K OTÁZCE ODPOVĚDNOSTI ČLENA PARLAMENTU ZA ZPŮSOB VÝKONU JEHO MANDÁTU

JAN KUDRNA*

Abstract: **On the Responsibility of Members of Parliament for the Way of Exercise of Their Mandates**

This article deals with some still open issues of the immunity of members of parliament. Namely the question, if the member of parliament may be accountable for the resignation on the mandate or for a bill which the member of parliament proposed or for a personal nomination. The article also focuses on an issue, if the member of parliament may be accountable for a political purport of the speech in parliament. The issue of possible accountability for inactivity of a member of parliament in mentioned fields is also considered. Author critizes the decision of the Supreme Court of the Czech Republic, which is based on the interpretation that all above mentioned activities of members of parliament should be recognized as "expression" and covered by the art. 27 (2) of the Constitution of the Czech Republic. Author bases his argumentation on the art. 26 of the Constitution, which protects the free mandate and excludes the imperative mandate, including accountability for (in)activities of members of parliament. In cases of corruption, according to the author, members of parliament could be accountable, because buying a vote negates a free will and a free mandate. Thus members of parliament may be accountable for circumstances, which influenced the way, how they exercised their mandates, but they cannot be accountable just for exercising their mandates.

Keywords: Czech Republic; constitution; parliament; immunity; responsibility; resignation; mandate; speech; voting; proposals; expression

Klíčová slova: Česká republika; ústava; parlament; imunita; odpovědnost; mandát; rezignace; projev; hlasování; návrhy; vyjádření

DOI: 10.14712/23366478.2019.13

Ačkoliv Ústava České republiky (dále jen „Ústava") v záležitosti imunity členů parlamentu – nebo dokonce i bývalých členů parlamentu – stanoví mnohé, přesto existují poměrně zásadní otázky, které Ústavou nejsou výslovně řešeny. Jsou to záležitosti spojené se způsobem výkonu mandátu člena parlamentu. Zejména se může jednat o následující tři otázky:

* Tento článek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q04. Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

© 2019 The Author. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

1. Může být vyvozena právní odpovědnost za to, že se poslanec či senátor vzdá svého mandátu?
2. Může být vyvozena právní odpovědnost za to, zda a jak poslanec či senátor vykonávají svůj mandát? Například zda a s jakým projevem v parlamentu vystupují anebo naopak nevystupují? Míněny jsou v tomto případě projevy po všech stránkách korektní, nezavdávající žádný důvod k vyvození disciplinární odpovědnosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy. Jedná se tedy o otázku vyvození odpovědnosti za to, zda člen parlamentu určitou věc či osobu podporoval anebo naopak nepodporoval.
3. Může být vyvozena právní odpovědnost za to, jaké návrhy poslanec či senátor předložil parlamentu k projednání? A to ať už se jedná o návrhy věcné či personální.

Tyto tři otázky, ačkoliv se mohou zdát odlišné, jsou ve skutečnosti různou formou téhož. A to základní otázky, zda může být vyvozena právní odpovědnost za to, jakou politiku a jakými kroky v rámci Ústavy člen parlamentu prosazuje. Anebo zda tato oblast spadá do rámce imunitní ochrany a na jakém právním základu.

Upozorněme hned na počátku, že v případě členů parlamentu Ústava nezná obdobu ustanovení čl. 54 odst. 3, který velmi široce chrání politické jednání prezidenta republiky. Toto ustanovení výslovně konstatuje, že prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný. I když zvolená formulace vyvolává řadu výkladových otázek,[1] na tomto místě je patrně možno konstatovat, že v případě výše vypočtených třech otázek by v případě prezidenta republiky díky čl. 54 odst. 3 Ústavy měla být na každou z nich odpověď záporná. V případě členů a bývalých členů parlamentu tedy odpověď na položené tři otázky nemusí být zcela zjevná. Proto může být na místě pokusit se o ucelený výklad.

Ani jedna z položených otázek není čistě teoretická. Pokud se jedná o otázku prvou a druhou, můžeme poukázat na případ bývalých poslanců Petra Tluchoře, Marka Šnajdra a Ivana Fuchsy. Pokud se jedná o třetí otázku, zatím v České republice řešena nebyla, nicméně se stále častěji hovoří o vhodnosti určitých politických projevů či předkládaných návrhů.[2]

Odborná literatura se uvedeným otázkám věnuje pouze okrajově. L. Bahýľová odkazuje[3] na důvodovou zprávu k návrhu Ústavy,[4] v níž se uvádí, že: „Projevem se rozumí nejen výroky, ale i gesta, písemná podání, návrhy a jiné projevy vůle.“ Na uvedené případy tedy podle jejího názoru dopadá imunitní ochrana podle čl. 27 odst. 2 Ústavy. V. Pavlíček ve svém komentáři k témuž ustanovení Ústavy dochází k obdobnému závěru, přičemž mezi projevy zahrnuje také legislativní a jiné návrhy činěné při práci

---

1 Bližší výklad viz např. zde: FILIP, J. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 21–39. Nebo zde: KUDRNA, J. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, 2013, č. 7–8, s. 386–405.

2 Na Slovensku je v tomto směru politická situace s ohledem na složení tamního parlamentu dále. Předseda Národní rady Slovenské republiky hovořil o vhodnosti postihovat poslanecké projevy šířící antisemitismus a xenofobii. Viz zpravodajství dostupné online: https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/481654-sef-slovenskeho-parlamentu-chce-kvuli-extremistum-v-lavicich-omezit-imunitu-poslancu.html [cit. 22. 9. 2018].

