

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele **Otto Chaloupky**, zastoupeného Mgr. Janem Matesem, LL.M., advokátem se sídlem Kvestorská 5, Praha 4, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 3 Tcu 33/2014–26, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

1. V červnu roku 2013 došlo v Duchcově k fyzickému napadení manželského páru skupinou Romů. Otec jedné z žen obviněných z napadení manželského páru, v níže citovaném textu označen jako F. T., v reakci na tuto událost uveřejnil dopis adresovaný starostce Duchcova. Stěžovatel, toho času vykonávající mandát poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, na tento dopis reagoval tím, že dne 21. 6. 2013, v přesně nezjištěnou dobu, uveřejnil na svém profilu sociální sítě Facebook text znějící následovně:

„Vazeny c. vajdo F. T. Par poznamek k vasemu dopisu starostce D.:

Vase vyjadreni o vasi tlupou napadenych manzelich „Vzdyt se jim nic nestalo“ je za hranici prijatelnosti. Vase (c.) arogance prerostla uz davno do rozmeru, ktere vyzaduji reakci. Slusni lide dlouho snaseli vase kradeze, agresivitu a neopravnene pozadavky na dalsi a dalsi vyhody. Ale jak kazdy rozumny clovek vi, tohle nemohlo pokracovat do nekonecna. Lide se boji na ulici, maji strach o sve deti, neciti se bezpecne a take jsou uz unaveni z toho, ze svych penez, ktere vydelavaji praci, musi zivit tisice vasich rodin. Chodi tyto penize vydelavat v dobe, kdy spousta z vas travi cas v hernach a kasinech. Lide uz toho maji dost, pane T. Uz nemaji trpelivost. A vy je jen kazdou dalsi provokaci posunujete pres tu pomyslnou hranu. Tlacite a neco nutne musi prasknout. Brzy. Nespolehejte na to, ze jste statem chraveni a ze je vam vse dovoleno. Lide neciti ochranu od statu a je jen otazkou casu, kdy vemou svou ochranu do svych rukou. A potom, pane T., bude zle. Berte to ode mne jako dobrou radu. Mate ji zadarmo. Zadam vas, abyste prestal pouzivat pojmenovani „gadzo“ pro nas, vase zivitele. Dokud neprestanete toto pojmenovani pouzivat, povazuji za opravnene pouzivat osloveni „c.“ a „c.“.

„Velmi chytre od c. vudce. Arogance a sebevedomi jim tedy nechybi. Ale lidi jsou na hrane a jeste par takovychto c. provokaci a zacne mazec. A pak je neochrani ani ani tezkoodenci.“

„Vrchol drzosti a arogance c. vudce. Ale jen tak dal, holoubkove, jeste trochu tlacte a ono to nekde rupne. Lidi jsou uz na hrane, tak potlacte a zacne divocina. Uz slysim ten rev. Bude jedno, jak rychle umite utikat.“

2. Dne 4. 3. 2014 bylo Policií ČR – Obvodním Ředitelstvím Policie Praha 1 zahájeno podle § 160 odst. 1 zákona č. 161/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“), trestní stíhání stěžovatele pro přečin podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv svobod podle § 356 odst. 1, 3 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (dále jen „trestní zákoník“), kterého se měl dopustit zveřejněním výše citovaného textu. Dne 23. 4. 2014 pak byla u Obvodního soudu pro Prahu 1 podána obžaloba pro zmíněný přečin; stěžovatel následně dne 5. 5. 2014 podal k Nejvyššímu soudu návrh na rozhodnutí o vynětí z pravomoci orgánů činných v trestním řízení podle § 10 odst. 2 trestního řádu.

3. Stěžovatel v návrhu argumentoval tím, že z čl. 27 Ústavy České republiky (dále také „Ústava“) plyne, že dosah pravidel o částečné hmotněprávní exempci poslanců se neomezuje pouze na Poslaneckou sněmovnu ve smyslu jejího jednání, ale také na další projevy související s výkonem mandátu. Samotný projev poslance nezahrnuje pouze výroky při jednání a legislativní či jiné návrhy, ale také výkon ústavních práv spojených s funkcí poslance, kterým se projevuje při plnění svého mandátu. Takovým projevem je nutné chápat i vyjádření k aktuálnímu dění, jež je vedeno snahou přispět k uklidnění situace a ke zmírnění napětí ve společnosti. Vzhledem k tomu, že text byl zveřejněn na půdě Poslanecké sněmovny, jedná se o jednání poslance na půdě Poslanecké sněmovny, které je třeba považovat za výkon mandátu poslance, a jako takové toto jednání požívá ústavní ochrany ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

4. Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným usnesením rozhodl, že stěžovatel není ohledně zmíněného jednání vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení. V odůvodnění rozhodnutí předem uvedl, že stěžovatel v době zahájení trestního stíhání již nebyl poslancem, a nevztahovala se na něj proto procesní exempce podle čl. 27 odst. 4 Ústavy, která je podmíněna souhlasem komory, jejímž je stíhaný členem. Na jednání stěžovatele se nevztahuje ani odst. 1, týkající se hlasování, ani odst. 3, týkající se přestupků. Přezkoumal tak žádost optikou čl. 27 odst. 2 Ústavy, podle kterého „[z]a projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat.“

5. Nejvyšší soud uvedl, že projevem může být jak verbální vyjádření, tak vyjádření v jiné formě – např. pokřikem, gestem či prostřednictvím oblečení. Projevem se rozumí i písemná vyjádření, tedy legislativní návrhy, písemné interpelace a další, neboť mohou mít stejný význam jak ve formě verbální, tak ve formě písemné. Ochrany čl. 27 odst. 2 Ústavy proto požívají i projevy písemné.

6. Podle Nejvyššího soudu projevem ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy není pouze urážka vyslovená při rozpravě v Poslanecké sněmovně či v Senátu, ale jakýkoliv projev vůle v právním, resp. trestněprávním smyslu, který by byl způsobilý naplnit znaky skutkové podstaty trestného činu. Místní rozsah trestněprávní exempce se pak vztahuje na sněmovní orgány, tedy komise, výbory, poslanecké kluby a další, avšak nejen na jejich sídla, ale také na další místa, která slouží ad hoc k parlamentnímu účelu.

7. Nicméně k tomu, aby projev požíval ochrany čl. 27 odst. 2 Ústavy, nestačí, aby byl učiněn osobou poslance či senátora – musí být učiněn v souvislosti s výkonem jeho mandátu. To znamená v souvislosti s politickou činností, tedy s jednáním vedoucím k politickým dohodám, kompromisům či politickým rozhodnutím, ať už v rámci jedné či více politických stran či jejich koalic. Projevy a činy, které zjevně nejsou výkonem mandátu, byť učiněným na půdě Parlamentu, proto pod ochranu čl. 27 odst. 2 Ústavy nespadají. Obdobně

se imunita poslanců Evropského parlamentu vztahuje pouze na projevy učiněné při výkonu jejich povinností, mezi které nepatří např. vystoupení v televizní politické debatě, na sjezdu strany či v tisku.

8. S ohledem na uvedené pak Nejvyšší soud konstatoval, že uveřejnění textu na sociální síti Facebook nenaplnuje znaky projevu poslance na půdě Parlamentu. Veřejně přístupný uživatelský profil na sociální síti, stejně jako jiné obecně přístupné internetové stránky, má totiž charakter masového komunikačního prostředku, a je tak rovnocenný tisku, rozhlasu a televizi. Pokud poslanec prezentuje své myšlenky veřejně prostřednictvím masmédií, a tyto jsou cíleně zaměřeny vůči veřejnosti, tedy mimo sněmovní prostředí, jedná se o občanský projev podléhající veřejné kontrole. Nejedná se tak o projev poslance v rámci soutěže politických sil, diskusí při legislativním procesu nebo jakéhokoli jednání pléna či orgánů Poslanecké sněmovny, nemohlo jít ani o výkon poslaneckého mandátu v Poslanecké sněmovně. Právně relevantní proto není ani okolnost, že text byl umístěn na sociální internetovou síť z počítače v budově Parlamentu. Pokud by byl přijat opačný názor, byla by prakticky znemožněna aplikace trestněprávních norem vůči poslancům a senátorům.

II. Argumentace stran

9. Rozhodnutí Nejvyššího soudu napadl stěžovatel ústavní stížností, neboť je podle jeho názoru v rozporu s jeho právem na hmotněprávní exempci podle čl. 27 odst. 2 Ústavy a s právem na svobodu projevu, chráněným čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

10. Stěžovatel v ústavní stížnosti rekapituluje události v Duchcově a poukazuje na to, že výše zmíněný otec jedné z útočnic se dopisem pokoušel bagatelizovat situaci, která pramenila z napjaté sociální situace v oblasti. Na tuto bagatelizaci stěžovatel reagoval výše citovaným textem, veden snahou uklidnit situaci z pozice poslance a politika, neboť taková bagatelizace pouze eskaluje napětí a dále zhoršuje situaci. Jako poslanec se stěžovatel o dění ve vyloučených lokalitách dlouhodobě zajímal a připravoval návrh zákona, který měl k řešení problémů přispět. Z tohoto důvodu komunikoval s obyvateli vyloučených lokalit, představiteli místní správy a politiky a vyjadřoval se k aktuálním otázkám vztahujícím se k této problematice. Svůj mandát tak vykonával v souladu s ústavním slibem v zájmu všeho lidu dle svého nejlepšího vědomí a svědomí.

11. Čl. 27 Ústavy podle stěžovatele vyjímá poslance a senátory z režimu trestní odpovědnosti, trestního stíhání a z režimu přestupkového stíhání. Čl. 27 odst. 2 Ústavy pak vylučuje stíhání poslance či senátora za projevy učiněné na půdě Parlamentu. Poslanec či senátor v takovém případě podléhá pouze disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, a uplatnění jiných nástrojů veřejnoprávní odpovědnosti než disciplinární pravomoci komory nepřichází v úvahu ani u ostatních veřejnoprávních deliktů, tedy nejen trestných činů.

