

**Poř. č. 11/2001**

**Výkladové stanovisko k součinnosti orgánů činných v trestním řízení s vyšetřovací komisí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR podle § 8 odst. 1 tr. řádu**

---

Ačkoli je vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR zřizovaná podle čl. 30 Ústavy státním orgánem ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 trestního řádu, nemá oznamovací povinnost podle ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé trestního řádu, tj. povinnost neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin.

Vztahuje se na ni však povinnost součinnosti s orgány činnými v trestním řízení podle § 8 odst. 1 věty první trestního řádu, a je proto její povinností spolupracovat se státním zastupitelstvím a vyhovovat jeho dožádáním zasílaným jí s odkazem na citované ustanovení trestního řádu. Současně s takovým dožádáním musí ovšem vždy dožadující orgán předložit i žádost o zproštění mlčenlivosti v nezbytném rozsahu adresovanou předsedovi organizačního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Jestliže vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR odmítne vyhovět dožádání orgánů činných v trestním řízení, nelze na ní žádnými právními prostředky splnění této povinnosti vynucovat.

---

Vrchní státní zastupitelství v Praze předložilo podnět k vydání výkladového stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství k otázce rozsahu případné povinnosti vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (která se zřizuje v souladu s čl. 30 Ústavy České republiky) vyhovět dožádáním orgánů činných v trestním řízení učiněným v souladu s § 8 odst. 1 tr. ř., resp. k doplnění již vydaného výkladového stanoviska č. 30/2000 Sb. v. s. NSZ, které tuto problematiku řešilo z hlediska oprávnění vyšetřovací komise Parlamentu dožadovat se součinnosti s orgány činnými v trestním řízení.

Pochybnosti o jejím skutečném postavení a z něj vyplývajících oprávnění a povinnosti byly z posuzovaného hlediska dovozovány zejména z toho, že parlamentní vyšetřovací komise je sice (jako součást zákonodárného sboru) státním

orgánem, avšak ustanovení § 48 odst. 8 zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád“),<sup>1</sup> podle něhož komise nemá oznamovací povinnost, představuje výslovný průlom do obecné povinnosti státních orgánů oznamovat zjištěné podezření z trestného činu vyplývající z ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé tr. ř., a je proto třeba posoudit jeho důsledky i na další tam stanovenou povinnost – na povinnost součinnosti.

Orgány činné v trestním řízení mohou při dodržení pravidel trestního řádu od státních orgánů vyžadovat zásadně vše, co může přispět k objasnění věci (§ 89 odst. 2 tr. ř.), a co postupem podle § 8 odst. 1 tr. ř. získávají pro to, aby splnily povinnost objasnit náležitým způsobem skutkový stav věci v rozsahu, potřebném pro rozhodnutí (§ 2 odst. 5 tr. ř.). Vzhledem k výslovnému znění citovaných ustanovení trestního řádu by výjimku z povinnosti k součinnosti bylo možno i u parlamentní vyšetřovací komise jako státního orgánu připustit při existenci speciální právní úpravy, která by tuto otázku upravila jinak. Tato úprava však neexistuje, a proto se povinnost vyhovět dožádání orgánů činných v trestním řízení vztahuje i na parlamentní vyšetřovací komisi. Již tu je však třeba upozornit na povinnost mlčenlivosti podle § 48 odst. 7 jednacího řádu.<sup>2</sup> Ta je nezpochybnitelná i vzhledem k čl. 28 Ústavy<sup>3</sup> a nachází svůj odraz např. i v § 99 odst. 2 tr. ř. Proto komise, pokud nebude zproštěna povinnosti mlčenlivosti Sněmovnou, nemůže dožádání vyhovět. Nutno odkázat ještě i na čl. 13 Jednacího řádu vyšetřovací komise,<sup>4</sup> takže pokud předmětem dožádání by měly být údaje takto chráněné (tedy v podobě utajovaných skutečností), musel by dožadující orgán doložit, že je oprávněn se s těmito skutečnostmi seznámit.

Vedle tohoto obecného závěru je třeba se zabývat otázkou, zda a jak mohou případně orgány činné v trestním řízení na parlamentní vyšetřovací komisi splnění povinnosti součinnosti vymáhat, odmítne-li komise dožádání vyhovět.

