



ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 6 -09- 2016 ³
_____ krát Přílohy: _____	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje:	

ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

kárného senátu Ústavního soudu

Kárný senát Ústavního soudu rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Vladimíra Sládečka a Kateřiny Šimáčkové ve věci usnesení předsedy Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. K. ÚS 5/16-13, o zahájení kárného řízení se soudcem Radovanem Suchánkem pro podezření ze spáchání kárného provinění podle ustanovení § 133 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,

t a k t o :

- I. Kárné řízení se soudcem Radovanem Suchánkem se přerušuje.**
- II. Kárný senát navrhuje zrušení ustanovení § 4 odst. 2 a § 133 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.**

O d ů v o d n ě n í :

1. Usnesením ze dne 11. 8. 2016 zahájil předseda Ústavního soudu kárné řízení se soudcem Radovanem Suchánkem pro podezření ze spáchání kárného provinění podle ustanovení § 133 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Toto usnesení bylo předloženo plénu Ústavního soudu, které dne 23. 8. 2016 nezastavilo kárné řízení a zvolilo pětičlenný kárný senát (§ 138 odst. 2 cit. zákona). Tento kárný senát na poradě (§ 140 odst. 3 cit. zákona) dospěl k závěru, že úprava obsažená v ustanoveních § 4 odst. 2 a § 133 odst. 2 cit. zákona je protiústavní a proto kárné řízení přerušil a předkládá plénu Ústavního soudu návrh na jejich zrušení.

I. Aktivní legitimace kárného senátu

2. Možnost některého ze senátů Ústavního soudu podat plénu návrh na zrušení zákona je výslovně upravena pouze v ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) a § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu; obdobné oprávnění pléna plyne z ustanovení § 64 odst. 4 cit. zákona. Tato možnost se však výslovně týká toliko případů, kdy k závěru o protiústavnosti aplikovaného zákona dospěje rozhodující senát „*v souvislosti s ústavní stížností*“. V nyní projednávaném případě je však zjevné, že se o případ řízení o ústavní stížnosti vůbec nejedná a pro podání návrhu na zrušení zákonných ustanovení plénu proto kárný senát v citovaných zákonných ustanoveních nemá žádnou oporu.

3. Aktivní legitimace kárného senátu je však dána přímou aplikací čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle něhož „*[d]ojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.*“ Pro tento závěr svědčí zejména následující argumenty.

4. Není sporu o tom, že soudní moc je vykonávána obecnými soudy a Ústavním soudem, přičemž Ústavní soud je součástí moci soudní, avšak nikoliv soustavy obecných soudů (viz hlava čtvrtá Ústavy a její systematika) a představuje „*soudní orgán ochrany ústavnosti*“ (čl. 83 Ústavy). Soudním orgánem ochrany ústavnosti je v těch případech, které Ústava taxativně přímo vymezuje (čl. 87 Ústavy). V případech ostatních, kde pravomoc a působnost Ústavního soudu je (1.) založena nikoliv přímo ústavním pořádkem, nýbrž pouze zákonem, a (2.) svojí podstatou se jedná o pravomoc nikoliv ústavní povahy, se však již o výkon ústavního soudnictví *stricto sensu* nejedná. Příkladem při rozhodování o poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím je zcela zjevné, že se jedná o vydávání správních rozhodnutí, přezkoumatelných soudy ve správním soudnictví, a nikoliv o výkon agendy Ústavního soudu v pojetí vymezeném ústavním pořádkem.

5. Rovněž úprava kárných provinění a kárného řízení není provedena ústavním zákonem, nýbrž zákonem „běžným“, tedy zákonem o Ústavním soudu (§ 132 až § 144). Ani svojí povahou se ostatně nejedná o agendu, která by mohla být označována za „ústavněprávní“ v tom smyslu, že by mohla být vykonávána výhradně Ústavním soudem (pro stručnost k tomu postačuje odkázat na právní závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 – *Dvojinstančnost kárného řízení*).

