

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

6. září 2011 *

Ve věci C-163/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale di Isernia (Itálie) ze dne 9. března 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 2. dubna 2010, v trestním řízení proti

Aldu Patriciellovi,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot a J.-J. Kasel, předsedové senátů, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, A. Ó Caoimh (zpravodaj), C. Toader a M. Safjan, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,
vedoucí soudní kanceláře: A. Impellizzeri, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. února 2011,

* Jednací jazyk: italština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za A. Patriciella G. Ranaldim a G. Scalesem, avvocati, jakož i S. Fortunato, assistente,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s M. Russo, avvocato dello Stato,
- za řeckou vládu K. Georgiadisem, jakož i M. Germani a G. Papagianni, jako zmocněnci,
- za Evropský parlament H. Krückem, A. Caiolou a N. Lorenzem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi I. Martínez del Peral a C. Zadrou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 9. června 2011,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 8 protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie, který je připojen ke Smlouvám o EU, FEU a ESAE (dále jen „protokol“).

- 2 Tato žádost byla podána v rámci trestního řízení zahájeného proti A. Patriciellovi, členovi Evropského parlamentu, pro trestný čin křivého obvinění.

Právní rámec

Unijní právní úprava

- 3 Článek 8 protokolu stanoví:

„Členové Evropského parlamentu nemohou být vyšetřováni, zadrženi nebo stíháni pro své názory či hlasování během výkonu své funkce.“

- 4 Článek 9 protokolu stanoví:

„V průběhu zasedání Evropského parlamentu jeho členové:

- a) na území vlastního státu požívají imunit přiznávaných členům parlamentu vlastního státu,

[...]“

5 Článek 18 protokolu stanoví:

„Při uplatňování tohoto protokolu jednají orgány Společenství ve vzájemné shodě s odpovědnými úřady příslušných členských států.“

6 Článek 6 jednacího řádu Evropského parlamentu (Úř. věst. 2005, L 44, s. 1, dále jen „jednací řád“), nadepsaný „Zbavení poslanecké imunity“, zní takto:

„1. Při výkonu svých pravomocí s ohledem na výsady a imunity usiluje Parlament především o zachování své integrity jako demokratického zákonodárského shromáždění a o zajištění nezávislosti poslanců při plnění jejich povinností.

[...]

3. Každá žádost o ochranu imunity a výsad, se kterou se poslanec nebo bývalý poslanec obrací na předsedu, je oznámena v plénu a je postoupena příslušnému výboru.

[...]“

7 Článek 7 tohoto jednacího řádu, který obsahuje pravidla pro řízení týkající se imunity evropských poslanců, ve svých odstavcích 2, 6 a 7 stanoví:

„2. Výbor předloží návrh rozhodnutí, kterým pouze doporučí přijetí či zamítnutí žádosti o zbavení imunity nebo žádosti o ochranu imunity a výsad.

[...]

6. V případě ochrany imunity nebo výsad výbor určí, zda dané okolnosti představují správní nebo jiné omezení volného pohybu poslanců cestujících z místa a do místa zasedání Parlamentu, nebo omezení svobody projevu či hlasování při výkonu mandátu, nebo zda jde o aspekt[y] vymezen[é] článkem [9] Protokolu [...], které nejsou upraveny vnitrostátním právem, a navrhne, aby příslušný orgán učinil nezbytné závěry.

7. Výbor může předložit odůvodněné stanovisko k pravomoci orgánu a k přípustnosti žádosti, ale za žádných okolností se nesmí vyslovit o vině nebo o nevině poslance ani o tom, zda názory nebo činy, které mu jsou přisuzovány, odůvodňují trestní stíhání, a to ani v případě, že se při posuzování žádosti podrobně seznámil se skutkovým stavem daného případu.“

Vnitrostátní právní úprava

8 Podle čl. 68 prvního pododstavce italské ústavy:

„Členové parlamentu nemohou být voláni k odpovědnosti za vyjádřené názory a hlasování při výkonu své funkce.“

9 Článek 3 odst. 1 zákona č. 140, který obsahuje ustanovení k provedení článku 68 Ústavy a v oblasti trestního řízení vůči osobám zastávajícím nejvyšší státní funkce (legge n. 140, disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché

in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), ze dne 20. června 2003 (GURI, č. 142, ze dne 21. června 2003), stanoví následující:

