

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DISERTAČNÍ PRÁCE

**Právní garance nezávislého výkonu mandátu
člena parlamentu**

**Legal guarantees ensuring independent exercise
of the parliamentary mandate**

Vypracovala: Mgr. Eva Částková

Školitel: Doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Předloženo: červen 2012

Čestné prohlášení

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

Eva Částková

V Praze dne 1. června 2012

Ráda bych na tomto místě poděkovala Doc. JUDr. Janě Reschové, CSc. za pomoc a náměty, které mi poskytla v průběhu vypracování této práce, jakož i za velmi vstřícný přístup.

OBSAH

<u>OBSAH</u>	1
<u>ÚVOD</u>	3
<u>1. PARLAMENTNÍ IMUNITA</u>	12
1.2. Parlamentní imunity	17
1.3. Parlamentní imunita podle čl. 27 Ústavy České republiky	30
1.3.1. Indemnita	30
1.3.1.1. Disciplinární řízení	44
1.3.2. Nestíhatelnost	46
1.3.2.1. Přestupková imunita	49
1.3.2.2. Projednávání přestupku	51
1.3.2.3. Trestněprávní imunita	56
1.3.2.4. Novelizační tendence čl. 27 odst. 4 Ústavy	61
1.3.2.5. Časové konsekvence čl. 27 odst. 4 Ústavy v judikatuře soudů	68
1.3.2.6. Řízení o vyslovení souhlasu k trestnímu stíhání	73
1.3.2.7. Volní dispozice	83
1.3.2.8. Dopadení při činu	84
1.3.2.9. Pokusy o rozšíření právní úpravy trestněprávní imunity v Itálii	86
1.4. Imunita poslanců Evropského parlamentu	89
1.4.1. Indemnita poslanců Evropského parlamentu	91
1.4.2. Nestíhatelnost poslanců Evropského parlamentu	94
1.4.2.1. Imunitní řízení	103
1.5. Exkurz - imunita parlamentních prostor	112
<u>2. NESLUČITELNOST FUNKCÍ S FUNKCÍ ČLENA PARLAMENTU</u>	116
2.1. Neslučitelnost funkce člena parlamentu s jinou volenou funkcí zastupitelského charakteru	117
2.2. Neslučitelnost funkce člena parlamentu s jinou než volenou funkcí zastupitelského charakteru	121
<u>3. PRÁVNÍ ÚPRAVA STŘETU OSOBNÍHO ZÁJMU ČLENA PARLAMENTU SE ZÁJMEM VEŘEJNÝM</u>	131
3.1. Právní úprava platná v České republice	131
3.2. Právní úprava platná v některých evropských státech	141
3.3. Právní úprava střetu zájmů ve vztahu k poslancům Evropského parlamentu	146

<u>4. MATERIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ ČLENA PARLAMENTU</u>	<u>149</u>
4. 1. Plat	154
4. 2. Náhrady výdajů	158
4. 3. Naturální plnění	164
4. 4. Odchodné	168
4. 5. Sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění členů parlamentu	169
4. 6. Materiální zabezpečení poslanců Evropského parlamentu	170
<u>ZÁVĚR</u>	<u>173</u>
<u>ABSTRAKT</u>	<u>180</u>
<u>ABSTRACT</u>	<u>183</u>
<u>SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY</u>	<u>186</u>
<u>KLÍČOVÁ SLOVA</u>	<u>196</u>
<u>PŘÍLOHA Č. 1</u>	<u>197</u>
<u>PŘÍLOHA Č. 2</u>	<u>217</u>

ÚVOD

Aby bylo vůbec možné hovořit o nezávislosti člena parlamentu resp. nezávislém výkonu jeho mandátu je nezbytné, aby byl nezávislý i orgán, jehož je členem, tedy parlament, jakož i celá moc zákonodárná.

Ačkoli není cílem této práce věnovat se teoretickým a praktickým vztahům mezi jednotlivými státními mocemi, je vhodné zdůraznit, že ve vztahu k nezávislému výkonu mandátu člena parlamentu vystupuje do popředí nejen vzájemný vztah mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, ale s ohledem na skutečnost, že v parlamentní formě vlády tvoří vládnoucí většina obvykle i většinou parlamentní, vztah mezi vládnoucími a opozičními subjekty. Riziko ingerencí do moci zákonodárné ze strany orgánů moci výkonné je tak v současné parlamentní demokracii minimalizováno.

Zejména nezávislost parlamentu jakožto orgánu moci zákonodárné je možné chápat jako *conditio sine qua non* nezávislosti jeho člena. Nezávislost parlamentu jako instituce a jejího fungování je přitom možné vnímat z několika úhlů pohledu, když je možné hovořit o jeho nezávislosti po stránce funkční, finanční i administrativní. Parlament je pánem svých procedur, když jednací řády jeho komor jsou přijímány ve formě zákona těmito komorami, budovy parlamentu požívají zvláštního postavení upraveného zákonem, parlament má svou vlastní bezpečnostní ochranu, reguluje vnášení zbraní. Parlament má také k dispozici vlastní rozpočet, o němž sám rozhoduje, když samostatnou kapitolu státního rozpočtu tvoří rozpočet Poslanecké sněmovny resp. Senátu Parlamentu přičemž zákon o státním rozpočtu přijímá Poslanecká sněmovna. V neposlední řadě parlament disponuje vlastním úřednickým aparátem, neboť jsou zřízeny Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu, v jejichž čele stojí funkcionáři jmenovaní předsedy komor a jim odpovědní.

Nezávislost poslance musí být zaručena s ohledem na všechny stránky výkonu jeho mandátu. Nezávislost člena parlamentu, a jak již bylo uvedeno výše i nezávislost větších celků, jejichž je součástí, je nezbytnou podmínkou pro výkon jeho mandátu takovým způsobem, který mu umožní čelit vnějším tlakům, a to nejen od orgánů jiných státních mocí, ale i od jiných subjektů či jevů (zejm. tlak veřejného mínění). Nástroje, které chrání nezávislý výkon

mandátu, napomáhají i tomu, že členové parlamentu budou mít možnost plnit své poslání svobodně, a že v konečném důsledku budou tvořit plně funkční parlament.

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. občanů 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, přičemž přímá odpovědnost člena parlamentu k určité skupině voličů nevzniká a člen parlamentu je tak odpovědný voličům resp. lidu jako celku. Nejedná se samozřejmě o 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. Český ústavodárce se přiklání k tomu, že členové parlamentu zastupují lid a nikoli jen své voliče. Takový závěr vyplývá nejen z textace slibu poslanců a senátorů, který obsahuje závazek vykonávat mandát „v zájmu všeho lidu“, ale i z důvodové zprávy k vládnímu návrhu Ústavy, v níž je ve vztahu k čl. 26 upravujícím volný mandát uvedeno, že *„poslanci jsou dnem zvolení zástupci lidu, nikoli své strany nebo některých voličů“*.

S otázkou odpovědnostního vztahu mezi občany a jimi zvolenými členy parlamentu souvisí i vymezení pojmu „mandát“ jako takového. Nezávislý výkon mandátu resp. označení výkonu funkce člena parlamentu jako výkonu mandátu, je totiž s ohledem na význam tohoto slovního spojení v literatuře

předmětem kritiky či podrobnějšího výkladu. Významným kritikem byl F. Weyr, který uváděl, že „*Jisto jest, že vzhledem k zákazu přijímati příkazy, jest obvyklé označení funkce poslanecké nebo senátorské jako „mandátu“ (což znamená tolik jako „příkaz“!) velmi nevhodné*“¹ Pojmu mandát se věnuje i současná právní věda.² Bez ohledu na terminologii soukromého a veřejného práva stojí v této souvislosti za zmínku skutečnost, že i v obecné češtině znamená pojem „mandát“ nejen „pověření, příkaz a plnou moc“, ale také funkci členů veřejnoprávního sboru.³ Jak plyne z uvedeného, jedná se tedy o pojem několika významů a jako k takovému je k němu nutné přistupovat.

Pokud budeme vycházet z modelu reprezentativní demokracie, v níž lid uplatňuje svou moc prostřednictvím svých zvolených zástupců, vyplýne, že tito nesmí přijímat příkazy od jiných subjektů a institucí, byť by tyto byly též legitimovány lidem, jakož ani od lidu samotného⁴. Členové parlamentu musí být za všech okolností nezávislí, a tato jejich nezávislost musí být zabezpečena i institucionálními a procesními mechanismy.

Jakkoli je nezávislý výkon mandátu zaručen až společným působením všech takových mechanismů resp. institutů lze rozlišovat mezi těmi, které poskytují ochranu funkční strážce a těmi, které chrání po strážce materiální. Členům parlamentu je tradičně poskytován plat a další funkční požitky, je zakotven institut parlamentní imunity, je přijata právní úprava související s neslučitelností funkcí a střetem zájmů. Z celého spektra ochranných prvků nezávislosti členů parlamentu je klíčová ochrana prostřednictvím parlamentní imunity, která je i z historického hlediska nejstarší. Převážná část této práce je tedy věnována jí.

¹ Weyr, F. Národní shromáždění. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932, s. 781.

² Např. Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 147, Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 209, Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 388.

³ Klimeš, L. Slovník cizích slov, Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1998, s. 457.

Těžiště této práce spočívá ve vymezení garancí nezávislosti člena parlamentu při výkonu jeho mandátu. K charakteristice jednotlivých ochranných institutů nepřistupuji jen z hlediska jejich teoretického vymezení, ale připojuji i komparativní pohled. Mou snahou je poznatky získané těmito metodami porovnat a případně zobecnit. Zajímá mne ochrana nezávislého výkonu mandátu v celkovém pohledu, nikoli konkrétní ochrana v určité zemi. Práce je orientovaná na právní úpravu platnou a účinnou v České republice. Tuto právní úpravu (resp. některé její jednotlivé aspekty) porovnávám s tou, která je zakotvena ve vybraných státech evropské právní kultury, přičemž je mou snahou zahrnout do referenční skupiny vždy takový stát, který volí úpravu odlišnou, neboť jedním z výsledků, které by práce měla přinést, je názorné poukázání na rozdíly resp. možnosti které teorie a praxe nabízí. Mou snahou proto bylo, aby byl v rámci komparace zahrnut jak stát reprezentující středoevropský právní okruh, tak okruh románský a nordický. Pro účely komparace provedené v této práci tak byla podkladem zejména právní úprava platná ve Spolkové republice Německo, Slovenské republice, Polské republice, Francouzské republice, Finské republice, ale také právní úprava platná ve Španělském království, Belgickém království a Nizozemském království.

V rámci každé kapitoly se věnuji i právní úpravě platné v Evropském parlamentu, přičemž tak činím z několika důvodů. Skutečnost, že je Evropský parlament složen z poslanců pocházejících z různých členských států se odráží v tom, že se v právní úpravě, která se na něj vztahuje, odráží určitá právní multikulturalita⁵. Postoj Evropského parlamentu k otázkám výkladu je flexibilní, neformalistický a jdoucí někdy i nad rámec zaběhlých pravidel kontinentálního právního systému. Z těchto důvodů může být evropská právní úprava minimálně inspirativní. V neposlední řadě je třeba podotknout, že Evropský parlament se staví do pozice transparentní a otevřené instituce, což také významně napomáhá určité veřejné kontrole

⁴ 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.

⁵ Jak uvádí A. Kreppel „*General melange of continental parliamentary experience*“ in Kreppel, A. *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*, New York: Cambridge University Press, 2002, s. 68.

výkonu mandátu, což ve svém důsledku nezávislost člena parlamentu při výkonu jeho mandátu podporuje.

Kromě bližší analýzy jednotlivých institutů se práce věnuje i otázkám hodnotovým. Některé z práv, které jsou garancí nezávislého výkonu mandátu se mohou dostat do rozporu s právy jinými, typicky rozpor parlamentní imunity s právem na rovnost. U jiných z práv naopak vyvstává otázka jejich legitimacy (typicky rozsah hmotného zabezpečení).

Vzhledem k tomu, že pro pochopení stávající úpravy i jejího teoretického vymezení, je nutné znát alespoň stručné historické souvislosti, věnuje se práce i jim.

Cílem práce je zejména přinést ucelený pohled na problematiku ochrany nezávislého výkonu mandátu člena parlamentu, zhodnotit právní úpravu platnou v České republice a najít odpověď na otázku zda a nakolik je právní úprava platná v České republice kompletní a účinná, jakož i de lege ferenda k ní nabídnout možné alternativy.

Na základě takto definovaného cíle je možné formulovat následující hypotézy, které práce ověřuje. Platná právní úprava garancí nezávislého výkonu mandátu poslance a senátora Parlamentu České republiky je dostatečná co do škály právních instrumentů, které zakotvuje.

Na tuto tezi navazuje druhá hypotéza, která ji doplňuje: Právní úprava těchto instrumentů neplní zcela svůj účel, když svým rozsahem neodpovídá potřebám, které zabezpečení nezávislého výkonu mandátu vyžaduje.

Předkládaná disertační práce je strukturována do čtyř kapitol. První kapitola, která je rozsahem nejširší, je věnována parlamentní imunitě, a to v celé šíři právní úpravy, tedy jak indemnité, tak imunitě přestupkové a trestněprávní, přičemž se zabývá jak hmotněprávními, tak procesněprávními aspekty její právní úpravy. 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. Tato kapitola se především zaměřuje na analýzu platné právní úpravy parlamentní imunity dle článku 27 Ústavy České republiky, včetně výkladových stanovisek k příslušným právním normám, 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,

příčemž se věnuje i judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, který se otázkou parlamentní imunity opakovaně zabýval s ohledem na možnou kolizi s právem na přístup k soudu. Ve snaze pojednat o tématu parlamentní imunity co nejucelněji se tato kapitola zaměřuje i na historicko-právní vývoj institutu, jakož i na předkládané návrhy změn stávající právní úpravy a snaží se nastítnit řešení některých obecných otázek. Samostatná část je věnována otázce imunity poslanců Evropského parlamentu, a to z důvodů, které jsou uvedeny výše. S ohledem na skutečnost, že zatímco ve většině evropských států je patrná snaha právní úpravu imunity (a to nejen parlamentní) buďto zužovat (tak např. novelizační tendence ve Slovenské republice) anebo zachovávat určité status quo, je samostatná podkapitola věnována situaci v Italské republice, kde byly v posledních letech naopak patrné tendence právní úpravu imunity rozšiřovat, zejména co do osobní působnosti.

Do souvislosti s parlamentní imunitou bývá dáváno i právo poslance a senátora odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem svého mandátu, a to i po skončení mandátu. S výjimkou ústavního zákona č. 100/1960 Sb. toto právo přiznávaly členům parlamentu i ústavy předchozí. Právo odepřít svědectví představuje stejně jako parlamentní imunita určité funkční privilegium, jehož cílem je však dle mého soudu spíše než chránit nezávislost při výkon mandátu chránit informace (resp. i informátory) s výkonem mandátu spojené (zavádí se tak určitý druh tajemství, který není spojen s povinností mlčenlivosti, ale s oprávněním mlčet). Disertační práce se právem člena parlamentu odepřít svědectví právě pro jeho účel, který nesměřuje přímo k ochraně nezávislého výkonu mandátu, blíže nevěnuje.

V dalších třech kapitolách se disertační práce zaměřuje na nástroje, jejichž společným cílem je ochránit nezávislý výkon mandátu člena parlamentu mimo jiné i před vnějšími vlivy, ať se již jedná o vlivy plynoucí z nedostatečné dělby moci, vlivy osobní povahy či vnější tlaky ze strany subjektů rozmanitého charakteru. Kapitola druhá se zabývá otázkami spojenými s tématem neslučitelnosti funkcí s funkcí člena parlamentu, přičemž se věnuje jak neslučitelnosti mezi volenými mandáty zastupitelského charakteru, tak neslučitelnosti s funkcemi ostatními. Kapitola třetí analyzuje právní úpravu řešení střetu osobního zájmu člena parlamentu se zájmem veřejným a s tím související povinnost podávat čestná prohlášení. V kapitole

čtvrté je pojednáno o poskytování materiálního zabezpečení. Co se týká použitých metod práce, jsou totožné jako v případě kapitoly první a analýza platné právní úpravy se tedy opírá zejména o dostupné názory právní vědy, související judikaturu soudů a právní komparatistiku.

Při zpracování této disertační práce jsem vycházela z celé řady publikací českého i zahraničního původu. Zatímco k tématu parlamentní imunity je odborná literatura poměrně obsáhlá, tématům inkompatibility, střetu zájmů a materiálního zabezpečení členů parlamentu se věnuje ve výrazně omezenější míře. Níže uvádím pouze tu literaturu, kterou považuji za klíčovou a nejvíce přínosnou.

Základní dostupnou literaturu, která se uceleně zabývá právními nástroji ochrany nezávislého výkonu mandátu člena parlamentu, které jsou zakotveny v platné právní úpravě obsažené v Ústavě, představují komentáře k Ústavě⁶. Zejména ty z nich, v nichž jsou autorkami příslušných kapitol J. Syllová a L. Bahýľová jsou koncipovány velmi podrobně a poskytují důležité vodítko při analýze platné právní úpravy.

Další ucelenou a podrobnou publikací je publikace Parlament České republiky 1993-2001 vytvořená kolektivem autorů, kteří jsou zaměstnanci Kanceláře Poslanecké sněmovny nebo Kanceláře Senátu Parlamentu České republiky a mají tak velice blízko i k praktickým otázkám s touto problematikou spojeným.⁷ Tato publikace se zároveň věnuje i otázce materiálního zabezpečení členů parlamentu, které se odborná literatura jinak příliš nevěnuje (patrně proto, že se jedná o problematiku, která má do značné míry dosti technický charakter).

Také publikace, které mají povahu vysokoškolských učebnic se otázkou ochrany výkonu nezávislého výkonu mandátu zabývají, nicméně nejsou

⁶ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 1997; Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a k Listině. Plzeň: A. Čeněk, s. r. o., 2005; Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2007; Bahýľová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010.

⁷ Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š., Parlament České republiky 1993-2001, Praha: Linde, 2002.

s ohledem na jejich povahu příliš detailní. Jedná se zejména o učebnice kolektivu autorů Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze⁸ a o učebnici profesora Právnické fakulty Masarykovy univerzity J. Filipa⁹

Tuto výše uvedenou literaturu doplňují kratší příspěvky, které se věnují konkrétním otázkám, a to zejména těm, které jsou spojené s institutem parlamentní imunity. Za vyzdvižení stojí zejména statě J. Kudrny a V. Klokočky¹⁰.

Ojedinelou publikací zabývající se problematikou právní úpravy střetu zájmů je komentář k zákonu č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů v původním znění z pera J. Vedrala¹¹.

Při čerpání informací o právní úpravě platné v době první republiky bylo možné použít hned několik zdrojů, z nichž je nutné vyzdvihnout především vynikající dílo kolektivu tehdejších erudovaných právních vědců Slovník veřejného práva československého¹².

Při zpracovávání disertační práce jsem často čerpala i ze zahraniční literatury, a to s ohledem na minimální jazykovou bariéru zejména francouzského, slovenského a britského původu. Velice přínosným jsem shledala dílo francouzského vysokoškolského profesora a bývalého člena Národního shromáždění J. Foyera, který se jasně a srozumitelně zabývá postavením poslance Národního shromáždění¹³, jakož i dílo profesorů P. Avrila a J. Gicquela Droit parlementaire¹⁴. Nemohu nezmínit ani čtvrtletník Revue française de Droit constitutionnel, v němž bylo publikováno několik příspěvků detailně se věnujících parlamentní imunitě. Ve slovenských

⁸ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. 2. díl, Ústavní právo České republiky. Praha: Linde, 1998.

⁹ Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Brno: Masarykova univerzita, 1998.

¹⁰ Kudrna, J. Parlamentní imunita – česká ústavní teorie a praxe, In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám, Praha: Aspi, 2008; Klokočka, V. Dialog o pojetí poslanecké imunity, Parlamentní zpravodaj, 1996-1997, č.1-2, s. 49 a násl.

¹¹ Vedral, J. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006.

¹² Hácha E. a kol. Slovník veřejného práva československého Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932; Hácha E. a kol. Slovník veřejného práva československého, Svazek III. Brno: Polygrafia, 1934.

¹³ Foyer, J. Le Député dans la société française, Paris: Economica, 1991.

¹⁴ Avril, P., Gicquel, J. Droit parlementaire, Paris: Montchrestien, 2004.

právnických časopisech byla uveřejněna celá řada příspěvků věnujících se parlamentní imunitě. Z britské odborné literatury, kterou jsem využívala spíše za účelem komplexního seznámení se s problematikou zpracovávanou v této disertační práci, bych ráda uvedla základní publikaci britského ústavního práva *Parliamentary Practice*, jejímž původním autorem byl Thomas Erskine May¹⁵. Co se týká imunity poslanců Evropského parlamentu je potřeba zmínit detailní studii Evropského parlamentu, jejímž autorem je K. Offermann¹⁶.

Při zpracování disertační práce jsem také často využívala právní předpisy, na které v textu práce odkazuji. V rámci provádění komparace jsem přednostně vycházela z právních předpisů v původním jazyce, a jen tam, kde to nebylo z důvodu porozumění možné jejich překlad do anglického jazyka.

¹⁵ May, E. T. *Parliamentary practice*, London: Butterworths, 1997, 22th edition (uspořádali D. W. Limon a W. R. McKay) .

¹⁶ Offermann, K. *Parliamentary Imunity in the European parliament – Internal Study*, Brussels: European Parliament, 2007.

1. PARLAMENTNÍ IMUNITA

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 parlamentarism* 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.¹⁷ 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 popsateLNý 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 právo¹⁸.

¹⁷ Baxa, B. Parlament a parlamentarism, Praha: Jan Košatka, 1924, s. 227 – 228.

¹⁸ 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 býti 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.“

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.

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.¹⁹ 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 byt 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,

¹⁹ 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).

že parlamentní imunita je v principu nepřiměřeným zásahem do těchto práv. Vždy je nutné posuzovat okolnosti případu, v němž se stěžovatelé porušení svého práva v důsledku parlamentní imunity 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)²⁰.

Imunita 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 imunity také zcela jistě napomáhá i šíře 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 imunita chápána jako protekcionistický instrument, jako nástroj, který má zajistit ochranu zákonodárného sboru²¹. Podstatou imunity je chránit parlament

²⁰ 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>.

²¹ Na hrozbu zneužívání parlamentní imunity v parlamentní demokracii upozorňuje F. Weyr, který uvádí, že „*imunita 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*

prostřednictvím ochrany jeho jednotlivých členů. Nejedná se však o ochranu 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 zákonodárného sboru.²²

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“*²³.

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 býti zabezpečeno“*²⁴ a názor francouzských konstitucionalistů P. Avrila a J. Gicquela, kteří v knize vydané roku 2004 výstižně píší, že *„tyto funkční a osobní prostředky ochrany*

státních funkcí (Montesquieu) bývá prakticky opuštěn.“ In Weyr, F. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932, s. 2.

²² Toto pravidlo platí ve všech právních úpravách parlamentní imunity platných v evropských státech ovšem s výjimkou právní úpravy platné v České republice.

²³ Kudrna, J. Parlamentní imunita – česká ústavní teorie a praxe. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: Aspi, 2008, s. 130.

²⁴ Pražák, J. Rakouské právo veřejné. Rakouské právo ústavní. Část druhá: Ústava zemská. Praha: Jednota právnická v Praze, 1901, s. 112.

(roz. nestíhatelnost a indemnita jakožto druhy parlamentní imunity) *jsou ustaveny nikoli v zájmu člena parlamentu, nýbrž v zájmu mandátu a mají tedy objektivní charakter*²⁵.

Je-li zřejmé, že posláním imunity je ochrana parlamentu prostřednictvím ochrany jeho členů je nezbytné najít odpověď na otázku, z jakého důvodů 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. 2. 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*“²⁶ 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

²⁵ Avril, P., Gicquel, J. Droit parlementaire. Paris: Montchrestien, 2004, s. 48.

²⁶ Což platilo již pro první zákonodárské shromáždění v Evropě, které však funkce parlamentu v dnešním smyslu ještě neplnilo – islandský Althing.

vztahovala procesní exempce, ale proto, že je plně vyňatý z osobní 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.²⁷ V literatuře je tento precedent označován jako případ Thomase Haxeyho (Haxey case)²⁸. 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

²⁷ 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 tří 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.

²⁸ 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>)

zákony a obyčejí Parlamentu tedy znamenalo, že pro projev na parlamentní půdě, byť urážlivý, byla členovi parlamentu poskytnuta ochrana.

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)²⁹, 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“³⁰.

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 zrušeno³¹).

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

²⁹ 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.

³⁰ 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“.

³¹ Debtor's Act 1869.

imunity bylo jedním z výdobytků dosažených v průběhu Velké francouzské revoluce. Prorevoluční zákonodárci se často dostávali do otevřeného střetu 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 tehdeším 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 novým³², 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.³³ 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 zcela³⁴, je možné uvažovat sice o imunitě procesní, nicméně takové, která má, resp. může mít hmotněprávní důsledky.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Viz čl. 27 odst. 4 Ústavy.

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 *„représentanti národa mohou být v trestních věcech stíháni, 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“*³⁵.

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 1848³⁶, v pokrokovém kroměřížském návrhu ústavy ústavního výboru Ústavodárného říšského sněmu z března 1849³⁷ i v ústavě ze 4. března 1849³⁸.

³⁵ 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.“*

³⁶ 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> .

³⁷ 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 postižení v činu.

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

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

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.³⁹

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

³⁸ 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.

§ 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.“

³⁹ Pražák, J. Rakouské právo veřejné. Rakouské právo ústavní. Část druhá: Ústava zemská. Praha: Jednota právnická v Praze, 1901, s. 112 a násl.

sněmu nebylo možné po dobu zasedání pro podezření ze spáchání trestného činu trestně stíhat či zatknout bez souhlasu komory, ledaže by byl 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 mluvití upřímně, jak říkáme, do pravdy, a nebudouli se předpisovat léky, ať jsou již trpké nebo sladké.“*⁴⁰ 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

⁴⁰ 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>

člena stíhat a že pro výroky tam učiněné podléhá jen jeho disciplinární pravomoci. V souvislosti s činy neúředními bylo zakotveno, že stíhání 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 1920⁴¹, 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

⁴¹ Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

disciplinární pravomoci této komory⁴². Jak plyne z komentáře k této ústavě sepsaného Z. Peškou⁴³, judikatura Nejvyššího soudu Československé republiky⁴⁴ 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 poukazoval 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 jejich výborech a výroky učiněné tam při výkonu mandátu). Přijetím nové

⁴² § 23 zákona ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky: „Členové Národního shromáždění nemohou býti vůbec stíháni pro své hlasování ve sněmovně nebo ve sněmovních výborech. Pro výroky učiněné tam při výkonu mandátu podrobeni jsou jen disciplinární moci své sněmovny“

⁴³ Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní souvislé. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 173 a násl.

