

**Česká republika**  
**USNESENÍ**  
**Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského, místopředsedkyně soudu Milady Tomkové a ze soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaje), Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele **Mgr. Lubomíra Volného**, zastoupeného Mgr. Eliškou Faltýnkovou Rytířovou, advokátkou, sídlem Trnkova 555/16, Olomouc, proti usnesení Poslanecké sněmovny č. 1618 ze dne 20. dubna 2021 a usnesením Mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny č. 162 ze dne 26. ledna 2021 a č. 170 ze dne 16. února 2021, za účasti **Poslanecké sněmovny** a **Mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny**, jako účastníků řízení, takto:

**Ústavní stížnost se odmítá.**

Odůvodnění:

**I.**

**Skutkové okolnosti případu a obsah napadených usnesení**

1. Dne 14. 6. 2021 byl Ústavnímu soudu doručen návrh stěžovatele označený jako „*ústavní stížnost proti nezákonnému zkrácení vlastnických práv stěžovatele a porušení práva na spravedlivý proces v disciplinárním řízení vedeném proti stěžovateli Mandátovým a imunitním výborem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a v řízení o odvolání stěžovatele proti usnesení Mandátového a imunitního výboru – plénem Poslanecké sněmovny*“, jehož petitum se stěžovatel domáhá, aby Ústavní soud vyslovil „úmyslné“ porušení práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. a) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) shora uvedenými usneseními Poslanecké sněmovny (dále též jen „Sněmovna“) a Mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny (dále jen „mandátový a imunitní výbor“).

2. Z ústavní stížnosti a obsahu napadených usnesení zjistil Ústavní soud následující skutečnosti. Usnesením mandátového a imunitního výboru č. 162 ze dne 26. 1. 2021 došlo podle § 13 odst. 1 a 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „zákon o jednacím řádu“), k zahájení disciplinárního řízení proti stěžovateli jako poslanci za projev při jednání Sněmovny ze dne 21. 1. 2021, a to zčásti z vlastního podnětu mandátového a imunitního výboru a zčásti na návrh poslanců Mgr. Radka Vondráčka a Mgr. Marka Výborného. Poslanec Mgr. Radek Vondráček ve svém návrhu, který stěžovatel přiložil k ústavní stížnosti, uvedl, že se jeho jednáním cítí uražen, neboť se „*vyjadřoval hanlivě ve vztahu k řídicímu schůze, byl oblečen způsobem, který naprosto neodpovídal jednání zákonodárního sboru*“ a „*opakovaně použil mobilního telefonu k tomu, aby na mikrofon ... pouštěl projev třetí osoby*“, čímž výrazně snížil důstojnost Poslanecké sněmovny. Stěžovatel, resp. jeho právní zástupkyně, v řízení namítal nepřislušnost mandátového a imunitního výboru k vedení disciplinárního řízení a dne 7. 2. 2021

doručil mandátovému a imunitnímu výboru návrh na zastavení řízení. Stěžovatel dále podal námitky podjatosti vůči mandátovému a imunitnímu výboru a některým jeho členům, o nichž bylo usnesením organizačního výboru Sněmovny č. 368 ze dne 10. 2. 2021 rozhodnuto tak, že se zamítají.

3. Mandátový a imunitní výbor v usnesení č. 170 ze dne 16. 2. 2021 konstatoval, že se stěžovatel svým jednáním na 80. schůzi Sněmovny dne 21. 1. 2021 „*pokusil o násilné převzetí řízení schůze, přičemž napadl místopředsedu Tomáše Hanzela, dále hrubě odstrčil poslance Jana Chvojku a posléze udeřil poslance Michala Ratiborského, čímž se dopustil nedůstojného a agresivního jednání, které je v přímém rozporu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny*“ (výrok I), za což mu byla uložena pokuta ve výši jednoho měsíčního platu (90 785 Kč), splatná do třiceti dnů od doručení usnesení (výrok II). Popsané jednání stěžovatele bylo ukončeno až přivolaným příslušníkem Ochranné služby Policie České republiky, který vůči němu použil donucovací prostředky podle § 52 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. V odůvodnění předmětného usnesení je dále uvedeno, že „*během svého projevu poslanec Lubomír Volný opakovaně použil mobilní telefon k tomu, aby na mikrofon pro vystupujícího poslance na místo osobního projevu pouštěl projev třetí osoby*“.

