup> Rozlišuje se nejen mezi správněprávními a trestněprávními delikty (přestupkovou a trestněprávní imunitou), kdy se procesní imunita může vztahovat jen na trestněprávní delikty, což je častější<sup>76</sup> anebo na oba typy deliktů<sup>77</sup>, ale i mezi stupněm závažnosti jednotlivých deliktů. Ve Švédsku se například nestíhatelnost vztahuje jen na řízení o těch deliktech, za jejichž spáchání hrozí trest odnětí svobody, jehož dolní hranice je nejméně 2 roky<sup>78</sup>.

Kromě toho, že právní úpravy platné v některých evropských státech rozlišují mezi charakterem skutku, na který se nestíhatelnost vztahuje, mohou diferencovat i mezi jednotlivými úkony orgánů činných v trestním řízení (resp. i jiných příslušných orgánů). Zatímco v České republice přestupková imunita pokrývá všechny úkony přestupkového řízení

---

<sup>75</sup> Zatímco na jedné straně není procesní imunita upravena vůbec (Nizozemsko) či v pouze omezeném rozsahu (Spojené království - je zakotvena, uplatňuje se však jen v občanskoprávní rovině, kdy brání zatčení v občanskoprávní věci a nebrání tedy trestnímu stíhání; viz Committee for Privileges. Parliamentary Privilege - First Report. House of Lords. Parliament of the United Kingdom, 1999-2000 [online], dostupné na: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>) jinde poskytuje členům parlamentu specifické právní postavení hned ve dvou směrech, když nejenže zakotvuje nestíhatelnost, ale ještě je vyjímá z obecné soudní jurisdikce (tak ve Španělsku jsou členové parlamentu vyňati z obecné soudní jurisdikce a postaveni pod jurisdikci zvláštního soudu, neboť pro trestní řízení proti poslancům a senátorům je příslušná trestní komora Nejvyššího soudu; viz čl. 71 odst. 3 ústavy Království Španělsko).

<sup>76</sup> Např. viz kap. 8 čl. 4 ústavy Království Švédska: „*Nikdo nesmí vznést žalobu proti tomu, kdo vykonával nebo vykonává mandát člena Riksdagu, ani jej zbavit svobody nebo jeho svobodu omezit při cestování zemí, a to z důvodů prohlášení nebo jednání učiněných při výkonu mandátu, pokud Riksdag nedal souhlas rozhodnutím, se kterým souhlasilo více než pět šestin přítomných a hlasujících. Je-li v jiném případě člen Riksdagu podezřelý ze spáchání trestného činu, jsou příslušná ustanovení, týkající se zadržení, vazby nebo věznění, použitelná jen v případě, dozná-li se člen Riksdagu k činu nebo byl-li při spáchání trestného činu dopaden anebo činil-li spodní hranice trestu za spáchaný trestný čin nejméně dva roky odnětí svobody.*“

<sup>77</sup> Např. viz čl. 78 odst. 3 ústavy Slovenské republiky.

<sup>78</sup> Viz kap. 8 čl. 4 ústavy Království Švédska. Dále lze uvést právní úpravu finskou, dle níž činí tato hranice šest měsíců (čl. 30 ústavy Republiky Finska).

a trestněprávní imunita trestního stíhání, ve Finsku se imunita vztahuje jen na zatčení poslance a jeho vzetí do vazby<sup>79</sup>, v Belgii zahrnuje vedle zatčení ještě předvolání k soudu<sup>80</sup> a v Itálii osobní a domovní prohlídku či jakoukoli kontrolu jeho slovní či písemné komunikace a zatčení, jiné zbavení svobody nebo držení ve vazbě<sup>81</sup>.

### 2.2.1. Přestupková imunita

V českém právním řádu je širší ochrany člena parlamentu prostřednictvím institutu procesní imunity poměrně široká, neboť se vztahuje nejen na trestní stíhání (kdy lze hovořit o „trestněprávní imunitě“), ale též na řízení dle správního práva, přičemž z možných správních deliktů Ústava v čl. 27 odst. 3 výslovně zmiňuje pouze přestupky.

Bylo proto třeba vyřešit nejasnost, zda čl. 27 odst. 3 Ústavy skutečně vztahuje imunitu jen na přestupky, jak plyne z jeho výslovného ustanovení anebo zda má pojem přestupek použitý v textu zahrnovat i jiné správní delikty.

V českém právním řádu se v oblasti správního práva rozlišuje několik druhů správních deliktů, nejobecněji přestupky a jiné správní delikty. Zatímco přestupek je výslovně vymezen v zákoně o přestupcích<sup>82</sup> jako „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“, jiný správní delikt takto explicitně definován není. Privilegovanou formou je upraveno i projednávání přestupků, neboť primární je zde úprava přestupkového řízení provedená přestupkovým zákonem, což je podstatný rozdíl oproti úpravě projednávání jiných správních deliktů, kde se postupuje podle správního řádu, tedy zákona, který je koncipován univerzálněji a neobsahuje proto některé instituty typické pro řízení trestního charakteru.

---

<sup>79</sup> Viz čl. 30 Ústavy Republiky Finsko.

<sup>80</sup> Viz čl. 59 Ústavy Království Belgie.

<sup>81</sup> Viz čl. 68 Ústavy Italské republiky.

<sup>82</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění.

Na rozdíl od jiných správních deliktů, kde může být pachatelem jak osoba právnická tak fyzická, přestupku se může dopustit pouze osoba fyzická. Jak tedy plyne z výše uvedeného, české právo mezi druhy správních deliktů zřetelně rozlišuje, a to nejen po formální, ale i po obsahové stránce.

Jasnou odpověď na otázku výkladu pojmu přestupku v čl. 27 odst. 3 Ústavy dal ve svém rozhodnutí z 30. ledna 2006 Nejvyšší správní soud<sup>83</sup> projednávaje kasační stížnost, v níž se stěžovatel B.Sc. J. K., toho času poslanec Poslanecké sněmovny, domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba podaná proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu, kterým J. K. uložil pokutu za to, že se svým jednáním spočívajícím v neoprávněné skartaci originálů utajovaných písemností dopustil správního deliktu (resp. jiného správního deliktu, jak ve svém rozhodnutí potvrdil kasační soud) dle příslušného ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností. J. K. v kasační stížnosti mj. namítal, že Národní bezpečnostní úřad nebyl oprávněn správní delikt projednat, a že jeho rozhodnutím tak došlo k porušení ustanovení čl. 27 odst. 3 Ústavy, přičemž dle J. K. se ustanovení čl. 27 odst. 3 Ústavy vztahuje nejen na přestupky, jak je zde výslovně uvedeno, nýbrž „na jakékoli stíhatelné činy, kterých se poslanec dopustí, rovněž tedy i na jiné správní delikty“.

Takové tvrzení stěžovatele však soud neakceptoval a konstatoval následující: „Zákon, dle kterého bylo v řízení postupováno<sup>84</sup>, nekvalifikuje stěžovatelem vytýkané porušení zákona jako přestupek, nelze proto protiprávní jednání stěžovatele posoudit jako přestupek s možnými dopady ve smyslu čl. 27 odst. 3 Ústavy, ale ani akceptovat stěžovatelem uplatněný extenzivní výklad daného ustanovení, když se domnívá, že je nutno jej vtáhnout na jakékoli trestní stíhání, tedy i na správní delikt. Takový postup by byl možný za situace, pokud by zákonodárce užil legislativní zkratky pro veškeré správní delikty, resp. trestné činy. Za situace, kdy však termín přestupek a jiný správní delikt na jiném místě Ústava výslovně rozlišuje,

---

<sup>83</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2006, sp. zn. 5 As 4/2005-92.

<sup>84</sup> Roz. správní řízení vedené Národním bezpečnostním úřadem, v němž byla J. K. uložena pokuta za jiný správní delikt, jehož se dopustil dle příslušného ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (pozn. autorky).

*taková úvaha nemůže obstát (viz čl. 65 odst. 1: „ prezidenta republiky nelze zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt“). Vylučuje-li čl. 27 odst. 3 Ústavy k disciplinárnímu řízení poslance nebo senátora přestupky a nečiní tak výslovně i pro případy jiných správních deliktů, nelze toto ustanovení vykládat extenzivně tak, že se vztahuje na jakékoli delikty.“*

Totožného názoru, co do výkladu pojmu přestupek užitého v čl. 27 odst. 3 Ústavy je i právní věda.<sup>85</sup>

## **2.2.2. Projednávání přestupku**

Pro projednávání přestupků poslanců a senátorů je stanoven zvláštní režim, neboť ti v souladu se zněním čl. 27 odst. 3 Ústavy podléhají disciplinární pravomoci komory, jejímiž jsou členy, ledaže by zákon stanovil jinak. Ústava tak ponechává zákonu možnost tento režim privilegovaného posuzování přestupků členů zákonodárského sboru příslušnou komorou změnit (neboť, jak uvádí důvodová zpráva k Ústavě, *„jsou i přestupky, které poslanec může spáchat a jejichž projednání je zcela na místě – například porušení stavebního řádu, daňových předpisů“*), což se také do určité míry stalo. Zákonodárce tohoto ústavního zmocnění využil, když zákonem č. 78/2002 Sb.<sup>86</sup> vtělil do zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ustanovení o dvojím režimu projednávání přestupků členů parlamentu. Novelizován byl celý § 9 zákona o přestupcích, přičemž stěžejní je zejména nové ustanovení § 9 odst. 3 zákona, které zní: *„Podle tohoto zákona se projednávají přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři, pokud nepožádají orgán*

---

<sup>85</sup> Viz Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 152, Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a k Listině. Plzeň: A. Čeněk, s. r. o., 2005, s. 177, Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 223, Bahýl'ová L., Filip. J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 397.

<sup>86</sup> Návrh tohoto zákona byl senátní (v Senátu projednáván jako tisk 296 a 128, v Poslanecké sněmovně jako tisk 896).

*příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle zvláštních předpisů<sup>87</sup>“.*

Za stávající právní úpravy<sup>88</sup> má poslanec či senátor, který je podezřelý ze spáchání přestupku, na výběr, zda výslovně požádá o jeho projednání v disciplinárním řízení komory, jejímž je členem, anebo zda se rozhodne podrobit se režimu přestupkového zákona a pravomoci toho orgánu, který by rozhodoval v případě, že by přestupkovou imunitou nadán nebyl.

Projednání přestupku poslance, resp. senátora v disciplinárním řízení upravuje jednací řád Poslanecké sněmovny, resp. jednací řád Senátu, a to obdobným způsobem jako řízení, které se proti nim vede v případě, že se svým projevem učiněným v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech, dopustili jednání, pro které by mohli být trestně stíháni (viz výše). Disciplinární řízení<sup>89</sup> i v tomto případě vede mandátový

---

<sup>87</sup> Těmito zvláštními předpisy jsou míněny zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném znění.

<sup>88</sup> Podle původní právní úpravy (viz § 15 a násl. zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny uveřejněného ve Sbírce zákonů ze dne 5. 6. 1995, částka 20 a § 14 a násl. zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu uveřejněného ve Sbírce zákonů ze dne 8. června 1999, částka 39, vedl disciplinární řízení (resp. dle textace užitě v jednacím řádu Poslanecké sněmovny *řízení za disciplinární provinění* spočívající ve spáchání přestupku poslancem/ v jednacím řádu Senátu *řízení za přestupek*) mandátový a imunitní výbor příslušné komory, přičemž jej zahajoval na návrh předsedy příslušné komory nebo z vlastního podnětu. Výbor provedl nutná šetření, přičemž člen parlamentu, proti kterému se disciplinární řízení vedlo, měl možnost vyjádřit se a obhájit - nemusel tak činit sám, nýbrž měl možnost nechat se zastupovat advokátem nebo jiným poslancem, resp. senátorem. Poté, co výbor věc prošetřil, mohl rozhodnout o uložení napomenutí nebo pokuty až do výše, kterou za přestupek stanovil zákon o přestupcích či jiný právní předpis, který daný přestupek upravoval anebo mohl řízení zastavit. Disciplinární opatření bylo lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy k disciplinárnímu provinění došlo. Člen parlamentu měl k dispozici i opravný prostředek, neboť se mohl odvolat ke komoře, jejímž byl členem, a to do patnácti dnů od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí výboru. Ta pak mohla rozhodnout, že disciplinární opatření uložené výborem potvrzuje, mění nebo zrušuje a řízení zastavuje, nebo zrušuje a věc vrací k dalšímu řízení (tzn. k opětovnému projednání ve výboru).

<sup>89</sup> Původní právní úprava provedená jednacími řády byla dvojznačná v tom smyslu, že zatímco jednací řád Poslanecké sněmovny používal textaci „*řízení za disciplinární provinění*“, přičemž pod disciplinární provinění zahrnoval i přestupky, jednací řád Senátu přestupky pod disciplinární provinění nezahrnoval a uváděl je zvlášť. Textace použitá v jednacím řádu Senátu byla dle mého soudu správnější, neboť se domnívám, že přestupku, který je zaviněným deliktním jednáním

a imunitní výbor příslušné komory (ledaže by byla podána námitka podjatosti a organizační výbor by rozhodl o pověření jiného výboru). Řízení je zahájováno na základě postoupení věci příslušným orgánem<sup>90</sup>. Pokud se jedná o přestupek, který lze projednat jen na návrh (např. přestupek ublížení na zdraví jinému z nedbalosti spáchaný mezi blízkými osobami se projedná jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka)<sup>91</sup>, musí výbor zjistit, zda byl návrh podán oprávněnou osobou a zda byly dodrženy i další podmínky, které zákon o přestupcích stanoví. Až na základě těchto skutečností může výbor zahájit disciplinární řízení. Výbor provede nutná šetření a poslanci/senátorovi, proti němuž se disciplinární řízení vede, poskytne možnost, aby se vyjádřil a obhájil.

---

vymezeným předpisem správního práva, se může dopustit i jiná fyzická osoba než člen parlamentu, přičemž člen parlamentu není vyňat z režimu odpovědnosti za jeho spáchaní (což je rozdíl oproti jinému deliktnímu jednání zahrnutému jednacímí řády pod *disciplinární provinění*, které spočívá v tom, že se člen parlamentu svým projevem učiněným v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech dopustí jednání, pro které by mohl být jinak trestně stíhán). Skutečnost, že se přestupek projednává v disciplinárním řízení proto, že se jej dopustil člen parlamentu, nemá dle mého soudu za následek ztrátu charakteru přestupku jako takového a není jej proto možné subsumovat pod disciplinární provinění, jichž se může dopustit právě a jen člen parlamentu.

<sup>90</sup> Dle § 71 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, správní orgán postupuje věc orgánu příslušnému podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovna, resp. zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, k projednání přestupku poslance nebo senátora v disciplinárním řízení (tj. příslušnému mandátovému a imunitnímu výboru), pokud tato osoba o takové řízení požádala. Před vlastním postoupením věci příslušnému výboru může být správní orgán oprávněn k provedení určitých kroků – tak kupříkladu situaci, kdy je orgánem oprávněným k projednání dopravního přestupku příslušník Policie ČR, upravuje závazný pokyn policejního prezidenta č. 160/2009 ze dne 4. 12. 2009 v čl. 27 a 46 následovně: *„Dopravní přestupek, kterého se dopustil poslanec nebo senátor, projedná policista v blokovém řízení, pokud uvedené osoby nepožádají o projednání dopravního přestupku v disciplinárním řízení podle právních předpisů...V případě, že poslanec nebo senátor požádá o projednání dopravního přestupku v disciplinárním řízení, musí spisová dokumentace, týkající se dopravního přestupku, obsahovat výslovné prohlášení poslance nebo senátora o tom, že žádá, aby byl jeho dopravní přestupek projednán v disciplinárním řízení před mandátovým a imunitním výborem příslušné komory Parlamentu....U dopravní nehody, kterou zaviní poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, se v případě, že ... požádá o projednání dopravního přestupku v disciplinárním řízení... provedou prvotní a neodkladná opatření, v případě potřeby i výslech.“*

<sup>91</sup> § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Poslanec, resp. senátor má právo být v řízení zastoupen jiným poslancem, resp. senátorem či advokátem. Z jednání výboru jsou přitom vyloučeni ti jeho členové, jichž se disciplinární řízení týká. Za přestupek může (a tedy nemusí) mandátový a imunitní výbor uložit sankci, kterou stanoví zvláštní právní předpis. Tím je zákon o přestupcích anebo jiný právní předpis, který konkrétní přestupek zakotvuje a stanoví sankci za jeho spáchání.

Co se týká možných opravných prostředků proti rozhodnutí výboru, je nutné vyloučit ochranu správního soudnictví v případě, že se člen parlamentu rozhodne pro projednání přestupku v rámci disciplinárního řízení<sup>92</sup>. V tomto případě totiž o přestupku nerozhoduje správní orgán, nýbrž orgán parlamentu, a proto by poskytnutí ochrany ve správním soudnictví postrádalo legislativní oporu. Jediným možným opravným prostředkem zůstává možnost odvolat se ke komoře, přičemž je zde stanovena procesněprávní lhůta 15 dnů od doručení písemného rozhodnutí<sup>93</sup>. Dle mého soudu je uvedená patnáctidenní lhůta lhůtou prekluzivní, neboť odvolací lhůty takový charakter v procesních právních předpisech zásadně mají a neshledávám zde žádný důvod, proč by mělo být postupováno jinak. Komora o odvolání rozhodne tak, že disciplinární opatření, které členovi parlamentu uložil ve svém rozhodnutí výbor, potvrdí, změní, zruší a řízení zastaví anebo zruší a věc vrátí k dalšímu řízení.

Tato relativně nová právní úprava, která zavedla pro poslance a senátory možnost volby rozhodovacího orgánu a druhu řízení pro projednání přestupku, se, jak ukazuje praxe<sup>94</sup> osvědčila. Členové komory volí často přestupkové řízení, které bude pravděpodobně méně medializováno a agenda mandátových a imunitních výborů obou komor se tak v tomto směru ztenčila. Otázkou však zůstává, zda-li tato právní úprava

---

<sup>92</sup> Viz též Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 223 či Bahýl'ová L., Filip. J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 367.

<sup>93</sup> Textace příslušného ustanovení jednacího řádu Senátu je opět preciznější, neboť ten v § 17 odst. 1 hovoří o „písemném vyhotovení rozhodnutí“.

<sup>94</sup> Viz například tvrzení předsedy mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny JUDr. Jeronýma Tejce pronesené dne 7. prosince 2010 v podrobné rozpravě ve druhém čtení návrhu zákona rozeslaného poslancům jako tisk č. 11 (dostupné online na: <http://www.psp.cz/knih/2010ps/stenprot/009schuz/s009015.htm#r4>).



namísto toho, aby poslaneckou imunitu jen zúžila, nepřinesla poslancům a senátorům spíše nové privilegium spočívající v možnosti volby. Snahou navrhovatelů, jak uvádějí v obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona přijatého pod č. 78/2002 Sb. (senátní tisk č. 296/0, druhé funkční období Senátu) bylo „*aby poslanci a senátoři odpovídali za své přestupky stejně jako kterýkoli občan*“. Uváděli, že „*není v současné době možné jednání poslance a senátora, které má znaky přestupku, jako přestupek projednat, a to ani tehdy, když si to poslanec nebo senátor sám přeje...ve většině případů není žádný vážný důvod, proč by se v zájmu nerušeného plnění funkcí Parlamentu měly být přestupky projednávány v jiném režimu, než je tomu u ostatních občanů*“. Již v uvedené citaci důvodové zprávy je ono nové zvýhodnění naznačeno, když se hovoří o vůli člena parlamentu nechat projednat přestupek v přestupkovém řízení. Je to tedy člen parlamentu, kdo podle této právní úpravy rozhoduje o tom, jak bude postupováno a je tedy čistě na něm, zda zvolí řízení přestupkové či disciplinární, přičemž disciplinární řízení může zvolit i v té situaci, kdy, slovy důvodové zprávy „*není žádný vážný důvod, proč by se v zájmu nerušeného plnění funkcí Parlamentu měly být přestupky projednávány v jiném režimu, než je tomu u ostatních občanů*“. Novela tedy nezabránila situacím, kdy bude možné eufemisticky řečeno, přestupkovou imunitu nadužívat. Na druhou stranu existuje i argument hovořící ve prospěch konání disciplinárního řízení. Vede-li se totiž ve věci přestupku disciplinární řízení je jeho konání časově přizpůsobeno jednání komory tak, aby se její členové mohli takového jednání řádně zúčastnit, tj. nepovede se jednání výboru i komory souběžně. To však není možné zaručit u řízení přestupkového vedeného dle přestupkového zákona. Tedy, konání přestupkového řízení dle přestupkového zákona může ve svém důsledku vést i k takové situaci, kdy se člen parlamentu nebude moci jednání komory zúčastnit, což je dopad patrně navrhovateli novely nezamýšlený. Domnívám se proto, že pro ten případ, kdy si poslanec či senátor zvolí pro projednání přestupku přestupkové řízení, chybí jasné zákonné záruky, které by vzniku takových situací zabránily<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Určitou záruku plynoucí pro člena parlamentu obviněného z přestupku představuje § 74 zákona o přestupcích, který vylučuje projednání věci v nepřítomnosti obviněného z přestupku v případě, že se odmítne dostavit nebo se nedostaví s náležitou omluvou nebo z náležitého důvodu,

### 2.2.3. Trestněprávní imunita

Vedle imunity přestupkové je v českém právním řádu zakotvena i imunita, díky níž není možné poslance či senátora trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem (viz čl. 27 odst. 4 Ústavy)<sup>96</sup>. Jedná se tedy na rozdíl od indemnity o imunitu, které je možné člena parlamentu zbavit, a to na základě rozhodnutí komory, jejímž je členem, o žádosti o zbavení imunity podané k tomu příslušným orgánem činným v trestním řízení. Trestní stíhání člena parlamentu je proto možné pouze tehdy, dá-li k němu příslušná komora souhlas. V případě, že jej odepře, je trestní stíhání navždy vyloučeno – nikoli tedy jen po dobu trvání mandátu. Zatímco v jiných evropských státech je obvyklá úprava, která omezuje dobu trvání trestněprávní imunity pouze na dobu výkonu funkce<sup>97</sup> a je imunitou čistě procesněprávní a co do doby trvání dočasnou, zavádí česká právní úprava imunitu sice procesněprávní, nicméně s důsledky, které mohou být v případě, že souhlas s trestním stíháním není k tomu příslušnou komorou dán, hmotněprávní<sup>98</sup>.

Takto široké pojetí trestněprávní imunity zavádí pro členy parlamentu takřka již osobní privilegium a bylo proto kritizováno na vnitrostátní i mezinárodní úrovni. Tak V. Pavlíček a J. Hřebejk ve své publikaci<sup>99</sup> vyslovují názor, že „*Takové ustanovení, které v právním státě lze jen stěží*

---

přičemž účast na jednání komory parlamentu by byla s největší pravděpodobností za takovou náležitou omluvu resp. důležitý důvod, považována.

<sup>96</sup> Jak Ústava, tak oba jednací řády používají důsledně pojmu trestní stíhání, z čehož lze dovodit, že na fázi trestního řízení trestnímu stíhání předcházející (přípravné řízení) se trestněprávní imunita dle čl. 27 odst. 4 Ústavy nevztahuje.

<sup>97</sup> Pavlíček, V., Hřebejk, J. dokonce uvádějí, že toto „*ustanovení* (roz. ustanovení čl. 27 odst. 4 Ústavy) *je zcela výjimečné v ústavní praxi ve světě*“ In: Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 153.

<sup>98</sup> Jinou, méně obvyklou možností je omezení doby trvání ochrany jen na určité periody (například ve Spojeném království nestíhatelnost trvá po dobu schůze a ještě 40 dní po jejím ukončení – Committee for Privileges. Parliamentary Privilege - First Report, House of Lords. Parliament of the United Kingdom. [online], dostupné na:

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>).

<sup>99</sup> Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 153.

zdůvodnit, může vést k tomu, že se s trestním stíháním posečká až do skončení mandátu člena Parlamentu, případně do změny poměru sil v dané komoře. To však je v rozporu s požadavkem, aby veškerá trestná činnost byla bez prodlení stíhána<sup>100</sup>.