3 BAHÝĽOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 394.

4 Tisk České národní rady č. 152 v VII. volebním období. Dostupný online: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm [cit. 22. 9. 2018].

v parlamentu, podpisy na parlamentních dokumentech, písemné interpelace a další.[5] Současně však V. Pavlíček tamtéž konstatuje, že činnost poslanců a senátorů směřující k legislativní a kontrolní činnosti parlamentu má blíže k hlasování a měla by být spíše zahrnuta pod ochranu předchozího odstavce, tedy ustanovení čl. 27 odst. 1 Ústavy.

Úvaha V. Pavlíčka naznačuje podstatu problému. Má být například předkládání či nepředkládání návrhů zákonů, pozměňovacích návrhů, návrhů usnesení nebo personálních nominací vůbec imunitně chráněno? A pokud ano, o jaký druh ochrany by se mělo jednat? Měla by to být imunita hmotněprávní, tedy indemnita, jako je tomu v případě hlasování, nebo imunita založená čl. 27 odst. 2 Ústavy? Připomeňme dále, že toto ustanovení zakládá pouze trestněprávní a přestupkovou indemnitu. Přitom platí, že členy parlamentu lze podle čl. 27 odst. 2 Ústavy, postupem a v mezích stanovených jednacími řády komor parlamentu, disciplinárně postihnout. Otevřená je navíc také otázka možné občanskoprávní (ne)odpovědnosti poslanců a senátorů za výroky učiněné v režimu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

Z formulace ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy se na první pohled zdá, že s vyloučením občanskoprávní odpovědnosti vůbec nepočítá. Také odborná literatura k tomuto tématu takto přistupuje. Buď otázku možného vyloučení občanskoprávní odpovědnosti za parlamentní výroky neřeší, nebo se jí dotýká a dochází k závěru, že poslanci a senátoři nesou za své výroky při jednání parlamentu a jejich orgánů plnou občanskoprávní odpovědnost. Do prvé skupiny patří například L. Bahýľová[6] a J. Syllová,[7] do druhé skupiny potom V. Pavlíček,[8] V. Šimíček,[9] P. Mlsna,[10] případně další autoři.[11] Obě skupiny vycházejí buď výslovně, nebo patrně implicitně z jazykového výkladu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

A právě tím, že režim čl. 27 odst. 2 Ústavy připouští disciplinární postih, a podle převažujícího názoru odborníků také vyvození odpovědnosti občanskoprávní, se dostáváme k samému jádru celé věci. Má a může být člen parlamentu potenciálně postižitelný svou komorou za obsah návrhu zákona, který předložil? K této možnosti směřuje zahrnutí uvedených úkonů realizujících mandát člena parlamentu pod ochranu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

Soudní praxe se nastíněné otázce již věnovala, a to ve velkém případu trestního stíhání bývalých poslanců Petra Tluchoře, Marka Šnajdra a Ivana Fuchsy vedeného právě z důvodu okolností, za kterých se vzdali svých mandátů. Své stanovisko k této věci vyjádřil Nejvyšší soud, a to celkem dvakrát. Poprvé se tak stalo dne 16. července 2013 usneseními spis. zn. 3 Tcu 76/2013 a 3 Tcu 77/2013, podruhé usnesením spis. zn. 3 Tcu 85/2013 ze dne 30. října 2013.

---

[5] PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl.* Praha: Linde, 1998, s. 151.

[6] BAHÝĽOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 394–396.

[7] SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 310–314.

[8] PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl.* Praha: Linde, 1998, s. 151.

[9] ŠIMÍČEK, V. Imunita jako ústavněprávní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 1, s. 45.

[10] RYCHETSKÝ, P. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 297.

[11] HENDRYCH, D. – SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky.* Praha: C. H. Beck, 1997, s. 40.

Všichni jmenovaní bývalí poslanci byli trestně stíháni pro trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku[12] a přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 a odst. 3 písm. b) trestního zákoníku. Obou činů se měli dopustit ve spolupachatelství ve smyslu § 23 trestního zákoníku. Trestní stíhání všech tří bývalých poslanců bylo zahájeno usnesením Vrchního státního zastupitelství v Olomouci, pobočka v Ostravě, ze dne 13. června 2013, vedeného pod spis. zn. 4 VZV 5/2013.

Uvedených trestných činů se měli podle žalobce všichni tři poslanci dopustit tím, že si výměnou za rezignaci na své poslanecké mandáty měli dát slíbit zvolení či jmenování do orgánů obchodních společností, v nichž je Česká republika většinovým akcionářem, případně do odpovídajících orgánů státních podniků.

Výše popsaných trestných činů se měli uvedení poslanci dopustit v souvislosti se snahou vlády přijmout úsporná opatření ke snížení schodků veřejných rozpočtů,[13] s nimiž vláda spojila otázku důvěry ve smyslu čl. 44 odst. 3 Ústavy a s jehož obsahem všichni tři poslanci vyslovili svůj nesouhlas. Podle tvrzení žalobce touto cestou uvedení poslanci měli využít pro vládu kritickou situaci k získání neoprávněného prospěchu v podobě zmíněných funkcí v orgánech společností s většinovou majetkovou účastí státu, případně ve státních podnicích výměnou za to, že se vzdali svých mandátů a tím umožnili schválit předložený návrh zákona.