4. Proti usnesení mandátového a imunitního výboru vydanému v disciplinárním řízení podal stěžovatel podle § 16 odst. 1 zákona o jednacím řádu Sněmovny odvolání. Usnesením ze dne 20. 4. 2021 č. 1618 Sněmovna napadené usnesení mandátového a imunitního výboru o uložení disciplinárního opatření potvrdila.

## II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel nejprve obsáhle rekapituluje průběh řízení před mandátovým a imunitním výborem, cituje platnou právní úpravu týkající se imunity a indemnity poslance a uvádí, že mandátový a imunitní výbor a Sněmovna svým jednáním spočívajícím v přijetí napadených usnesení úmyslně porušily jeho shora vymezená základní práva a svobody (viz výše bod 1).

6. Argumentace stěžovatele je založena především na tvrzení o „*nulitě rozhodnutí*“, neboť mandátový a imunitní výbor nebyl věcně příslušný k vedení disciplinárního řízení, resp. „*rozhodoval o věci, která do jeho gesce nespadá*“. Stěžovatel je toho názoru, že „*aby určité jednání mohlo být předmětem přezkoumání v disciplinárním řízení mandátového a imunitního výboru, nemůže jít o jakékoliv jednání, ale o jednání, které je zároveň projevem učiněným disciplinárně odpovídajícím ve Sněmovně nebo jejích orgánech*“. Skutečnost, že mandátový a imunitní výbor zahájil řízení na podkladě nezpůsobitelného podnětu předsedy Sněmovny Mgr. Radka Vondráčka pro jednání, které není projevem, dopustil se svévolného a nezákonného postupu, který je v rozporu s § 13 odst. 1 a 4 zákona o jednacím řádu. Předseda Sněmovny je totiž dle názoru stěžovatele oprávněn podat podnět k vedení disciplinárního řízení jen v případě projevu poslance, který by bylo možno kvalifikovat jako trestný čin, nikoliv též jako přestupek.

7. Porušení svého práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy spatřuje stěžovatel rovněž v tom, že nebyl podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění a v této souvislosti namítá absenci vymezení skutku, pro nějž bylo řízení vedeno. Tato vada přitom fakticky znemožnila řádné vedení obhajoby, přičemž stěžovatel byl „*nucen se hájit pro skutky, jejichž skutkové podstaty se musel domýšlet*...“. Protože disciplinární řízení nebylo pro absenci vymezení jeho předmětu řádně zahájeno, je „*naprosto vyloučeno, aby mohlo proběhnout a být*

*skončeno*“. Stěžovatel rovněž namítá, že byl vyrozuměn o jednání mandátového a imunitního výboru pouhý den předem. To chápe jako diskriminační jednání, kterým bylo sledováno, aby se na jednání nemohl náležitě připravit. Stěžovatel dále namítá podjatost některých členů mandátového a imunitního výboru, konkrétně poslanců Mgr. Petra Gazdíka, Jana Jakoba a Mgr. Marka Výborného, kteří se měli ostře vymezit proti jednání stěžovatele a uvést, že budou trvat na jeho nejpřísnějším potrestání.