⁴⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 28. června 1928, sp. zn. Zm I 376/27.

úpravy se nezměnila úprava trvání imunity, které tedy bylo zakotveno obdobně jako v zákoně z roku 1918 - jako neomezené.⁴⁵ 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*“⁴⁶. Imunitou tak nebylo chráněno uveřejnění závadného článku poslancem - redaktorem v tisku, pouze jeho sepsání⁴⁷. V posledním z paragrafů, které upravovaly otázku imunity, se Ústavní listina z roku 1920 věnovala případu zadržení člena Národního shromáždění při činu⁴⁸, kterýžto případ upravovala opět po vzoru zákona č. 37/1918 Sb. z. a n. Právní úprava imunity tak, jak ji

⁴⁵ § 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. Odepře-li sněmovna souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno. (2) Tato ustanovení nevztahují se na trestní odpovědnost, kterou člen Národního shromáždění má jako odpovědný redaktor.“

⁴⁶ Weyer, F. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932, s. 3.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ § 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.“

přinesla Ústavní listina z roku 1920, se stala vzorem a inspirací pro další ústavní zákony, a to včetně současné Ústavy.

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.⁴⁹ Nestíhatelnost byla taktéž po formální stránce upravena stejně⁵⁰, nicméně zásadní obrat nastal v roce 1950, kdy byl zrušen zákon č. 126/1924 Sb. z. a n.⁵¹ Obsahově totožné s předchozí ústavní úpravou bylo i ustanovení upravující zadržení poslance in flagranti delicto.⁵² 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

⁴⁹ § 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.*“

⁵⁰ § 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.*“

⁵¹ Zákon č. 126/1924 Sb. z. a n. byl zrušen zákonem č. 86/1950 Sb., trestní zákon.

⁵² § 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.*

či bezprostředně poté. Jediným ustanovením upravujícím v této ústavě parlamentní imunitu se tak stal § 58 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., který 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 shromáždění⁵³, 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.*

⁵³ Zákon č. 39/1968 Sb., o ztrátě funkce poslance Národního shromáždění.

na užší skupinu jednání (těch, které byly i nadále upraveny trestním právem).⁵⁴

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 federální⁵⁵. 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.

⁵⁴ Blíže viz Kudrna, J. Parlamentní imunita – česká ústavní teorie a praxe. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: Aspi, 2008, s. 134.

⁵⁵ 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.“*

1. 3. 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 Ústavy⁵⁶, 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“*.

1. 3. 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.

⁵⁶ Dostupné na www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm.

platně vzniklý, mandát⁵⁷. Nikdo jiný chráněn není. V rámci provádění komparace právních úprav indemnity v některých jiných evropských státech⁵⁸ 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 rozpravy⁵⁹, 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 rady⁶⁰, 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 odvolat⁶¹. 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,

⁵⁷ 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).

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Viz čl. 46 až 53 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

⁶¹ 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 parlamentu⁶². 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 parlamentu⁶³, 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

⁶² 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.

⁶³ 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 byť 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 Francii⁶⁴, Švédsku⁶⁵ nebo Polsku⁶⁶ ponechává právní vědě a judikatuře širší prostor

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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 indemnity⁶⁷. 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*“⁶⁸. 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...“

⁶⁶ 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...“*

⁶⁷ 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).

⁶⁸ 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.*“⁶⁹

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 mítincích⁷⁰ 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.

⁶⁹ Viz odst. 60 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Cordova v. Italy I. ze dne 30. ledna 2003.

⁷⁰ 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.“⁷¹

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

⁷¹ 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“.⁷² 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 stíhán⁷³. 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

⁷² Viz odst. 79 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva A v. United Kingdom, ze dne 17. prosince 2002.

⁷³ 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*⁷⁴. 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.⁷⁵

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 Ústavy⁷⁶ 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

⁷⁴ Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 220.

⁷⁵ 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.*“

⁷⁶ Dostupné na www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm

parlamentu, která souvisí, resp. jsou činěna při výkonu jejich mandátu⁷⁷. 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*“⁷⁸). 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).

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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“.⁷⁹ 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“⁸⁰. Existuje však i výklad další, dle něž „tento zákaz (roz. zákaz postihnout) vylučuje i postih v rámci politické strany“⁸¹.

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

⁷⁹ Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 219.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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 výkladu⁸² 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 poslance či senátora 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

⁸² 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.⁸³ 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

⁸³ „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 většiny⁸⁴.

⁸⁴ 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*“.

1. 3. 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 pokutu⁸⁵).

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

⁸⁵ 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 komoře⁸⁶. Její rozhodnutí, kterým disciplinární opatření potvrdí, změni

⁸⁶ 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 opatření⁸⁷. 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.

1. 3. 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).

⁸⁷ 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 Bundesratu⁸⁸.

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.

⁸⁸ 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.⁸⁹ Rozlišuje se nejen mezi správněprávními a trestněprávními delikty (přestupkovou a trestněprávní imunitou), kdy se procesní imunita může vztahovat jen na trestněprávní delikty, což je častější⁹⁰ anebo na oba typy deliktů⁹¹, 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 roky⁹².

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

⁸⁹ 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).

⁹⁰ 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.*“

⁹¹ Např. viz čl. 78 odst. 3 ústavy Slovenské republiky.

⁹² 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 vazby⁹³, v Belgii zahrnuje vedle zatčení ještě předvolání k soudu⁹⁴ a v Itálii osobní a domovní prohlídku či jakoukoli kontrolu jeho slovní či písemné komunikace a zatčení, jiné zbavení svobody nebo držení ve vazbě⁹⁵.

1. 3. 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 přestupcích⁹⁶ 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.

⁹³ Viz čl. 30 Ústavy Republiky Finsko.

⁹⁴ Viz čl. 59 Ústavy Království Belgie.

⁹⁵ Viz čl. 68 Ústavy Italské republiky.

⁹⁶ 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 soud⁹⁷ 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 postupováno⁹⁸, 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,

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2006, sp. zn. 5 As 4/2005-92.

⁹⁸ 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.⁹⁹

1. 3. 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.¹⁰⁰ 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*

⁹⁹ 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., Sylllová, 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.

¹⁰⁰ 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 předpisů¹⁰¹“.

Za stávající právní úpravy¹⁰² 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 řízení¹⁰³ i v tomto případě vede mandátový

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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).

¹⁰³ 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 orgánem¹⁰⁴. 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)¹⁰⁵, 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 spáchání (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.

¹⁰⁴ 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.*“

¹⁰⁵ § 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 řízení¹⁰⁶. 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 rozhodnutí¹⁰⁷. 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 praxe¹⁰⁸ 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

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Textace příslušného ustanovení jednacího řádu Senátu je opět preciznější, neboť ten v § 17 odst. 1 hovoří o „písemném vyhotovení rozhodnutí“.

¹⁰⁸ 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 zabránily¹⁰⁹

¹⁰⁹ 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

1. 3. 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)¹¹⁰. 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 funkce¹¹¹ 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, hmotněprávní¹¹².

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 publikaci¹¹³ vyslovují názor, že „*Takové ustanovení, které v právním státě lze jen stěží*

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

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ 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.

¹¹² 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>).

¹¹³ 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 stíhána¹¹⁴.

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.¹¹⁵

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

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Hodnotící zpráva z prvního kola hodnocení je online dostupná na:

se právním dějinám imunity. Je zajímavé, že původní vládní návrh současné Ústavy¹¹⁶ 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 Ústavy¹¹⁷. 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 Ústavy¹¹⁸, 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)

¹¹⁶ České národní radě rozeslaný jako tisk č. 152 (VII. volební období ČNR).

¹¹⁷ 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>.

¹¹⁸ Viz tisk 154 (VII. volební období České národní rady), dostupné online na:

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 souzen¹¹⁹. 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“*¹²⁰. Ačkoli Evropský soud vždy judikuje s ohledem na konkrétní okolnosti případu, lze se domnívat, že podrobuje-li kritice odložení trestního stíhání¹²¹, pravděpodobně by podrobil kritice i znemožnění trestního stíhání, k němuž může v důsledku aplikace

¹¹⁹ 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.“

¹²⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kart v. Turkey ze dne 8. července. 2008, odst. 91 a 92.

¹²¹ 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.¹²² 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,*

¹²² 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“¹²³.

1. 3. 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. 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 mandátu¹²⁴ či po dobu výkonu mandátu¹²⁵), ale podstata, tedy zúžení rozsahu trestněprávní imunity, byla stejná¹²⁶. 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 po skončení trvání mandátu, a poukazovali na

¹²³ Viz odst. 48 a 50 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Tsalkitzis v. Řecko ze dne 16. listopadu 2006.

¹²⁴ Např. viz sněmovní tisk 251 (II. volební období Poslanecké sněmovny).

¹²⁵ Např. viz sněmovní tisk 359. (III. volební období Poslanecké sněmovny).

¹²⁶ 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.

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.

V současné době je projednáván další návrh, který by, pokud by byl přijat, vedl k omezení procesní imunity poslanců a senátorů (trestní stíhání by bylo vyloučeno pouze po dobu trvání mandátu). Na rozdíl od předchozích návrhů se jevílo pravděpodobné, že skutečně přijat bude, neboť jeho předkladateli byli členové parlamentu reprezentující celé politické spektrum.

V Poslanecké sněmovně byl návrh zákona schválen,¹²⁷ následně postoupen Senátu, ten jej zamítl¹²⁸.

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 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. Gřivna¹²⁹, 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 z 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

¹²⁷ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1029 z 33. schůze 8. února 2012.

¹²⁸ Viz stenoáznam z 21. schůze konané 25. – 26. dubna 2012, dostupné on-line na: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=8&IS=4786&D=26.04.2012#b12720>

¹²⁹ Gřivna, T. Imunity podle vnitrostátního práva z pohledu trestního práva. Trestněprávní revue, roč. 2006, č. 3, Praha: C. H. Beck, s. 67.

moci) by však vznikla překážka rei iudicatae a bylo by proto nutné uplatnit právní zásahu 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 byla 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, 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. Gřivna¹³⁰ či rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky¹³¹). 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

¹³⁰ Gřivna, T. Imunity podle vnitrostátního práva z pohledu trestního práva. *Trestněprávní revue*, roč. 2006, č. 3, Praha: C. H. Beck, s. 67.

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1998, sp. zn. 11 Tz 124/98.

sněmovní tisk č. 541/0¹³² a o pozměňovací návrh rozeslaný poslancům 3. října 2001 jako sněmovní tisk č. 1078/0.¹³³ 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.

Pro Českou republiku vstoupil Římský statut v platnost až dnem 1. října 2009¹³⁴. 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“*¹³⁵. *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,*

¹³² 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).

¹³³ 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>).

¹³⁴ 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.

¹³⁵ 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.

jakým je Česká republika, nemůže v praxi nikdy dojít k trestnímu stíhání občana ČR před MTS¹³⁶.

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 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*¹³⁷“. 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 Ústavy¹³⁸, a tedy smlouvou, o níž je hlasováno dle čl. 39 odst. 4 Ústavy stejnou většinou jako o ústavních

¹³⁶ 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>.

¹³⁷ Viz pozměňovací návrhy rozeslané jako sněmovní tisk č. 541/0 a 1078/0 (3. volební období Poslanecké sněmovny).

¹³⁸ 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.

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*“.¹³⁹ 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.¹⁴⁰ 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 soudu¹⁴¹, 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 dle čl. 10a považuje celý ústavní pořádek a nikoli jen tzv. materiální ohnisko Ústavy.¹⁴²

Ať 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

¹³⁹ Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 204.

¹⁴⁰ 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>.

¹⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu. 2008, sp. zn. Pl. 19/08.

¹⁴² 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).

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.

1. 3. 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.

Nejvyšší soud České republiky (dále jen „Nejvyšší soud“) v roce 1996 rozhodoval dle § 10 odst. 2 trestního řádu¹⁴³ 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 řízení¹⁴⁴. 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. 1995¹⁴⁵) ...lze trestně stíhat pro týž trestný čin i po tom, co se stala opět poslancem uvedené komory Parlamentu České republiky v dalším*

¹⁴³ § 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“.*

¹⁴⁴ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. července 1996, sp. zn. Tcnu 10/96.

¹⁴⁵ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 731 ze dne 25. července 1995 je dostupné online na: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=37803>

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 případech 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 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 republiky¹⁴⁶, 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 případě¹⁴⁷. 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,

¹⁴⁶ Usnesení Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 31. května 1926, sp. zn. Zm III. 415/26.

¹⁴⁷ 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: „Odepre-li sněmovna souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno.“

příčemž změna v osobách poslanců nemůže přivodit neúčinnost platného rozhodnutí zákonodárného 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 zákonodárný 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 neskončena“.¹⁴⁸

Jak plyne z uvedených odlišných argumentací obou soudů k téže otázce, je zřejmé, že zatímco první z nich klade do popředí zájem

¹⁴⁸ 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 tvrditi, 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 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>).

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“*.¹⁴⁹

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

¹⁴⁹ Bahýľová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 399).

příslušníků Městské policie a fyzicky i verbálně napadl dva její příslušníky¹⁵⁰. 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 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: *“vycházeje 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*

¹⁵⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 1995, sp. zn. Tcnu 2/95.

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 být stíhán pro trestné činy, spáchané v době kdy byl jejím členem (kdy požíval práva imunity)“*¹⁵¹. 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 by bylo i v rozporu se základními zásadami trestního řízení, a to zejména se zásadou oficiality¹⁵² a legality.

1. 3. 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

¹⁵¹ 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 souvislé. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 182

¹⁵² 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.

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 dán¹⁵³. Vlastní postup, jakým se v Poslanecké sněmovně a v Senátu projednávají žádosti o zbavení trestněprávní imunity upravují jejich jednací řády.¹⁵⁴

Žádost orgánu činného v trestním řízení o vyslovení souhlasu s trestním stíháním poslance/ senátora¹⁵⁵ je třeba zaslat předsedovi Poslanecké sněmovny resp. Senátu¹⁵⁶, přičemž je v ní nutné vymezit skutek, 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 soudu¹⁵⁷, 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.

¹⁵³ Blíže viz výše.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ Jednací řád Senátu používá pojem žádost o souhlas Senátu s trestním stíháním senátora.

¹⁵⁶ 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 Poslanecké sněmovny postupuje žádost mandátovému a imunitnímu výboru (patrně by však s ohledem na nedostatečnost jasné právní úpravy bylo dostačující adresovat žádost i komoře).

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1998, sp. zn. 11 Tz 124/98.

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 “*¹⁵⁸.

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 rozhodující¹⁵⁹. Tuto tezi potvrzuje i skutečnost, že oba jednací řády používají pojmu předpokládaná právní 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 vymezit trestní stíhání specifikací pro určitý skutek, judikatura Nejvyššího soudu Československé republiky¹⁶⁰ 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“*

¹⁵⁸ Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 153.

¹⁵⁹ 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).

¹⁶⁰ 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..

(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 republika 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 nepřipustným 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 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“*¹⁶¹. 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 svobodu¹⁶².

Samo rozhodování komory o vydání svého člena je nepochybně kvazisoudní povahy. Komora by neměla řešit pouze trestněprávní aspekt

¹⁶¹ 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>.

¹⁶² Čl. 80 jednacího řádu Národního shromáždění Parlamentu Francouzské republiky.

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 nezabaví, 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).

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 zákonodárného 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 souhlas¹⁶³. 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

¹⁶³ 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.

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 stížnosti¹⁶⁴ navrhol, 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) z důvodu své nepřítomnosti, 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 vydávat¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 21. října 1998, sp. zn. III. ÚS 36/98.

¹⁶⁵ Přehled jednotlivých rozhodnutí Poslanecké sněmovny a Senátu o vyslovení souhlasu s trestním stíháním poslance/ senátora viz příloha č. 2 této práce.

Vydá-li komora svého člena k trestnímu stíhání a ten je následně pravomocně odsouzen, jeho mandát za současné právní úpravy nezaniká. Tento titul totiž chybí ve výčtu čl. 25 Ústavy, který otázku zániku mandátu upravuje. Dle výkladu právní vědy má taxativní povahu a není jej možné běžným zákonem rozšiřovat.¹⁶⁶ Tento stav se pokusilo změnit několik pozměňovacích návrhů, které se lišily zejména v tom, zda navrhovaly zánik mandátu z důvodu pravomocného odsuzujícího rozhodnutí pro úmyslný trestný čin anebo pro takový, za který byl člen parlamentu odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody případně oba důvody kumulativně.¹⁶⁷ Žádný z pozměňovacích návrhů neupravoval dopady do oblasti volebního práva (např. zavedení podmínky bezúhonnosti), proto se lze domnívat, že by po zániku mandátu měl odsouzený člen parlamentu možnost v dalších volbách znovu kandidovat a konečné rozhodnutí by tak zůstalo na voličích. Zakotvení nového důvodu zániku mandátu by bylo vhodné i s ohledem na skutečnost, že by byla stanovena určitá sankce za porušení slibu poslance a senátora, dle něž se tento zavazuje mimo jiné zachovávat Ústavu i zákony České republiky (a tedy i trestní zákon), jakož i vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu (což nečiní minimálně ve vztahu k poškozenému). Zakotvuje-li Ústava ve čl. 25 sankci zániku mandátu za nesložení tohoto slibu anebo za jeho složení s výhradou, mohla by tedy de lege ferenda zakotvovat i tutéž sankci za jeho porušení. V případě pravomocného odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody dochází na straně odsouzeného člena parlamentu též ke vzniku faktické překážky osobního výkonu mandátu, jak o něm hovoří čl. 26 Ústavy. V praktické rovině si lze stěží představit, jak by mohl člen parlamentu v trestu odnětí svobody plnohodnotně vykonávat svůj mandát (obdobný problém vzniká samozřejmě i v případě vzetí do vazby, o čemž svědčí průběh prezidentské volby ze dne 20. ledna 1998¹⁶⁸). Možným řešením, jak zajistit účast člena parlamentu odsouzeného k nepodmíněnému trestu odnětí svobody či toho, který byl vzat do vazby, na jednáních komor a jejich orgánů, jejichž je členem, by bylo zakotvení

¹⁶⁶ Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 146.

¹⁶⁷ Např. pozměňovací návrh rozeslaný v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 359 a 1134 (3. volební období Poslanecké sněmovny), č. 349 (4. volební období) či 640 (6. volební období).

¹⁶⁸ Stenoprotokol z průběhu společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátu ze dne 20. ledna 1998 dostupný on-line na: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/psse/stenprot/001schuz/s001002.htm>

povinnosti Vězeňské služby eskortovat jej na ně. Je ovšem otázkou, zda není výkon mandátu odsouzeným členem parlamentu v rozporu s dobrými mravy, vypůjčím-li si terminologii soukromého práva. Problematika výkonu mandátu odsouzeným členem parlamentu byla nedávno otevřena v návaznosti na odsouzení dvou poslanců (v jednom případě za úmyslný trestný čin k podmíněnému trestu odnětí svobody a v druhém za úmyslný trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody) a je pravděpodobné, že v důsledku této kauzy k novelizaci Ústavy, která je již v současné době připravována a má pravděpodobnou podporu širokého politického spektra, dojde.

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 názor¹⁶⁹, 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 neoděluje*“. 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 žádost soudu za souhlas k trestnímu stíhání vůbec vyřízena před rozpuštěním dotyčné sněmovny, nebylo-li o žádosti sněmovnou jednáno*.“¹⁷⁰

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 Bundestagu¹⁷¹, když uvádí, že subjekty oprávněnými žádat zbavení imunity člena

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1998, sp.zn. 11 Tz 124/98.

¹⁷⁰ 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.

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 jednací řád.¹⁷² Některé jednací řády takovýto výčet subjektů naproti tomu vůbec neobsahují a ten plyne z jiných zákonů či praxe.¹⁷³

Poté, co je návrh na zbavení imunity postoupen parlamentu, resp. jeho příslušné komoře, je projednán v příslušném výboru (ve stálém specializovaném¹⁷⁴ či zřízeném ad hoc¹⁷⁵) anebo v předsednictvu komory¹⁷⁶. 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 nikoli¹⁷⁷. Pro ilustraci může posloužit několik příkladů.

¹⁷¹ Pís. A) bod 1 příloha č. 6 jednacího řádu Bundestagu.

¹⁷² Dostupné na https://www.bundestag.de/htdocs_f/document/cadre/reglement.pdf.

¹⁷³ 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).

¹⁷⁴ Tak např. výbor pro kontrolu voleb, imunitu a jednací řád Bundestagu či mandátový a imunitní výbor Národnej rady Slovenskej republiky.

¹⁷⁵ Např. viz čl. 105 jednacího řádu Senátu Parlamentu Francouzské republiky (dostupné online na: <http://www.senat.fr/reglement/reglement61.html#toc254>).

¹⁷⁶ Tak činí předsednictvo Národního shromáždění parlamentu Francouzské republiky na základě čl. 26 odst. 2 Ústavy Francouzské republiky.

¹⁷⁷ 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.

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 zasedání¹⁷⁸.

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 zástupce a dva řečníci (jeden pro vyjádření souhlasu se žádostí a jeden proti). Debata v plénu je veřejná¹⁷⁹.

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

¹⁷⁸ Čl. 26 Ústavy Francouzské republiky, čl.80 jednacího řádu Národního shromáždění Parlamentu Francouzské republiky.

¹⁷⁹ Čl.160 jednacího řádu Komory reprezentantů Parlamentu Království Belgie.

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.¹⁸⁰

1. 3. 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 zákonodárného 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 právo poslancovo na t. zv. imunitu, nýbrž o výsadu propůjčenou ústavou samotným sněmovnám Národního shromáždění“*¹⁸¹.

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

¹⁸⁰ Pravidlo č. 18 jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu Italské republiky.

¹⁸¹ 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.

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 jednotlivec, 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.¹⁸²

1. 3. 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 odstavec 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 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 dát¹⁸³, je příslušný orgán povinen zadrženého poslance či senátora propustit. V případě, že předseda komory rozhodne o udělení souhlasu resp. nesouhlasu k odevzdání zadrženého

¹⁸² Čl. 105 Ústavy Polské republiky.

¹⁸³ Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C.H.Beck, 2007, str. 227.

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 nerozhodoval¹⁸⁴.

Vyloučení ochrany poskytované nestíhatelností v případě dopadení člena zákonodárského 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 dne¹⁸⁵ naproti tomu v Polsku je možnost zadržet člena parlamentu při dopadení při činu omezena podmínkou, že takové zadržení musí být nezbytné pro zabezpečení řádného průběhu řízení¹⁸⁶.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ Čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

¹⁸⁶ Čl. 105 Ústavy Polské republiky.

1. 3. 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“¹⁸⁷, 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 u italského ústavního soudu, který jej shledal protiústavním a zrušil jej.¹⁸⁸ 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

¹⁸⁷ 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/03140I.htm>.

pod č. 124/2008 jako zákon o přerušení trestního řízení vedeného proti vysokým státním úředníkům (označovaný jako „zákon Alfano“)¹⁸⁹. I tento zákon byl posuzován ústavním soudem a opět shledán protiústavním. Soud ve svém usnesení¹⁹⁰ 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 2010¹⁹¹. 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.

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 úředníky¹⁹² 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

¹⁸⁸ Viz usnesení italského ústavního soudu č. 24 ze dne 20. ledna 2004, dostupné online na <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

¹⁸⁹ 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>

¹⁹⁰ Viz rozhodnutí italského ústavního soudu ze dne 7. října 2009 č. 262/2009, dostupné online na: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

¹⁹¹ 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>

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)¹⁹³. 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 2011¹⁹⁴ 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 výtky 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 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

¹⁹² Pro předsedu vlády viz čl. 1 odst. 1 zákona a pro ministry vlády viz čl. 1 odst. 2 zákona č. 51/2010 .

¹⁹³ Viz čl. 1 odst. 3 a 4 zákona č. 51/2010.

¹⁹⁴ Dostupné na <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

z 18. července 2011¹⁹⁵. Tomuto dekretu předcházelo vyhlášení celostátního referenda na základě čl. 75 odst. 1 italské ústavy¹⁹⁶, v němž byl zákon č. 51/2010 odmítnut¹⁹⁷.

1. 4. 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 něž *„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.

Rozsah imunity je upraven primárním právem, konkrétně v člancích 9 a 10 Protokolu¹⁹⁸. Jak již název Protokolu napovídá, je imunita

¹⁹⁵ 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.reDaz=011G0158&ricercaBean.datagu=2011-07-20&ricercaBean.tprv=DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA&ricercaBean.aggiornamento=true&ricercaBean.tipoRicerca=0&ricercaBean.giornovig=&ric>

¹⁹⁶ „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“.

¹⁹⁷ 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_2011_03_23_DPR23032011impedimento.html

¹⁹⁸ 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.

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 literatuře¹⁹⁹ 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 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.

¹⁹⁹ Např. Offermann, K. Parliamentary Immunity in the European Parliament. Internal Study. Brussels: European parliament, 2007. s. 8.

1. 4. 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 státech²⁰⁰, 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)²⁰¹. 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 použito 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, vykázaní poslance z jednacího sálu a přerušování 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 je nezbytné, aby předseda Evropského parlamentu dotčeného poslance vyslechl a až poté mu může uložit rozhodnutím, které musí být odůvodněno,

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ K absolutnímu charakteru poslanecké imunity srovnej rozsudek Evropského soudu pro lidská práva A v. United Kingdom ze dne 17. prosince. 2002.

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 uskutečněné 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.²⁰² 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.“²⁰³

1. 4. 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,*
- 2/ na území ostatních členských států imunitou proti jakémukoli vazebnímu opatření a soudnímu řízení.*

²⁰² Např. Offermann, K. Parliamentary Immunity in the European Parliament. Internal Study. Brussels: European parlament, 2007. s. 25.

²⁰³ 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) 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 páčání 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 Dupuis²⁰⁴. 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 trestního práva trestného činu a byl následně obviněn. Oliver Dupuis se proto obrátil na Evropský parlament se žádostí na ochranu své imunity.

²⁰⁴ P5-TA(2003)0554.

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 výboru²⁰⁵ 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 EU²⁰⁶, se však taková diferenciací 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

²⁰⁵ Roz. výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh, který případ projednával a vyhotovoval o něm zprávu, na základě které pak rozhodovalo plénum Evropského parlamentu.

²⁰⁶ Viz čl. 22 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.

v dokumentu nazvaném Statut poslanců Evropského parlamentu (dále je „Statut“) přijatým v roce 2005²⁰⁷.

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 většinou²⁰⁸.

„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 8²⁰⁹ v poměrně širokém rozsahu.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ Čl. 1 bod 18 Smlouvy z Nice. Jednomyslnost Rady však zůstala zachována pro stanovení všech pravidel a podmínek zdaňování poslanců a bývalých poslanců

²⁰⁹ 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 Protokolu²¹⁰.

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.

²¹⁰ 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 2005²¹¹. 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“)²¹², 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 obrat, 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

²¹¹ 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.