Žalobce tedy ve vyjednávání, které podle něj mělo proběhnout mezi zmíněnými třemi poslanci na straně jedné, a předsedou vlády, respektive jeho zástupci, na straně druhé, spatřoval naplnění skutkové podstaty několika trestných činů. V případě trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby mělo dojít k naplnění skutkové podstaty tím, že poslanci nepostupovali ve věci předmětného návrhu zákona dle svého nejlepšího vědomí a svědomí, jak požaduje slib člena parlamentu uvedený v čl. 23 odst. 3 Ústavy, ale nakonec se přímo vzdali svých mandátů. Tím mělo dojít k výkonu poslanecké pravomoci „způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu". Pokud jde o trestný čin přijetí úplatku, k naplnění jeho skutkové podstaty mělo dojít tím, že si poslanci jako veřejné osoby dali slíbit úplatek, který měl spočívat v příslibu funkcí v řídících orgánech společností či podniků kontrolovaných státem, a to výměnou za to, že nebudou hlasovat proti předmětnému návrhu zákona.

Na tomto místě je vhodno upozornit na to, že předmětem trestního stíhání měla být otázka politického vědomí a svědomí poslanců. Tedy jejich náhled na to, co je nejlepší ve veřejném zájmu. K němu žalobce trestní stíhání přímo vázal. Z hlediska teoretického stojí za zamyšlení, zda takové vědomí a svědomí je záležitostí statickou, definovanou například v okamžiku volby na základě předvolebního programu anebo jednou učiněným veřejným prohlášením na určité téma, případně zda se může proměňovat a směřovat s ohledem na měnící se okolnosti k určitému politickému kompromisu. Může tedy poslanec či senátor změnit politický názor, aniž by se vystavoval hrozbě právního postihu?

V době stíhání se již bývalí poslanci P. Tluchoř a M. Šnajdr obrátili na Nejvyšší soud s návrhem na posouzení podle ustanovení § 10 odst. 2 trestního řádu,[14] zda jsou vyňati

---

[12] Zákon č. 40/2009 Sb. v platném znění.

[13] Viz tisk Poslanecké sněmovny č. 801 v VI. volebním období. Dostupný online: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=801 [cit. 23. 9. 2018].

[14] Zákon č. 141/1961 Sb. v platném znění.

z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, nebo nikoliv. Argumentace obou byla velmi podobná, postavená jednak na indemnitní ochraně hlasování na základě čl. 27 odst. 1 Ústavy, jednak na z hlediska trestního práva indemnitní ochraně projevů na základě čl. 27 odst. 2 Ústavy. Jestliže žalobce do skutku, jímž se všichni poslanci měli dopustit výše uvedených trestných činů, zahrnul jejich údajné vyjednávání s předsedou vlády v době, kdy disponovali svými poslaneckými mandáty, tedy do 7. listopadu 2012, kdy na ně rezignovali, potom stíhání mělo vylučovat ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy. A to proto, že jednání takového druhu je nutno podle bývalých poslanců vnímat jako „projev" ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3. října 2012, spis. zn. 11 Tcu 135/2012. Oba obvinění poslanci se tedy odvolali na závěry z rozhodnutí v případu bývalého poslance V. Bárty.

Navíc ve svém vyjádření oba poslanci argumentovali tím, že poslanec při výkonu svého mandátu neobstarává žádnou věc obecného zájmu a neplní žádné úkoly. Proto podle nich nepřísluší složkám výkonné moci kontrolovat činnost poslance. To má náležet pouze voliči. V této souvislosti také P. Tluchoř ve svém vyjádření upozornil na svobodný charakter mandátu s tím, že pohnutky, které vedou k jeho uplatňování či rezignaci na něj, podléhají hmotněprávní imunitě.

Také vyjádření obou poslanců směřovalo k otázce politického vědomí a svědomí členů parlamentu a jejich svobodného uplatnění. To zaručuje čl. 26 Ústavy. V jejich vnímání tedy člen parlamentu může se svým mandátem nakládat a uplatňovat ho dle svého uvážení, jak bude nejvhodnější pro voliče, ale i pro jeho osobní politický náhled na věc, respektive jeho osobní politickou integritu. V pojetí obviněných poslanců se tedy náhled člena parlamentu na jeden a tentýž problém může měnit tak, jak se mění okolnosti, a konečný postoj může být výsledkem kompromisu. Přitom takový kompromis může být odlišný od počátečních požadavků a od postojů vyjadřovaných v průběhu jednání.

Nejvyšší soud se ve svých závěrech přiklonil k argumentům obviněných poslanců. V prvé řadě vyloučil, že by v jejich případě mohla být použita procesní imunita ve smyslu čl. 27 odst. 4 Ústavy. A to proto, že trestní stíhání bývalých poslanců nebylo zahájeno v době trvání jejich mandátů, a protože nebylo žádáno o jejich vydání, nemohlo dojít ani k jeho odmítnutí, které do 31. května 2013 vylučovalo trestní stíhání navždy. Nejvyšší soud se naopak přiklonil k extenzivnímu výkladu imunity chránící projevy členů parlamentu zastávanému například V. Pavlíčkem, podle něhož je pod pojem „projev" nutno zařadit „jakýkoliv úřední úkon, jímž se poslanec či senátor projevuje při plnění svého mandátu v příslušné komoře Parlamentu".[15] Nejvyšší soud dále sám doplnil, že rozšiřující výklad je možno opřít také o to, že není důvod chránit imunitou verbální projevy a nechránit písemné projevy, ačkoliv mají v podstatě shodný význam. Takový projev by dle Nejvyššího soudu měl být vždy činěn v souvislosti s výkonem mandátu poslance či senátora, což podle soudu vyplývá ze smyslu právní úpravy.