V mezinárodním měřítku je možné zmínit významnou kritiku ze strany Skupiny států proti korupci ustavené při Radě Evropy (GRECO), skupiny, která se od okamžiku svého ustavení v roce 1999 zaměřuje na zlepšení možností svých členů (členských států rady Evropy) v boji proti korupci. GRECO v rámci prvního hodnotícího kola doporučila České republice mj. vázat nestíhatelnost dobou trvání mandátu. Hodnotící skupina vyjádřila v této souvislosti mimo jiné názor, že „...je nežádoucí, že parlament přijímá rozhodnutí o zbavení imunity svého člena, aniž by měl k dispozici informace, které umožňují státnímu zástupci nebo soudu určit, zda bylo trestuhodné jednání učiněno“, že „takové rozhodnutí parlamentu o tom, že svého člena imunity nezbaví, věc ukončuje jednou provždy, a to i v případě, že se poslanec jednání dopustil ještě před zvolením do parlamentu“, a že „takový postup snadno vytváří dojem politického vměšování do soudního řízení ve prospěch favorizované skupiny osob a přispívá podnebí, v němž může být korupce vnímána jako normální.“ Skupina se ve svém hodnocení tedy dotkla mj. i otázky možné ingerence parlamentu do moci soudní.<sup>101</sup>

Kořeny této specifické právní úpravy lze hledat již v dobách první republiky konkrétně v zákoně č. 35/1918 Sb. z. a n., o osobní nedotknutelnosti (imunitě) členů Národního shromáždění, který poprvé zakotvil možnost doživotního trvání imunity, když v § 2 uzákonil, že „K trestnímu a disciplinárnímu stíhání poslance je třeba souhlasu sněmovny; odepřela-li jej, je trestní stíhání pro vždy vyloučeno.“ Vysvětlení pro takto široké pojetí lze patrně hledat v historických okolnostech, které nastaly po rozpadu Rakouska-Uherska.

Vyloučení trestního stíhání navždy bylo poté upraveno i dalšími československými ústavami, tak jak je popsáno v části této práce věnující

---

<sup>100</sup> Kriticky se k existenci tohoto ustanovení vyjadřují i autoři zatím posledního komentáře k Ústavě – viz Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyháněk, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 400.

<sup>101</sup> Hodnotící zpráva z prvního kola hodnocení je online dostupná na:

se právním dějinám imunity. Je zajímavé, že původní vládní návrh současné Ústavy<sup>102</sup> se pokusil z tohoto směru vybočit a tuto širokou úpravu neobsahoval, když délku trvání imunity vázal na dobu trvání mandátu. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy tak v souladu s touto koncepcí stanovila, že „jde o to, aby imunita chránila celý Parlament, tedy jeho členy, aby mohli svobodně a v souladu se svým slibem nerušeně vykonávat svůj mandát“, a že „v žádném případě nejde o osobní beztrestnost či občanskou neodpovědnost poslanců jako jejich osobní výsadu...“

Stávající znění druhé věty čl. 27 odst. 4 Ústavy vzešlo z pozměňovacího návrhu předloženého na 27. schůzi ústavněprávního výboru České národní rady konané ve dnech 7. – 12. prosince 1992, jejímž pořadem bylo mj. i projednání vládního návrhu Ústavy<sup>103</sup>. Ústavněprávní výbor spolu se všemi ostatními výbory České národní rady, které vládní návrh Ústavy projednávaly, přijal Společnou zprávu výborů České národní rady k vládnímu návrhu Ústavy<sup>104</sup>, která obsahovala výbory navržené pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu Ústavy zahrnující právě i změnu textace druhé věty čl. 27 odst. 4 Ústavy navržené vládou. Tento pozměňovací návrh byl následně projednáván plénem České národní rady a přijat.

Je otázkou, jak by se ke stávající výše popsané právní úpravě zakotvené čl. 27 odst. 4 Ústavy stavěl Evropský soud pro lidská práva, pokud by se před něj dostala kauza, v níž by bylo třeba tuto otázku posoudit. Pokud by byl zachován směr jeho dosavadní judikatury je možné usuzovat, že by ji mohl považovat za nepřiměřenou. Pro ilustraci uvádím názor tohoto soudu vyslovený v rámci posuzování případu *Kart v. Turkey* ze dne 8. července 2008, který je zatím posledním rozsudkem, v němž je otázka

---

[http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)11\\_CzechRepublic\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)11_CzechRepublic_EN.pdf)

<sup>102</sup> České národní radě rozeslaný jako tisk č. 152 (VII. volební období ČNR).

<sup>103</sup> Viz usnesení č. 162 ústavně právního výboru České národní rady z 7., 8., 9., 10. 11. a 12. prosince 1992 k vládnímu návrhu Ústavy České republiky (tisk 152), jakož i zápis z této schůze, dostupné online na:

<http://www.psp.cz/eknih/vybory/upv/usneseni/uua162.htm>,

<http://www.psp.cz/eknih/vybory/upv/zapis/zu027.htm>.

<sup>104</sup> Viz tisk 154 (VII. volební období České národní rady), dostupné online na:

[http://www.psp.cz/knih/1992cnr/tisky/t0154\\_01.htm](http://www.psp.cz/knih/1992cnr/tisky/t0154_01.htm)

střetu parlamentní imunity s právem na přístup k soudu zaručeného v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod řešena. V konkrétním případě byl stěžovatelem poslanec tureckého parlamentu, který se domníval, že rozhodnutím tureckého parlamentu, který jej odmítl zbavit imunity, bylo znemožněno řádné uskutečnění trestního řízení vedeného proti němu, a tím mu bylo zabráněno v přístupu k soudu, když neměl proto možnost bránit se a očistit své jméno. Stěžovatel mimo jiné uváděl, že bude trestně stíhán až po skončení svého mandátu, resp. bude-li opakovaně zvolen poslancem až po skončení mandátu následujícího, v důsledku čehož bude po velmi dlouhou dobu trestně obviněn, aniž by byl spravedlivě souzen<sup>105</sup>. Evropský soud dal stěžovateli za pravdu, přičemž jedním z jeho argumentů bylo, že *„odložení trestního stíhání proti poslanci po dobu trvání jeho mandátu nutně znamená, že mezi znovuzahájením trestního řízení a údajným spácháním trestného činu uplyne velmi dlouhá doba, v důsledku čehož bude takové řízení nejisté, zejména pokud se jedná o důkazní prostředky“*. Dále soud uvedl i to, že *„nemůže ignorovat skutečnost, že parlamentní ‚nestíhatelnost je v Turecku kontroverzním tématem a setkává se se silným lidovým odporem“*<sup>106</sup>. Ačkoli Evropský soud vždy judikuje s ohledem na konkrétní okolnosti případu, lze se domnívat, že podrobuje-li kritice odložení trestního stíhání<sup>107</sup>, pravděpodobně by podrobil kritice i znemožnění trestního stíhání, k němuž může v důsledku aplikace

---

<sup>105</sup> Imunita poslance tureckého parlamentu je upravena v § 83 Ústavy Turecké republiky:

*„Poslanec, který je obviněn ze spáchání trestného činu, jehož se dopustil před anebo po svém zvolení nesmí být zatčen, vyslýchán, zadržen anebo souzen, ledaže by Shromáždění rozhodlo jinak. Toto ustanovení neplatí v případě, že byl poslanec přistižen při páčání trestného činu, za jehož spáchání může být uložen závažný trest a v případě, který upravuje čl. 14 ústavy, pokud bylo vyšetřování zahájeno před zvolením poslance... Výkon rozhodnutí ve věci trestní uložený poslanci před nebo po jeho zvolení bude odložen do doby po skončení jeho mandátu...Konání vyšetřování a trestního stíhání znovu zvoleného poslance závisí na rozhodnutí Shromáždění, zda odejme či nikoli dotčenému členovi imunitu.“*

<sup>106</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kart v. Turkey ze dne 8. července. 2008, odst. 91 a 92.

<sup>107</sup> Výraznou kritiku odložení trestního stíhání vyjadřuje Evropský soud pro lidská práva také ve svém rozsudku ve věci Tsalkitzis v. Řecko ze dne 16. listopadu. 2006, který je blíže analyzován níže v textu.

čl. 27 odst. 4 Ústavy dojít, a které je nepochybně zásahem do práva na spravedlivý proces výrazně hlubším.

Hovoříme-li zde o zásahu do práva na spravedlivý proces, jak o něm judikoval Evropský soud, není zde možné nezmínit další judikaturu téhož soudu, v níž se taktéž zabýval střetem parlamentní imunity s právem na přístup k soudu zaručeného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Na rozdíl od zmiňovaného případu *Kart v. Turkey*, kde je stěžovatelem člen parlamentu sám, je v níže uvedeném případě na místě stěžovatele osoba, která se domnívá, že její právo bylo porušeno v důsledku jednání člena parlamentu chráněného imunitou, což je situace jistě typičtější.

Ve věci *Tsalkitzis v. Řecko* z 16. listopadu 2006 šlo po skutkové stránce o to, že se pan C.T., poslanec řeckého parlamentu údajně dopustil vydírání stěžovatele v době, kdy ještě nevykonával funkci poslance, nýbrž byl starostou jednoho řeckého města, za což měl být trestně stíhán. Parlament vyzvaný za tím účelem prokurátorem jej však odmítl k trestnímu stíhání vydat.<sup>108</sup> Evropský soud, který rozhodl ve prospěch stěžovatele, mj. konstatoval, že *„skutky, které jsou C.T. vytýkány, se staly zhruba tři roky před tím, než byl zvolen do funkce poslance. Z tohoto důvodu, nemohou mít vazbu na výkon následných parlamentních funkcí pana C.T... a dále, že... jednání C.T. spadalo zcela jednoznačně mimo rámec jeho parlamentních funkcí“*. Dále soud uvedl, což je pro obecné vnímání přípustného trvání nestíhatelnosti zásadní, že *„vláda neobhájila dostatečně svůj argument, podle něhož dočasný charakter imunity nebrání stěžovateli obnovit svou žádost na zahájení trestního řízení, jakmile poslanec C.T. přestane mandát vykonávat. Tento argument se totiž zakládá na hypotéze, že pan C.T. již nebude opakovaně poslancem. Řecká ústava však nezakotvuje žádný limit,*

---

<sup>108</sup> Řecká právní úprava indemnity má své těžiště v Ústavě Řecké republiky, konkrétně v člancích 61 a 62 které stanoví:

čl. 61: *„Člena parlamentu není možné v žádném případě stíhat či obvinít z důvodu vyjádřeného názoru či hlasování učiněného při výkonu parlamentních funkcí. Stíhán může být pouze pro pomluvu, a to v souladu se zákonem a po obdržení souhlasu komory...“*

čl. 62: *„Po dobu zasedání parlamentu není možné bez souhlasu komory člena parlamentu trestně stíhat, zatknout, zadržet či jinak omezit jeho osobní svobodu...Pokud se komora nevyjádří k žádosti veřejného prokurátora zasláného předsedovy komory ve lhůtě tří měsíců, má se za to, že souhlas odmítla udělit...“*

*který by reguloval možnost znovuzvolení poslance. Mandát pana C. T. proto může být v budoucnu opakovaně obnovován zbavující tak stěžovatele definitivně možnosti žádat o zahájení trestního řízení. Soud tedy shledává, že odložení trestního stíhání proti poslanci po dobu, kdy vykonává svůj mandát, má za následek vznik významné časové prodlevy mezi spácháním skutku a zahájením trestního řízení, což způsobuje, že je takové řízení nejisté, zejména co do důkazů“<sup>109</sup>.*

#### **2.2.4 Novelizační tendence čl. 27 odst. 4 Ústavy**

Zúžení právní úpravy nestíhatelnosti, tak jak je nyní zakotvena v Ústavě, bylo v minulosti cílem celé řady pozměňovacích návrhů, z nichž však ani jeden nebyl přijat. Za účelem změny ústavněprávní úpravy indemnity bylo naproti tomu podáno pozměňovacích návrhů jen několik málo, z čehož lze dovodit, že její stávající právní úprava je obecně na půdě parlamentu považována za adekvátní. Pozměňovací návrhy používaly různé terminologické formulace (omezení trvání imunity bylo navrhováno např. po dobu trvání mandátu<sup>110</sup> či po dobu výkonu mandátu<sup>111</sup>), ale podstata, tedy zúžení rozsahu trestněprávní imunity, byla stejná<sup>112</sup>. Předkladatelé pozměňovacích návrhů je odůvodňovali snahou odstranit stávající stav, kdy moc zákonodárná nahrazuje moc soudní v případech, kdy komora souhlas s vydáním svého člena k trestnímu stíhání nedá a kdy je poté toto stíhání navždy vyloučeno. Na podporu zúžení imunity bylo také uváděno, že doživotní trestněprávní imunita svádí k interpretaci imunity jako osobního privilegia členů parlamentu, obecně byla kritizována neúnosně široká česká právní úprava oproti jiným evropským státům a dlouhodobá neschopnost českého parlamentu tuto situaci změnit. Odpůrci zkrácení doby trvání nestíhatelnosti namítali, že dojde k odložení trestního stíhání až na dobu

---

<sup>109</sup> Viz odst. 48 a 50 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Tsalkitzis v. Řecko ze dne 16. listopadu 2006.

<sup>110</sup> Např. viz sněmovní tisk 251 (II. volební období Poslanecké sněmovny).

<sup>111</sup> Např. viz sněmovní tisk 359. (III. volební období Poslanecké sněmovny).

<sup>112</sup> Přehled pozměňovacích návrhů podaných v Poslanecké sněmovně i v Senátu v letech 1992-2011 (stav k 30. srpnu 2011) je uveřejněn v příloze této práce.

po skončení trvání mandátu, a poukazovali na skutečnost, že mnoho poslanců i senátorů je ve funkci více funkčních období a může proto dojít k odložení i o osm a více let. Poukazovalo se na fakt, že takové odložení ve svém důsledku způsobí nemožnost řádného provádění trestního stíhání. Také zazněl argument, že hrozí vykonstruovaná trestní stíhání poté, co trvání imunity skončí. Diskutovalo se samozřejmě i o tom, že nefunkční justici, pokud se vůbec připustí, že v demokratickém a právním státě může nefunkční justice existovat, není možno čelit tak, že se určitá skupina osob ochrání. V diskusích se poukazovalo i na praxi, která na půdě komor parlamentu existuje, kdy komory k trestnímu stíhání v zásadě vydávají, ledaže by se jednalo o politickou kauzu. Také zazněl názor, že je třeba v případě zúžení institutu nestíhatelnosti zakotvit povinnost orgánů činných v trestním řízení informovat parlament (resp. příslušnou komoru) o zadržení či o jiném úkonu jejího člena tak, aby se předešlo negativním dopadům na politickou taktiku při hlasování a jako rizikový případ byla uváděna situace povolebního patu, která již v minulosti v dolní komoře skutečně nastala. Argumentovalo se také možným zneužitím trestního stíhání. Kromě věcných argumentů pro i proti navrhovaným změnám právní úpravy se samozřejmě mnoho řečníků odvolávalo na argumenty politického charakteru jako např. na promyšlenou politickou taktiku, podávání populistických návrhů apod.

Někteří předkladatelé navrhovali i zrušení trestněprávní imunity jako takové a zdůvodňovali jej historickým překonáním institutu trestněprávní imunity v právním státě a hlediskem přiměřenosti, kdy ústavní privilegium trestněprávní imunity v demokratickém státě, který je vybaven soustavou nezávislých soudů, již hledisko přiměřenosti nesplňuje.

Navrhovatelé vedeni snahou omezit trvání nestíhatelnosti na dobu trvání mandátu si však pravděpodobně neuvědomovali, že ani případné přijetí navrhované ústavní změny by ke kýženému výsledku nevedlo. Po obsahové stránce by se pouze dosáhlo analogické právní úpravy, která je nyní ve vztahu k imunitě veřejného ochránce práv. Dle § 7 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, nelze veřejného ochránce práv trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny, přičemž odepře-li tato souhlas, je trestní stíhání do skončení jeho funkčního období vyloučeno. Obsahově toto ustanovení zahrnuje jako jediná právní úprava nestíhatelnosti v právním řádu České republiky omezení trvání nestíhatelnosti dobou



funkčního období toho, kterému imunita svědčí. Jak však dnes toto ustanovení funguje v praxi? Touto otázkou se zabýval T. Gřivna<sup>113</sup>, který dospěl k názoru, že takovému ustanovení neodpovídají návazná ustanovení trestního řádu, zejména § 11, a proto by bylo nadměru obtížné takovou právní úpravu v praxi realizovat. Dle § 11 odst. 1 trestního řádu „*Trestní stíhání nelze zahájit a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, jde-li o osobu, která je vyňata pravomoci orgánů činných v trestním řízení (§10), nebo jde o osobu, k jejímuž stíhání je podle zákona třeba souhlasu, jestliže takový souhlas nebyl oprávněným orgánem dán*“. Dle § 10 trestního řádu, na který § 11 odst. 1 odkazuje, jsou osobami vyňatými z pravomoci orgánů činných v trestním řízení osoby požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, přičemž veřejný ochránce práv nepochybně mezi tyto osoby spadá. Při aplikaci obou zmiňovaných ustanovení, by proto v situaci, kdy by Poslanecká sněmovna souhlas s trestním stíháním veřejného ochránce práv odepřela, bylo nutné trestní stíhání zastavit. Zastavením trestního stíhání (samozřejmě za předpokladu, že rozhodnutí o zastavení trestního stíhání nabylo právní moci) by však vznikla překážka rei iudicatae a bylo by proto nutné uplatnit právní zásadu ne bis in idem. V souladu s touto zásadou by pak další trestní stíhání veřejného ochránce práv pro tentýž skutek bylo nepřijatelné. Je zřejmé, že takový závěr odporuje účelu, ke kterému směřuje § 7 zákona č. 349/1999 Sb.

V případě, že by přijata navrhovaná právní úprava omezující procesní parlamentní imunitu na dobu trvání výkonu mandátu, došlo by k obdobné situaci, která nyní charakterizuje úpravu procesní imunity veřejného ochránce práv, neboť členy Parlamentu ČR lze zcela nepochybně, stejně jako ombudsmana, subsumovat do kategorie osob vymezených v § 11 trestního řádu. Bez návazné úpravy příslušných ustanovení trestního řádu by proto byla taková úprava neúplná a nesměřovala by k účelu, který patrně sleduje.

Je nicméně otázkou, byť marginální, do jaké kategorie osob dle § 11 odst. 1 písm. c) trestního řádu členové parlamentu spadají, tedy,

---

<sup>113</sup> Gřivna, T. Imunity podle vnitrostátního práva z pohledu trestního práva. Trestněprávní revue, roč. 2006, č. 3, Praha: C. H. Beck, s. 67.

zda se jedná osoby požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva (§ 10 trestního řádu) anebo, zda se jedná o osoby k jejichž stíhání je podle zákona třeba souhlasu. Výklad této otázky je již zřejmě ustálen, neboť v odborné literatuře i judikatuře je možné se setkat s pojetím, v němž jsou poslanci a senátoři zařazováni do kategorie osob zmiňované na druhém místě (tak např. viz již citovaný T. Gřivna<sup>114</sup> či rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky<sup>115</sup>). S takovým názorem nelze než souhlasit, neboť ačkoli je možné v souladu s jazykovým výkladem subsumovat členy Parlamentu pod obě kategorie osob vymezené v § 11 odst. 1 písm. c), je třeba upřednostnit tu z kategorií, která je ve vztahu k nim speciální.

Z řady pozměňovacích návrhů směřujících ke změně ústavní úpravy parlamentní imunity vybočovaly dva pozměňovací návrhy podané v průběhu 3. volebního období Poslanecké sněmovny v této komoře. Konkrétně se jednalo o pozměňovací návrh rozeslaný poslancům 10. února 2000 jako sněmovní tisk č. 541/0<sup>116</sup> a o pozměňovací návrh rozeslaný poslancům 3. října 2001 jako sněmovní tisk č. 1078/0.<sup>117</sup> Oba tyto pozměňovací návrhy směřovaly k tomu, aby Česká republika byla schopna plnit závazky plynoucí ze Statutu Mezinárodního trestního soudu přijatého v Římě dne 17. července 1998 (dále jen „Římský statut“), přičemž návazně bylo navrhováno udělení souhlasu Parlamentu s jeho ratifikací. Jinými slovy, oba pozměňovací návrhy směřovaly k tomu, aby byla příslušná ustanovení Ústavy s Římským statutem slučitelná. Ani v jenom z uvedených případů nebyl souhlas s ratifikací Římského statutu Parlamentem udělen a nebyly přijaty ani návazné pozměňovací návrhy Ústavy.

---

<sup>114</sup> Gřivna, T. Imunity podle vnitrostátního práva z pohledu trestního práva. *Trestněprávní revue*, roč. 2006, č. 3, Praha: C. H. Beck, s. 67.

<sup>115</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1998, sp. zn. 11 Tz 124/98.

<sup>116</sup> Sněmovní tisk č. 541/0 je dostupný online na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=541&ct1=0>. Tento pozměňovací návrh byl zamítnut ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně (viz usnesení Poslanecké sněmovny č. 984 z 25. schůze 17. května 2000).

<sup>117</sup> Sněmovní tisk 1078/0 je dostupný online na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=1078>. Tento pozměňovací návrh nebyl přijat, neboť byl navrhovatelem, kterým byla vláda, vrácen k dopracování (viz usnesení Poslanecké sněmovny č. 1816 z 39. schůze 30. října 2001, dostupné online na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&v=US&ct=1816>).

Pro Českou republiku vstoupil Římský statut v platnost až dnem 1. října 2009<sup>118</sup>. Na základě Římského statutu byl ustaven Mezinárodní trestní soud (dále jen „MTS“), který je dle čl. 1 tohoto statutu stálou institucí oprávněnou vykonávat jurisdikci nad osobami pro zločin genocidy, zločiny proti lidskosti, válečné zločiny a zločin agrese, přičemž k národním trestním jurisdikcím má komplementární úlohu. Princip komplementarity přitom znamená, že *„Soud může konat jen v případě, kdy vnitrostátní soudní systémy jsou neschopné či neochotné provádět vyšetřování nebo stíhání zločinů uvedených ve Statutu“*<sup>119</sup>. Tj. jurisdikce MTS se v praxi týká jen států, kde došlo k naprostému rozpadu a nefunkčnosti základních soudních orgánů, např. v případě občanské války. V případě funkčního právního státu, jakým je Česká republika, nemůže v praxi nikdy dojít k trestnímu stíhání občana ČR před MTS<sup>120</sup>.

Dle článku 25 Římského statutu má MTS jurisdikci nad fyzickými osobami, nikoli tedy státy, přičemž dle svého čl. 27 Římský statut *„platí stejně pro všechny, bez rozdílů založených na výkonu veřejné funkce. Zejména osoby zastávající funkce hlavy státu nebo vlády, člena vlády nebo parlamentu, voleného zástupce nebo vládního činitele nejsou v žádném případě vyňaty z odpovědnosti dle tohoto Statutu a jejich funkce sama o sobě není důvodem ke snížení trestu. Imunity a zvláštní procesní pravidla případně stanovená vnitrostátním nebo mezinárodním právem pro veřejnou funkci osoby nebudou Soudu na překážku při výkonu jurisdikce nad takovou osobou“*. Toto ustanovení bylo shledáno v možném rozporu mj. s čl. 27 Ústavy zakotvujícím parlamentní imunitu, a proto vláda podávala výše uvedené pozměňovací návrhy, jejichž cílem bylo mj. i zakotvit nové

---

<sup>118</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Římského statutu Mezinárodního trestního soudu bylo uveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv, ročník 2009, částka 33 rozeslaná 24. září 2009.

<sup>119</sup> Šturma, P. Historie a charakter Mezinárodního soudu. In Problémy implementace Statutu Mezinárodního trestního soudu do právního řádu: Sborník příspěvků ze semináře pořádaného Českou národní skupinou Mezinárodní společnosti pro trestní právo. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 3.