²¹² 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 osobnosti²¹³. 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

²¹³ 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 vyhověl²¹⁴.

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 Bossi²¹⁵).

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*

²¹⁴ Rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti na ochranu imunity ze dne 26. září 2006 ve věci Sakkelariou (P6_TA(2006)0359).

²¹⁵ 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*²¹⁶. V tomto rozhodnutí Evropský soudní dvůr navázal na svou předchozí judikaturu²¹⁷.

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*²¹⁸, ale i v jiných případech²¹⁹.

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

²¹⁶ 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.

²¹⁷ 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.

²¹⁸ Rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti na ochranu imunity ze dne 26. září 2006 ve věci *Sakkelariou* (P6_TA(2006)0359).

²¹⁹ 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 Mussoto²²⁰), 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“*.

1. 4. 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 člancích 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

²²⁰ 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)²²¹. 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*)²²². Předtím než je tato žádost postoupena výboru, je po formální stránce

²²¹ 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.

²²² 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.²²³ 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 přijat²²⁴ 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 imunity²²⁵.

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

²²³ 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.

²²⁴ Pozměňovací návrh byl přijat rozhodnutím Evropského parlamentu ze dne 11. června 2002 (P5-TA(2002)0290).

²²⁵ 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>.

(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“*.²²⁶

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.²²⁷

²²⁶ 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,

²²⁷ 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 Železný²²⁸. 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“*²²⁹. Výbor je oprávněn vyjadřovat se k tomu, zda je žádost přípustná

²²⁸ P6-TA(2005)0379.

²²⁹ 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 2004-2009²³⁰.

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. 2002²³¹

²³⁰ 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.

²³¹ P5-TA(2002)0073.

či ve věci Daniel Marc Cohn – Bendit ze dne 1. 7. 2003^{232,233}. 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“²³⁴.

Jak plyne z odborné literatury²³⁵, 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 majetku²³⁶), 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 takové²³⁷ či rozhodnutí

²³² P5-TA(2003)0307.

²³³ 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).

²³⁴ 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).

²³⁵ 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.

²³⁶ A2-0013/85.

²³⁷ 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 takovým²³⁸) 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 Ashleje Mota ze dne 5. 7. 2005, pro spáchání podvodu v oblasti dávek sociálního zabezpečení²³⁹).

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 parlamentu²⁴⁰ 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,

²³⁸ A2-0217/88.

²³⁹ P6_TA(2005)0265.

²⁴⁰ 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. 2008²⁴¹. 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...“*.

1. 5. 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

²⁴¹ 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 kanceláře²⁴². V České republice jsou objekty Parlamentu převážně ve vlastnictví státu a církve, přičemž právo hospodaření k nim jsou nadány kanceláře obou jeho komor²⁴³.

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*

²⁴² 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>.

²⁴³ 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*²⁴⁴.

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 republiky²⁴⁵ a 69 jednacího řádu Senátu parlamentu Italské republiky²⁴⁶. Italskou úpravu je dokonce možné považovat za určitou teritoriální imunitu, imunitu parlamentních prostor a aktivit²⁴⁷. 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

²⁴⁴ Čl. 6 odst. 13 Směrnice pro zajišťování ochrany objektu ze dne 1. srpna 2003.

²⁴⁵ Dostupné online na http://www.en.camera.it/4?scheda_informazioni=31.

²⁴⁶ Dostupné online na <http://www.senato.it/istituzione/29377/articolato.htm>.

²⁴⁷ 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.

2. NESLUČITELNOST FUNKCÍ S FUNKCÍ ČLENA PARLAMENTU

Dalším institutem, který má napomáhat nezávislosti člena parlamentu tím, že vyloučí jeho angažovanost na postech, jejichž zastávání by mohlo ovlivnit výkon jeho mandátu je institut inkompatability funkcí (Ize se nicméně setkat i názorem, který inkompabilitu za garanci nezávislosti nepovažuje²⁴⁸). Inkompabilita funkcí (dále jen „inkompabilita“) představuje zákaz souběžného zastávání právními normami vymezených funkcí veřejného a popř. i soukromého charakteru, nikoli však zákaz jejich nabytí²⁴⁹.

Teoretickým východiskem právní úpravy neslučitelnosti funkcí člena parlamentu s jinými právními normami stanovenými funkcemi je především teorie dělby moci. Institut neslučitelnosti však kromě prevence možného narušení rovnováhy mezi mocemi napomáhá také tomu (byť jen v omezené míře, neboť určitá kumulace funkcí se obvykle připouští – k tomu viz níže), aby moc nebyla příliš koncentrována v rukou jedné osoby a aby člen parlamentu vykonával mandát „na plný úvazek“.

Absolutní inkompabilita nicméně není žádoucí. Jak uvádí J. Hoetzel „*nebylo by rozumné...význačným funkcionářům veřejným zavíratí brány zákonodárného sbor, bylo by to ztrátou pro ten sbor sám, když by nemohl využití výjimečných kvalit (určitých) veřejných funkcionářů*“.²⁵⁰ Je třeba připustit i to, že společný výkon některých funkcí (zejména členství v parlamentu a výkon funkcí v územní samosprávě) může napomáhat kvalitě činnosti parlamentu, neboť se při ní může více odrážet užší vazba na občany ve smyslu lepší znalosti místních poměrů, v důsledku čehož by vzniklo menší riziko, že členové parlamentu vytvoří uzavřenou do značné míry

²⁴⁸ Foyer, J., který v publikaci *Le député dans la société française* (Paris: Economica, 1991, s. 46 a násl.) za garanci nezávislého výkonu mandátu považuje jen institut parlamentní imunity a inkompabilitu chápe jako jednu z povinností plynoucích z nezávislosti člena parlamentu („*devoirs de l'indépendance*“).

²⁴⁹ Srov. např. Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář*, Praha: C. H. Beck, 2007, s.185 a 189, Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 365 či Hoetzel, J. *Inkompabilita. Slovník veřejného práva československého*. II. díl. Brno: Polygrafia, 1932, s. 6.

elitářskou skupinu vzdálenou potřebám a problémům občanů. Na druhou stranu je však zřejmé, že zastávání více funkcí může vést i ke zhoršení kvality činnosti parlamentu tím, že omezené časové možnosti neumožní členům parlamentu věnovat se plně výkonu mandátu a zcela nepochybně to může mít vliv i na absentismus při jednání parlamentu a jeho orgánů.

Neslučitelnost výkonu mandátu poslance a senátora s některými jinými veřejnými funkcemi je v českém právním řádu upravena v několika právních předpisech.

2. 1. Neslučitelnost funkce člena parlamentu s jinou volenou funkcí zastupitelského charakteru

Čl. 21 Ústavy vylučuje současné členství v obou komorách Parlamentu, čímž upravuje neslučitelnost funkcí v rámci moci zákonodárné. Obdobnou právní úpravu obsahovala i Ústavní listina z roku 1920 v § 18²⁵¹.

Současné členství jedné osoby v obou komorách zároveň by postrádalo smysl nejen s ohledem na jejich rozdílnou funkci v legislativním procesu, resp. v ústavním systému jako celku. Senát není v důsledku aplikace odlišného volebního systému svým složením pouhou kopií Poslanecké sněmovny, což se projevuje i v tom, že do značné míry představuje její názorovou protiváhu.

Právní věda i judikatura byla nucena řešit otázku, jak postupovat v případě, že člen jedné komory kandiduje a je platně zvolen do komory druhé. Ustanovení čl. 21 takovou situaci vůbec neřeší (což je rozdíl oproti čl. 22 odst. 2 Ústavy). Nejvyšší správní soud příslušný k řízení ve věci dle § 88 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.²⁵² se zabýval návrhem na prohlášení

²⁵⁰ Hoetzel, J. Inkompatibilita. Slovník veřejného práva československého. II. díl. Brno: Polygrafia, 1932, s. 6.

²⁵¹ Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

²⁵² Zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

neplatnosti volby kandidáta M. Š. do Poslanecké sněmovny Parlamentu a návrhem na prohlášení, že mandát M. Š. nevznikl²⁵³.

Navrhovatel J. N. mj. uváděl, že *„s ohledem na čl. 21 Ústavy není možné, aby senátor, který se nevzdal svého mandátu podle čl. 25 písm. c) Ústavy, byl zvolen jako kandidát do Poslanecké sněmovny. Pokud se totiž M.Š. nevzdal před vznikem mandátu poslance, který vzniká zvolením, mandátu senátora, nemůže být jeho volba do Poslanecké sněmovny platná“*. Navrhovatel se tak patrně částečně opíral i o názor konstitucionalisty V. Pavlíčka²⁵⁴. Na druhou stranu je třeba dodat, že právní věda není v tomto ohledu jednotná, odlišná stanoviska zastává např. J. Syllová²⁵⁵ či L. Bahýl'ová²⁵⁶. Nejvyšší správní soud tuto tezi odmítl, když uvedl, že *„skutečnost, že určitý kandidát do Poslanecké sněmovny současně vykonává svůj senátorský mandát, rozhodně takového kandidáta nezabavuje jeho pasivního volební práva ve volbách do Poslanecké sněmovny a není ani překážkou k výkonu tohoto práva (tou je pouze zbavení způsobilosti k právním úkonům). Opačný názor by znamenal upření základního práva garantovaného čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tedy ucházet se za rovných podmínek o volené a jiné veřejné funkce“*.

Nejvyšší správní soud se dále nad rámec přezkumu platnosti volby M. Š. vypořádal i s dalšími otázkami, které při aplikaci čl. 21 Ústavy mohou nastat. Dovodil, že je možné aplikovat ustanovení čl. 22 odst. 2 Ústavy i na čl. 21, a tedy, že k zániku původně vykonávaného mandátu není třeba

²⁵³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2006, sp. zn. Vol 32/2006. Tentýž právní názor zastává Nejvyšší správní soud i v další judikatuře (viz jeho usnesení ze dne 26. června 2006, sp.zn. Vol 33/2006 či usnesení ze dne 29. června 2006, sp. zn. Vol 48/2006).

²⁵⁴ Dle V. Pavlíčka je taková kandidatura možná pouze v případě, kdy by se poslanec respektive senátor vzdal stávající funkce nejpozději do svého zvolení (poslanec nebo senátor by mohl kandidovat do druhé komory, *„pokud by se ovšem vzdal stávající funkce nejpozději do svého zvolení.“* Viz Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s. 139.

²⁵⁵ Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 196, s. 186.

²⁵⁶ Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 363.

výslovného projevu vůle senátora či poslance, neboť k němu dochází ex constitutione, přičemž z logiky věci (vůle poslance či senátora získat členství ve druhé komoře) dochází k zániku mandátu vykonávaného dříve. *„Z jazykového (a koneckonců ani systematického) výkladu tedy nevyplývá, že by citované ustanovení vylučovalo svoji aplikaci ve věci vzájemné neslučitelnosti funkcí poslance a senátora. Za použití výkladu logického, konkrétně argumentace a minori ad maius, je pak možno dovodit, že pokud lze čl. 22 Ústavy aplikovat na „další funkce o nichž to stanoví zákon“, tím spíše lze uvedený článek Ústavy aplikovat na neslučitelné funkce, o nichž tak přímo a výslovně stanoví Ústava v čl. 21...M. Š. vyjádřil svoji vůli stát se poslancem Poslanecké sněmovny na úkor svého mandátu senátorského nepřímo již tím, že výslovně souhlasil s kandidaturou do Poslanecké sněmovny. Ustanovení § 6 písm. f) zákona č. 90/1995 Sb., totiž říká, že mandát poslance zaniká okamžikem, kdy se poslanec ujme úřadu nebo funkce, jejichž neslučitelnost s funkcí poslance stanoví Ústava nebo zákon. Ve stejném duchu pak hovoří i ustanovení § 6 písm. e) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu... názoru soudu pak svědčí i dřívější úprava volebního práva u nás²⁵⁷“.*

Proti tomuto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podal J. N. následně ústavní stížnost, v níž tvrdil, že výše uvedeným rozhodnutím bylo porušeno jeho ústavně zaručené základní právo podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. J. N. uváděl, že *„tím, že Nejvyšší správní soud potvrdil platnost volby M. Šimonovského, porušil stěžovatelovo právo na to, aby správu věcí veřejných vykonával zástupce, který byl řádně zvolen a který je oprávněn k výkonu zastupitelské funkce ve formě poslaneckého mandátu“.* Ústavní soud ústavní stížnost odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný (§ 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu), mj. i z toho důvodu, že napadené usnesení Nejvyššího správního soudu shledal podrobně propracovaným a fundovaným.²⁵⁸

V této souvislosti je možné pro srovnání uvést právní úpravu platnou v Polské republice, která naopak výslovně vzdání se mandátu neslučitelného

²⁵⁷ Pravidlo, že nově nabytý mandát bude vykonáván na úkor ztráty mandátu vykonávaného původně zakotvoval zákon č. 124/1920 Sb. z. a n., o složení a pravomoci senátu.

²⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2007, sp. zn. Pl.ÚS 66/06.

s výkonem funkce poslance (člena Sejmu), kterým je i mandát senátora, požaduje. Člen Sejmu, který v den voleb vykonával funkci, která je s funkcí člena Sejmu neslučitelná, je povinen se ve lhůtě 14 dnů, která počíná běžet od okamžiku vyhlášení výsledku voleb Státní volební komisí učinit před předsedou Sejmu prohlášení o tom, že se takové neslučitelné funkce vzdává. Neučiní-li tak, jeho mandát člena parlamentu zanikne. V případě, že by nastala opačná situace, tedy, že se člen Sejmu v průběhu výkonu svého mandátu ujme neslučitelné funkce, ztratí mandát okamžikem, kdy se takové funkce ujal.²⁵⁹

Dle § 53 odst. 2 písm. c) a d) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu je funkce poslance a senátora neslučitelná s další volenou zastupitelskou funkcí, kterou je funkce poslance Evropského parlamentu. Toto ustanovení je plně v souladu s evropským právem, které tutéž neslučitelnost zakotvuje v čl. 6 odst. 2 Aktu o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách²⁶⁰. Neslučitelnosti těchto funkcí byla v zákoně č. 62/2003 Sb., zakotvena od samého počátku, byť v době přijetí tohoto zákona evropské právo ještě nechávalo na úvaze členského státu, jak otázku neslučitelnosti upraví. Česká právní úprava byla odůvodněna těmito motivy: v té době na evropské úrovni projednáváný záměr zavést inkompatibilitu, časová náročnost obou funkcí a zvyšující se význam Evropského parlamentu²⁶¹.

²⁵⁹ § 177 odst. 3 a 4 zákona ze dne 12. května 2001, o volbách do Sejmu a Senátu Polské republiky (Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej).

²⁶⁰ Čl. 6 odst. 2 Aktu o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, který je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom byl novelizován rozhodnutím Rady 2002/72/ES, Euratom. Původní znění čl. 6 nechávalo právní úpravu neslučitelnosti funkcí s funkcí poslance Evropského parlamentu plně v diskreci členských států. Nová právní úprava se aplikuje počínaje volbami do Evropského parlamentu v roce 2004.

2. 2. Neslučitelnost funkce člena parlamentu s jinou než volenou funkcí zastupitelského charakteru

Čl. 22 Ústavy vylučuje, aby poslanec či senátor vykonával úřad prezidenta republiky, měl funkci soudce a další funkce, které stanoví zákon (čímž dochází k vytvoření ústavněprávního základu další právní úpravy neslučitelnosti funkcí provedené právními předpisy síly běžného zákona).

Ústava zde patrně navazuje na ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který na ústavněprávní úrovni neslučitelnost funkcí upravoval také jen v omezené míře - ve vztahu k funkci člena Ústavního soudu (§ 98 odst. 1) a k funkci člena vlády, jednalo-li se o člena předsednictva národní rady (§ 125 odst. 2) a další právní úpravu ponechával zákonu. Právní úprava neslučitelnosti funkcí v Ústavní listině Československé republiky z roku 1920 (čl. 20 odst. 1, 2, 5 a 6, čl. 64,) byla výrazně odlišná, když obsahovala přesný výčet neslučitelných funkcí, aniž by odkazovala na zákon, co do úpravy neslučitelnosti dalších funkcí (zákon nicméně některé další případy neslučitelnosti funkcí upravoval²⁶²). Ustanovení čl. 20 je pozoruhodné i v tom smyslu, že vymezuje jednak neslučitelnost výkonu funkcí (což bývá právní vědou někdy označováno jako materiální pojetí inkompatibility²⁶³) i neslučitelnost funkcí (což bývá označováno jako formální pojetí inkompatibility²⁶⁴). Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. pouze v § 40 odst. 2 obsahoval blanketovou právní normu, která ponechávala bližší úpravu zákonu. Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. žádnou úpravu neslučitelnosti funkcí neobsahoval.

Zákonem, na nějž Ústava v čl. 22 odst. 1 odkazuje, je především zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ale i některé právní normy další²⁶⁵.

²⁶¹ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o volbách do Evropského parlamentu rozeslanému v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 51/0 (4. volební období).

²⁶² Blíže viz. Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní související. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 179.

²⁶³ J. Vedral. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 57.

²⁶⁴ Tamtéž.

²⁶⁵ Tak např. viz § 32 odst. 5 a § 34 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů (zakotvení neslučitelnosti s funkcí předsedy Úřadu

Zákon o střetu zájmů obsahuje vymezení neslučitelnosti funkcí v § 5 odst. 3. Jedná se o funkce vykonávané v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru k České republice, pokud jde o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se při výkonu státní správy rozhoduje na ministerstvu nebo na jiném správním úřadu²⁶⁶, na státním zastupitelství nebo soudu anebo v bezpečnostních sborech, ozbrojených silách České republiky, Nejvyšším kontrolním úřadu, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, v Pozemkovém fondu České republiky nebo jiných fondech České republiky a v Kanceláři Veřejného ochránce práv. Nejedná se tedy paušálně o jakékoli funkce vykonávané v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru (resp. o jakýkoli pracovněprávní vztah či služební poměr, byť se nejedná o „funkci“)²⁶⁷, ale jen o takové, které splňují zákonem stanovená kritéria (jmenování, rozhodování při výkonu státní správy, taxativní výčet správních úřadů a dalších institucí).

Zatímco dle právní úpravy platné v České republice nejsou, jak je uvedeno výše, s funkcí člena Parlamentu slučitelné jen některé funkce ve veřejné správě, ve Spolkové republice Německo platí úprava výrazně odlišná, která mnohem více dbá na striktní dodržení dělby moci mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní a je pro ni charakteristické široce pojaté zakotvení neslučitelnosti funkce člena poslance s funkcemi ve veřejné

na ochranu osobních údajů či inspektora), § 107 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně dalších zákonů (zakotvení neslučitelnosti s funkcí člena Rady Českého telekomunikačního úřadu), § 6 odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance (zakotvení neslučitelnosti funkce „poslance zákonodárného sboru“, kterým je dle převažujícího výkladu senátor i poslanec, s členstvím v bankovní radě), § 10 odst. 6 a § 12 odst. 7 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (zakotvení neslučitelnosti s funkcí prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, jakož i jeho člena), § 3 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, § 5 odst. 1 zákona č. 484/1991 Sb. (zakotvení neslučitelnosti s funkcí člena Rady Českého rozhlasu).

²⁶⁶ Pojem správní úřad je přitom třeba vykládat v materiálním smyslu a pojem rozhodování při výkonu státní správy naopak ve smyslu formálním jako rozhodování ve správním řízení o právech a povinnostech osob (J. Vedral. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 52, 53).

²⁶⁷ Srov. J. Vedral. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 52.

správě. Dle čl. 5 a násl. zákona o právním postavení členů Bundestagu je s funkcí člena Bundestagu totiž neslučitelná funkce zaměstnance ve státní službě (*Beamte*) i funkce zaměstnance ve veřejné správě v pracovněprávním poměru (*Angestellten*)²⁶⁸. Po dobu výkonu funkce poslance služební vztah nezaniká, ale práva a povinnosti z něj plynoucí jsou pozastaveny, a to počínaje okamžikem vyhlášení výsledků voleb Federální volební komisí nebo okamžikem, kdy se zaměstnanec ve státní službě ujal mandátu a konče zánikem mandátu poslance. Stejně se postupuje i v případě, kdy je člen Bundestagu na takovou pozici jmenován. I po dobu výkonu funkce poslance je zaměstnanec ve státní službě oprávněn používat služební označení nebo hodnostní stupeň s dodatkem „mimo službu“. Po skončení výkonu mandátu se zaměstnanec ve státní službě může vrátit zpět k jejímu výkonu na základě žádosti, kterou musí podat ve lhůtě tří měsíců od skončení mandátu. Přerušování pracovněprávního nebo služebního vztahu po dobu výkonu funkce poslance je dále charakteristické i pro soudce, dobrovolné členy ozbrojených služeb, univerzitní profesory a asistenty (ti se však i po dobu výkonu funkce mohou angažovat ve výzkumu i ve výuce, byť je ale stanoven strop pro maximální plat za tyto aktivity).

V této souvislosti je třeba dodat, že obdobnou koncepci spočívající v uvolnění od výkonu práv a povinností vyplývajících z pracovněprávního nebo služebního poměru k obsahoval i zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu (zákon o střetu zájmů), ve znění zákonů č. 287/1995 Sb. a 228/1997 Sb., když v § 12a stanovil, že „*zaměstnanec vykonávající funkci v pracovním nebo služebním poměru k subjektům uvedeným v odst. 1*²⁶⁹, *který byl zvolen poslancem nebo*

²⁶⁸ Veřejnou správou čl. 6 zákona o právním postavení Bundestagu rozumí práci, která je vykonávána ve službě spolku („*Im Dienste des Bundes*“), země, obce nebo jiného územně samosprávného celku nebo jiné instituce zřízené podle veřejného práva s výjimkou náboženských společností.

²⁶⁹ § 12a odst. 1 zákona č. 228/1997 Sb.: „*S funkcí poslance nebo senátora jsou neslučitelné funkce vykonávané v pracovním nebo služebním poměru*

a) k ministerstvu nebo jinému správnímu úřadu, pokud jde o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se při výkonu státní správy rozhoduje,

b) ke státnímu zastupitelství nebo soudu, Armádě České republiky, Policii České republiky, Vězeňské službě České republiky, Bezpečnostní informační službě, Nejvyššímu

senátorem, je ode dne složení slibu po dobu trvání mandátu uvolněn od výkonu práv a povinností, které z jeho pracovního nebo služebního poměru vyplývají“. § 12a odst. 1 zákona č. 238/1992 Sb. stanovil obdobný okruh subjektů jako stanoví § 5 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb. Hlavním rozdílem stávající právní úpravy oproti předcházející je rozšíření výčtu funkcí, co se týká bezpečnostních sborů a státních fondů.

Poslanec nebo senátor může být členem řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánů podnikající právnické osoby. Pouze jedná-li se o orgány podnikající právnické osoby, pokud v ní má stát, jím ovládané právnické osoby či Česká národní banka, nebo všechny tyto osoby společně, podíl nebo hlasovací práva, je stanoveno, že zastupuje-li poslanec nebo senátor ve výše uvedených orgánech stát, nenáleží mu za tuto činnost odměna (je nicméně otázkou, zda poslanec nebo senátor, který vykonává zastupitelský mandát ve vztahu k občanům může zároveň zastupovat stát). Pokud by tedy byl poslanec nebo senátor členem některého z výše uvedených orgánů, nikoli však z titulu zástupce státu, lze dovodit, že by mu odměna náležela.

Oproti tomu právní úprava platná za první republiky provedená zákonem č. 144/1924 Sb. z. a. n., o inkompatibilitě (neslučitelnosti), označovaném též jako „lex Prášek“²⁷⁰, slučitelnost funkce poslance nebo senátora s členstvím v řídicích, kontrolních a dozorčích orgánech právnických osob („podniků nebo sdružení“) omezovala, a to pro případy státních zakázek, resp. i zakázek pro některé subjekty se státem spojené²⁷¹. Zákon ve vztahu k nim omezoval i jiné výdělečné činnosti (např. i poskytování právních služeb). Předseda a místopředsedové komor Národního shromáždění nemohli být dokonce ani členy řídicích a dozorčích

kontrolnímu úřadu, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, Úřadu vlády České republiky, státním fondům, Fondu národního majetku České republiky a Pozemkovému fondu České republiky, nejde-li o funkce pomocného nebo obslužného charakteru“.

²⁷⁰ Podle předsedy senátu Národního shromáždění Karla Práška, který byl členem řídicího orgánu právnické osoby a dopustil se zneužití jejího fondu, když z něj byly vydávány finanční prostředky i koaliční politické straně za účelem poskytnutí úplatku.

²⁷¹ § 1 zákona č. 144/1924 Sb. z. a. n.

orgánů jakékoli právnické osoby zabývající se „činností výdělkovou“ (bez ohledu na vazbu na stát).²⁷²

Současné členství ve vládě a v komoře parlamentu s ohledem na parlamentní formu vlády vyloučeno není, nicméně v zájmu zajištění dělby moci a řádné kontroly vlády Parlamentem²⁷³ zakotvuje čl. 32 Ústavy nemožnost člena vlády, který je zároveň poslancem nebo senátorem, zastávat funkci předsedy, místopředsedy Poslanecké sněmovny nebo Senátu, jakož i být členem výboru či komise některé z komor anebo vyšetřovací komise, čímž de facto omezuje některá jeho práva, které by jako člen parlamentu jinak měl. Je v minulosti (návrhy zákonů rozeslané v Poslanecké sněmovně jako tisky č. 253 a 254 - 2. volební období²⁷⁴) i v současnosti (Viz Programové prohlášení Vlády České republiky ze 4. srpna 2010²⁷⁵) řešenou otázkou, zda je takové omezené členství plnohodnotné co do řádného výkonu mandátu a zda-li není lepším řešením zavedení institutu klouzavého mandátu²⁷⁶, v jehož důsledku by došlo k tomu, že by v případě jmenování osoby, která je poslancem či senátorem, členem

²⁷² Zákon č. 144/1920 Sb. z. a n. byl zrušen zákonem č. 195/1949 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění.

²⁷³ Viz Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1.díl. Praha: Linde, 1998, s.161.