„Článek 68 první pododstavec Ústavy platí v každém případě pro předkládání záměrů nebo návrhů zákonů, pozměňovacích návrhů, pořadů jednání, návrhů a usnesení, pro otázky a vystoupení v rámci pléna a ostatních orgánů komor, pro jakýkoliv projev hlasování, pro jakýkoliv jiný parlamentní akt, pro jakoukoliv činnost šetření, oznámení, kritiku a politické prohlášení související s funkcí poslance, učiněné i mino parlament.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 10 Aldo Patriciello je stíhán v trestním řízení zahájeném před Tribunale di Isernia za to, že neprávem obvinil z protiprávního jednání příslušníci městské policie města Pozzili (Itálie) v průběhu hádky, ke které došlo dne 1. srpna 2007 na veřejném parkovišti nedaleko neurologického institutu v blízkosti jeho bydliště.
- 11 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že A. Patriciello se má v tomto ohledu zodpovídat z trestného činu krivého obvinění podle článku 368 italského trestního zákoníku s tou přitěžující okolností, že jej spáchal vůči veřejnému činiteli při výkonu jeho pravomoci ve smyslu čl. 61 odst. 10 tohoto zákoníku. Je mu vytýkáno, že tvrdil, že dotčená příslušnice městské policie uvedla vědomě nesprávné časové údaje při vystavování výzev v rámci blokového řízení několika řidičům vozidel, jejichž vozidla byla zaparkována v rozporu s pravidly silničního provozu, a obvinil tedy dotčenou příslušnici z trestného činu padělání listin podle článku 477 uvedeného zákoníku. Aldo Patriciello kromě toho své tvrzení zopakoval v přítomnosti příslušníků policie, kteří na místě zasáhli, aby ověřili, zda skutečně došlo k protiprávnímu jednání, které A. Patriciello příslušnici městské policie vytýkal.

- 12 Rozhodnutím ze dne 5. května 2009 Evropský parlament v návaznosti na žádost A. Patriciella na základě čl. 6 odst. 3 jednacího řádu rozhodl v souladu se zprávou výboru pro právní záležitosti chránit jeho imunitu a výsady (dále jen „rozhodnutí o ochraně imunity“). Uvedená zpráva byla odůvodněna následovně:

„[Aldo] Patriciello ve skutečnosti ve svých tvrzeních pouze komentoval veřejně známé skutečnosti, když se vyjádřil k právům občanů na snadný přístup do nemocnice a ke zdravotní péči, což má významný vliv na každodenní život jeho voličů.

[...] Aldo Patriciello nejednal ve svém vlastním zájmu a neměl v úmyslu veřejnou činitelku urazit. Naopak jednal v obecném zájmu svých voličů a plně v souladu se svou politickou funkcí.

Svémi činy vykonával svou povinnost poslance [Evropského parlamentu] a sděloval [...] svůj názor na otázku veřejného zájmu [pro své voliče].

[...]

Výbor pro právní záležitosti po přezkoumání důvodů hovořících pro i proti ochraně imunity a na základě výše uvedených úvah doporučuje, aby byla imunita [A.] Patriciella ochráněna.“

- 13 V předkládacím rozhodnutí Tribunale di Isernia však konstatuje, že podle čl. 9 prvního pododstavce písm. a) protokolu požívají evropští poslanci ohledně skutků spáchaných na území vlastního státu imunity a výsad za stejných hmotněprávních a formálních podmínek, jaké jsou stanoveny podle vnitrostátního práva. Podle článku 68 italské ústavy se přitom výsada materiální imunity vztahuje na mimoparlamentní

činnost pouze tehdy, pokud je úzce spojena s výkonem typických funkcí a plněním cílů poslaneckého mandátu.