Nejvyšší soud své závěry opřel také o čl. 26 Ústavy zaručující volný mandát poslance a senátora, přičemž Ústava nestanoví žádnou odpovědnost za výkon mandátu člena parlamentu. Přitom Nejvyšší soud označil parlament za orgán, v němž se „*střetávají názory skupin reprezentujících různé části voličstva, jde o místo, kde dochází k řešení*

[15] PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl.* Praha: Linde, 1998, s. 151.

konfliktu zájmů uzavíráním dohod mezi zájmovými skupinami. Zájmové střety jsou tak řešeny nikoli cestou striktního dodržování stranické linie, ale hledáním ad hoc kompromisů. Jelikož jsou zákonodárci jak reprezentanty lidu, tak i členy politických stran, musí při konečném rozhodování řešit, jaké zájmy budou reprezentovat. Konečné rozhodnutí je tak odrazem buď jejich svědomí, nebo zájmů, které by měli v parlamentu v souladu se stranickou politikou hájit.“[16]

Podstata rozhodnutí Nejvyššího soudu je potom obsažena v jeho výkladu pojmu „projev“ chráněného čl. 27 odst. 2 Ústavy. K této věci Nejvyšší soud uvedl: „*Za projev učiněný v poslanecké sněmovně je s ohledem na shora uvedené nutno pokládat jednání poslance v souvislosti s politickou činností a tedy jednání vedoucí k politickým dohodám, kompromisům či politickým rozhodnutím, ať už v rámci jedné* či *více politických stran* či *jejich koalic*.“[17] S ohledem na to Nejvyšší soud doplnil, že projev učiněný poslancem v Poslanecké sněmovně není možné zakomponovat jako jeden ze znaků skutkové podstaty trestného činu.

S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší soud rozhodl tak, že všichni tři obvinění poslanci jsou pro skutky, které jim byly žalobcem kladeny za vinu, vyňati z pravomoci orgánů činných v trestním řízení.

Než vyhodnotíme závěry učiněné Nejvyšším soudem, je užitečné již zde doplnit, že se Nejvyšší soud k této otázce na základě nového návrhu žalobce vrátil ještě jednou, a to v usnesení spis. zn. 3 Tcu 85/2013 ze dne 30. října 2013, které se týkalo navíc také přípustnosti trestního stíhání bývalého předsedy vlády Petra Nečase. V tomto rozhodnutí Nejvyšší soud ve vztahu k otázce stíhatelnosti třech bývalých poslanců v podstatě zopakoval výše uvedené argumenty. V případě P. Nečase trestní stíhání připustil s odkazem na to, že „*žádné skutečnosti neukazují na to,* že *by si bývalý předseda vlády mezi podzimem 2012 až lednem 2013 počínal v rámci jednání Poslanecké sněmovny nebo jejích orgánů způsobem předpokládaným v ustanoveních čl. 27 odst. 1 a odst. 2 Ústavy*“.[18] V jednání předsedy vlády, který měl být sám nebo prostřednictvím svých zástupců druhou stranou jednání s výše uvedenými třemi poslanci, tedy Nejvyšší soud nespatřoval jednání poslance. To je jediný prvek, který odlišuje roli předsedy vlády od role poslanců v jednáních, za která měli být všichni zúčastnění stíháni.

Nejvyšší soud se tedy velmi zřetelně přiklonil ke stanovisku, že politická činnost spočívá v hledání kompromisů při řešení společenských otázek, jejichž vhodnost nebo nevhodnost je oprávněn posoudit pouze sám člen parlamentu. Odpovědnost za učiněná rozhodnutí může být pouze politická a vyvozují ji pouze voliči. Toto stanovisko vyvolalo celou řadu negativních reakcí jak z řad politiků, tak i právníků, novinářů a dalších osobností působících ve veřejném prostoru. Důvodem těchto negativních reakcí byly okolnosti, které v konkrétním případě měly nalézání onoho politického kompromisu doprovázet. Tyto reakce vedly také k poměrně neobvyklému kroku, kdy Vladimír Jurka, jeden z členů senátu Nejvyššího soudu (a bývalý soudce Ústavního soudu), který se na daném rozhodnutí podílel, veřejně vystoupil a smysl příslušného usnesení veřejně

---

16 Citováno dle usnesení spis. zn. 3 Tcu 77/2013.
17 Citováno dle usnesení spis. zn. 3 Tcu 77/2013.
18 Citováno dle usnesení spis. zn. 3 Tcu 85/2013.

vysvětloval a obhajoval.[19] Stejně tak učinil také Stanislav Rizman, předseda trestního kolegia Nejvyššího soudu, který se podílel na přípravě druhého z usnesení.[20]

Nejvyšší soud tedy podřadil vyjednávání poslanců P. Tluchoře, M. Šnajdra a I. Fuchsy o postoji, který zaujmou k předmětnému vládnímu návrhu, pod ochranu poskytovanou projevům podle čl. 27 odst. 2 Ústavy, a to mj. s odkazem na své dřívější rozhodnutí v případu bývalého poslance V. Bárty.

Taková úvaha je v zásadě srozumitelná, ale jedná se o poněkud formalistickou aplikaci Ústavy. Podřazení samotného politického vyjednávání, případně aktu vzdání se mandátu pod režim čl. 27 odst. 2 Ústavy znamená, že způsob, jakým člen parlamentu „dělá politiku", by hypoteticky mohl být předmětem disciplinární odpovědnosti. V případě rezignace na mandát nic takového nehrozí, protože komory parlamentu mohou disciplinární odpovědnost vyvozovat pouze vůči svým aktuálním členům, nikoliv vůči členům bývalým. Také v případě politického vyjednávání hovoříme o pouze hypotetické možnosti disciplinárního postihu, protože v tuto chvíli jednací řády komor takovou možnost nedávají. *De lege ferenda* však nemusí být vyloučena odlišná situace.