<sup>120</sup> Kavěna M. Mezinárodní trestní soud. Právní základ, činnost a varianty ratifikace v ČR, Parlamentní institut. Studie 5.276 [online] 2007, dostupné na: <http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-5-276.pdf>.

ustanovení Ústavy - čl. 112 a, který by tento rozpor řešil tak, že by explicitně vyloučil aplikaci „zvláštních podmínek stanovených pro trestní stíhání poslance a senátora“<sup>121</sup>. Jak však již bylo uvedeno výše, ani jeden z těchto pozměňovacích návrhů nebyl přijat a Římský statut byl nakonec Parlamentem schválen a prezidentem republiky ratifikován bez návazných úprav Ústavy.

To, že byl v konečném důsledku zvolen tento postup plyne z faktu, že byl upřednostněn druhý ze dvou možných přístupů, které se v rámci procesu směřujícího k ratifikaci Římského statutu dle předkladatelů nabízely. Dle něj je Římský statut smlouvou dle čl. 10a Ústavy<sup>122</sup>, a tedy smlouvou, o níž je hlasováno dle čl. 39 odst. 4 Ústavy stejnou většinou jako o ústavních zákonech a návazné změny Ústavy proto nejsou zapotřebí, když platí, že „*mezinárodní smlouvy podle čl. 10a mají povahu leges speciales a aplikační přednost před ústavními pravidly jako leges generales upravujícími obdobnou problematiku*“.<sup>123</sup> To je rozdíl oproti přístupu prvnímu, dle něž je smlouvou podléhající režimu článku 49 Ústavy a případné formální rozpory s některými ustanoveními Ústavy za pomoci výše uvedených výkladových pravidel vyřešit nelze.<sup>124</sup> Nicméně je zde třeba alespoň ve stručnosti uvést, že první přístup, ač byl parlamentem v rámci udělování souhlasu s ratifikací akceptován, je zpochybňován v důsledku nálezu Ústavního soudu<sup>125</sup>, v němž se tento soud neztotožňuje s názorem, že smlouvy podle čl. 10a Ústavy jsou součástí ústavního pořádku, a že je tedy možné uplatit ona výše uvedená výkladová pravidla, když za referenční hledisko pro přezkum smluv

---

<sup>121</sup> Viz pozměňovací návrhy rozeslané jako sněmovní tisk č. 541/0 a 1078/0 (3. volební období Poslanecké sněmovny).

<sup>122</sup> Čl. 10a byl do Ústavy vložen ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv.: „euronovela Ústavy“). Oba pozměňovací návrhy (sněmovní tisky č. 541/0 a 1078/0 ze 3. volebního období Poslanecké sněmovny) byly Poslaneckou sněmovnou projednávány dříve než byl Parlamentem schválen návrh na změnu Ústavy, a proto postup, dle něž by byl Římský statut schválen v režimu čl. 10a Ústavy možný nebyl.

<sup>123</sup> Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 204.

<sup>124</sup> Viz stanovisko Odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky k ratifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu ze dne 8. července 2009, dostupné online na: <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/informace-soudnim-sporum/5.shtml>.

<sup>125</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu. 2008, sp. zn. Pl. 19/08.

dle čl. 10a považuje celý ústavní pořádek a nikoli jen tzv. materiální ohnisko Ústavy.<sup>126</sup>

At' je již správným jakýkoli z uvedených výkladů, zůstává nicméně otázkou, zda vůbec ke kolizi čl. 27 Římského statutu s čl. 27 Ústavy dochází, když se parlamentní imunita dle Ústavy vztahuje pouze na vnitrostátní soudní řízení nikoli i na případné řízení před MTS, s čímž Římský statut počítá a nesnaží se v žádném případě rozporovat existenci imunity na vnitrostátní úrovni, když ustanovení čl. 27 Římského statutu jasně stanoví, že „*Imunity...nebudou Soudu na překážku při výkonu jurisdikce nad takovou osobou*“. Pokud by nastala situace, že by vnitrostátní imunita bránila postihu člena parlamentu za zločiny taxativně vypočtené Římským statutem (resp. ty, jež jsou jim adekvátně zakotvené na vnitrostátní úrovni trestním zákoníkem) – tedy, že by člen parlamentu nebyl k trestnímu stíhání příslušnou komorou parlamentu vydán, mohl by nastat stav upravený Římským statutem v čl. 17 odst. 1 písm. a), kdy je stát neschopen nebo neochoten skutečně vést vyšetřování nebo stíhání, a MTS by byl oprávněn vykonávat svou jurisdikci nad takovou osobou.

## 2. 2.5. Časové konsekvence čl. 27 odst. 4 Ústavy v judikatuře soudů

Vzhledem k tomu, že i nestíhatelnost stejně jako indemnita počíná okamžikem vzniku mandátu člena parlamentu, může v praxi nastat situace (a také již nastala), kdy je potřeba vyřešit, zda člena parlamentu, který byl již rozhodnutím příslušné komory orgánům činným v trestním řízení pro určitý skutek vydán, ale trestní řízení nebylo ještě pravomocně skončeno, lze trestně stíhat pro stejný skutek i poté, co byl do funkce člena parlamentu opětovně zvolen anebo zda je k takovému trestnímu stíhání potřeba nového souhlasu příslušné komory.

---

<sup>126</sup> Odpůrci tohoto výkladu však poukazují na to, „že smlouvy podle čl. 10a Ústavy jsou na rozdíl od smluv dle čl. 49 postaveny naroveň ústavním zákonům, takže má být přezkoumáván pouze jejich soulad s materiálním ohniskem Ústavy... jako s tím jediným, co ani ústavodárce nemůže přenést“ (blíže viz Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 211).

Nejvyšší soud České republiky (dále jen „Nejvyšší soud“) v roce 1996 rozhodoval dle § 10 odst. 2 trestního řádu<sup>127</sup> o tom, zda a do jaké míry je poslanec J. V., obviněný ze spáchání trestného činu šíření poplašné zprávy vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení<sup>128</sup>. V posuzovaném případě bylo nutné vyřešit otázku „*zda osobu (roz. J.V.), která požívala jako poslanec Poslanecké sněmovny...tzv. privilegia nestíhatelnosti, ale byla tohoto privilegia zbavena ve vztahu ke konkrétnímu trestnému činu (v případě J. V. viz usnesení Poslanecké sněmovny č. 731 ze dne 25. 7. 1995<sup>129</sup>) ...lze trestně stíhat pro týž trestný čin i po tom, co se stala opět poslancem uvedené komory Parlamentu České republiky v dalším volebním období (J. V. byl opětovně zvolen v parlamentních volbách konaných ve dnech 31. 5. 1996 až 1. 6. 1996)*“.

Nejvyšší soud v této věci konstatoval, že „*podle čl. 19 odst. 2 Ústavy mandát poslance nebo senátora vzniká zvolením. Podle čl. 25 písm. b) Ústavy zaniká mandát poslance uplynutím volebního období. Jestliže tedy určitá osoba vykonává funkci poslance více volebních období, a to i v případě volebních období po sobě následujících, stává se v každém volebním období poslancem znovu po tom, co jím ve smyslu příslušných ústavních ustanovení přestala být.... Vznik nového mandátu je vždy novou překážkou bránící trestnímu stíhání ve smyslu uvedeného ustanovení (roz. ust. 27 odst. 4 Ústavy). Není při tom rozhodné, zda jde o trestní stíhání pro stejný konkrétní trestný čin.*“

V citovaném judikátu Nejvyššího soudu je otázka pokračování v trestním stíhání v případě vzniku nového mandátu pojata dosti uceleně, neboť soud dále vyjadřuje názor i na situaci, kdy je člen jedné komory parlamentu návazně zvolen členem komory druhé. Je logické, že zastává tentýž výše uvedený názor, neboť v tomto případě bylo usnesení komory o udělení souhlasu s trestním stíháním svého člena usnesením jiné komory

---

<sup>127</sup> § 10 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění: „*Vznikne-li pochybnost o tom, zda nebo do jaké míry je někdo vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení podle tohoto zákona, rozhodne o tom na návrh dotčené osoby, státního zástupce nebo soudu Nejvyšší soud*“.

<sup>128</sup> Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. července 1996, sp. zn. Tcnu 10/96.

<sup>129</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny č. 731 ze dne 25. července 1995 je dostupné online na: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=37803>

parlamentu, než-li té, jejímž se člen parlamentu následně stal (soud doslova uvedl, že „v tomto případě nepoužitelnost předchozího souhlasu s trestním stíháním vyplývá i z toho, že nejde o souhlas komory, jejímž je poslanec členem, ani z hlediska druhu této komory“).

Rozdílný přístup založený na odlišné argumentaci zaujal Nejvyšší soud Československé republiky<sup>130</sup>, který se naopak domníval, že rozhodla-li již jednou komora parlamentu (Národního shromáždění) o vydání svého člena pro trestní stíhání, je toto rozhodnutí konečným pro celý průběh trestního stíhání v daném případě<sup>131</sup>. Nejvyšší soud tehdy argumentoval tak, že nově zvolené komoře není možné upřít kontinuitu s komorou předcházející, neboť ústavní základ a její působnost nejsou oproti předcházející komoře odlišné, přičemž změna v osobách poslanců nemůže přivodit neúčinnost platného rozhodnutí zákonodárního sboru předcházejícího, který v souladu se zákonem otázku vydání svého člena vyřídil s konečnou platností. Dle názoru Nejvyššího soudu v otázce nestíhatelnosti nejde o nic jiného „než aby člen Národního shromáždění tendenčním zatčením...nebyl odstraňován od účasti na činnosti sněmovní“. Vyslovil-li zákonodárny sbor, jehož stíhaný byl toho času členem...svůj souhlas ke stíhání, vyřkl tím..., že neshledal, že tu jde o tendenční stíhání,...nýbrž o snahu o odůvodněné uspokojení uražené spravedlnosti. Není proto překážek, aby v trestním řízení proti obžalovanému zákonitě zahájenému, nebylo pokračováno a trestní věc pravidelným chodem neskoučena“.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Usnesení Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 31. května 1926, sp. zn. Zm III. 415/26.

<sup>131</sup> Jak již bylo uvedeno výše v této práci, Ústavní listina Československé republiky obdobně jako v Ústava stávající vylučovala konání trestní stíhání navždy v případě, kdy komora odmítla udělit s ním souhlas (viz čl. 24 odst. 1 věta druhá Ústavní listiny Československé republiky: *“Odepře-li sněmovna souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno.”*

<sup>132</sup> V této souvislosti je však namístě zmínit, že tento právní názor zastávaný Nejvyšším soudem nebyl sdílen senátem Národního shromáždění. Dle názoru imunitního výboru, který byl prezentován v rámci rozhodování senátu o udělení souhlasu s trestním stíháním senátora Tomíka dne 14. února 1929, rozhodnutí komory o vydání souhlasu s trestním stíháním svého člena trvalý charakter nemá, přičemž imunitní výbor argumentoval zejména s odkazem na právní nerovnost, která v důsledku právního názoru Nejvyššího soudu vzniká, následovně: *“...dlužno tvrdit, že ústavní zákonodárce, chrání-li bývalého člena Národního shromáždění nad potřebu sněmovny (roz. v případě, kdy sněmovna odmítne udělit souhlas s trestním stíháním svého člena*

Jak plyne z uvedených odlišných argumentací obou soudů k téže otázce, je zřejmé, že zatímco první z nich klade do popředí zájem zákonodárného sboru druhý zájem moci soudní na ničím nerušeném konání trestního řízení. Zatímco první z uvedených soudních názorů parlamentní imunitu výkladem spíše rozšiřuje, druhý vykazuje patrnou snahu ji naopak zužovat a vymezovat ji jejím účelem, k němuž je zřízena. Rozhodnutí Nejvyššího soudu opírající se o tvrzenou diskontinuitu dolní komory (zejména po personální stránce) je pojaté spíše formalisticky, přičemž v jeho důsledku může v trestním stíhání docházet ke zbytečným průtahům, které mohou způsobit až nemožnost jeho řádného konání, a to v důsledku časové prodlevy, která může nastat.

Za zmínku v této souvislosti stojí názor vyjádřený L. Bahýľovou, která si klade otázku, zda je třeba opětovného souhlasu i s trestním stíháním znovuzvoleného senátora a dovozuje, že spíše nikoli, neboť zatímco Poslanecká sněmovna „*je volena na principu personální diskontinuity... v případě Senátu je po volbách z větší části personální kontinuita zachována*“.<sup>133</sup>

---

následkem čehož je trestní stíhání tohoto člena pro tentýž skutek navždy vyloučeno, pozn. autorky), *chce tím více chrániti nynějšího člena Národního shromáždění pro potřebu sněmovny, Přirozený závěr toho je, že nelze přičítati ústavnímu zákonodárci, že by chtěl zavésti právní nerovnost mezi státním občanem, proti němuž je zavedeno trestní nebo disciplinární vyšetřování, který dosud členem Národního shromáždění nebyl, ale nyní do některé sněmovny byl zvolen* (roz. jedná se tedy o případ, kdy by komora rozhodovala o udělení souhlasu s trestním stíháním, pozn. autorky), *a mezi členem Národního shromáždění, k jehož trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání byl příslušnou sněmovnou dán souhlas a který byl nyní znovu zvolen do některé sněmovny... opětovným zvolením po rozpuštění nebo vypršení volebního období sněmovny člena Národního shromáždění, k jehož stíhání byl příslušnou komorou dán souhlas, do některé sněmovny se tvoří nový právní stav, jehož účinek je, že daný souhlas pozbývá své účinnosti a orgány spravedlnosti jsou povinny od sněmovny, jejímž příslušníkem nově zvolený člen je, znovu souhlas ke stíhání si vyžádati. Při tom je naprosto lhostejné, byl-li dotčený člen znovu zvolen do téže sněmovny ...nebo do sněmovny druhé...sněmovna vyšlá z nových voleb není právním nástupcem sněmovny předešlé.*“ Blíže viz stenoprotokol ze 162. schůze senátu Národního shromáždění konané 14. února 1929 (dostupné online na <http://www.psp.cz/knih/1925ns/se/stenprot/162schuz/s162002.htm>).

<sup>133</sup> Bahýľová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 399).



Časová působnost čl. 27 odst. 4 Ústavy byla řešena ještě ve dvou dalších judikátech, konkrétně v usnesení Ústavního soudu České republiky (dále jen „Ústavní soud“) ze dne 24. července 1995, sp. zn. IV. ÚS 68/95 a v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. března 2002, sp. zn. 11 Tcu 45/2002.

V prvně zmiňovaném případě bylo nutné posoudit otázku, zda je trestněprávní imunitou dle čl. 27 odst. 4 Ústavy nadán stěžovatel J. L. - bývalý poslanec v době rozhodování Ústavního soudu již zaniklého Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky. Stěžovatel se na Ústavní soud obrátil s ústavní stížností, v níž se dovolával zkrácení svého práva na soudní ochranu v důsledku usnesení Nejvyššího soudu dle § 10 odst. 2 trestního řádu tak, že stěžovatel není vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, pokud jde o jeho jednání záležející v tom, že dne 28. října 1994 v P. vyvolal neoznámené shromáždění většího počtu osob a přitom použil jako tribunu podstavec sochy V., která je kulturní památkou a následně neuposlechl výzvy příslušníků Městské policie a fyzicky i verbálně napadl dva její příslušníky<sup>134</sup>. Když k 31. prosinci 1992 došlo k zániku ČSFR a státních orgánů federace, mj. tedy i Federálního shromáždění, stala se v souladu s přechodným ustanovením Ústavy Poslaneckou sněmovnou Česká národní rada (dále jen „ČNR“) nikoli Federální shromáždění a proto Ústavní soud vyjádřil tento názor: *„za stavu kdy působnost Federálního shromáždění ČSFR převzala ČNR..., která se stala dnem 1.1.1993 Poslaneckou sněmovnou..., je třeba přisvědčit závěru, že na poslance bývalého Federálního shromáždění ČSFR se poslanecká imunita nevztahuje, neboť neexistuje ani orgán ani funkce, která by jí měla být chráněna. Zánikem ČSFR zaniklo Federální shromáždění a zanikla tedy i imunita, z poslaneckého mandátu uvedeného sboru vyplývající.“*

Usnesení Nejvyššího soudu zmiňované na druhém místě, jímž tento soud rozhodoval dle § 10 odst. 2 trestního řádu na návrh předsedkyně senátu Městského soudu v Praze o tom, zda a do jaké míry je obžalovaný J. L. vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, bylo vydáno dne 22. března 2002, pod sp. zn. 11 Tcu 45/2002. Městský soud v Praze

---

<sup>134</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 1995, sp. zn. Tcnu 2/95.

projednával obžalobu J. L. pro přípravu k trestnému činu rozvracení republiky a trestný čin vlastizrady. Obžalovaný J. L. byl v letech 1960-1990 kontinuálně poslancem, nejprve Národního a poté Federálního shromáždění. Obou jednání, jež mu byla kladena za vinu, se měl J. L. dopustit v době, kdy byl poslancem Národního shromáždění. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že J. L. není osobou vyňatou z pravomoci orgánů činných v trestním řízení a v odůvodnění mj. uvedl, že: „*proti takovému závěru (roz. závěru, že by J. L. měl být považován za osobu vyňatou z pravomoci orgánů činných v trestním řízení) svědčí již samotný účel poslanecké imunity. Účelem poslanecké imunity není především ochrana poslance, ale ochrana svobody jednání Parlamentu*“ a dále, že: „*vycházejí ze znění příslušného ustanovení Ústavy (poslance nelze stíhat), ale zejména ze smyslu a účelu imunity, když imunita není osobním privilegiem poslance, ale má sloužit k zajištění řádné a nezávislé činnosti zákonodárského sboru, k jeho ochraně před možnými nedůvodnými zásahy především ze strany výkonné moci, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že zánikem poslaneckého mandátu zaniká i procesní exempce s tímto mandátem spojená a tedy i vynětí z pravomoci orgánů činných v trestním řízení*“, čímž se ztotožnil i s výše uvedeným stanoviskem Ústavního soudu.

Jak plyne z obou výše uvedených judikátů následné trestní stíhání bývalého poslance či senátora pro činy, kterých se dopustil po dobu výkonu mandátu, aniž by komora rozhodla o jeho vydání v imunitním řízení, tedy možné je. Obdobný přístup k řešení této otázky zastával i Nejvyšší soud Československé republiky, který vyjádřil názor, že „*byla-li poslanecká sněmovna rozpuštěna, může pachatel býti stíhán pro trestné činy, spáchané v době kdy byl jejím členem (kdy požíval práva imunity)*“<sup>135</sup>. Je však ale pravdou, že v důsledku tohoto výkladu by mohlo ze strany orgánů činných v trestním řízení záměrně docházet k odkladům trestního stíhání až na dobu po skončení výkonu mandátu, což by však nejenže bylo považováno za nepřípustné obcházení ustanovení čl. 27 odst. 4 Ústavy, ale takové jednání

---

<sup>135</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 14. února 1931, sp. zn. Zm II 216/30; In Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní související. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 182

by bylo i v rozporu se základními zásadami trestního řízení, a to zejména se zásadou oficiality<sup>136</sup> a legality.

### 2.2.6. Řízení o vyslovení souhlasu k trestnímu stíhání

Pokud se týká trestněprávní imunity, je zde třeba opět předeslat, že v souladu s ustanovením § 11 odst.1 písm. c) trestního řádu nelze trestní stíhání zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno jde-li o osobu, která je vyňata z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, nebo o osobu, k jejímuž stíhání je podle zákona třeba souhlasu, jestliže takový souhlas nebyl oprávněným orgánem dán. V případě členů parlamentu je nutné trestní stíhání zastavit z toho důvodu, že se jedná o osoby, k jejichž stíhání je podle zákona třeba souhlasu, jestliže takový souhlas nebyl oprávněným orgánem dán<sup>137</sup>. Vlastní postup, jakým se v Poslanecké sněmovně a v Senátu projednávají žádosti o zbavení trestněprávní imunity upravují jejich jednací řády.<sup>138</sup>

Žádost orgánu činného v trestním řízení o vyslovení souhlasu s trestním stíháním poslance/ senátora<sup>139</sup> je třeba zaslat předsedovi Poslanecké sněmovny resp. Senátu<sup>140</sup>, přičemž je v ní nutné vymezit skutek,

---

<sup>136</sup> Viz § 2 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád): „*Jestliže tento zákon nestanoví něco jiného, postupují orgány činné v trestním řízení z úřední povinnosti. Trestní věci musí projednávat co nejrychleji a s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána;...*“ Dále viz např. § 152 odst. 1 tr. ř. či § 160 odst. 1 trestního řádu.

<sup>137</sup> Blíže viz výše.

<sup>138</sup> Viz § 12 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 13 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném znění.

<sup>139</sup> Jednací řád Senátu používá pojem žádost o souhlas Senátu s trestním stíháním senátora.

<sup>140</sup> Jednací řád Senátu je jako v mnoha jiných případech oproti jednacímu řádu Poslanecké sněmovny přesnější, neboť jasné explicitní vymezení subjektu, kterému je třeba žádost o vyslovení souhlasu s trestním stíháním zasílat plyne z jeho příslušného ustanovení. Pro žádosti zasílané Poslanecké sněmovně lze toto dovodit za pomoci argumentu a simili a také částečně ze znění § 12 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který stanoví, že předseda

o který jde a jeho předpokládanou právní kvalifikaci. Povinnost těchto orgánů opatřovat souhlas přímo od oprávněného orgánu (tedy od komory Parlamentu) byla nepřímo potvrzena i judikaturou Nejvyššího soudu<sup>141</sup>, který v kauze, která se však týkala imunity soudcovské, konstatoval, že „*je-li ke stíhání určité osoby podle zákona třeba souhlasu...orgány činné v trestním řízení takový souhlas opatřují od oprávněného orgánu přímo, nikoli prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti České republiky.*“

Žádost o souhlas s trestním stíháním poté postoupí předseda příslušné komory mandátovému a imunitnímu výboru komory, který žádost projedná (v souladu s § 45 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. s § 41 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Senátu). Mandátový a imunitní výbor zjišťuje, zda jsou dány podmínky pro trestní stíhání, provádí urychleně nutná šetření, je povinen poslanci umožnit, aby se osobně jednání zúčastnil a k věci vyjádřil. Poté podá komoře zprávu o výsledku svých zjištění a návrh na rozhodnutí.

V literatuře se objevuje kritika oprávnění mandátového a imunitního výboru zjišťovat, zda jsou dány podmínky pro trestní stíhání. *“Parlament by si neměl přisvojovat roli, která patří soudům. Podle čl. 90 Ústavy jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. I zjišťování toho, zda jsou dány podmínky pro trestní stíhání člena Parlamentu, vyvolává pochybnosti*“<sup>142</sup>.

O vyslovení souhlasu s trestním stíháním dotčeného člena parlamentu komora rozhodne na své první následující schůzi. S trestním stíháním buď vyjádří souhlas anebo jej odepře. Vysloví-li komora souhlas, je možné v trestním řízení pokračovat. Souhlas s trestním stíháním vyslovuje komora v relaci ke konkrétnímu skutku uvedenému v žádosti o vyslovení souhlasu a právní kvalifikace tamtéž uvedená není rozhodující<sup>143</sup>. Tuto tezi potvrzuje i skutečnost, že oba jednací řády používají pojmu předpokládaná právní

---

Poslanecké sněmovny postupuje žádost mandátovému a imunitnímu výboru (patrně by však s ohledem na nedostatečnost jasné právní úpravy bylo dostačující adresovat žádost i komoře).

<sup>141</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1998, sp. zn. 11 Tz 124/98.

<sup>142</sup> Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 153.

<sup>143</sup> I zde je jednací řád Senátu přesnější, neboť upravuje i případ, kdy žádost o souhlas s trestním stíháním obsahuje více skutků. V tomto případě podá mandátový a imunitní výbor návrh na rozhodnutí a Senát rozhodne o každém z nich zvlášť (viz § 13 odst. 3 jednacího řádu Senátu).

kvalifikace. Požadavek rozhodovat o skutku, spíše než o právní kvalifikace je odůvodnitelný zejména tím, že právní kvalifikace skutku může v rámci průběhu trestního řízení doznat změny. V této souvislosti je namístě připomenout i fakt, že komora není sborem erudovaných právníků, což je zde však ku prospěchu věci, neboť různé profesní i sociální zázemí poslanců přináší do rozhodování potřebný prvek heterogenity.