- 14 Za těchto podmínek má uvedený soud za to, že – aniž je předjímáno jakékoliv posouzení opodstatněnosti obvinění – nemůže na základě svého vnitrostátního práva sdílet důvody, které vedly Evropský parlament k přijetí rozhodnutí o ochraně imunity. Skutkový základ původního trestního řízení totiž není spojen s žádným vyjádřením názorů při výkonu funkce evropského poslance.
- 15 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že podle státního zastupitelství se argument, že se A. Patriciello omezil na komentování všeobecně známých skutečností, a sice práva občanů na snadný přístup do nemocnice a ke zdravotní péči, aniž chtěl urazit veřejného činitele, zdá nepodložený. I když je to třeba ještě ověřit, A. Patriciello měl za přítomnosti pořádkových sil výslovně obvinít veřejného činitele z padělání listin. Na první pohled se přitom nezdá, že by takové jednání bylo v souladu s obecnými zájmy jeho voličů a že by se ně mohl vztahovat, byť v absolutním pojetí, režim imunit.
- 16 Tribunale di Isernia nicméně uvádí, že rozhodnutí o ochraně imunity bylo přijato poté, co bylo odkázáno nejen na čl. 9 první pododstavec písm. a) protokolu, ale i na jeho článek 8. Soudní dvůr přitom již rozhodl, že vzhledem k tomu, že toto ustanovení nijak neodkazuje na vnitrostátní právo, rozsah jím stanovené imunity musí být stanoven pouze na základě unijního práva. I když rozhodnutí o ochraně imunity představuje stanovisko, které nemá vůči vnitrostátním soudům závazné účinky, předkládající soud je dále vázán povinností loajální spolupráce s evropskými orgány na základě čl. 4 odst. 3 SEU a článku 18 protokolu (rozsudek ze dne 21. října 2008, Marra, C-200/07 a C-201/07, Sb. rozh. s. I-7929, body 26 a 39 až 41).

- 17 Za těchto podmínek se Tribunale di Isernia rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Představuje tvrzený trestný čin přičítaný evropskému poslanci [A.] Patriciellovi (kteřý je popsán v obžalobě a byl již předmětem rozhodnutí o ochraně imunity [...]) kvalifikovaný jako křivé obvinění podle článku 368 trestního zákoníku názor vyjádřený během výkonu parlamentní funkce ve smyslu článku [8] protokolu?“

K předběžné otázce

- 18 Úvodem je třeba připomenout, že – jak již Soudní dvůr konstatoval – parlamentní imunita evropských poslanců, jak je upravena v člancích 8 a 9 protokolu, zahrnuje obě formy ochrany, které jsou obvykle přiznávány členům národních parlamentů členských států, tedy imunitu ve vztahu k vyjádřeným názorům či hlasování během výkonu poslanecké funkce, jakož i nedotknutelnost poslanců zahrnující v zásadě ochranu proti soudnímu stíhání (viz výše uvedený rozsudek Marra, bod 24).
- 19 Jak vyplývá ze samotného znění položené otázky, ve věci v původním řízení je relevantní pouze výklad článku 8 protokolu.
- 20 V tomto ohledu je třeba konstatovat, stejně jako to činí italská vláda, že předkládající soud svou otázkou, jak je formulována, žádá Soudní dvůr, aby sám uplatnil článek 8 protokolu na spor, který projednává, a aby rozhodl o tom, zda předmětná prohlášení evropského poslance, která vedla k trestnímu stíhání v původním řízení, představují názor vyjádřený během výkonu parlamentní funkce, a vztahuje se na ně tedy imunita podle tohoto ustanovení.

- 21 Je třeba připomenout, že v rámci řízení zahájeného podle článku 267 SFEU není v pravomoci Soudního dvora, aby uplatnil pravidla unijního práva na konkrétní případ. Může nicméně vnitrostátnímu soudu poskytnout všechny relevantní prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro jeho rozhodnutí (viz zejména rozsudek ze dne 10. července 2008, Feryn, C-54/07, Sb. rozh. s. I-5187, bod 19 a citovaná judikatura).
- 22 V takové věci, jako je věc v původním řízení, je tedy věcí předkládajícího soudu rozhodnout, zda se na dotčená prohlášení vztahuje imunita podle článku 8 protokolu, a zároveň tento soud musí posoudit, zda jsou splněny hmotněprávní podmínky stanovené tímto ustanovením pro uplatnění uvedené imunity (viz výše uvedený rozsudek Marra, bod 33).
- 23 Soudnímu dvoru naproti tomu přísluší poskytnout předkládajícímu soudu veškerá vodítka nezbytná k tomu, aby jej při tomto posouzení vedla, a případně přeformulovat otázku, která je mu položena (viz zejména rozsudky ze dne 11. března 2008, Jager, C-420/06, Sb. rozh. s. I-1315, bod 46, a ze dne 14. října 2010, Fuß, C-243/09, Sb. rozh. s. I-9849, bod 39).
- 24 V tomto ohledu ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že předkládající soud svou otázkou ve skutečnosti směřuje k upřesnění kritérií relevantních pro určení, zda takové prohlášení, o jaké se jedná v původním řízení, učiněné evropským poslancem mimo prostory Evropského parlamentu, které vedlo v členském státě jeho původu k trestnímu stíhání pro trestný čin křivého obvinění, představuje názor vyjádřený během výkonu jeho parlamentní funkce ve smyslu článku 8 protokolu.
- 25 K tomu je třeba zdůraznit, že na rozdíl od nedotknutelnosti poslanců podle čl. 9 prvního pododstavce písm. a) protokolu, která závisí na vnitrostátním právu, rozsah imunity podle článku 8 protokolu musí být vzhledem k neexistenci odkazu na vnitrostátní právní řády stanoven pouze na základě unijního práva (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Marra, bod 26).