12. Stěžovatel se údajného trestného činu dopustil jako poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, a to přímo na půdě Poslanecké sněmovny. Podle judikatury Nejvyššího soudu je za projev učiněný v Poslanecké sněmovně nutno pokládat jednání poslance v souvislosti s politickou činností (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2013 sp. zn. 3 Tcu 77/2013). Projevem přitom může být jak verbální vyjádření, tak i jiná forma vyjádření – pokřik, gesto, transparent aj.; za projev je potřeba považovat i písemná vyjádření, jsou-li učiněna v souvislosti s výkonem mandátu. Písemné vyjádření stěžovatele k aktuálnímu dění je tak třeba vnímat jako projev

učiněný v Poslanecké sněmovně v souvislosti s jeho politickou činností, a tedy jako projev ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

13. Stěžovatel se přitom ztotožňuje s názorem Nejvyššího soudu, že veřejně přístupné profily na sociálních sítích mají charakter masových komunikačních prostředků. Nevidí ovšem důvod, proč by měla být prezentace politických názorů prostřednictvím internetu chráněna méně, než kdyby své názory prezentoval například v televizním přenosu z Poslanecké sněmovny nebo prostřednictvím přímého audiovizuálního přenosu z jednání, dostupného na internetových stránkách Poslanecké sněmovny. Neexistuje proto racionální důvod k rozdílné ochraně určitých prostředků komunikace, když mají v podstatě srovnatelný dopad.

14. Stěžovatel tedy vyjádřil svůj názor, a učinil tak na půdě Poslanecké sněmovny, v souvislosti s výkonem poslaneckého mandátu. Tomuto projevu by proto měla náležet ochrana čl. 27 odst. 2 Ústavy, jakož i ochrana podle čl. 17 Listiny. Stěžovatel si je vědom, že svoboda projevu může být v souladu s čl. 17 odst. 2 Listiny omezena zákonem, ovšem v případě poslanců a senátorů je zapotřebí chápat svobodu projevu šířeji právě s ohledem na ochranu stanovenou čl. 27 Ústavy. Imunita poslanců je tak jakýmsi excesem z obecné zásady rovnosti před zákonem, jejímž účelem je právě zaručení svobody projevu poslance a senátora při výkonu jejich mandátu. Tato svoboda je nutnou zárukou nezávislosti parlamentu v demokratické společnosti, a jako taková je nadřazena zájmu státu stíhat jednání, za které by občan, který nevykonává mandát poslance či senátora, mohl být postižitelný zákonem.

15. Nejvyšší soud jako účastník řízení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

16. Na žádost Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Uvedl, že do diskuse o interpretaci čl. 27 odst. 2 Ústavy podané Nejvyšším soudem v dřívějších rozhodnutích se zapojili i poslanci, ovšem pouze prostřednictvím sdělovacích prostředků, nikoliv na oficiálním jednání Poslanecké sněmovny. K této otázce tak nebylo přijato žádné usnesení. Předseda Poslanecké sněmovny uvedl, že Poslanecká sněmovna není účastníkem ani vedlejším účastníkem, v její kompetenci není výklad právních předpisů, a předsedové komor Parlamentu nejsou oprávněni samostatně tvořit jejich vůli a mohou jejich jménem sdělit pouze faktické a nesporné okolnosti. V důsledku toho se předseda Poslanecké sněmovny nad rámec uvedeného necítí oprávněn jakkoliv dále vyjadřovat.

17. Předseda Senátu Parlamentu České republiky na výzvu Ústavního soudu taktéž uvedl, že není účastníkem ani vedlejším účastníkem řízení a do jeho kompetence nespadá výklad zákonných ustanovení. Své vyjádření tak omezil pouze na informace známé z činnosti Senátu. Konstatoval, že v reakci na rozhodnutí Nejvyššího soudu týkajících se indemnity předložila v srpnu 2013 skupina senátorů k projednání návrh na změnu trestního řádu (viz senátní tisk č. 157, 9. funkční období). Návrhem mělo být upraveno ustanovení § 10 trestního řádu, a to tak, že do něj měl být vložen výklad rozsahu pojmu „projev“ poslance nebo senátora učiněný v komorách Parlamentu České republiky a jejich orgánech a výčet těchto orgánů, ve kterých je projev chráněn indemnitou. Touto změnou mělo být dosaženo zúžení příliš širokého vymezení projevů krytých indemnitou. V důsledku rozdílnosti názorů na rozsah indemnity však návrh na změnu § 10 trestního řádu nebyl přijat.

18. Vzhledem k tomu, že vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu České republiky neobsahovalo žádné substantivní argumenty, Ústavní soud nepovažoval z důvodů ekonomie řízení za nutné zaslat vyjádření komor Parlamentu České republiky stěžovateli k replice.

III. Hodnocení Ústavního soudu

19. Předtím, než Ústavní soud přistoupí k věcnému posouzení ústavní stížnosti, je povinen zkoumat, zda návrh splňuje všechny zákonem požadované náležitosti a zda jsou vůbec dány podmínky projednání ústavní stížnosti, stanovené Ústavou a zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

20. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je definičním znakem pojmu ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jakož i § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce [srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 352/03 ze dne 27. 1. 2005 (U 2/36 SbNU 751); či usnesení sp. zn. I. ÚS 115/14 ze dne 7. 2. 2014]. Pro aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti z toho vyplývá, že takto legitimován je pouze ten subjekt (fyzická či právnická osoba), jenž disponuje způsobilostí být nositelem základních práv a svobod (srov. stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999, ST 9/16 SbNU 372). V projednávané věci bylo proti stěžovateli zahájeno trestní stíhání, jehož důsledkem může potenciálně být zásah do základních práv stěžovatele jakožto fyzické osoby. Proto je tento definiční znak ústavní stížnosti splněn.

21. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že podaná ústavní stížnost je návrhem, k jehož projednání je Ústavní soud příslušný, že splňuje všechny náležitosti stanovené Ústavou a zákonem o Ústavním soudu, a že byla podána včas. Proto Ústavní soud přistoupil k meritornímu přezkumu.

1. Obecné principy

22. Imunita a indemnita poslanců a senátorů je zakotvena v čl. 27 Ústavy. První odstavec čl. 27 Ústavy stanoví, že „[p]oslance ani senátora nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech“. Tento odstavec tedy zakotvuje úplnou indemnitu (beztrestnost) poslanců a senátorů, která má hmotněprávní povahu. Jde o hmotněprávní exempci, která vylučuje jakýkoliv postih, ať už trestněprávní, správněprávní či disciplinární, za jejich hlasování. Řečeno jinak, hlasování poslanců a senátorů ve svých komorách a jejich orgánech není trestným činem, přestupkem ani kárným deliktem.

23. Druhý odstavec čl. 27 Ústavy stanoví, že „[z]a projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat“, nicméně „[p]oslanec nebo senátor podléhá [...] disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem“. Z toho vyplývá, že poslanci a senátoři požívají trestněprávní indemnity za projevy ve svých komorách a jejich orgánech, nikoliv však disciplinární indemnity. Trestněprávní indemnita má opět povahu hmotněprávní exempce z působnosti trestního zákonodárství, a tudíž projev poslance či senátora v jeho komoře a jejich orgánech není trestným činem. Na základě argumentu *a maiori ad minus*, projev poslance či senátora v jeho komoře a jejich orgánech nemůže být ani přestupkem či jiným správním deliktem (souladně BAHÝĽOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 395; KYSELA, J. K úvaze o rozšíření rozsahu

poslanecké imunity. Parlamentní privilegia, rovnost před zákonem a role soudů. *Právní rozhledy*, 2013, č. 11, s. 392–397. s. 395; RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 296 bod 24; SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 220). Za projev ve svých komorách a jejich orgánech tedy nelze poslance ani senátora trestně stíhat, ani proti němu zahájit správní řízení, nicméně komora, jejímž je dotčený poslanec či senátor členem, může tohoto poslance či senátora kárně stíhat a následně uložit kárné opatření. Trestněprávní a správněprávní odpovědnost poslanců a senátorů je tak nahrazena specifickou disciplinární odpovědností před příslušnou komorou. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že k tomu, zda čl. 27 odst. 2 Ústavy vylučuje i civilní žaloby vůči poslanci za jeho projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo v jejich orgánech, se Ústavní soud v této věci nevyjadřuje, neboť zodpovězení této otázky není pro projednávaný případ nezbytné.

24. Třetí odstavce čl. 27 Ústavy stanoví, že „[z]a přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak“. Relevantním zákonem je v tomto případě zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění po novele zákonem č. 78/2002 Sb., který ve svém § 9 odst. 3 stanoví, že „[p]odle tohoto zákona se projednávají přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři, pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle zvláštních právních předpisů“. Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o přestupcích tak ve spojení s výslovným zmocněním v čl. 27 odst. 4 Ústavy dává poslancům a senátorům možnost volby, zda chtějí přestupek projednat ve „standardním“ správním řízení před správními orgány, či v disciplinárním řízení před „jejich“ komorou parlamentu, jejímž jsou členem či členkou (pro důsledky této volby srovnej usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015). Nejedná se tedy ani o hmotněprávní přestupkovou indemnitu, ani o automaticky nastupující procesněprávní přestupkovou imunitu, ale „jen“ o možnost poslanců a senátorů využít procesněprávní přestupkovou imunitu.