Otázka však stojí tak, zda má existovat i jen hypotetická možnost jakéhokoliv právního postihu poslance či senátora za to, jakou cestu uplatňování svého mandátu při výkonu politiky zvolí.

Jsem přesvědčen o tom, že člen parlamentu nemá být vůbec postižitelný za to, jaké politické postoje zastává, jaká vyjednávání vede a s jakými výsledky. Toto má být záležitostí odpovědnosti voličům, která je vyvozována prostřednictvím voleb. Přirozeně svůj postoj může zaujmout také politická strana, která člena parlamentu do voleb postavila a svou podporu pro další volby mu odejmout.

Stejné platí také pro rezignaci na poslanecký či senátorský mandát, ale také jeho uplatňování způsoby, které předpokládá ústavní pořádek nebo vůbec právní řád. To se týká například podávání návrhů zákonů, nominování osob do veřejných funkcí, žádostí o informace adresované orgánům veřejné moci, a samozřejmě také neuplatňování těchto práv člena parlamentu.

Je nutno si uvědomit, že zařazení všech těchto oprávnění a způsobu jejich uplatňování do režimu ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy – protože čl. 27 odst. 1 Ústavy vzhledem k jeho jasné formulaci nepřichází v úvahu – znamená z ústavního hlediska potenciální možnost vyvození disciplinární odpovědnosti za způsob jejich uplatnění. I když jednací řády takovou možnost nyní neznají, neznamená to, že tomu tak musí být navždy. Mám za to, že je v naprostém rozporu se smyslem parlamentní demokracie a volného mandátu, aby mohl být člen parlamentu podroben disciplinárnímu řízení za to, jaký návrh zákona předložil nebo jakou osobu nominoval do určité funkce. Respektive za to, že určitý návrh zákona nepředložil nebo nepodpořil, a osobu nenominoval nebo pro ni nehlasoval. Nemluvě o možnosti vyvozovat občanskoprávní odpovědnost, což odborná literatura běžně připouští, jak již bylo popsáno podrobně i s odkazy výše.

---

[19] Viz zpravodajství dostupné online: https://domaci.ihned.cz/c1-60310780-ze-je-nase-rozhodnuti-o-imunite-nesrozumitelne-to-me-dojima-rika-soudce-ns-soudu-jurka a https://domaci.ihned.cz/c1-60310010-soudce-vladimir-jurka-z-nejvyssiho-soudu [cit. 28. 9. 2018].

[20] Viz zpravodajství dostupné online: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/trestni-stihani-byvalych-poslancu-ods-by-podle-nejvyssiho-soudu-mohlo-pokracovat_201307192053_imanour [cit. 28. 9. 2018].

Toto je možný, a podle mého soudu nepřijatelný důsledek podřazení všech těchto oprávnění člena parlamentu pod pojem „projev“ a následně zahrnutí výkonu těchto práv pod ochranu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

Ústavu je nutno vykládat s ohledem na smysl a podstatu nejenom imunity, ale i samotného mandátu člena parlamentu a základní principy, na kterých je postaven. Do tohoto výkladu je nutno zahrnout také podstatu a smysl jednotlivých oprávnění člena parlamentu, a to také s ohledem na způsob jejich právního zakotvení.

Východiskem pro pojetí a výklad podstaty mandátu člena parlamentu a (ne)odpovědnosti za jeho výkon je čl. 2 odst. 1 Ústavy stanovící, že zdrojem mj. zákonodárné moci v České republice je lid. Toto ustanovení je posléze realizováno příslušnými pravidly obsaženými zejména v čl. 15–19 Ústavy, z nichž vyplývá, že obě komory parlamentu jsou voleny, a to lidem, přičemž kandidáti vycházejí opět z řad lidu. Lid si tedy vládne sám prostřednictvím svých volených zástupců. Obecné pravidlo stanoví, že ten, kdo někoho pověřuje výkonem funkce, může také vyvodit odpovědnost za způsob jejího vykonávání. Tuto odpovědnost lze vyvozovat pouze v mezích ústavních, případně právních pravidel. *De lege lata* existuje jediný způsob vyvození odpovědnosti za způsob nakládání se svěřeným mandátem, a to cestou voleb. Ústava ani právní řád neznají ani možnost odvolání člena parlamentu z funkce, ani jiný způsob jeho eliminace za to, jaká politická rozhodnutí učinil.

Připomeňme, že to je rozdílný právní stav od československé ústavní historie. V letech 1920–1938 bylo možné člena parlamentu zbavit mandátu prostřednictvím Volebního soudu, a to na základě vyloučení dotyčného z politické strany, za niž do voleb nastoupil. V letech 1954–1990 bylo možné odvolání poslanců prostřednictvím schůzí voličů. V prvém období ke zbavování mandátů docházelo proto, že člen parlamentu z důvodů nízkých a nečestných opustil svou politickou stranu, což v praxi znamenalo, že se rozešel s její politikou. V druhém období k odvolání mohlo dojít pro zklamání důvěry voličů.

Ostatně také v současnosti zaznívají, a to opakovaně, hlasy žádající znovuzavedení imperativního mandátu. Komunistická strana Čech a Moravy opakovaně předkládá návrhy změny Ústavy, které by umožnily odvolání členů parlamentu v případě, že by opustili svou politickou stranu.[21] V těchto návrzích se komunistická strana setrvale hlásí k výše popsané praxi meziválečného Československa. S podobným požadavkem, zatím nekonkretizovaným, vystupuje také předseda Strany přímé demokracie T. Okamura.[22]

Jak ústavní minulost, tak i návrhy na možnou úpravu do budoucna můžeme brát jako potvrzení značné odlišnosti současné ústavní a právní úpravy vylučující vyvozování odpovědnosti za způsob výkonu mandátu člena parlamentu.