- 26 Jak Soudní dvůr již rozhodl, cílem článku 8 protokolu, který představuje zvláštní ustanovení použitelné na jakékoli soudní řízení, ve kterém poslanec požívá imunity ve vztahu k vyjádřeným názorům a hlasování při výkonu poslanecké funkce, je chránit svobodu projevu a nezávislost evropských poslanců, takže brání jakémukoli soudnímu řízení zahájenému z důvodu takových názorů a hlasování (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Marra, body 27 a 45).
- 27 Z toho vyplývá, že bez ohledu na režim imunity podle vnitrostátního práva nebo jím stanovená omezení, jsou-li splněny hmotněprávní podmínky pro přiznání imunity upravené v článku 8 protokolu, nemůže Evropský parlament poslance této imunity zbavit a vnitrostátní soud příslušný k jejímu uplatnění má povinnost řízení vedené proti dotyčnému evropskému poslanci zastavit (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Marra, bod 44).
- 28 Jak tvrdí všichni zúčastnění, kteří předložili v rámci projednávané věci vyjádření, prohlášení evropského poslance nemohou být nároku na tuto imunitu zbavena pouze z důvodu, že byla učiněna mimo prostory Evropského parlamentu.
- 29 Je pravda, že článek 8 protokolu se s ohledem na svůj cíl, jímž je chránit svobodu projevu a nezávislost evropských poslanců, a své znění, které vedle názorů odkazuje výslovně na hlasování evropských poslanců, uplatní především na prohlášení učiněná uvedenými poslanci v samotných prostorách Evropského parlamentu.
- 30 Nicméně není vyloučeno, že prohlášení učiněné takovými poslanci mimo tyto prostory může představovat názor vyjádřený během výkonu funkce ve smyslu článku 8 protokolu, jelikož existence takového názoru závisí nikoliv na místě, kde bylo prohlášení učiněno, nýbrž na jeho povaze a obsahu.

- 31 Článek 8 protokolu, odkazující na názory vyjádřené evropskými poslanci, je úzce spjat se svobodou projevu. Svoboda projevu jakožto podstatný základ demokratické a pluralitní společnosti odrážející hodnoty, na kterých je Unie podle článku 2 SEU založena, představuje základní právo zaručené článkem 11 Listiny základních práv Evropské unie, která má podle čl. 6 odst. 1 SEU stejnou právní sílu jako Smlouvy. Tato svoboda je rovněž zakotvena v článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950.
- 32 Je tedy třeba mít za to, že pojem „názor“ ve smyslu článku 8 protokolu musí být chápán v širokém smyslu jako zahrnující vyjádření nebo prohlášení, která svým obsahem odpovídají tvrzením představujícím subjektivní posouzení.
- 33 Ze znění článku 8 protokolu rovněž vyplývá, že k tomu, aby se na názor vztahovala imunita, musí jej evropský poslanec vyjádřit „během výkonu své funkce“, což implikuje souvislost mezi vyjádřeným názorem a parlamentní funkcí.
- 34 Pokud jde jako ve věci v původním řízení o prohlášení evropského poslance, který je trestně stíhán ve členském státě svého původu, je třeba konstatovat, že imunita podle článku 8 protokolu, jak vyplývá již z bodu 27 tohoto rozsudku, může definitivně zabránit soudním orgánům a vnitrostátním soudům vykonávat jejich příslušné pravomoci v oblasti stíhání a trestání trestných činů za účelem zajištění dodržování veřejného pořádku na jejich území, a zároveň tak zcela připravit osoby poškozené těmito prohlášeními o přístup ke spravedlnosti, a to případně i za účelem získání náhrady vzniklé škody v občanskoprávním řízení.