²⁷⁴ Poslanecký návrh zákona rozeslaný jako tisk č. 253 obsahoval nové znění čl. 32 Ústavy, přičemž klouzavý mandát zaváděl v odst. 2 následovně: „*Po dobu, po kterou je poslanec členem vlády, se na něho hledí, jako by nebyl zvolen. Po tuto dobu nabývá mandát poslance náhradník.*“ Návrh zákona rozeslaný pod č. 254 obsahoval novelizaci návazných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. V § 54 zákona navrhoval mj. nový odst. 5 tohoto znění: „*Jestliže byl poslanec jmenován členem vlády, nastupuje za něj náhradník podle odstavce 1. Jeho mandát je časově omezen a trvá po dobu, kdy ten, za něhož nastoupil, vykonává funkci člena vlády. Po zániku mandátu náhradníka zůstává náhradník na téže kandidátní listině a ve stejném pořadí.*“

²⁷⁵ V Programovém prohlášení Vlády České republiky ze 4. srpna 2010 se na straně 21 uvádí, že „vláda zavede tzv. klouzavý mandát poslance PS PČR.“

²⁷⁶ Stejná otázka, co do kvality výkonu mandátu člena parlamentu s ohledem na výkon více veřejných funkcí však vyvstává i v případě souběžného výkonu mandátu s jinými veřejných funkcí (typicky souběh s funkcí starosty obce či hejtmana kraje).

vlády došlo k pozastavení jejího mandátu²⁷⁷. Na druhou stranu by však takové řešení mohlo mít i svá negativa spočívající v zavedení nerovnosti mezi členy vlády, kteří jsou zároveň senátory a těmi, kteří jsou poslanci, neboť zatímco v případě poslanců lze uvažovat o systému náhradníků, v případě senátorů nikoli. Pouhé dočasné pozastavení výkonu mandátu by však vedlo k pokřivení složení dané komory, tak, jak vzešlo z voleb, což také není žádoucí. V této souvislosti je vhodné zmínit i to, že stejná otázka týkající se kvality výkonu mandátu člena parlamentu s ohledem na výkon více veřejných funkcí však vyvstává i v případě souběžného výkonu mandátu s jinými veřejnými funkcemi (typicky souběh s funkcí v zastupitelstvu územního samosprávného celku či starosty obce či hejtmána kraje), které by institut klouzavého mandátu neřešil.

Slučitelnost funkce člena parlamentu s funkcí člena zastupitelstva územního samosprávného celku anebo s funkcí člena rady územního samosprávného celku anebo starosty je výslovně vyloučena polským zákonem ze dne 12. května 2001, o volbách do Sejmu a Senátu Polské republiky²⁷⁸ (§ 177 odst. 1 bod 7). V případě, kdy je některý z těchto subjektů zvolen do poslancem či senátorem, musí ve lhůtě 14 dnů od vyhlášení výsledku voleb na funkci, kterou zastává rezignovat, jinak pozbude mandátu.

Kumulace velkého počtu zastupitelských mandátů členy parlamentu byla typická pro Francii. V roce 2000 však byly přijaty zákony, které výkon nadměrného počtu zastupitelských mandátů jednou osobou reglementují²⁷⁹ (tato legislativa se nicméně netýká těch funkcí v místní samosprávě, které představují moc výkonnou (typicky starosta obce či hejtmán kraje). S výkonem mandátu člena parlamentu je tak slučitelný výkon pouze jednoho

²⁷⁷ V důsledku pozastavení výkonu mandátu poslance by došlo i k zavedení větší čistoty v rámci kontrolní pravomoci Poslanecké sněmovny vůči vládě, která je jí odpovědná (členové vlády, kteří jsou poslanci by tak nebyli „odpovědni sami sobě“ – byť je samozřejmě zřejmé, že se jedná o odpovědnostní vztah orgánů jako celku, nikoliv jeho členů).

²⁷⁸ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁷⁹ Loi no. 2000-294 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, loi no. 2000-295 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions

ze skupiny mandátů, které zákon explicitně uvádí (člen zastupitelstva departementu (*conseiller général*), člen zastupitelstva kraje (*conseiller régional*), člen Korsického shromáždění (*conseiller à l'assemblée de Corse*), člen zastupitelstva v Paříži anebo člen zastupitelstva obce s počtem obyvatel vyšším než 3500. Člen parlamentu, který by vykonával více mandátů v rozporu s příslušnými právními předpisy, se může ve lhůtě třiceti dnů od svého zvolení některého z nich vzdát. V případě, že tak neučiní, zaniká ten z jeho mandátů, který nabyl jako poslední.

Pro Francii je typická i právní úprava klouzavého mandátu (oproti České republice je zde však poloprezidentská forma vlády)²⁸⁰, o němž bylo pojednáno výše. Dle čl. 23 francouzské ústavy je funkce ve vládě a funkce poslance či senátora neslučitelná²⁸¹ počínaje uplynutím měsíční lhůty poté, co byl člen parlamentu jmenován členem vlády. Po tuto dobu zůstává taková osoba členem parlamentu, ale nemůže se účastnit hlasování. Po uplynutí této lhůty nastupuje na jeho místo náhradník (do funkce jej uvádí předseda komory). Náhradník vykonává mandát jen dočasně a výkon jeho mandátu končí po uplynutí lhůty jednoho měsíce poté, co jeho předchůdce ukončil členství ve vládě.²⁸²

Čl. 22 odst. 2 Ústavy upravuje zánik mandátu poslance či senátora v důsledku ujmoutí se úřadu prezidenta republiky, funkce soudce anebo jiné funkce neslučitelné s funkcí poslance a senátora²⁸³ tak, že mandát zaniká dnem ujmoutí se této funkce (co se rozumí ujmoutím se funkce je samozřejmě odlišné v závislosti na tom, o jakou funkci se jedná), neupravuje však situaci

électives et à leurs conditions d'exercice. Tyto zákony novelizovaly příslušná ustanovení (zejm. čl. 46-1, 141 a 151) volebního zákoníku (*Code électoral*).

²⁸⁰ Klouzavý mandát je upraven i ve Slovenské republice v čl. 77 ústavního zákona č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenské republiky, tak, že stanoví, že mandát poslance, který byl jmenován členem vlády se neuplatňuje.

²⁸¹ Čl. 23 Ústavy Francouzské republiky ze 4. října 1958. Čl. 25 Ústavy Francouzské republiky ponechává provedení právní neslučitelnosti funkcí zákonu, kterým je zákon č. 2009-38 (loi n° 2009-38 portant application de l'article 25 de la Constitution).

²⁸² Dle předcházející právní úpravy se náhradník ujímal mandátu namísto člena parlamentu, který byl jmenován členem vlády a vykonával jej místo něj až do doby, kdy by mu mandát skončil. Ústavní soud však takovou úpravu shledal protiústavní (Décision n° 2008-572 DC du 08 janvier 2009).

²⁸³ Viz též čl. 25 písm f) Ústavy.

opačnou, kdy se osoba zastávající některou z neslučitelných funkcí stane poslancem nebo senátorem. Právní názory na řešení takové situace se shodují v tom, že neslučitelná funkce zvolením do Poslanecké sněmovny nebo Senátu zanikne.²⁸⁴

Neslučitelnosti funkcí je v českém právním řádu upravena buď jako oboustranná (tak např. neslučitelnost funkce poslance nebo senátora s funkcí soudce je upravena v čl. 22 odst. 1 Ústavy a neslučitelnost funkce soudce s funkcí člena Parlamentu je upravena v čl. 82 odst. 3 Ústavy) anebo je zakotvena jen ve vztahu k jedné ze vzájemně neslučitelných funkcí. Tak např. dle § 32 odst. 5 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, je s funkcí předsedy Úřadu na ochranu osobních údajů neslučitelný mj. výkon funkce poslance nebo senátora. Za zmínku v této souvislosti stojí, že tento zákon užívá obratu „výkon funkce“ a nikoli jen „funkce“²⁸⁵, což by mohlo napovídat závěru, že by se mohlo jednat o inkompatibilitu v materiálním smyslu. Oproti tomu jiné právní úpravy (např. § 3 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv) používají slova „funkce“²⁸⁶. Takovou formulaci obsahuje též § 10 odst. 6 a § 12 odst. 7 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu či § 107 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů. Některé další právní normy hovoří o členství (tak např. § 6 odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance či § 5 odst. 1 zákona č. 483/1992 Sb., o České televizi). Bylo by rozporuplné, kdyby výklad odpovídal jazykovému obsahu předmětných ustanovení a diferencoval tedy v postavení jednotlivých funkcionářů. Zakotvuje-li Ústava v čl. 22 odst. 1 formální neslučitelnost funkcí, měla by právní úprava provedená normami právní síly zákona odpovídat také této koncepci. Celkově lze konstatovat, že ani jiné právní normy upravující neslučitelnost funkcí nepoužívají terminologii konzistentním způsobem. Tak např. jednací řád Poslanecké

²⁸⁴ Bahýl'ová L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 371.

²⁸⁵ § 32 odst. 5 zákona č. 101/2000 Sb.: „S výkonem funkce předsedy Úřadu je neslučitelná funkce poslance nebo senátora..“. Obdobné znění obsahuje § 34 odst. 2 tohoto zákona ve vztahu k inspektorům.

²⁸⁶ § 3 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.: „Funkce ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora...“

komory používá v § 6 odst. 5 upravujícím zánik mandátu terminologii „*funkce poslance*“,²⁸⁷ v § 7 upravujícím oznamovací povinnost v případě vzniku neslučitelnosti funkcí „*výkon mandátu poslance*“²⁸⁸ a v § 8 „*výkon funkce poslance*“²⁸⁹. Obdobně pojem funkce a výkon funkce používá promiscue i jednací řád Senátu.

Situaci, kdy člen komory Parlamentu začne vykonávat neslučitelnou funkci reflektují i jednací řády obou komor. V takovém případě je dle § 7 jednacího řádu Poslanecké sněmovny resp. § 7 jednacího řádu Senátu poslanec/senátor povinen neprodleně oznámit předsedovi komory, že taková situace nastala. V případě Poslanecké sněmovny je tato povinnost důležitá zejména s ohledem na to, že podle § 29 odst. 2 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny předsedovi Poslanecké sněmovny přísluší povolat náhradníka na uprázdněný poslanecký mandát a vydat mu osvědčení, že se stal poslancem (náhradník nabývá mandátu okamžikem zániku mandátu poslance, za nějž nastupuje)²⁹⁰.

Vyvstanou-li pochybnosti o neslučitelnosti funkce s výkonem funkce poslance nebo senátora postupuje se, jak stanoví § 8 obou jednacích řádů, podle zvláštního zákona, kterým je zákon č. 192/1993 Sb., o Ústavním soudu, který řízení v pochybnostech o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy upravuje v oddílu čtvrtém (§ 92 a násl.). Řízení před Ústavním soudem je zahajováno na návrh poslance nebo senátora, o jehož mandát jde, předsedy Poslanecké sněmovny (jde-li o poslance) nebo předsedy Senátu (jde-li o senátora) či skupiny nejméně 20 poslanců nebo 10 senátorů (opět v závislosti na tom, o člena jaké komory jde). Určitým vodítkem pro předsedy komor, ale ve svém důsledku i pro skupinu poslanců/senátorů může být zjištění mandátového

²⁸⁷ „Mandát poslance zaniká...f) okamžikem , kdy se poslanec ujal úřadu nebo funkce, jejichž neslučitelnost s funkcí poslance stanoví Ústava nebo zákon.“

²⁸⁸ „Začal-li poslanec vykonávat funkci, která je ze zákona s výkonem mandátu poslance neslučitelná, oznámí to neprodleně předsedovi Sněmovny.“

²⁸⁹ „V pochybnostech o ztrátě volitelnosti a v pochybnostech o neslučitelnosti funkce s výkonem funkce poslance se postupuje podle zvláštního zákona.“

²⁹⁰ Viz § 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Blíže k nastupování náhradníků viz § 54 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

a imunitního výboru Poslanecké sněmovny/Senátu o zániku mandátu poslance/senátora pro neslučitelnost funkce s výkonem funkce poslance/senátora, které je tento výbor povinen předsedovi komory předkládat v souladu s ustanovením § 45 odst. 1 písm. b) jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. § 41 odst. 1 písm. b) jednacího řádu Senátu. Návrh skupiny poslanců/senátorů musí být podepsán požadovaným počtem poslanců nebo senátorů²⁹¹. Ústavní soud rozhoduje ve věci nálezem, který má deklaratorní povahu – dosud však řízení v pochybnostech o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy nevedl.

²⁹¹ Podpisovou povinnost upravuje sice § 64 odst. 6 zákona o Ústavním soudu a nikoli § 64 odst. 4 tohoto zákona, na nějž § 92 odst. 2 odkazuje, jedná se však pravděpodobně o legislativně technickou chybu (viz Mikule, V., Sládeček, V. Zákon o Ústavním soudu-komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, Praha: Eurolex, 2001, s. 322.

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA STŘETU OSOBNÍHO ZÁJMU ČLENA PARLAMENTU SE ZÁJMEM VEŘEJNÝM

3. 1. Právní úprava platná v České republice

Právní úpravu neslučitelnosti funkcí doplňuje právní úprava střetu zájmů. Mají-li členové Parlamentu vykonávat mandát „v zájmu všeho lidu“ znamená to mj. že jej budou vykonávat v zájmu veřejném, „úlohou poslance a senátora není prosazovat omezené ani partikulární zájmy“²⁹². V případě, kdy by se jejich osobní zájem (resp. s ohledem na výše uvedenou tezi i jiný partikulární zájem – tedy i zájem jiné osoby či skupiny osob, nejednalo-li by se již o zájem veřejný) se zájmem veřejným střetl, je třeba, aby byl upřednostněn zájem veřejný. Takovou povinnost výslovně zakotvuje v § 3 zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v platném znění^{293,294}.

Co se rozumí „střetem zájmů“ zákon nedefinuje, což může být vnímáno jako určitý nedostatek stávající právní úpravy²⁹⁵. Do značné míry je ale možné využít definici, kterou zakotvovala právní úprava předchozí provedená zákonem č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí. § 1 tohoto zákona stanovil, že „střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu“. Dle mého soudu bylo takové vymezení nepřesné, neboť i oprávněný

²⁹² Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 196.

²⁹³ Vládní návrh tohoto zákona byl rozeslán v Poslanecké sněmovně jako tisk 1056/0 (4. volební období Poslanecké sněmovny).

²⁹⁴ Lze dovozovat, že povinnosti uložené zákonem č. 159/2006 Sb. poslancům a senátorům jakožto veřejným funkcionářům ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) a b) tohoto zákona se na ně vztahují počínaje okamžikem vzniku mandátu (tedy zvolením).

²⁹⁵ Tak např. názor o. s. Oživení uveřejněný na <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/>

prospěch získaný využitím a nikoli jen nutně zneužitím postavení, může k situaci střetu se zájmem veřejným vést.

Stávající právní úprava přistupuje k vymezení střetu zájmu také, nicméně tak činí nepřímou a jen částečně. Vymezuje totiž, co se rozumí osobním zájmem, když stanoví, že „*osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři²⁹⁶ osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu*“. Nedefinuje však, ostatně jako žádná jiná právní norma v českém právní řádu, co se rozumí veřejným zájmem. Ve vztahu k poslancům a senátorům by bylo možné dovozovat, že veřejným zájmem je zájem všeho lidu, v jehož prospěch svůj mandát vykonávají (což však nemusí v konkrétním případě být nutně zájem většiny lidu). Zákon č. 159/2006 Sb. tak ponechává na intuici člena parlamentu, co je a co není veřejným zájmem. Absence definice veřejného zájmu (byť je zřejmé, že se jedná o pojem neurčitý a tedy těžko definovatelný) není problematická jen v teoretické rovině, ale může přinášet komplikace zejména s ohledem na skutečnost, že zákon v § 3 odst. 2 veřejným funkcionářům, a tedy i poslancům a senátorům, zakazuje ohrozit veřejný zájem výčtem tam uvedených jednání²⁹⁷. Je otázkou, zda je tento výčet jednání taxativní. Dle jazykového výkladu se lze domnívat, že ano, přičemž tomuto výkladu nasvědčuje i to, že oproti právní úpravě předchozí neobsahuje slovo „zejména“. Předchozí právní úprava výše uvedené obtíže nezpůsobovala, neboť poté, co definovala, co se střetem zájmů rozumí, již s pojmem veřejný zájem neoperovala.

²⁹⁶ Kdo je pro účely zákona č. 159/2006 Sb. veřejným funkcionářem definuje zákon v § 2 taxativním výčtem, přičemž jím rozumí i poslance a senátory Parlamentu České republiky.

²⁹⁷ § 3 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb.:

„Veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že

- a) využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,*
- b) se bude odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo*
- c) dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.“*

Pro srovnání je možné uvést, že právní úprava střetu zájmů platná ve Slovenské republice obsažená v zákoně č. 357/2004 Z. z., o ochrane veřejného zájmu pro výkone funkcí veřejných funkcionářov, který je dokonce, co se týká právní síly, zákonem ústavním, takovou definici obsahuje. Dle § 3 odst. 4 tohoto zákona se střetem zájmů rozumí skutečnost, kdy veřejný funkcionář (mezi které tento zákon řadí i poslance Národní rady Slovenské republiky) při výkonu své funkce upřednostní osobní zájem před zájmem veřejným, přičemž osobní zájem je definován jako zájem, který přináší majetkový či jiný prospěch veřejnému funkcionáři nebo osobám jemu blízkým a zájem veřejný jako zájem, který přináší majetkový či jiný prospěch všem anebo mnoha občanům – definice veřejného a osobního zájmu tedy vychází ze stejné konstrukce a liší pouze mezi subjekty v jejichž prospěch daný zájem svědčí. Veřejný zájem v souvislosti s právní úpravou střetu zájmů je definován i ve Francii, a to jako zájem národa a občanů²⁹⁸.

Jádrem právní úpravy oblasti střetu zájmů je zakotvení povinnosti podávat prohlášení o osobním zájmu, o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích²⁹⁹, jejich dostatečná publicita a stanovení sankcí za porušení povinností s nimi spjatých. Stávající právní úprava je oproti předcházející výrazně detailnější a také rozšiřuje možnosti přístupu veřejnosti k informacím obsažených v prohlášeních, čímž zvyšuje pravděpodobnost odhalení porušení zákona a tím i uložení případné sankce.

Oznámení o osobním zájmu podávají členové parlamentu *„při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat,*

²⁹⁸ Viz čl. 2 Etického kodexu přijatého Národním shromážděním (Code de déontologie des députés), dostupný on-line na:

http://www.assemblee-nationale.fr/qui/code_deontologie.asp

²⁹⁹ Dle J. Vedrala je veřejný funkcionář vykonávající souběžně více funkcí uvedených v § 2 zákona o střetu zájmů povinen podat příslušná oznámení za každou z vykonávaných funkcí (J. Vedral. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 63).

oznámit svůj poměr k projednávané věci³⁰⁰, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý“. Jednání „ústavního orgánu“ je možné vykládat nejen jako jednání na schůzi komor Parlamentu nebo na jejich společné schůzi, ale i na jednání jejích orgánů, tj. výborů, komisí, vyšetřovacích komisí. Je otázkou, zda pod pojem „ústavní orgán“ spadají i delegace a podvýbory, které by bylo dle jazykového výkladu čl. 30 a 31 třeba vyloučit. Ve vztahu k delegacím lze s ohledem na skutečnost, jim odborná literatura přisuzuje postavení komisí³⁰¹ či o nich jako o orgánech hovoří³⁰², uzavřít, že ano. Ve vztahu k podvýborům je možné zaujmout stejné stanovisko, neboť by postrádalo smysl, kdyby při jednání výboru člen parlamentu takovou povinnost měl a při jednání orgánu jemu podřazenému nikoli. Oznámení o osobním zájmu se podává ústně v průběhu jednání nejdéle však před hlasováním a je vždy součástí zápisu z jednání.

Další tři oznámení, kterými jsou oznámení o jiných vykonávaných činnostech (dále jen „oznámení o činnostech“), oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce (dále jen „oznámení o majetku“) a oznámení o příjmech, darech a závazcích se podávají v písemné formě evidenčnímu orgánu, kterým je pro členy parlamentu mandátový a imunitní výbor té komory, které jsou členy³⁰³. Oznámení se v souladu s § 12 odst. 5 zákona

³⁰⁰ Předchozí právní úprava provedená zákonem č. 238/1992 Sb. byla širší v tom smyslu, že zakotvovala povinnost oznamovat i poměr manžela poslance či senátora, jeho dětí, rodičů, sourozenců, druha nebo družky, pokud mu byl znám.

³⁰¹ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 48.

³⁰² L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnálek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 423.

³⁰³ Mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny je dle § 14 odst. 1 písm. a) evidenčním orgánem pro oznámení většiny veřejných funkcionářů (konkrétně pro oznámení podávaná členem vlády nebo vedoucím jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády, předsedou a inspektorem Úřadu pro ochranu osobních údajů, předsedou Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, členem Rady Českého telekomunikačního úřadu, předsedou Energetického regulačního úřadu, členem bankovní rady České národní banky, prezidentem, viceprezidentem a členem

č. 159/2006 Sb. podávají na formuláři stanoveném vyhláškou ministerstva spravedlnosti³⁰⁴ za předchozí kalendářní rok nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku.

V této lhůtě je třeba oznámit i to, že ke skutečnostem, které se v oznámeních uvádějí v průběhu kalendářního roku nedošlo, což by mělo napomáhat úplnosti podaných oznámení. Dle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů jsou poslanci a senátoři povinni podávat i tzv. negativní oznámení³⁰⁵, což znamená že jsou povinni uvést i to, že nevykonávali činnosti, nenabýli majetek, nezískali příjmy, dary či že nemají žádné závazky, které se uvádí v příslušných oznámeních. Povinnost činit negativní oznámení je doplňkem povinnosti činit oznámení „pozitivní“, což působí preventivně proti tomu, aby některá z oznamovaných skutečností nebyla opomenuta. Jak ale poukazuje J. Vedral *„při striktním gramatickém výkladu...by však mohla řada skutečností z podávaných oznámení vypadnout“*³⁰⁶ V některých případech totiž zákon o střetu zájmů používá pro vymezení oznamovaných skutečností čas přítomný (např. „podniká nebo provozuje“, „má nesplacené finanční závazky“) čímž vylučuje, aby byly v oznámení zachyceny i změny, ke kterým v průběhu roku došlo (tedy např. že podnikal, ale již nepodniká).

Registr těchto oznámení vede evidenční orgán v listinné i v elektronické podobě (dále jen „registr“). Registr je, za podmínky, že o to písemně požádá, bezplatně přístupný každému. Je možné do něj nahlížet a činit si z něj opisy a výpisy. Žádost o přístup do registru je třeba učinit písemně buď osobně u evidenčního orgánu nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo elektronicky do elektronické podatelny evidenčního orgánu (v tomto případě by patrně nebylo zapotřebí připojit k žádosti zaručený elektronický podpis ve smyslu zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, neboť identifikace žadatele je

Nejvyššího kontrolního úřadu, veřejným ochráncem práv a jeho zástupcem a členem Rady pro rozhlasové a televizní vysílání.

³⁰⁴ Vyhláška č. 578/2006 Sb., kterou se stanoví struktura a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů.

³⁰⁵ Tento pojem je použit ve zvláštní části důvodové zprávy k návrhu zákona o střetu zájmů rozeslaného v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 1056/0 (4. volební období Poslanecké sněmovny).

³⁰⁶ J. Vedral. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 73.

zabezpečena prostřednictvím § 13 odst. 4 zákona o střetu zájmů upravujícím doručování přístupových údajů do vlastních rukou žadatele). V praxi může činit obtíže skutečnost, že zákon nespecifikuje bližší podmínky, za kterých je možné do registru nahlížet, zejména po jak dlouhou dobu a zda je možné na základě jedné žádosti nahlížet do registru opakovaně. S ohledem na jazykový výklad příslušného ustanovení zákona, které používá sloveso nedokonavé (nahlížet nikoli nahlédnout, činit nikoli učinit), jakož i s ohledem na účel nahlížení do registru, kterým je zajištění veřejné kontroly, která by měla být, aby byla efektivní, co nejširší a s minimem překážek se domnívám, že podání jedné žádosti opravňuje žadatele k opakovanému a časově neomezenému nahlížení do registru (samozřejmě v časech, kdy evidenční orgán registr zpřístupňuje veřejnosti).

Na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012 (viz bod 5.1. této Strategie)³⁰⁷ byl vytvořen Centrální registr evidenčních orgánů³⁰⁸. Tento centrální registr však není novým souhrnným evidenčním systémem, ale místem, v němž jsou obsaženy kontaktní informace o evidenčních úřadech včetně aktivních odkazů na jejich webové stránky. Žádosti o přístup do centrálního registru se podávají u evidenčního orgánu, který vede registr, v němž jsou obsaženy žadatelem požadované údaje.

Ochranu v registru uvedeným údajům zákon zaručuje několika způsoby. Předně zavádí pro osoby, které přicházejí s evidovanými údaji do styku, povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se z těchto údajů dozvěděli. Tuto povinnost však na několika místech prolamuje. Pro poslance a senátory tak činí v § 13 odst. 5, když stanoví, že údaje obsažené v registru, které se týkají těchto osob, lze dále zveřejnit, což nepochybně napomáhá efektivní veřejné kontrole přesnosti, pravdivosti a úplnosti těchto údajů, byť je zřejmé, že ne všechny údaje uváděné v oznámeních lze ověřit. Další prolomení povinnosti mlčenlivosti obsahuje § 13 odst. 6, 7, a 8 zákona o střetu zájmů, které upravují oznamování porušení povinností či podezření

³⁰⁷ Úplný text dokumentu je dostupný on-line na <http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>

³⁰⁸ Centrální registr je dostupný na internetové adrese www.stretzajmu.cz.

na porušení povinností veřejných funkcionářů, a tedy i poslanců a senátorů, stanovených tímto zákonem.

Oznámení o činnostech má písemnou formu, přičemž poslanci a senátoři jsou povinni přesně, úplně a pravdivě oznámit,

- že podnikají nebo provozují jinou samostatnou výdělečnou činnost spolu s uvedením předmětu, způsobu a místa výkonu podnikání nebo této činnosti,
- že jsou společníkem nebo členem právnické osoby provozující podnikatelskou činnost a tuto právnickou osobu specifikovat uvedením obchodní firmy nebo názvu a sídla,
- že jsou statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídícího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost a tuto právnickou osobu specifikovat uvedením obchodní firmy nebo názvu a sídla,
- že vykonávají činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru (nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář dle zákona č. 159/2006 Sb. – tj. pro poslance a senátory se jedná zejména o členství ve vládě, o členství v zastupitelstvu obce, kraje, hl. města Prahy, městské části či městského obvodu nebo výkon funkce starosty obce či kraje, místostarosty a členů rady obce či kraje).

V oznámení o majetku se dle § 10 zákona č. 159/2006 Sb. uvádí

- věcná práva k věcem nemovitým (vedle vlastnictví, spoluvlastnictví a společného jmění manželů, tedy též zejména zástavní právo a věcná břemena), včetně ceny nemovitosti nebo ceny jiného věcného práva, za niž nemovitost nebo právo nabyt, a způsobu jejich nabytí, jakož i
- vlastnická práva k věcem movitým, jiná práva nebo jiné majetkové hodnoty, včetně způsobu nabytí věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, pokud souhrnná cena věcí, práv nebo jiných majetkových hodnot, nabytých v průběhu kalendářního roku přesáhla částku 500 000 Kč, přičemž se do tohoto souhrnu se nezapočítávají věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž cena je nižší než 25 000 Kč, a dále se zde uvádí
- cenné papíry nebo práva s nimi spojená podle zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, pokud celková výše kupní ceny cenných papírů od jednoho emitenta nebo práv s nimi spojených v době nabytí přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč v případě více emitentů, a v poslední řadě též

- jiný podíl v obchodní společnosti, než je uveden výše (cenné papíry), pokud hodnota tohoto podílu přesahuje částku 50 000 Kč anebo částku 100 000 Kč, jde-li o podíly u více obchodních společností.