### III.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Předtím než Ústavní soud přistoupí k věcnému posouzení ústavní stížnosti, je povinen zkoumat, zda návrh splňuje všechny zákonem požadované náležitosti a zda jsou dány podmínky jeho projednání. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla napadená usnesení vydána. Stěžovatel je právně zastoupen advokátem podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), když proti napadeným usnesením nebyl přípustný žádný procesní prostředek ochrany podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Sněmovna, resp. její mandátový a imunitní výbor zde totiž z materiálního (funkčního) ani formálního (organizačního) hlediska nerozhodoval jako orgán veřejné správy (k vymezení viz již HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 11-12), nýbrž jako ústavní orgán vykonávající výlučnou disciplinární pravomoc proti svému členovi, pročež tato usnesení nemohla být úspěšně žalována ve správním soudnictví jako rozhodnutí správního orgánu (viz usnesení ze dne 13. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 17/14, bod 55 odůvodnění, *implicite* též usnesení ze dne 19. 12. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3615/11, z rozhodnutí správních soudů srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012 č. j. 3 As 11/2012-28 a jemu předcházející usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011 č. j. 3 A 196/2011-12).

9. Jde-li o příslušnost Ústavního soudu k projednání ústavní stížnosti proti rozhodnutí vydanému v disciplinárním řízení proti členovi komory Parlamentu, tou se Ústavní soud v minulosti zabýval v usnesení ze dne 13. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 17/14 (U 2/76 SbNU 909). V něm dospěl k závěru, že přezkumu v ústavním soudnictví se v zásadě „vymykají některé druhy speciálních rozhodnutí nebo zásahů zákonodárných nebo exekutivních orgánů, zejména taková rozhodnutí, jimiž zákonodárné nebo exekutivní orgány upravují své vnitřní poměry ... rozhodnutí, jimiž parlamentní orgány rozhodují v disciplinárním řízení o přestupcích poslanců a senátorů, patří mezi rozhodnutí, která jsou výrazem autonomie Parlamentu jako zákonodárského sboru a jež nepodléhají kontrole Ústavního soudu. Jinými slovy řečeno, taková rozhodnutí nemohou být napadena ústavní stížností ... Ústavní soud není příslušný k projednání ústavní stížnosti namířené proti rozhodnutím parlamentních orgánů vydaným při výkonu jejich disciplinární pravomoci, protože by kontrolou takových rozhodnutí porušil autonomní působnost parlamentních orgánů“ (body 47, 48 a 51 odůvodnění).

10. Ústavní soud shledal důvodným se od shora sub 9 uvedených závěrů, obsažených v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14, odchýlit, resp. je na posuzovanou věc nepoužít. Úvodem je třeba předeslat, že pravomoc Ústavního soudu při rozhodování o ústavních stížnostech fyzických a právnických osob je koncepčně založena na přezkoumatelnosti zásadně veškerých pravomocných rozhodnutí, opatření nebo jiných zásahů orgánů veřejné moci (po vyčerpání všech zákonných procesních opravných prostředků), když ani Ústava ani zákon o Ústavním soudu výslovně nevypočítávají, v jakých věcech, resp. v jaké oblasti působnosti orgánů veřejné moci lze ústavní

stížnost podat. Rovněž rozhodnutí mandátového a imunitního výboru a Sněmovny vydaná při výkonu jejich disciplinární pravomoci jsou přitom způsobilá porušit základní práva nebo svobody poslance, jehož se rozhodnutí o uložení disciplinární sankce týká.

11. Přezkum stěžovatelem napadených usnesení mandátového a imunitního výboru a Sněmovny není v obecné rovině v rozporu ani s ústavním principem dělby moci, jehož projevem je v demokratických právních státech s koncentrovaným ústavním soudnictvím mimo jiné to, že Ústavní soud poskytuje ochranu základním právům a svobodám před potenciálně protiústavními akty zákonodárné a výkonné moci. Takového zásahu se přitom může dopustit i komora Parlamentu, která sankcionuje svého člena za disciplinární delikt. Jde totiž bezpochyby o výkon veřejné moci, jehož adresátem je právě dotčený poslanec (stěžovatel). Princip dělby moci znamená rozdělení moci za účelem zamezení její koncentrace ve státě (srov. KELSEN, H. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, s. 1926, s. 68-69), nikoliv však jejich vzájemnou nekontrolovatelnost (k tomu viz již Madisonův *List federalistů* č. 48). Dělbá moci má sloužit k „*udržení svobody ve státě*“ (WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich a. s., 1937, s. 21), nikoli k umožnění svévolného a nepřezkoumatelného postupu některé ze složek státní moci.