V nejobecnější rovině lze součinnost mezi dožadujícím a dožádaným orgánem, co do rozsahu vyžadovaných a poskytovaných údajů, vymezit tak, že je dána jednak hmotněprávně, tj. jednak postavením a jednak i rozsahem působnosti (kompetencí) obou orgánů, při jejímž výkonu dožadovaný orgán požadované informace získává, dožadující orgán k jejímu výkonu získat potřebuje, a proto je vyžaduje, jednak procesněprávně, tj. příslušnými ustanoveními procesních předpisů, upravující postupy dožadujícího nebo i dožádaného orgánu. V těchto součinnostních vztazích vztah mezi nimi vznikající není vztahem nadřízenosti a podřízenosti, ale

---

<sup>1</sup> Citované ustanovení stanoví, že nasvědčují-li skutečnosti zjištěné vyšetřovací komisí, že byl spáchán trestný čin, může vyšetřovací komise oznámit takovou skutečnost orgánům činným v trestním řízení.

<sup>2</sup> Podle něhož členové vyšetřovací komise a další osoby, které se zúčastní nebo jsou přítomny jednání vyšetřovací komise, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se při jednání dozvědí; zbavení této povinnosti mohou být jen usnesením Sněmovny.

<sup>3</sup> Tento článek vychází z toho, že poslanec i senátor má právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem svého mandátu, a to i poté, kdy přestal být poslancem nebo senátorem.

<sup>4</sup> Jedná se o článek 13 Přílohy č. 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, který zní: „Svědci smí být dotazováni i na skutečnosti tvořící předmět státního tajemství.2) Ustanovení zvláštního předpisu o povinnosti zachovávat mlčenlivost o skutečnostech tvořících státní tajemství a o zprošťování této mlčenlivosti3) se při výslechu svědka před vyšetřovací komisí neužije.“

2) Zákon č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, ve znění pozdějších předpisů (dnes již zrušený zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů).

3) § 13 písm. a) a § 16 zákona č. 102/1971 Sb. (srov. shora).

vztahem **součinnosti**, tedy spolupráce mezi orgány, alespoň navenek si rovnými, přičemž tento vztah je založen zákonem, odehrává se v jeho mezích a jeho účelem je umožnit řádné fungování státu na všech úsecích, které mají tyto státní orgány „spravovat“, a kde právě pro řádný výkon jejich povinností je tato součinnost založena, neboť je jí pro řádné plnění jejich úkolů nezbytně třeba.<sup>5</sup>

Z povahy posuzovaného konkrétního vztahu orgánů činných v trestním řízení k parlamentní vyšetřovací komisi jako vyšetřovacímu orgánu „*sui generis*,“ vyplývá, že nelze nepřihlídnout ke zmíněnému hmotněprávnímu vymezení vztahů součinnosti mezi dožadujícím a dožádaným orgánem plynoucím z jejich kompetencí a postavení v systému orgánů státu.<sup>6</sup> Zde vedle sebe nestojí dva jakékoli orgány státní správy či státní orgány plnící úkoly v oblasti výkoné moci. I Parlament je samozřejmě v nejširším smyslu slova státním orgánem, dokonce nejvyšším orgánem státní moci, jeho postavení však nelze srovnávat ani s orgány činnými v trestním řízení, ani s jakýmkoli jiným státním orgánem zařazeným v oblasti moci výkoné zavázaným kogentním ustanovením § 8 odst. 1 tr. ř. povinností součinnosti s orgány činnými v trestním řízení v poměrně úzké sféře své - zpravidla speciální - činnosti administrativní, jejíž neplnění lze právními prostředky vynucovat a případně i sankcionovat, dokonce trestněprávně.<sup>7</sup> Tam se samozřejmě ustanovení § 8 odst. 1 o povinné součinnosti státních orgánů s orgány činnými v trestním řízení uplatní prakticky vždy jako obecné a právně vynutitelné pravidlo. V tomto případě ale na jedné straně stojí orgány činné v trestním řízení jako mocenská složka represivní, a na druhé straně Parlament, nejvyšší orgán moci zákonodárné, zosobněný svou vlastní vyšetřovací komisí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR plnící ze své podstaty – byť jako státní orgán – naprosto jiné úkoly, a na který proto nelze obecné ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. o součinnosti s orgány činnými v trestním řízení mechanicky vztáhnout v plném rozsahu, tj. i co do jeho právní vynutitelnosti. Ustanovení § 8 odst. 1 se v tomto vztahu neuplatní jako ojedinělá výjimka z tohoto pravidla, právě v důsledcích jeho porušení, tj. není-li tato obecná povinnost, stíhající i parlamentní vyšetřovací komisi, touto komisí splněna.