6. Současné jistě není třeba připomínat, že jednou ze záruk zajišťujících nezávislost a nestrannost soudního rozhodování v podmínkách právního státu je separace mocí, která předpokládá rovněž to, že soudci nejsou postižitelní (případně dokonce až odvolatelní z funkce) jinými mocenskými složkami, než-li jsou samotné soudy. Je proto třeba trvat na tom, že rozhodování o kárné odpovědnosti soudců musí být vykonáváno soudy, resp. že musí být zaručena plná soudní přezkoumatelnost kárných opatření, která by byla ukládána jinými státními orgány, než-li jsou právě soudy. Jakkoliv je sice pravdou, že kárná řízení nejsou trestními řízeními v obvyklém smyslu, není sporu o tom, že se jedná o řízení svojí povahou sankční a i na ně se proto musí přiměřeně vztahovat ústavní zásada, podle níž jen soud rozhoduje o vině a trestu (čl. 90 Ústavy, čl. 40 odst. 1 Listiny). Navíc, kárný senát má za nesporné, že rozhodování v kárném řízení může zasahovat do základních práv kárně stíhaného soudce. I na toto řízení se proto v plném rozsahu musí vztahovat imperativ plynoucí z čl. 36 odst. 2 *in fine* Listiny, podle něhož nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

7. Lze tak učinit dílčí závěr, že kárný senát (potažmo za zákonem stanovených podmínek i plénum Ústavního soudu - § 144 zákona o Ústavním soudu) představuje „soud“ ve smyslu citovaného čl. 95 odst. 2 Ústavy, který je oprávněn podat návrh na zrušení zákona

anebo jeho jednotlivých ustanovení plénu Ústavního soudu (podobný závěr učinil Ústavní soud již v opakovaně citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ve vztahu ke kárnému senátu Nejvyššího správního soudu, kdy i v tomto případě tento kárný senát vůbec nevykonává agendu správního soudnictví, nepostupuje podle soudního řádu správního a dokonce ani většina jeho členů nejsou soudci Nejvyššího správního soudu a polovina ani soudů obecných). Jakýkoliv jiný závěr by totiž vedl ve svých důsledcích k tomu, že by Ústavní soud připustil, že rozhodování o kárné odpovědnosti jeho soudců je svěřeno do kompetence orgánu nesoudního typu, což je však s ohledem na závažnost a možné dopady tohoto typu řízení v podmínkách právního státu vyloučeno.

II. Důvody protiústavnosti napadených zákonných ustanovení

8. Podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o Ústavním soudu „[s]oudce nelze stíhat pro přestupek.“ Na toto ustanovení konsekventně navazuje § 133 odst. 2, podle něhož „[k]árným proviněním je též jednání, které má znaky přestupku podle zvláštních předpisů.“ Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, platí, že „[j]ednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustila osoba požívající výsad a imunit podle zákona nebo podle mezinárodního práva, nelze jako přestupek projednat, nestanoví-li zákon jinak.“

9. Z citované zákonné úpravy se podává, že soudci Ústavního soudu (dále též jen „soudci“) jsou vyňati z pravomoci přestupkových orgánů a jejich odpovědnost za spáchání přestupků posuzuje samotný Ústavní soud. Jinak řečeno, není na volbě soudců, jakým způsobem a kterým orgánem dojde k projednání a rozhodnutí o přestupku, jak tomu je např. u poslanců či senátorů (srov. § 9 odst. 3 zákona o přestupcích), nýbrž jsou povinni se podrobit pouze a jediné kárné pravomoci Ústavního soudu. Tuto úpravu však považuje kárný senát za protiústavní.

10. Protiústavnost je dána především porušením *principu rovnosti*. V podmínkách demokratického právního státu totiž musí platit, že lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti a v právech (čl. 1 Listiny). Jakkoliv je pravdou, že absolutní rovnost s ohledem na diverzitu reálného života nastolit nelze a takovouto ambici právní řád proto ani mít nemůže, je současně jeho nezpochybnitelným úkolem odstraňovat rozdíly tam, kde jsou neodůvodněné, zbytečné, iracionální a někdy až způsobující zjevné nespravedlnosti.

11. V případě soudců Ústavního soudu není sporu o tom, že stát musí vytvářet podmínky pro to, aby mohli co nejlépe vykonávat svoji velmi zodpovědnou a jistě i velmi prestižní funkci. Ani přitom však nelze zapomínat na to, že se pořád jedná o jednu ze služeb veřejnosti a že ani soudci Ústavního soudu (s nadsázkou označovaného v literatuře až za „právnícký Olymp“) nejsou ničím jiným, než-li „občany v taláru“. Lapidárně řečeno, jsou dobře materiálně zajištěnými profesionály, vykonávajícími krásnou, náročnou a velmi zodpovědnou práci, nicméně stále jsou součástí společnosti a není proto důvod je jakkoliv zvýhodňovat i tam, kde toto „zvýhodnění“ přímo nesouvisí s jejich činností.