Poslední z podávaných oznámení je oznámení o příjmech, darech a závazcích, v němž poslanec a senátor uvádí následující skutečnosti:

- že během výkonu funkce získal jakékoliv peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody, zejména dary, s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku, odměny, příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v podnikajících právnických osobách, pokud jejich souhrnná výše přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč (za peněžitý příjem nebo jinou majetkovou výhodu se pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce a do tohoto souhrnu se nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč),

- že má nesplacené finanční závazky, zejména půjčky, úvěry, nájemné, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky, pokud souhrnná výše závazků přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za něž se oznámení podává, částku 100 000 Kč. V oznámení se uvádí výše, druh a zdroj každého příjmu, jakož i výše a druh závazku včetně toho, vůči komu takový závazek má.

Poslanec a senátor, který v oznámeních (zákon č. 159/2006 Sb. v § 23 odst. 1 písm. c) hovoří o „prohlášeních“ – pravděpodobně proto, že oznámení mají dle § 7 tohoto zákona formu čestných prohlášení³⁰⁹) uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje anebo poruší lhůtu k podání těchto oznámení, která se podávají v písemné formě a nepodá je ani v dodatečné lhůtě, se dopustí přestupku a může mu být uložena pokuta až do výše 50 000 Kč^{310,311}. Ačkoli zákon zakotvuje sankční mechanismus

³⁰⁹ Zákon zde neudrží na jiných místech používanou terminologii „oznámení“, když v § 23 odst. 1 písm. a) hovoří v souvislosti s oznámením o osobním zájmu o „oznámení“ a v následujících písmenech o „prohlášení“, byť formu čestných prohlášení mají všechna podávaná oznámení.

³¹⁰ Pokuta může být uložena i členům evidenčního orgánu a dalším osobám, které přicházejí do styku s údaji evidovanými v registru, a to v případě, že se dopustí některého z přestupků uvedeného v § 23 odst. 2 zákona o střetu zájmů (*„Přestupku se dopustí fyzická osoba, která a) používá nebo dále zpracovává údaje vedené v registru k jinému účelu než*

pro porušení povinností v něm stanovených, v praxi nebývá uplatňován³¹², neboť kontrolní mechanismus, kterým je zejména veřejná kontrola umožněná přístupem do registru, není dostatečný. Přesto lze oproti předcházející právní úpravě provedené zákonem č. 238/1992 Sb. stávající právní úpravu hodnotit jako výrazně efektivnější, neboť dle tohoto zákona bylo porušení povinností stanovených zákonem sankcionováno pouze deklaratorním způsobem tak, že mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny (jednalo-li se o porušení povinností senátorem) resp. mandátový a imunitní výbor Senátu (jednalo-li se o porušení povinností poslancem), který plnil funkci evidenčního orgánu, pouze vydal rozhodnutí, v němž uvedl, že poslanec resp. senátor, proti němuž podnět směřoval, jednal v rozporu se svým čestným prohlášením nebo čestné prohlášení neučinil, ačkoli jej učinit měl, a v čem je podstata tohoto jednání. Mandátový a imunitní výbor příslušné komory přitom zahajoval řízení na základě podnětu podaného nejméně deseti poslanci nebo pěti senátory doloženého hodnověrnými skutečnostmi, kterých se poslanci či senátoři dovolávali. Takto stanoveným mechanismem, kdy parlament rozhodoval ve vlastní věci, došlo de facto k zakotvení absolutní autonomie parlamentu v otázce rozhodování o střetu zájmů, což nepochybně oslabovalo efektivitu zákona a nic na tom nemohl změnit fakt, že komory rozhodovaly o svých členech navzájem.

Zde je namístě podotknout, že právní úprava sankčního mechanismu při porušení povinností stanovených platným zákonem o střetu zájmů prošla

ke zjištění případného střetu zájmů při výkonu funkce veřejného funkcionáře podle § 13 odst. 7, b) poruší povinnost mlčenlivosti podle § 14 odst. 3 o skutečnostech, o nichž se dozvěděla z údajů evidovaných v registru, nebo o osobách, které evidenčnímu orgánu sdělily skutečnosti nasvědčující nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v registru, c) neoprávněně sdělí třetí osobě uživatelské jméno a přístupové heslo k nahlížení do registru v elektronické podobě podle § 13 odst. 4.“).

³¹¹ V roce 2011 provedlo o. s. Oživení rešerši dodržování zákona o střetu zájmů ze strany veřejných funkcionářů. Na základě zjištěných údajů byla ve smyslu § 67 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích podána oznámení o přestupku (48 případů v Poslanecké sněmovně a 29 v Senátu); blíže viz internetové stránky tohoto občanského sdružení www.bezkorupce.cz

³¹² Takové zjištění plyne z informací zveřejněných v médiích, např. <http://www.novinky.cz/domaci/197860-politici-mohou-porusovat-zakon-o-stretu-zajmu-jak-se-jim-zlibi.html>

určitou evolucí. Zatímco vládní návrh zákona ještě předpokládal zřízení zvláštních orgánů – ve vztahu k střetu zájmů poslanců a senátorů tzv. Ústřední rady pro posuzování střetu zájmů, které by o porušení povinností stanovených zákonem rozhodovaly dle správního řádu, přičemž k přezkumu jejich rozhodnutí by byly oprávněny soudy ve správním soudnictví³¹³, zákon přijatý Parlamentem již obsahoval úpravu odlišnou. O porušení povinností stanovených zákonem rozhodovaly dle § 16 zákona soudy ve správním soudnictví (návrh na zahájení řízení byl oprávněn podat evidenční orgán anebo ten, kdo měl důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti stanovené zákonem o střetu zájmů). Právní úprava svěřující rozhodování o porušení povinností správním soudům však nereflektovala smysl správního soudnictví, kterým je dle § 2 soudního řádu správního³¹⁴ zejména poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Nehledě na skutečnost, že řízení o porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů má povahu řízení o deliktu a řízení podle soudního řádu správního by nezajistilo v dostatečné míře potřebné procesní instituty.³¹⁵ Následně proto byla z těchto důvodů přijata novela zákona o střetu zájmů³¹⁶, která tento problém odstranila, když porušení zákona o střetu zájmů označila přestupkem a řízení o něm podřídila režimu zákona o přestupcích.

Zákon č. 238/1992 Sb. byl také méně striktní, co do požadovaného rozsahu informací podávaných v oznámeních. Podávala se celkem čtyři oznámení – oznámení o osobním prospěchu, jež bylo předchůdcem v současnosti podávaného oznámení o osobním zájmu, oznámení o činnostech, oznámení o příjmech a darech, v němž se však oproti stávající

³¹³ Tisk rozeslaný v Poslanecké sněmovně pod č. 1056/0 (4. volební období Poslanecké sněmovny)

³¹⁴ Zákon č. 150/2002 Sb.

³¹⁵ V tomto duchu viz též názor J. Vedrala (J. Vedral. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006, s. XIV) či argumentace poslance M. Kaly, který byl jedním z předkladatelů pozměňovacího návrhu k návrhu zákona, kterým se mění zákon o střetu zájmů (v Poslanecké sněmovně rozeslaný jako tisk č. 171/0 – IV. volební období). Návrh zákona původně kvalifikaci porušení zákona o střetu zájmů jako přestupků neobsahoval, ta byla navržena až v usnesení ústavněprávního výboru k návrhu zákona (sněmovní tisk č. 171/2 z 5. volebního období Poslanecké sněmovny) .

právní úpravě neoznamovaly závazky, což pokřivovalo obraz majetkových poměrů poslanců a senátorů a oznámení o nemovitém, nikoli i movitém, majetku. V oznámení o osobním prospěchu, v oznámení o činnostech a v oznámení o nemovitém majetku byli poslanci a senátoři povinni uvádět i údaje týkající se některých osob blízkých³¹⁷, což je možné hodnotit zejména po vstupu v platnost zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, jako sporné, neboť osobní údaje byly uváděny i bez souhlasu subjektu údajů. Pokud by měly být údaje týkající se některých osob blízkých v oznámeních podávaných veřejným činitelem uváděny, bylo by možným právně souladným řešením vyloučení veřejnosti registru ve vztahu k nim, neboť by tak nedocházelo k zásahům do jejich práva na ochranu soukromého a osobního života (viz § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb.).

3. 2. Právní úprava platná v některých evropských státech

Co se týká komparativního pohledu je možné konstatovat, že ne všech z vybraných evropských států je podávání oznámení povinné. Liší se samozřejmě i rozsah požadovaných informací, veřejnost uváděných údajů i kontrolní a sankční mechanismus. Co se týká kontrolního mechanismu, je z níže uvedeného přehledu patrné, že se buď může opírat o kontrolu ze strany veřejnosti (což je častější) anebo o státní orgán, který je prováděním kontroly pověřen (tak francouzská Komise pro transparentnost politického života).

Příkladem velmi benevolentního přístupu je úprava podávání oznámení o střetu zájmů ve Finsku, kde členové Eduskunty nemají povinnost oznámení podávat a činí tak pouze na dobrovolné bázi. Rozhodnou-li se jej podat, je uveřejněno na webových stránkách parlamentu a v případě, že tak neučiní, uveřejní se o tom informace. S dobrovolností souvisí i skutečnost,

³¹⁶ Zákon č. 216/2008 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

³¹⁷ Dle § 4 zákona č. 238/1992 Sb. byl oznamován i poměr manžela, dětí, rodičů, sourozenců, druha nebo družky k projednávané věci, pokud byl poslanci či senátorovi znám; dle § 5 odst. 1 zákona č. 238/1992 Sb. byly v oznámení o činnostech uváděny i údaje týkající se manžela poslance či senátora; údaje týkající se manžela senátora/poslance byly dle § 7 odst. 3 uváděny i v oznámení o nemovitém majetku.

že podaná oznámení nejsou nijak kontrolována a uvedení nepravdivých, neúplných nebo nepřesných skutečností není právně sankcionováno.

Na opačném konci stojí takové právní úpravy, které porušení některých povinností sankcionují ztrátou mandátu. Tak např. právní úprava platná ve Slovenské republice či právní úprava platná ve Francii.

Ve Slovenské republice podávají poslanci dvě, resp. tři oznámení, kterými jsou oznámení osobního zájmu, oznámení funkcí, zaměstnání, činností a majetkových poměrů a oznámení podávané po skončení funkce. Oznámení o osobním zájmu se na rozdíl od české právní úpravy podává předtím než poslanec na jednání orgánu vystoupí, a dokonce se podává i tehdy, pokud se jednání týká věci, ze které má majetkový prospěch politická strana anebo politické hnutí, jehož je členem, je-li mu tato skutečnost známa. Údaje, které se oznamují v oznámení funkcí, zaměstnání, činností a majetkových poměrů jsou naproti tomu oproti české právní úpravě vymezeny obecněji, když § 7 odst. 1 zákona č. 357/2004 Z.z. stanoví, že veřejný funkcionář uvádí, zda splňuje podmínky neslučitelnosti výkonu jeho funkce s výkonem jiných funkcí, zaměstnání nebo činností, jaké zaměstnání vykonává v pracovním poměru, obdobném pracovním poměru nebo státním zaměstnaneckém poměru a jakou podnikatelskou činnost vykonává vedle výkonu funkce veřejného činitele, jaké zastává funkce ve státních orgánech, v orgánech územní samosprávy, v orgánech právnických osob vykonávajících podnikatelskou činnost a v orgánech jiných právnických osob a také uvede, za kterou z těchto funkcí pobírá příjem, funkční anebo jiné požitky, své příjmy dosažené v uplynulém kalendářním roce z výkonu funkce veřejného funkcionáře a z výkonu jiných funkcí, zaměstnání nebo činností, ve kterých pokračuje i poté, co se stal veřejným činitelem, majetkové poměry³¹⁸ své i manžela a neplnoletých dětí, které s ním žijí ve společné domácnosti, včetně osobních údajů v rozsahu titul, jméno, příjmení a adresa trvalého pobytu. Toto oznámení se podává

³¹⁸ Majetkovými poměry se dle čl. 7 odst. 4 zákona č. 357/2004 Z. z. rozumí vlastnictví nemovitostí včetně vlastnictví bytu a nebytového prostoru, vlastnictví movité věci, jejíž obvyklá cena přesahuje 35-násobek minimální mzdy, vlastnictví majetkového práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž jmenovitá hodnota přesahuje 35-násobek minimální mzdy a existenci závazku, jehož předmětem je peněžité plnění ve jmenovité hodnotě 35-násobku minimální mzdy.

určenému výboru Národní rady ve lhůtě třiceti dnů od nástupu do funkce, a poté v průběhu výkonu funkce vždy k 31. březnu. Oznámení jsou veřejně přístupná (kromě údajů týkajících se manželky a neproletých dětí žijících s veřejným funkcionářem ve společné domácnosti a údajů o majetkových poměrech, které umožňují identifikaci hmotných věcí ve vlastnictví veřejného funkcionáře či identifikaci dalších stran v právních vztazích týkajících se vlastnictví majetkového práva nebo existence závazku). Kontrolním orgánem je určený výbor Národní rady. Vlastní řízení ve věci ochrany veřejného zájmu a zamezení rozporu zájmů začíná buďto na základě vnějšího podnětu či z vlastní iniciativy kontrolního orgánu. Kontrolní orgán je povinen rozhodnout ve lhůtě 60 dnů od zahájení řízení. Pokud se řízení koná na základě podnětu, musí být veřejnému funkcionáři umožněno se k němu vyjádřit. V odsuzujícím rozhodnutí je možno veřejnému funkcionáři uložit sankci ztráty mandátu v případě, že se v předcházejícím řízení proti veřejnému funkcionáři pravomocně rozhodlo, že nesplnil anebo porušil zákonnou povinnost či omezení anebo, že v oznámení uvedl neúplné či nepravdivé informace a také v případě, že neprokázal původ svých majetkových přírůstků. Také je mu možné uložit pokutu v rozmezí jeho jednoho měsíčního platu až dvanáctinásobku jeho měsíčního platu. Ztrátu mandátu poslance musí schválit Národní rada nejméně 3/5 většinou všech poslanců. Zákon upravuje i možnost opravného řízení. Orgánem, který z podnětu dotčeného veřejného funkcionáře přezkoumává rozhodnutí, kterým byla vyslovena ztráta mandátu anebo kterým byla uložena pokuta je Ústavní soud.

Ztráta mandátu hrozí v souvislosti s porušením povinností spojených s podáváním oznámení o střetu zájmů i členům francouzského parlamentu. Dle právní úpravy obsažené ve volebním zákoníku³¹⁹ a v zákoně o finanční transparentnosti politického života³²⁰ jsou poslanci a senátoři povinni podávat dva druhy oznámení – oznámení o činnosti a oznámení o majetku. Oznámení o činnosti (čl. LO 151-2 volebního zákoníku a násl.) se podává ve lhůtě třiceti dnů od nástupu do funkce a uvádí se v něm činnosti, které

³¹⁹ Code électoral, konsolidované znění k 19. březnu 2012.

³²⁰ Zákon č. 88-227 ze dne 11. března 1988 vztahující se k finanční transparentnosti politického života (*Loi relative à la transparence financière de la vie politique*)

poslanec vykonává profesně nebo ve veřejném zájmu a to i těch, které vykonává bezúplatně a kterým si přeje věnovat se i nadále. Poslanec může v tomto čestném prohlášení taktéž uvést, že žádnou takovou činnost nevykonává. Pokud v průběhu výkonu jeho mandátu dojde ve výčtu vykonávaných činností ke změně, je povinen formou čestného prohlášení údaje v původním prohlášení doplnit. Oznámení se odevzdává Kanceláři Národního shromáždění, která prošetří, zda jsou přiznané činnosti slučitelné se zastávaným mandátem. Pokud má Kancelář o slučitelnosti pochybnosti, zahájí řízení u Ústavního soudu. Řízení může zahájit též ministr spravedlnosti nebo poslanec sám. Pokud Ústavní soud dospěje k závěru, že některá z vykonávaných činností není slučitelná s výkonem jeho mandátu, je poslanec ve lhůtě třiceti dnů povinen uvést své profesní poměry do souladu s rozhodnutím Ústavního soudu. Neučiní-li tak, Ústavní soud vysloví ztrátu mandátu člena parlamentu.

Oznámení o majetku podávají poslanci ve lhůtě dvou měsíců po nástupu do funkce. Komisi pro finanční transparentnost politického života jsou povinni odevzdat přesné a nezfalšované čestné prohlášení, které zahrnuje majetkové poměry poslance. Poslanec v něm uvádí jak majetek ve svém vlastnictví, tak i majetek, který mu náleží ve spoluvlastnictví či v rámci společného jmění manželů. Majetek se oceňuje ke dni sepsání prohlášení stejným způsobem, jaký je užíván u oceňování majetku pro účely poplatku z bezúplatného převodu majetku. V průběhu mandátu, pokaždé když to shledají potřebným, musí poslanci informovat Komisi pro finanční transparentnost politického života i o podstatných změnách, které se jejich majetku dotýkají. Další, po obsahové stránce stejné prohlášení se odevzdává Komisi pro finanční transparentnost politického života maximálně dva a minimálně jeden měsíc před vypršením poslaneckého mandátu. Toto prohlášení se dále odevzdává ve lhůtě dvou měsíců od zániku funkce i v případě rozpuštění Národního shromáždění nebo v případě zániku poslaneckého mandátu z jiného důvodu než je úmrtí. Poslanec může k prohlášení také připojit své vyjádření týkající se majetkových změn. Za evidenci a prověrku prohlášení je odpovědná Komise pro transparentnost politického života. Oznámení, popř. poznámky k nim připojené, nemohou být sdělovány, leda na výslovnou žádost poslance, popř. jeho právních nástupců či na žádost soudu v případě, že by jejich sdělení bylo nezbytné pro vyřešení

soudního sporu či prospěšné při odhalování pravdy. Minimálně jednou za tři roky vyhotovuje Komise pro transparentnost politického života zprávu (neuvádí v ní konkrétní jmenovité údaje týkající se majetkových poměrů poslanců) a publikuje ji v Úředním věstníku Francouzské republiky. Pokud poslanec nedostojí své povinnosti vyhotovit a odevzdat Komisi pro finanční transparentnost politického života některé z prohlášení o majetku, která předpokládá článek 135-1 volebního zákona, předá věc k projednání předsednictvu Národního shromáždění. To může věc předat Ústavnímu soudu, který je oprávněn vyslovit dočasnou nevolitelnost poslance a případně jej i zbavit mandátu.³²¹

Členové Spolkového sněmu jsou povinni ve lhůtě tří měsíců od vzniku mandátu oznámit³²² prezidentovi Spolkového sněmu zaměstnání, které vykonávají souběžně s výkonem svého mandátu, vedoucí, poradní a dozorčí funkce v soukromých podnicích, stejně jako v korporacích a ústavech veřejného práva, ve spolcích, v nadacích a svazech, smlouvy o poradenské činnosti nebo smlouvy o zastoupení, znaleckou, publicistickou a přednáškovou činnost (to však pouze za předpokladu, že z ní získají příjem vyšší než je 3000 €/měsíc nebo 18000 €/rok), podíly v kapitálových a osobních společnostech, jež opravňují k výkonu hlasovacích práv nad 25 %. Ti poslanci, kteří byli do Spolkového sněmu nově nebo znovu zvoleni musí oznámit i ta zaměstnání, která naposled vykonávali před

³²¹ Dle rozhodnutí předsednictva Národního shromáždění přijatého dne 6. dubna 2011, které nabude účinnosti po skončení parlamentních voleb v červnu 2012, budou členové Národního shromáždění podávat i prohlášení o zájmech, cestách, darech a výhodách. V tomto oznámení budou uvádět všechny své osobní zájmy, v jejichž důsledku by se mohli dostat do situace střetu zájmu, jakož i takové zájmy svých příbuzných v řadě přímé, manželů a partnerů. Dále budou povinni za stejných podmínek uvádět všechny dary a výhody, jejichž hodnota přesáhne 150 EUR, jakož i cesty uskutečněné na pozvání fyzické či právnické osoby. Oznámení budou neveřejná a porušení povinností s nimi spojených bude sankcionováno tak, že rozhodnutí předsednictva, jímž se porušení povinností shledává, bude uveřejněno. Oznámení budou ukládána u deontologa Národního shromáždění, který bude sloužit i jako poradní orgán. Výše uvedené rozhodnutí předsednictva Národního shromáždění je dostupné on-line na: http://www.assemblee-nationale.fr/qui/bureau_deontologie.asp#bdeo_4

³²² Viz příloha č. 1 jednacího řádu Bundestagu – Pravidla chování členů Bundestagu a čl. 44a a násl. zákona o právním postavení členů Bundestagu.

získáním mandátu a ty funkce, které zastávali během uplynulých dvou let v soukromých podnicích a veřejnoprávních institucích. Výše uvedené údaje (kromě důvěrných údajů o vedlejších příjmech) se zveřejňují v Úřední knize a nepovinně i na internetových stránkách Spolkového sněmu. U oznamovaných údajů se kontroluje pouze jejich hodnověrnost a jejich formální správnost. Pravdivost se prověřuje jen v případě, kdy k tomu existuje důvod (např. na základě podnětu z médií). Hrubě nedbalé či úmyslné provinění se vůči povinnostem uloženým pravidly chování je zveřejněno. Za porušení povinností stanovených v souvislosti s podáváním oznámení je možné poslanci uložit pokutu, jejíž výše může dosáhnout až poloviny částky ročního příjmu.

3. 3. Právní úprava střetu zájmů ve vztahu k poslancům Evropského parlamentu

Počínaje 1. 12. 2012 vstoupila v platnost nová právní úprava střetu zájmů – Kodex chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů – která je obsažena v příloze č. 1 jednacího řádu Evropského parlamentu.³²³

Oproti právním úpravám předchozím je podrobnější, zejména co do specifikace povinností poslanců. Zatímco se předchozí právní úpravy věnovaly zejména otázce podávání prohlášení o finančních zájmech, nová úprava stanoví i povinnosti obecného charakteru a deklaruje také základní zásady jednání poslanců při předcházení střetu zájmů. Mezi těmito zásady stojí v popředí zásada jednání poslanců v obecném zájmu.

Základní zásady jsou následně rozvedeny v povinnostech poslanců. Zásada jednat v obecném zájmu je specifikována tak, že poslancům je

³²³ Předchozí právní úpravy obsažené v příloze č. 1 jednacího řádu Evropského parlamentu (např. v jednacím řádu pro 7. volební období nazvané Ustanovení o používání čl. 9 odst. 1 - Transparentnost a finanční zájmy poslanců a v jednacím řádu pro 6. volební období Ustanovení o používání čl. 9 odst. 1 – Průhlednost a finanční zájmy poslanců) byly obsahově navzájem obdobné a až tato novelizace přinesla výraznější změny.

zakázáno uzavřít jakoukoli dohodu, na základě které by hlasovali v zájmu jiné fyzické osoby anebo osoby právnické, jakož i v zákazu přijmout odměnu jakéhokoli charakteru za ovlivnění právních předpisů, návrhů usnesení, písemných prohlášení nebo otázek předložených v Evropském parlamentu.

Zatímco předchozí právní úpravy se zaměřovaly pouze na vyloučení vlivu přímého finančního zájmu poslance na projednávanou věc, nově je vylučován vliv zájmu osobního, nikoli však jakéhokoli, ale pouze takového, který by mohl „*nevhodně ovlivňovat výkon povinností*“ poslance, což je oproti tomu původnímu, vymezení nepochybně širší. Střet zájmů jsou poslanci povinni oznámit předsedovi před vystoupením nebo hlasováním na plenárním zasedání nebo v orgánech parlamentu či jsou-li navrženi na zpravodaje. Nově je dále stanovena povinnost střet zájmů vyřešit, je-li to možné.

Vymezení informací, jež poslanci uvádějí v prohlášení o finančních zájmech bylo také výrazně zpřesněno a rozšířeno.³²⁴ Prohlášení se podává na formuláři přijatém předsednictvem Evropského parlamentu předsedovi Evropského parlamentu. Evropský parlament působí jako otevřená a transparentní instituce a tomuto obrazu napomáhá i to, že prohlášení jsou zveřejňována na internetových stránkách parlamentu. Snadná dostupnost

³²⁴ Dle předchozího znění jednacího řádu (pro 7. volební období Evropského parlamentu) poslanci podávali „podrobné osobní prohlášení o profesních činnostech nebo jiných placených funkcích nebo činnostech“, „o jakékoli odměně, kterou poslanec dostává za výkon mandátu v jiném parlamentu“ a „o jakékoliv finanční, personální nebo materiální podpoře, které se mu dostává vedle podpory parlamentu a kterou mu v souvislosti s jeho politickou činností poskytují třetí strany, jejichž totožnost musí být uvedena“. Ve stávajícím Kodexu chování je naproti tomu zakotvena mimo jiné i povinnost uvádět „profesní činnosti, které poslanec vykonával v posledních třech letech před zahájením výkonu mandátu v Parlamentu, a jeho členství v témže období ve výborech nebo správních radách podniků, nevládních organizací, sdružení nebo jiných organizací s právní subjektivitou; jakákoli pravidelná výdělečná činnost vykonávaná poslancem souběžně s výkonem mandátu; členství ve výborech nebo správních radách podniků, nevládních organizací, sdružení a jiných organizací s právní subjektivitou nebo jakákoliv jiná vedlejší činnost, kterou poslanec vykonává; jakákoli příležitostná výdělečná vedlejší činnost (včetně autorských prací, přednášek nebo poskytování odborného poradenství), pokud celková odměna za tuto činnost přesáhne 5 000 EUR za kalendářní rok; podíl v podniku nebo v obchodním partnerství, pokud může mít dopad na veřejnou politiku nebo pokud tento podíl danému poslanci umožňuje významně ovlivňovat záležitosti dotyčného subjektu; jakékoli další finanční zájmy, které by mohly ovlivnit výkon mandátu poslance“.

těchto informací tak oproti právní úpravě předcházející, která pouze zpřístupňovala prohlášení veřejnosti k nahlédnutí, zlehčuje přístup veřejnosti k těmto informacím a zvyšuje možnost veřejné kontroly pravdivosti tam uvedených údajů.