---

<sup>5</sup> V souvislosti s řešením problematiky součinnosti orgánů činných v trestním řízení s orgány sociálně-právní ochrany dětí (výkladové stanovisko č. 10/2001 Sb. v. s. NSZ), byl předběžně vysloven k mezím takové součinnosti následující závěr: „*Půjde tedy o posouzení limitů uvedené součinnosti ve světle právních předpisů, které omezují dožádaný státní orgán v poskytování informací, jež při výkonu své úřední působnosti získává. Tady lze ovšem nalézt jen jediné rozumné a odpovídající řešení. Touto hranicí není zásadně (výjimky nevylučují) pravidlo, vyplývající z norem, které upravují výkon úřední působnosti dožádaného orgánu, tímto limitem je povinnost, uložená dožadujícímu orgánu zákonem, jenž upravuje meze výkonu jeho úřední působnosti.*“ Nebo dále: „*...tam, kde jde o plnění povinnosti k součinnosti, uložené státním orgánům zákonem, rozhodujícím kritériem pro rozsah této povinnosti není jen a výlučně právní předpis, obecně upravující postup dožádaného státního orgánu, tím méně pak jeho volné uvážení jaké údaje poskytne (nebo neposkytne) státnímu orgánu dožadujícímu. Rozhodujícím kritériem je rozsah povinností, který je podle zákona dožadující státní orgán povinen plnit, a kvůli jehož úspěšnému a efektivnímu plnění byla vůbec taková zákonem uložená povinnost k součinnosti konstituována.*“

<sup>6</sup> V naprosto převážné většině, prakticky vždy u všech orgánů státní správy a samosprávy bude tento vztah základem pro tuto součinnost v podobě, formulované v ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. včetně její vynutitelnosti, protože nebude existovat zákonný důvod pro to, aby tyto státní orgány, případně orgány veřejné samosprávy, nevyhověly dožadání orgánů činných v trestním řízení a nepředaly jim informace, které svými postupy při výkonu svých kompetencí získaly.

<sup>7</sup> Případá zde zejména v úvahu použití pořádkové pokuty nebo jiných opatření podle § 66 tr. ř. Nelze však vyloučit ani to, že za splnění zákonných předpokladů by podobné jednání bylo možno posoudit jako některou z forem účastenství na konkrétním objasňovaném trestném činu nebo – byla-li by taková osoba veřejným činitelem a jednání by naplnilo znaky uvedené v ustanovení § 158 tr. zák. - dokonce jako trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle tohoto zákonného ustanovení.

Tento zásadní rozdíl v materiálním postavení obojích orgánů nelze přehlédnout, a proto nelze mechanicky na Parlament jako zákonodárny sbor uplatňovat měřítko jako na jakýkoli jiný orgán státu, pověřený k výkonu specifické správní činnosti. Pro posouzení věci je podstatné ústavní zakotvení vyšetřovací komise, její specifické postavení v systému správy státu. Sama jako státní orgán, či alespoň jako jeho nedílná součást, která z něho vznikla, má ta práva, která jí zákon svěřuje, má také povinnosti, které jí zákon výslovně ukládá, jejich případné vynucování však náleží jen tomu orgánu, jemuž bylo zákonnou úpravou svěřeno. Orgány činné v trestním řízení – právě pro nedostatek příslušné ústavně založené úpravy - vůči parlamentní vyšetřovací komisi nedisponují žádnými právními prostředky, jimiž by mohly vůči ní splnění obecné povinnosti uvedené v ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. věty první, vynucovat. Působnost parlamentní vyšetřovací komise jako orgánu moci zákonodárné mající přesně vymezenou úlohu v politickém systému promítající se v právním zakotvení v ústavě a navazujících zákonných předpisech, to je to, co způsobuje, že pro ni ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. neplatí naprosto bezvýhradně nejen co do povinnosti oznamovat podezření z trestné činnosti, ale ani co do právními nástroji vynutitelné povinnosti vyhovovat dožadáním orgánů činných v trestním řízení. Parlamentní vyšetřovací komise také nenahrazuje a ani nesmí nahrazovat orgány činné v trestním řízení, stejně tak jako žádný z orgánů činných v trestním řízení nemůže nahradit tuto vyšetřovací komisi.