---

[21] Jedná se o tisk Poslanecké sněmovny č. 146 z V. volebního období, dále o tisk Poslanecké sněmovny č. 795 z V. volebního období, potom o tisk Poslanecké sněmovny č. 640 z VI. volebního období, a konečně o tisk Poslanecké sněmovny č. 65 z VIII. volebního období. Všechny dostupné online zde, citovány 6. 8. 2018: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=146&CT1=0, http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=795&CT1=0,http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=640&CT1=0, http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=65&CT1=0.

[22] Viz např. internetové zpravodajství ze dne 18. srpna 2013, dostupné online: https://zpravy.idnes.cz/odvolatelnost-politiku-podle-okamury-i-ve-svete-f6m-/domaci.aspx?c=A130716_123239_domaci_jw [cit. 6. 8. 2018].

Volný mandát je však také výslovně ústavně vyjádřen, a to v čl. 26 Ústavy. Připojit k němu můžeme čl. 23 odst. 3, kde je volné pojetí mandátu člena parlamentu reflektováno ve slibu poslance a senátora.

Přímo Ústava tedy stanoví, že člen parlamentu nemůže být při výkonu svého mandátu ničím limitován. Účel a smysl volného mandátu je zřejmý, a pokud by byl tento výklad čl. 26 Ústavy vnímán jako extenzivní, je nutno připomenout, že to není první případ takového výkladu v oboru imunity a neodpovědnosti členů parlamentu. Takové příklady ve věci imunity členů parlamentu existují a rozšiřující výklad je akceptován a používán jak odbornou literaturou, tak i soudními rozhodnutími.

Zmiňme například otázku výkladu pojmu „postih" užitého v čl. 27 odst. 1 Ústavy. Vylučuje uplatnění odpovědnosti pouze v oblasti veřejného práva, anebo také vylučuje možnou odpovědnost soukromoprávního charakteru? V této věci se odborná literatura neshodne. J. Syllová zastává stanovisko, že čl. 27 odst. 1 Ústavy vylučuje pouze odpovědnost veřejnoprávního charakteru, tedy odpovědnost za trestné činy, případně přestupky, kterých by se poslanec či senátor hlasováním mohl dopustit. Jako důvod pro tento užší výklad J. Syllová uvádí, že pojem „postih" je spojen pouze s veřejnoprávními delikty a rozhodnutí soudu v soukromoprávní věci nelze za postih považovat.[23] Stejné stanovisko zastává L. Bahýľová, která hovoří pouze o vyloučení odpovědnosti za přestupky, správní delikty a trestné činy.[24] Naproti tomu V. Pavlíček zastává názor, že pojem „postihnout" je širší a pro zamýšlený účel výstižnější než v dřívějších normách zakotvený pojem „stíhat". Dále V. Pavlíček uvádí, že zákaz „postihnout" znamená nejen zákaz trestního stíhání, ale jakoukoliv sankci ze strany státních orgánů, tedy i občanskoprávní či správní za účast na rozhodování parlamentu a ve všech jeho orgánech.[25] V. Šimíček vykládá toto ustanovení totožně. Podle jeho názoru ústavodárce vyloučil jakoukoliv odpovědnost poslance a senátora za jejich hlasování v komorách parlamentu a jejich orgánech.[26] Široký výklad pojmu „postih" prostřednictvím sledování smyslu a účelu ochrany svobody hlasování člena parlamentu podporuje také E. Částková.[27] Stejné stanovisko zastávají také další autoři.[28] K. Klíma je ve svém komentáři k čl. 27 odst. 1 velmi lakonický, když konstatuje, že zákaz postihu za jakékoliv hlasování v komoře je ústavní zárukou plnění volného mandátu člena parlamentu a jeho svobodné úvahy.[29] Zmínka o záruce volného mandátu by naznačovala možnost širšího výkladu pojmu „postih". Obdobný postoj patrně zastává také P. Mlsna, když uvádí, že

---

23 Citováno dle SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 309. Stejně tak v prvním vydání tohoto komentáře, viz: SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2007, s. 293.

24 BAHÝĽOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 394.

25 Citováno dle PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl.* Praha: Linde, 1998, s. 150.

26 Viz ŠIMÍČEK, V. Imunita jako ústavněprávní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 1, s. 45.

27 ČÁSTKOVÁ, E. Indemnita jako součást parlamentní imunity. *Právník*, 2011, č. 12, s. 1194.

28 Viz HENDRYCH, D. – SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky.* Praha: C. H. Beck, 1997, s. 40.

29 Uvedeno dle KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 177.

proti členovi parlamentu je zakázáno zahájit jakékoliv řízení v souvislosti s jeho hlasováním.[30]

Názory na výklad pojmu „postih" se tedy sice liší a otázka je zřejmě interpretačně stále otevřená, nicméně většina autorů se kloní spíše k výkladu, že pojem „postih" je třeba ve vztahu k ochraně svobody hlasování vykládat extenzivně a zahrnout do něj vyloučení všech forem právní odpovědnosti.

Podobným příkladem extenzivního výkladu může být případ interpretace pojmu „orgán komory". Nejvyšší soud ve svém usnesení spis. zn. 11 Tcu 135/2012 ze dne 3. října 2012 došel k závěru, že poslanecké a senátorské kluby lze považovat s ohledem na účel imunity poskytované členům parlamentu za orgány komor v materiálním slova smyslu. Tento extenzivní výklad uvítali i někteří autoři odborné literatury, jako například J. Syllová. Ta poukázala na to, že účelem indemnity je ochrana svobody člena parlamentu při jeho politické činnosti.[31]

Ostatně také nález Ústavního soudu spis. zn. I. ÚS 3018/2014 bude patrně nutno vykládat extenzivně, protože jak správně upozorňuje J. Syllová, Ústavní soud dostatečně neocenil to, že parlamentní komory jsou veřejným fórem, kde pronesené projevy obvykle směřují k veřejnosti a nikoliv vůči kolegům.[32]

Také ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy je patrně nutno vykládat extenzivně v tom smyslu, že vylučuje nejenom trestní, ale také přestupkovou odpovědnost člena parlamentu za projevy učiněné při jednání komory či jejích orgánů. Odborná literatura se v náhledu na tento problém liší, ale většina autorů se kloní spíše k výkladu extenzivnímu. V. Šimíček[33] a V. Pavlíček[34] volí výklad restriktivní, oba autoři hovoří o vyloučení „pouze trestní odpovědnosti", staví tedy svůj výklad spíše na metodě jazykové. Shodně také další autoři.[35] J. Syllová,[36] L. Bahýľová,[37] P. Mlsna[38] a E. Částková[39] volí naopak výklad extenzivní. Tito autoři užívají spíše výklad systematický a poukazují na druhou větu čl. 27 odst. 2 Ústavy, podle něhož členové parlamentu za výroky, které jsou vyloučeny z uplatnění trestní odpovědnosti, odpovídají pouze disciplinárně před svou komorou. J. Syllová, a stejně tak i L. Bahýľová, používá logickou argumentaci *a maiore ad minus*, tedy není-li člen parlamentu odpovědný za trestné činy, tím spíše by neměl být odpovědný ani za přestupky, jako veřejnoprávní delikty nižší míry společenské nebez-

---

30 Uvedeno dle RYCHETSKÝ, P. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 293.

31 Viz SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 311.

32 Viz SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 313.

33 ŠIMÍČEK, V. Imunita jako ústavněprávní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 1, s. 45.

34 PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl.* Praha: Linde, 1998, s. 151.

35 HENDRYCH, D. – SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky.* Praha: C. H. Beck, 1997, s. 40.

36 SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 311.

37 BAHÝĽOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 395.

38 RYCHETSKÝ, P. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 295.

39 ČÁSTKOVÁ, E. Indemnita jako součást parlamentní imunity. *Právník*, 2011, č. 12, s. 1195.

pečnosti.[40] E. Částková navíc používá metody výkladu teleologického, když odkazuje na účel této části parlamentní imunity, který spatřuje v zajištění svobodného vyjádření názoru. Imunitu je dle ní v této části nutno vykládat „co nejšířeji".[41]

Po této odbočce ukazující používání extenzivního výkladu ve věci imunity členů parlamentu však zdůrazněme, že tento výklad je pouze obecným principiálním východiskem k řešení otázky, co volný mandát člena parlamentu ve svých důsledcích znamená.

V prvé řadě to je skutečnost, že pokud způsob výkonu mandátu člena parlamentu nemůže jinak než cestou voleb postihnout lid, nemůže takovou pravomoc pro sebe dovodit žádný orgán veřejné moci. Ústava tento výklad dále podporuje řadou svých dalších ustanovení.

V prvé řadě se jedná o otázku vzdání se mandátu člena parlamentu. Tuto možnost výslovně připouští čl. 24 Ústavy a počítá s ní jako s cestou vedoucí k zániku mandátu také ustanovení čl. 25 písm. c) Ústavy. Tedy poslanec nebo senátor se mohou kdykoliv vzdát svého mandátu a nemohou být za tento svůj úkon nikdy právně postiženi, protože se jedná o úkon, který je Ústavou předpokládán a je s ní vždy v souladu. Jedná se o realizaci Ústavy. Zmíněná ustanovení korespondují s čl. 9 Listiny[42] zakazujícím nucené práce. Výkon mandátu člena parlamentu není zmíněn mezi výjimkami připouštěnými čl. 9 odst. 2 Listiny. Proto není možné členovi parlamentu legálně bránit ve vzdání se funkce. Opak, kromě toho, že by byl nesmyslný, by v konečném důsledku znamenal presumování nucené práce. Naopak vzdání se mandátu je jednou ze složek volného mandátu a jedním z možných způsobů vyjádření politického postoje k určité záležitosti.

Jinou záležitostí však může být posouzení okolností, za kterých došlo k vyjednání rezignace na mandát poslance či senátora. Nejvyšší soud ve svém usnesení č. j. 3 Tcu 85/2013 ze dne 30. října 2013 vyslovil názor, podle něhož nelze okolnosti, za nichž došlo k rezignaci na mandát, oddělit od samotné rezignace. Z odůvodnění samotného usnesení, stejně jako usnesení č. j. 3 Tcu 76/2013 a č. j. 3 Tcu 77/2013 nelze dovodit, zda tento obecně znějící závěr vychází z konkrétních skutkových okolností a za jiných by Nejvyšší soud připustil posuzování všech souvislostí rezignace.