25. Čtvrtý odstavce čl. 27 Ústavy stanoví, že „[p]oslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem“, přičemž „[o]depře-li komora souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání mandátu vyloučeno“. Tento odstavce tak stanoví trestněprávní imunitu, která má procesněprávní povahu. Jde o procesněprávní exempci (nestíhatelnost), která vylučuje jen trestní stíhání. Ve stávajícím znění čl. 27 odst. 4 Ústavy (po novele ústavním zákonem č. 98/2013 Sb.) toliko umožňuje pozastavit trestní stíhání poslance či senátora do doby, než jí či mu skončí jeho mandát. Čtvrtý odstavce čl. 27 Ústavy tedy, na rozdíl od prvního a třetího odstavce, nestanoví, že něco není trestným činem, ani nevylučuje trestní stíhání v budoucnu, ale toliko umožňuje po určitou dobu zabránit trestnímu stíhání poslance či senátora.

26. Pátý odstavce čl. 27 Ústavy pak stanoví podmínky pro zadržení poslance či senátora a následnou proceduru a lhůty, ve kterých je dotčená komora Parlamentu České republiky povinna rozhodnout o přípustnosti stíhání s konečnou platností. Vzhledem k tomu, že projednávaný případ nevznáší žádné otázky týkající se interpretace čl. 27 odst. 5 Ústavy, není nutné se výkladem tohoto odstavce dále zabývat.

27. Projednávaná věc se týká výkladu druhého odstavce čl. 27 Ústavy, nicméně celý tento článek je třeba vnímat v jeho celistvosti a ctít jeho systematiku. Ze systematiky čl. 27 Ústavy například plyne, že spojení „v Poslanecké sněmovně nebo Senátu“ musí mít totožný význam u prvního i druhého odstavce čl. 27 Ústavy. Ze systematiky tohoto článku rovněž vyplývá, že čtvrtý odstavce čl. 27 Ústavy se vztahuje pouze na skutky,

kteřé nelze klasifikovat jako „hlasování“ ve smyslu prvního odstavce čl. 27 Ústavy, ani jako „projev“ ve smyslu druhého odstavce čl. 27 Ústavy. Stejně tak skutečnost, že Ústavní soud nepřipustil soudní přezkum u disciplinární pravomoci komory Parlamentu v přestupkových věcech podle čl. 27 odst. 3 Ústavy (viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015), má důsledky i pro výklad druhé věty čl. 27 odst. 2 Ústavy.

28. Taktěž je nezbytné vykládat čl. 27 Ústavy s ohledem na jiná relevantní ustanovení ústavního pořádku, a to zejména s ohledem na čl. 28 Ústavy, který dává poslancům i senátorům právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděli v souvislosti s výkonem svého mandátu, na čl. 10b odst. 3, čl. 30, čl. 31 odst. 1 a čl. 64 odst. 1 Ústavy, jež se zmiňují o orgánech obou parlamentních komor, na čl. 54 odst. 3 ve spojení s čl. 65 odst. 1 Ústavy, které stanoví neodpovědnost prezidenta České republiky a jeho absolutní indennitu po dobu výkonu jeho funkce, a na čl. 17 Listiny, jež definuje svobodu projevu (souladně BARTOŇ, M. Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317–325. s. 324).

29. Řada následujících principů se však vztahuje na všechny formy imunity a indennity poslanců a senátorů. Ústavní soud v následujícím textu důsledně rozlišuje pojmy imunita (procesní exempce) a indennita (hmotněprávní exempce), aby nedošlo k záměně těchto dvou institutů, které mají k sobě sice blízko, ale platí pro ně poněkud odlišné principy (srov. *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 9–15). Pojem „parlamentní imunita“ pak slouží k označení obou forem exempce. Pokud dále Ústavní soud používá pojem poslanecká imunita či indennita, jeho závěry se vztahují i na imunitu a indennitu senátorů, jejíž rozsah je v českém ústavním pořádku totožný.

30. Základní myšlenkou parlamentní imunity je poskytnout zvoleným zástupcům lidu určité záruky, aby tito zástupci mohli efektivně vykonávat svůj demokratický mandát, aniž by měli strach, že budou za své jednání pronásledováni, obtěžováni či jinak popotahováni ze strany moci výkonné, soudů či politických oponentů (*Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 7 a 22). To platí pro oba základní modely parlamentní imunity, tj. pro model anglický, který klade důraz primárně na imunitu (*freedom of arrest*) a poskytuje jen omezenou indennitu (*freedom of speech*), i pro model francouzský, z něhož vychází většina kontinentálních ústav včetně Ústavy České republiky, jež pojímá parlamentní imunitu šířeji a poskytuje členům parlamentu ochranu nejen pro účely zajištění svobody projevu (indennita), ale chrání je obšírně i před stíháním (imunita) za činy, které nemají povahu ve výkonu mandátu (*Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 16–21; SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 217; BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 393).

31. Parlamentní imunita má dvě základní funkce – zajišťuje akceschopnost parlamentu a zaručuje jeho členům možnost svobodně vyjádřit svůj názor. Tento dvojí účel parlamentní imunity akceptuje i Evropský soud pro lidská práva, který opakovaně konstatoval, že parlamentní imunita sleduje „*legitimní cíle ochrany svobody projevu na půdě parlamentu a zachování dělby moci mezi mocí zákonodárnou a mocí soudní*“ (rozsudek ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 77; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne

3. prosince 2009 č. 8917/05, § 97). Pokud jde o ochranu svobody projevu, její hlavní smysl spočívá v tom, aby se volený zástupce lidu nemusel obávat, že bude postihován mocnými za to, co nepříjemného jim říká (KYSELA, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. *Státní zastupitelství*, 2013, č. 5, s. 27–31. s. 29). Jak konstatoval již Václav Bouček v roce 1938, „[i]munita dá se ospravedlniti jen potřebou, aby poslanec mohl ve sněmovně podle svého svědomí hlasovati a zlořády kárati bez obavy pro svou osobní svobodu“ (BOUČEK, V. O poslanecké imunitě. *Soudcovské listy*. 1938, roč. 19. s. 126–129. s. 128). Potřeba takového privilegia je vzhledem k české historické zkušenosti nepopíratelná. Z tohoto důvodu český ústavodárce poskytl svobodě projevu členů Parlamentu zvýšenou ochranu (trestněprávní indemnitu ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy) oproti jejich jiným jednáním („pouze“ trestněprávní imunita ve smyslu čl. 27 odst. 4 a 5 Ústavy). Zachování dělby moci chrání autonomii parlamentu a parlamentní opozici, čímž brání a posiluje demokracii a demokratický stát, jež představují jádro české ústavnosti (čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy) i systému ochrany základních práv postaveného na Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“ či „EÚLP“; srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 81; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 21/12 ze dne 16. 10. 2012, bod 15; usnesení sp. zn. I. ÚS 2632/12 ze dne 17. 9. 2012).

32. Parlamentní imunita náleží parlamentu jako celku, nikoliv jeho členům (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 21/12 ze dne 16. 10. 2012, bod 15). Důvodová zpráva k Ústavě v tomto ohledu výslovně zdůrazňuje, že „[v] žádném případě nejde o osobní beztrestnost nebo občanskou neodpovědnost poslanců jako jejich osobní výsadu“. Parlamentní imunita tak chrání jeho členy, aby mohli svobodně a v souladu se svým slibem nerušeně vykonávat svůj mandát toliko za účelem efektivního fungování parlamentu jakožto reprezentanta lidu, nikoliv jako osobní privilegium poslanců (*Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 22; rozsudek ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 85; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 97). S tímto názorem se ztotožňuje i celá česká doktrína (srov. např. RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 290 bod 1; ŠIMÍČEK, V. Imunita jako ústavněprávní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 1, s. 41–52. s. 51; či BAHÝĽOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 392). Z této institucionální povahy parlamentní imunity rovněž plyne, že se poslanci a senátoři nemohou své imunity sami vzdát (pokud to výslovně neumožňuje ústavní úprava, jako je tomu ve Švýcarsku, Polsku či Spojeném království; srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 52; a *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 75) a v konečném důsledku jim tak může být znemožněno „očistit své jméno“ v trestním řízení a odepřeno právo na přístup k soudu (to akceptoval i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 98 a 111; a rozsudku ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 77).

33. Parlamentní imunita je výjimkou ze zásady rovnosti před zákonem, která je jedním ze základních principů právního státu [nález sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009 (N 131/53 SbNU 647), bod 20; souladně RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 290 bod 1; KYSELA, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. *Státní zastupitelství*, 2013, č. 5, s. 27–31. s. 29; SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 218]. Parlamentní imunita ale zároveň

zaručuje svobodnou diskusi v parlamentu, jenž je nejvyšším diskusním fórem, a realizaci vůle lidu prostřednictvím volených zástupců, což je integrální součástí demokracie (souladně KUDRNA, J. K rozšíření rozsahu poslanecké imunity. *Právní rozhledy*, 2013, č. 4, s. 131–136. s. 134). U parlamentní imunity tak existuje pnutí mezi dvěma základními principy Ústavy, které prozařují celým právním řádem, a to mezi demokratickým státem a právním státem (srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy). Žádný z těchto principů nemůže podle současné Ústavy zcela převážit, a proto je nezbytné nalézt mezi nimi rozumnou rovnováhu.