Odlišným od soudobé praxe byl přístup k vymezení skutku a jeho právní kvalifikaci za první republiky. Ačkoli i tehdy bylo pro orgány činné v trestním řízení prioritní vymezení trestní stíhání specifikací pro určitý skutek, judikatura Nejvyššího soudu Československé republiky<sup>144</sup> umožňovala příslušné komoře, která o žádosti o vydání člena parlamentu k trestnímu stíhání rozhodovala, omezit svůj souhlas s trestním stíháním svého člena právě jen na určitou právní kvalifikaci skutku, uvedla-li tak ve svém usnesení, což bylo odůvodňováno právem komory „*souhlas ku stíhání svého člena odepřítí*“ (vydání k trestnímu stíhání s takovou podmínkou bylo tedy v kompetenci komory, která mohla dle tehdejšího názoru k trestnímu stíhání nevydat či vydat zcela či s výslovným omezením na určitou právní kvalifikaci). V případě, že komora v usnesení svůj souhlas nijak neomezila platilo, že jej udělila k trestnímu stíhání pro určitý skutek.

Komora Parlamentu České republiky není v současné době zcela jistě oprávněna klást žádné požadavky, které by podmiňovaly rozhodnutí o žádosti o vyslovení souhlasu k trestnímu stíhání poslance – například pokud by komora rozhodla o vydání svého člena jen za předpokladu, že bude stíhán na svobodě a podobně. Komora v rámci svého rozhodování, a to platí i pro mandátový a imunitní výbor, který žádost o vyslovení souhlasu projednává a připravuje zprávu pro plénum, rozhoduje pouze o vydání či nevydání. Jakékoli podmiňující požadavky pro činnost moci soudní by představovaly nepřípustným zásahem do její nezávislosti. Rozhodne-li tedy komora o vydání, svou pravomoc již vyčerpá a nemá další nástroje, jakými postup orgánů činných v trestním řízení přímo ovlivňovat. Nicméně není

---

<sup>144</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 19. dubna 1923, sp. zn. Kr I 171/23, dále též rozhodnutí ze dne 14. 6. 1928, sp. zn. Zm I 768/27 či rozhodnutí ze dne 9. září 1931, sp. zn. Zm II 213/31. In Peška, Z: Československá ústava a zákony s ní související, I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 188 a násl..

obecně vyloučeno, aby parlament takové oprávnění měl. Za příklad může posloužit Evropský parlament, který například v rozhodnutí o zbavení imunity europoslance Vladimíra Železného z 10. listopadu 2005 rozhodl, že „*Vladimír Železný bude zbaven imunity, a to výhradně v souvislosti s probíhajícím trestním stíháním a pod podmínkou, že dokud rozsudek v tomto řízení nenabyde právní moci, nebude Vladimír Železný zadržen ani vzat do vazby a nebudou proti němu přijata žádná opatření, která by mu mohla bránit ve výkonu mandátu poslance Evropského parlamentu*“<sup>145</sup>. Oprávněním tohoto charakteru disponuje i dolní komora francouzského parlamentu, která je oprávněna na základě žádosti podané minimálně jedním ze svých členů rozhodnout, o tom, že po dobu probíhající schůze bude přerušeno trestní stíhání jejího člena, anebo že bude propuštěn na svobodu<sup>146</sup>.

Samo rozhodování komory o vydání svého člena je nepochybně kvazisoudní povahy. Komora by neměla řešit pouze trestněprávní aspekt případu, k němuž není ostatně ani náležitě erudovaná, ale s přihlédnutím k účelu imunity zejména to, zda a do jaké míry je potřeba pro zajištění řádného fungování komory imunitu poslance zachovat. Rozhodnutí parlamentu o zbavení svého člena imunity není stanoviskem parlamentu k jeho vině či nevině. Parlament zde nenahrazuje soudní orgán. Jedná se vlastně jen o jakýsi „vnitroparlamentní“ akt, kterým parlament rozhodne, zda svého člena zbaví imunity a postaví jej naroveň běžnému občanovi. Na vlastní soudní postih tedy takové parlamentní rozhodnutí nemá vliv. Nicméně, v případě české právní úpravy, v souladu s níž je komora oprávněna rozhodnout, že svého člena imunity nezbaví, čímž jej učiní de facto beztrestným, znamená absolutní vynětí z trestního stíhání, a tedy i určitý zásah do moci soudní. Tuto skutečnost je trvale objektem kritiky, ať již na vnitrostátní (kdy je ustanovení čl. 27 odst. 4 objektem častých novelizačních tendencí) či mezinárodní úrovni (viz výše zpráva skupiny GRECO).

---

<sup>145</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 10. listopadu 2005, 2005/2011(IMM), dostupné online na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2005-0291+0+DOC+XML+V0//CS>.

<sup>146</sup> Čl. 80 jednacího řádu Národního shromáždění Parlamentu Francouzské republiky.

Vyslovení souhlasu komory s trestním stíháním svého člena není v žádném případě ani rozhodnutím o zbavení mandátu. Vydaný poslanec zůstává poslancem i nadále, nicméně je pro konkrétní skutek zbaven imunity. V takovém případě, jsou-li pro to zákonné důvody, může být člen parlamentu vzat do vazby a být tak fakticky ve výkonu mandátu omezen. S ohledem na povahu imunity jako ochrany zákonodárského sboru jako celku proto dochází i k jeho faktickému omezení. Z tohoto důvodu je to právě celá komora, kdo je oprávněn o zbavení imunity svého člena rozhodnout.

V roce 1998 se Ústavní soud zabýval dvěma ústavními stížnostmi podanými poslancem M.S., který byl v rámci trestního stíhání pro trestný čin podněcování k národnostní a rasové nenávisti podle § 198a odst. 1 trestního zákona vzat na základě usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 do vazby poté, co Poslanecká sněmovna s trestním stíháním dotčeného poslance vyslovila souhlas<sup>147</sup>. Ústavní stížností podanou jako první v pořadí napadl stěžovatel usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1, jakož i Městského soudu v Praze, kterými bylo rozhodováno o jeho vazbě a ústavní stížností podanou jako druhou v pořadí rozhodnutí Parlamentu ČR přijaté na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu dne 20. ledna 1998, dle něhož mu byla jako poslanci a předsedovi opoziční strany, který byl v té době držen ve vyšetřovací vazbě, znemožněna účast na hlasování při volbě prezidenta republiky tím, že se obě komory Parlamentu odmítly zabývat jeho žádostí, aby mu při této volbě bylo umožněno hlasování mimo místo konání společné schůze obou komor. M. S. v této na druhém místě zmiňované ústavní stížnosti<sup>148</sup> navrhoval, aby neplatnost volby prezidenta republiky byla prohlášena nálezem Ústavního soudu. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že *„šlo o rozhodnutí s ústavním pořádkem republiky zcela souladné (čl. 37 odst. 2, čl. 54 odst. 2, čl. 58 Ústavy ve spojení se zák. č. 90/1995 Sb.); jednání obou komor totiž probíhá v místě, kam byla společná schůze svolána, práva členů obou komor spojená s hlasováním jsou spojena s přítomností poslance v jednacím sále a člen komory nemá zákonnou možnost docílit nového hlasování (příp. hlasování vůbec)*

---

<sup>147</sup> Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. června 1998, sp. zn. III. ÚS 18/98 a usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 21. října 1998, sp. zn. III. ÚS 36/98.

<sup>148</sup> Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 21. října 1998, sp. zn. III. ÚS 36/98.

*z důvodu své nepřítomnost, ať již byl důvod absence jakýkoli.“ A dále, že „jestliže stěžovatel byl sněmovnou, jíž byl členem, vydán k trestnímu stíhání, a jestliže svým postupem, případně jednáním před soudem I. stupně, založil zákonný důvod pro omezení své osobní svobody ve statutu občana (postaveného před soud)...nezbývá než uzavřít, že jeho vyloučení z účasti na volbě prezidenta republiky bylo jen důsledkem jeho vlastního jednání, v němž – pro rozhodnutí Poslanecké sněmovny – statut imunitou chráněného poslance ztratil.“*

V rámci rozhodování komory parlamentu o tom, zda svého člena vydá či nikoli, hraje významnou roli i posouzení, zda jsou v pozadí žádosti o zbavení imunity politické motivy či nikoli. Obecně je třeba říci, že Poslanecká sněmovna ani Senát nemají k dispozici žádnou směrnici, jejíž pravidla by podrobněji regulovala důvody, které by vedly k rozhodnutí pro vyslovení souhlasu s trestním stíháním či nikoli a vychází proto vždy z konkrétních okolností případu. Ze statistiky rozhodnutí o podaných žádostech o vyslovení souhlasu s trestním stíháním nicméně však plyne tendence spíše vydávat<sup>149</sup>.

Pokud komora souhlas odepře, je v souladu se zněním Ústavy trestní stíhání navždy vyloučeno. V této souvislosti je vhodné opět poukázat na výše uvedené ustanovení trestního řádu, které vylučuje možnost zahájit, resp. pokračovat v trestním řízení v případě, že souhlas s trestním stíháním nebyl oprávněným orgánem (v našem případě tedy příslušnou komorou Parlamentu ČR) dán. Nejvyšší soud vyjádřil názor<sup>150</sup>, že „*formulace „takový souhlas nebyl dán“...znamená právní stav, kdy byl souhlas k trestnímu stíhání oprávněným orgánem odepřen, tj. po předložení věci se příslušný orgán vyjádří tak, že souhlas neuděluje*“. Odepření souhlasu se žádostí o souhlas s trestním stíháním je tedy nutno chápat v tomto smyslu jako aktivní projev nesouhlasu komory se žádostí. K témuž názoru dospěl i Nejvyšší soud Československé republiky, když uváděl, že „*odepření stíhání...jest vždy úkonem pozitivním a nelze mluvit o odepření, nebyla-li*

---

<sup>149</sup> Přehled jednotlivých rozhodnutí Poslanecké sněmovny a Senátu o vyslovení souhlasu s trestním stíháním poslance/ senátora viz příloha č. 2 této práce.

<sup>150</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1998, sp.zn. 11 Tz 124/98.



*žádost soudu za souhlas k trestnímu stíhání vůbec vyřízena před rozpuštěním dotyčné sněmovny, nebylo-li o žádosti sněmovnou jednáno.*<sup>151</sup>

Co se týká komparativního pohledu, tak je možné konstatovat, že i v jiných srovnávaných evropských státech je podmínkou pro zahájení řízení o imunitě podání návrhu na zbavení imunity subjektem k tomu příslušným. Takovýchto oprávněných subjektů může být samozřejmě více. Taxativní výčet těchto subjektů zakotvuje např. příloha jednacího řádu Bundestagu<sup>152</sup>, když uvádí, že subjekty oprávněnými žádat zbavení imunity člena Bundestagu jsou státní zastupitelství, profesní disciplinární soudy podle veřejného práva, jakož i profesní organizace vykonávající dohled na základě zákona, soudy před zahájením hlavního líčení v těch případech, kdy je možné zahájit trestní stíhání jen na základě projevu vůle poškozeného, věřitel v exekučním řízení v případech, kdy soud nemůže jednat bez jeho žádosti, výbor pro kontrolu voleb, imunitu a jednacích řád.<sup>153</sup> Některé jednacích řády takovýto výčet subjektů naproti tomu vůbec neobsahují a ten plyne z jiných zákonů či praxe.<sup>154</sup>

Poté, co je návrh na zbavení imunity postoupen parlamentu, resp. jeho příslušné komoře, je projednán v příslušném výboru (ve stálém specializovaném<sup>155</sup> či zřízeném ad hoc<sup>156</sup>) anebo v předsednictvu komory<sup>157</sup>.

---

<sup>151</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 28. května 1931, sp. zn. Zm I 524/30. In Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní související. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 180.

<sup>152</sup> Pís. A) bod 1 příloha č. 6 jednacího řádu Bundestagu.

<sup>153</sup> Dostupné na [https://www.bundestag.de/htdocs\\_f/document/cadre/reglement.pdf](https://www.bundestag.de/htdocs_f/document/cadre/reglement.pdf).

<sup>154</sup> Např. viz čl. 80 jednacího řádu Národního shromáždění Parlamentu Francouzské republiky (dostupné na <http://www.assemble-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#167>) (ve Francii podává žádost o zbavení imunity státní zastupitelství při příslušném odvolacím soudu, přičemž žádost je předávána předsedovi komory prostřednictvím ministra spravedlnosti) či čl. 10 a násl. Jednacího řádu sněmovny zástupců Parlamentu Španělského království (dostupné online na: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/standing\\_orde\\_rs\\_02.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orde_rs_02.pdf)).

<sup>155</sup> Tak např. výbor pro kontrolu voleb, imunitu a jednacích řád Bundestagu či mandátový a imunitní výbor Národnej rady Slovenskej republiky.

<sup>156</sup> Např. viz čl. 105 jednacího řádu Senátu Parlamentu Francouzské republiky (dostupné online na: <http://www.senat.fr/reglement/reglement61.html#toc254>).

<sup>157</sup> Tak činí předsednictvo Národního shromáždění parlamentu Francouzské republiky na základě čl. 26 odst. 2 Ústavy Francouzské republiky.

Další postup je obvykle takový, že na základě zprávy, kterou po projednání návrhu vypracuje příslušný výbor či jiný orgán, který o imunitě jednal, rozhodne o návrhu plénum. Schůze, na níž se o návrhu rozhoduje, může být veřejná i neveřejná a hlasování může být tajné či nikoli. Jednotlivé právní úpravy se liší jak v tom, zda je pro přijetí rozhodnutí pléna požadována většina kvalifikovaná či prostá tak i v tom, zda je člen parlamentu, o jehož zbavení imunity se jedná, v dané věci slyšen či nikoli<sup>158</sup>. Pro ilustraci může posloužit několik příkladů.

Například v dolní komoře francouzského parlamentu přijímá žádosti o vyjádření souhlasu se zatčením člena této komory nebo jeho jiným omezením na svobodě (žádosti o zbavení imunity) předseda komory prostřednictvím ministra spravedlnosti a posuzuje je následně předsednictvo komory. Projednání žádosti je neveřejné, žádost se nepublikuje a stejně tak i provádění šetření je tajné. Uveřejňuje se pouze rozhodnutí předsednictva, a to ve Sbírce zákonů a v listině, která je rozesílána poslancům každý den probíhající schůze (Feuilleton). Vedle rozhodnutí o vydání poslance na základě výše zmiňované žádosti má komora dále možnost rozhodnout o přerušení trestního stíhání svého člena, o přerušení výkonu opatření omezujících jeho svobodu nebo jej svobody zbavujících anebo o přerušení jeho vazby (vše po dobu schůze). V tomto případě podává návrh jeden či více poslanců předsedovi komory. Návrh (resp. návrhy) poté projednává zvláštní za tímto účelem ustavený třicetičlenný výbor, který k tomu vypracuje zprávu. Rozhodnutí o této otázce, které je pro orgány moci soudní i výkonné závazné, přijímá plénum na veřejném zasedání<sup>159</sup>.

Jiná úprava platí v dolní komoře belgického parlamentu. Žádosti o zbavení imunity člena této komory jsou zasílány předsedovi komory prostřednictvím hlavního královského žalobce. Předseda komory je poté postupuje zvláštnímu sedmičlennému výboru. Po projednání výborem o žádosti rozhoduje plénum. V průběhu projednávání žádosti na plénu mohou vystoupit pouze zpravodaj výboru, dotčený člen komory příp. jeho

---

<sup>158</sup> Allen, M., C. Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament, Directorate-General for Research. Luxemburg: European parliament, 1999.

<sup>159</sup> Čl. 26 Ústavy Francouzské republiky, čl.80 jednacího řádu Národního shromáždění Parlamentu Francouzské republiky.

zástupce a dva řečníci (jeden pro vyjádření souhlasu se žádostí a jeden proti). Debata v plénu je veřejná<sup>160</sup>.

V dolní komoře italského parlamentu žádosti o zbavení imunity přijímá přímo předseda komory (stejně jako dle české právní úpravy není třeba prostředníka) a poté jsou projednávány jednadvacetičlenným výborem pro zbavení imunity. Ten vypracuje zprávu, ve které doporučí komoře, jak má rozhodnout. Žádost o zbavení imunity je následně projednávána v plénu. Do skončení debaty v plénu má skupina minimálně dvaceti poslanců možnost podat návrhy odlišné od těch, které podal výbor. V případě, že výbor navrhl zbavení imunity a žádný jiný návrh nebyl podán, považuje se usnesení výboru za usnesení komory. Komora však hlasuje vždy, pokud rozhoduje o žádostech o zbavení imunity vztahujících se k opatřením omezujícím osobní anebo domovní svobodu.<sup>161</sup>

### 2.2.7. Volní dispozice

Co se týká možnosti člena parlamentu vzdát se trestněprávní imunity tak jak již bylo řečeno, je třeba mít stále na paměti, že imunita je čistě funkční výsadou a jejím účelem není chránit člena parlamentu jako soukromou osobu. Z tohoto důvodu tedy není možné, aby poslanec či senátor s trestněprávní imunitou stejně jako s indemnitou na základě své vůle disponoval a tedy ani to, aby se jí na základě svého rozhodnutí vzdal. Institut imunity má za cíl poskytnout ochranu členům parlamentu jako osobám, které jsou součástí celého zákonodárského orgánu, a jejichž přítomnost je pro jeho nerušený chod parlamentu nezbytná. Jediným subjektem, který by měl být oprávněn disponovat imunitou je proto parlament sám (resp. jeho příslušná komora). Pro ilustraci, že se nejedná jen o názor soudobý, ale že měl své zastánce i v historii, je možné uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky, v němž tento uvádí, že *„obžalovaný se nemůže ani výslovně ani mlčky vzdáti souhlasu sněmovny Národního shromáždění ke svému stihání, kdyžto tu nejde o subjektivní*

---

<sup>160</sup> Čl. 160 jednacího řádu Komory reprezentantů Parlamentu Království Belgie.

<sup>161</sup> Pravidlo č. 18 jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu Italské republiky.

*právo poslancovo na t. zv. imunitu, nýbrž o výsadu propůjčenou ústavou samotným sněmovnám Národního shromáždění*<sup>162</sup>.

V České republice je tato koncepce přijímána i dnes, byť s jednou výjimkou, kterou představuje možnost člena parlamentu rozhodnout se z vlastní vůle tak, že nevyužije přestupkovou imunitu, kterou mu poskytuje čl. 27 odst. 3 Ústavy. Takovou právní úpravu je možno vysvětlit zejména tím, že de facto vede k oslabení nerovného postavení členů parlamentu s ostatními občany. Nicméně je třeba na druhou stranu podotknout, že právě zakotvení možnosti volby je paradoxně i jedním z dalších zvýhodnění, které zákonodárci mají. Možnost disponovat s privilegiem se dostává do subjektivní roviny a nerozhoduje o ní již kolektivní orgán, nýbrž jednatel, o kterém již nebude rozhodováno, ale který se sám o svém právním postavení rozhodne.

Česká republika však není jediným státem, který dispozici s imunitou členům parlamentu umožňuje. Jako příklad je možné uvést sousední Polsko, kde může poslanec dokonce sám souhlasit s trestněprávním stíháním.<sup>163</sup>

### **2.2.8. Dopadení při činu**

Výjimku, kdy parlamentní imunita chrání poslance a senátory proti úkonům trestního řízení ještě dříve, než je zahájeno trestní stíhání, upravuje poslední odstavce článku 27 Ústavy. V souladu s jeho zněním nelze totiž poslance zadržet, ledaže by byl dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté (in flagranti delicto). Příslušný orgán je povinen zadržení ihned oznámit předsedovi komory, jejímž je zadržený členem. Oznámení musí splňovat stejné náležitosti jako žádost s trestním stíháním, kterou podává orgán činný v trestním řízení, tedy musí zejména obsahovat vymezení skutku, o který jde a jeho předpokládanou právní kvalifikaci. I v tomto případě je stěžejní vymezení skutku. Poté, co předseda komory

---

<sup>162</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 25. listopadu 1927, sp. zn. Zm II 84/27. In Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní související. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 180.

<sup>163</sup> Čl. 105 Ústavy Polské republiky.

takovéto oznámení obdrží, neprodleně rozhodne, zda dává či nedává souhlas k odevzdání zadrženého poslance či senátora k soudu. V případě, že by předseda komory do 24 hodin od zadržení souhlas nedal, což je podle názoru některých představitelů právní vědy i ten případ, kdy předsednická funkce není obsazena, neboť místopředseda komory není dle tohoto názoru oprávněn souhlas se zadržením dát<sup>164</sup>, je příslušný orgán povinen zadrženého poslance či senátora propustit. V případě, že předseda komory rozhodne o udělení souhlasu resp. nesouhlasu k odevzdání zadrženého k soudu, sdělí toto rozhodnutí bez odkladu orgánu činnému v trestním řízení, který mu oznámení zaslal a současně jej spolu se svým rozhodnutím postoupí mandátovému a imunitnímu příslušné komory. Ten oznámení projedná, přičemž postupuje obdobně jako v případě projednávání žádosti o vyslovení souhlasu s trestním stíháním, tzn. že zjišťuje, zda jsou dány podmínky pro trestní stíhání, urychleně provede nutná šetření a umožní poslanci, aby se osobně jednání zúčastnil a k věci vyjádřil. I v tomto případě je jednání výboru neveřejné. Následně výbor podá zprávu příslušné komoře, která pak s konečnou platností o přípustnosti trestního stíhání rozhodne na své první následující schůzi. Žádný z předsedů komor Parlamentu České republiky dosud v režimu čl. 27 odst. 5 Ústavy nerozhodoval<sup>165</sup>.

Vyloučení ochrany poskytované nestíhatelností v případě dopadení člena zákonodárního sboru při činu či bezprostředně poté je obvyklé i v jiných vybraných evropských státech, nicméně právní úprava se v jednotlivých státech částečně liší a může moci soudní a výkonné poskytovat širší či užší pravomoc. Například ve Spolkové republice Německo je požadavek zadržení při činu splněn i pokud je člen parlamentu dopaden během následujícího dne<sup>166</sup> naproti tomu v Polsku je možnost zadržet člena

---

<sup>164</sup> Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C.H.Beck, 2007, str. 227.

<sup>165</sup> Na rozdíl od sousední Slovenské republiky, kdy byl v listopadu 2003 zadržen člen slovenského parlamentu G. Karlin při braní úplatku. Dle slovenské právní úpravy (čl. 78 Ústavy Slovenské republiky) se zadržení poslance při trestném činu ihned oznamuje předsedovi Národní rady Slovenské republiky. Následný souhlas se zadržením uděluje mandátový a imunitní výbor, přičemž v případě neudělení souhlasu je nutné poslance ihned propustit.

<sup>166</sup> Čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

parlamentu při dopadení při činu omezena podmínkou, že takové zadržení musí být nezbytné pro zabezpečení řádného průběhu řízení<sup>167</sup>.

### **2.2.9. Pokusy o rozšíření právní úpravy trestněprávní imunity v Itálii**

Dle čl. 68 odst. 2 ústavy Italské republiky, nesmí být člen parlamentu bez souhlasu komory, jejímž je členem, podroben osobní či domovní prohlídce, zatčen nebo jinak zbaven osobní svobody či držen ve vazbě s výjimkou výkonu konečného rozsudku.

Na první pohled je takový rozsah trestněprávní imunity standardní a ničím nevybočuje z právních úprav nestíhatelnosti platných v jiných evropských státech. Nicméně je třeba dodat, že v posledním desetiletí bylo italským parlamentem přijato několik zákonů, které toto ustanovení prováděly a rozšiřovaly. Tyto zákony se nevztahovaly na všechny členy parlamentu, ale pouze na předsedy komor a dále na další tři vysoké státní úředníky, konkrétně na prezidenta republiky, předsedu vlády a předsedu ústavního soudu. Vzhledem k tomu, že jediným z těchto subjektů, který po dobu výkonu své funkce čelil obviněním ze spáchání trestného činu a politická strana, jejímž byl předsedou, přijetí zmiňovaných zákonů výrazně podporovala, byl italský premiér Silvio Berlusconi, bylo dovozováno, že zákony byly navrhovány a přijímány čistě účelově v jeho zájmu.