12. V případě spáchání přestupků je kárný senát přesvědčen o tom, že toto zvýhodnění (resp. odlišný právní režim) není vůbec žádným způsobem rozumně a legitimně odůvodnitelné. Pokud se totiž soudce dopustí přestupku, není dán rozumný důvod pro to, aby přestupkové řízení nebylo vedeno k tomu určenými orgány a aby tím byl zatěžován samotný Ústavní soud. Pokud by se totiž objevovala obava z toho, že soudce může být ze strany orgánů veřejné správy šikanován a *de facto* tím bude zasahováno do nezávislého a nestranného výkonu jeho funkce, je vhodné připomenout, že proti (případnému) rozhodnutí o přestupku je možné se bránit opravným prostředkem ve správním řízení a poté žalobou

podanou ke správnímu soudu, resp. následně kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu a v konečném důsledku lze podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Obavy ze zneužití situace vůči některým soudcům, které by se mohly naplnit odstraněním jejich zmíněné přestupkové exempce, proto považuje kárný senát za zcela liché.

13. Princip právního státu, zakotvený v čl. 1 Ústavy v sobě zahrnuje povinnost státu zachovat rovné zacházení se všemi osobami ve své jurisdikci bez privilegií i nerovného zacházení. Případná zvýhodnění jako přestupková exempce či parlamentní imunita by měla být vždy vykládána restriktivně a jediné jejich přijatelné odůvodnění spočívá v ochraně demokratické činnosti parlamentu (či jiného orgánu), případně v ochraně politické opozice či ochraně nezávislosti soudní moci. Vývojem České republiky právní úprava, zakotvující v podstatě přestupkovou imunitu soudců Ústavního soudu, však postupem času ztratila legitimní účel a přestala být proporcionální. V době přípravy zákona o Ústavním soudu totiž vůbec neexistovalo plnohodnotné správní soudnictví, odpovídající standardům daným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (k tomu viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 16/99), a v období transformace režimu mohla být pocíťována potřeba větší ochrany nově zřízeného orgánu ochrany práva. Od 90. let minulého století však došlo ke změně kontextu právní úpravy, a tím i původně funkční opatření zcela ztratilo své historické odůvodnění a legitimní účel.

14. Stávající zákonná úprava se ostatně může v konečném důsledku jevit pro ústavní soudce nezřídka i jako velmi nevýhodná. Namísto vyřešení banálního přestupku zaplacením pokuty v blokovém řízení totiž musí soudce podstoupit projednání této věci plénum Ústavního soudu a poté zvoleným kárným senátem, což již z povahy věci může považovat za daleko větší zásah do svých práv (narušení profesní pověsti, zhoršené postavení mezi ostatními kolegy a atmosféry na pracovišti), nežli by tomu bylo v neveřejném přestupkovém řízení.

15. Netřeba připomínat, že kárná řízení projednávaná Ústavním soudem mohou být i medializována a veřejnost má samozřejmě právo znát jejich výsledek. Jakkoliv je pravdou, že soudci Ústavního soudu jako osoby veřejně činné musí snést větší míru pozornosti a kritiky ze strany veřejnosti nežli osoby jiné, spočívá daný problém v tom, že mohou být podrobováni kritice primárně nikoliv pro samotné jednání, kterého se dopustili (a kterého se ostatně dnes a denně dopouštějí další občané), nýbrž pro to, že mají podle zákona (v řadě případů skutečně jen zdánlivě) privilegovaný způsob jeho projednání a potrestání. Podstata této kritiky totiž nespočívá v tom, že by se daného jednání dopustit nesměli, nýbrž v tom, že je zcela nedůvodné, aby toto jejich pochybení nebylo projednáno a rozhodnuto ve stejném režimu jako pochybení kterékoliv jiné osoby. Netřeba jistě připomínat, že české prostředí je značně rovnostářské a jakékoliv výhody pro „papaláše“ jsou vnímány *a priori* velmi kriticky.

16. Stávající zákonná úprava je totiž nanejvýš problematická i tím, že jako prakticky jedinou možnost sankce za kárné provinění stanoví výtku (§ 141 zákona o Ústavním soudu). Vůbec proto není možná sebemenší diferenciacce při ukládání trestů a ohledem na závažnost kárného provinění (resp. spáchaného přestupku). Tato paušalizace kárného trestání tak ve svém výsledku vede k tomu, že celé kárné řízení je jen jakousi „hrou“ na skutečné kárné řízení, kdy si je kárně stíhaný soudce vědom, že mu skutečný *právní* postih nehrozí, a kárný senát zase není nijak motivován pečlivě objasňovat všechny relevantní okolnosti za situace, kdy kárně stíhaný soudce obsah usnesení o zahájení kárného stíhání nijak nerozporuje. Ve vztahu k jednotlivým kárným řízením pak zmíněná paušalizace vede k tomu, že soudcům, kteří se dopustili zcela banálního přestupku, je ukládána zcela stejná sankce

jako těm, jejichž provinění je závažnější povahy. Tím je však zcela popírána zásada individualizace a konkretizace trestu, nemluvě o tom, že je zcela negován samotný účel ukládaného trestu.