34. Z komparativního hlediska lze konstatovat, že většina zemí Rady Evropy zakotvuje ve svých ústavách jak indemnitu (*non-liability, freedom of speech, irresponsabilité, Indemnität*), tak imunitu (*inviolability, freedom of arrest, inviolabilité, Immunität*). Mezi zeměmi Rady Evropy však nepanuje shoda na rozsahu parlamentní imunity, ani na její koncepci (*Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 8–9). Liší se personální rozsah, temporální rozsah i rozsah chráněného jednání. To platí jak pro imunitu, tak pro indemnitu. Z tohoto důvodu mají podle ESLP smluvní strany Úmluvy při nastavení parlamentní imunity široký prostor pro uvážení (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 82; rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 42; rozsudek ESLP ve věci *Karácsony a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 42461/13, § 45). S tímto názorem se ztotožňuje i Ústavní soud (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015, bod 68). Pokud jde o indemnitu, jejíž výklad je předmětem tohoto řízení, rozvinuly se v Evropě tři základní koncepce: (1) absolutní indemnita (*unconditional non-liability*), jež zahrnuje všechny formy projevu učiněné v souvislosti výkonem mandátu a jež není výslovně omezena co do rozsahu a dotčený člen parlamentu se jí nemůže vzdát; (2) omezená indemnita (*non-liability limited by law*), která výslovně vylučuje z rozsahu indemnity některé trestné činy (například pomluvu či rasově motivované projevy); a (3) „odvolatelná indemnita“ (*non-liability that may be lifted*), kterou může parlament „odvolat“. (*Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 76).

35. Dosavadní judikatura Ústavního soudu k výkladu čl. 27 Ústavy má toliko formu usnesení, která nemají tak silné precedenční účinky, a navíc se věnuje primárně výkladu přestupkové imunity v třetím odstavci tohoto článku (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015) a trestněprávní imunity zakotvené ve čtvrtém a pátém odstavci (srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 21/12 ze dne 16. 10. 2012; usnesení sp. zn. I. ÚS 2632/12 ze dne 17. 9. 2012; usnesení sp. zn. III. ÚS 2135/13 ze dne 16. 7. 2013), a nikoliv výkladu trestněprávní indemnity v odstavci druhém. Přesto je nezbytné k principům formulovaným zejména ve výše uvedených plenárních usneseních přihlídnout.

36. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva obecně nepovažuje ani indemnitu (rozsudek ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, zejména § 77 a 83), ani imunitu (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, zejména § 85 a 90) a priori za nesouladné s právem na přístup k soudu ve smyslu čl. 6 Úmluvy ani s jinými substantivními právy garantovanými Úmluvou a jejími protokoly (srov. *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 88; či *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 112–114). Evropský soud pro lidská práva ale rovněž opakovaně judikoval, že indemnita nesmí jít nad rámec nezbytný pro ochranu demokratických funkcí parlamentu a nesmí se vztahovat na soukromé jednání a projevy

poslance [rozsudek ESLP ve věci *Cordova proti Itálii* (č. 1) ze dne 30. ledna 2003 č. 40877/98, § 62–63; rozsudek ESLP ve věci *Cordova proti Itálii* (č. 2) ze dne 30. ledna 2003 č. 45649/99, § 63–64; rozsudek ESLP ve věci *De Jorio proti Itálii* ze dne 3. června 2004 č. 73936/01, § 53–54; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 83]. Z judikatury ESLP tedy plyne, že indemnita je kompatibilní s Úmluvou pouze tehdy, pokud je chráněn takový projev, který souvisí s výkonem mandátu.

37. Současná literatura [srov. např. KRENC, F. La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme. *Revue trimestrielle de droits de l'homme*, 2003, n. 55, p. 813–821; WIGLEY, S. Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption? *The Journal of Political Philosophy*, 2003, Vol. 11, No. 1, p. 23–40; MAINGOT, J., DEHLER, D. Politicians Above the Law. The case for the abolition of parliamentary inviolability. *Canadian Parliamentary Review*, 2010, Vol. 34, Issue 2, p. 49–51; STEELE, J. Immunity of Parliamentary Statements. *Nottingham Law Journal*, 2012, Vol. 21, p. 43–53; MEHTA, R. S. Sir Thomas' Blushes: Protecting Parliamentary Immunity in Modern Parliamentary Democracies. *European Human Rights Law Review*, 2012, Vol. 3, p. 309–318; a HARDT, S. *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*. Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia, 2013] a dokumenty některých mezinárodních organizací (tzv. soft law; k těmto dokumentům viz *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 42–50) kritizují příliš širokou parlamentní imunitu v některých zemích. Tato kritika ale směřuje primárně proti široké imunitě, indemnita je nadále považována za legitimní součást národních ústav. Pro její zachování hovoří čtyři základní argumenty: (1) parlamentní svoboda projevu je natolik zásadní, že požívá vyšší ochrany, než je standard poskytovaný čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy; (2) účelem indemnity je ochrana demokratického fungování parlamentu, a nikoliv jednotlivce, což ospravedlňuje vyšší standard ochrany, než je ochrana poskytovaná svobodou projevu ve smyslu čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy, která je individuálním právem; (3) indemnita poslanců je schopna zajistit účinnější ochranu než individuální právo na svobodu projevu; a (4) čl. 17 Listiny ani čl. 10 Úmluvy nechrání poslance před zahájením trestního stíhání, které samo o sobě může mít odrazující účinek na svobodu poslanců vyjádřit svůj názor a vykonávat svůj mandát v souladu s vůlí svých voličů (srov. analogicky *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 84–89 a 198). Z těchto čtyř argumentů vyplývá, že indemnita je stále nezbytná i přesto, že Listina a Úmluva zaručuje právo poslanců a senátorů na svobodu projevu.

38. Ústavní soud rovněž zdůrazňuje, že důsledkem indemnity v čl. 27 odst. 1 a 2 Ústavy je hmotněprávní vynětí z působnosti trestního práva. Proto úzký výklad pojmu „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy pouze jako projevu, který není trestným činem, či jako projevu, který je toliko „řádným“ výkonem mandátu, je logický nonsens, protože čl. 27 odst. 2 byl do Ústavy vložen právě proto, aby chránil i projevy, které by jinak byly trestným činem (např. trestným činem pomluvy, ohrožení utajované informace, či podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod), a jež jsou z povahy věci „neřádným“, tj. protiprávním, výkonem mandátu (KRATOCHVÍL, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Jak s nimi zacházet v trestním procesu? *Právní rozhledy*, 2013, č. 19, s. 655–660. s. 660). V tomto ohledu (nikoliv obecně, k tomu viz bod 34 tohoto nálezu) lze jako pomocnou výkladovou metodu použít i komparativní argument. Česká úprava indemnity pro projev v čl. 27 odst. 2 Ústavy totiž

na rozdíl od řady zahraničních úprav neobsahuje negativní vymezení, které vylučuje z rozsahu indemnity například urážlivé pomluvy (srov. čl. 46 odst. 1 větu druhou německého Základního zákona: „*Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen*“; k tomu blíže RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 294 bod 16; či obecněji *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 69, pozn. č. 21) a tzv. hate speech (viz *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 69). Z toho plyne, že Ústavní soud nemůže tato omezení indemnity, která připadala v úvahu při psaní Ústavy, „včítat“ do čl. 27 odst. 2 Ústavy judikatorně. Pokud by tato hmotněprávní omezení indemnity za projev měla být součástí českého ústavního pořádku, musel by je do něj zakotvit ústavodárce.

2. Aplikace obecných principů na projednávaný případ

39. Projednávaný případ vznáší tři základní výkladové otázky týkající se čl. 27 odst. 2 Ústavy: (1) co se rozumí „projevem“ chráněným tímto článkem; (2) kde jsou tyto projevy chráněny (tzv. „chráněná fóra“); a (3) zda je chráněn pouze projev učiněný v souvislosti s výkonem mandátu.

a) Co se rozumí „projevem“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy?

40. K pojmu „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy se Ústavní soud dosud neměl možnost vyjádřit. Doktrinální stanoviska se přitom výrazně liší. Někteří autoři plédují pro úzké pojetí projevu, které by zahrnovalo primárně projevy řečníků na schůzích Poslanecké sněmovny a Senátu, případně v jejich orgánech, a považují i zahrnutí písemných projevů pod pojem „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy za extenzivní výklad (KYSÉLA, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. *Státní zastupitelství*, 2013, č. 5, s. 27–31. s. 29). Někteří komentátoři naopak vykládají pojem projev široce jako jakýkoliv „projev vůle“ poslance či senátora, tedy coby jeho či její „jednání“ v právním, resp. i trestněprávním smyslu (srov. KRATOCHVÍL, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Jak s nimi zacházet v trestním procesu? *Právní rozhledy*, 2013, č. 19, s. 655–660. s. 656; či KUDRNA, J. K rozšíření rozsahu poslanecké imunity. *Právní rozhledy*, 2013, č. 4, s. 131–136. s. 134–135). Tyto názory jakoby naznačovaly, že by snad chráněným projevem mohla být i krádež notebooku o přestávkách, fyzické napadání s následky na zdraví či životě jiných poslanců (KRATOCHVÍL, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Jak s nimi zacházet v trestním procesu? *Právní rozhledy*, 2013, č. 19, s. 655–660. s. 660), ba dokonce i zastřelení opozičního poslance od řečnického pultíku (KRATOCHVÍL, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Jak s nimi zacházet v trestním procesu? *Právní rozhledy*, 2013, č. 19, s. 655–660. s. 658). Mezi těmito dvěma protipóly pak stojí autoři, kteří zejména s odkazem na důvodovou zprávu k Ústavě dovozují, že pojem projev ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy zahrnuje nejen slovní vystoupení, ale i písemné projevy a neverbální projevy, nicméně vždy musí jít o projev vyjadřující postoj či názor poslance nebo senátora (PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1 díl. 2. vydání*. Praha: Linde, 1998. s. 151; BAHÝĽOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 394; RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 294 body 18–19; KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 282). Většina autorů za projev tedy nepovažuje jakékoliv „jednání“ v právním, resp. i trestněprávním smyslu. Z definice projevu jsou např. výslovně vyloučeny fyzické útoky (PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1 díl. 2. vydání*. Praha: Linde,

1998. s. 151) či přijetí úplatku (ŠIMÍČEK, V. Imunita jako ústavněprávní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 1, s. 41–52. s. 46; a BARTONĚ, M. Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317–325. s. 324).

41. Nejvyšší soud v některých svých rozhodnutích vyložil pojem „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy poměrně extenzivně a podřadil pod něj i nabídku poslance poskytnout půjčku ostatním členům poslaneckého klubu (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2012 č. j. 11 Tcu 135/2012–42) či vzdání se mandátu poslance (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2013 č. j. 3 Tcu 77/2013–65; a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2013, č. j. 3 Tcu 76/2013–66). V usnesení č. j. 3 Tcu 85/2013–126 pak Nejvyšší soud konstatoval, že „*projevem podle čl. 27 odst. 2 Ústavy (...) nebude jen urážka vyslovená z řečniště Poslanecké sněmovny nebo Senátu, ale je třeba vykládat jej širěji, tj. jako jakýkoliv projev vůle v právním, resp. trestněprávním smyslu, který by byl způsobilý naplnit znaky skutkové podstaty trestného činu*“. Nejvyšší soud však v tomto usnesení rovněž dodal, že „[t]o ovšem neznamená, že za projevy podle citovaného článku Ústavy by bylo možno považovat činy svědčící o tom, že se o výkon mandátu zjevně nejedná (např. takové jednání spáchané na půdě Parlamentu, jež by směřovalo vůči důstojnosti, majetku, zdraví a životu jiného apod.)“ (srov. rovněž usnesení ze dne 25. 6. 2014 č. j. 3 Tcu 33/2014–26 napadené touto ústavní stížností, které je parafrázováno v bodech 6–7 tohoto nálezu). Tímto důrazem na souvislost s výkonem mandátu (který vnímá Nejvyšší soud poněkud odlišně než Ústavní soud; srov. body 63–71 tohoto nálezu) tak Nejvyšší soud ve své nejnovější judikatuře poněkud moderoval svůj široký výklad pojmu „projev“. Lze tedy shrnout, že Nejvyšší soud pod pojem „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy zahrnul i projevy vůle související s výkonem poslaneckého či senátorského mandátu.

42. Ústavní soud konstatuje, že v souvislosti s výkladem pojmu „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy vyvstávají dvě samostatné výkladové otázky, a to jednak ohledně formy a jednak ohledně obsahu projevu. V tomto pořadí se jimi bude i dále zabývat.

i) *Přípustné formy „projevu“*

43. „Projevem“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy se podle důvodové zprávy k Ústavě rozumí „*nejen výroky, ale i gesta, písemná podání, návrhy a jiné projevy vůle*“. Z tohoto důvodu ústavodárce zvolil termín „projev“, který je širší než pojem „výrok“ použitý v § 23 Ústavy ČSR z roku 1920 (blíže viz SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 221), v níž se tvůrci Ústavy České republiky výrazně inspirovali. Jak bylo zdůrazněno již výše, smyslem indemnity je zachování svobodné a otevřené výměny názorů v nejvyšším debatním fóru v zemi, autonomie parlamentu a ochrana opozice (viz bod 31 tohoto nálezu). S ohledem na smysl indemnity tak není důvodu chránit pouze slovní vystoupení řečníků. Naopak jakákoliv forma projevu, jež přispívá k debatě v parlamentu, ať už slovní, písemná či neverbální, naplňuje funkce indemnity. Stejně tak pojem „projev“ chráněný svobodou projevu zakotvenou v čl. 17 Ústavy zahrnuje nejen slovní projev, ale i písemný projev, vizuální projev a jiné způsoby vyjádření názorů (čl. 17 odst. 2 ve spojení s čl. 17 odst. 1 Listiny).

44. Z textu čl. 27 odst. 2 Ústavy, úmyslu ústavodárce, funkčního ani systematického argumentu ale neplyne, že „projevem“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy je jakékoliv jednání, tj. jakýkoliv projev navenek. Spojení „jiné projevy vůle“ v relevantní části důvodové zprávy k Ústavě, jež zní „[p]rojevem se rozumí nejen výroky, ale i gesta,

písemná podání, návrhy a jiné projevy vůle“, je s ohledem na výkladový princip *noscitur a sociis* spočívající v tom, že význam sporného slova lze dovodit ze slov, které sporné slovo obklopují, nutné vnímat jako projevy vůle téhož druhu (*ejusdem generis*) jako jsou tam výslovně vyjmenované formy projevu, tj. projevy téhož druhu jako „výroky, gesta, písemná podání a návrhy“. Společným jmenovatelem „výroků, gest, písemných podání a návrhů“ je to, že jde o sdělení informace (tj. prezentaci faktů či skutkových tvrzení) nebo vyjádření názoru (které obvykle obsahuje hodnocení, soud, úvahu či myšlenku). Tomu odpovídá i funkční pojetí indemnity, které se opírá primárně o svobodu projevu – na rozdíl od imunity, kde se výrazněji prosazuje jako důvod jejího zakotvení nutnost zachovat autonomii parlamentu a dělbu moci (viz bod 31 tohoto nálezu). Z hlediska systematického je rovněž nutné zmínit, že pojem „projev“ je v celé Ústavě a Listině použit právě a jen v těchto dvou člancích. Listina byla přitom převzata (vyjma „uvozovacího“ ústavního zákona č. 23/1991 Sb.) již z dob České a Slovenské federativní republiky, a tudíž pokud chtěl ústavodárce pod indemnitu v čl. 27 odst. 2 Ústavy zahrnout jakýkoliv projev vůle a odlišit tak jeho rozsah od rozsahu svobody projevu v čl. 17 Listiny, mohl použít slovo „jednání“. Ústavní soud dále konstatuje, že proti výkladu „projevu“ v čl. 27 odst. 2 Ústavy zahrnujícímu jakýkoliv projev vůle hovoří i srovnání indemnity poslanců a senátorů na jedné straně a prezidenta na straně druhé. Z textu Ústavy, z důvodové zprávy k Ústavě i z historického postavení prezidenta v dobách české i československé státnosti vyplývá, že ústavodárce neměl v úmyslu učinit poslance a senátory neodpovědnými v podstatě za cokoliv, co učiní v Poslanecké sněmovně, Senátu a jejich orgánech (*a contrario* čl. 54 odst. 3 ve spojení s čl. 65 odst. 1 Ústavy). Z výše uvedených argumentů tedy plyne, že pro výklad pojmu „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy je nutné hledat vodítko u svobody projevu garantované čl. 17 Listiny (souladně BARTOŇ, M. Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317–325. s. 324).

45. Ústavní soud tedy konstatuje, že „projevem“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy je sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem. Sdělení informace a vyjádření názoru „jiným způsobem“ zahrnuje i expresivní projevy. Expresivní a symbolické projevy tedy nejsou obecně z rozsahu čl. 27 odst. 2 Ústavy vyloučeny, nicméně jejich klasifikaci je nutné posuzovat případ od případu (srov. analogicky rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 67; rozsudek ESLP ve věci *Karácsony a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 42461/13, § 60, 70 a 72; tyto senátní rozsudky byly sice postoupeny velkému senátu ESLP, avšak předmětem sporu není definice pojmu „projev“). „Projevem“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy tak může být například nošení výšivky nebo jiného symbolu na klopě saka (rozsudek ESLP ve věci *Vajnai proti Maďarsku* ze dne 8. července 2008 č. 33629/06, § 6, 47 a 52–53; rozsudek ESLP ve věci *Fratanoló proti Maďarsku* ze dne 3. listopadu 2011 č. 29459/10, § 24; a rozhodnutí ESLP ve věci *Donaldson proti Spojenému království* ze dne 25. ledna 2011 č. 56975/09), pomalování sochy (rozsudek ESLP ve věci *Murat Voral proti Turecku* ze dne 21. října 2014, č. 9540/07, § 54–56), vyvěšení vlajky (rozsudek ESLP ve věci *Fáber proti Maďarsku* ze dne 24. prosince 2014 č. 40721/08, § 36), gesta, posunky a transparenty (rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 68 a 72; rozsudek ESLP ve věci *Karácsony a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 42461/13, § 71), použití loveckého rohu (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hashman a Harrup proti Spojenému království* ze dne 25. listopadu 1999 č. 25594/94, § 28) nebo megafonu (rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 68 a 72), či hromadný odchod ze sálu, v němž probíhá schůze parlamentu (rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014

č. 44357/13, § 70). Při posuzování toho, zda jednání či chování je „projevem“ ve smyslu čl. 10 EÚLP či nikoliv, ESLP přihlíží k objektivnímu kritériu (jak je dané jednání interpretováno těmi, kdo ho vidí) a účelu či úmyslu jednatelky osoby (subjektivní kritérium), přičemž aby šlo o „projev“ ve smyslu čl. 10 EÚLP, musí být naplněna obě kritéria [rozsudek ESLP ve věci *Murat Voral proti Turecku* ze dne 21. října 2014 č. 9540/07, § 54–56; obdobně rovněž rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397, 404 (1989)].

46. Z tohoto rozlišovacího testu plyne, že „projevem“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy naopak není například uzavření smlouvy mezi dvěma fyzickými osobami, fyzický útok [srov. též rozhodnutí německého Spolkového správního soudu, BVerwGE 83, 1 (16)], uvedení falešných údajů v souvislosti s poslaneckými náhradami [srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království ve věci *R v Chaytor and others* [2010] UKSC 52 (SC), zejména bod 47 a následující], nabídnutí úplatku, pasivní přijetí úplatku či vzdání se mandátu (souladně BARTOŇ, M. Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317–325. s. 324), ani krádež notebooku či zastřelení protivníka (souladně tamtéž, s. 321 a 324). I kdyby v těchto případech bylo naplněno subjektivní kritérium, nebude splněno kritérium objektivní, neboť tato jednání nejsou vnímána řadovým pozorovatelem primárně jako sdělení informace nebo vyjádření názoru. Obecně formulované skutkové podstaty trestných činů jako je krádež či přijetí úplatku totiž nemají za cíl omezovat sdělování informací či vyjadřování názorů a jejich potenciální dopad na svobodu projevu je – s ohledem na důležitost veřejných statků chráněných těmito skutkovými podstatami a vysoký veřejný zájem na ochraně těchto veřejných statků – naprosto minimální.

47. Výše uvedený výčet toho, co se rozumí „projevem“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy a co nikoliv, je toliko ilustrativní. Ústavní soud nepovažuje za nezbytné ani za možné v tomto nálezu předjímat a vyjádřit se ke všem možným formám expresivního projevu, jako je nudismus či pálení státní vlajky. Kreativita zákonodárců je v tomto ohledu nedostižná (srov. například expresivní projev senátora za Oklahomu Jamese Inhofeho v Senátu Spojených států amerických ze dne 27. 2. 2015, který svůj nesouhlas s teoriemi o globálním oteplování dal najevo tím, že si do sálu donesl zvenku sněhovou kouli a tu během svého řečnického projevu hodil mezi své kolegy; video dostupné například na <http://time.com/3725994/inhofe-snowball-climate/>). Stejně tak Ústavní soud nepovažuje za vhodné bez návaznosti na konkrétní skutkové okolnosti posuzovat přenositelnost detailnějších testů pro posuzování rozdílů mezi jednáním a projevem [jako je např. tzv. O'Brien test z rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367, 376–377 (1968)] do českého právního řádu. Ústavní soud tak toliko zdůrazňuje, že rozsah pojmu „projev“ v čl. 27 odst. 2 Ústavy je úzce spjat s rozsahem svobody projevu zakotvené zejména v čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy a vykládané v judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva k tomuto základnímu právu.

ii) *Přípustný obsah projevu*

48. Ústavní soud konstatuje, že Ústava České republiky – na rozdíl od řady zahraničních úprav – nestanoví žádné obsahové omezení projevu chráněného indempnitou podle čl. 27 odst. 2 Ústavy (viz bod 38 tohoto nálezu). Článek 27 odst. 2 Ústavy neobsahuje ani podmínku souvislosti projevu s výkonem mandátu, a to i přesto, že § 23 Ústavy ČSR z roku 1920, v níž se tvůrci Ústavy České republiky výrazně inspirovali, výslovně stanovil, že projev musí být učiněn „při výkonu mandátu“, a

k aktivaci indemnity tak vyžadoval kumulativní splnění podmínek chráněného místa a výkonu mandátu. Historický argument tedy rovněž vyznívá jednoznačně. Funkční pojetí indemnity v tomto případě nevyznívá konkluzivně, neboť smysl indemnity naplňují obě možná řešení.

49. Ústavní soud má tedy za to, že indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy je chráněn projev bez ohledu na obsah. V této souvislosti Ústavní soud podotýká, že takový projev musí splnit další podmínky stanovené čl. 27 odst. 2 Ústavy, tj. musí mít přípustnou formu (k tomu viz body 43–47 tohoto nálezu), musí být učiněn na jednom z „chráněných fór“ (k tomu viz body 50–62 tohoto nálezu níže) a musí přímo směřovat alespoň vůči jednomu poslanci či senátorovi či osobě oprávněné účastnit se parlamentního jednání (k tomu viz body 63–71 tohoto nálezu níže).

b) Kde jsou projevy ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy chráněny („chráněná fóra“)?

50. Článek 27 odst. 2 Ústavy chrání pouze projevy poslanců a senátorů „učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech“. Toto omezení platí bez ohledu na to, zda byl projev učiněn v souvislosti s výkonem mandátu či nikoliv. Znění čl. 27 odst. 2 Ústavy, a to konkrétně výslovné místní omezení indemnity, totiž jednoznačně vylučuje možnost, že by ústavodárce chtěl chránit projevy poslance učiněné kdekoli, tj. mimo Poslaneckou sněmovnu či Senát, byť by se jednalo o projevy učiněné v souvislosti s výkonem mandátu. Kdyby tak chtěl ústavodárce učinit, stanovil by v čl. 27 odst. 2 toliko, že „za projevy nelze poslance nebo senátora trestně stíhat“. Kromě textuálního argumentu hovoří v neprospěch širšího výkladu i skutečnost, že u projevů učiněných mimo Parlament a jeho orgány chybí jeden ze stěžejních důvodů ospravedlňující indemnitu, a to zachování dělby moci spočívající zejména v ochraně autonomie Parlamentu (viz bod 31 tohoto nálezu). Z tohoto důvodu tak nejsou chráněny indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy projevy poslanců a senátorů například na volebních mítincích či v televizních debatách. Na těchto místech požívají projevy poslanců a senátorů „pouze“ zvýšenou ochranu svobody projevu poskytovanou politikům ve smyslu čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Castells proti Španělsku* ze dne 23. dubna 1992 č. 11798/85, § 42; rozsudek ESLP ve věci *Jerusalem proti Rakousku* ze dne 27. února 2001 č. 26958/95, § 36 a 40; a rozsudek ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 79), nikoliv úplnou hmotněprávní exempci z trestní a správní odpovědnosti (srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Barata Monteiro da Costa Nogueira a Patricio Pereira proti Portugalsku* ze dne 11. ledna 2011 č. 4035/08, § 42).

51. Proto je nutné posoudit, jestli byl projev stěžovatele učiněn buď „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu“ či „v jejich orgánech“. V této souvislosti Ústavní soud podotýká, že následující rozbor „chráněných fór“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy není vyčerpávající. Ústavní soud se tak například v tomto nálezu nezabýval tím, zda čl. 27 odst. 2 Ústavy chrání projev učiněný v poslaneckém (či senátorském) klubu, neboť to není pro výsledek řízení o projednávané ústavní stížnosti nezbytné.

i) „Orgány“ Poslanecké sněmovny a Senátu

52. Ústava definuje orgány komor v čl. 31 odst. 1 Ústavy, který stanoví, že „[k]omory zřizují jako své orgány výbory a komise“ (důraz doplněn). Relevantní část čl. 30 odst. 1 Ústavy pak uvádí, že „[p]ro vyšetření věci veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi“ (důraz doplněn). Článek 10b odst. 3 Ústavy dále

stanoví, že „[z]ákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odstavce 2 [tj. v evropských otázkách] společnému orgánu komor“ (důraz doplněn). Tím výslovný výčet orgánů komor Parlamentu České republiky v Ústavě končí.

53. Za orgány Poslanecké sněmovny a Senátu je však nutné považovat i podvýbory, které jsou integrální součástí výborů ve smyslu čl. 31 odst. 1 Ústavy [souladně SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 220; RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 294 bod 20].

54. Z funkčního pojetí parlamentní imunity (viz bod 31 tohoto nálezu) rovněž vyplývá, že je bezpředmětné, zda se schůze komise, výboru, podvýboru, vyšetřovací komise či společného orgánu obou komor podle čl. 10b odst. 3 Ústavy koná v sídle jedné z komor Parlamentu či někde jinde. Projevy poslanců a senátorů na schůzích těchto orgánů Parlamentu jsou tak chráněny indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy bez ohledu na to, kde se schůze koná – tj. i na výjezdním zasedání.

ii) „Poslanecká sněmovna nebo Senát“

55. Z čl. 27 odst. 2 je zjevné, že projev „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu“ zahrnuje projevy na schůzi Poslanecké sněmovny a na schůzi Senátu, tj. na schůzi jedné z komor. Spojení „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu“ však v sobě skrývá řadu výkladových problémů, jejichž řešení již zjevné není.

56. První výkladový problém spojený se souslovím „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu“ spočívá v tom, že Ústava se výslovně nevyjadřuje k tomu, zda se indemnita ve smyslu čl. 27 odst. 2 vztahuje i na společné schůze obou komor či nikoliv. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že funkční výklad Ústavy hovoří jednoznačně pro širší výkladovou variantu – z povahy parlamentní imunity, jež svědčí primárně Parlamentu jako celku (viz bod 32 tohoto nálezu), a s ohledem na funkce parlamentní imunity, a to zejména zachování svobodné výměny názorů, autonomie Parlamentu a ochrany opozice, plyne, že slova „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu“ je nutné vyložit tak, že zahrnují i projevy na společné schůzi obou komor. Pro tento výklad hovoří i systematický argument: Ústava výslovně poskytuje ochranu projevu poslanců a senátorů učiněnému ve společném orgánu obou komor (viz čl. 10b odst. 3 ve spojení s čl. 27 odst. 2 Ústavy), a pokud je chráněn projev ve společném orgánu obou komor, je nelogické, aby nebyl chráněn projev na společné schůzi obou komor [souladně KYSELA, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. *Státní zastupitelství*, 2013, č. 5, s. 27–31. s. 30; RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 295 bod 21 *in fine*].

57. Z funkčního pojetí indemnity rovněž plyne, že jejím účelem je zachování svobodné a otevřené výměny názorů v nejvyšším debatním fóru v zemi, autonomie parlamentu a ochrana opozice (viz bod 31 tohoto nálezu). Tohoto účelu může být dosaženo pouze tehdy, pokud bude chráněn projev tam, kde zrovna jedná Poslanecká sněmovna nebo Senát – tedy i tehdy, pokud zasedají mimo budovu Poslanecké sněmovny či Senátu. Indemnita tak chrání Parlament jako fórum (funkční pojetí), a nikoliv jako místo (teritoriální pojetí). Z tohoto důvodu je tedy bezpředmětné, zda se schůze Poslanecké sněmovny, schůze Senátu či společná schůze obou komor koná v sídle jedné z komor Parlamentu či někde jinde (například výše zmíněná společná schůze obou komor Parlamentu při volbě prezidenta republiky v roce 2008 se konala ve

Španělském sále Pražského hradu; v úvahu samozřejmě připadají i výjezdní zasedání jedné z komor). Projevy poslanců a senátorů na schůzích jedné z komor či obou komor Parlamentu jsou tudíž chráněny indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy bez ohledu na to, kde se schůze koná (srov. analogicky ve vztahu k orgánům komor Parlamentu bod 54 tohoto nálezu).