Již v roce 2003 byl v italském parlamentu přijat zákon č. 140/2003, o provedení čl. 68 Ústavy v oblasti trestního řízení vedeného proti vysokým státním úředníkům označovaný jako „zákon Schifani“<sup>168</sup>, kterým byla přerušena soudní řízení zahájená proti pěti výše uvedeným vysokým úředníkům státu, a to po dobu, po kterou zmiňovanou funkci zastávali bez ohledu na to, o jaký trestný čin se jednalo a kdy k jeho údajnému spáchání došlo. Zákon byl zanedlouho po jeho přijetí a vstupu v platnost napaden

---

<sup>167</sup> Čl. 105 Ústavy Polské republiky.

<sup>168</sup> Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato, dostupný online na: <http://www.camera.it/parlam/leggi/03140l.htm>.

u italského ústavního soudu, který jej shledal protiústavním a zrušil jej.<sup>169</sup> Protiústavnost byla spatřována zejména v tom, že ustanovení zákona byla shledána v rozporu s právem rovnosti a s právem na přístup k soudu. Vláda, v jejímž čele stál tentýž předseda vlády, následně předložila parlamentu další návrh zákona, který byl 23. července 2008 přijat a uveřejněn pod č. 124/2008 jako zákon o přerušení trestního řízení vedeného proti vysokým státním úředníkům (označovaný jako „zákon Alfano“)<sup>170</sup>. I tento zákon byl posuzován ústavním soudem a opět shledán protiústavním. Soud ve svém usnesení<sup>171</sup> poukazoval na to, že zákon zakotvující zvláštní privilegia pro výše zmiňované státní úředníky by měl mít právní sílu ústavního a nikoli obyčejného zákona, a dále, že předseda vlády má v tomto ohledu mít stejné postavení jako ostatní členové vlády.

Posledním z řady zákonů sledujících stejný záměr, tedy rozšíření trestněprávní imunity pro některé vysoké státní úředníky (tentokrát jen pro předsedu vlády a ministry), byl zákon č. 51 přijatý italským parlamentem dne 7. dubna 2010<sup>172</sup>. Tento zákon na rozdíl od předchozích navazoval na ustanovení italského trestního řádu, které zakotvuje institut tzv. legitimní překážky (*legittimo impedimento*), v důsledku níž jsou obžalovaní osvobozeni od povinnosti účastnit se trestního řízení, které je proti nim vedeno. O existenci této překážky v konkrétním případě rozhoduje předsedající soudce, přičemž při svém rozhodování posuzuje, zda je obžalovaný absolutně neschopen účastnit se hlavního líčení z důvodu náhodné události, vyšší moci či jiné legitimní překážky. Shledá-li existenci legitimní překážky v konkrétním případě, je oprávněn přesunout konání hlavního líčení na jiný den.

---

<sup>169</sup> Viz usnesení italského ústavního soudu č. 24 ze dne 20. ledna 2004, dostupné online na <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

<sup>170</sup> Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato, dostupný na: <http://www.camera.it/parlam/leggi/081241.htm.7>

<sup>171</sup> Viz rozhodnutí italského ústavního soudu ze dne 7. října 2009 č. 262/2009, dostupné online na: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

<sup>172</sup> Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza, dostupný online na <http://www.normattiva.it/base/ricercaSemplice> a ve znění uveřejněném v italské sbírce zákonů (Gazeta Ufficiale) č. 81 ze dne 8. dubna 2011 na <http://altalex.com/index.php?idnot=10769>

Zákon č. 51 z roku 2010 tedy navazoval na toto ustanovení a rozšiřoval jej tak, že institut legitimní překážky zaváděl pro výše uvedené vysoké státní úředníky<sup>173</sup> ze zákona tak, že stanovil, že pokud jsou obžalováni ze spáchání trestného činu, nejsou povinni účastnit se jednání soudu, pokud ve stejnou dobu vykonávají aktivitu, která je zásadní pro výkon jejich vládních povinností, přičemž zákon odkazoval na právní předpisy, které definují, co se vládními aktivitami rozumí. Zákon dále zakotvoval povinnost soudce odložit konání hlavního líčení na jiný den, pokud o to obžalovaný požádá, jakož i jeho povinnost přesunout konání hlavního líčení na pozdější dobu v případě, že předsednictvo vlády (Presidenza del Consiglio dei Ministri) konstatuje, že legitimní překážka je trvalého charakteru a souvisí s výkonem vládních povinností (maximální délku trvání legitimní překážky stanovil zákon na šest měsíců)<sup>174</sup>. V posledním, druhém, odstavci zákon omezoval svou platnost na dobu osmnácti měsíců, v jejichž průběhu má parlament přijmout obsahově srovnatelný zákon síly ústavního zákona, čímž zohledňoval stanovisko ústavního soudu vyjádřené v jeho rozhodnutí, kterým zrušoval zákon č. 124/2008.

I tento zákon byl napaden u ústavního soudu, který svým rozhodnutím č. 23/2011 z 25. ledna 2011<sup>175</sup> některá ustanovení tohoto zákona shledal v rozporu s italskou ústavou a zrušil je. V platnosti ponechal čl. 1 odst. 2, 5, 6 a čl. 2 zákona. Čl. 1 odst. 1 ponechal v platnosti jen s výhradou jím stanoveného výkladu, čl. 1 odst. 3 zrušil částečně a čl. 1 odst. 4 zcela.

Základní výtka ústavního soudu směřovala k omezení role soudu, v případě rozhodování o existenci legitimní překážky. Ústavní soud proto konstatoval, že soud rozhodující v daném trestním řízení musí mít v každém konkrétním případě oprávnění posoudit, zda legitimní překážka v tomto konkrétním případě skutečně vznikla, byť by in abstracto daná aktivita předsedy vlády či ministra byla ve smyslu příslušných právních předpisů aktivitou, která je zásadní pro výkon jejich vládních povinností. Z tohoto důvodu také ústavní soud zcela zrušil to ustanovení zákona, které zavádělo

---

<sup>173</sup> Pro předsedu vlády viz čl. 1 odst. 1 zákona a pro ministry vlády viz čl. 1 odst. 2 zákona č. 51/2010 .

<sup>174</sup> Viz čl. 1 odst. 3 a 4 zákona č. 51/2010.

<sup>175</sup> Dostupné na <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.



možnost předsednictva vlády konstatovat existenci dlouhodobé (až šestiměsíční) legitimní překážky.

Poté, co ústavní soud zrušil některá ustanovení, došlo ke zrušení i ostatních ustanovení tohoto zákona, a to dekretem prezidenta republiky z 18. července 2011<sup>176</sup>. Tomuto dekretu předcházelo vyhlášení celostátního referenda na základě čl. 75 odst. 1 italské ústavy<sup>177</sup>, v němž byl zákon č. 51/2010 odmítnut<sup>178</sup>.

### **3. Imunita poslanců Evropského parlamentu**

Právním základem imunity poslanců Evropského parlamentu je čl. 343 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“), dle nějž *„Unie požívá na území členských států výsad a imunit nezbytných k plnění svého poslání za podmínek stanovených v Protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie ze dne 8. 4. 1965“ (dále jen „Protokol“)*. Tento článek nahrazuje článek 291 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES“), který obsahoval obdobnou textaci upravující výsady a imunity Evropského společenství.

Imunita poslanců Evropského parlamentu je na evropské úrovni upravena jak po hmotněprávní, tak i po procesněprávní stránce.

---

<sup>176</sup> Decreto del Presidente della repubblica Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 1, commi 1, 2, 3, 5 e 6, e dell'articolo 2 della legge n. 51 del 2010, quale risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 23 del 2011 in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri a comparire in udienza penale, dostupné na: [http://www.normattiva.it/advanced/caricaRiferimento.action?ricercaBean.re\\_daz=011G0158&ricercaBean.datagu=2011-07-20&ricercaBean.tprv=DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA&ricercaBean.aggiornamento=true&ricercaBean.tipoRicerca=0&ricercaBean.giornovig=&ric](http://www.normattiva.it/advanced/caricaRiferimento.action?ricercaBean.re_daz=011G0158&ricercaBean.datagu=2011-07-20&ricercaBean.tprv=DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA&ricercaBean.aggiornamento=true&ricercaBean.tipoRicerca=0&ricercaBean.giornovig=&ric)

<sup>177</sup> „Obecné referendum může být vyhlášeno za účelem plného či částečného zrušení zákona nebo jiného právního předpisu s právní silou zákona, pokud o to požádá pětsettisíc oprávněných voličů nebo pět regionálních rad“.

<sup>178</sup> Viz dekret prezidenta republiky ze dne 23. března 2011, dostupný na: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/elezioni/0931\\_20\\_11\\_03\\_23\\_DPR23032011impedimento.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/elezioni/0931_20_11_03_23_DPR23032011impedimento.html)

Rozsah imunity je upraven primárním právem, konkrétně v člancích 9 a 10 Protokolu<sup>179</sup>. Jak již název Protokolu napovídá, je imunita koncipována jako čistě institucionální. Cílem ochrany je zajištění řádného chodu Společenství a jeho institucí, v konkrétním případě Evropského parlamentu. Ten činnost vyvíjí prostřednictvím svých členů – jednotlivých poslanců, nikoli těchto členů jakožto soukromých osob. Tento čistě institucionální účel imunity je výslovně zmiňován i v odborné literatuře<sup>180</sup> a je tedy nesporné, že v tomto duchu je třeba přistupovat i v rámci výkladu příslušných ustanovení nejen Protokolu, ale i dalších právních předpisů, které poslaneckou imunitu na evropské úrovni upravují.

Co se týká rozsahu imunit, Protokol upravuje imunitu v obou jejích aspektech – tedy jak indemnitu, tak trestněprávní imunitu.

Proces rozhodování o zbavení imunity, který je možné považovat za procesněprávní stránku imunity, je regulován v člancích 5 – 7 Jednacího řádu Evropského parlamentu, který na výše uvedený Protokol výslovně odkazuje.

Mezi další z významných právních pramenů upravujících imunitu poslanců Evropského parlamentu patří bezesporu judikatura Evropského soudního dvora, jejíž základní význam spočívá především v interpretaci a částečně i v dotváření právních norem. Nezastupitelnou roli však bezpochyby hrají i jednotlivá rozhodnutí Evropského parlamentu o zbavení imunity či o její ochraně a zejména zprávy imunitního výboru, které těmto rozhodnutím předcházejí. Obsahem těchto zpráv je vedle detailního popisu projednávaného případu i jeho rozbor a návrh znění rozhodnutí Evropského parlamentu. Některé závěry plynoucí z těchto zpráv a následných rozhodnutí Evropského parlamentu jsou pro budoucí aplikační a rozhodovací praxi Evropského parlamentu natolik významné, že o nich lze bez nadsázky hovořit jako o rozhodnutích precedenčního charakteru. Přístup Evropského parlamentu k řešení některých otázek s imunitou spjatých je v některých

---

<sup>179</sup> V důsledku vstupu v platnost Smlouvy o fungování EU došlo počínaje 1. 12. 2009 ke změně číslování jednotlivých článků Protokolu. Původní čísla článků 9 a 10 byly nahrazeny čísly 8 a 9. V textu této práce je však v zájmu její koherence uváděno číslování původní, neboť použité citace na něj často odkazují a uvádění dvojího číslování by mohlo působit zmatečným dojmem.

<sup>180</sup> Např. Offermann, K. Parliamentary Immunity in the European Parliament. Internal Study. Brussels: European parliament, 2007. s. 8.

případech, jak bude uvedeno níže, možné považovat za přelomový a v mnohém inspirativní pro chápání imunity nejen na úrovni celoevropské, ale i na úrovni jednotlivých členských států.

### **3.1. Indemnita poslanců Evropského parlamentu**

Institut neodpovědnosti za názory či hlasování uskutečněné při výkonu mandátu poslance, tzv. indemnity, je upraven v článku 9 Protokolu, který zní: „*Poslanci Evropského parlamentu nesmí být podrobeni žádné formě vyšetřování, zadržení, anebo soudního řízení za vyjádřené názory či hlasování uskutečněné při výkonu povinností poslance Evropského parlamentu.*“ Tato úprava je na rozdíl od úpravy nestíhatelnosti, jak bude uvedeno níže, aplikovatelná na všechny poslance Evropského parlamentu a to jednotně na celém území Evropské unie, tedy bez jakýchkoli dalších diferenciací.

Textace čl. 9 se nijak nevymyká obdobným ustanovením, která obsahují právní řády členských zemí ve vztahu k poslancům národních parlamentů. Ani výklad není v ničem převratný, neboť v souladu s praxí v jednotlivých členských zemích, platí i v Evropském parlamentu právní stanovisko, že názory či hlasování, které byly *uskutečněny při výkonu povinností poslance* jsou míněny ty, které byly uskutečněny při výkonu mandátu poslance, přičemž za takové názory a hlasování je možné považovat nejen ty, které byly učiněny přímo na zasedání parlamentu, ale i takové, které poslanec učinil na schůzích parlamentních orgánů (výborů, klubů apod.). V souladu s touto doktrínou se tedy mezi povinnosti poslance nepočítají takové činnosti jako např. vystoupení v televizní politické debatě, na sjezdu strany či v tisku, a názory, resp. i případná hlasování tam učiněná, ochrany nepožívají, byť poslanec jedná jako politik. Jsou-li názory a hlasování učiněny při výkonu povinností poslance požívají plné ochrany a žádné výjimky se neuplatňují (např. není rozhodné, zda názor byl vysloven za účelem urážky či nikoli).

Trestněprávní a občanskoprávní, resp. i správněprávní („přestupková“) odpovědnost poslance za názory, které vyslovil či hlasování, které učinil, zde

vůbec nevzniká, neboť se má za to, že ke spáchání deliktu (kterým by takový projev či hlasování poslance jinak mohlo být) vůbec nedošlo.

Imunita dle čl. 9 Protokolu má, jako v mnoha členských státech<sup>181</sup>, absolutní povahu, což znamená, že ji není možné žádným způsobem odejmout a ani není v žádném směru omezena (typicky ve vztahu k záměrně nepravdivým a urážlivým výrokům)<sup>182</sup>. Formálně absolutní povaha je však v praxi Evropského parlamentu oslabena některými vnitřními kontrolními mechanismy, které mají zabránit mj. zneužívání absolutního charakteru indemnity. Tyto mechanismy jsou obsaženy zejména v čl. 9 odst. 2 Jednacího řádu Evropského parlamentu obsahujícím imperativ, z něhož plyne, že chování poslanců musí být vedeno vzájemnou úctou, vycházet z hodnot a zásad vymezených v základních dokumentech Evropské unie, nesmí snižovat důstojnost Evropského parlamentu nebo ohrozit řádný chod parlamentní činnosti ani narušovat klidné prostředí v budovách Parlamentu. Postihem za nedodržení těchto zásad může být pro poslance použití opatření a sankcí stanovených v člancích 152 až 154 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

Opatření upravená v článku 152, kterými jsou napomenutí poslance předsedou Evropského parlamentu, opětovné napomenutí, odebrání slova poslanci, vykázání poslance z jednacího sálu a přerušení či ukončení jednání je možné ukládat bez zvláštního formálního postupu, což je základním rozdílem oproti ukládání sankcí upravených v článku 153. Tato opatření je oprávněn ukládat nejen předseda Evropského parlamentu, ale i předsedající na schůzích orgánů, výborů a delegací. Sankcemi dle článku 153 jsou udělení důtky, ztráta nároku na denní příspěvek až po dobu deseti dní, dočasné vyloučení poslance ze schůzí parlamentu nebo jeho orgánů (aniž by byl dotčen výkon hlasovacího práva poslance), pozastavení nebo zbavení výkonu volených funkcí. V případě uložení sankce

---

<sup>181</sup> Výjimkou z absolutní povahy imunity je např. právní úprava platná ve Finsku, kde je možné se souhlasem Eduskunty vyjádřeným kvalifikovanou většinou poslance indemnity zbavit (viz čl. 30 Ústavy Finska z 11. června 1999 či úprava platná v Německu, kde jsou v souladu čl. 46 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo z ochrany vyňaty urážlivé pomluvy.

<sup>182</sup> K absolutnímu charakteru poslanecké imunity srovnej rozsudek Evropského soudu pro lidská práva A v. United Kingdom ze dne 17. prosince. 2002.

je nezbytné, aby předseda Evropského parlamentu dotčeného poslance vyslechl a až poté mu může uložit rozhodnutím, které musí být odůvodněno, konkrétní sankci. Zejména zmiňovaná sankce finančního charakteru může být pro poslance velmi citelná. Rozhodnutí o uložení sankce se vedle dotčeného poslance oznamuje také předsedům orgánů, jejichž je poslanec členem, a dále na plenární schůzi. Proti uložení sankce může dotýčný poslanec podat tzv. vnitřní odvolání k předsednictvu.

Absolutní charakter indemnity poslanců však není zásadami chování a sankcemi za jejich nedodržení přímo dotčen, omezení je tedy pouze nepřímé. Tento závěr jasně plyne z následujícího odstavce článku 9 jednacího řádu, který explicitně stanoví, že uplatňování zásad chování, tak jsou uvedeny výše, nesmí být na újmu živosti a bezprostřednosti parlamentního jednání, jakož i svobodě projevu poslanců, a dále, že plně respektuje výsadní práva poslanců vymezená v primárním právu (mezi něž patří mj. i výsada ve formě imunity) a ve statutu poslanců.

Jak již bylo naznačeno výše, indemnita dle článku 9 Protokolu poskytuje ochranu poslanci i pro ty výroky, které učinil se zlým úmyslem vědom si toho, že se jedná o výroky nepravdivé či urážlivé. Takové výroky je možné v těch případech, kdy nebyly uskutečněny při výkonu jeho povinností, možné považovat za spadající pod režim článku 10 Protokolu (viz níže). Článek 10 Protokolu odkazuje za určitých okolností na národní právní úpravu imunity, což nevyklučuje ani odkaz na národní úpravu indemnity. V některých členských zemích jsou však z ochrany indemnitou difamační výroky vyjmuty, a proto je zřejmé, že právní úprava indemnity se úpravou obsaženou v článku 9 Protokolu nevyčerpává.

V této souvislosti je také vhodné zmínit přístup Evropského parlamentu ve vztahu k výrokům difamačního charakteru za situace, kdy rozhoduje o žádosti o zbavení imunity dle čl. 10 Protokolu (taktéž viz níže). Praxe parlamentu byla pro tyto případy shrnuta ve zprávě Výboru pro jednací řád, ověřování mandátů a imunit z 18. září 1990. V této zprávě je jednoznačně stanoveno, že *„každá žádost o zbavení imunity plynoucí ze svobodného vyjádření myšlenek nebo politických názorů by měla být principiálně zamítnuta. Jedinou výjimkou z tohoto základního práva by mělo představovat podněcování k nenávisti, nactiutrhání, urážka, zpochybňování cti či dobrého jména druhých, ať jednotlivců či skupin, a jednání poškozující základní lidská*

*práva*“. V následné praxi Evropského parlamentu bylo toto pravidlo zmírněno v tom smyslu, že projevy, byť urážlivé, pokud byly učiněny v rámci běžné úrovně politické debaty, byly vyňaty.<sup>183</sup> Co se rozumí úrovní běžné politické debaty se v průběhu doby mění a je odlišně chápáno. O tomto vývoji svědčí rozhodnutí Evropského parlamentu ve věci žádosti o zbavení imunity poslance Johannese Voggenhubera z roku 2001. Poslanec Voggenhuber byl obviněn z trestného činu pomluvy dle rakouského trestního zákona, kterého se měl dopustit proti Jörgu Heiderovi, kterého označil fašistou a vyjádřil se o něm nelichotivě i jinak. Výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh Evropského parlamentu, který před přijetím rozhodnutí pléna případ projednával, ve své zprávě ve vztahu k urážlivým formulacím použitým poslancem Voggenhuberem dovedl, *„že v poslední době se tón politické debaty změnil. Používaný jazyk se stal hrubším a útočnějším, slušné formulace projevu ustoupily silným slovům... i média ovlivnila politiky, aby používali ostřejší, přímější a útočnější jazyk než-li dříve. Je možné, že tento trend je politováníhodný, ale v tomto bodě se jedná o aspekt politické reality a jako takový musí být tedy akceptován.“*<sup>184</sup>

### **3.2. Nestíhatelnost poslanců Evropského parlamentu**

Imunita podle článku 10 Protokolu se vztahuje na ty případy, které čl. 9 nepokrývá. Jedná se tedy o vyjádření názorů či hlasování učiněných jinak než při výkonu funkce poslance a o zbývající skupinu jednání (tedy těch, které nejsou hlasováním či vyjadřováním názoru).

Čl. 10 Protokolu zní:

*(1) V průběhu zasedání Evropského parlamentu jsou poslanci Evropského parlamentu nadáni:*

*1/ na území svého státu stejnými imunitami jako poslanci tohoto státu,*

---

<sup>183</sup> Např. Offermann, K. Parliamentary Immunity in the European Parliament. Internal Study. Brussels: European parlament, 2007. s. 25.

<sup>184</sup> Zpráva výboru pro právní záležitosti a vnitřní trh ze dne 11. dubna 2001 ve věci žádosti o zbavení imunity poslance Johannese Voggenhubera (2000/2238 (IMM, A5-0124/01).

2/ na území ostatních členských států imunitou proti jakémukoli vazebnému opatření a soudnímu řízení.

(2) Imunita se na poslance Evropského parlamentu obdobně vztahuje i v průběhu cesty na místo a z místa, kde se koná zasedání Evropského parlamentu.

(3) Imunity se nelze dovolávat, byl-li poslanec přistižen při páchání deliktu, Evropskému parlamentu však tato skutečnost nezabraňuje ve výkonu práva odebrat poslanci Evropského parlamentu imunitu.

V právní úpravě nestíhatelnosti se rozlišují, jak plyne ze znění prvního odstavce výše citovaného článku 10 Protokolu, dva odlišné režimy - buď se aplikuje úprava platná v členském státu poslance anebo úprava evropská. Tedy v případě, že se poslanec nachází na území svého státu, použije se vnitrostátní právo tohoto státu upravující imunity poslanců národního parlamentu (což implikuje aplikaci 27 různých úprav) a v případě, že se nachází na území členského státu jiného, aplikuje se právní úprava evropská. Nicméně je třeba dodat, že ačkoli se v některých případech postupuje podle právní úpravy vnitrostátní, přesto se při rozhodování o imunitních věcech aplikují výkladová pravidla vytvořená Evropským parlamentem, čímž dochází alespoň částečně k tomu, že se s poslanci z různých členských států zachází odlišně jen v omezené míře.

Otázku, co se rozumí právem státu poslance v případech, kdy je poslanec občanem několika členských států anebo kdy má občanství jen jedno, nicméně do funkce poslance Evropského parlamentu byl zvolen v členském státě jiném, vyřešil Evropský parlament ve prospěch práva státu, v němž byl poslanec do funkce zvolen. Dle názoru Evropského parlamentu je takové pouto ve vztahu k poslanceckému mandátu nejužší. Výrazem „stát poslance“, který je užit v čl. 10 odst. 1 písm. a) Protokolu se tedy dle rozhodovací praxe Evropského parlamentu rozumí stát, v němž byl poslanec zvolen. Pro ilustraci tohoto přístupu může dobře posloužit rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o ochranu imunity ze dne 16. prosince 2003 ve věci Dupuis<sup>185</sup>. Olivier Dupuis, občan Belgie, kandidoval a byl následně zvolen do Evropského parlamentu v Itálii. V roce 1997 distribuoval pan Dupuis na veřejném shromáždění hašiš, čímž se dopustil dle italského

---

<sup>185</sup> P5-TA(2003)0554.

trestního práva trestného činu a byl následně obviněn. Oliver Dupuis se proto obrátil na Evropský parlament se žádostí na ochranu své imunity. Poté, co Evropský parlament rozhodl, že případ je nutné posuzovat dle čl. 10 odst. 1 písm. a) Protokolu, řešil otázku, jaké právo, zda belgické či italské, pro daný případ použít a dospěl k závěru, že *„bez ohledu na to, že je pan Dupuis belgickým občanem, je nutné jej z hlediska Protokolu považovat za itala. Jakýkoli jiný výklad by byl v rozporu s duchem tohoto textu. Pokud by se pan Dupuis setkal s tímto problémem v Belgii, bylo by správné použít článek 10 odst. 1 písm. b) Protokolu. V průběhu přípravy Protokolu nebyla taková situace předvídána a proto v něm není upravena. Dle výboru<sup>186</sup> by bylo uznání odlišné ochrany pana Dupuise a ostatních italských poslanců s Protokolem v rozporu“*. S ohledem na příslušná ustanovení italského práva upravující poslaneckou imunitu Evropský parlament žádosti poslance Dupuise nevyhověl.