- 35 S ohledem na tyto důsledky je třeba připustit, že spojitost mezi vyjádřeným názorem a parlamentní funkcí musí být přímá a zřejmá.
- 36 Je rovněž třeba mít za to, že se vzhledem k popisu podmínek a obsahu tvrzení evropského poslance, o která se jedná v původním řízení, tato tvrzení zdají být relativně vzdálená funkci člena Evropského parlamentu, a mohou mít tedy stěží přímou spojitost s obecným zájmem občanů. I kdyby taková souvislost mohla být prokázána, nebyla by zřejmá.
- 37 Právě s ohledem na tato vodítka musí předkládající soud posoudit, což spadá, jak bylo připomenuto v bodech 21 a 22 tohoto rozsudku, do jeho výlučné pravomoci, zda prohlášení, o něž se jedná ve věci v původním řízení, lze považovat za vyjádření názoru během výkonu parlamentní funkce, takže hmotněprávní podmínky pro přiznání imunity podle článku 8 protokolu jsou splněny.
- 38 Kdyby po tomto posouzení uvedený soud konstatoval, že tomu tak je, musel by z této imunity vyvodit důsledky a – jak bylo uvedeno v bodě 27 tohoto rozsudku – řízení vedené proti dotyčnému evropskému poslanci zastavit (viz výše uvedený rozsudek Marra, body 33 a 44). V opačném případě by naopak uvedený soud musel v řízení pokračovat, jelikož by hmotněprávní podmínky imunity nebyly splněny.
- 39 V tomto ohledu je třeba připomenout, že i když – jako ve věci v původním řízení – Evropský parlament po předložení žádosti dotyčného evropského poslance přijal rozhodnutí o ochraně jeho imunity, toto rozhodnutí přijaté na základě jeho jednacího řádu představuje pouze stanovisko, které nemá vůči vnitrostátním soudům žádný závazný účinek, jelikož protokol neobsahuje žádné ustanovení ukládající těmto soudům povinnost přenechat uvedenému Parlamentu rozhodnutí o existenci podmínek stanovených v článku 8 protokolu. Jak Soudní dvůr již rozhodl, okolnost, že

právní řád členského státu, jako je ten, o němž se jedná v původním řízení, stanoví postup na ochranu členů národního parlamentu, který mu umožňuje zasáhnout, pokud vnitrostátní soud tuto imunitu neuzná, neznamená, že jsou Evropskému parlamentu přiznány stejné pravomoci vůči evropským poslancům pocházejícím z tohoto státu, jelikož článek 8 protokolu takovou pravomoc výslovně nestanoví a neodkazuje na pravidla vnitrostátního práva (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Marra, body 35 až 40).

- 40 Proto na rozdíl od toho, co uvedl obžalovaný v původním řízení na jednání, i když Evropský parlament a vnitrostátní soudy musí na základě povinnosti loajální spolupráce mezi evropskými a vnitrostátními orgány, jak je zakotvena v čl. 4 odst. 3 SEU a článku 18 protokolu, spolupracovat, aby bylo zabráněno jakémukoli konfliktu při výkladu a používání ustanovení protokolu (výše uvedený rozsudek Marra, bod 42), neukládá unijní právo předkládajícímu soudu žádnou konkrétní povinnost týkající se odůvodnění jeho rozhodnutí pro případ, že se s ohledem na výklad poskytnutý tímto rozsudkem vydaným na základě článku 267 SFEU rozhodne odchýlit se od stanoviska Evropského parlamentu, jež mu bylo sděleno, ohledně uplatnění článku 8 protokolu na skutkový stav v původním řízení.
- 41 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 8 protokolu musí být vykládán v tom smyslu, že prohlášení učiněné evropským poslancem mimo Evropský parlament, které vedlo v členském státě jeho původu k trestnímu stíhání pro trestný čin křivého obvinění, představuje názor vyjádřený během výkonu parlamentní funkce, na který se vztahuje imunita podle tohoto ustanovení, pouze tehdy, pokud toto prohlášení odpovídá subjektivnímu posouzení, které má přímou a zřejmou spojitost s výkonem takové funkce. Určit, zda tyto podmínky jsou ve věci v původním řízení splněny, přísluší předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 42 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Článek 8 protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie, který je připojen ke Smlouvám o EU, FEU a ESAE, musí být vykládán v tom smyslu, že prohlášení učiněné evropským poslancem mimo Evropský parlament, které vedlo v členském státě jeho původu k trestnímu stíhání pro trestný čin křivého obvinění, představuje názor vyjádřený během výkonu parlamentní funkce, na který se vztahuje imunita podle tohoto ustanovení, pouze tehdy, pokud toto prohlášení odpovídá subjektivnímu posouzení, které má přímou a zřejmou spojitost s výkonem takové funkce. Určit, zda tyto podmínky jsou ve věci v původním řízení splněny, přísluší předkládajícímu soudu.

Podpisy.