Dále přináší Kodex i výraznější sankce pro případ, kdy poslanec svou povinnost podat prohlášení poruší. Nepředloží-li totiž poslanec prohlášení o finančních zájmech, *„nemůže být zvolen do žádné funkce v Parlamentu nebo v jeho orgánech, nemůže být jmenován zpravodajem, ani se nemůže účastnit oficiální delegace“*.³²⁵

Výrazně zpřesněno bylo i ustanovení týkající se darů, když oproti původnímu zákazu přijímat jakékoli dary, je stanoveno jaké dary a za jakých podmínek přijímat lze.

Nově je zřízen tzv. poradní výbor pro chování poslanců, který v důvěrné rovině poskytuje poradenství ve věci výkladu a aplikace kodexu chování, a dále je na základě podnětu předsedy Evropského parlamentu oprávněn posuzovat případy údajného porušení kodexu a doporučovat vhodná opatření. Porušení povinností stanovených v Kodexu chování ze strany poslance může být sankcionováno udělením důtky a/nebo dočasným vyloučením ze schůzí Evropského parlamentu (bez dotčení výkonu hlasovacího práva) a/nebo dočasné ztráty nároku na denní příspěvek a/nebo zbavení jedné nebo více funkcí, které zastává anebo v jejich výkonu pozastaven.

³²⁵ Dle předchozí právní úpravy mu mohla být udělena důtka, mohl dočasně ztratit nárok na denní příspěvek, mohl být dočasně vykázán ze schůzí Evropského parlamentu a mohl být zbaven volené funkce nebo mu mohla být pozastavena.

4. MATERIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ ČLENA PARLAMENTU

Materiální zabezpečení představuje prostředky zejména finančního a hmotného charakteru (byť je pod něj možné podřadit i poskytování odborné pomoci napomáhající zvýšit kvalitu práce člena parlamentu), jejichž účelem je podílet se především na zajištění nezávislého výkonu mandátu člena parlamentu.

Aby materiální zabezpečení plnilo svou funkci, musí být poskytované v dostatečné výši a v dostatečném rozsahu. Je zřejmé, že dostatečně vysoké hmotné zabezpečení členů parlamentu má význam hned v několika rovinách. Předně napomáhá jejich nezávislosti na vnějších finančních tlacích, obchodních či lobbistických zájmech, kterým mohou být při výkonu své funkce vystaveni, ale také (což mělo význam zejména v minulosti) umožňuje vykonávat mandát člena parlamentu všem osobám nadaným pasivním volebním právem bez ohledu na jejich sociální statut a dosavadní finanční situaci.

Výše a rozsah materiálního zabezpečení musí být takové, aby členům parlamentu umožnily pokrýt všechny potřeby a výdaje s výkonem mandátu spojené a zároveň jim zajistily i určité sociální postavení, které je k výkonu funkce člena parlamentu patří. Je zřejmé, že ani dostatečná výše a rozsah materiálního zabezpečení však nemůže zcela zabránit tomu, že člen parlamentu některému z vnějších tlaků podlehne, nicméně napomáhá tomu, aby se tak nestalo.

V České republice upravuje otázku hmotného zabezpečení členů parlamentu zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, který mj. zrušuje zákon České národní rady č. 371/1990 Sb., o platu a náhradách výdajů poslanců České národní rady.³²⁶

³²⁶ V souladu s § 3 odst. 1 zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, přebrala zánikem České a Slovenské Federativní Republiky působnost Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky a jeho předsednictva Česká národní rada a její předsednictvo.

Předchůdcem tohoto zákona byl zákon č. 36/1989 Sb., o poslancích České národní rady, který v § 25 upravujícím „Náležitosti poslanců“ stanovil, že se poslanecká funkce vykonává bezplatně, v čemž navazoval na předchozí právní úpravy platné v době socialistického zřízení³²⁷. V souladu s koncepcí akceptovanou socialistickým zákonodárstvím byl zdůrazňován význam pracovního poměru, v němž byl poslanec před výkonem své funkce, a který po dobu jejího výkonu trval i nadále³²⁸, a proto byla odměna poslance zajišťována prostřednictvím vyplácení náhrady ušlého výdělku (poslanci bylo pro výkon jeho funkce poskytováno ze strany zaměstnavatele³²⁹ pracovní volno). Poslancům, kteří byli pro výkon poslanecké funkce rozhodnutím předsednictva České národní rady ze zaměstnání zcela uvolněni byla vedle náhrady ušlého výdělku vyplácena funkční odměna. V období první republiky a krátce poté byla odměna za činnost člena parlamentu koncipována stejně jako je tomu v současnosti, tedy jako plat.³³⁰

Stávající právní úprava přinesla oproti předchozím významnou změnu spočívající v tom, že zavedla vzájemnou provázanost mezi platy členů parlamentu a představiteli moci výkonné a soudní, a dále obecnou textací vymezila určení finančních částek (nikoli explicitně stanovenou absolutní hodnotou), čímž předešla nutnosti zákon s každou valorizací novelizovat. To, že již tato právní úprava není ve vztahu k členům parlamentu speciální, lze považovat za významné zlepšení její kvality, o čemž svědčí i názor Ústavního soudu, který ve vztahu k právní úpravě hmotného zabezpečení soudců obsaženého v uvedeném zákoně, uvedl že: „*Za výrazný prvek*

³²⁷ Viz zákon č. 62/1954 Sb., o náhradách poslanců Národního shromáždění, zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění uveřejněné ve Sbírce zákonů pod č. 111/1960, o náhradách poslanců Národního shromáždění, zákon č. 183/1964 Sb., o jednacím a pracovním řádu Národního shromáždění a zákon č. 1/1969, o jednacím řádu České národní rady.

³²⁸ Viz § 24 odst. 1 zákona č. 36/1989 Sb., o poslancích České národní rady.

³²⁹ Tj. organizace, s níž byl poslanec v pracovním nebo obdobném poměru (§ 25 odst. 3 zákona č. 36/1989 Sb., o poslancích České národní rady).

³³⁰ Viz zákon č. 319/1920 Sb. z. a n., o náhradě předsedům, místopředsedům a členům sněmovny, zákon č. 115/1921 Sb. z. a n., o náhradě předsedům, místopředsedům a členům obou sněmoven Národního shromáždění republiky Československé, 106/1945 Sb. z. a n., dekret prezidenta republiky o platech členů Prozatímního Národního shromáždění a zákon č. 246/1948 Sb., o náhradě poslanců Národního shromáždění.

*záruky přiměřeného materiálního zabezpečení soudců z hlediska principu dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a požadavku jejich vzájemné vyváženosti je třeba považovat i přímou vazbu mezi platem představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně jedné a platem soudců na straně druhé. Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, tak představuje významnou, v právním řádu vestavěnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachován.*³³¹ Uvedený názor Ústavního soudu lze bezpochyby aplikovat i na otázku materiálního zabezpečení členů poslanců a senátorů Parlamentu.

Jako určitý nedostatek stávající právní úpravy lze vnímat skutečnost, že nárok na odměnu za výkon mandátu poslance nebo senátora není jakožto jedna ze záruk nezávislého výkonu jeho mandátu upraven právním předpisem majícím sílu ústavního zákona. To je rozdíl oproti Ústavní listině Československé republiky z roku 1920³³², která byla v jiných směrech inspirací Ústavy, neboť ta v čl. 27 výslovně stanovila, že „*členové obou sněmoven mají nárok na náhradu, jejíž výši stanoví zákon*“³³³. Nárok na odměnu zakotvoval na ústavněprávní úrovni i ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava československé republiky v § 48 odst. 2. Jak je uvedeno níže v textu, zakotvení nároku na odměnu za výkon mandátu na ústavní úrovni je časté i v jiných vybraných evropských státech.

Vedle hmotného zabezpečení členů parlamentu spočívajícímu v poskytování platu, náhrad výdajů, naturálního plnění a odchodného, které jsou upraveny výše zmíněným zákonem je též na základě § 117 jednacího řádu Poslanecké Sněmovny a § 146 jednacího řádu Senátu členům

³³¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 55/05. Na tento náleží Ústavní soud opakovaně odkazoval i v pozdější judikatuře, v níž se zabýval problematikou změn soudcovských platů (zejm. viz náleží Ústavního soudu ze dne 7. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10, a náleží Ústavního soudu ze dne 2. srpna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 16/11).

³³² Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

³³³ Těmito zákony byly nejprve zákon č. 319/1920 Sb. z. a n. a poté zákon č. 115/1921 Sb. z. a n.

parlamentu zajišťován kanceláři komor další benefit, který lze do hmotného zabezpečení zařadit a tím je služba asistentů.

Poskytování hmotného zabezpečení členům parlamentu je obecně vnímáno jako otázka politicky citlivá a tak se v minulosti právní úprava této problematiky stala terčem mnoha novelizačních tendencí, přičemž předložené pozměňovací návrhy směřovaly ke zpřesnění a k obsahovým úpravám stávající koncepce poskytování hmotného zabezpečení členům Parlamentu (tj. zejm. změny ve výši platu, druhích náhrad výdajů a naturálních plnění, daňové zatížení)³³⁴. Zvažovalo se i to, zda tuto problematiku neupravit nově tak, že by byl poslancům a senátorům vyplácen vyšší plat na úkor náhrad výdajů³³⁵.

Dle mého soudu je jádro stávající právní úpravy, tedy rozlišování mezi platem člena parlamentu a dalšími složkami hmotného zabezpečení opodstatněné. Plat je ve své podstatě peněžitým plněním za vykonávanou činnost a ve svém účelu se tedy odlišuje od jiných složek poslancova či senátorova příjmu, jejichž účelem je pokrývat náklady na činnosti spojené s výkonem jeho funkce a nikoli jej odměňovat. Z tohoto důvodu by bylo třeba se při případné novelizaci soustředit na to, aby tyto další složky hmotného zabezpečení nebyly ve skutečnosti „druhým platem.“

Pokud by byla vyplácena jen jediná či jedna dominantní částka zahrnující většinu současně vyplácených náhrad, mohlo by hrozit, že poslanci budou

³³⁴ Tak např. v 1. volebním období Poslanecké sněmovny viz sněmovní tisky č. 2124/0, ve 2. volebním období Poslanecké sněmovny tisky 10/0, 241/0, 246/0, 322/0, ve 3. volebním období Poslanecké sněmovny tisky č. 164/0, 794/0, 1166/0, 1217/0, ve 4. volebním období Poslanecké sněmovny tisky č. 46/0, 392/0, 680/0, 839/0, 849/0, 1012/0, 1225/0, v 5. volebním období Poslanecké sněmovny tisky č. 37/0, 554/0, 915/0, 920/0, 956/0, 1044/0 a v 6. volebním období Poslanecké sněmovny tisky č. 101/0, 133/0 a 154/0.

³³⁵ Viz pozměňovací návrh poslance Miloslava Vlčka rozeslaný poslancům jako tisk 1044 (5. volební období Poslanecké sněmovny), jehož obsahem bylo mj. navýšit plat člena parlamentu a v návaznosti na to zrušit poskytování některých náhrad výdajů – konkrétně výdajů na reprezentaci, výdajů na dopravu vlastním vozidlem nebo nájemním dopravním prostředkem z místa trvalého pobytu do místa sídla komory Parlamentu a zpět, výdaje za činnost průvodce nebo osobního asistenta těžce zdravotně postiženému poslanci (senátoru), kterého potřebuje k výkonu své funkce, výdajů na stravování při tuzemských cestách spojených s výkonem funkce, jakož i výdajů na stravování při zahraničních služebních cestách, výdajů na ubytování při tuzemských pracovních cestách, výdajů na kancelářský materiál, výdajů na odborné

upřednostňovat její maximální ušetření před jejím vydáním, což by mohlo mít neblahý efekt na aktivitu členů parlamentu spojenou s výkonem mandátu. Na druhou stranu by však vyplácení jediné částky umožnilo členům parlamentu disponovat s finančními prostředky dle svých priorit a preferencí a podle potřeby jimi pokrývat to, co budou pokládat za nutné. Pokud by se uvažovalo o zahrnutí nákladů na některé výdaje do platu, de lege ferenda by mohlo být přínosné zahrnutí výdajů na kancelář a výdajů spojených s jejím provozem. Možným přínosem by byla skutečnost, že poslanci budou mít naprostou volnost v uzavírání nájemních smluv apod., aniž by byla nutná ingerence Kanceláře Poslanecké sněmovny či Kanceláře Senátu. Tento krok by pravděpodobně přinesl oběma kancelářím úspory i odlehčení po administrativní a organizační stránce. Taktéž by bylo možné do platu zahrnout výdaje na administrativní a odborné práce, které jsou v současné době propláceny v podobě paušální náhrady. Zařazením do jednotné platby by se členovi Parlamentu umožnilo s částkou volně nakládat a v případě potřeby hradit i případné výdaje, které jsou v současné době nadlimitní. Bylo by na jeho rozhodnutí, zda jsou pro něj dané objednávky a konkrétní práce skutečně natolik potřebné, že na jejich provedení uvolní část svých finančních prostředků. Zařazení by přineslo i ulehčení kancelářím obou komor zejména po administrativní stránce, neboť by odpadl proces prokazování výdajů a jejich proplácení. Dle mého soudu by bylo nicméně vhodnější slučovat spíše některé náhrady výdajů do jedné paušální platby, než-li o takové výdaje navyšovat plat.

Co se týká nepřítomnosti člena parlamentu na jednáních pléna nebo orgánů komory lze konstatovat, že po finanční stránce nijak sankcionována není. Jednací řády obou komor zakotvují pouze ztrátu platu v návaznosti na uložení sankce za disciplinární provinění, když dle § 15 odst. 1 a § 17 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. § 16 odst. 1 a § 18 jednacího řádu Senátu, umožňují uložit pokutu až do výše jeho jednoho měsíčního platu. Inspirativní by v tomto směru mohla být právní úprava platná ve Slovenské republice nebo ve Spolkové republice Německo, která absentismus sankcionuje ztrátou části příjmu. Zatímco poslanci Národní rady Slovenské republiky ztrácejí při dvou a více denní neomluvené neúčasti na schůzích pléna anebo jejích výborů,

a administrativní práce zadávané poslancem (senátorem), výdajů na odbornou literaturu a výdajů za telefon.

kterými jsou členy, v rámci jednoho měsíce nárok na polovinu platu, funkčních příplatků a paušálních náhrad, resp. na celý plat, funkční příplatky a paušální náhrady při čtyř a více denní neomluvené neúčasti³³⁶, členům Bundestagu je krácena paušální náhrada za každý den neúčasti na jednání parlamentu (srážka činí 50 nebo 100 EUR, přičemž v případě, kdy poslanec doloží, že se jednání neúčastnil ze zdravotních důvodů, snižuje se na 20 EUR)³³⁷.

4. 1. Plat

Poslancům a senátorům náleží plat ode dne, v němž splnili zákonné podmínky pro výkon funkce. Vykonávají-li přitom současně jinou funkci, za jejíž výkon je poskytován plat dle zákona č. 236/1995 Sb., náleží jim ten plat stanovený tímto zákonem, který je vyšší. Plat poskytuje příslušná kancelář komory Parlamentu. Plat je určený součinem platové základny a platového koeficientu ve výši 1,08, přičemž se některým funkcionářům tento koeficient zvyšuje (např. předsedovi komory o 1,82). Takto určený plat se pak zaokrouhluje na 100 Kč nahoru. Dle platné právní úpravy činí platová základna (vždy od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku) 2,5násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok³³⁸. Její výši vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů formou sdělení³³⁹. Plat členů Parlamentu tedy podléhá určité valorizaci. Nicméně pro léta 2011 až 2014 zákon č. 236/1995 Sb. v § 3a výslovně zakotvuje, že platová základna

³³⁶ § 7 zákona č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky.

³³⁷ Čl. 14 zákona o právním postavení členů Bundestagu (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG).

³³⁸ V minulosti byl násobek vyšší, když činil trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře. K novelizaci tohoto ustanovení došlo zákonem č. 425/2010 Sb.

³³⁹ Pro kalendářní rok 2012 (viz sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 12. září 2011) činí tato částka 57 747,50 Kč měsíčně.

pro „představitel“, přičemž pod tuto legislativní zkratku patří i poslanci a senátoři Parlamentu, činí 51 731 Kč³⁴⁰.

Vymezení pojmu platové základny doznalo výrazné změny v důsledku přijetí zákona č. 309/2002 Sb.³⁴¹, neboť ta původně představovala souhrn nejvyššího platového tarifu a maximální výše osobního příplatku stanovených zvláštním právním předpisem pro zaměstnance ministerstev. V důsledku takto stanovené platové základny však docházelo k nepoměrnému rozdílu mezi platy členů parlamentu a ostatních subjektů, jejichž plat podléhal režimu zákona č. 236/1995 Sb. a ostatními platy hrazenými ze státního rozpočtu³⁴², a proto bylo příslušné ustanovení zákona (§3) novelizováno.

Co se týká zdanění platu poslanců a senátorů, tak je možné konstatovat, že podléhá dani z příjmů fyzických osob dle zákona č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů, v platném znění.

V České republice je plat člena parlamentu a jeho výše tedy určován obecně závazným právním předpisem a nejedná se o otázku, která je čistě v autonomní diskreci příslušné komory anebo parlamentu jako celku, což samozřejmě souvisí i s koncepcí zákona č. 236/1995 Sb., který obsahuje i úpravu odměňování jiných subjektů. Na druhou stranu však má svůj význam, že návrhovátelem zákona byla skupina poslanců a impuls k přijetí nové právní úpravy platových poměrů členů parlamentu pocházel zevnitř parlamentu, čímž do značné míry došlo k posílení autonomního charakteru.

S obdobným přístupem k právní úpravě platových poměrů členů parlamentu se můžeme setkat i v některých jiných vybraných evropských státech. Tak právní úprava platná ve Slovenské republice provedená zákonem č. 120/1993 Z.z., o platových pomeroch niektorých ústavných

³⁴⁰ Viz novela provedená zákonem č. 425/2010 Sb.

³⁴¹ Zákon o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

³⁴² Dle důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb. rozeslaným v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 133/0 (VI. volební období) se za období let 1995 až 2000 v nepodnikatelské sféře zvýšil průměrný výdělek o 54,3 %, kdežto platy představitelů státní moci a soudců o 144,3 až 144,8 %; dostupné na:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=133&CT1=0>

činiteľov Slovenskej republiky, obsahuje, jak již plyne z názvu samotného zákona, právní úpravu platových poměrů nejen členů parlamentu, ale i dalších subjektů, přičemž je obdobně jako v případě naší právní úpravy vzájemně podmiňuje. Dle § 2 tohoto zákona poslanci Národní rady Slovenské republiky náležejí plat ve výšce trojnásobku průměrné nominální měsíční mzdy zaměstnance v hospodářství Slovenské republiky za předcházející kalendářní rok, zaokrouhlený nahoru na celé euro. Na rozdíl od české právní úpravy je slovenská přesnější v tom smyslu, že výslovně stanoví od kdy má poslanec na plat nárok, když za rozhodný den považuje den složení slibu. Takto stanovený plat poslance je možné i snižovat, a to v závislosti na podílu schodku rozpočtu veřejné správy Slovenské republiky a hrubého domácího produktu za předchozí kalendářní rok zveřejněného Evropskou komisí. Někteří funkcionáři Národní rady Slovenské republiky mají nárok na funkční příplatky³⁴³. Plat poslance je zdaňován v obecném režimu.

Taktéž ve Francii upravuje otázku odměňování členů parlamentu právní předpis, který omezuje autonomii komory v této otázce, na rozdíl od právní úpravy platné v České republice i Slovenské republice se jedná o normu speciální vztahující se jen na členy parlamentu. Touto právní úpravou je nařízení č. 58-1210 z 13. prosince 1958³⁴⁴. Plat členů parlamentu se v souladu s tímto nařízením vypočítává podle platu, který přísluší vysokým státním funkcionářům klasifikovaným jako „hors échelle“ a je roven průměru nejnižšího a nejvyššího platu v této kategorii. Plat členů parlamentu podléhá dani z příjmu a je periodicky valorizován spolu s platem dalších státních funkcionářů na základě dekretu prezidenta republiky.

Pouze úpravu platových poměrů členů parlamentu obsahuje i právní úprava finská a polská. V Polsku příslušnou právní úpravu obsahuje zákon z 9. března 1996, o vykonávání mandátu poslance a senátora³⁴⁵. Plat poslance je v souladu s tímto zákonem roven platu státního podtajemníka, jak je stanoven v právních předpisech upravujících platy

³⁴³ § 3 zákona č. 120/1993 Z.z., o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky.

³⁴⁴ Ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958, portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

vysokých státních úředníků (s výjimkou úpravy příplatku za dobu trvání funkce). Plat podléhá dani z příjmu a je každoročně valorizován o inflaci na základě valorizace platu ve státní službě.

Vyšší je autonomie parlamentu při určování výše platu ve Finsku, kde upravuje problematiku platu členů Eduskunty zákon č. 701 z roku 2003, o platech a náhradách poslanců. V souladu s tímto zákonem mají poslanci nárok na řádný plat, o jehož výši rozhoduje speciální tříčlenný výbor, jehož členy nominuje předsednictvo parlamentu. Jedná se o výbor, který je do značné míry nezávislý, neboť jeho členem nemůže být poslanec ani zaměstnanec parlamentu. Poslanecký plat podléhá dani z příjmu. Plat poslance sice valorizován je, nicméně valorizace neprobíhá na základě konkrétních předem stanovených pravidel, ale o nové výši platu vždy rozhoduje výše zmíněný výbor.

Španělská ústava v čl. 71 odst. 4 výslovně zakotvuje, že členové parlamentu pobírají plat, který stanoví sama příslušná komora. V dolní komoře španělského parlamentu (Congreso de los Diputados) toto ustanovení provádí její jednací řád tak, že poslanci pobírají plat, který jim umožní efektivní a řádné plnění mandátu. Výši platu, který podléhá běžnému zdanění, stanoví každoročně předsednictvo komory.³⁴⁶

Ve Spolkové republice Německo je otázka odměňování poslanců taktéž upravena na ústavní úrovni, konkrétně čl. 48 odst. 3 Základního zákona, který stanoví, že členové Bundestagu mají nárok na plat, který zajistí jejich nezávislost, přičemž podrobnosti má upravit zákon. Tímto zákonem je zákon o právním postavení členů Bundestagu z 18. února 1977, který se otázce platu poslanců věnuje v čl. 11 a násl. Dle tohoto ustanovení výše měsíčního příjmu vychází z měsíčního příjmu řadových soudců nejvyšších federálních soudů anebo volených úředníků jmenovaných do funkce na stanovené období, konkrétně starostů obcí, v nichž je počet obyvatel mezi 50 000

³⁴⁵ Ustawa z dnia 9 maja 1996 o wykonywaniu mandata posła i senatora.

³⁴⁶ Viz část 1. kap. 1. odst. 8 jednacího řádu dolní komory španělského parlamentu.

až 1 000 000 pro poslance, kteří reprezentují volební obvody, v nichž se počet voličů pohybuje mezi 160 000 až 250 000³⁴⁷.

Je-li právní úprava platu členů parlamentu ve vztahu k nim speciální, jak je uvedeno výše, hrozí riziko, že parlament bude při rozhodování o platu a jeho výši rozhodovat de facto ve vlastní věci. Z výše uvedených příkladů jsou patrné mechanismy, které vzniku takové situace brání. Výše platu tak může být navázána na plat jiných státních činitelů anebo o ní může rozhodovat nezávislý orgán. Druhé řešení je dle mého soudu vhodnější, neboť v rámci prvního může dojít k situaci, kdy bude parlament v rámci schvalování legislativy upravující plat státních činitelů opět rozhodovat ve vlastní věci, byť nepřímo.

4. 2. Náhrady výdajů

Poslancům a senátorům náleží více druhů náhrad, mezi které se řadí náhrady paušální, tedy takové, které jsou peněžitým plněním poskytovaným měsíčně v předem stanovené výši k úhradě jednoho (jednoúčelové paušální náhrady) nebo více druhů výdajů (víceúčelové paušální náhrady), náhrady prokázaných výdajů a náhrady prokázaných výdajů až do stanovené výše³⁴⁸.

³⁴⁷ Tyto subjekty byly dle údajů obsažených na internetových stránkách Bundestagu (www.bundestag.de) zvoleny s ohledem na skutečnost, že jsou stejně jako poslanci při výkonu své funkce nezávislí a řídí se jen zákonem.

³⁴⁸ Předchozí právní úpravy specifikovaly náhrady řadových poslanců následovně: zákon č. 319/1920 Sb. z. a n., zákon č. 115/1921 Sb. z. a n., dekret prezidenta republiky č. 106/1945 Sb. a ani zákon č. 246/1948 Sb. žádnou náhradu výdajů neupravovaly, zákon č. 62/1954 Sb. v § 1 odst. 1 zakotvoval náhradu za výdaje související s výkonem mandátu a v § 2 odst. 1 denní diety po dobu účasti na schůzích Národního shromáždění a jeho orgánů a cest na ně a z nich, zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění uveřejněné ve Sbírce zákonů pod č. 111/1960 obsahovalo obdobnou úpravu jako zákon č. 62/1954 Sb. stejně jako zákon č. 183/1964 Sb. (§ 45 odst. 2 a 3), zákon č. 1/1969 Sb. (§ 98 odst. 2 a 3) a zákon č. 36/1989 Sb.. Dle zákona č. 371/1990 Sb., o platu a náhradách poslanců České národní rady poslanci náležely tyto náhrady: měsíční diety, náhrada prokázaných výdajů za ubytování, cestovní náhrady při cestách do zahraničí a měsíčně vyplácená paušální náhrada věcných výdajů potřebných pro výkon funkce.

Poslancům a senátorům náleží náhrada výdajů na reprezentaci, která se poskytuje měsíčně ve výši 16 % z platové základny a zahrnuje rovněž výdaje na stravování při tuzemských cestách.

Při tuzemských cestách spojených s výkonem funkce jsou členům parlamentu dále hrazeny i výdaje na ubytování v prokázané výši (ovšem jen při cestách na zasedání komory Parlamentu a jejích orgánů nebo těch, k nimž byl poslanec či senátor pověřen předsedou komory anebo předsedou jejího výboru se souhlasem předsedy komory).

Výdaje na dopravu při těchto cestách jsou hrazeny prostřednictvím víceúčelové paušální náhrady, která pokrývá výdaje na dopravu veřejnými hromadnými prostředky, s výjimkou letecké dopravy a výdaje na dopravu vlastním vozidlem nebo nájemným dopravním prostředkem z místa trvalého pobytu do místa sídla komory Parlamentu ČR a zpět, v místě jejího sídla a při cestách spojených s výkonem funkce.³⁴⁹ Tato náhrada se poskytuje měsíčně, a to v různé výši. Výše náhrady je odvislá od vzdálenosti obce, v níž má poslanec trvalý pobyt, od sídla komory Parlamentu nebo od obce, v níž má poslanec kancelář. Čím je vzdálenost vyšší, tím je vyšší i výše náhrady. Výše náhrady se v zásadě pohybuje v rozsahu od 40 % platové základny při vzdálenosti do 50 km do 60 % platové základny při vzdálenosti nad 250 km.