Kromě výrazu „stát poslance“ vzbudil v aplikační praxi výkladové obtíže i jiný výraz užitý v čl. 10 Protokolu - „zasedání Evropského parlamentu“, k tomu však blíže níže.

Jak již bylo naznačeno, tím, že evropská úprava poslanecké imunity odkazuje na vnitrostátní právní úpravu, diferencuje v otázce imunit právní postavení poslanců, kteří pocházejících z různých členských států. Za současné situace, kdy již Evropský parlament není jen zástupcem lidu členských států, ale zejména občanů Evropské unie, neboť je jedinou institucí přímo volenou občany EU<sup>187</sup>, se však taková diferenciace může oprávněně jevit jako nemalý problém. V návaznosti na výše uvedené je totiž možné dovodit, že poslanci pocházející z různých členských států jsou reprezentanty občanů Evropské unie, a to všech občanů, a proto by jejich právní postavení nemělo být rozdílné v závislosti na tom, zda byli zvoleni v tom či onom členském státě. Navzdory kritice tato, dalo by se říci konceptu evropské zastupitelské demokracie neadekvátní, úprava přetrvává.

Tento neutěšený stav měla napravit jednotná úprava postavení poslance Evropského parlamentu, která získala svou finální podobu

---

<sup>186</sup> Roz. výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh, který případ projednával a vyhotovoval o něm zprávu, na základě které pak rozhodovalo plénum Evropského parlamentu.

<sup>187</sup> Viz čl. 22 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.



v dokumentu nazvaném Statut poslanců Evropského parlamentu (dále je „Statut“) přijatým v roce 2005<sup>188</sup>.

Zpočátku bránila přijetí nové jednotné úpravy pro poslance Evropského parlamentu absence právního základu, což se však změnilo po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost dne 1. 5. 1999, jejíž článek 190 odst. 5 umožnil Evropskému parlamentu, aby po vyžádání stanoviska Komise s jednomyslným souhlasem Rady stanovil „pravidla a obecné podmínky výkonu funkcí svých poslanců“. Po vstupu v platnost Niceské smlouvy byla podmínka jednomyslného souhlasu Rady zmírněna a nahrazena potřebou souhlasu dosaženého kvalifikovanou většinou<sup>189</sup>.

„Pravidly“, resp. po přijetí Niceské smlouvy „postavením“, a „obecnými podmínkami výkonu funkce svého poslance“ rozuměl Evropský parlament od samého počátku přípravy Statutu i otázku imunity.

Text návrhu Statutu schváleného Evropským parlamentem v červnu 2003 obsahoval úpravu imunity v člancích 4, 5 a 8<sup>190</sup> v poměrně širokém rozsahu.

---

<sup>188</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005 o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu (P6\_TA (2005)0245, 2005/684/ES, Euratom). V souladu se svými závěrečnými ustanoveními tento statut vstoupil v platnost prvním dnem volebního období Evropského parlamentu, které začalo v roce 2009.

<sup>189</sup> Čl. 1 bod 18 Smlouvy z Nice. Jednomyslnost Rady však zůstala zachována pro stanovení všech pravidel a podmínek zdaňování poslanců a bývalých poslanců

<sup>190</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 3. 6. 2003 o statutu poslanců Evropského parlamentu (P5\_TA (2003)0236)

Čl. 4:

(1) Poslanec nesmí být nikdy právně stíhán anebo mimosoudně volán k odpovědnosti pro jednání, hlasování či vyjádření učiněné při výkonu jeho mandátu.

(2) Parlament rozhodne, na základě žádosti poslance, zda bylo prohlášení učiněno při výkonu mandátu či nikoli.

(3) Parlament ve svém jednacím řádu zakotví ustanovení provádějící tento článek.

Čl. 5:

(1) Jakékoli omezení osobní svobody poslance je možné pouze se souhlasem Parlamentu, ledaže byl přistižen při činu.

(2) Prohlídka dokumentů či elektronických záznamů poslance anebo prohlídka jeho osoby, úřadu či místa jeho bydliště či zachycení jeho e-mailových či telefonních hovorů může být nařízena pouze se souhlasem Parlamentu.

Návrh Statutu vyloučil postih poslance pro jednání, hlasování či prohlášení učiněná při výkonu jeho mandátu s tím, že o tom, zda bylo prohlášení učiněno při výkonu mandátu či nikoli rozhodne na základě žádosti poslance parlament. Výslovné zakotvení pravomoci Evropského parlamentu rozhodovat o tom, zda to či ono poslancovo prohlášení bylo učiněno při výkonu mandátu, je novem a patrně by přispělo k vytvoření jasných kritérií toho, co ještě je v mezích a co již překračuje hranice výkonu mandátu.

I přístup k úpravě trestněprávní imunity je v mnohém minimálně inspirativní, neboť nejenže přijatý text obsahoval vyloučení trestního stíhání poslance bez souhlasu parlamentu a úpravu přistižení při činu tak, jak je to v národních právních obvyklé, ale přinesl dvě zajímavá upřesnění.

Zprvė jednoznačně zakotvil to, s čím se již v rozhodovací praxi Evropského parlamentu setkáváme i v současnosti – možnost udělení podmíněného souhlasu s trestním stíháním a zadruhé, výslovně podmínil souhlasem parlamentu nařízení nejen osobní a domovní prohlídky poslance, ale i prohlídky jeho úřadu, jeho dokumentů či elektronických záznamů a dále i zachycení jeho telefonních či e-mailových hovorů.

Čl. 8 návrhu Statutu obsahoval ustanovení, které zakazovalo, aby výsady a imunity vzešlé z předcházejících ustanovení návrhu byly omezeny jinými ustanoveními odvozené legislativy Evropského společenství.

V účinnost měly výše uvedené články 4 a 5 návrhu Statutu vstoupit poté, co bude zrušen čl. 9 a 10 Protokolu<sup>191</sup>.

V roce 2003 se zdálo, že nová úprava imunity bude přijata. Nicméně, jak již bylo uvedeno výše, k finálnímu přijetí Statutu bylo vedle souhlasu

---

(3) Vyšetřování nebo trestní stíhání poslance musí být na žádost parlamentu pozastaveno (přerušeno).

(4) Souhlas dle odstavce 2 mohou žádat pouze orgány příslušné podle práva členského státu.

(5) Souhlas dle odstavce 2 anebo pozastavení (přerušeni) dle odstavce 3 mohou být uděleny podmíněně, na určité časové období anebo s omezením.

(6) Článek 4 odstavec 3 platí obdobně.

Čl. 8

Privilegia a imunity vzešlé z předcházejících ustanovení nemohou být omezeny jinými ustanoveními odvozené legislativy Evropského společenství.

<sup>191</sup> Článek 28 odst. 2 návrhu Statutu ze dne 3. 6. 2003 (Viz rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 3. 6. 2003 o statutu poslanců Evropského parlamentu (P5\_TA (2003)0236).

Evropského parlamentu třeba vyjádření Komise a souhlasu Rady. Posledně zmiňovaná vyjádřila k předloženému návrhu Statutu několik výhrad, z nichž jedna směřovala právě k ustanovením upravujícím výsady a imunity. Ty by dle jejího vyjádření, jakožto součást primárního práva, neměly být Statutem vůbec upraveny. Ustanovení upravující imunity byla tedy na základě zmíněných námitek Rady z textu vyňata s tím, že k jejich změně dojde nikoli tak, že budou obsahem novelizovaného znění Statutu, nýbrž tak, že bude přepracován původní Protokol z roku 1965. Z tohoto důvodu již není úprava imunity obsažena ani v konečném textu Statutu, který byl přijat v roce 2005<sup>192</sup>. Bohužel nezbyvá než pro úplnost dodat, že ke změně Protokolu, která je plně v rukou národních vlád, do současné doby nedošlo. Text článků 9 a 10 Protokolu tedy zůstává od roku 1965 stále nezměněn.

Otázkou je, co vedlo k zakotvení takového rozdílného režimu poslaneckých imunit a proč k diferenciaci režimů vůbec došlo. Kořeny těchto rozdílů je možné hledat patrně již ve druhé polovině padesátých let minulého století, kdy bylo vytvořeno Jednotné shromáždění Evropských Společenství (dále jen „Shromáždění“)<sup>193</sup>, de facto předchůdce Evropského parlamentu, které sestávalo z delegátů členských států jmenovaných jednotlivými národními parlamenty. Poslanci byli tehdy de facto v postavení reprezentantů občanů jednotlivých zemí, neboť to byly právě národní parlamenty, tedy zastupitelské orgány občanů konkrétní země, kdo poslance Shromáždění do funkce vysílal. V roce 1976 však nastal zásadní obrát, neboť byl přijat Akt o zavedení všeobecných a přímých voleb do Shromáždění. Je pravdou, že Akt byl poměrně stručný a v otázce imunit pouze stanovil, že režim imunit zakotvený Protokolem, který platí pro členy Shromáždění se bude vztahovat i na nově zvolené zástupce. Situace se však výrazně změnila v tom smyslu, že, jak již uvedeno výše, se z reprezentantů občanů jednotlivých členských zemí stali reprezentanti

---

<sup>192</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005 o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu (2005/684/ES, Euratom). V souladu se svými závěrečnými ustanoveními tento statut vstoupil v platnost prvním dnem volebního období Evropského parlamentu, které začalo v roce 2009.

<sup>193</sup> Úmluva o některých orgánech společných Evropským společenstvím (tzv. 1. slučovací smlouva) podepsaná v Římě 25. března 1957.

všech občanů Evropských společenství a následně Evropské unie, kteří je sami volili do „svého“ zastupitelského orgánu.

Nestíhatelnost byla po dlouhou dobu ochranou jen proti trestněprávnímu řízení, neboť pojem „*soudní řízení*“, který je v prvním článku 10 Protokolu použit, byl vykládán v tomto, užším, slova smyslu. Stejně jako v případě indemnity tedy výkladové stanovisko vycházelo z právního názoru sdíleného ve většině členských států. Změnu v dosavadním přístupu však přinesl rok 2003, kdy se Evropský parlament rozhodl zachovat imunitu poslanci, proti němuž byla podána občanskoprávní žaloba o ochranu osobnosti<sup>194</sup>. Dle názoru Evropského parlamentu se sice jednalo o řízení občanskoprávního charakteru, které pod pojem „*soudní řízení*“ tak, jak je užit v čl. 10 Protokolu dle stávajícího výkladu nespadá, nicméně v konkrétním případě mělo punitivní nikoli reparační cíl.

Po skutkové stránce se jednalo se o řízení o ochranu imunity, které inicioval člen socialistické frakce Evropského parlamentu, poslanec Jannis Sakkelariou. Janis Sakkelariou podal žádost o ochranu své imunity v souvislosti s probíhajícím občanskoprávním řízením, které vedl soud první instance v Aténách ve věci ochrany osobnosti. Podle tvrzení navrhovatele, kterým byl S. Papathelemis, poslanec řeckého parlamentu, jej měl Jannis Sakkelariou urazit větou uvedenou v rozhovoru pro řecké noviny, v němž se vyjadřoval k otázce vývoje řecko-tureckých vztahů, konstatováním, že by následky byly pravděpodobně vážné, pokud by „*sousedé Mussoliniho, jako pan Papathelemis, praktikovali zahraniční politiku*“. Navrhovatel se žalobou domáhal mj. i náhrady škody ve výši 50 000 000 GDR (tzn. přibližně 150 000 EUR).

Evropský parlament se v rámci řízení o imunitě pana Jannise Sakkelarioua dovodil, že „*takové náhrady škody, jejichž prvotní účel je potrestat, jsou obecně přiznávány obětem protiprávních jednání*“, a že občanskoprávní řízení, kde má výše náhrady škody jasně „*trestající charakter*“ spadá pod rozsah slovního spojení „*soudní řízení*“ článku 10 Protokolu. O tři roky později se případ Sakkelariou dostal mezi body jednání pléna Evropského parlamentu znovu. Řízení, které bylo v návaznosti

---

<sup>194</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti na ochranu imunity ze dne 23. září 2003 ve věci Sakellariou (P5\_TA(2003)0388).

na rozhodnutí Evropského parlamentu před řeckým soudem v roce 2003 zastaveno, bylo v roce 2006 obnoveno. V té době již Jannis Sakkelariou poslancem Evropského parlamentu nebyl, nicméně se na něj opět obrátil se žádostí o ochranu imunity. Evropský parlament s odkazem na své původní rozhodnutí žádosti Jannise Sakkelarioua vyhověl<sup>195</sup>.

Rozhodnutí ve věci imunity poslance Jannise Sakkelarioua se stalo významným precedentem, dle něhož Evropský parlament postupoval i v pozdější rozhodovací praxi (viz např. rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti na ochranu imunity ze dne 16. prosince 2003 ve věci Gargani či rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti na ochranu imunity ze dne 21. dubna 2004 ve věci Bossi<sup>196</sup>).

Zatímco trvání indemnity zakotvené v článku 9 Protokolu není časově nijak omezeno, imunita dle článku 10 působí jen po dobu zasedání Evropského parlamentu. Jak již bylo výše naznačeno, pojem „zasedání Evropského parlamentu“ se ukázal být v praxi značně nejasný. V souvislosti s jeho vymezením hrála významnou roli judikatura Evropského soudního dvora. V roce 1984 se na Evropský soudní dvůr obrátil francouzský odvolací soud se žádostí o zodpovězení předběžné otázky dle čl. 177 Smlouvy o ES týkající se výkladu článku 10 Protokolu, neboť v průběhu trestního řízení vedeném proti poslanci Evropského parlamentu panu Edgaru Faureovi bylo nutné vymezit, zda je třeba čl. 10 Protokolu interpretovat v tom smyslu, že poskytuje poslancům Evropského parlamentu imunitu po celou dobu trvání jejich mandátu anebo zda ji poskytuje jen po určitou dobu v průběhu ročního zasedání (roz. jen po dobu, kdy se koná plenární zasedání). Evropský soudní dvůr nejprve dovedl, že není možné čl. 10 odst. 1 Protokolu vykládat tak, že odkazuje-li v otázce rozsahu imunity na národní právní úpravu, je nutné v souladu s národním právem vykládat i pojem zasedání Evropského parlamentu („*Tento pojem může být vyložen pouze ve světle komunitárního práva*“). K předběžné otázce odvolacího soudu Evropský soudní dvůr judikoval, že „*čl. 10 Protokolu, který uděluje poslancům Evropského parlamentu imunitu po dobu zasedání Shromáždění, má být vykládán tak, že*

---

<sup>195</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti na ochranu imunity ze dne 26. září 2006 ve věci Sakkelariou (P6\_TA(2006)0359).

<sup>196</sup> P5\_TA(2003)0553, P5\_TA(2004)0353.

*Evropský parlament zasedá, i když aktuálně neprobíhá žádná schůze, a to až do doby, kdy bude přijato rozhodnutí o ukončení jeho ročního či mimořádného zasedání*<sup>197</sup>. V tomto rozhodnutí Evropský soudní dvůr navázal na svou předchozí judikaturu<sup>198</sup>.

Zasedání Evropského parlamentu trvá dle čl. 133 jeho jednacího řádu jeden rok. Volební období Evropského parlamentu odpovídá dle téhož článku Jednacího řádu Evropského parlamentu funkčnímu období poslanců Evropského parlamentu, které je pětileté. Poslanci jsou tedy imunitou dle článku 10 Protokolu chráněni po celou tuto dobu. S ohledem na účel imunity je však ochrana v praxi prodlužována i na dobu před vznikem poslaneckého mandátu poslance, a dále i na dobu po jeho skončení. V obou těchto případech je toto rozšíření chápáno jako v zájmu Evropského parlamentu, jako *conditio sine qua non* řádné kontroly Evropského parlamentu nad svým nerušeným fungováním. Zatímco rozšíření ochrany na dobu před trváním mandátu je pro zajištění řádného fungování Evropského parlamentu, zejména zajištění přítomnosti jeho poslance na jednáních snadno pochopitelné, rozšíření ochrany i na dobu po skončení výkonu funkce poslance je přinejmenším diskutabilní, zejména je-li argumentováno institucionálním zájmem Evropského parlamentu. Takovou argumentaci („*Imunita v zájmu Parlamentu přetrvává i v době, kdy poslanec již poslancem není*“) použil Evropský parlament např. v již zmiňovaném druhém rozhodnutí ve věci Sakkelariou<sup>199</sup>, ale i v jiných případech<sup>200</sup>.

Hovoříme-li však o prodloužení trvání imunity i na dobu po skončení mandátu, je nezbytné si uvědomit, že se nejedná o období trvání imunity i po skončení mandátu tak, jak je upraveno v Ústavě České republiky. Nejedná se o vyloučení trestního stíhání provždy, nýbrž o možnosti

---

<sup>197</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 10. července 1986 ve věci Wybot v. Faure č. 149/1985, Sbírka rozhodnutí Evropského soudního dvora 1986, str. 2391.

<sup>198</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 12. května 1965 ve věci Wagner v. Fohrmann č. 101/63, Sbírka rozhodnutí Evropského soudního dvora 1964, str. 195.

<sup>199</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti na ochranu imunity ze dne 26. září 2006 ve věci Sakkelariou (P6\_TA(2006)0359).

<sup>200</sup> Např. rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 3. 5. 2001 ve věci žádosti o zbavení imunity poslance Johannese Voggenhubera (A5-0124/2001).

parlamentu rozhodovat o imunitních věcech i poté, co funkční období poslance vypršelo.

Co se týká počátku běhu doby, po kterou imunita poslance chrání, dovodil Evropský parlament (viz zpráva výboru pro právní záležitosti a vnitřní trh o žádosti na ochranu imunity ve věci Mussoto<sup>201</sup>), že *„poslanci mohou být napadeni v jejich postavení poslanců Evropského parlamentu okamžitě po vyhlášení výsledků voleb...parlamentní imunita by měla být účinná ihned po vyhlášení výsledků voleb a měla by pokrývat všechna jednání učiněná poslanci při výkonu jejich mandátu včetně těch, která byla učiněna po poslední schůzi Evropského parlamentu“*.

### **3.2.1. Imunitní řízení**

Imunitu dle článku 10 Protokolu lze, na rozdíl od indemnity, v průběhu výkonu mandátu na základě rozhodnutí Evropského parlamentu odejmout, což je ostatně nedílnou součástí všeobecně přijímané právní konstrukce nestíhatelnosti a jejích procesních aspektů. Právo Evropského parlamentu *„odebrat poslanci imunitu“* plyne ze třetího odstavce článku 10 Protokolu a proces, jakým je o zachování či zbavení imunity poslance Evropského parlamentu rozhodováno, je poměrně detailně upraven v článcích 6 a 7 jednacího řádu Evropského parlamentu.

Tyto články upravují dva typy řízení – řízení ve věci žádosti o zbavení imunity a řízení o žádosti o ochranu imunity. Prvně zmiňované řízení je možné považovat za tradiční, v členských státech výlučně užívaný model, kdy je řízení zahájeno na základě žádosti o zbavení imunity podané parlamentu k tomu příslušnými orgány veřejné moci. Na půdě Evropského parlamentu je však hojně využíváno i řízení o žádosti o ochranu imunity, s nímž se již v praxi členských států nesetkáváme. Toto řízení je koncipováno jako protipól řízení zahajovaného na základě žádosti o zbavení imunity, neboť zde je aktivní poslanec sám – sám podává žádost o ochranu své imunity. K podání žádosti o ochranu imunity (resp. žádosti o ochranu imunity a výsad, jak zní její plné označení v jednacím řádu) je oprávněn

---

<sup>201</sup> 2002/2201(IMM), A5-0248/2003.

nejen poslanec Evropského parlamentu, jež právě vykonává mandát, ale i bývalý poslanec (právě v této souvislosti je možné hovořit o prodloužení trvání nestíhatelnosti i na dobu po skončení poslaneckého mandátu). Také je možné, aby poslance, resp. bývalého poslance zastupoval jiný poslanec, ten však není oprávněn žádost podat bez souhlasu poslance, jehož se týká. Ačkoli to jednací řád výslovně neupravuje, Evropský parlament přijímá i takové žádosti, které jménem poslance podá zplnomocněná třetí osoba (zejm. jeho advokát)<sup>202</sup>. Hlavním účelem řízení o ochranu imunity je poskytnutí možnosti zahájit imunitní řízení i v okamžiku, kdy příslušný orgán veřejné moci členského státu žádost o zbavení imunity nepodal (resp. ji nepodal orgán k tomu kompetentní), nicméně, kdy je z různého důvodu třeba řízení o imunitě zahájit. Dosavadní rozhodovací praxe Evropského parlamentu svědčí o tom, že řízení na ochranu imunity je ze strany poslanců využíváno velmi často.

Ze znění článku 6 jednacího řádu lze dovodit základní princip, kterým se rozhodování Evropského parlamentu musí řídit – vždy, když parlament „*vykonává své pravomoci s ohledem na výsady a imunity, usiluje především o zachování své integrity jako demokratického zákonodárného shromáždění a o zajištění nezávislosti poslanců při plnění jejich povinností*“. V tomto článku je tedy bezpochyby zdůrazněna institucionální a funkční podstata imunity, která je pro rozhodování Evropského parlamentu v imunitních věcech klíčová.

Co se týká průběhu imunitního řízení, každá žádost o zbavení poslanecké imunity, se kterou se příslušný orgán členského státu obrací na předsedu Evropského parlamentu, je oznámena v plénu a příslušnému výboru, kterým je v tomto volebním období (2009-2014) výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh (*Committee on Legal Affairs and Internal Market*)<sup>203</sup>. Předtím než je tato žádost postoupena výboru, je po formální stránce

---

<sup>202</sup> Martinez Iglesias, M.-J. Note à l'attention – Audition publique concernant l'immunité parlementaire européenne. Contribution à la réflexion sur certains aspects procéduraux. Bruxelles: Parlement Européen, 2005, s. 1.

<sup>203</sup> Označení výboru, do jehož kompetencí spadá projednávání otázek spjatých s imunitním řízením, se v minulosti měnilo (např. ve funkčním období 1994-1999 jím byl výbor pro jednací řád, ověřování mandátů a imunity“ (*Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities*).



přezkoumána její přípustnost – tedy, zda ji podal orgán členského státu k tomu příslušný. V průběhu tohoto předběžného přezkoumání se ověřuje oficiální označení orgánu a shoda s vnitrostátními pravidly pro předání žádosti, které dotčený členský stát uvedl. Za účelem získání přesnějších informací byl na přelomu roku 2004 a 2005 v souladu s článkem 7 odst. 12 jednacího řádu Evropského parlamentu, který umožňuje vypracování informativního seznamu orgánů členských států, které mohou předložit žádost o zbavení poslanecké imunity, zahájen projekt, jehož cílem bylo takový seznam vytvořit.<sup>204</sup> Již v květnu 2002 byl na půdě Evropského parlamentu vypracován návrh novelizace jednacího řádu, jehož cílem bylo změnit právě ta ustanovení týkající se zbavení imunity (čl. 6 jednacího řádu). Návrh byl přijat<sup>205</sup> a mimo jiné tak dosud užívané slovní spojení „appropriate authority“ bylo změněno na slovní spojení, jenž je v čl. 6 odst. 1 jednacího řádu obsaženo dnes „competent authority“. Nová formulace umožnila požadovat po členských státech, aby předložily informativní seznam právně příslušných vnitrostátních orgánů k podání žádosti o zbavení imunity<sup>206</sup>.

Obdobný postup jako v případě žádosti o zbavení poslanecké imunity (samozřejmě s výjimkou posuzování pravomocí orgánu členského státu) platí i v případě, že se na předsedu parlamentu se žádostí o ochranu imunity obrátí poslanec anebo bývalý poslanec. O žádosti o zbavení imunity v možných případech podvodu, úplatkářství nebo jakékoli jiné nedovolené činnosti je dále nutné v souladu s článkem 7 Přílohy č. XII. jednacího řádu

---

<sup>204</sup> Martinez Iglesias, M.-J. Note à l'attention – Audition publique concernant l'immunité parlementaire européenne. Contribution à la réflexion sur certains aspects procéduraux. Bruxelles: Parlement Européen, 2005, s. 2.

<sup>205</sup> Pozměňovací návrh byl přijat rozhodnutím Evropského parlamentu ze dne 11. června 2002 (P5-TA(2002)0290).

<sup>206</sup> Tak např. v případě žádosti o zbavení imunity poslanců Berlusconiho a Dell'Utriho došlo k nejasnostem, zda je „appropriate body“ španělské ministerstvo spravedlnosti, jak samo uvedlo anebo i španělský nejvyšší soud, jehož předseda se stanoviskem ministerstva vyjádřil nesouhlas. Např. žádost o zbavení imunity těchto poslanců v Parlamentním shromáždění Rady Evropy (které má na rozdíl od Evropského parlamentu postavení orgánu typické mezinárodní organizace) byla podána prostřednictvím španělského ministerstva zahraničních věcí. Blíže viz Note for the conference of presidents on procedures concerning the lifting of immunity of members, dostupné online na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afco/200110\\_10/443695EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afco/200110_10/443695EN.pdf).

(Předcházení podvodům, úplatkářství a jakékoli nedovolené činnosti poškozující zájmy Společenství) informovat Úřad pro boj proti podvodům.

Výbor žádosti projednává neprodleně a v pořadí, v jakém mu byly předloženy. V průběhu projednávání žádosti je výbor oprávněn žádat příslušný orgán o informace nebo odůvodnění, které považuje za nezbytné k utvoření si stanoviska ve věci. V několika případech dokonce Evropský parlament zamítl žádost o zbavení svého člena imunity s tím odůvodněním, že příslušný orgán neposkytl požadované informace, které byly pro posouzení případu nezbytné a porušil tak i svou povinnost plynoucí z článku 10 (bývalý čl. 5) Smlouvy o ES upravující povinnost spolupráce. Jako příklad argumentace může posloužit rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o zbavení imunity ze dne 26. 10. 1992 ve věci Pannella. V tomto případě se Evropský parlament jednoznačně vyjádřil tak, že *„v případě, který projednáváme, italské orgány nejednaly v duchu spolupráce požadované článkem 5 Smlouvy o ES, ...neboť nezaslaly Evropskému parlamentu informace, které požaduje, aby mohl o žádosti rozhodnout s plnou znalostí okolností případu. Toto je samo o sobě dostatečným důvodem pro nepřijetí žádosti“*.<sup>207</sup>

Řízení probíhá dle zásady audiatur et altera pars, a proto i poslanec má právo se k věci vyjadřovat, jakož i předkládat jakékoli dokumenty a písemné doklady, které považuje za účelné. Z důvodu zachování plné volnosti projevu ostatních poslanců při projednávání případu však není možné, aby se dotčený poslanec zúčastnil rozpravy. Výbor tedy může takového poslance či jeho zástupce vyzvat, aby během rozpravy o případu opustil místnost. Poslance může v řízení zastupovat jiný poslanec, nicméně výbor pro právní záležitosti navrhl v roce 2005 svým členům, aby, pokud je to možné, zastupování poslanců, o jejichž imunitě se jedná, odmítali.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> A5-0270/92. Mezi dalšími rozhodnutími je možné dále uvést např. rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o zbavení imunity ze dne 26. 10. 1992 ve věci Pannella (A3-0269/92). In Offermann, K: Parliamentary Imunity in the European parliament. Internal Study. Brussels: European Parliament, 2007, s. 33, 34,

<sup>208</sup> Sdělení výboru pro právní záležitosti členům ze dne 25. 5. 2005 ve věci shrnutí praxe týkající se zbavení a ochrany imunity, s. 4 ( <http://www.europarl.europa.eu/comparl/juri/imunity/569047cs.pdf> ).

Poté, co výbor věc projedná, vypracuje a následně předloží plénu návrh rozhodnutí, kterým doporučí přijetí či zamítnutí žádosti o zbavení imunity anebo žádosti o její ochranu. Je-li žádost založená na více důvodech, může být o každém z nich rozhodnuto zvlášť. Zpráva výboru může ve výjimečných případech navrhnout, aby se zbavení imunity vztahovalo pouze na trestní stíhání a aby poslanec, není-li ještě rozsudek pravomocný, nemohl být zadržen, vzat do vazby, nebo aby proti němu nemohla být přijata jiná opatření, která by mu bránila ve výkonu mandátu. Pro ilustraci tohoto postupu je možné uvést rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o zbavení imunity ze dne 13. 10. 2005 ve věci Železný<sup>209</sup>. Žádost o zbavení imunity podalo Městské státní zastupitelství v Praze v souvislosti s trestním stíháním vedeném proti Vladimíru Železnému pro podezření ze spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby. Evropský parlament v této věci rozhodl, že *„Vladimír Železný bude zbaven imunity, a to výhradně v souvislosti s probíhajícím trestním stíháním a pod podmínkou, že dokud rozsudek v tomto řízení nenabude právní moci, nebude Vladimír Železný zadržen ani vzat do vazby a nebudou proti němu přijata žádná opatření, která by mu mohla bránit ve výkonu mandátu poslance Evropského parlamentu“*.

Struktura zpráv výboru je standardizovaná - obsahuje popis procesních postupů v Evropském parlamentu od přijetí žádosti, návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a vysvětlující prohlášení, které zahrnuje posouzení přijatelnosti žádosti, popis skutkové podstaty a důvodů žádosti a nakonec závěr výboru o tom, zda žádosti vyhovět či nikoli. Imunitní řízení probíhající před imunitním výborem je v souladu s článkem 103 jednacího řádu vždy neveřejné. Výbor pro právní záležitosti interpretoval pojem neveřejné schůze tak, že se jí mohou účastnit pouze takové osoby, které *„mají politickou odpovědnost nebo statutární povinnost dodržovat důvěrnost podporované disciplinárním režimem a jejich přítomnost v místnosti je odůvodněna jejich funkcí“*<sup>210</sup>. Výbor je oprávněn vyjadřovat se k tomu, zda je žádost přípustná

---

<sup>209</sup> P6-TA(2005)0379.

<sup>210</sup> Sdělení výboru pro právní záležitosti členům ze dne 25. 5. 2005 ve věci shrnutí praxe týkající se zbavení a ochrany imunity, s. 3

( <http://www.europarl.europa.eu/comparl/juri/imunity/569047cs.pdf> ).

a zda měl orgán dostatek pravomocí k podání žádosti, není však v žádném případě oprávněn vyjadřovat se k vině či nevině poslance ani k tomu, zda názory nebo činy, které jsou mu přisuzovány, odůvodňují trestní stíhání či nikoli. Takové vyjádření výboru by přesahovalo jeho kompetence a představovalo nepřípustnou ingerenci do kompetencí moci soudní.

O žádosti o zbavení imunity i o žádosti na její ochranu rozhoduje plénum Evropského parlamentu. Zpráva výboru se zařazuje jako první bod programu jednání nejbližšího zasedání následujícího po dni, kdy byla předložena. K návrhu, resp. návrhům, rozhodnutí nelze předkládat pozměňovací návrhy a hlasování probíhá po skončení rozpravy, v níž nesmí dotčený poslanec vystoupit. Nicméně v souladu s článkem 151 jednacího řádu je oprávněn učinit tzv. osobní prohlášení. Poslanec, který požádá o příležitost učinit osobní prohlášení, může vystoupit buď na konci rozpravy o bodu pořadu jednání, který se právě projednává anebo ve chvíli, kdy se jedná o schválení zápisů ze zasedání, k němuž se vztahuje žádost poslance o osobní vystoupení. Tento poslanec nesmí v průběhu osobního prohlášení hovořit o věcných otázkách, ale musí se při svém projevu omezit na odmítnutí jakýchkoli poznámek, které zazněly o jeho osobě během rozpravy, nebo názorů, které mu byly přisuzovány. Osobní prohlášení nesmí překročit tři minuty, Evropský parlament však může rozhodnout jinak.

Rozprava je omezená, neboť se u každého návrhu zbavení imunity, jejího zachování či ochranu týká pouze důvodů pro a proti. Plénum hlasuje o každém návrhu, je-li jich ve zprávě obsaženo více, jednotlivě. Jestliže je návrh zamítnut, považuje se opačné rozhodnutí za přijaté.

Dosavadní praxe byla taková, že plénum většinou hlasovalo v souladu s doporučením výboru a není důvod se domnívat, že tomu bude v budoucnu jinak. Zprávy výboru, které vypracovává zpravodaj, mívají vysokou sílu přesvědčivosti. Výbor se věcí podrobně zabývá, což je zejména patrné z obsahu jeho zpráv v imunitních záležitostech a tak lze usuzovat, že se náležitě seznámil se všemi jejími aspekty.

Předseda Evropského parlamentu okamžitě oznámí přijaté rozhodnutí dotyčnému poslanci i příslušnému orgánu členského státu a zároveň jej požádá, aby byl informován o vývoji příslušného řízení i o soudních rozhodnutích, která z něj vyplývají. Takové informace pak předseda, případně po konzultaci s odpovědným výborem, oznamuje Evropskému

parlamentu, přičemž tak činí způsobem, který považuje za nejvhodnější. Skutečnost, že je parlament o dalším průběhu řízení ze strany členského státu informován má významný praktický dopad, neboť nejenže mu umožňuje získat přehled o těch rozhodnutích, která byla v důsledku jeho rozhodnutí přijata a tedy i o následcích, které tím vznikly, ale na základě těchto informací si je vědom i toho, jaký vliv bude mít postup národních orgánů na jeho složení. V praxi se však bohužel ukazuje, že orgány členských států tuto svou povinnost příliš neplní a následná informace začala být z jejich strany poskytována až v několika málo případech počínaje volebním obdobím 2004-2009<sup>211</sup>.

V souvislosti s imunitním řízením zakotvuje jednací řád v článku 6 odst. 4 zvláštní pravomoc předsedy Evropského parlamentu, který je v naléhavém případě při zadržení poslance nebo omezení jeho svobody pohybu, kdy jsou zřejmě porušeny jeho výsady a imunity, po konzultaci s předsedou a zpravodajem odpovědného výboru oprávněn z vlastního podnětu potvrdit výsady a imunity dotčeného poslance. O takovém opatření je předseda povinen informovat výbor i Evropský parlament jako celek. Výbor je povinen seznámit se s opatřením předsedy na své nejbližší schůzi, přičemž může vypracovat zprávu, která bude následně předložena plénu.

V zájmu vyšší právní jistoty a co největší jednoty posuzování imunitních věcí se výbor snaží o vytvoření určitých pravidel, jimiž se řídí. Při posuzování je brán v potaz politický aspekt případu a možnost šikanózních politických motivů skrytých za žádostí o zbavení imunity - tzv. *fumus persecutionis*. V případě, že je *fumus persecutionis* v dané kauze shledán, je to dostatečným důvodem proto, aby Evropský parlament žádosti o zbavení imunity nevyhověl.

Mezi případy, kdy Evropský parlament shledal existenci *fumu persecutionis* je možné uvést rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o zbavení imunity ve věci, ve věci Charles Pasqua ze dne 28. 2. 2002<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Martinez Iglesias, M.-J. Note à l'attention – Audition publique concernant l'immunité parlementaire européenne. Contribution à la réflexion sur certains aspects procéduraux. Bruxelles: Parlement Européen, 2005, s. 3.

<sup>212</sup> P5-TA(2002)0073.

či ve věci Daniel Marc Cohn – Bendit ze dne 1. 7. 2003<sup>213,214</sup>. Ve věci Daniel Marc Cohn – Bendit byl tento poslanec obviněn, že spolu s jinými napomáhal Hansi-Joachimovi Kleinovi, podezřelému z vraždy a spáchání teroristických trestných činů, vyhýbat se orgánům činným v trestním řízení tím, že mu opakovaně poskytl možnost úkrytu, čímž se dopustil trestného činu dle § 258 německého trestního zákona. Výbor pro právní věci shledal, že „s *ohledem na specifické okolnosti případu (...pozadí konkrétních jednání, absenci stíhání ostatních podílníků na těchto jednáních, důvody uvedené v rozsudku ve věci Klein a blízkost voleb do Evropského parlamentu v roce 2004)* by imunita pana Cohn-Bendita neměla být zrušena“<sup>215</sup>.

Jak plyne z odborné literatury<sup>216</sup>, na základě dosavadní praxe Evropského parlamentu je možné vyčlenit tři skupiny případů, kdy činy poslanců nemají charakter politické aktivity. Za prvé v případě, kdy jde o ohrožení jednotlivce nebo demokratické společnosti (viz např. rozhodnutí Evropského parlamentu ve věci žádosti o zbavení imunity poslance Michaela Klöcknera ze dne 15. 4. 1985, kdy měl tento poslanec na politické manifestaci při sobě věci, které hodlal použít tak, aby způsobil škodu na zdraví osob a na majetku<sup>217</sup>), za druhé v případě hanobení nebo urážky osoby jako jednotlivce nikoli jako představitele instituce – správních orgánů, médií apod. (viz např. rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o zbavení imunity ve poslance Marca Pannelly ze dne 4. 7. 1988, kdy byl poslanec obviněn z trestného činu pomluvy, kterého se měl dopustit proti policistovi jako soukromé osobě, nikoli policii jako takové<sup>218</sup> či rozhodnutí

---

<sup>213</sup> P5-TA(2003)0307.

<sup>214</sup> Výbor, v jehož kompetenci jsou imunitní záležitosti ve svých zprávách, je-li taková otázka projednávána, na dřívější rozhodnutí Evropského parlamentu odkazuje. Pro více příkladů z rozhodovací praxe Evropského parlamentu, v níž byla shledána existence fumu persecutionis viz např. zpráva výboru pro právní záležitosti a vnitřní trh ve věci žádosti o zbavení imunity poslance Železného (A6-0291/2005).

<sup>215</sup> Viz zpráva výboru pro právní záležitosti a vnitřní trh ve věci žádosti o zbavení imunity Daniela Marca John-Bendita ze dne 19. 6. 2003 (A5-0246/2003).

<sup>216</sup> Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Brussels: European Centre for Parliamentary Research and documentation, 2001, s. 54.

<sup>217</sup> A2-0013/85.

<sup>218</sup> A2-0130/88.

o žádosti o zbavení imunity téhož poslance ze dne 24. 10. 1988 pro obvinění z trestného činu pomluvy, kterého se měl dopustit proti novináři, opět jako soukromé osobě, nikoli médiím jako takovým<sup>219</sup>) a za třetí jde o případy jasného porušení ustanovení trestního nebo správního práva, které se nijak netýkají politické aktivity (např. rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti o zbavení imunity poslankyně Elizabeth Jeggle ze dne 3. 5. 2001, která byla obviněna ze spáchání dopravní nehody či rozhodnutí ve věci žádosti o zbavení imunity poslance Ashleye Mota ze dne 5. 7. 2005, pro spáchání podvodu v oblasti dávek sociálního zabezpečení<sup>220</sup>).

Ačkoli je tento výčet určitým vodítkem vzešlým z dosavadní rozhodovací praxe Evropského parlamentu, nemá absolutní charakter a vždy záleží na okolnostech konkrétního případu, což potvrzuje výše uvedené rozhodnutí ve Evropského parlamentu o žádosti o zbavení imunity poslance Cohn-Bendita ze dne 1. 7. 2003 (jednání tohoto poslance mohlo být kvalifikováno jako ohrožující demokratickou společnost - podpora osoby podezřelé z terorismu aniž by byla shledána existence *fumu persecutionis*).

Ze studie Evropského parlamentu<sup>221</sup> vyplývá, že za účelem stanovení, zda se v konkrétním případě jedná o *fumus persecutionis* jsou brány v potaz určité charakteristiky žádosti. Mezi ně patří anonymně podané trestní oznámení, dlouhá doba, která uplynula mezi údajným spácháním trestného činu a podáním trestního oznámení, existence jasné spojitosti mezi datem podání žádosti a zvolením poslance, zahájení trestního řízení pouze proti poslanci, ačkoli by tak mohlo být učiněno proti více osobám, zjevně bezdůvodné obvinění anebo jasný záměr trestat poslance za jeho politické aktivity.

Z rozhodnutí, v nichž Evropský parlament shledal existenci *fumu persecutionis* a zachoval poslaneckou imunitu, je možné pro ilustraci uvést rozhodnutí ve věci poslance Hanse-Jürgena Zahorky či již výše zmiňované rozhodnutí ve věci poslance Daniela Marca Cohn – Bendita. V prvně zmiňovaném případě stojí za povšimnutí nejen markantní rozdíl mezi dobou,

---

<sup>219</sup> A2-0217/88.

<sup>220</sup> P6\_TA(2005)0265.

<sup>221</sup> Klaus Offermann Parliamentary Imunity in the European parliament. Internal Study. Brussels: European parliament, 2007, s. 25.

kdy se skutek údajně stal a dobou, kdy byla podána žádost o zbavení imunity, ale i skutek, z něž byl poslanec Zahorka obviněn. V roce 1984 byl tento poslanec obviněn, že v roce 1962 přiměl jiného ke spáchání trestného činu krádeže prázdného pasu z radnice ve městě Magstadt v Německu, tento pas zfalšoval a za pomoci komplice následně pomohl rodině českého lékaře k nelegálnímu přechodu hranic mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo. V tomto případě Evropský parlament rozhodl tak, že imunitu poslanci Hansi-Jürgenovi Zahorkovi ponechá, přičemž argumentoval právě mj. i tím, že doba, která uplynula od spáchání skutku do vznesení obvinění nasvědčuje tomu, že cílem žaloby je poškodit žalovaného po profesní a politické stránce.

Z případů, v nichž Evropský parlament zkoumal, ale neshledal, existenci fumu persecutionis v poslední době, je možné uvést např. jeho rozhodnutí o žádosti o zbavení imunity poslance Franka Vanhecka ze dne 6. 11. 2008<sup>222</sup>. V tomto případě Evropský parlament neuznal jako dostatečný důvod, že *„starosta města je socialista a trestní stíhání je motivováno nepřátelstvím vůči osobám, které obhajovaly rozpad belgického státu“*, a že *„na belgické poměry bylo stíhání zahájeno nezvykle rychle...“*.

#### **4. Exkurz – imunita parlamentních prostor**

Skutečnost, že parlamenty mívají k dispozici vlastní objekty, které spravují a určují režim, jakým budou využívány zcela nepochybně k jejich nezávislosti výrazně přispívá. Nezávislost parlamentních prostor proto úzce souvisí se základní zásadou autonomie parlamentu, jeho samostatnosti a nezávislosti. V návaznosti na tuto skutečnost je logickým požadavek, aby parlament měl právo sám rozhodovat, komu přístup do svých prostor umožní a komu ne. Vzhledem k tomu, že parlament je institucí volenou občany, která by měla být otevřená a transparentní, je takové omezování přípustné, jen je-li legitimní a důvodné.

Nezávislost parlamentních prostor se projevuje v několika ohledech. Předně je projevem nezávislosti již fakt, že tyto prostory jsou vymezeny

---

<sup>222</sup> P6-TA(2008)0537.



přímo parlamentu. Vlastníkem budov může být parlament sám, stát i třetí osoba. Například ve Spojeném království je hlavním sídlem Parlamentu Westminsterský palác, který je ve vlastnictví královny. Obě komory Parlamentu za něj však společně odpovídají. Správa budov Sněmovny reprezentantů je svěřena Ředitelství nemovitostí parlamentu (Parliamentary Estates Directorate), který je součástí kanceláře Sněmovny a obdobně řeší správu budov Sněmovna lordů. Ve Francii má parlament některé nemovitosti v bezplatném užívání od státu, jiné v nájmu a jiné sám vlastní. Správu budov zajišťuje specializovaný útvar kanceláře<sup>223</sup>. V České republice jsou objekty Parlamentu převážně ve vlastnictví státu a církve, přičemž právo hospodaření k nim jsou nadány kanceláře obou jeho komor<sup>224</sup>.

Projevem nezávislosti je pak i skutečnost, že tyto budovy jsou autonomně chráněny. Vlastní ochrana parlamentních prostor je přirozeným vyústěním principu dělby moci, v tomto případě zejména mezi moc zákonodárnou a výkonnou. Proto tedy tam, kde ochranu poskytuje moc výkonná (což je případ Ochranné služby Parlamentu ČR) děje se z vůle parlamentu samotného. V souladu s principem dělby moci proto často jednací řády svěřují ochranu parlamentních budov do rukou předsedy parlamentu. Vlastní výkon ochrany pak zajišťuje administrativní aparát parlamentu. V Poslanecké sněmovně zajištěním ochrany budovy komory, popřípadě jiných budov, kde komora nebo její orgány jednají, není pověřen funkcionář parlamentu, nýbrž vedoucí kanceláře komory. Ten také vydává bezpečnostní směrnici, v níž je mimo jiné podrobně upravena možnost vstupu a pohybu po parlamentních prostorách. *„Do objektu Sněmovny nebo míst, kde její orgány jednají, není dovolen vstup se střelnou zbraní nebo jiným nebezpečným předmětem, způsobilým ohrozit život nebo zdraví osob. Každý, kdo má u sebe takovou věc, je povinen odevzdat ji při vstupu do objektu Sněmovny nebo do budovy, kde Sněmovna nebo její orgány*

---

<sup>223</sup> European Centre for Parliamentary Research and Documentation, dotaz č. 883 Ownership and Management of the Parliament Building ze dne 27. listopadu 2007, dostupné na <http://www.ecprd.org>.

<sup>224</sup> Zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky, v platném znění.

*jednají, do úschovy ochranné službě. Zákaz nošení zbraně podle tohoto ustanovení se nevztahuje na policisty ochranné služby při výkonu služby*<sup>225</sup>.

V rámci provádění komparace právní úpravy platné v některých jiných evropských zemích evropských zemích se lze setkat i s pojetím, v němž je nezávislost parlamentních budov chápána velmi široce. Příkladem je Itálie, kde imunitu parlamentních prostor upravují články 62 jednacího řádu Poslanecké sněmovny parlamentu Italské republiky<sup>226</sup> a 69 jednacího řádu Senátu parlamentu Italské republiky<sup>227</sup>. Italskou úpravu je dokonce možné považovat za určitou teritoriální imunitu, imunitu parlamentních prostor a aktivit<sup>228</sup>. Čl. 62 jednacího řádu italské Poslanecké sněmovny stanoví, že pravomoci nutné k udržení pořádku náleží komoře a jejím jménem je vykonává předseda komory. Toto ustanovení není tedy ničím neobvyklé a pouze svěřuje pořádkové pravomoci do rukou předsedy. Pouze předseda však může povolit vstup ozbrojeným silám do prostor komor či výborů anebo prostor, v nichž jsou umístěny orgány či úřady komory, či s nimiž je komora oprávněna nakládat, a to jen v případě, že zasedání bylo přerušeno či ukončeno. Tato věta tedy takřka vylučuje vstup určité kategorie osob do prostor parlamentu. Článek 62 jednacího řádu italské Poslanecké sněmovny kromě toho vylučuje i jakékoli jednání či rozhodování, které by v prostorách komory učinili jiné orgány než komora, anebo jednání, jež se týká prostor, dokumentů, majetku či aktivit komory, ledaže by k němu dal souhlas předseda komory. Z tohoto ustanovení, které je formulováno velmi obecně tedy vyplývá, že za těchto podmínek není možné, aby např. příslušné orgány moci výkonné činili jakékoli úkony, což je zajímavé zejména uvědomíme-li si, že je tím vyloučeno například i provedení jakéhokoli úkonu trestního řízení, a to nejen vůči poslancům, kteří jsou pro tento případ nadáni imunitou, ale i vůči jakýmkoli jiným osobám, které se v prostorách Poslanecké sněmovny nacházejí. Pokud tedy orgány činné v trestním řízení chtějí provést některý z úkonů trestního řízení

---

<sup>225</sup> Čl. 6 odst. 13 Směrnice pro zajišťování ochrany objektu ze dne 1. srpna 2003.