58. Ústavní soud dále konstatuje, že z funkcí parlamentní imunity zmíněných v bodech 31 a 57 tohoto nálezu, vyplývá, že indemnita zakotvená v čl. 27 odst. 2 Ústavy se vztahuje na projevy poslanců a senátorů v obou komorách a jejich orgánech, bez ohledu na to, zda je dotčený poslanec (či senátor) členem příslušné komory [souladně SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 220; RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 295 bod 21 *in fine*].

59. Článek 27 odst. 2 Ústavy však výslovně neomezuje ochranu toliko na projevy na schůzích Poslanecké sněmovny nebo Senátu ani blíže nespecifikuje, co se rozumí projevem „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu“. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje i na čl. 64 odst. 1 Ústavy, kde se výslovně hovoří o možnosti prezidenta České republiky zúčastnit se „schůzí obou komor Parlamentu“, což je dikce, kterou ústavodárce mohl použít i u čl. 27 odst. 2 Ústavy, nicméně tak neučinil. Lze tedy konstatovat, že zatímco v případě orgánů komory je zcela zřejmé, že projev učiněný „v orgánu komory“ nemůže být učiněn jindy než v průběhu jednání takového orgánu, v případě projevů v Poslanecké sněmovně a Senátu již takový závěr z použité dikce jednoznačně neplyne [RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 295 bod 21].

60. Proto je nutné posoudit, zda se čl. 27 odst. 2 Ústavy vztahuje i na projevy mimo schůze jedné z komor či obou komor Parlamentu. Většina doktrinárních prací v této souvislosti odmítá „teritoriální“ pojetí Poslanecké sněmovny a Senátu, které by indemnitou pokrývalo všechny projevy v budově Parlamentu [SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 220; ŠIMÍČEK, V. Imunita jako ústavněprávní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 1, s. 41–52. s. 45–46; BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 394; PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1 díl. 2. vydání*. Praha: Linde, 1998. s. 151; RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 295 bod 22; KYSELA, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. *Státní zastupitelství*, 2013, č. 5, s. 27–31. s. 30]. Tito autoři staví na funkčním (institucionálním) pojetí indemnity a konstatují, že jsou chráněny toliko projevy učiněné při výkonu mandátu, a proto výslovně vylučují z rozsahu čl. 27 odst. 2 Ústavy například projevy v kuloárech, restauracích či soukromých rozhovorech [SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 220; ŠIMÍČEK, V. Imunita jako ústavněprávní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 1, s. 41–52. s. 46; BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 394; PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1 díl. 2. vydání*. Praha: Linde, 1998. s. 151; RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 295 bod 22], na volebních schůzích (PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1 díl. 2. vydání*. Praha: Linde, 1998. s. 151); či poté, co jednání komor či jejich orgánů skončilo [RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky (1/1993 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 295 bod 22].

61. Ústavní soud se s tímto pohledem ztotožňuje a konstatuje, že čl. 27 odst. 2 Ústavy vychází z funkčního pojetí indemnity, a nikoliv z pojetí teritoriálního (viz analogicky bod 57 tohoto nálezu). Proto jsou chráněna toliko fóra, kde dochází ke svobodné a otevřené výměně názorů mezi poslanci nebo senátory (tzv. chráněná fóra). Z tohoto důvodu se čl. 27 odst. 2 Ústavy nevztahuje například na projevy v kuloárech, restauracích či soukromých rozhovorech, na volebních schůzích či poté, co jednání komor skončilo, i kdyby tyto projevy byly učiněny v budově jedné z komor Parlamentu.

62. Lze tedy shrnout, že mezi „chráněná fóra“, kde jsou projevy poslanců a senátorů chráněny indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy, patří schůze Poslanecké sněmovny či Senátu anebo jejich výborů, podvýborů a komisí včetně vyšetřovacích komisí, a dále společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů. Tím však Ústavní soud neprejudikuje, že se čl. 27 odst. 2 Ústavy nevztahuje na žádná jiná fóra (jakou jsou například schůze poslaneckého či senátorského klubu); zodpovězení těchto otázek pouze nebylo předmětem tohoto nálezu (srov. též bod 51 tohoto nálezu).

c) Musí být projev učiněn v souvislosti s výkonem mandátu?

63. Další výkladovou otázkou vyvstávající v souvislosti s projednávaným případem je to, zda musí být projev, aby byl chráněn indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy, učiněn v souvislosti s výkonem mandátu a případně, co se tímto požadavkem myslí.

64. Ústavní soud v této souvislosti opakuje, že čl. 27 odst. 2 Ústavy výslovně nezmiňuje podmínku souvislosti projevu s výkonem mandátu, a to i přesto, že § 23 Ústavy ČSR z roku 1920, v níž se tvůrci Ústavy České republiky výrazně inspirovali, vyžadovala, aby projev byl učiněn „při výkonu mandátu“, a k aktivaci indemnity tak požadovala kumulativní splnění podmínek chráněného místa a výkonu mandátu (viz bod 48 tohoto nálezu). Nicméně Ústavní soud je toho názoru, že absence výslovného zdůraznění nezbytnosti souvislosti projevu s výkonem mandátu má pro výklad čl. 27 odst. 2 Ústavy pouze omezený význam (viz body 48–49 tohoto nálezu). Smyslem indemnity je totiž právě to, aby nebylo poslancům a senátorům bráněno ve výkonu jejich mandátu (souladně SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 220). Obdobně vyznívá i judikatura ESLP, které Ústavní soud při výkladu Ústavy přiznává značné normativní účinky [srov. náleze ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (č. 403/2002 Sb.); a navazující nálezy ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/02 (č. 210/2003 Sb.); ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02; ze dne 5. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 44/03 (č. 249/2005 Sb.)].

65. Podle ESLP indemnita nesmí jít nad rámec nezbytný pro ochranu demokratických funkcí parlamentu a nesmí se vztahovat na soukromá jednání a projevy poslance [rozsudek ESLP ve věci *Cordova proti Itálii* (č. 1) ze dne 30. ledna 2003 č. 40877/98, § 62; rozsudek ESLP ve věci *Cordova proti Itálii* (č. 2) ze dne 30. ledna 2003 č. 45649/99, § 63; rozsudek ESLP ve věci *C.G.I.L. a Cofferati* (č. 2) *proti Itálii* ze dne 24. února 2009 č. 46967/07, § 72; rozsudek ESLP ve věci *De Jorio proti Itálii* ze dne 3. června 2004 č. 73936/01, § 53; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 85]. Ve stejném duchu se vyjádřil i Soudní dvůr Evropské unie, který v souvislosti s rozsahem indemnity poslanců Evropského parlamentu konstatoval, že mezi vyjádřeným názorem a parlamentní funkcí musí existovat „přímá a zřejmá“ spojitost [rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. září 2011 ve věci C-163/10 *Patriciello*, bod 35 (byť zde je nutné vzít v potaz, že indemnita členů Evropského parlamentu je přímo definičně vymezena jako názory zastávané při výkonu mandátu)], a významné evropské ústavní soudy (srov. rozhodnutí

francouzské Ústavní rady ze dne 7. listopadu 1989, *décis. n° 89-262 DC, Recueil des décisions de Conseil Constitutionnel de 1989*, p. 90; a rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království ve věci *R v Chaytor and others* [2010] UKSC 52 (SC), zejména bod 47).

66. Ústavní soud již výše dovedl, že absence slov „při výkonu mandátu“ v čl. 27 odst. 2 Ústavy má jisté důsledky pro výklad tohoto ustanovení. Konkrétně z toho plyne, že čl. 27 odst. 2 Ústavy chrání projev bez ohledu na jeho obsah, tj. bez ohledu na to, co se sděluje (viz body 48–49 tohoto nálezu). Z absence slov „při výkonu mandátu“ ale nelze dovozovat, že je chráněn jakýkoliv projev poslance nebo senátora na místech chráněných čl. 27 odst. 2 Ústavy (viz zejména body 50–62 tohoto nálezu) – tedy i projev, který není příspěvkem do parlamentní debaty. To platí tím spíše, že ústavodárce v roce 1992 těžko mohl předvídat masové rozšíření internetu, a už vůbec nemohl vzít v potaz možnosti sociálních sítí jako je například Facebook, které v té době neexistovaly ani v zárodku.

67. Ústavní soud v tomto ohledu musí vycházet z toho, že parlamentní imunita náleží Parlamentu jako celku (viz bod 32 tohoto nálezu). V případě indemnity je tedy chráněn primárně Parlament jako debaťní fórum mezi poslanci a senátory, a nikoliv individuální svoboda projevu či osobní výsady jednotlivého poslance či senátora. Nestačí tedy, aby byl projev poslance (či senátora) sdělením informace nebo vyjádřením názoru (viz body 43–47 tohoto nálezu) a aby byl učiněn „v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech“ (ve smyslu výkladu těchto slov Ústavním soudem v bodech 50–62 tohoto nálezu), ale zároveň tento projev nesmí směřovat výhradně navenek. To znamená, že projev poslance či senátora učiněný při jednání komory či jejich orgánů musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty, tj. vůči dalším poslancům a senátorům (resp. alespoň vůči jednomu dalšímu poslanci či senátorovi) účastnícím se jednání dané komory či jejich orgánů (tj. jednání komory, komise, výboru, podvýboru, vyšetřovací komise či společného výboru obou komor podle čl. 10b odst. 3 Ústavy) či vůči jiné osobě, která má právo se jednání komory či jejich orgánů účastnit [takovou osobou může být například prezident republiky (srov. čl. 64 odst. 1 Ústavy) či externí expert (který není ani poslancem ani senátorem), jenž je členem komise komory Parlamentu (srov. § 47 odst. 1 zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny; či § 43 odst. 1 zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu)].