Podrobnosti k postavení parlamentní vyšetřovací komisi byly již uvedeny ve výkladovém stanovisku č. 30/2000 Sb.v.s. NSZ. Jestliže parlamentní vyšetřovací komise není orgánem činným v trestním řízení, byť zdánlivě na prvý pohled má podobné postavení, neplatí pro ni ustanovení § 7 tr. ř. o součinnosti mezi orgány činnými v trestním řízení. Ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. se na ni může vztahovat jen v té míře, pokud na jedné straně by byla dožadována o takové údaje, jejichž poskytnutí požadují orgány činné v trestním řízení oprávněně – zde v tom smyslu, že je potřebují pro řádné objasnění věci (§ 2 odst. 5, § 89 a další navazující ustanovení trestního řádu) - a na druhé straně povinnost je poskytnout by nebyla jinak (ať už hmotněprávně, vzhledem k jejímu postavení a působnosti, nebo procesněprávně, tedy příslušnými zákonnými ustanoveními) omezena. Její činnost se řídí vlastní zákonnou úpravou. Chybějící ustanovení o povinnosti součinnosti i na straně vyšetřovací komise omezuje nejen komisi při dožadáních vůči orgánům činným v trestním řízení, omezuje také naopak i orgány činné v trestním řízení pokud jde o součinnost s tímto specifickým parlamentním vyšetřovacím orgánem. Existuje tu dvojitá právní úprava, sobě na roveň postavená, obsahově poměrně velmi blízká, v některých směrech se i povahou činnosti stýkající (dokonce v jednom čase může probíhat jak vyšetřování před komisí, tak i trestní řízení před orgány činnými v trestním řízení, byť výsledky obojího by měly být zcela odlišné), která však prostor pro součinnost, jejíž splnění by bylo možno ze strany druhého dožadujícího orgánu právními prostředky vynucovat, výslovně, jednoznačně a nezpochybnitelně nevytváří. Samo ústavní zakotvení tohoto zvláštního institutu parlamentní vyšetřovací komise jako pomocného orgánu pro výkon kompetencí, ústavou svěřených Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, způsobuje, že komise má pouze **právo** podat trestní oznámení, nikoli povinnost, která obecně stíhá státní orgány ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé tr. ř. (úprava v § 8 odst. 1 větě druhé tr. ř. je obecná, úprava v zákoně č. 90/1995 Sb. naopak zvláštní).

Ačkoli trestní řád obecně stanoví všem státním orgánům také povinnost k součinnosti, z téhož důvodu se sice tato obecná povinnost na parlamentní

vyšetřovací komisi vztahuje, existuje však jen v podobě jakéhosi právně nevynutitelného „závazku“ komise dožádání orgánů činných v trestním řízení vyhovět (při splnění podmínky zproštění mlčenlivosti, jak bylo uvedeno vpředu). S tím důsledkem, že pokud tak komise neučiní, nemají orgány činné v trestním řízení žádný nástroj, jímž by mohly na vyšetřovací komisi splnění tohoto „závazku“ vynucovat. Přitom – což je třeba závěrem dodat - orgány činné v trestním řízení by neměly tato dožádání používat ke zjištění skutečností a zajištění důkazních prostředků či důkazů tak, aby fakticky tímto postupem nahrazovaly plnění svých vlastních povinností, jež jim trestní řád pro účely odhalování a objasňování trestných činů i stíhání jejich pachatelů ukládá, a pro něž jim současně předepisuje i postupy, jimiž tak mají činit. Je nepochybné, že vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR není pomocným orgánem orgánů činných v trestním řízení, určeným k zajišťování důkazních prostředků a důkazů pro účely jimi vedeného trestního řízení. Takto případně uskutečňovaná dožádání orgány činnými v trestním řízení s odvoláním na ustanovení § 8 odst. 1 tr. ř. by byla zcela zřejmě v rozporu jak s účelem vyplývajícím z trestního řádu, tak i se zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a jednacím řádem vyšetřovací komise (Příloha č. 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).