<sup>226</sup> Dostupné online na [http://www.en.camera.it/4?scheda\\_informazioni=31](http://www.en.camera.it/4?scheda_informazioni=31).

<sup>227</sup> Dostupné online na <http://www.senato.it/istituzione/29377/articolato.htm>.

<sup>228</sup> Cerase M. Search and seizure in the Italian Parliament...and elsewhere. In Sborník z konference Parliament and judiciary konané ve dnech 8. a 9. listopadu 2007. Brusel: ECPRD, 2008, s. 72 a násl..

(např. vykonat prohlídku prostor, zatčení apod.) jsou nuceni požádat o souhlas předsedu komory. Ochrana je zároveň poskytována i proti úkonům směřujícím např. k zajištění listinných důkazů apod.

## Závěr

Členové parlamentu mají-li svůj mandát vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí nesmí mít obavy z toho, že budou moci být za takové jednání postiženi. Jen skutečně svobodný a nezávislý výkon jejich mandátu zajistí, že parlament bude schopen jako celek plnit svou funkci, kterou v reprezentativní demokracii plnit má, přičemž hlavním nástrojem, kterým právní řády za tímto účelem disponují, je právě parlamentní imunita, a to zejména ta z jejích částí, která představuje ochranu svobody hlasování a projevů, tedy indemnita.

Přitom platí, že čím širší je zakotvení indemnity v právním řádu, tím širší ochrana je poskytována nejen svobodě projevu a hlasování člena parlamentu, nýbrž i kvalitativní stránce činnosti parlamentu samotného. Českou právní úpravu indemnity je přitom možné považovat spíše za skromnější, přičemž takový závěr vyplyne i ze srovnání s právní úpravou indemnity platnou v některých jiných evropských státech.

Stávající právní úprava indemnity obsažená v čl. 27 odst. 1 a 2 Ústavy je však členy parlamentu patrně vnímána jako dostačující - lze-li tak alespoň usuzovat z faktu, že pozměňovacích návrhů na její změnu bylo od roku 1993 podáno pouze několik málo. V Senátu nebyl za tímto účelem podán pozměňovací návrh žádný, v Poslanecké sněmovně jich bylo celkem sedm, nicméně pět z nich mělo jen formální charakter nezbytných textových úprav v návaznosti na hlavní cíl těchto pozměňovacích návrhů, kterým bylo zrušit Senát<sup>229</sup>. Jen dva pozměňovací návrhy směřovaly k obsahové změně, přičemž cílem těchto dvou obsahově totožných návrhů byla novelizace ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy, kdy bylo navrhováno toto jeho nové znění: *„Za projevy učiněné v souvislosti s výkonem mandátu nelze poslance nebo*

---

<sup>229</sup> Viz sněmovní tisky č. 29, 602 a 989 z I. volebního období Poslanecké sněmovny a dále tisky 3/0 a 15/0 ze II. volebního období Poslanecké sněmovny.

*senátora trestně stíhat*“.<sup>230</sup> Znění čl. 27 odst. 2 Ústavy obsažené v pozměňovacím návrhu, byl by-li přijat, by patrně představovalo významné rozšíření právní úpravy indemnity, neboť by otevřelo pole možnému širšímu výkladu tak, jak je naznačeno výše v příslušné části práce věnující se právní úpravě indemnity.

Je však otázkou, zda skutečně stávající právní úprava indemnity dostačující je. De lege ferenda by bylo namíste uvažovat o mnohem větším rozšíření stávající právní úpravy tak, aby za projevy učiněné ať již při jednání komor parlamentu a jeho orgánů anebo při výkonu mandátu nebyl člen parlamentu odpovědný občanskoprávně. I občanskoprávní sankce může mít ve svém důsledku punitivní a nikoli jen reparační charakter a hrozba uložení takové sankce může významně ovlivnit rozhodování člena parlamentu v tom, jaký projev ještě učiní a jaký již nikoli. Ochrana zaručená indemnitou bude mít vždy samozřejmě větší význam pro poslance a senátory z opozičních stran než-li ze stran vládnoucích. Absolutní charakter imunity by přitom mohl být omezen i tak, aby svoboda projevu zůstala co nejširší a přitom se předešlo záměrným urážkám a pomluvám, na něž by se indemnita nevztahovala (byť zůstává otázkou, jak by se úmysl členů parlamentu v tomto případě prokazoval a kdo by tuto otázku posuzoval). Takové omezení by však bylo více než vhodné zejména za stavu, kdy politická kultura není z nejkultivovanějších.

I právní úpravu druhé části parlamentní imunity - nestíhatelnosti by bylo de lege ferenda vhodné změnit, nicméně novelizace by se dle mého názoru měla obsahově ubírat opačným směrem než-li v případě indemnity, tedy namísto jejího rozšiřování by bylo vhodné ji zúžit, o což se již ostatně pokusila celá řada pozměňovacích návrhů. Těchto pozměňovacích návrhů, z nichž však ani jeden nebyl přijat, již bylo dosud v Poslanecké sněmovně a Senátu podáno celkem dvacet tři, přičemž valná většina z nich (konkrétně šestnáct) směřovala k omezení působnosti čl. 27. odst. 3 až 5 Ústavy. Čtyřikrát bylo navrhováno úplné zrušení přestupkové imunity, dvakrát zrušení imunity trestněprávní a třináctkrát omezení jejího trvání<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Viz sněmovní tisky 349/5 a 980/4 ze IV. volebního období Poslanecké sněmovny (pozměňovací návrhy předložené poslancem K. Vymětalem).

<sup>231</sup> Některé pozměňovací návrhy zahrnovaly více změn – blíže viz příloha č. 1 této práce.

Stávající právní úprava přestupkové imunity, byť její novelizace z roku 2002 vedla v praxi ke snížení jejího využívání, není dle mého soudu příliš šťastná, neboť možnost volby, kterou členům parlamentu přinesla, jim dává na výběr právní režim, dle něž bude v jejich případě postupováno a umožňuje jim tak disponovat s výsadou, která je, jak již bylo několikrát řečeno, čistě funkční a s níž může by měl být oprávněn disponovat jen ten, v jehož zájmu je zakotvena – tedy parlament, resp. v konkrétním případě jeho příslušná komora. Takové oprávnění poslanců není důvodné.

Nadto zůstává otázkou, zda je vůbec existence přestupkové imunity legitimní. Není zřejmé (ani důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy a ani odborná literatura odpověď neposkytuje), proč se v případě poslanců vztahuje imunita dle článku 27 odst. 3 Ústavy jen na přestupky a nikoli i na jiné správní delikty (jak je tomu v případě prezidenta republiky), když omezení, která přestupkové řízení může do možnosti členů parlamentu nerušeně vykonávat mandát přinést, jsou co do svého druhu obdobná těm, která může přinést i řízení dle správního řádu (tedy zejm. povinnost účastnit se řízení). Budeme-li uvažovat naopak tak, že přestupková imunita by měla zůstat zachována a v duchu stejné úvahy by měla být její právní úprava rozšířena, aby pokrývala všechny správní delikty, stále zůstane otázka její legitimacy nevyřešena, když přestupkové ani správní řízení výkon mandátu takřka neomezuje, resp. jej neomezuje v té míře jako řízení dle řádu trestního, přičemž by stačilo jasně zakotvit zákonné záruky, které by členovi parlamentu umožnily dostavit se vždy na jednání komory v dobu, kdy bude probíhat (např. zakotvit výjimky z možnosti předvedení účastníka řízení dle čl. 60 správního řádu, z uložení pořádkové pokuty dle čl. 62 správního řádu či z § 74 přestupkového zákona upravujícího konání ústního jednání v nepřítomnosti).

Co se týká trestněprávní imunity, tak jak je zřejmé z příslušné pasáže této práce i z argumentů tam uvedených (viz kritické názory právních vědců, členů parlamentu samotných i mezinárodní organizace), zásadním problémem je její trvání v případě, kdy ji příslušná komora odmítne člena parlamentu zbavit, čímž jej de facto učiní pro daný skutek beztrestným navždy. Stávající právní úprava je stěžejí legitimní a zcela jistě není odůvodnitelná zájmem na řádném výkonu mandátu člena parlamentu, pokud

je tento chráněn i v době, kdy již mandát nevykonává a na činnosti parlamentu se již nepodílí.

Další otázkou k zamyšlení je, zda by nebylo vhodné omezit stávající právní úpravu trestněprávní imunity tak, aby se nevztahovala na rozhodování o trestním stíhání jako celku, ale jen na některé z úkonů orgánů činných v trestním řízení, které omezují osobní svobodu člena parlamentu (zejména předvedení, zatčení a vzetí do vazby) a v jejichž důsledku je poslanec či senátor neschopen zúčastnit se jednání příslušné komory, resp. společného schůze komor. Taková právní úprava by však mohla přinášet komplikace, neboť by bylo po praktické stránce komplikované opatřovat v těchto případech souhlas komory (zejména s ohledem na skutečnost, že některé z těchto úkonů orgánů v trestním řízení musí být činěny urgentně). Proto se domnívám, že udělování obecného souhlasu s trestním stíháním je řešením vhodnějším.

Za účelem komparace jsou v této práci uváděny i jiné možnosti právní úpravy parlamentní imunity než-li té, jaká je zvolena v Ústavě. Nejedná se o výběr náhodný, nýbrž vždy o takový, díky kterému je názorně patrné, že právní úprava může být výrazně odlišná, přičemž to ještě nemusí znamenat, že je ta či ona úprava vhodnější či méně vhodná. Detailněji je zachycena právní úprava imunity poslanců Evropského parlamentu tak, jak je zakotvena v Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství z 8 dubna 1965. Imunita poslanců Evropského parlamentu se ve své koncepci zásadně neodlišuje od imunit užívaných v členských státech – imunita není chápána jako poslancova osobní výsada, nýbrž se jedná o privilegium čistě funkční, což je patrné zejména z textace příslušných rozhodnutí Evropského parlamentu a zpráv přijatých výborem odpovědným za imunitní otázky. Imunita poslanců je zakotvena poměrně široce a svým rozsahem tak předčí právní úpravu imunity v některých členských státech. Textace příslušných ustanovení upravujících imunitu po hmotněprávní stránce je však poměrně kusá, což se Evropský parlament snaží překonávat za pomoci tvorby výkladových pravidel a aplikačních principů. Jejich dostupnost jednoznačně přispívá vnímání Evropského parlamentu jako veřejnosti otevřené a transparentní instituce. Je také pravdou, že některé z výkladových problémů, které v aplikační praxi nastaly, vyřešil Evropský parlament inovativně. Základním nedostatkem evropské úpravy, který však přes

všechnu snahu o jeho odstranění stále přetrvává, je zastaralý, roztržitý, a tedy nejednotný imunitní režim poslanců pocházejících z různých členských států. Tato nejednotnost nejen že ztěžuje práci příslušného výboru, který imunitní věci projednává, ale nepřispívá ani vnímání Evropského parlamentu jako jednotného zastupitelského orgánu občanů Evropské unie.

Prostor je věnován i judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, do jehož jurisdikce spadá i Česká republika, a jehož rozsudky v části odůvodnění naznačují, jak se k parlamentní imunitě a její aplikaci staví, rozhoduje-li o zásahu do práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, k němuž v důsledku aplikace parlamentní imunity může dojít. Jak plyne z jeho judikatury, parlamentní imunitu obecně chápe sice jako omezení tohoto práva nikoli však takové, které by bylo ve své podstatě nepřiměřené a s tímto právem neslučitelné. Čím širší však rozsah imunity je, tím přesvědčivější musí být důvody, které jej ospravedlňují, přičemž není vyloučeno, že v konkrétním případě již nebude tento soud považovat rozsah imunity za přiměřený a zásah do práva na spravedlivý proces shledá. Bohužel nezbyvá než konstatovat, že v souvislosti s právní úpravou dle čl. 27 Ústavy není takový závěr vyloučen s ohledem na textaci druhé věty odst. 4, dle níž je trestní stíhání navždy vyloučeno odepře-li komora udělit s trestním stíháním poslance či senátora souhlas, neboť v důsledku tohoto ustanovení může dojít k situaci, kdy bude právo na spravedlivý proces absolutně vyloučeno.

## Seznam pramenů a literatury

- Adamus, V.* O poslanecké imunitě., Správní právo, 1999, č. 5, s. 265 a násl.
- Allen, M. C.* Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament, Brussels: European Parliament, 1999
- Assemblée nationale.* L'Assemblée nationale dans les institutions françaises. Paris: Assemblée nationale, 2007
- Avril, P.* La séparation des pouvoirs aujourd'hui, 1789 et l'invention de la constitution, Quetigny: L. G. D. J., 1994, s. 295 a násl.
- Avril, P., Gicquel, J.* Droit parlementaire, Paris: Montchrestien, 2004
- Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010
- Balog, B.* Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, Právny obzor, 2006, č. 3, s. 244 a násl.
- Baxa, B.* Parlament a parlamentarism, Praha: Jan Košatka, 1924
- Benda, M.* Dialog o pojetí poslanecké imunity, Parlamentní zpravodaj, 1996-1997, č.1-2, s. 48 a násl.
- Bílková, V.* V roli unijního solitéra? Česká republika a mezinárodní trestní soud, Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2007
- Blackburn, R., Kennon, A., Wheeler-Booth, M.* Parliament. Functions, Practice and Procedures, London: Sweet and Maxwell, 2003
- Boguszak, J., Čapek, J. Gerloch, A.* Teorie práva, Praha: Aspi Publishing, 2004
- Cigánek, F.* Šejnova aféra a Národní shromáždění. Historické studie – K sedmdesátinám Milana Otáhalo, Praha: Ústav pro soudobé dějiny, 1998, s. 35 a násl.
- Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M.* The European parliament, London: John Harper Publishing, 2007
- Crespo, M., A.* Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament, Luxemburg: European Parliament, 1999
- Částková, E.* Parlamentní imunita. Studie Parlamentního institutu č. 1.207, Parlamentní institut, 2008
- Čepelka, Č., Šturma, P.* Mezinárodní právo veřejné, Praha: C. H. Beck, 2008
- Drgonec, J.* Imunita ústavných činiteľov v Slovenskej republike, Justičná revue, 2006, č. 8-9



- European Centre for Parliamentary Research and Documentation. Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union, Brussels: European Parliament, 2001*
- European Centre for Parliamentary Research and Documentation. Parliament and judiciary. Seminar organised 8 – 9 november 2007 by the legal departments of the Belgian House of Representatives and the Belgian Senate. Brusel: ECPRD, 2008*
- Erskine May. Parliamentary practice, London: Butterworths, 1997*
- Favoreu, L., Gaia, P. Droit constitutionnel, Paris: Dalloz, 2005*
- Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Brno: Masarykova univerzita, 1998*
- Foyer, J. Le Député dans la société français, Paris: Economica, 1991*
- Fraisseix, P. Les parlementaires et la justice: la procédure de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté, et de la poursuite, Revue française de Droit constitutionnel, 1999, č. 39*
- Gaňa, S. Niekoľko úvah o poslaneckej imunite, Justičná revue, 2006, č. 8-9, s. 1146 a násl.*
- Gřivna, T. Imunity podle vnitrostátního práva z pohledu trestního práva, Trestněprávní revue, 2006, č. 3*
- Henrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 1997*
- Hulst, Marc Van der. The Parliamentary mandate, Geneve: Inter-parliamentary Union, 2000*
- Chafetz, J. A. Democracy's privileged few: legislative privilege and democratic norms in the British and American Constitutions, Yale University Press, 2007*
- Isar, H. Imunités parlementaires ou impunité parlementaire? Revue française de Droit constitutionnel, 1994, č. 20, s. 675 a násl.*
- Jirásková, V., Suchánek, R. Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu. Výběr z nálezů a usnesení, Praha: Linde, 2007*
- Kolář, P., Pecháček, Š., Syllová, J. Parlament České republiky 1993-2001, Praha: Linde, 2002*
- Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a k Listině. Plzeň: A. Čeněk, s. r. o., 2005*
- Klokočka, V. Dialog o pojetí poslanecké imunity, Parlamentní zpravodaj, 1996-1997, č.1-2, s. 49 a násl.*
- Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států, Praha: Linde, 2006*

- Klokočka V., Wagnerová, E.* Ústavy států Evropské Unie, I. díl, Praha: Linde, 2004,
- Klokočka V., Wagnerová, E.* Ústavy států Evropské Unie, II. díl, Praha: Linde, 2005
- Kudrna, J.* Parlamentní imunita – česká ústavní teorie a praxe, In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám, Praha: Aspi, 2008
- Kühn, Z., Bobek, M., Boučková, P.* Rovnost a diskriminace, Praha: C. H. Beck, 2007
- Kysela, J.* (uspořádal). Deset let ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy, Sborník příspěvků, Praha: Eurolex Bohemia, 2003
- Martinez Iglesias, M.-J.* Note à l'attention – Audition publique concernant l'immunité parlementaire européenne - Contribution à la réflexion sur certains aspects procéduraux, Bruxelles: Parlement Européen, 2005
- Marvanová, H.* Příspěvek k debatě o imunitě poslanců a senátorů. Parlamentní zpravodaj, 1996-1997, č. 16, s. 458 a násl.
- Myttenaere, R.* The Immunities of Members of Parliament. Report, Constitutional and Parliamentary Information, Association of Secretaires General of Parliament, 1998
- Neubauer, Z., Weyr, F.* Ústavní listina Československé republiky: její znění s poznámkami, Praha: Orbis, 1931
- Nikodým, D.* Poslanecká imunita de lege constitutione, Právní obzor, 2008, č. 2, s. 85 a násl
- Novotný, O. a kol.* Trestní právo hmotné. I. Obecná část, Praha: Aspi Publishing, 2003
- Offermann, K.* Parliamentary Imunity in the European parliament – Internal Study, Brussels: European Parliament, 2007
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.* Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998
- Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. 1. díl, Obecná státověda, Praha: Linde, 1998
- Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. 2. díl, Ústavní právo České republiky. Praha: Linde, 1998
- Pitrová, M., Fiala, P.* Evropská unie, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003

- Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní souvislé. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935
- Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní souvislé. II. díl. Praha: Československý kompas, 1935
- Pražák, J. Rakouské právo veřejné. Rakouské právo ústavní. Část druhá: Ústava zemská. Praha: Jednota právnická v Praze, 1901
- Pražák, J. Rakouské právo veřejné. Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská. Praha: Jednota právnická v Praze, 1902
- Problémy implementace Statutu Mezinárodního trestního soudu do právního řádu.* Sborník příspěvků ze semináře pořádaného Českou národní skupinou Mezinárodní společnosti pro trestní právo. Praha: C. H. Beck, 2004
- Sénat français, Service des affaires européennes.* L'Immunité parlementaire, Paris: Sénat français, 1994
- Sládeček, V. K otázce imunity bývalých poslanců Federálního shromáždění, Právník, 1993, č. 9, s. 795 a násl.
- Sládeček, V. Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2000
- Smith, S. de, Brazier, R. Constitutional and administrative law, London: Penguin Books, 1990
- Syllová, J. Zásady úpravy poslanecké imunity. Informační podklad Parlamentního institutu č. 1.041, Parlamentní institut, 2002
- Syllová, J. Zajištění bezpečnosti parlamentu a poslanců. Informační podklad Parlamentního institutu č. 1.101, Parlamentní institut, 1997
- Syllová, J., Medková, E., Nement, M. Rozsah poslanecké imunity ve vybraných státech, Studie Parlamentního institutu č. 1.175, Parlamentní institut, 2006
- Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 1. díl, Praha: C. H. Beck, 2005
- Šimíček, V. Imunita jako ústavněprávní problém, Časopis pro právní vědu a praxi, 1996, č. 1, s. 41 a násl.
- Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2007
- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, Praha: C. H. Beck, 1999
- Večeřa, M. Spravedlnost v právu, Brno: Masarykova univerzita, 1997
- Veselý, Z. Dějiny českého státu v dokumentech, Praha: Epocha, 2003

Weyr, F.: Imunita. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932, s. 1 a násl.

Záhora, J. Imunita poslancov Európskeho parlamentu, Trestněprávní revue, 2006, č. 3

### Internetové zdroje:

<http://www.tvcr.nl/> - Tijdschrift voor Constitutioneel Recht , *Fabbrini, F.* Prime Minister Berlusconi, the judiciary and the duty of loyal cooperation in a recent decision of the Italian Constitutional Court, 2011

[http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp) - *Council of Europe, European Commission for Democracy through law – Venice Commission.* Report on the Regime of Parliamentary Immunity CPL-INF (96)7, Strasbourg: Council of Europe, 1996,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt/jtpriv.htm> - Reports of the Joint Committee on Parliamentary Privilege, session 1998 - 19999

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf> - Gallili, Y., Kanav, D. Parliamentary Immunity – Members of Parliament Inviolability. Comparative View, Knesset, 2003

<http://www.coe.int>

<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.parliament.uk/>

<http://www.psp.cz>

<http://www.parlement.fr/index.html>

<http://www.bundestag.de/>

<http://www.parlamento.it/>

<http://www.sejm.gov.pl/>

<http://www.nrsr.sk/web/>

<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htx>

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

<http://www.senado.es/>

<http://www.dekamer.be/kvvcr/index.cfm?language=fr>

[http://www.senate.be/www/?Mlval=/index\\_senate&LANG=fr](http://www.senate.be/www/?Mlval=/index_senate&LANG=fr)

<http://www.parlement.nl/>

<http://www.parlament.gv.at/index.shtml>

<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

<http://www.nationalarchives.gov.uk>

<http://www.verfassungen.de>

<http://www.concourt.cz/clanek/internetcs>

[http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage\\_EN](http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_EN)

<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/About+the+Court/>

## **Summary**

### **Parliamentary immunity: Czech legal regulation in force in the European context**

This rigorous thesis is dedicated to the topic of parliamentary immunity at general level as well as in detail. It focuses on both parts of parliamentary immunity known as irresponsibility and inviolability with the aim to analyse this subject clearly while trying to take in account all its aspects. Several general questions are solved, especially: Has the parliamentary immunity lost its value today? Can we justify its existence in a modern democratic society where all people are equal? What is its substance? When finding answers the thesis is based on the historical evolution as well as on the opinions of the scientists of law. Parliamentary immunity is comprehended as an instrument designated for the protection of the parliament as a whole and individual members of parliament are protected purely for the reason that they are its members – i. e. because of their function.

The core of the thesis is dedicated to the legal regulation of the parliamentary immunity laid down in the article 27 of the Constitution of the Czech Republic. The thesis deals with question who is protected, how long, in what circumstances and for which acts, presents grammatical and logical interpretation of the relevant legal provisions taking in account the opinions of the Czech legal law researchers and analysing appropriate decisions of the Constitutional Court of the Czech Republic, the Supreme Court of the Czech Republic and the Supreme Administrative Court. It also points out the relevant parts of the legal regulation of parliamentary immunity in foreign countries for comparison. Foreign legal regulations are selected according to their ability to show other possibilities how the immunity can be regulated. The practice of the European Court of Human Rights is taken in the consideration as well, because for several times this Court dealt with alleged violation of the right of access to a court under article 6 §1 of the European Convention on Human Rights who considered that the parliamentary immunity as a whole as well cannot in principle be regarded as an instrument imposing a disproportionate restriction on the right of access to a court that cannot be absolute.

Special part of the thesis focuses on the parliamentary immunity in the European Parliament based on the Protocol on Privileges and Immunities from 8th April 1965. Immunity understood as purely functional privilege is in the practice of the European parliament interpreted in very wide and innovative manner which can be very inspiring.

In the conclusion the author considers that parliamentary immunity has still its importance, especially the parliamentary irresponsibility. The Czech legal regulation can be considered to be more likely narrow as it does not contain the protection against civil law liability for acts committed by votes and speeches made in the chambers of the Parliament and its bodies whereas parliamentary inviolability is regulated too widely containing protection not only against criminal offences but also against minor offences and especially its duration is scarified and was therefore subjected to law amending efforts. Consequently the author takes a think on de lege ferenda legal regulation.

### **Klíčová slova**

parlamentní imunita/ parliamentary immunity  
členové parlamentu/ members of parliament