68. Pokud tedy projev poslance (či senátora) směřuje výhradně navenek mimo Parlament, i kdyby byl učiněn v průběhu schůze Poslanecké sněmovny (či Senátu), není chráněn indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy. To například znamená, že pokud poslanec v průběhu schůze Poslanecké sněmovny poskytne rozhovor celostátní televizi, i kdyby to bylo přímo v sále, kde schůze právě probíhá, není to projev směřující vůči jiným poslancům, ale projev, který je funkčně totožný s projevem v televizi mimo budovu Parlamentu. V druhém případě se totiž poslanec nijak nepodílí na tvorbě politické vůle v Parlamentu a není součástí autonomního systému parlamentní diskuse, pro který byla indemnita původně stvořena. To stejné platí pro sms zprávy, blogové posty, tweety či internetové články poslané, resp. uploadované, poslanci v průběhu schůze komory Parlamentu.

69. Neobstojí ani argument stěžovatele, že není důvod, proč by měla být prezentace jeho politických názorů prostřednictvím internetu chráněna méně, než kdyby své názory prezentoval například v televizním přenosu svého projevu v Poslanecké sněmovně nebo prostřednictvím přímého audiovizuálního přenosu z jednání, dostupného na internetových stránkách Poslanecké sněmovny. Rozhodující pro poskytnutí indemnity

podle čl. 27 odst. 2 Ústavy totiž není forma projevu ani médium, ve kterém se projev poslance objeví, ale účel tohoto projevu – tj. zda tento projev přispívá do parlamentní debaty, předává informace či komunikuje názory ostatním poslancům (či jiným osobám, které mají právo se jednání komor Parlamentu nebo jejich orgánů účastnit; k tomu viz bod 67 tohoto nálezu *in fine*), umožňuje tříbení názorů a hledání politické vůle většiny v Poslanecké sněmovně či jejich orgánech (viz zejména body 31, 57 a 61 tohoto nálezu). Televizní přenos z Poslanecké sněmovny tento účel nesleduje – ten slouží toliko jako veřejná kontrola činnosti Parlamentu ze strany veřejnosti. Krom toho projev poslanců na schůzi Poslanecké sněmovny, kterou vysílá televize, může být na rozdíl od projevu na internetu omezen časově i projevy dalších řečníků v pořadí, může být přerušen ze strany předsedajícího či dokonce nesouhlasnými reakcemi ostatních poslanců, a konečně jej může televize i sestříhat (resp. „vypípat“ nepřístojné části projevu) či nevysílat.

70. Ústavní soud tedy konstatuje, že indemnita zakotvená v čl. 27 odst. 2 Ústavy chrání projev sdělující informaci nebo vyjadřující názor, který je učiněn v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech, pouze tehdy, pokud tento projev přispívá do parlamentní debaty, což znamená, že nesmí směřovat výhradně navenek a naopak musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a další osoby ve smyslu bodu 67 tohoto nálezu. Projev poslance či senátora u řečnického pultu (resp. projev toho, komu bylo dáno předsedajícím slovo) je považován za projev směřující vůči dalším účastníkům parlamentní debaty vždy. Projev poslance či senátora přítomného na schůzi těchto těles vůči řečníkovi taktéž. Ke sdělování informací a výměně názorů však může dojít nejen mezi řečníkem a „neřečníkem“, ale i mezi „neřečníky“ navzájem. I v takovém případě je projev chráněn indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

71. Zde je však nutné připomenout, že indemnitou podle čl. 27 odst. 2 Ústavy je chráněn pouze projev ve smyslu sdělení informace a vyjádření názoru (viz body 43–47 tohoto nálezu). Z tohoto důvodu například uzavření smlouvy o půjčce mezi dvěma poslanci v průběhu schůze Poslanecké sněmovny indemnitou podle čl. 27 odst. 2 Ústavy kryto nebude, byť se jedná o jednání dvou poslanců v Poslanecké sněmovně, protože nejde o sdělení informace ani o vyjádření názoru. Dovedeno ad absurdum, dohoda o spáchání násilného či majetkového trestného činu mezi dvěma poslanci uzavřená v průběhu schůze Poslanecké sněmovny taktéž nebude chráněna indemnitou podle čl. 27 odst. 2 Ústavy.

d) Shrnutí kritérií pro aplikaci indemnity podle čl. 27 odst. 2 Ústavy

72. Na základě výše uvedených úvah Ústavní soud konstatuje, že k aktivaci indemnity poslanců a senátorů ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy musí být kumulativně splněny následující podmínky: (1) musí jít o sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem; (2) tento projev musí být učiněn na jednom z „chráněných fór“, tj. na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů nebo komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů; a (3) učiněný při jednání komory či jejich orgánů nesmí směřovat výhradně navenek, tj. musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a další osoby ve smyslu bodu 67 tohoto nálezu.

e) Posouzení projevu stěžovatele

73. Ústavní soud tedy musí posoudit, zda stěžovatel splňuje všechny tři podmínky pro aktivaci indemnity zakotvené v čl. 27 odst. 2 Ústavy: (1) zda jeho text představuje sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem; (2) zda byl jeho projev učiněn na jednom z „chráněných fór“, tj. na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů či komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů; a (3) a zda jeho projev směřoval vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a další osoby ve smyslu bodu 67 tohoto nálezu, a nikoliv výhradně navenek.

74. K první podmínce Ústavní soud konstatuje, že text, který stěžovatel dne 21. 6. 2013, v přesně nezjištěnou dobu, uveřejnil na svém profilu sociální sítě Facebook, nepochybně představuje vyjádření názoru. První podmínka je tedy splněna.

75. Ke druhé podmínce Ústavní soud uvádí, že stěžovatel netvrdí, že by svůj projev učinil na jednom z „chráněných fór“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy, tj. na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů či komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů, nýbrž toliko „na půdě Poslanecké sněmovny“. Jelikož Ústavní soud odmítl teritoriální pojetí indemnity (viz zejména body 31, 57 a 61 tohoto nálezu), druhá podmínka není splněna.

76. Ke třetí podmínce Ústavní soud konstatuje, že stěžovatelův text, který uveřejnil na svém profilu sociální sítě Facebook, nesměřoval vůči dalším účastníkům parlamentní debaty (tj. nesměřoval ani vůči jinému poslanci ani vůči jinému senátorovi ani vůči jiné osobě ve smyslu bodu 67 tohoto nálezu účastníci se jednání komor Parlamentu nebo jejich orgánů) a nepřispíval ani k tvorbě politické vůle (viz bod 68 tohoto nálezu). Tento text stěžovatel umístil na veřejně přístupný uživatelský profil na sociální síti a cíleně jej zamířil vůči veřejnosti (k povaze Facebooku a rozdílům mezi soukromou a veřejnou komunikací na Facebooku srov. nálezy III. ÚS 3844/13 ze dne 30. 10. 2014, zejména body 38–39), tj. výhradně navenek. Nešlo tedy o příspěvek do autonomního systému parlamentní diskuse. V tomto ohledu se tak Ústavní soud ztotožňuje s Nejvyšším soudem v tom, že veřejně přístupný uživatelský profil na sociální síti, stejně jako jiné obecně přístupné internetové stránky, mají charakter masového komunikačního prostředku, a je tak rovnocenný vystoupení v televizní politické debatě, na sjezdu strany či v tisku, které není indempnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy chráněno (viz zejména body 50 a 81–82 tohoto nálezu). Pokud poslanec prezentuje své myšlenky veřejně prostřednictvím masmédií, a tyto jsou cíleně zaměřeny pouze vůči veřejnosti, tedy mimo sněmovní prostředí, jedná se o občanský projev, na který se vztahuje pouze procesní imunita ve smyslu čl. 27 odst. 4 a 5 Ústavy či případně ve smyslu čl. 27 odst. 3 Ústavy.

77. K aktivaci indemnity poslanců a senátorů ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy musí být všechny tři podmínky uvedené v bodě 72 tohoto nálezu (srov. též bod 73 tohoto nálezu, kde jsou tyto podmínky přeformulované do podoby otázek) splněny kumulativně. Jelikož druhá a třetí podmínka pro aktivaci indemnity v čl. 27 odst. 2 Ústavy nejsou v projednávané věci splněny, není stěžovatel ohledně jednání uvedeného v bodě 1 tohoto nálezu vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení. Ústavní soud proto dospěl k závěru, byť s částečně jiným odůvodněním, že napadené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 3 Tcu 33/2014–26 je v souladu s ústavním pořádkem.

IV. Shrnutí

78. Parlamentní imunita náleží Parlamentu jako celku, nikoli jeho členům. V případě indemnity je tedy chráněn primárně Parlament jako debatní fórum mezi poslanci a senátory, a nikoliv individuální svoboda projevu či osobní výsady jednotlivého poslance či senátora. K aktivaci indemnity poslanců a senátorů ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy proto musí být kumulativně splněny následující podmínky: (1) musí jít o sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem; (2) tento projev musí být učiněn na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů či komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů; a (3) tento projev učiněný při jednání komory či jejich orgánů nesmí směřovat výhradně navenek, tj. musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a jiné osoby, které mají právo se jednání komory či jejich orgánů účastnit (například prezident republiky či externí expert, jenž je členem komise komory Parlamentu). V projednávaném případě stěžovatel nesplnil druhou a třetí podmínku.

79. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ústavní stížnost zamítl, neboť napadeným rozhodnutím nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 16. června 2015

Ludvík David
předseda senátu