Tato víceúčelová paušální náhrada je vymezena dosti nejednoznačně a může působit zmatečným dojmem. Dle § 5 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. b) zákona č. 236/1995 Sb. se poslancům a senátorům mimo jiné nahrazují *„výdaje na dopravu vlastním vozidlem nebo nájemným dopravním prostředkem z místa trvalého pobytu do místa sídla orgánu, v němž vykonává funkci, a zpět, v místě sídla tohoto orgánu a při cestách spojených s výkonem funkce“*. Za pomoci jazykového výkladu bychom mohli dovodit, že zatímco jiné cesty než-li ty z místa trvalého pobytu do místa sídla orgánu, v němž vykonává funkci, a zpět a cesty v místě sídla tohoto orgánu, při nichž člen parlamentu používá

³⁴⁹ V minulosti byly hrazeny i prokázané náklady na leteckou dopravu v tuzemsku, příslušné ustanovení zákona č. 236/1995 Sb. (§ 9 odst. 1 písm. c) však bylo novelizováno zákonem č. 425/2010 Sb. (viz sněmovní tisk č. 133/3 z 6. volební období Poslanecké sněmovny–

vlastní vozidlo nebo nájemný dopravní prostředek, musí být spojeny s výkonem funkce, cesty mezi místem trvalého pobytu a místem sídla komor Parlamentu nemusí s ním být spojeny nemusí, stejně jako cesty v místě sídla komor Parlamentu. Takový závěr však není dle mého soudu správný, vezmeme-li v úvahu, že první věta § 5 odst. 1 zákona v první větě návaznost na výkon funkce obsahuje, když stanoví, že „náhrady výdajů spojených s výkonem funkce jsou peněžitá plnění poskytovaná za podmínek, ve výši a ve formách dále stanovených.“ Další nejasností, kterou ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) přináší, je, zda se „cestami spojenými s výkonem funkce“ míní jen cesty tuzemské či i zahraniční. S ohledem na ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) upravujícím náhradu výdajů na dopravu při zahraničních cestách lze dovodit, že se jedná jen o cesty tuzemské. De lege ferenda by však bylo vhodné bližší vymezení, zvláště s ohledem na skutečnost, že § 5 na jiných místech mezi těmito cestami výslovně rozlišuje.

Co se týká zahraničních cest spojených s výkonem funkce, hradí se prokázané výdaje na dopravu a prokázané výdaje na ubytování (obojí ovšem jen při cestách na zasedání komory Parlamentu a jejích orgánů nebo těch, k nimž byl poslanec či senátor pověřen předsedou komory anebo předsedou jejího výboru se souhlasem předsedy komory. V neposlední řadě jsou hrazeny i výdaje na stravování a některé další výdaje při zahraničních cestách. Tato náhrada se poskytuje ve výši 2,5 násobku sazby stanovené zvláštním právním předpisem pro zaměstnance v pracovním poměru³⁵⁰.

Další z náhrad je náhrada prokázaných výdajů na odborné a administrativní práce. Náhrada se poskytuje ve výši 25 % platové základny. Způsob, jakým bude náhrada v kalendářním roce čerpána, druhy výdajů i způsob jejich vyúčtování je věcí rozhodnutí komory Parlamentu.

Poslední z řady náhrad - náhrada prokázaných výdajů na přechodné ubytování v místě sídla komory Parlamentu - se poskytuje jen v případě, že o ni poslanec či senátor požádá na místo toho, aby mu bylo poskytnuto

pozměňovací návrh podaný poslankyní Kateřinou Klasnovou; dostupné on-line na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=133&ct1=3>).

³⁵⁰ Viz § 189 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, na jehož základě v pravidelném termínu od 1. ledna stanoví Ministerstvo financí ČR vyhláškou výši základních sazeb zahraničního stravného, a to v různé výši podle jednotlivých států.

naturální plnění, na které má nárok, přičemž výše této náhrady je limitována výší peněžitě hodnoty tohoto naturálního plnění.

Zvláštní režim se uplatní v případě, že se jedná o poslance či senátora, který je těžce zdravotně postižený či o předsedu a místopředsedu komory, neboť těžce zdravotně postiženým poslancům a senátorům, kteří potřebují k výkonu své funkce průvodce nebo osobního asistenta, se měsíčně poskytuje náhrada na činnost průvodce nebo asistenta (jedná se o jednoúčelovou paušální náhradu), a to ve výši 20 % platové základny. Předsedům a místopředsedům komor náleží namísto paušálních náhrad, které se měsíčně poskytují „řadovým“ poslancům a senátorům, paušální náhrada jedna, která je taktéž poskytována měsíčně. Pokrývá výdaje na reprezentaci a výdaje na stravování a na dopravu veřejnými hromadnými prostředky, s výjimkou letecké dopravy, při tuzemských cestách spojených s výkonem funkce. Předsedovi komory tato náhrada přísluší měsíčně ve výši 58 % platové základny, místopředsedům komor ve výši 54 % platové základny. Předsedovi komory Parlamentu dále přísluší vyšší náhrada výdajů na stravování a některé další výdaje při zahraničních cestách (3,5 násobek sazby stanovené pro zaměstnance v pracovním poměru).

Náhrada výdajů se dále poskytuje i v případě, kdy z provozních nebo jiných vážných důvodů nelze poskytnout naturální plnění. V tomto případě náleží místo tohoto plnění náhrada výdajů ve výši peněžitě hodnoty naturálního plnění, jestliže lze účelu, pro který byl nárok na naturální plnění stanoven, dosáhnout i peněžitým plněním³⁵¹.

Celkově lze konstatovat, že právní úprava poslaneckých a senátorských náhrad výdajů je poměrně komplikovaná a nepřehledná (tak např. úprava náhrad poskytovaných v souvislosti s tuzemskými cestami je roztržštěna celkem ve třech ustanoveních, z nichž jedno upravuje náhradu prokázaných výdajů a dvě upravují poskytování víceúčelové paušální náhrady, přičemž jedna z těchto náhrad nadto pokrývá i výdaje na reprezentaci). De lege ferenda by bylo proto žádoucí stávající právní úpravu zjednodušit a zpřehlednit. Možným řešením, které se vyskytuje i v některých jiných evropských státech (viz níže) je sloučení náhrad výdajů do jedné měsíčně vyplácené paušální náhrady, která by sloužila na pokrytí

³⁵¹ Viz § 6 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb.

nákladů spojených s výkonem mandátu (minimálně by bylo vhodné sloučit náhrady výdajů na odborné a administrativní práce a výdaje na reprezentaci). Dle mého soudu by takové řešení přineslo nejen větší transparentnost ve vyplácení financí členům parlamentu, ale i finanční úspory, neboť současný systém klade nemalé nároky na administrativní aparát zabývající se proplácením jednotlivých náhrad.

Finanční úspory byly i motivem pro nově zavedené zdanění poslaneckých a senátorských náhrad výdajů. Počínaje 1. lednem 2011 podléhají náhrady výdajů poslanců a senátorů dani z příjmů fyzických osob, když zákonem č. 346/2010 Sb. došlo k vypuštění druhé věty v § 37 odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., která stanovila, že náhrady dle § 5 a § 6 odst. 3 tohoto zákona dani z příjmů nepodléhají. Touto novelou se odstranil rozpor, který od 1. ledna 2010 existoval mezi zákonem č. 586/1992 Sb. a zákonem č. 236/1995 Sb. Zatímco totiž dle zákona č. 586/1992 Sb. náhrady výdajů poslanců a senátorů dani z příjmů podléhaly (osvobozeny od daně z příjmů zůstaly dle § 6 odst. 9 písm. s) zákona č. 586/1992 Sb. jen prokázané náhrady výdajů v tomto ustanovení taxativně vyjmenované)³⁵², zákon č. 236/1995 Sb., který je v tomto případě lex specialis, toto zdanění neumožňoval, když v § 37 odst. 2 jejich zdanění výslovně vylučoval.³⁵³

Pro srovnání je možné uvést, jak k právní úpravě náhrad přistupují v některých jiných evropských státech. Tak členové německého Bundestagu pobírají měsíčně paušální náhradu určenou na krytí výdajů spojených s výkonem funkce poslance, z níž si hradí i náklady spojené s cestami uskutečněnými dle rozhodnutí poslance v rámci výkonu mandátu (např. cesty v rámci volebního obvodu). Vedle toho však mají také nárok na náhradu nákladů na leteckou dopravu použitou při tuzemských cestách spojených s výkonem mandátu. Náklady spojené s oficiálními zahraničními cestami jim hradí komora.³⁵⁴

Poslancům francouzského Národního shromáždění je v měsíčních intervalech vyplácena paušální náhrada na pokrytí nákladů spojených

³⁵² Viz novelizace zákona č. 586/1992 Sb. provedená zákonem č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010.

³⁵³ Paušální náhrady nepodléhají dani z příjmů např. ve Spolkové republice Německo či ve Slovenské republice.

s výkonem mandátu. Dále je jim poskytována paušální náhrada určená pro odměnu spolupracovníků (asistentů) poslance, jsou jim hrazeny výdaje za telefonní a poštovní služby a mají nárok na proplacení čtyřiceti zpátečních letenek mezi Paříží a svým volebním obvodem a šesti zpátečních letenek bez ohledu na volební obvod.³⁵⁵

Víceúčelová paušální náhrada určená na pokrytí výdajů spojených s výkonem funkce je měsíčně vyplácena také členům finského parlamentu, přičemž je určena i na pokrytí výdajů na ubytování v Helsinkách a její výše se liší v závislosti na místě trvalého pobytu člena parlamentu. Nárok na úhradu výdajů na dopravu vlastním motorovým vozidlem se poskytuje pouze v případě, kdy není účelné využít veřejnou hromadnou dopravu.³⁵⁶

Více druhů paušálních náhrad je poskytováno poslancům polského Sejmu. Vedle měsíčně vyplácené paušální náhrady na výdaje uskutečněné v souvislosti s výkonem mandátu³⁵⁷ mají dále nárok na náhradu výdajů spojených s chodem poslanecké kanceláře.

Poslanci Národní rady Slovenské republiky mají nárok na paušální náhradu na výdaje spojené s výkonem funkce, jejíž výše je závislá na místě jejich trvalého pobytu. Vedle toho je jim vyplácena náhrada prokázaných výdajů na ubytování při cestách souvisejících s výkonem mandátu a cestovní náhrady při zahraničních cestách. Poslanci s trvalým pobytem mimo Bratislavský kraj mají také nárok na náhradu výdajů na ubytování určených kancelářích Národní rady (pokud nejsou ubytováni v zařízení Kanceláře Národní rady).³⁵⁸

Ani v jednom z výše uvedených zahraničních příkladů nepodléhají náhrady výdajů dani z příjmů. Takové řešení je dle mého soudu správné, neboť vychází z logiky koncepce poskytování náhrad, které nemají představovat osobní příjem člena parlamentu, nýbrž jsou finanční částkou,

³⁵⁴ Čl. 12 zákona o právním postavení členů Bumdestagu.

³⁵⁵ Tato informace je dostupná na:

http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_17.asp

³⁵⁶ Tato informace je dostupná na:

<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/presentation/payandallowances.htx>

³⁵⁷ Čl. 42 zákona ze dne 9. května 1996 o vykonávání mandátu poslance a senátora.

³⁵⁸ § 4 zákona č. 120/1993 Z.z.

jejímž účelem je saturovat členům parlamentu některé výdaje uskutečněné v souvislosti s výkonem mandátu.³⁵⁹

4. 3. Naturální plnění

Vedle náhrad výdajů jsou poslancům a senátorům poskytována ještě naturální plnění, kterými se rozumí věcná plnění anebo poskytované či hrazené služby. V případě, že by z provozních či jiných vážných důvodů nebylo možné naturální plnění poskytnout, náležela by místo tohoto plnění náhrada výdajů, a to ve výši peněžité hodnoty naturálního plnění. To však platí jen v případě, že by bylo i peněžitým plněním možné dosáhnout účelu, pro který byl nárok na naturální plnění stanoven.

Členům parlamentu náleží v souladu s § 10 odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb. několik naturálních plnění, přičemž se jedná se o ubytování v místě sídla komory Parlamentu, ledaže by tam měl trvalý pobyt³⁶⁰, užívání jedné přiměřeně vybavené kanceláře ve svém volebním kraji nebo ve svém volebním obvodu zřízené po dohodě s ním³⁶¹ a o přednostní zřízení účastnické telefonní stanice.

Některým funkcionářům komor však náleží vedle výše uvedených druhů ještě naturální plnění další. Předsedovi výboru, předsedovi

³⁵⁹ V souvislosti s úspornými opatřeními uvažovala v roce 2010 o zavedení zdanění náhrad výdajů členů parlamentu i vláda Slovenské republiky. Po připomínkách Nejvyššího soudu Slovenské republiky, který poukazoval na skutečnost, že jde o zákonem stanovený nárok na náhradu výdajů spojených s výkonem ústavní funkce, který se hradí ve formě paušální náhrady těchto výdajů, a dále že z povahy věci nemůže být náhrada předmětem daně jako příjem, však od takového záměru upustila (dostupné on-line na: <http://ekonomika.sme.sk/c/5552712/pausalne-nahrady-ustavnych-cinitelov-by-sa-nemali-zdanovat.html>).

³⁶⁰ Člen parlamentu má však možnost požádat, aby mu místo tohoto naturálního plnění byly hrazeny prokázané výdaje na přechodné ubytování v místě sídla komory Parlamentu.

³⁶¹ Pro srovnání např. členové německého Bundestagu mají namísto naturálního plnění spočívajícího v poskytnutí kanceláře ve volebním obvodu a ubytování v sídle komory parlamentu nárok na nezdaněnou měsíční paušální náhradu, která kromě výše uvedeného zahrnuje i náklady na provoz této kanceláře a náklady na cesty po volebním obvodu (viz čl. 12 zákona o právním postavení členů Bundestagu).

poslaneckého klubu a vedoucímu stálé delegace do meziparlamentní organizace náleží naturální plnění spočívající v užívání služebního vozidla bez řidiče k výkonu funkce anebo v souvislosti s ním a k umožnění styku s rodinou³⁶² a zřízení a užívání jedné účastnické telefonní stanice. Předsedovi komise a předsedovi vyšetřovací komise náleží navíc naturální plnění spočívající ve zřízení a užívání jedné účastnické telefonní stanice. Místopředsedům komor se navíc poskytuje naturální plnění spočívající v užívání služebního vozidla s řidičem i bez něho k výkonu funkce nebo v souvislosti s ním a k umožnění styku s rodinou a ve zřízení a užívání jedné účastnické telefonní stanice³⁶³. Předsedům komor oproti „řadovým“ členům Parlamentu nenáleží naturální plnění spočívající v ubytování v místě sídla komory Parlamentu a naopak jim náleží naturální plnění spočívající v užívání služebního vozidla s řidičem i bez něho k výkonu funkce nebo v souvislosti s ním a k osobní dispozici, užívání přiměřeně vybaveného bytu a zřízení a užívání jedné účastnické telefonní stanice.³⁶⁴

Pro srovnání opět uvedu právní úpravu platnou v některých jiných evropských státech. Tak členové Bundestagu mají k dispozici vybavenou kancelář (včetně telekomunikací) v sídle Bundestagu a mají přístup ke služebním automobilům pro cesty v rámci Berlína. Členové francouzského Národního shromáždění mají možnost získat půjčku na byt či kancelář v Paříži či svém volebním obvodu, mají k dispozici vybavenou kancelář v sídle komory. Členové polského Sejmu mají nárok na bezplatné poskytnutí ubytování v poslaneckém hotelu, pokud se jedná o poslance, jejichž trvalé bydliště je mimo Varšavu (příčemž v případě, že poslanec nevyužije hotelové ubytování, ale bydlí v nájemním bytě, jsou mu náklady

³⁶² V těchto případech však naturální plnění nezahrnuje úhradu spotřebované pohonné hmoty. Úhrada za spotřebované hmoty se nicméně v minulosti poskytovala, když její rozsah v kalendářním roce stanovoval pověřený orgán komory – tento benefit však byl zrušen novelizací zákona č. 236/1995 Sb. provedenou zákonem č. 531/2006 Sb.

³⁶³ V případě, že by místopředseda komory měl trvalý pobyt mimo místa sídla komory Parlamentu, nebude mu náležet naturální plnění spočívající v ubytování v místě sídla komory Parlamentu, ale plnění spočívající v užívání přiměřeně vybaveného bytu.

³⁶⁴ Počet funkcionářů, kteří mají nárok na zvláštní naturální plnění je dle platné právní úpravy poměrně vysoký. pro srovnání např. v Národní radě Slovenské republiky patří mezi „zvýhodněné

na bydlení hrazeny, ale jen do výše výdajů za poslanecký hotel) a na úhradu poštovního³⁶⁵. Členové Národní rady Slovenské republiky mají k dispozici vybavenou kancelář v prostorách Národní rady a ve vlastnictví technické prostředky potřebné k výkonu jejich mandátu (jaké konkrétně stanoví Národní rada usnesením).³⁶⁶

Před novelou provedenou zákonem č. 425/2010 Sb. náleželo poslancům a senátorům ještě další naturální plnění spočívající v bezplatném používání prostředků veřejné hromadné dopravy (s výjimkou dopravy letecké)³⁶⁷, přičemž toto naturální plnění zakotvovaly i právní úpravy předchozí³⁶⁸. Z komparativního pohledu lze konstatovat, že nárok na bezplatné používání prostředků veřejné hromadné dopravy mají i členové parlamentů v některých jiných evropských státech. Tak dle právní úpravy platné ve Slovenské republice mají poslanci nárok pouze na používání prostředků osobní železniční dopravy té společnosti, která je smluvní stranou smlouvy o dopravních službách ve veřejném zájmu³⁶⁹, členové

funkcionáře“ pouze její předseda a místopředsedové (viz § 6 zákona č. 120/1993 Z. z., o platových poměrech některých ústavních činitelů Slovenské republiky).

³⁶⁵ Čl. 44 zákona ze dne 9. května 1996 o vykonávání mandátu poslance a senátora.

³⁶⁶ § 4 a 4a zákona č. 120/1993 Z. z.

³⁶⁷ Zrušení tohoto naturálního plnění bylo v minulosti cílem několika pozměňovacích návrhů. Tak např. viz pozměňovací návrhy rozeslané v Poslanecké sněmovně jako tisky č. 1166/0 (3. volební období), 1225/0 (4. volební období), 554/0 (5. volební období) nebo 101/0 (6. volební období).

³⁶⁸ Viz § 3 dekretu prezidenta republiky uveřejněného ve Sbírce zákonů a nařízení pod č. 106/1945, § 1 zákona č. 246/1948 Sb. (v obou těchto předpisech je zakotven nárok na bezplatné používání vlaků všech druhů, všech tříd, a to i soukromých provozovatelů, malodrah, elektrických drah, státních osobních autobusů a dopravních lodí), zákon č. 62/1954 Sb. (dle § 2 odst. 3 byli poslanci Národního shromáždění oprávněni bezplatně užívat prostředky hromadné dopravy a pro cesty na schůze Národního shromáždění a jeho orgánů též letadel), obdobnou právní úpravu obsahovalo i zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění uveřejněné ve Sbírce zákonů pod č. 111/1960 (§ 2 odst. 3), zákon č. 183/1964 Sb., o jednacím a pracovním řádu Národního shromáždění (§ 45 odst. 5), zákon č. 1/1969 Sb. (§ 98 odst. 5 a 6), zákon č. 36/1998 Sb. (§ 27 odst. 1) a zákon č. 371/1990 Sb. (§ 5). Právní úpravy platné v době první republiky (tj. zákon č. 319/1920 Sb. z. a n. a zákon č. 115/1921 Sb. z. a n.) nárok členů parlamentu na naturální plnění nezakotvovaly.

³⁶⁹ Viz § 5 zákona č. 120/1993 Z.z., o platových poměrech některých ústavních činitelů Slovenské republiky.

Bundestagu mají též nárok na bezplatnou dopravu vybraným železničním dopravcem³⁷⁰. Nárok na bezplatnou dopravu veřejnými dopravními prostředky na území státu (včetně vnitrostátních leteckých linek a městské hromadné dopravy) mají i členové polského parlamentu³⁷¹. Pro poslance finského parlamentu platí obdobné oprávnění (jsou oprávněni využívat železniční, autobusovou a leteckou dopravu po Finsku a dokonce i taxislužbu v Helsinkách) ovšem pouze za předpokladu, že cestují za účelem, který souvisí s jejich legislativní činností³⁷².

Vedle náhrad výdajů a naturálních plnění je poslancům a senátorům zajišťována služba asistentů dle jejich volby. Asistenti jsou v pracovněprávním poměru ke Kanceláři Poslanecké sněmovny resp. Kanceláři Senátu, přičemž finanční limit, který je možno na službu asistentů pro jednoho poslance/senátora vydat je stanoven vnitřním předpisem. Obdobná koncepce zaměstnávání asistentů platí v německém Bundestagu³⁷³ či slovenské Národní radě³⁷⁴. Jiný přístup je volem např. ve francouzském Národním shromáždění, kdy je přímo poslancům poskytována paušální náhrada určená pro odměnu spolupracovníků (asistentů) poslance, přičemž ve vztahu k těmto osobám poslanec vystupuje jako zaměstnavatel³⁷⁵.

³⁷⁰ Tímto dopravcem je dle § 16 zákona o právním postavení členů Bundestagu společnost Deutsche Bahn AG.

³⁷¹ Viz § 43 zákona ze dne 9. května 1996 o vykonávání mandátu poslance a senátora.

³⁷² Tato informace je dostupná na:

<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/presentation/payandallowances.htx>

³⁷³ § 12 odst. 3 zákona o právním postavení členů Bundestagu.

³⁷⁴ § 4a odst. 2 a 3 zákona č. 120/1993 Z.z.

³⁷⁵ Tato informace je dostupná na:

http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_83.asp

4. 4. Odchodné

Odchodné je dle § 7 odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb. peněžité plnění, které je poskytováno poslanci či senátorovi v souvislosti s ukončením výkonu funkce, pokud mu v době tří měsíců po skončení výkonu funkce nepřísluší plat za výkon téže funkce nebo jiné funkce specifikované zákonem. Mezi těmito jinými funkcemi jsou funkce všech subjektů, pro něž zákon zavádí legislativní zkratku „představitel“³⁷⁶ a „soudce“.³⁷⁷ Zákon však v § 1 obsahuje pravděpodobně legislativně technickou chybu, když pod legislativní zkratku „představitel“ nezahrnuje člena a předsedu rady Českého telekomunikačního úřadu, v důsledku čehož by se na ně nevztahovala ta ustanovení zákona, která hovoří o představiteli a soudci a tedy ani ustanovení § 7 odst. 1 upravujícím odchodné.

Odchodné členovi parlamentu náleží ve výši měsíční částky platu, který mu příslušel v posledním kalendářním měsíci skutečného výkonu funkce, k níž se přičte násobek této částky a počtu celých ukončených let výkonu funkce poslance či senátora, nejvýše však čtyř ukončených let. Odchodné podléhá dani z příjmů.

Tzv. příspěvek na přechodnou dobu, který plní tutéž funkci jako odchodné, je vyplácen i bývalým členům německého Bundestagu. Za jeden rok výkonu mandátu náleží poslanci příspěvek ve výši jednoho měsíčního platu, přičemž maximálně se příspěvek poskytuje po dobu 18 měsíců. Počínaje druhým měsícem poté, co mandát poslanci skončil, se proti příspěvku započítává jakýkoli jiný příjem.³⁷⁸ Německá koncepce je přínosná v tom směru, že odchodné skutečně plní jen zajišťovací funkci po určitou dobu po zániku mandátu na rozdíl od právní úpravy české, dle níž je tato částka vyplacena bez ohledu na finanční situaci člena parlamentu. Stejný

³⁷⁶ Tím je dle § 1 zákona č. 237/1995 Sb. vedle poslance a senátora Parlamentu České republiky též člen vlády, prezident republiky, soudce Ústavního soudu, člen, viceprezident a prezident Nejvyššího kontrolního úřadu, člen, místopředseda a předseda Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a člen, místopředseda a předseda rady Ústavu pro studium totalitních režimů.

³⁷⁷ Tím je dle § 1 zákona č. 236/1995 Sb. soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.

³⁷⁸ Čl. 18 zákona o právním postavení členů Bundestagu.

přístup volí i právní úprava polská, dle níž je poslanci Sejmu, nebyl-li znovu zvolen, vyplaceno odchodné ve výši třech měsíčních platů.³⁷⁹

4. 5. Sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění členů parlamentu

Co se týká pojištění poslance a senátora Parlamentu je možné konstatovat, že v souladu se zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, je plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění (podléhá tedy obecnému režimu). Žádná výjimka neplatí ani podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, neboť poslanec nebo senátor je plátcem pojistného na sociální zabezpečení, které zahrnuje pojistné na důchodové pojištění a pojistné na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

Na druhou stranu je v rámci provádění komparace možné setkat se i s právní úpravou odlišnou, která členům parlamentu v tomto ohledu výsadní postavení přiznává. Tak činí např. právní úprava platná ve Francii, dle níž je odváděn do poslaneckého penzijního fondu příspěvek jak z platu poslance, tak z rozpočtu Národního shromáždění³⁸⁰ i právní úprava platná ve Spolkové republice Německo³⁸¹.

³⁷⁹ Čl. 39 zákona ze dne 9. května 1996 o vykonávání mandátu poslance a senátora.

³⁸⁰ Tato informace je dostupná na:

http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_17.asp#8-h3

³⁸¹ Čl. 19 a násl. zákona o právním postavení členů Bundestagu.

4. 6. Materiální zabezpečení poslanců Evropského parlamentu

Členové Evropského parlamentu původně pobírali plat a další finanční náležitosti stanovené vnitrostátními právními předpisy. Počínaje volebním obdobím 2009-2014 se situace změnila a faktická nerovnost, která z tohoto systému odměňování plynula, byla odstraněna, neboť počínaje 14. červencem 2009 vstoupil v platnost Statut poslanců Evropského parlamentu³⁸², který mimo jiné přináší sjednocení i v této oblasti. Všichni členové Evropského parlamentu tedy nyní pobírají plat vyplácený z rozpočtu Evropské unie, a to v jednotné výši bez ohledu na to, z jakého členského státu pocházejí.