17. Na základě shora uvedeného proto kárný senát dospívá k závěru, že napadená zákonná ustanovení představují případ zvýhodnění soudců Ústavního soudu, které však nemá vůbec žádné rozumné opodstatnění ve smyslu doktríny a judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, jelikož tato prostředky zvýhodněného zacházení akceptuje pouze tehdy, pokud jejich uplatnění směřuje k odstranění faktické diskriminace mezi danými subjekty, což však zcela zjevně není daný případ (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02; popis standardního testu diskriminace podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva viz např. B. Čechová in M. Bobek, P. Boučková, Z. Kühn (eds.): *Rovnost a diskriminace*, C. H. Beck, 2007, str. 163 a násl.).

18. Kárný senát má za to, že shora popsání porušení rovnosti se může projevit rovněž v porušení čl. 10 Listiny. Tento článek totiž chrání právo na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst a jméno každého, chrání před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů.

19. Jak se totiž podává výše, napadená zákonná ustanovení v kontextu celé úpravy kárného řízení nastolují situaci, kdy soudce Ústavního soudu, který se dopustí (byť zcela banálního) přestupku, nesouvisejícího s jeho profesní činností, nemá oproti kterékoliv jiné osobě možnost podrobit se běžnému přestupkovému řízení, nýbrž věc je postoupena Ústavnímu soudu se všemi z toho plynoucími možnými důsledky: možná bulvarizace, paušalizace provinění a ukládané sankce („přestupek jako přestupek“), citelný zásah do osobní a profesní sféry.

20. Na základě shora uvedeného kárný senát dospěl k závěru, že napadená zákonná ustanovení jsou v rozporu s čl. 1 věta první, s čl. 3 a s čl. 10 Listiny základních práv a svobod a s čl. 1 Ústavy, a proto podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předkládá plénu Ústavního soudu návrh na jejich zrušení.

III. Dopady zrušení napadených zákonných ustanovení na projednávané kárné řízení

21. Kárný soud vychází z toho, že podaný návrh představuje případ tzv. incidenční kontroly norem, kdy soud předkládá návrh na zrušení těch zákonných ustanovení, které musí v daném řízení aplikovat, nicméně současně je přesvědčen o jejich protiústavnosti. V těchto případech proto logicky zásadně platí, že výsledek řízení o kontrole norem by se měl projevit již i v případě, který vedl k podání návrhu. Navzdory tomuto obecnému pravidlu je však situace v nyní projednávané věci odlišná.

22. Nelze totiž přehlédnout, že nyní rozhodovaný případ se svojí povahou týká kárného řízení, které představuje jednu z forem trestání. Rovněž na tato řízení se proto přiměřeně vztahují obecné zásady trestání, jako je např. presumpce nevin, zákaz retroaktivity či zásada *ne bis in idem* (viz např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2012, čj. 11 Kseo 4/2009-111, in: www.nssoud.cz). Nad zásadou, že důsledky zrušení protiústavní zákonné úpravy by se měly projevit i ve věci, ve které byl návrh podán, proto musí převážet zásada, podle níž se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, výslovně vyjádřená v čl. 40 odst. 6 Listiny.

23. V nyní projednávané věci tato obecná zásada konkrétně znamená, že i po případném zrušení napadených zákonných ustanovení bude řízení s kárně obviněným soudcem dokončeno ještě podle části čtvrté zákona o Ústavním soudu a zrušení přestupkové exempce se projeví teprve v případech dalších, kdy ke spáchání přestupku dojde teprve po vykonatelnosti derogačního nálezu Ústavního soudu (§ 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), resp. že kárně stíhaného soudce nebude možno postihnout vůbec pro absenci zákonné úpravy. Které z těchto dvou řešení je správnější, nicméně nehodlá kárný senát předjímat ještě před tím, než plénium Ústavního soudu posoudí ústavnost napadených zákonných ustanovení.

P o u ě n í: Proti tomuto usnesení se nelze odvolat.

V Brně dne 6. září 2016

Za správnost vyhotovení:
Jana Kadlečková



Vojtěch Šimíček v. r.
předseda senátu