12. To, co odlišuje nynější věc od situace posuzované Ústavním soudem v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 (bod 49 odůvodnění) je skutečnost, že stěžovatel neměl možnost si zvolit, zda bude jeho veřejnoprávní delikt projednán správními orgány, nebo toliko mandátovým a imunitním výborem při výkonu jeho disciplinární pravomoci. V důsledku toho lze sice připustit, že usnesení mandátového a imunitního výboru, resp. Sněmovny, která není správním orgánem, nebude přezkoumatelné ve správním soudnictví, nelze tím však vyloučit přezkum ústavnosti takového aktu Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že je v předmětné věci k posouzení ústavní stížnosti příslušný.

#### IV.

#### Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní soud při přezkumu napadených usnesení mandátového a imunitního výboru a Sněmovny nezastupuje správní soudy, které přezkoumávají správní akty z pohledu jejich (ne)zákonosti. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy a *contrario*) a nezasahuje do rozhodovací činnosti jiných orgánů veřejné moci vždy, když došlo k porušení „běžné zákonosti nebo k jiným nesprávnostem“, ale až tehdy, představuje-li takové porušení zároveň porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod [viz např. náleze ze dne 25. 1. 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94 (N 5/3 SbNU 17)]. Na napadená usnesení, resp. průběh disciplinárního řízení, které jejich přijetí předcházelo, tudíž nemůže Ústavní soud klást takové požadavky, jaké by na ně kladly správní soudy. S ohledem na tato východiska dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

14. Podle čl. 27 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) platí, že „za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat. Poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem.“ Pojem „projev“ použitý v čl. 27 odst. 2 Ústavy je mnohem širší než pojem „výrok“ použitý v minulosti v § 23 ústavní listiny Československé republiky (č. 121/1920 Sb. z. a n.). Projevem se totiž rozumí nejen verbální vyjádření myšlenky (výrok), ale též „*vyjádření gestem, prostřednictvím transparentu, způsobu chování, typu oblečení aj.*“ (Syllová, J. In Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vyd.* Praha: C. H.

Beck, 2016, s. 312). Indemnita, resp. hmotněprávní exempce podle čl. 27 odst. 2 Ústavy, se přitom vztahuje nejen na trestné činy, jak dovozuje stěžovatel, ale s ohledem na větu druhou téhož ustanovení též na přestupky, resp. správní delikty obecně, přičemž poslanec podléhá toliko disciplinární pravomoci Sněmovny. Platí tedy, že pojem „trestní stíhání“ je nutné „vykládat extenzivně a zahrnout pod něj i trestně správní trestání. Jediným možným postihem poslance ... za jeho projev učiněný na půdě komory je každopádně postih v disciplinárním řízení vedeném příslušným mandátovým a imunitním výborem bez ohledu na to, zda svým projevem naplnil skutkovou podstatu trestného činu, či pouze přestupku“ (Mlsna, P. In Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s. 2015, s. 296; podobně viz Syllová, J. In Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 310; Bahýľová, L. In Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 395).

15. Disciplinární řízení proti poslancům upravuje blíže zákon o jednacím řádu, který v § 13 odst. 1 stanoví, že „disciplinární řízení se zavede proti poslanci, který se svým projevem učiněným ve Sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech dopustí jednání, pro které by mohl být jinak trestně stíhán“. Rovněž zde je třeba trestním stíháním rozumět i stíhání za přestupek (viz Mlsna, P. In Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s. 2015, s. 296). Podle § 13 odst. 2 téhož zákona dále platí, že „disciplinární řízení lze zavést proti poslanci, který svým projevem učiněným ve Sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech urazí poslance, senátora, ústavního soudce nebo jinou osobu, která má oprávnění zúčastnit se schůze Sněmovny a jejích orgánů ze zákona“. Stěžovateli tak nelze přisvědčit v argumentaci, že by bylo možné vést disciplinární řízení pouze v případě projevu poslance, který by bylo možné kvalifikovat jako trestný čin, nikoliv též jako přestupek (viz bod 6 *in fine*).