Absolutní a obecné vyloučení přezkumu okolností, za nichž k rezignaci na mandát člena parlamentu došlo, není podle mého názoru udržitelné. V případě poslanců P. Tluchoře, M. Šnajdra a I. Fuchsy může být udržitelná úvaha, že neučinili nic, co by nebylo ve světě profesionálních politiků běžné a obhajitelné. Soudím tak také proto, že od počátku jejich případu nikdy nezazněla zmínka o přímém důkazu, například odposlechu, potvrzujícím korupční charakter jejich jednání. V případě uvedených třech poslanců lze argumentovat, jak učinil již Nejvyšší soud, že nesouhlasili s jedním aspektem politiky své politické strany, ale s ostatními ano, a proto uvolnili cestu předmětnému návrhu zákona a politiku v zájmu svých voličů zamýšleli vykonávat v jiných funkcích.

---

[40] SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2007, s. 218. BAHÝĽOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 395.

[41] ČÁSTKOVÁ, E. Indemnita jako součást parlamentní imunity. *Právník*, 2011, č. 12, s. 1195.

[42] Listina základních práv a svobod.

Mohou však nastat situace kvalitativně zcela jiné. Tak by tomu bylo například tehdy, kdyby si poslanec či senátor nechal přímo a prokazatelně zaplatit za to, že se svého mandátu vzdá, případně ho bude uplatňovat určitým způsobem. Za takových okolností by dle mého názoru přicházela v úvahu imunitní ochrana pouze podle ustanovení čl. 27 odst. 4 Ústavy, která však končí spolu s koncem mandátu. A to proto, že doslova prodej mandátu za účelem osobního obohacení poslance či senátora nemůže být chápán – snad s výjimkou hypotetických extrémních případů – jako výkon funkce „v zájmu všeho lidu", „podle nejlepšího vědomí a svědomí", jak to žádá slib člena parlamentu.

Shrneme-li, rezignace na parlamentní mandát je ze své podstaty vždy legální a jako taková nemůže být nikdy postižitelná. A to proto, že se jedná o právní úkon předpokládaný přímo Ústavou, a to bez jakýchkoliv konkretizujících podmínek. Mám však současně za to, že obchodování s parlamentním mandátem principiálně postižitelné je. A to tehdy, pokud by se prokázalo, že smyslem jednání nebyl politický, ale čistě osobní a materiální zájem poslance či senátora.

Tento závěr lze vztáhnout také na jiné způsoby výkonu mandátu člena parlamentu. Tím může být například předložení návrhu zákona. Takové oprávnění je poslanci dáno čl. 41 odst. 2 Ústavy. Ústava tak činí opět bez jakýchkoliv omezujících podmínek. Tedy předložení návrhu zákona je úkonem, který je vždy v souladu s právem. Stejně jako v případě rezignace na mandát, ani zde však dle mého názoru není vyloučen postih okolností, za nichž k uplatnění oprávnění člena parlamentu došlo. Imunitní ochrana zde může přicházet v úvahu pouze v režimu čl. 27 odst. 4 Ústavy.

Poslance, případně i senátora, kde je ale procedura složitější, nelze postihnout za obsah předloženého návrhu. V úvahu podle mého názoru nepřichází ani eventuální úvaha o aplikaci čl. 9 odst. 2 Ústavy, protože předložení návrhu zákona neznamená jeho schválení a teprve schválený zákon případně může vést o odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu. Naopak obsahová kontrola a omezování práva zákonodárné iniciativy z tohoto hlediska by mohly k odstranění podstatné náležitosti demokratického právního státu vést.

Podřadit ochranu práva podávat návrhy zákonů, nominovat osoby, vznášet interpelace nebo podávat žádosti o informace pod ochranu projevů podle čl. 27 odst. 2 Ústavy je vysoce problematické. A to proto, že tyto způsoby výkonu mandátu člena parlamentu by podléhaly disciplinární pravomoci příslušné komory parlamentu. Jinými slovy, poslanec či senátor by potenciálně[43] mohl být postižen za to, co navrhl k projednání nebo koho navrhl zvolit, či na co se dotázal. Eventuálně by mohl být postižen za to, že tak neučinil, respektive by mohlo být zkoumáno, proč tak neučinil. Takový důsledek je principiálně nepřijatelný, protože by podřídil jednotlivé členy parlamentu aktuální politické většině a tím popřel zájem voličů a mandát jimi udělený.

Závěrem tedy lze shrnout, že čl. 26 Ústavy je nutno vnímat jako ustanovení mající také imunitní charakter. Jedná se o částečnou obdobu čl. 54 odst. 3 Ústavy. Tak jako je čl. 54 odst. 3 Ústavy dále modifikován čl. 65 Ústavy, tak je čl. 26 Ústavy dále modifikován čl. 27 a čl. 28 Ústavy. Vrátíme-li se ke třem otázkám uvedeným na počátku, nemůže být vyvozen žádný druh právní odpovědnosti za to, zda se člen parlamentu

[43] Pokud by došlo k novelizaci jednacích řádů obou komor.

vzdá nebo nevzdá svého mandátu. Stejný závěr musíme učinit ohledně pronesení či nepronesení projevu, nebo předložení či nepředložení návrhu parlamentu či jeho orgánu k projednání. Zkoumány by však případně mohly být okolnosti, které člena parlamentu ke konkrétnímu konání či nekonání vedly. A to v režimu čl. 27 odst. 4 Ústavy. Dodejme, že rezignace na mandát je právním úkonem, nikoliv však projevem, stejně tak podání návrhu. Uplatňování čl. 27 odst. 2 Ústavy by v těchto případech bylo zcela nevhodné a použito může být pouze na případný projev uvozující samotný návrh nebo vyjadřující rezignaci na mandát.

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kudrnaj@prf.cuni.cz
ORCID 0000-0001-8009-4294