Pro poslance zvolené za Českou republiku otázku odměňování a náhrad upravoval (a stále upravuje) zákon č. 236/1995 Sb. Změna české legislativy, kterou si přijetí Statutu vyžádalo, byla provedena zákonem č. 303/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím statutu poslanců Evropského parlamentu. Vzhledem k tomu, že tehdy (a stále) platné znění zákona č. 236/1995 Sb., reflektovalo možnost vyplácení platu poslanci Evropského parlamentu z rozpočtu Evropské unie³⁸³, nebylo nutné zákon č. 236/1995 Sb., novelizovat (nárok na bezplatné používání prostředků veřejné hromadné dopravy byl zrušen v důsledku novelizace zákona č. 236/1995 Sb. provedené zákonem č. 425/2010 Sb.). Novelizace tak směřovala k odstranění duplicit v české právní úpravě a Statutu, jakož i rozporů mezi nimi. Změny se dotkly oblastí sociálního zabezpečení a daně z příjmů (odměna a jiné dávky poskytované na základě Statutu podléhají dani EU).

Statut upravuje otázku materiálního zabezpečení pouze rámcově a podrobnější ustanovení obsahuje rozhodnutí předsednictva Evropského parlamentu, které statut provádí.³⁸⁴

³⁸² Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005, o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu (P6_TA (2005)0245, 2005/684/ES, Euratom). Blíže ke Statutu poslance Evropského parlamentu viz část této práce věnující se otázce imunity člena Evropského parlamentu

³⁸³ Viz § 2 odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., který stanoví, že „*Poslanci Evropského parlamentu náleží plat, pokud mu není plat vyplácen z rozpočtu Evropské unie*“.

³⁸⁴ Rozhodnutí předsednictva Evropského parlamentu ze dne 19. května a 9. července 2008,

Dle článku 9 Statutu mají „poslanci nárok na přiměřenou odměnu, která zaručuje jejich nezávislost“. Její výše je stanovena na 38, 5 % základního platu soudce Evropského soudního dvora. Nejedná se tedy o úpravu speciální, ale takovou, která je navázána na plat představitele jiné státní moci. Toto procento bylo stanoveno na základě studie vypracované v květnu 2000 skupinou odborníků svolanou Evropským parlamentem³⁸⁵. Nárok na odměnu vzniká prvním dnem výkonu mandátu a trvá do konce měsíce, v němž mandát skončí³⁸⁶. Plat poslancem podléhá dani odváděné EU.

Po skončení mandátu mají poslanci nárok na odchodné (dle rozhodnutí tzv. přechodný příspěvek) ve výši jednoho měsíčního platu za každý rok, po který poslanec vykonával svůj mandát, minimálně však šesti a maximálně dvacetičtyřem měsícům. Odchodné je zamýšleno jako dávka určená na dobu mezi skončením mandátu a zahájením nové profesní činnosti³⁸⁷ a nevyplácí se v případě, že poslanec začne vykonávat mandát v parlamentu členského státu Evropské unie anebo v případě, kdy přijme některou z veřejných funkcí, které jsou blíže specifikovány v rozhodnutí (např. členství ve vládě).

Vedle platu mají poslanci nárok i na několik typů náhrad, které Statut zakotvuje v člancích 20 až 22.

Předně mají nárok na náhradu výdajů spojených s výkonem mandátu, která je náhradou paušální vyplácenou měsíčně. Tato náhrada je určena na pokrytí takových výdajů, jakými jsou např. náklady na vedení a provoz kanceláře, na telefonní poplatky, poštovní služby apod.

Dále mají nárok na náhradu skutečně vynaložených nákladů na cesty mezi místy konání plenárních zasedání, tj. mezi Bruslem a Štrasburkem,

kterým se stanoví prováděcí opatření ke statutu poslanců Evropského parlamentu (2009/C 159/01)

³⁸⁵ Viz bod č. 9 odůvodnění Statutu poslance Evropského parlamentu, dostupné online na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005Q0684:CS:NOT>

³⁸⁶ V souvislosti s vyplácením odměny rozhodnutí navazuje na úpravu střetu zájmů, když v čl. 2 odst. 4 zakotvuje povinnost uvést v prohlášení o finančních zájmech všechny mandáty, které poslanec EP vykonává v parlamentech členských států a odměny, které jsou za jejich výkon vyplácené. Tato povinnost je zakotvena z toho důvodu, že v případě, kdy poslanec EP pobírá odměnu za výkon mandátu v parlamentu některého z členských států, bude výše této odměny od odměny za výkon funkce poslance EP odečtena.

jakož i mezi místy konání schůzí orgánů Evropského parlamentu a při stanovení ročního stropu pro celkovou výši náhrad také ostatní cesty spojené s výkonem mandátu v jiných členských státech než za který byli zvoleni a taktéž s určitými podmínkami (počet cest a kilometrů) na cesty v domovském členském státě. Poslancům se proplácí skutečná cena nutně vynaloženého jízdného, jehož výše je však v rozhodnutí omezena³⁸⁸, přičemž je tak činěno po předložení příslušných dokladů, mezi které patří i potvrzení o tom, že poslanec byl na zasedání, jednání, konferenci či jiné aktivitě přítomen. Vedle úhrady nákladů na cesty je poslancům vyplácen i denní příspěvek na pobyt spojený s jeho účastí na schůzích Evropského parlamentu, jeho orgánů, jakož i schůzích orgánu vnitrostátního parlamentu. V případě nepřítomnosti poslance na zasedání EP je příspěvek krácen a je-li poslanec sankcionován vykazáním z jednacího řádu podle čl. 152 a 153 jednacího řádu EP nárok na příspěvek po dobu vykazání ztrácí.

Poslanci mají také nárok na služby osobních asistentů, jejichž volba zcela závisí na jejich rozhodnutí. Parlament hradí skutečné vynaložené náklady, jejichž celková výše je omezena.

³⁸⁷ Viz bod 13 odůvodnění Statutu.

³⁸⁸ Viz čl. 15 Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005, o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu.

ZÁVĚR

Členové Parlamentu České republiky, jejichž nezávislosti se předkládaná disertační práce věnuje především, se zavazují vykonávat svůj mandát v souladu se svým slibem zakotveným v článku 23 Ústavy, tedy mimo jiné v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Podle svého nejlepšího vědomí a svědomí pak mohou mandát vykonávat pouze v případě, že se budou moci rozhodovat nezávisle na okolních vlivech. Zásadním předpokladem nezávislosti výkonu mandátu je tedy absolutní dodržování principu volného mandátu tak, jak je zakotven v čl. 26 Ústavy. Jen skutečně svobodný a nezávislý výkon mandátu poslanců a senátorů zajistí, že parlament bude schopen plnit svou funkci, kterou v reprezentativní demokracii plnit má. Právní řád proto musí zakotvovat preventivní nástroje, které budou představovat garance nezávislého výkonu mandátu člena parlamentu. Tyto nástroje musí směřovat k prevenci nejen toho, aby byl člen parlamentu nucen podlehnout vnějším tlakům, ať už ze strachu z možného postihu anebo z vidiny získání osobního prospěchu, ale také toho, aby byl schopen odolávat tlakům vnitřním, byť je zřejmé, že i sebelepší prevence může s ohledem na lidský faktor selhat.

Nástroji, kterými právní řády za tímto účelem disponují, jsou parlamentní imunita, a to zejména ta z jejích částí, která představuje ochranu svobody hlasování a projevů, tedy indemnita, stanovení funkcí neslučitelných s výkonem mandátu člena parlamentu resp. s mandátem jako takovým, stanovení opatření předcházejících vzniku možného střetu osobního zájmu člena parlamentu se zájmem veřejným a dojde-li k takovému střetu stanovení postupů k jejich řešení a v neposlední řadě též zakotvení adekvátního hmotného zabezpečení členů parlamentu.

Co se týká indemnity platí, že čím širší je její zakotvení 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 Senát³⁸⁹. 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 senátora trestně stíhat*“.³⁹⁰ 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 této disertační práce věnující se právní úpravě indemnity.

Je však otázkou, zda skutečně platná právní úprava indemnity dostačující je. De lege ferenda by bylo namístě 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 pro ty pocházející 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

³⁸⁹ Viz sněmovní tisky č. 29, 602 a 989 z I. volebního období Poslanecké sněmovny, a dále tisky 3/0 a 15/0 z II. volebního období Poslanecké sněmovny.

³⁹⁰ Viz sněmovní tisky 349/5 a 980/4 ze IV. volebního období Poslanecké sněmovny (pozměňovací návrhy předložené poslancem K. Vymětalem).

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 trvání³⁹¹.

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 by měl být oprávněn disponovat jen ten, v jehož zájmu je zakotvena – tedy parlament, resp. v konkrétním případě jeho příslušná komora. Takové oprávnění poslanců tedy 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

³⁹¹ Některé pozměňovací návrhy zahrnovaly více změn – blíže viz příloha č. 1 této práce.

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 stěží 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. společné 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.

Ve vztahu k platné právní úpravě neslučitelnosti funkcí je možné vytyčit několik sporných míst. Předně lze konstatovat, že právní úprava volí takové řešení, které nedbá úplného dodržení dělby moci, a to zejména ve vztahu k moci výkonné, když připouští, byť se vedly a opět vedou diskuse o zavedení klouzavého mandátu, souběžný výkon funkce člena parlamentu s funkcí člena vlády (což samozřejmě souvisí s parlamentní formou vlády), jakož i souběžný výkon funkce člena parlamentu s většinou funkcí ve státní správě. Ačkoli se z komparativního pohledu nejedná o neobvyklý přístup,

domnívám se, že v tomto směru by mohla být velmi inspirativní právní úprava platná ve Spolkové republice Německo, která slučitelnost s funkcí ve státní správě (a to dokonce ve vztahu nikoli jen ke státní, ale k celé veřejné správě) vylučuje.

Dále je možné se de lege ferenda zabývat ještě dalším rozšířením výčtu funkcí neslučitelných s funkcí člena parlamentu. Vzhledem k tomu, že poslanci a senátoři vykonávají dle čl. 26 Ústavy svůj mandát osobně, je třeba, aby toho byli fyzicky schopni, byť je třeba přiznat, že souběžné vykonávání více funkcí může být i přínosné. Zejména funkce v místní samosprávě (je-li jejich počet omezen tak, aby bylo v silách jedné osoby je vykonávat řádně) umožňují členovi parlamentu zachovat si přímou vazbu na občany a neoddalují jej tak problémům, které na této úrovni veřejné správy vyvstávají.

Co se týká právní úpravy střetu osobního zájmu člena parlamentu se zájmem veřejným bylo by de lege ferenda vhodné blíže vymezit pojem veřejný zájem, a to tím spíše vymezuje-li platná právní úprava pojem zájem osobní, čímž dochází k určité diskrepanci.

V přijaté koncepci veřejné kontroly dodržování povinností uložených veřejným funkcionářům zákonem o střetu zájmů je možné spatřovat určité riziko spočívající v tom, že nebude-li veřejnost dostatečně aktivní, nebude tato kontrola vykonávána dostatečně. Tuto tezi je možné podpořit následující úvahou. Porušení některých povinností spojených s podáváním čestných prohlášení ze strany veřejného funkcionáře může být klasifikováno jako přestupek. Co je podkladem pro zahájení řízení o přestupku stanoví zákon o přestupcích v § 67 odst. 2, když stanoví, že *„podkladem pro zahájení řízení o přestupku je oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“*. Ze subjektů oprávněných k podání oznámení tam uvedených přichází v úvahu všechny, když je evidenčnímu orgánu uložena oznamovací povinnost ve smyslu § 13 odst. 7 zákona o střetu zájmů³⁹². Evidenční orgán,

³⁹² § 13 odst. 7 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v platném znění: „Evidenční orgán (§ 14), který se z dostupných informací dozví, že se veřejný funkcionář dopustil jednání, které má znaky přestupku (§ 23 odst. 1), oznámí takovou skutečnost bezodkladně

který však není dle přijaté koncepce zákona o střetu zájmů kontrolním orgánem, se o porušení povinnosti veřejným funkcionářem nejčastěji dozví opět na základě oznámení fyzické či právnické osoby (§ 13 odst. 6 zákona o střetu zájmů). K podání oznámení ze strany občana nebo právnické osoby dle § 67 odst. 2 zákona o přestupcích resp. fyzické nebo právnické osoby dle § 13 odst. 6 zákona o střetu zájmů je bezpochyby předpokladem velká občanská angažovanost i určité detektivní úsilí, což vede ve svém důsledku ke snížení pravděpodobnosti, že porušení povinností veřejným funkcionářem bude odhaleno. Na druhou stranu je však třeba uvést, že koncepce veřejné kontroly obsahu čestných prohlášení veřejných funkcionářů není z pohledu právní komparatistiky neobvyklá.

Členové parlamentu mají nárok na poskytování hmotného zabezpečení. Vzhledem k tomu, že se jedná o jednu z garancí nezávislého výkonu mandátu člena parlamentu, nabízí se, aby byla alespoň ve stručnosti upravena na úrovni ústavního zákona, což však platná česká právní úprava nečiní. Co se týká základních plnění finančního charakteru, liší právní úprava mezi platem a náhradami výdajů, když plat je ve své podstatě peněžitým plněním - odměnou za vykonávanou činnost a náhrady výdajů jsou určeny k pokrytí nákladů na činnosti spojené s výkonem mandátu. Aby materiální zabezpečení plnilo svou funkci musí být poskytováno v dostatečné výši a v dostatečném rozsahu, nikoli nižším, ale není též důvod, aby bylo poskytováno v rozsahu vyšším. Platná právní úprava poskytování náhrad výdajů poslancům a senátorům nereflektuje situaci, kdy se tito neúčastní jednání komory a jejích orgánů, jejichž jsou členy, byť za jím těchto okolností nevznikají všechny předpokládané výdaje, z čehož lze dovodit, že by bylo vhodné jejich poskytování za těchto okolností krátit. Stejně tak neúčastní-li se člen parlamentu bez omluvy takovýchto jednání, je možné zvažovat, zda by nebylo vhodné zavést jako určitý sankční mechanismus, který by zároveň mohl působit motivačně, krácení poměrné části platu.

Na základě výše uvedeného je tedy možné uzavřít, že v úvodu této disertační práce vymezené hypotézy disertační práce potvrzuje. Platná

příslušnému orgánu státní správy podle zvláštního právního předpisu^{8a)} 8a: § 58 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

právní úprava garancí nezávislého výkonu mandátu poslance a senátora Parlamentu České republiky je dostatečná co do škály právních instrumentů, které zakotvuje, nicméně neplní zcela svůj účel, když svým rozsahem neodpovídá potřebám, které zabezpečení nezávislého výkonu mandátu vyžaduje.

ABSTRAKT

Předkládaná disertační práce je věnována právní úpravě nástrojů představujících garance nezávislosti člena parlamentu při výkonu jeho mandátu.

Cílem práce je zejména přinést ucelený pohled na problematiku ochrany nezávislého výkonu mandátu člena parlamentu, zhodnotit právní úpravu platnou v České republice a najít odpověď na otázku, zda a nakolik je právní úprava platná v České republice kompletní a účinná, jakož i de lege ferenda k ní nabídnout možné alternativy.

Nezávislost člena parlamentu musí být zaručena s ohledem na všechny stránky výkonu jeho mandátu. Nezávislost člena parlamentu je nezbytnou podmínkou pro výkon jeho mandátu takovým způsobem, který mu umožní čelit vnějším tlakům, a to nejen od orgánů jiných státních mocí, ale i od jiných subjektů či jevů (zejm. tlak veřejného mínění). Nástroje, které chrání nezávislý výkon mandátu, napomáhají i tomu, aby členové parlamentu měli možnost plnit své poslání svobodně, a v konečném důsledku tvořili plně funkční parlament.

Předkládaná disertační práce se zabývá tématem parlamentní imunity, a to zejména té z jejích částí, která představuje ochranu svobody hlasování a projevů, otázkou stanovení funkcí neslučitelných s výkonem mandátu člena parlamentu resp. s mandátem jako takovým, problematikou opatření předcházejících vzniku možného střetu osobního zájmu člena parlamentu se zájmem veřejným a dojde-li k takovému střetu stanovenými postupy k jejich řešení a v neposlední řadě též rozsahem zakotvení adekvátního hmotného zabezpečení členů parlamentu.

Práce se zaměřuje na právní úpravu platnou a účinnou v České republice, která je porovnávána s tou, která je zakotvena ve vybraných státech evropské právní kultury, přičemž bylo snahou autorky volit vždy takovou právní úpravu, která představuje jiný přístup k úpravě analyzované problematiky. V rámci komparace je poukazováno na příslušnou právní úpravu reprezentující jak středoevropský právní okruh, tak okruh románský a nordický. Z tohoto důvodu byla pro účely komparace provedené v této

práci podkladem zejména právní úprava platná ve Spolkové republice Německo, Slovenské republice, Polské republice, Francouzské republice, Finské republice, Španělském království, Belgickém království a v Nizozemském království.

Kromě bližší analýzy jednotlivých institutů se práce věnuje za účelem bližšího porozumění konkrétnímu tématu i historickým souvislostem, jakož i otázkám hodnotovým, neboť některé z práv, které jsou garancí nezávislého výkonu mandátu, se mohou dostat do rozporu s právy jinými, typicky rozpor parlamentní imunity s právem na rovnost či s právem na přístup k soudu. U jiných z práv naopak vyvstává otázka jejich legitimacy (typicky rozsah hmotného zabezpečení).

V úvodu disertační práce jsou definovány hypotézy, které práce ověřuje. První z hypotéz zní: Platná právní úprava garancí nezávislého výkonu mandátu poslance a senátora Parlamentu České republiky je dostatečná co do škály právních instrumentů, které zakotvuje. Na tuto tezi navazuje druhá hypotéza, která ji doplňuje: Právní úprava těchto instrumentů neplní zcela svůj účel, když svým rozsahem neodpovídá potřebám, které zabezpečení nezávislého výkonu mandátu vyžaduje. Obě hypotézy jsou v závěru práce potvrzeny.

Předkládaná disertační práce je strukturována do čtyř kapitol. První kapitola, která je rozsahem nejširší, je věnována tématu parlamentní imunity, a to v celé šíři právní úpravy, tedy jak indemnité, tak imunitě přestupkové a trestněprávní, přičemž se zabývá jak hmotněprávními, tak procesněprávními aspekty právní úpravy. 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. Tato kapitola se především zaměřuje na analýzu platné právní úpravy parlamentní imunity dle článku 27 Ústavy České republiky, včetně výkladových stanovisek k příslušným právním normám, 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, který se otázkou parlamentní imunity opakovaně zabýval s ohledem na možnou kolizi s právem na přístup k soudu. Ve snaze pojednat o tématu parlamentní

imunity co nejuceleněji se tato kapitola zaměřuje i na historicko-právní vývoj institutu, jakož i na předkládané návrhy změn stávající právní úpravy a snaží se nastítnit řešení některých obecných otázek.

Samostatná část je věnována otázce imunity poslanců Evropského parlamentu, a to z důvodů, které jsou uvedeny v úvodu práce. S ohledem na skutečnost, že zatímco ve většině evropských států je patrná snaha právní úpravu imunity (a to nejen parlamentní) buďto zužovat (tak např. novelizační tendence ve Slovenské republice) anebo zachovávat určité status quo, je samostatná podkapitola věnována situaci v Italské republice, kde byly v posledních letech naopak patrné tendence právní úpravu imunity rozšiřovat, zejména co do osobní působnosti. Ve stručnosti je v rámci této kapitoly formou exkurzu nastíněna i problematika imunity parlamentních prostor.

V dalších třech kapitolách se disertační práce zaměřuje na nástroje, jejichž společným cílem je ochránit nezávislý výkon mandátu člena parlamentu mimo jiné i před vnějšími vlivy, ať se již jedná o vlivy plynoucí z nedostatečné dělby moci, vlivy osobní povahy či vnější tlaky ze strany subjektů rozmanitého charakteru.

Kapitola druhá se zabývá otázkami spojenými s tématem neslučitelnosti funkcí s funkcí člena parlamentu, přičemž se věnuje jak neslučitelnosti mezi volenými mandáty zastupitelského charakteru, tak neslučitelnosti s funkcemi ostatními. Kapitola třetí analyzuje právní úpravu řešení střetu osobního zájmu člena parlamentu se zájmem veřejným a s tím související povinnost podávat čestná prohlášení. V kapitole čtvrté je pojednáno o poskytování materiálního zabezpečení.

Co se týká použitých metod práce, jsou totožné jako v případě kapitoly první a analýza platné právní úpravy se tedy opírá zejména o dostupné názory právní vědy, související judikaturu soudů a právní komparatistiku.

ABSTRACT

This PhD. thesis is dedicated to the legal regulation of instruments presenting guarantees of the independence of the member of parliament during the performance of his/her functions. The aim of this thesis is in particular to present a comprehensive picture of the topic concerning protection of independent performance of the parliamentary mandate, evaluate the Czech legal regulation in force and, last but not the least, to find an answer to the question to what extent is the Czech legal regulation in force complete and effective as well as present possible alternatives de lege ferenda.

Member of parliament must be independent with regard to all aspects of the exercise of his/her mandate. Independency of the member of parliament is necessary precondition for his/her ability to exercise the mandate in such a way, which will enable him/her to face external pressures, not only from the state bodies, but also from other subjects or phenomena. Instruments protecting independent performance of the mandate also support the possibility of members of parliament to fulfil their role freely and as a result to constitute working parliament.

Presented PhD. thesis deals with the topic of parliamentary immunity, particular focus is put on the part presenting protection of freedom of voting and freedom of speech, definition of functions incompatible with the exercise of parliamentary mandate (or with the mandate itself), measures preventing possible conflict of interests and if the situation of conflict of interests arises it deals with procedures leading to its settlement and last but not least with topic of fixing appropriate salaries and allowances of the members of parliament.

The thesis focuses on the legal regulation in force in the Czech Republic and compares it with legal regulation in force in other selected countries of the European legal culture. The author tries to choose such a legal regulation that represents different approach to the analysed question. Relevant legal regulation representing Central European legal system, Romanesque legal system and Nordic legal system were included

in the comparison. That is the reason why the legal regulation in force in the Federal Republic of Germany, the Slovak Republic, the Republic of Poland, the French Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Belgium and the Kingdom of Netherlands were chosen.

Besides detailed analysis of particular topics the thesis is devoted to the historical context as well as to the question of values. Some rights serving as guarantees of the independent performance of the parliamentary mandate can come into conflict with those having different purposes (e. g. conflict between the parliamentary immunity and the right to equality or the right of access to a court). Others must have the question of their legitimacy fully justified (e. g. the extent of indemnities and allowances).

In the introduction of this thesis several hypotheses are defined. The first hypothesis is as follows: Legal regulation of the guarantees of the independent performance of the functions of the deputy or senator of the Parliament of the Czech Republic is adequate with regard to the extent of legal instruments. This hypothesis is closely interlinked to the second one: Legal regulation of these instruments does not fulfil its purpose entirely as its scope does not correspond with the needs required for ensuring the independent exercise of the parliamentary mandate. In the conclusion of the thesis both hypothesis are confirmed.

Presented PhD. thesis is divided into four chapters. The first one, which is the most extensive, is dedicated to the topic of parliamentary immunity. It focuses on both parts of parliamentary immunity known as irresponsibility and inviolability (immunity for penal as well as minor offences) with the aim to analyse this subject clearly trying to take in account all its aspects. 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 this chapter is dedicated to the legal regulation of the parliamentary immunity laid down in the article 27 of the Constitution of the Czech Republic, including legal interpretation of particular legal provisions taking in account the opinions of the Czech researchers as well as analysing relevant 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. Using comparative method the thesis outlines possible different approaches to the particular topics connected with the use of parliamentary immunity. 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 due to application of the parliamentary immunity. This chapter focuses also on the historical evolution as well as on the amendments proposed in the Parliament of the Czech Republic. Special part of this chapter focuses on the parliamentary immunity in the European Parliament. Although majority of the European states attempts to restrict the extent of the parliamentary immunity (e. g. proposed bills in the Slovak Republic) or to maintain present legal regulation, Parliament of the Italian Republic decided to make such an extent broader, especially concerning personal scope. This chapter also briefly outlines the topic of the immunity of parliamentary buildings.

In the next three chapters the thesis focuses on instruments that have one objective in common. This objective is protection of independent performance of the parliamentary mandate from external influences no matter whether they are coming from insufficient division of powers, influences of personal character or external pressures from other subjects.

The second chapter deals with questions connected with the topic of the incompatibility of functions with the function of the member of parliament focusing on incompatibility with elective functions as well as with other functions. Chapter number three analyses legal regulation of the conflict of personal interest of the member of parliament with the public interest and related obligation represented by submitting declarations in honour. The fourth chapter is dedicated to the parliamentary indemnities and allowances.

Concerning methods used they are the same as in the first chapter of this thesis. Analysis of the legal regulation in force is based especially on available opinions of the law scientists, related judicial decisions and comparative law.

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

Antoš, M., Wintr, J. (uspořádali). Parlamentarismus. Sborník z výjezdního semináře Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2008

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

Baxa, B. Parlament a parlamentarismus, Slovník veřejného práva československého, Svazek III. Brno: Polygrafia, 1934, s. 10 a násl.

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

Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K. Srovnávací ústavní právo, Praha: Aspi Publishing, 2003

Blackburn, R., Kennon, A., Wheeler-Booth, M. Parliament. Functions, Practice and Procedures, London: Sweet and Maxwell, 2003

Bradley, A. W., Erwing, K. D. Constitutional and Administrative Law, London: pearson Education Limited, 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 ústavních 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

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

Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 1997

Hoetzel, J. Inkompatibilita, Slovník veřejného práva československého, Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932, s. 6 a násl.

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

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

Kreppel, A. The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development, New York: Cambridge University Press, 2002

Koudelka, Z., Neslučitelnost funkcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2009, no. 2, s. 96-103

Kudrna, J. Parlamentní imunita – česká ústavní teorie a praxe, In *Poceta 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

May, T. E. Parliamentary practice, London: Butterworths, 1997

Martinez Iglesias, M.-J. Note à l'attention – Audition publique concernant l'immunité parlementaire européenne - Contribution à la réflexion sur certaines 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.

Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2007

Mikule, V., Sládeček, V. Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, Praha: Eurolex Bohemia, 2001

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, Právny 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

Pactet, P. Institutions politiques. Droit constitutionnel, Paris: Armand Colin, 2000

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 související. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935

Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní související. 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., Nementh, M. Rozsah poslanecké imunity ve vybraných státech, Studie Parlamentního institutu č. 1.175, Parlamentní institut, 2006

Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š. Parlament České republiky 1993-2001, Praha: Linde, 2002

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.

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, Praha: C. H. Beck, 1999

Vedral, J. Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006

Večeřa, M. Spravedlnost v právu, Brno: Masarykova univerzita, 1997

Veselý, Z. Dějiny českého státu v dokumentech, Praha: Epoque, 2003

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

Weyr, F.: Národní shromáždění. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932

Záhora, J. Imunita poslancův 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 - 1999

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585pdf> - 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=f>

http://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&LANG=f

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

<http://www.assemblee-nationale.fr/>

<http://www.senat.fr/>

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

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

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

KLÍČOVÁ SLOVA

parlament

poslanec

senátor

parlamentní imunita

střet zájmů

neslučitelnost funkcí

plat