16. Jednání stěžovatele, tak jak je popsáno v usnesení mandátového a imunitního výboru a v návrhu poslance Mgr. Radka Vondráčka může naplňovat znaky deliktu, za který by jinak mohl být stěžovatel přestupkově odpovědný. Tuto skutečnost ostatně ani sám stěžovatel v ústavní stížnosti kvalifikovaně nezpochybňuje. Z toho důvodu byla na základě výše uvedených ustanovení Ústavy a zákona o jednacím řádu založena působnost Sněmovny, resp. jejího mandátového a imunitního výboru k vedení disciplinárního řízení proti stěžovateli. Nepřístojné chování (projev) poslance, které podle návrhu Mgr. Radka Vondráčka spočívalo mimo jiné v hanlivém vyjadřování se vůči řídicímu schůze, jeho napadání (I. výrok usnesení mandátového a imunitního výboru) nebo v opakovaném pouštění hlasových projevů třetích osob namísto svého projevu (viz str. 2 odůvodnění téhož usnesení), byly přitom učiněny při jednání Sněmovny a v souvislosti s výkonem mandátu poslance. V této situaci je proto již nerozhodné, zda též další část jednání stěžovatele spočívající v „udeření“ poslance Michala Ratiborského, je projevem podřaditelným pod čl. 27 odst. 2 Ústavy.

17. Ústavnímu soudu s ohledem na jeho postavení soudního orgánu ochrany ústavnosti (bod 13 výše) nepřísluší přezkoumávat zákonnost samotného postupu mandátového a imunitního výboru v disciplinárním řízení. Namítá-li v této souvislosti stěžovatel porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz bod 7 výše), je třeba podotknout, že veřejné disciplinární delikty nelze podle judikatury ESLP zpravidla podřadit pod pojem trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2013 ve věci *Oleksandr Volkov proti Ukrajině*), nejsou-li spojeny s hrozbou sankce v podobě omezení na svobodě (blíže rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2007 ve věci *Štitić proti Chorvatsku*). Na tom podle aktuální judikatury ESLP nic nemění ani

skutečnost, že uložená pokuta byla vysoká [srov. zejména rozsudky ESLP ze dne 22. 12. 2020 ve věci *Gestur Jónsson a Ragnar Halldór Hall proti Islandu* (pořádková pokuta ve výši 6 200 euro) a ze dne 19. 2. 2013 ve věci *Müller-Hartburg proti Rakousku*, § 47 (pokuta za disciplinární delikt až ve výši 36 000 euro)], což v zásadě platí i pro stěžovatele, kterému byla uložena pokuta ve výši celého měsíčního platu. Lze-li přitom podle § 15 odst. 1 zákona o jednacím řádu Sněmovny poslanci uložit za disciplinární delikt pokutu až do výše jeho jednoho měsíčního platu, nepostupoval mandátový a imunitní výbor při výměře pokuty (disciplinárního opatření) *ultra vires*. I proto není namístě, aby Ústavní soud do rozhodnutí mandátového a imunitního výboru, resp. Sněmovny, kasačně zasahoval.

18. Z uvedených důvodů Ústavní soud mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl ústavní stížnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněnou.

19. V souladu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14, o atrahování působnosti (vyhlášeného jako sdělení Ústavního soudu pod č. 52/2014 Sb.), byla tato ústavní stížnost posouzena plénem Ústavního soudu, neboť účastníkem řízení byla komora Parlamentu.

**Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.**

V Brně dne 1. února 2022

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu