

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl dne 13. ledna 2015 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila (soudce zpravodaje), Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **MUDr. Vladimíra Drymla**, zastoupeného doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Vlhká 14, 602 00 Brno, proti usnesení Senátu Parlamentu České republiky č. 506 ze dne 29. 5. 2014 a proti usnesení mandátového a imunitního výboru Senátu Parlamentu České republiky č. 18 ze dne 26. 3. 2014, za účasti **Senátu Parlamentu České republiky** jako účastníka řízení, t a k t o :

Ústavní stížnost se odmítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 11. července 2014, se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví specifikovaných usnesení Senátu Parlamentu České republiky a mandátového a imunitního výboru Senátu Parlamentu České republiky, neboť má za to, že napadenými rozhodnutími a řízením, které jejich vydání předcházelo, bylo porušeno jeho „právo na spravedlivý proces, právo na projednání věci nestranným orgánem, právo předkládat důkazy a právo na to, aby se státní orgán s předloženými důkazy zdůvodnitelným a přezkoumatelným postupem vypořádal“.

II.

2. Z obsahu ústavní stížnosti a z napadených rozhodnutí se zjišťuje:

3. Usnesením mandátového a imunitního výboru Senátu č. 18 ze dne 26. 3. 2014 bylo rozhodnuto, že senátor MUDr. Vladimír Dryml (dále též jen „stěžovatel“) se dopustil přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích“). Přestupek měl být spáchán tím, že stěžovatel dne 7. června 2013 ve Vrchlabí při slovní rozepři způsobil svým slovním výrokem panu MUDr. A. A. M. újmu pro jeho příslušnost k národnostní menšině nebo pro jeho etnický původ. Za tento přestupek byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 20 000 Kč.

4. O odvolání stěžovatele proti usnesení uvedeného výboru bylo rozhodnuto na 21. schůzi Senátu dne 29. 5. 2014 usnesením č. 506 tak, že rozhodnutí mandátového a imunitního výboru bylo potvrzeno.
5. Proti oběma těmto rozhodnutím směřuje nyní projednávaná ústavní stížnost.

III.

6. Ústavní stížnost byla přidělena k projednání a rozhodnutí plénu Ústavního soudu, což vyplývá z ustanovení článku 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrahování působnosti ze dne 25. března 2014 č. Org. 24/14 (publikováno pod č. 52/2014 Sb.), vydaného podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a to z toho důvodu, že účastníkem řízení je komora Parlamentu České republiky.

IV.

Stav předcházející vydání rozhodnutí napadených ústavní stížností

7. Pro komplexní posouzení věci pokládal Ústavní soud za potřebné seznámit se s chronologickým vývojem případu před vydáním rozhodnutí napadených ústavní stížností. Vyžádal si proto od Senátu listiny vztahující se k této kauze, zejména kopii spisu Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územního odboru Trutnov (č. j. KRPH-64064/TČ-2013-051071), přestupkového spisu Městského úřadu Vrchlabí (č. j. KST-PREST/39/2014) a zápisy, usnesení a další podkladové materiály orgánů Senátu. Z těchto listin se zjišťuje:

8. Písemným podáním ze dne 12. 6. 2013, zaslaným Okresnímu státnímu zastupitelství v Trutnově, podal lékař Zdravotnické záchranné služby Královéhradeckého kraje MUDr. A. A. M. trestní oznámení na MUDr. Vladimíra Drymla pro podezření ze spáchání trestného činu hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob podle § 355 trestního zákoníku. Oznamovatel se pokládal za osobu poškozenou trestným činem.

9. Ke spáchání trestného činu mělo dle oznamovatele dojít dne 7. 6. 2013 v areálu Česko-německé horské nemocnice Krkonoše, s. r. o., ve Vrchlabí. Oznamovatel byl členem posádky vrtulníku Zdravotnické záchranné služby Královéhradeckého kraje. Vrtulník na pokyn dispečera záchranné služby přistál na heliportu nemocnice ve Vrchlabí, aby převzal a letecky transportoval do Fakultní nemocnice v Hradci Králové pacientku, přivezenou sanitním autem z města Vrchlabí na heliport s podezřením na akutní infarkt myokardu. Po přistání vrtulníku se na heliport dostavil ředitel nemocnice MUDr. Vladimír Dryml a posádce vrtulníku vytýkal, že vrtulník přistál na soukromém pozemku, aniž by byl přilet včas nemocnici oznámen, čímž mohlo podle názoru MUDr. Drymla dojít k ohrožení zaměstnance nemocnice, který poblíž heliportu kosil trávu, jakož i k ohrožení dalších občanů a pacientů, nacházejících se v blízkosti přistání. Mezi MUDr. A. M. a MUDr. Vladimírem Drymlem došlo za přítomnosti dalších svědků ke slovní hádce týkající se okolností přistání vrtulníku. Při hádce měl MUDr. Dryml na adresu MUDr. A. M. pronést, že „*pokud má takový názor, ať se vrátí, nebo ať táhne, odkud přišel.*“ Tímto výrokem se MUDr. A. M., který

pochází z Jemenu, cítil dotčen a pokládal jej za urážku, spáchanou pro jeho národnost; proto podal trestní oznámení.

10. Okresní státní zastupitelství v Trutnově předalo přijaté trestní oznámení Policii České republiky, územnímu odboru Trutnov, která poté prováděla šetření postupem podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Policie vyslechla formou podání vysvětlení MUDr. Vladimíra Drymla, šest svědků nacházejících se na místě incidentu a z těchto výpovědí došla k závěru, že MUDr. Dryml sice pronesl na adresu MUDr. A. M. výrok ve smyslu „*at' se vrátí, nebo at' táhne, odkud přišel*“, že se však nepodařilo prokázat, že by tak učinil v úmyslu veřejně hrubě znevážit jeho národnost. Policie proto uzavřela, že nebyl spáchán žádný trestný čin ani přestupek a věc založila (stalo se tak záznamem ze dne 27. 8. 2013 č. j. KRPH-64064-13/ČJ-2013-051071).

11. Oznamovatel MUDr. A. M. poté dopisem ze dne 13. 9. 2013 požádal Okresní státní zastupitelství v Trutnově o přezkoumání postupu Policie České republiky. Okresní státní zastupitelství tomuto požadavku vyhovělo a přípisem ze dne 22. 10. 2013 č. j. 2 ZN 106/2013-16 vrátilo věc policejnímu orgánu s pokynem, aby byly zahájeny úkony podle § 158 odst. 3 tr. řádu a aby se pokračovalo v prověřování trestního oznámení.

12. Policejní orgán Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územního odboru Trutnov, záznamem ze dne 31. 10. 2013 č. j. KRPH-64064-19/TČ-2013-051071-PP zahájil úkony trestního řízení. Znovu vyslechl již dříve vyslechnuté svědky události, dále ředitele Zdravotnické záchranné služby Královéhradeckého kraje MUDr. J. M. a obstaral písemné dokumenty Česko-německé horské nemocnice Krkonoše, s. r. o., ve Vrchlabí a Úřadu pro civilní letectví týkající se přistání vrtulníku.

13. Po ukončení přípravného řízení a po prostudování policejního spisu dalo Okresní státní zastupitelství v Trutnově přípisem ze dne 10. 12. 2013 pod č. j. 2 ZN 1480/2013-4 pokyn policejnímu orgánu, aby nebylo zahajováno trestní stíhání, ale aby věc byla předána Městskému úřadu ve Vrchlabí pro podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 zákona o přestupcích.

14. Městský úřad Vrchlabí věc zaevidoval pod sp. zn. KST/39/Př 2/2014 jako oznámení o přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích a dne 8. 1. 2014 vyzval MUDr. Vladimíra Drymla, aby se jako senátor vyjádřil dle § 9 odst. 3 zákona o přestupcích, zda podá žádost o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle zvláštních právních předpisů, tj. v daném případě podle zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednacím řád Senátu“). Přípisem ze dne 17. 1. 2014, adresovaným Městskému úřadu Vrchlabí, požádal MUDr. Vladimír Dryml, aby věc byla projednána v disciplinárním řízení před Senátem.

15. Městský úřad Vrchlabí usnesením ze dne 21. ledna 2014 postoupil věc podle § 71 písm. d) zákona o přestupcích mandátovému a imunitnímu výboru Senátu k projednání v disciplinárním řízení. K tomuto usnesení byl připojen přestupkový policejní spis sp. zn. KRPH-64064/TČ-2013-051071, předaný předtím městskému úřadu Policií České republiky.

V.

Disciplinární řízení před Senátem

16. Disciplinární řízení vedené proti stěžovateli se řídilo jednacím řádem Senátu.
17. Na 9. schůzi mandátového a imunitního výboru, konané dne 12. února 2014, oznámil předseda výboru senátor Jiří Oberfalzer členům výboru, že na program 10. schůze výboru bude zařazeno disciplinární řízení ve věci přestupku stěžovatele, informoval, že zpravodajem pro projednání věci ve výboru určil podle ustanovení § 92 odst. 1 jednacího řádu Senátu senátora Miroslava Antla, a informoval, že spis týkající se věci je k nahlédnutí v sekretariátu výboru.
18. Věc byla projednána na 10. schůzi mandátového a imunitního výboru konané dne 26. března 2014 za předsednictví senátora Jiřího Oberfalzera. Na schůzi výboru byl přítomen rovněž stěžovatel. Výbor se seznámil se zpravodajskou zprávou, předloženou senátorem Miroslavem Antlem, v níž byl shrnut obsah přestupkového spisu, postoupeného Policií České republiky. K věci se v obsáhlém vystoupení vyjádřil ústně jak poškozený MUDr. A. M., kterého výbor k jednání přizval, tak stěžovatel. O jednání výboru byl pořízen podrobný zápis.
19. Usnesením mandátového a imunitního výboru č. 18 ze dne 26. 3. 2014 bylo rozhodnuto, že se stěžovatel dopustil přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích, a podle § 16 odst. 2 jednacího řádu Senátu mu byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč. Pro přijetí tohoto usnesení hlasovalo sedm z osmi přítomných členů výboru, nikdo nebyl proti, jeden se zdržel hlasování.
20. Proti usnesení mandátového a imunitního výboru č. 18, jehož písemné vyhotovení bylo doručeno MUDr. Vladimíru Drymlovi dne 7. dubna 2014, podal stěžovatel podle ustanovení § 17 odst. 1 jednacího řádu Senátu odvolání, které bylo doručeno Senátu dne 15. dubna 2014.
21. Dne 15. dubna 2014 byla předsedovi organizačního výboru Senátu doručena námitka podjatosti, kterou stěžovatel podal podle ustanovení § 15 odst. 4 jednacího řádu Senátu. Námitka podjatosti směřovala proti členům mandátového a imunitního výboru – senátorům Pavlu Trpákovi a Miroslavu Antlovi. Stěžovatel vyjádřil názor, že tito senátoři byli při hlasování mandátového a imunitního výboru o přestupku ve střetu zájmů, protože jsou zároveň i zastupiteli Královéhradeckého kraje, který je zřizovatelem zdravotnické záchranné služby, jejíž zaměstnanec MUDr. A. A. M. byl účasten na události, jež je předmětem disciplinárního řízení. Královéhradecký kraj je i zřizovatelem několika krajských nemocnic, na jejichž ne hospodárný provoz stěžovatel dříve upozorňoval. Ke svému podání stěžovatel připojil též námitky k postupu mandátového a imunitního výboru při jednání a rozhodování o přestupku v disciplinárním řízení, adresované předsedovi tohoto výboru.
22. Dne 22. dubna 2014 byl předsedovi Senátu doručen dopis, v němž stěžovatel znovu vznesl námitky k postupu mandátového a imunitního výboru při jednání a rozhodování o přestupku v disciplinárním řízení a vyjádřil názor, že jednání některých členů výboru by mohlo být kvalifikováno jako disciplinární delikt. K dopisu připojil znalecký posudek č. 36/2014 ze dne 12. dubna 2014, zpracovaný na stěžovatelovu žádost soudním znalcem JUDr. Ing. Josefem Zouharem, Dr. Znalecký posudek obsahuje závěr, že výrok stěžovatele „*nemá znaky posměchu či znevažení jazyka, původu nebo rasové, národnostní, náboženské či jiné nenávisti vůči dr. A. M.*“

23. Organizační výbor Senátu projednal námitku podjatosti vznesenou stěžovatelem podle ustanovení § 15 odst. 4 jednacího řádu Senátu proti členům mandátového a imunitního výboru – senátorům Pavlu Trpákovi a Miroslavu Antlovi a svým usnesením č. 169 z 32. schůze, konané dne 23. dubna 2014, námitku podjatosti zamítl s poukazem na skutečnost, že byla podána opožděně, tj. až po přijetí meritorního rozhodnutí mandátového a imunitního výboru ve věci přestupku stěžovatele.

24. Na 11. schůzi mandátového a imunitního výboru, konané dne 23. dubna 2014, projednal výbor odvolání stěžovatele proti usnesení mandátového a imunitního výboru č. 18 z 10. schůze, konané dne 26. března 2014. Výsledkem jednání bylo přijetí usnesení č. 19 z 11. schůze, v němž mandátový a imunitní výbor konstatoval, že odvolání stěžovatele bylo podáno v zákonné lhůtě, že stěžovatel neuplatnil před jednáním výboru o přestupku ani v jeho průběhu námitku podjatosti a že žádný z členů výboru se při jednání a rozhodování o přestupku necítil podjatý ve smyslu námitky podjatosti uplatněné stěžovatelem u organizačního výboru Senátu. Současně výbor doporučil Senátu, aby disciplinární opatření uložené stěžovateli za přestupek potvrdil.

25. Odvolání stěžovatele proti usnesení č. 18 mandátového a imunitního výboru bylo zařazeno na pořad 21. schůze Senátu, konané dne 29. května 2014. V rozpravě, v níž vystoupilo pět senátorů, včetně předsedy a zpravodaje mandátového a imunitního výboru, měl stěžovatel opět možnost se k věci vyjádřit, vznést námitky, případně vysvětlit již vznesené námitky týkající se dosavadního průběhu disciplinárního řízení a usnesení mandátového a imunitního výboru o uložení disciplinárního opatření za přestupek a své jednání kvalifikované výborem jako přestupek vysvětlit a obhajovat. Svého práva stěžovatel plně využil v několika svých řečnických vystoupeních. Po ukončení rozpravy přijal Senát usnesení č. 506, jímž potvrdil disciplinární opatření uložené stěžovateli mandátovým a imunitním výborem; v hlasování č. 37 se z přítomných 48 senátorů pro přijetí usnesení vyslovilo 30 senátorů a dva senátoři byli proti.

VI.

Stížnostní důvody

26. V podané ústavní stížnosti uplatňuje stěžovatel zejména tyto námitky:

27. K porušení práva na spravedlivý proces mělo dle stěžovatele dojít tím, že napadená rozhodnutí nejsou odůvodněna, což způsobuje jejich nepřezkoumatelnost a zbavuje stěžovatele práva bránit se proti zneužití moci.

28. Absence písemného odůvodnění v napadených rozhodnutích znemožnila prý stěžovateli seznat, které konkrétní důkazy vůči němu byly užity a proč nebyly užity důkazy v jeho prospěch. Stěžovatel konkrétně zmiňuje, že sám předložil jako důkaz při jednání Senátu znalecký posudek znalce v oblasti extremismu JUDr. Ing. Josefa Zouhara, Dr., avšak Senát se prý nijak s tímto důkazem ve prospěch stěžovatele nevypořádal a v odůvodnění svého rozhodnutí se o něm nezmínil.

29. Napadená rozhodnutí prý neobsahují ani zdůvodnění právní kvalifikace inkriminovaného přestupku, zejména důvody pro použití kvalifikované skutkové podstaty

(rasová, resp. národnostní motivace urážlivého výroku). Odůvodněna není ani výše uložené peněžité sankce.

30. Ta skutečnost, že Senát i mandátový a imunitní výbor jsou kolektivními orgány, je podle mínění stěžovatele nezbavuje povinnosti řádně odůvodnit sankční rozhodnutí. Senát i výbor prý mohly analogicky použít řadu ustanovení procesních předpisů, kde je upraveno rozhodování kolektivních orgánů – např. § 134 správního řádu.

31. Extrémně vadné je podle stěžovatelova názoru také hodnocení důkazů a z něj vyvozená právní kvalifikace přestupku. Inkriminovaný výrok není podle stěžovatelova názoru ani rasistický či národně nesnášenlivý, ale ani obecně hanlivý. Podle stěžovatele nebyla naplněna materiální podmínka trestnosti přestupku, tj. podmínka, že dané jednání porušovalo nebo ohrožovalo zájem společnosti.

32. Stěžovatel v ústavní stížnosti opětovně namítá podjatost zpravodaje mandátového a imunitního výboru Senátu Miroslava Antla. Tu spatřuje v tom, že Miroslav Antl je členem Zastupitelstva Královéhradeckého kraje, který je zřizovatelem záchranné služby. Z toho stěžovatel dovozuje, že Miroslav Antl nemůže být objektivní při posuzování incidentu, jehož účastníkem byl zaměstnanec záchranné služby MUDr. A. M. Miroslav Antl se prý vůči stěžovateli chová zaujatě též proto, že stěžovatel jej v minulosti na půdě Senátu kritizoval za způsobení dopravní nehody pod vlivem alkoholu.

VII.

Vyjádření Senátu k ústavní stížnosti a replika stěžovatele k tomuto vyjádření

33. Na výzvu Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Senát přípisem jeho předsedy Milana Štěcha ze dne 27. 8. 2014 č. j. 9375/2014.

34. Ve velmi podrobném vyjádření (10 stran textu) je rekapitulován průběh projednávání disciplinární kauzy senátora MUDr. Drymla. Senát zastává názor, že senátní disciplinární řízení ve věcech přestupků senátorů spadá do rámce „přestupkové procesní imunity“, mající ústavní zakotvení. Senát souhlasí s názorem vyslovovaným v právní nauce, že rozhodnutí Senátu a jeho mandátového a imunitního výboru v disciplinárních věcech nepodléhají přezkumu ve správním soudnictví.

35. Ve vyjádření Senátu je popsán způsob projednávání stěžovatelem uplatněných námitek podjatosti; je prezentován názor, že vzhledem k tomu, že podané námítky podjatosti byly stěžovatelem uplatněny opožděně, tj. až po meritorním rozhodnutí mandátového a imunitního výboru, bylo rozhodnutí organizačního výboru Senátu o zamítnutí námitek oprávněné.

36. Vyjádření Senátu se zabývá také skutkovými okolnostmi inkriminovaného přestupku a jeho právní kvalifikací. Konstatuje, že jak mandátový a imunitní výbor, tak plénum Senátu si pro svá rozhodnutí opatřily dostatečný skutkový podklad. I když z provedení dokazování vyplynulo několik možných variant výroku použitého stěžovatelem na adresu MUDr. A. M., lišících se ve slovních detailech, kteroukoli z těchto variant je možno posuzovat jako způsobitou k naplnění znaků skutkové podstaty daného přestupku. Rasově motivovaný záměr výroku má Senát za prokázaný; dá se dovodit ze skutkových okolností případu a z celkového

postoje stěžovatele. Výši vyměřené peněžní pokuty na horní hranici zákonné sazby zdůvodňuje Senát zvláštním charakterem „senátorské odpovědnosti“ a zvláštními požadavky kladenými na senátora jako ústavního činitele, „jehož vzorce chování jsou veřejností sledovány a mohou ovlivnit rovněž dobré jméno Senátu.“

37. K vyjádření Senátu zaslal stěžovatel dne 12. 11. 2014 svou repliku. V ní setrvává na argumentaci uvedené již v ústavní stížnosti; zvláště zdůrazňuje nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí a absenci jejich odůvodnění, v níž spatřuje nezákonnou svévoli. V dodatečně zaslané „replíce č. 2“ ze dne 27. 12. 2014 stěžovatel reprodukuje obsah několika judikátů Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, v nichž je zdůrazňována nutnost důkladného zdůvodňování rozhodnutí orgánů veřejné moci jako podmínka přezkoumatelnosti a přesvědčivosti těchto rozhodnutí.

VIII.

Právní normy, jež jsou relevantní v posuzovaném případě

38. Ustanovení článku 27 odst. 3 Ústavy České republiky zní: „*Za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak.*“ Z tohoto ustanovení lze vyvodit závěr, že disciplinární pravomoc ve věcech přestupkové odpovědnosti poslanců a senátorů je výlučnou kompetencí parlamentních komor, a to bez ohledu na to, zda jde o tzv. „úřední“ činy (přestupky spáchané v Poslanecké sněmovně nebo Senátu), nebo o „neúřední“ činy („běžné“ přestupky podle zákona o přestupcích, spáchané mimo parlamentní půdu).

39. Podle ustanovení § 71 písm. d) zákona o přestupcích správní orgán postoupí věc týkající se podezření ze spáchání přestupku senátorem orgánu příslušnému podle zvláštního právního předpisu k projednání v disciplinárním řízení, pokud tato osoba o takové projednání požádala.

40. Podle ustanovení § 14 odst. 3 jednacího řádu Senátu „*disciplinární řízení se zavede také proti senátorovi, který se dopustí přestupku a požádá orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení.*“ Citovaná zákonná ustanovení poskytují senátorům dispoziční oprávnění, aby sami svým vlastním rozhodnutím se podrobili buď „běžnému“ přestupkovému řízení před správními orgány, nebo autonomní disciplinární pravomoci parlamentních orgánů.

IX.

Posouzení

ústavní stížnosti z toho hlediska, zda Ústavní soud je příslušný přezkoumávat rozhodnutí parlamentních orgánů vydaná při výkonu jejich disciplinární pravomoci

41. Podle článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky „*Ústavní soud rozhoduje ... o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod ...*“.

42. Podle § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších

předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) „*Ústavní stížnost jsou oprávněni podat*

a) *fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci ... bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem ...“.*

43. 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 zákonem o Ústavním soudu.

44. V posuzovaném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že podaná ústavní stížnost je návrhem, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný.

45. Text shora uvedených ustanovení článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, upravujících institut ústavní stížnosti, je nutno při posuzování otázky, proti jakým rozhodnutím nebo zásahům *orgánů veřejné moci* je možno podat ústavní stížnost, interpretovat nejenom doslovným jazykovým výkladem, nýbrž metodou systematického výkladu, tj. v kontextu dalších relevantních ústavních a zákonných norem, především těch, které upravují kompetence jednotlivých orgánů veřejné moci, jež jsou rovněž zakotveny v Ústavě. Přitom je nezbytné vzít v potaz fundamentální ústavní *princip dělby moci*, zakotvený v článku 2 odst. 1 Ústavy České republiky. Podle tohoto principu je výkon státní moci, jejímž zdrojem je lid, rozdělen mezi tři druhy státních orgánů, totiž mezi orgány moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní. Každá z těchto tří sfér moci je relativně autonomní, orgány veřejné moci nesmějí vzájemně překračovat jim Ústavou nebo zákonem vymezené kompetence, nesmějí nepřipustně zasahovat do pravomoci jiných státních orgánů; nesmějí tyto pravomoci ani nahrazovat nebo omezovat.

46. Imperativem respektu k dělbě moci je vázán i Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky).

47. Pro interpretaci zákonných ustanovení upravujících kompetence Ústavního soudu má zásadní význam také princip ovládající ústavní soudnictví v demokratických právních státech, totiž princip zdrženlivosti (sebeomezení) soudní moci (*judicial self restraint doctrine*). Tak je např. v konstitucionalistice všeobecně uznáváno, že soudnímu přezkumu (včetně přezkumu ze strany Ústavního soudu na základě podané ústavní stížnosti) se vymykají některé druhy speciálních rozhodnutí nebo zásahů zákonodárných nebo exekutivních orgánů, zejména taková rozhodnutí, jimiž zákonodárné nebo exekutivní orgány upravují své vnitřní poměry. Mezi další druhy rozhodnutí vymykající se kontrole ze strany ústavního soudnictví patří např. rozhodnutí, kterými zákonodárce či exekutiva rozhodují o otázkách politických (tzv. *political questions*), o záležitostech organizačně-technických, rozpočtových, ekonomických.

48. Ústavní soud s přihlédnutím k principu dělby moci, a z něj vyplývajícimu principu autonomie zákonodárné moci, a k principu zdrženlivosti (sebeomezení) soudní moci dospěl k závěru, že rozhodnutí, jimiž parlamentní orgány rozhodují v disciplinárním řízení o přestupcích poslanců a senátorů, patří mezi rozhodnutí, která jsou výrazem autonomie Parlamentu jako zákonodárného sboru a jež nepodléhají kontrole Ústavního soudu. Jinými slovy řečeno, taková rozhodnutí nemohou být napadena ústavní stížností.

49. Právě k takové situaci došlo v nyní posuzovaném případě, v němž senátor Vladimír Dryml zvolil cestu parlamentního disciplinárního řízení. Tímto aktem volby projevil stěžovatel nepochybně i své srozumění s tím, že parlamentní disciplinární řízení a rozhodnutí v něm vydaná se budou řídit specifickou právní úpravou spojenou s rozhodováním, v daném případě jednacím řádem Senátu. Stěžovateli jako senátorovi muselo být naprosto zřejmé, že i v rámci disciplinárního řízení se plně uplatňuje pátá a šestá část jednacího řádu Senátu o projednávání věcných návrhů ve výboru a na schůzi Senátu, tj. to, že parlamentní jednání se ubírá cestou předkládání návrhů, seznámení se se zpravodajskou zprávou, rozpravou k věci a po jejím skončení se rozhoduje hlasováním ve věci, jakož i to, že rozhodnutí se při vyhlášení neodůvodňuje. Důvody, proč rozhodnutí bylo přijato či zamítnuto, je v parlamentním prostředí třeba dovozovat z odůvodnění předloženého návrhu a té části rozpravy, která podporovala většinové rozhodnutí.

50. Disciplinární pravomoc parlamentní komory vůči jejím členům je výrazem autonomní působnosti orgánů Parlamentu. Tato působnost je garantována nejen podústavními, nýbrž i ústavními předpisy. Ústavnímu soudu nepřisluší do této autonomní sféry parlamentní kompetence vstupovat.

51. Lze tedy uzavřít, že 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.

X.

Posouzení přípustnosti ústavní stížnosti z hlediska základního práva na soudní ochranu základních práv a svobod

52. Ústavní soud se musel zabývat otázkou, zda odmítnutím soudního přezkumu rozhodnutí vydaného parlamentními orgány v disciplinárním řízení nebude porušeno stěžovatelovo základní právo na soudní ochranu základních práv a svobod, garantované článkem 4 Ústavy České republiky a konkretizované článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

53. Ustanovení článku 4 Ústavy České republiky praví: *„Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“* Ustanovení článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zní: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“*

54. Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelovo právo na soudní ochranu, vyplývající z článku 4 Ústavy České republiky a z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nebylo porušeno.

55. Orgány komor Parlamentu při výkonu disciplinární pravomoci nerozhodují v postavení *orgánů veřejné správy* a jejich rozhodnutí nepodléhají soudnímu přezkumu podle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

56. V tomto úsudku se Ústavní soud ztotožňuje se závěry vyslovenými v judikatuře správních soudů, které odmítají přezkum rozhodnutí parlamentních orgánů vydaných při výkonu jejich disciplinární pravomoci v systému správního soudnictví.

57. Ústavní soud poukazuje zejména na usnesení Městského soudu v Praze č. j. 3 A 196/2011-12 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 11/2012-28. Městský soud v Praze v citované věci dospěl k závěru, že v případě uložení sankce v rámci disciplinární pravomoci komory Parlamentu „*nejde o rozhodování v oblasti veřejné správy a správního práva, ale v oblasti práva ústavního*“ a že „*rozhodování o ústavním disciplinárním deliktu poslance ... nepodléhá přezkoumání ve správním soudnictví.*“ Nejvyšší správní soud tyto právní názory ve shora citovaném rozsudku Městského soudu v Praze aproboval a dodal, že „*disciplinární odpovědnost není institutem jediného právního odvětví, a to správního práva (...), a tudíž ani disciplinární postih nemůže být postihem výlučně správněprávním*“, a že „*(z)a situace, kdy není disciplinární odpovědnost poslance upravena normami správního práva, nemůže být tato odpovědnost správněprávní, a rozhodnutí v předmětné věci potom také nemůže být podle obecných hledisek podřaditelné přezkumu ve správním soudnictví. Pokud by i takováto rozhodnutí hodlal zákonodárce podřadit soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, musel by tak vzhledem k jejich specifickému režimu stanovit v zákoně výslovně.*“

58. Ústavní soud, aniž by zpochybňoval obecný princip nezadatelnosti lidských práv, zastává názor, že práva na přístup k soudu je možno se v konkrétním a specifickém případě vzdát, jde-li o věc svobodného rozhodnutí jeho nositele. V tomto závěru se Ústavní soud shoduje s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který rovněž připouští, že práva na přístup k soudu se lze vzdát (viz *Deweer proti Belgii*, rozsudek, 27. 2. 1980, č. 6903/75, § 49).

59. V posuzovaném případě senátor Vladimír Dryml si dobrovolně zvolil disciplinární řízení před parlamentním orgánem namísto běžného přestupkového řízení. Z toho lze logicky dovodit, že zvolením tohoto způsobu disciplinárního řízení projevil stěžovatel srozumění s vyloučením následného soudního přezkumu. Ze stěžovatelova postupu lze usuzovat, že on sám při volbě způsobu, jak bude jeho přestupek projednáván, měl za to, že varianta parlamentního disciplinárního řízení je pro něj výhodnější než „běžné“ přestupkové řízení, jemuž se vyhnul. Již zákonem poskytnutou možností této volby mezi dvěma způsoby řízení byl stěžovatel privilegován oproti jiným občanům, kteří možnost takové volby nemají. Byl to sám stěžovatel, který svým postupem eliminoval možnost soudního přezkumu ve správním soudnictví; takový přezkum by byl možný, kdyby se stěžovatel podrobil „běžnému“ přestupkovému řízení.

60. Za takového stavu nehodlá Ústavní soud akceptovat ani stěžovatelův požadavek, jehož se podáním ústavní stížnosti domáhá, totiž aby soudní ochranu proti přestupkovému sankčnímu rozhodnutí mu poskytl namísto správního soudu přímo Ústavní soud. Akceptací takového postupu by mohl být zasažen prvořadý ústavní princip rovnosti občanů v právech (čl. 1 Listiny základních práv a svobod).

XI.

Posouzení přípustnosti ústavní stížnosti z toho hlediska, zda stěžovatel je v disciplinárním řízení, vedeném pro přestupek, subjektem práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z toho důvodu, že jde o „trestní obvinění“

61. Ústavní soud se zabýval také otázkou, zda stěžovatelovo právo na soudní ochranu nelze opřít o ustanovení článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Toto ustanovení zní: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu ...“.

62. Judikatura Ústavního soudu „běžná“ přestupková řízení, v jejichž rámci byla uložena sankce, konstantně přibližuje řízení o trestním obvinění ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy – k tomu srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17. 1. 2001 (N 8/21 SbNU 55; 52/2001 Sb.), II. ÚS 82/07 ze dne 17. 1. 2008 (N 13/48 SbNU 135), III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145) (všechny judikáty Ústavního soudu jsou dostupné v internetové databázi na <http://nalus.usoud.cz>).

63. Ústavní soud však v posuzovaném případě dospěl k závěru, že parlamentní disciplinární řízení o přestupku, spáchaném senátorem nebo poslancem, má odlišnou povahu, než má „běžné“ přestupkové řízení před správními orgány, o němž pojednává judikatura Ústavního soudu, zmíněná v předchozím odstavci, a že tudíž není důvod podřazovat je pod režim článku 6 odst. 1 Úmluvy.

64. Parlamentní disciplinární řízení o přestupcích, spáchaných poslanci a senátory, je upraveno v jednacích řádech parlamentních komor a má specifickou povahu, odlišnou od „běžného“ přestupkového řízení. Jednací řád Senátu obsahuje v ustanoveních § 14 až 19 řadu zásad disciplinárního řízení (právo dotčeného senátora na vyjádření a na obhajobu, včetně zastupování jiným senátorem nebo advokátem, právo na námitku podjatosti s důsledkem přikázání věci jinému výboru, pravidlo promlčení disciplinárního opatření do jednoho roku ode dne, kdy k přestupku došlo, a právo na podání odvolání k Senátu); tato procesní úprava disciplinárního řízení koresponduje do značné míry s procesními pravidly spravedlivého procesu obsaženými v soudních řádech.

65. Senátor, jehož přestupek je projednáván v disciplinárním řízení, má veškerá práva senátora. Je mu umožněno, aby se zúčastnil jednání mandátového a imunitního výboru, aby kdykoliv vystoupil v rozpravě, aby předkládal přípustné návrhy, aby po ukončení rozpravy pronesl závěrečné slovo. Na schůzi Senátu, na níž se projednává jím podané odvolání, má dokonce právo hlasovat o usnesení ve své vlastní věci. Při všech těchto příležitostech má senátor přístup ke všem projednávaným informacím a z průběhu jednání je nepochybně schopen seznat, o jaké argumenty se opírá konečné rozhodnutí ve věci. Disciplinární řízení před parlamentními orgány splňuje i požadavek dvojinstančnosti (proti rozhodnutí mandátového a imunitního výboru Senátu se lze odvolat k plénu Senátu). Ústavní soud nemá k dispozici žádné konkrétní signály o tom, že by při projednávání přestupků v rámci parlamentního disciplinárního řízení docházelo k systémovým pochybením, vedoucím k porušování základních práv a svobod obviněných poslanců a senátorů. Je samozřejmě třeba

uznat argument, že parlamentní orgány rozhodující o přestupcích postrádají atribut nezávislosti, jenž je charakteristický pro soudy. Tento deficit je však do značné míry kompenzován specifickými vlastnostmi vrcholného zastupitelského orgánu, jakými jsou silná demokratická legitimita parlamentu, většinové kolektivní rozhodování, transparentnost jednání. I Ústavní soud, jako jeden z vrcholných orgánů státní moci, musí respektovat princip presumpce ústavnosti a zákonnosti rozhodování jiných státních orgánů (není-li přesvědčivě doložen opak). Bez této základní důvěry v korektnost postupu státních orgánů by nemohl fungovat systém státní moci v jeho celostním pojetí.

66. Závěr o tom, že na posuzovaný případ není třeba vztáhnout právo na soudní ochranu ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy, lze opřít také o judikaturu ESLP vztahující se k aplikaci tohoto článku Úmluvy. ESLP ve své judikatuře dovodil, že *právo na přístup k soudu není absolutní* a lze je vnitrostátní legislativou omezit. ESLP však vyžaduje, aby omezení práva na přístup k soudu mělo legitimní cíl a aby existoval vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným legitimním cílem (viz judikáty ESLP ve věcech *Ashingdane proti Spojenému království*, § 57; *Lithgow proti Spojenému království*, rozsudek pléna, 8. 7. 1986, č. 9006/80 a další, § 194). Jiný přístup by mohl Ústavní soud zvolit v případě, pokud by příslušná parlamentní komora excesivně vykročila z mezí svých pravomocí (např. by uložila sankci mimo rámec stanovený zákonem), což však v posuzovaném případě nenastalo.

67. Tyto podmínky, požadované ESLP, jsou v posuzovaném případě splněny. Ústavní soud má za to, že respekt k autonomii Parlamentu České republiky, opírající se o ústavní princip dělby moci, představuje legitimní a přiměřený cíl omezení práva senátora na přístup k soudu v případech, že si takový postup dobrovolně zvolí.

68. ESLP sám uznává, že v oblasti imunity a právní úpravy činnosti parlamentů existuje široký prostor pro uvážení (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. 12. 2009 č. 8917/05, § 82). Nadto, jak už bylo výše v bodech 58 a 59 uvedeno, stěžovatel měl možnost volby, zda podstoupí standardní přestupkové řízení, proti jehož závěrům by mu byl soudní přezkum zajištěn, či zda zvolí „privilegovanou“ cestu exempce ze správního řízení; z této svobodné volby lze usuzovat na stěžovatelovo srozumění s vyloučením soudního přezkumu (srov. např. výše citované rozhodnutí ESLP *Deweer proti Belgii*).

69. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením ústavní stížnost odmítl podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, protože jde o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný.

P o u č e n í : Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 13. ledna 2015

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

I.

Ačkoli jsem při projednávání této věci uplatňoval názor, který směřoval rovněž k odmítavému výroku, musím usnesení většiny pléna přesto oponovat, neboť je spojeno s důvodem dle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), jež takovému výroku dává zcela jiný obsah. Je totiž rozdíl mezi odmítnutím ústavní stížnosti pro nedostatek příslušnosti (pravomoci) Ústavního soudu a odmítnutím pro její nepřípustnost dle § 43 odst. 1 písm. e), § 75 odst. 1 tohoto zákona, *což jsem navrhoval*, a tento rozdíl – protože implikuje odlišné právní postavení stěžovatele – zakládá i odlišnost výrokovou.

Můj dissent tudíž nesměřuje toliko proti odůvodnění (§ 14 zákona o Ústavním soudu).

II.

Pro posuzovanou věc mělo být určující, že stěžovatel podal proti týmž rozhodnutím (Senátu Parlamentu České republiky) současně žalobu ve správním soudnictví (projednávanou Městským soudem v Praze pod sp. zn. 1 A 35/2014), o které dosud nebylo rozhodnuto.

Ústavní soud standardně deklaruje, že ústavní stížnost dle článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je vůči ostatním prostředkům, jež jednotlivci slouží k ochraně jeho práv, ve vztahu subsidiarity. Tento princip se zjevuje v té její podmínce, jež spočívá v tom, že stěžovatel předtím vyčerpal všechny jiné prostředky, jež mu právní řád poskytuje; důvodem jsou samotné kompetence Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který poskytuje ochranu základním právům až tehdy, když tato práva nebyla ochráněna *jinými* orgány veřejné moci. Požadavek vyčerpat „všechny procesní prostředky“ ve smyslu ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přitom není splněn již tím, že řízení o těchto prostředcích je zahájeno, ale zahrnuje logicky i povinnost „vyčerpat“ ty dispozice, které na tomto základě otevřené řízení skýtá.

Bylo-li právě takové řízení před jiným orgánem veřejné moci zahájeno a dosud probíhá, je nasnadě triviální úsudek, že stěžovatel „všechny procesní prostředky“ nevyčerpal, a jeho ústavní stížnost měla být proto posouzena jako *předčasná*, resp. pro nesplnění podmínky její subsidiarity odmítnuta podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jakožto *nepřípustná*.

Procesní situace je obdobná souběhu ústavní stížnosti a civilního či trestního dovolání, s jehož řešením – právě v uvedeném duchu – má Ústavní soud již bohaté zkušenosti, jež ústí v hodnocení ústavní stížnosti ve shodě s tím, jak jsem navrhoval i ve věci této.

Výsledek současně *probíhajícího* jiného řízení Ústavnímu soudu předjímat jakkoli *nepřísluší*, a to bez ohledu na to, zda tvrzeně obdobná věc (bod 57) byla již dříve příslušným orgánem posuzována (ostatně zde existují významné odlišnosti – viz čl. 27 odst. 2 na jedné straně a čl. 27 odst. 3 Ústavy na straně druhé).

III.

Vzhledem k tomu, čeho mělo být podle mého názoru dosaženo, postrádá smysl, abych oponoval jednotlivostem, na nichž je závěr *kvalifikovaně* odlišný (protože *předčasný*, jako sama ústavní stížnost) založen. Omezím se proto jen na několik poznámek, bez ambicí na jejich argumentační rozvinutí.

Především mám za pozoruhodné, s jakou lehkostí se většina pléna dobrala k úsudku o nedostatku přezkumné pravomoci Ústavního soudu *vůbec*, jestliže si vystačila jen s argumentem dělbou moci, autonomie Parlamentu či vlastní zdrženlivosti (body 46 až 48), aniž vzala důsledně v potaz, že obvinění z inkriminovaného přestupku bylo bez potíží identifikovatelné s „trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež si *zásadně* soudní přezkum (dokonce dvojinstanční) vynucuje, důsledky čehož lze odbýt (jej nahrazující) úvahou o „náročné proceduře disciplinárního řízení ... před vrcholným zákonodárným sborem“ jen stěží (bod 65 usnesení).

Navzdory odkazům (body 66 a 68) na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (nadto nevýstižným) mělo plénum k dispozici informaci o rozsudcích Demicoli proti Maltě ze dne 27. 5. 1991, stížnost č. 13057/87, či Karácsony a další proti Maďarsku ze dne 16. 9. 2014, stížnost č. 42461/13, z nichž se podává, že Evropský soud pro lidská práva oproti názorům vysloveným většinou s ingerencí ústavních soudů v daných věcech počítal.

Většina pléna se rovněž neobtěžovala diferencovat mezi „vnitřními“ („úředními“) přestupky dle § 14 odst. 1, 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, a „běžnými“ přestupky dle § 14 odst. 3 téhož předpisu; ve vztahu *ke druhým* lze totiž opodstatněně hájit opačný názor (opět nevyvrácený), že není spolehlivý důvod negovat standardní přezkum správními soudy, jak většina pléna činí v oddílu X odůvodnění (rozhodnutí dovolávaná v bodu 57 usnesení vycházejí z jiného základu). Není ani „logický“ samozřejmé dovozovat (viz bod 59), že senátor, který si zvolil k projednání přestupku parlamentní proceduru, se *již tím* vzdal i následného soudu; jisté je jen to, že využil „imunitní“ možnosti obejít moc výkonnou (*nikoli* též soudní).

Celý oddíl (X) odůvodnění působí nejen zjevně inkoherentně (ke zdůvodnění závěru o nedostatku příslušnosti Ústavního soudu očividně neslouží), nýbrž – což je více než na pováženou – jím většina pléna nepřipustně zasáhla do jiného řízení, které je v běhu a v němž posouzení otázek, na které zde odpovídá, náleží *výsostně* v něm rozhodujícímu orgánu, správnímu soudu. Ústavní soud měl přijít na pořad až pak.

IV.

Ústavní stížnost měla být proto odmítnuta *pro tentokrát*, nikoli provždy.

Vladimír Kúrka

V Brně dne 13. ledna 2015

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/14

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám toto nesouhlasné odlišné stanovisko k výroku a (převážné části) odůvodnění, a to z následujících důvodů.

I.

Nesouhlasím s výrokem, podle kterého byla ústavní stížnost odmítnuta pro nepříslušnost Ústavního soudu, ani s převážnou částí odůvodnění rozhodnutí. Mám za to, že ústavní stížnost měl Ústavní soud buď odmítnout jako návrh zjevně neopodstatněný, nebo ji měl meritorně projednat (tedy ji zamítnout nebo jí vyhovět). Odpovědí na otázku, kterou z variant by měl Ústavní soud v daném případě zvolit, jsem se nezabýval, neboť šlo v první řadě o odůvodnění zásadního nesouhlasu s vyslovením nepříslušnosti Ústavního soudu k posouzení návrhu.

II.

Lze souhlasit se závěry, že disciplinární pravomoc Senátu je jeho výlučnou pravomocí v tom smyslu, že vylučuje přezkum ve správním soudnictví (což ostatně připustily i správní soudy – srov. bod 57), a to též s přihlédnutím ke skutečnosti, že orgány komor Parlamentu České republiky nerozhodují v postavení orgánu veřejné správy. Přesnější by bylo asi říci, že orgán moci zákonodárné v daném případě vykonává – z hlediska materiálního – moc (quasi)soudní, což ostatně obdobně platí i pro případy, kdy orgány veřejné správy ukládají sankce, byť formálně tvoří součást moci výkonné. Přijmout můžeme i konstrukci, že pokud se stěžovatel nepodrobil běžnému přestupkovému řízení, dobrovolně se tak vzdal i práva na (běžný) soudní přezkum (ve správním soudnictví).

III.

Můžeme také připustit, že každá ze sfér dělby moci, tedy i moc zákonodárná „je relativně autonomní, orgány veřejné moci nesmějí vzájemně překračovat jim Ústavou nebo zákonem vymezené kompetence, nesmějí nepřipustně zasahovat do pravomoci jiných státních orgánů; nesmějí tyto pravomoci ani nahrazovat nebo omezovat“, jak se uvádí v odůvodnění rozhodnutí (bod 45).

Autonomie Parlamentu, resp. Senátu tedy skutečně není bezbřehá, ale jen relativní, neboť v demokratických systémech nemůže existovat dělba státní moci bez ústavně garantovaných (stanovených) kontrolních vazeb mezi orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Určitá omezení se tedy běžně vyskytují a zdá se, že nejdůležitější úlohu plní právě Ústavní soud, který zaujímá v rámci dělby moci dosti specifické kontrolní a „ochraňující“ postavení, resp. vykonává funkci jistého korektivu v rámci systému dělby moci. Ústavní soud by měl (především) fungovat jako efektivní součást systému „brzd a rovnvah“ v rámci dělby státní moci, tj. působit na ostatní komponenty soustavy dělby moci, a to jak na orgány moci výkonné, tak i zákonodárné, ale v případě České republiky také na ostatní orgány moci soudní.

Pokud jde o vztah k orgánům moci zákonodárné, může Ústavní soud na základě návrhu kvalifikovaného subjektu (včetně návrhu určitého počtu poslanců nebo senátorů) akt tohoto orgánu (tj. zákon nebo zákonné opatření, resp. jeho ustanovení) z důvodu neústavnosti zrušit. Nemusí však nutně jít jen o akt normativní povahy; z judikatury plyne, že na základě ústavní stížnosti lze zrušit i individuální akt orgánu moci zákonodárné. Srovnej např. nálezn sp. zn. IV. ÚS 255/99 ze dne 3. 8. 1999 (N 108/15 SbNU 71), kterým bylo zrušeno usnesení Poslanecké sněmovny o odvolání ze Správní rady Všeobecné zdravotní pojišťovny, a nálezn

sp. zn. II. ÚS 559/99 ze dne 12. 4. 2000 (N 57/18 SbNU 39), jímž bylo zrušeno usnesení Poslanecké sněmovny rušící usnesení zastupitelstva.

IV.

V čl. 27 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se *explicite* mluví o přestupcích, tedy o veřejnoprávních (správnětrestních) deliktech. I když by se zdálo, že skutečně platí, že poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory (pokud zákon nestanoví jinak), je třeba poukázat na čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, který podle mého názoru je k čl. 27 odst. 3 ustanovením ve vztahu speciality. Pokud se v čl. 87 odst. 1 písm. d) stanoví, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv, znamená to, že zde neexistuje žádná výjimka – jako např. v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podpůrně můžeme ostatně využít i samotnou dikci ustanovení čl. 27 odst. 3 Ústavy ve slovech „pokud zákon nestanoví jinak“. Tato formulace nemusí mířit jen na zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, může totiž jít i o zákon ústavní, tedy právě přímo o čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

Ústavním soudem je tudíž přezkoumatelné prakticky každé rozhodnutí a jiný zásah orgánu veřejné moci (samozřejmě po vyčerpání všech prostředků k nápravě), přičemž Parlament, resp. v daném případě Senát, nepochybně vystupoval vůči stěžovateli jako orgán veřejné moci, a mohl tak zasáhnout do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod. Definice veřejné moci, kterou Ústavní soud v podstatě recipoval z judikátu Ústavního soudu ČSFR, je ostatně notoricky známá. Lze také přihlédnout k čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. I (tehdejší) senátor je člověk a občan, jenž se může dopustit jednání, které vykazuje znaky přestupku. Ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy v podstatě implikuje, že není přípustná nepřezkoumatelnost nějakého rozhodnutí (či zásahu) z ústavněprávního hlediska, tj. zda nedošlo k porušení ústavně zaručených práv, zejména pak práva na spravedlivý (řádný) proces.

V.

Je třeba si také uvědomit, že v případě přestupku jde – z hlediska materiálního – o rozhodnutí o „trestním obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tak jak to vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva i samotného Ústavního soudu. Těžko pak můžeme akceptovat blíže nijak neodůvodněný závěr, že disciplinární řízení má odlišnou povahu než „běžné“ přestupkové řízení, „*a tudíž není důvod podřazovat je pod režim článku 6 odst. 1 Úmluvy*“ (bod 63). Obdobně sotva obстоjí argument, že „deficit“ atributu nezávislosti požadovaný pro orgán rozhodující o „trestním obvinění“ „*je však do značné míry kompenzován specifickými vlastnostmi vrcholného zastupitelského orgánu*“ (bod 65). Jen tak mimochodem, i kdybychom takový závěr připustili, ani „značná míra“ kompenzace není kompenzací úplnou...

Jen velmi přibližně srovnatelná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, se kterou se v odůvodnění operuje, není přesvědčivá ani jednoznačná (body 66–68), skutečně – alespoň – obdobnou věc Evropský soud pro lidská práva doposud neřešil.

Zároveň se připojuji ke stanovisku soudce Radovana Suchánka, který ostatně mnohdy jen jinými slovy – a možná i pregnantněji – vyjadřuje totéž.

V Brně 13. ledna 2015

Vladimír Sládeček

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k usnesení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/14

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) uplatňuji k usnesení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/14 toto odlišné stanovisko:

1. Shoduji se s usnesením v tom, když konstatuje, že orgány komor Parlamentu České republiky při výkonu disciplinární pravomoci nerozhodují v postavení orgánů veřejné správy, a když současně výslovně aprobejuje judikaturu správních soudů, která odmítá přezkum rozhodnutí parlamentních orgánů vydaných při výkonu jejich disciplinární pravomoci v systému správního soudnictví (body 55 až 57). Činí tak ostatně jak v souladu s dosavadní judikaturou zdejšího soudu [srov. *implicitně usnesení sp. zn. IV. ÚS 3615/11* ze dne 19. 12. 2011 (ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) a analogicky ve vztahu k přezkoumatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky i nález sp. zn. II. ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006 (N 159/42 SbNU 305)], tak i s názory nauky (např. Syllová, J., in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 222–223; Bahýřová, L., in Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnanek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 397). Souhlasím tedy s tím, že komoru Parlamentu a její orgány při výkonu disciplinární pravomoci podle čl. 27 odst. 2 nebo odst. 3 Ústavy České republiky nelze považovat za „správní orgán“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť v disciplinárním řízení (byť i konaném o přestupku) tyto orgány materiálně nerozhodují o právech a povinnostech fyzické osoby „v oblasti veřejné správy“, ale o uložení „disciplinárního opatření“ (srov. § 16 odst. 4, § 17 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, resp. § 15 odst. 4, § 16 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) v oblasti autonomní působnosti parlamentní komory, do níž její Ústavou založená disciplinární pravomoc spadá.

2. Nesouhlasím však s odmítnutím ústavní stížnosti pro nepřislušnost Ústavního soudu, protože jsem usnesení nemohl podpořit. Jsem toho názoru, že žádnou ústavní ani zákonnou normou není vyloučena pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o ústavní stížnosti poslance nebo senátora proti rozhodnutí orgánu, resp. komory Parlamentu přijatému v disciplinárním řízení, jímž se tomuto poslanci či senátorovi ukládá sankce (bez ohledu na to, zda jde o výkon disciplinární pravomoci ve vztahu k projevům dle čl. 27 odst. 2 Ústavy, nebo ve vztahu k přestupkům dle čl. 27 odst. 3 Ústavy).

3. Argument, o nějž plenární většina opírá nepřislušnost Ústavního soudu, spočívá v tom, že tomuto soudu údajně nepřisluší vstupovat do autonomní působnosti parlamentní komory, resp. jejích orgánů, jejímž výrazem je i jejich disciplinární pravomoc (bod 50). Tuto *absolutizaci* autonomní působnosti komor Parlamentu, resp. principu dělby státní moci, na úkor institucionální a procesní garance ochrany základních práv a svobod, nemohu přijmout. Již Deklarace práv člověka a občana z 26. 8. 1789 proklamovala, že žádná společnost, v níž nejsou zaručena práva ani zavedena dělba moci, nemá ústavu (čl. 16). Princip dělby moci a princip záruky základních práv, jež oba leží i v základech Ústavy České republiky (srov. čl. 2 odst. 1 a čl. 1 odst. 1, čl. 3 a 4), nejsou navzájem v protívě. Ba naopak: dělba moci je jednou z podstatných záruk základních práv. Je proto nutno těmto principům rozumět v jejich vzájemném souladu, tedy tak, aby oba došly co možná neúplnějšiho naplnění. Nejen dělba moci, ale samozřejmě – a především – ochrana základních práv soudní mocí patří k podstatným náležitostem demokratického právního státu, jejichž změna je podle čl. 9 odst. 2

Ústavy nepřípustná. Označuje-li naše Ústava ve svém prvním ustanovení Českou republiku za „stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“, nemůže v takovém státě ani „*respekt k autonomii Parlamentu*“ (bod 67) legitimizovat úplné odepření soudní ochrany disciplinárně sankcionovaného senátora, a to právě proto, že v tomto případě je tato ochrana kvůli oné parlamentní autonomii redukována jen na ochranu před Ústavním soudem v rovině porušení (pouze) ústavně zaručených základních práv a svobod.

Ve vztahu ke sféře autonomní působnosti Parlamentu konstatoval ostatně i Ústavní soud, že „*samoregulační pravomoc parlamentu vztahující se k jeho vlastním záležitostem nesmí být ovšem bezbřehá a podléhá ústavním omezením, z nichž plynou nároky na podobu a interpretaci především jednacích řádů parlamentních komor*“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.), bod 64]. Platí to jistě nejen při rozhodování komory Parlamentu o své vnitřní organizaci a pravidlech jednání, ale tím spíše, vystupuje-li vůči svému členu „vrchnostensky“ při uplatňování své disciplinární pravomoci za jím spáchaný veřejnoprávní delikt.

4. Ani absence pravomoci správních soudů vůči rozhodnutím komor Parlamentu přijatým v disciplinárním řízení nepochybně *ipso iure* neznamená vyloučení kognice Ústavního soudu. Zatímco soudy rozhodující ve správním soudnictví mají svou pravomoc vymezenou v zákoně pozitivním výčtem (§ 4 soudního řádu správního), který zjevně nezahrnuje přezkum parlamentních rozhodnutí přijatých v disciplinárním řízení, je Ústavní soud oprávněn (a povinen) v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy poskytovat jednotlivci ochranu jeho ústavně zaručených základních práv a svobod v zásadě proti jakémukoli zásahu jakéhokoli orgánu veřejné moci [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Jinými slovy, 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), tedy aniž by Ústava či zákon o Ústavním soudu výslovně enumerativně vypočítávaly, v jakých věcech, resp. v jaké *oblasti působnosti* orgánů veřejné moci lze ústavní stížnost podat. Je nesporné, že jak mandátový a imunitní výbor, tak komora Parlamentu jsou při výkonu disciplinární pravomoci *orgány veřejné moci* a jimi vydaná rozhodnutí o spáchání přestupku a o uložení sankce jsou způsobilá porušit základní práva či svobody poslance či senátora, jehož se týkají.

5. V souladu s principem subsidiarity ústavní stížnosti stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Při (i stěžovateli) zřejmé nepřípustnosti správní žaloby je v dané věci takovým prostředkem pouze odvolání proti rozhodnutí příslušného výboru Senátu k plénu této komory dle § 17 zákona o jednacím řádu Senátu. Ani taková zákonná úprava ovšem není na překážku projednatelnosti ústavní stížnosti, neboť ve smyslu zákona o Ústavním soudu (§ 72 odst. 3 *in fine*) nemusí jít nutně vždy o opravné prostředky v řízení před soudy, ale může jít také „jen“ o takový prostředek, s nímž je spojeno zahájení „jiného právního řízení“.

6. V okolnostech dané věci nenalézám žádnou oporu pro paušalizující závěr, že „*zvolením tohoto způsobu disciplinárního řízení projevil stěžovatel srozumění s vyloučením následného soudního přezkumu*“ (body 59 a 68). Tento závěr totiž může platit jen potud, pokud jde o přezkum ve správním soudnictví, nikoli však o ochranu jeho základních práv před Ústavním soudem. V době přijetí stěžovatelem napadených rozhodnutí byla již známa v usnesení zmíněná judikatura správních soudů, resp. shora zmíněná judikatura Ústavního soudu. Zjevně v důsledku toho také stěžovatel již v ústavní stížnosti uvedl, že „*má za to, že vztahy senátora*

a Senátu jsou vztahy ústavními, nikoliv správními“, že „*ve vztahu k senátorovi tedy nepůsobí Senát jako správní úřad v rámci moci výkonné“*, a proto „*má stěžovatel za to, že zde není dána příslušnost správních soudů, ale může se dovolávat ochrany Ústavního soudu“*. Sotva lze tedy stěžovateli podsouvat srozumění s tím, že žádostí o projednání přestupku v disciplinárním řízení se současně vědomě zbavil i ochrany svých základních práv před Ústavním soudem.

7. Nelze souhlasit ani s tím, že přezkoumáním rozhodnutí orgánů, resp. komor Parlamentu přijatých v disciplinárním řízení přímo Ústavním soudem, „*by mohl být zasažen prvořadý ústavní princip rovnosti občanů v právech (čl. 1 Listiny základních práv a svobod)“* (bod 60). Princip rovnosti občanů je tu přeci prolomen prvotně již přímo v rovině ústavní samotnou úpravou tzv. přestupkové imunity v čl. 27 odst. 3 Ústavy, resp. jejím provedením v zákonech v podobě možné „volby“ disciplinárního řízení v rámci příslušné parlamentní komory namísto „běžného“ řízení o přestupku před orgánem jinak příslušným k jeho projednání [§ 9 odst. 3, § 71 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a § 14 odst. 3 zákona o jednacím řádu Senátu, resp. § 13 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny]. Důsledkem většinou pléna nyní přijatého rozhodnutí je ovšem naopak prohloubení občanské nerovnosti: zatímco všichni občané (včetně členů Parlamentu), jejichž přestupek je projednán v „běžném“ přestupkovém řízení, mají k dispozici ochranu ve správním soudnictví a následně i ústavní stížnost k Ústavnímu soudu, nemají poslanci a senátoři, kteří se podrobili disciplinárnímu řízení v rámci komory, žádný vnitrostátní prostředek soudní ochrany proti sankčnímu rozhodnutí vydanému v tomto řízení.

8. Zásadně pochybuji o názoru vysloveném v usnesení, že parlamentní disciplinární řízení o přestupku spáchaném poslancem a senátorem není důvod podřazovat pod režim čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) – body 63 a násl. Ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je parlamentní disciplinární řízení o přestupku poslance či senátora, co do své povahy, analogické přestupkovému řízení, resp. – ve smyslu uvedeného ustanovení Úmluvy – „trestnímu obvinění“. Důvodem pro podřazení obvinění z přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích, za nějž byl stěžovatel postižen v parlamentním disciplinárním řízení, do věcné působnosti čl. 6 Úmluvy v jeho trestní větvi, je zejména obecná povaha tohoto deliktu, resp. obvinění (právní úprava tohoto přestupku je aplikovatelná vůči všem, nikoli pouze vůči vymezené skupině osob), jakož i druh a stupeň závažnosti hrozící sankce (*Engel a ostatní proti Nizozemsku*, rozsudek, 8. 6. 1976, č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72, § 82–83). Ustanovení § 49 odst. 2 zákona o přestupcích v návaznosti na ustanovení § 16 odst. 2 jednacího řádu Senátu stanoví za spáchání přestupku, jímž byl stěžovatel uznán vinným, sankci v podobě pokuty ve výši do 20 000 Kč, která mu také byla v plné výši uložena. Bez ohledu na nutnost blíže zkoumat naplnění kritéria závažnosti této sankce (*Jussila proti Finsku*, rozsudek velkého senátu, 23. 11. 2006, č. 73053/01, § 34, 35, 38; peněžitý trest ve stejné výši je ostatně možno vyměřit i při ukládání trestu za spáchání trestných činů – viz § 68 odst. 1 a 2 trestního zákoníku) lze mít za to, že jde o sankci preventivně-represivní povahy (nikoli povahy reparační), jejímž účelem je potrestání pachatele, tudíž jde nepochybně o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Stěžovatel proto bez ohledu na to, že mu byla tato sankce za daný přestupek uložena v parlamentním disciplinárním řízení, jež si jako tehdejší senátor zvolil, je nepochybně subjektem práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy a má záruky, které z tohoto práva plynou. Ze skutkových i právních okolností dané věci nelze mít za to, jak dovozuje většina pléna (body 58 a 59), že by se stěžovatel práva na přístup k soudu svým svobodným rozhodnutím vědomě vzdal. Za takové situace bylo přijatým usnesením o nepříslušnosti Ústavního soudu

stěžovateli odepřeno právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, resp. právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (usnesení k možné relevanci této ústavní normy dokonce zcela mlčí).

9. Článek 6 Úmluvy předpokládá, že soud, ať už nabývá jakékoli podoby, bude „nezávislý a nestranný“, přičemž tyto kategorie od sebe nelze zcela oddělit. Nezávislostí se rozumí nezávislost na exekutivě i legislativě a rovněž na stranách řízení (např. *Ninn-Hansen proti Dánsku*, rozhodnutí ze dne 18. 5. 1999, stížnost č. 28972/95). Nemohu se proto ztotožnit ani s konstatováním plenární většiny, že deficit nezávislosti parlamentních orgánů při rozhodování o přestupcích „je však do značné míry kompenzován specifickými vlastnostmi vrcholného zastupitelského orgánu, jakými jsou silná demokratická legitimita parlamentu, většinové kolektivní rozhodování, transparentnost jednání“ (bod 65). Tato kritéria nejsou sama o sobě dostačující ke „kompenzaci“ (lze-li o ní v této souvislosti vůbec uvažovat) chybějících záruk nezávislosti a nestrannosti parlamentních těles při posuzování viny za trestní delikt (srov. *Demicoli proti Maltě*, rozsudek ze dne 27. 5. 1991, stížnost č. 13057/87). Ani práva senátora, jichž požívá v disciplinárním řízení vedeném proti němu, natožpak plenární většinou presumovaná „důvěra v korektnost postupu státních orgánů“ (výboru a komory Parlamentu) a nedostatek „systémových pochybení“ v praxi nekompenzují absenci účinného právního prostředku nápravy před národním orgánem při porušení práv a svobod přiznaných Úmluvou, na něž má každý právo dle čl. 13 Úmluvy. Patrně ani možnost odvolání proti rozhodnutí výboru k plénu komory, tedy zmíněná dvojinstančnost parlamentního disciplinárního řízení, takovým prostředkem být nemusí, již proto, že v rámci odvolacího orgánu (pléna) mohou rozhodovat o odvolání i ti senátoři, kteří se účastnili rozhodování o odvoláním napadeném usnesení výboru, které ukládá dotčenému členu komory sankci za přestupek. Plenární většina tu nevzala na zřetel ani relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, jenž shledal porušení čl. 13 Úmluvy vůči disciplinárně postiženým maďarským poslancům v situaci, co tamní ústavní soud v minulosti vyloučil možnost přezkumu takového rozhodnutí (i před ústavním soudem) s odůvodněním, že parlamentní disciplinární procedura dopadá spíše na vnitřní záležitosti parlamentu a postup zákonodárců než na práva a povinnosti občanů (srov. rozsudky ze dne 16. 9. 2014 *Karácsony a další proti Maďarsku*, stížnost č. 42461/13, a *Szél a další proti Maďarsku*, stížnost č. 44357/13).

10. Vzhledem k výše uvedenému mám za to, že Ústavní soud měl v dané věci provést meritorní přezkum ústavní stížnosti z hlediska tvrzeného zásahu do základních práv a svobod stěžovatele. Rezignací na tuto svou pravomoc vystavil stěžovatele odepření spravedlnosti.

11. V ostatním se souhlasně připojuji k odlišnému stanovisku soudce Vladimíra Sládečka.

V Brně dne 13. ledna 2015

Radovan Suchánek

Odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka

1. S usnesením pléna v této věci nesouhlasím a uplatňuji vůči němu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) odlišné stanovisko. Mám totiž za to, že ústavní stížnost neměla být odmítnuta pro nepříslušnost Ústavního soudu [§ 43 odst. 1 písm. d) citovaného zákona], nýbrž pro nepřipustnost [§ 43 odst. 1 písm. e) citovaného zákona].

I. Proč jsem hlasoval proti výroku

2. Byť rovněž zastávám názor, že ústavní stížnost měla být odmítnuta, nemohl jsem se připojit k většinově přijatému výroku, protože jej považuji za nesprávný. Tvrdím totiž, že výrok, který v projednávaném případě plénum Ústavního soudu učinilo, ve skutečnosti není „*Ústavní stížnost se odmítá*“, nýbrž „*Ústavní stížnost se odmítá pro nepříslušnost Ústavního soudu*“. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu totiž obsahuje několik autonomních důvodů pro odmítnutí návrhu, a jakkoliv se na první pohled může jevit, že je v případě odmítnutí návrhu vlastně lhostejno, proč se tak stane, a bližší specifikaci relevantního důvodu postačuje vymezit v odůvodnění usnesení (resp. disentující soudce bude polemizovat toliko s odůvodněním většiny, nikoliv s výrokiem), není tomu tak. K tomuto názoru mne vedou především následující argumenty.

3. Předně, výrok každého rozhodnutí soudu je neoddělitelně spjat s jeho nosnými důvody (*ratio decidendi*). Považuji proto za obtížně představitelné, aby – pokud soudce (či více soudců) zásadně nesouhlasí s důvody rozhodnutí a s aplikovaným ustanovením, na jehož základě se návrh odmítá – přesto podpořil jeho výrok. Obráceně řečeno, čtenář soudního rozhodnutí má z jeho odůvodnění seznat, proč se nakonec soud přiklonil k určitému výroku. Tento výrok má být proto jakousi „koncentrací“ většinového názoru.

4. Pokud by nicméně platilo, že v případech těchto usnesení je rozhodující jen to, že se návrh odmítá, a nikoliv již, z jakého důvodu, mohly by nastat zcela absurdní situace. Příkladmo: soudce zpravodaj by navrhl odmítnutí návrhu pro nepříslušnost Ústavního soudu, nicméně tento návrh by podpořila menšina třeba jen tří dalších soudců. Dalších 5 soudců by mělo za to, že návrh je nepřipustný a 6 soudců by se domnívalo, že navrhovatel není aktivně legitimován. V tomto případě by účastníci seznali, že je návrh odmítnut, nicméně ze samotného odůvodnění takového usnesení by se vlastně nedozvěděli již vůbec ničeho, jelikož toto odůvodnění by nebylo většinové, a nemohlo by proto věrně zrcadlit skutečné důvody rozhodnutí – ty totiž nemají plynout z konkurujících stanovisek, nýbrž přímo z odůvodnění rozhodnutí. Jednoduše řečeno, pokud by platilo, že hlasovat pro odmítavý výrok by měli všichni soudci, kteří mají za to, že ústavní stížnost má být odmítnuta bez ohledu na to, z jakého důvodu, mohla by nastat situace, kdy by se fakticky zaměnil dissent a většinový názor. Většinový názor by byl totiž vyjádřen v připojeném disentu a názor menšinový v samotném odůvodnění usnesení.

5. Uzavírám proto, že *při odmítání návrhu musí být dána potřebná většina pro každý konkrétní důvod odmítnutí* a nemůže platit velmi zjednodušující názor, že vlastně není ani důležité, proč byl návrh odmítnut – hlavně, že se tak stalo. Zákonná úprava ostatně ani nestanoví přesnou podobu výroku odmítavého usnesení a skutečnost, že se dosavadní praxe Ústavního soudu ustálila na řešení v podobě výroku „*Ústavní stížnost se odmítá*“ vůbec neznamená, že by výrok nemohl stejně dobře znít „*Ústavní stížnost se odmítá pro neodstranění vad (resp. opožděnost, zjevnou neoprávněnost navrhovatele, nepříslušnost nebo nepřipustnost)*“.

II. Vlastní důvody odlišného stanoviska

6. 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.“* Podle odstavce 3 stejného článku *„za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak.“* Na tento článek navazuje ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (*„Podle 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.“*).

7. V nyní projednávané věci se jedná o v pořadí druhý popsany případ (čl. 27 odst. 3 Ústavy), kdy senátor Dryml byl postižen nikoliv za projev učiněný v Senátu, nýbrž za přestupek, kterého se nedopustil v souvislosti s výkonem svého mandátu.

8. Mám za to, že citovanou právní úpravu lze vyložit v zásadě dvojím způsobem: buď jako (1.) úplnou soudní výluku přezkumu rozhodnutí vydávaných v rámci disciplinárního řízení, anebo jen jako (2.) zvláštní režim projednání těchto přestupků s tím, že následný soudní přezkum je zachován. Prostě řečeno: buď se senátor sám svobodně rozhodne, že nechce, aby v jeho věci rozhodoval k tomu příslušný orgán v přestupkovém řízení, a má k orgánům Senátu takovou „důvěru“, že se tím implicitně vzdává i soudní ochrany; anebo se tato „výhybka“ týká toliko přestupkového řízení a poté se vrací do režimu obvyklého.

9. Názor většiny je takový, že ze skutečnosti, že senátor požádal o projednání přestupku v disciplinárním řízení (viz např. body 58 a 59 odůvodnění), lze dovodit, že se současně „svobodně“ vzdal práva na soudní ochranu. S tímto názorem nemohu souhlasit, neboť z ničeho nevyplývá. Nemluvě ani o tom, že nyní projednávaný případ je první svého druhu, takže stěžovatel nemohl vůbec předjímat, k jakému názoru se Ústavní soud v této otázce nakonec přikloní, pakliže se na něj obrátí. Jinak řečeno, rozhodnutí stěžovatele požádat o projednání své věci v disciplinárním řízení před Senátem namísto obvyklého přestupkového řízení nelze považovat za „informovaný souhlas“ s tím, že se vzdává práva na jakoukoliv soudní ochranu.

II.1. Nezbytnost možnosti poskytnutí soudní ochrany

10. Nemyslím si totiž, že senátor (či poslanec), který si zvolí (a na tuto volbu má podle zákona plné právo!) nikoliv klasickou cestu přestupkového řízení, nýbrž prostřednictvím rozhodování orgánů komory, jejímž je členem, nutně spoléhá na to, že se bude jednat o cestu jednodušší, či dokonce prostou jakéhokoliv rizika (viz bod 59 odůvodnění). Je to totiž řešení, které s sebou přináší zpravidla daleko větší skandalizaci a v konečném důsledku může vést i k vyššímu trestu (což se ostatně stalo i v daném případě, kdy stěžovatel dostal maximální možný trest). Dovožovat, že nastavením zmíněné „výhybky“ se senátor implicitně zcela vzdává i práva na soudní ochranu, je pro mne proto obtížně přijatelné.

11. Jedná se totiž o zcela jinou situaci, než když se např. v blokovém řízení přestupce zaplacením pokuty implicitně vzdává práva na odvolání, a i následný soudní přezkum se proto bude nutně omezovat v zásadě pouze na to, zda skutečně podepsal příslušný bloček, či nikoliv. To je logické, neboť v tomto případě přestupce dobrovolně rezignoval na následný přezkum rozhodnutí s vědomím toho, jaký trest mu byl uložen a jaké důsledky z toho plynou. Jedná se tak o zcela vědomý a „informovaný souhlas“. V případě senátora však povědomost o

tom, jak řízení před příslušnou komorou nakonec dopadne, samozřejmě dána být nemůže. *Jde tak pouze a jedině o volbu procesních pravidel, nikoliv o akceptaci výsledku řízení.*

12. Co když se pak stane, že senátorovi bude uložena značně vyšší sankce, než podle zákona uložit lze? Jistě, ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, ohledně sankce opět odkazuje na zákon o přestupcích, nicméně co když se stane, že bude uložena pokuta nikoliv v maximální zákonné výši 20 tisíc Kč (jako tomu bylo v tomto případě), nýbrž třeba 200 tisíc Kč? Co když bude vysloven zákaz činnosti poslance či senátora? Úplné vyloučení soudní ochrany nutně znamená nemožnost jakékoliv nápravy podobných excesů.

13. Názor většiny je založen prakticky na jediném argumentu: autonomii Parlamentu České republiky (resp. jeho komor) a úplné separaci moci. Mám za to, že tento argument pohříchu nesvědčí o dostatečně správném pochopení principu dělby moci.

14. Z pohledu státovědy totiž pro vymezení dělby moci není rozhodující, jak je ten který státní orgán pojmenován a kde je v Ústavě systematicky začleněn, nýbrž *jakou kompetenci právě vykonává*. To musí být určující, nic jiného. V opačném případě by totiž *ad absurdum* mohl senátora poslat třeba do vězení anebo mu vyměřit daň samotný Senát a soudy by musely rezignovat na ochranu jeho práv prostě jen proto, že tak rozhodl orgán zákonodárné moci. Tvrdím, že soudy by měly zaujímat postoj odlišný: nevstupovat do autonomního prostoru Parlamentu, avšak jen za podmínky, že se tento státní orgán bude striktně držet v rámci svých „kmenových“ kompetencí, tedy výkonu zákonodárné moci. Obecný soud proto nebude přezkoumávat a rušit zákony přijaté Parlamentem a nebude třeba ani předepisovat prezidentovi republiky, koho má jmenovat velvyslancem či kam má jet na státní návštěvu, doporučovat České národní bance, jaká míra inflace je optimální, anebo radit vládě, kam má poslat humanitární pomoc. Pokud však rozhodování těchto orgánů je způsobilé přímo zasáhnout právní sféru jedince a bude se jednat svojí povahou o individuální (a nikoliv normativní, případně nepůjde o akt ryze politický – tzv. akt vládnutí) právní akt, soudní přezkum vyloučit nelze. V tomto případě totiž není rozhodující, kdo tento individuální právní akt vydal, nýbrž do popředí vystupuje povinnost soudu poskytnout účinnou ochranu základním právům a svobodám (čl. 4 Ústavy). V daném případě, kdy Senát uložil stěžovateli pokutu, proto nelze mít sebemenší pochybnosti v tom směru, že se nejednalo o akt výkonu moci zákonodárné, nýbrž o sankční rozhodnutí přímo zasahující právní sféru stěžovatele.

15. Zcela legitimní námitka vůči zahrnutí tohoto typu rozhodnutí do přezkumu vykonávaného soudy spočívá v obavě z judicializace parlamentních procedur, a to i v kontextu toho, že imunita poslanců a senátorů je tradičně vykládána jako institut chránící funkčnost zákonodárného orgánu, a nikoliv jeho jednotlivé členy. Proto také ostatně v SRN platí koncepce tzv. práv orgánu („*Organrechte*“), aby na straně jedné soudní ochrana zaručena byla, nicméně na straně druhé aby bylo zjevné, že primárně nejde o základní práva („*Grundrechte*“) poslanců. Výsledkem je v SRN zákonem vymezené zvláštní řízení, v němž v podobných případech skutečně rozhoduje přímo Spolkový ústavní soud, a nikoliv např. správní soudy. Zdůrazňuji však existenci výslovné zákonné úpravy. Německý zákon o Ústavním soudu totiž výslovně upravuje zvláštní typ řízení (§ 63–67) v těchto věcech, přičemž žalovaným nemusí být jen parlament, nýbrž i jiný ústavní orgán. Dogmatickým východiskem „práv orgánů“ jednotlivých poslanců pak je čl. 38 Základního zákona, jehož protiváhou je čl. 23 odst. 3 a čl. 26 české Ústavy.

16. Pohybujeme se však v českém prostředí, kde podobná zvláštní právní úprava neexistuje, a nesouhlasím s názorem většiny, která z této absence dovozuje nemožnost jakékoliv soudní ochrany členů zákonodárného sboru. Jakkoliv totiž zájmu na autonomii parlamentních procedur a vyloučení jejich judicializace v obecné rovině plně rozumím,

současně dodávám, že v případě vydávání sankčních rozhodnutí se primárně nejedná o parlamentní proceduru, kterou je třeba plně respektovat a nezasahovat do ní, aby nebyla ohrožena funkčnost Parlamentu jako celku. Tuto hranici proto *a priori* spatřuji tam, kde by se jednalo svojí povahou primárně o organizační opatření typu odnětí slova předsedajícím (§ 60 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), jehož smyslem je operativně napomáhat „racionalizovanému parlamentarismu“. Rozhodnutí vydávaná v intencích čl. 27 odst. 3 Ústavy nicméně nejsou ničím jiným než jinak označenými rozhodnutími o přestupcích.

17. Zásah do právní a majetkové sféry je totiž v případě senátora (poslance) plně srovnatelný jako v jakémkoliv jiném případě správního trestání. Jinak řečeno, jestliže dostane za spáchání přestupku proti občanskému soužití pokutu 20 tisíc Kč senátor anebo kterýkoliv jiný občan, není mezi těmito případy principiálně vůbec žádný rozdíl z hlediska zásahu do jejich práv. Rozdíl mezi oběma případy tak nespočívá v ničem jiném než v postavení orgánu, který senátora sankcionuje. A nevidím proto žádný přesvědčivý důvod, pro který by v jednom případě měl být zcela vyloučen jakýkoliv soudní přezkum, a ve druhém nikoliv (viz již jednou citovaný čl. 4 Ústavy).

18. Domnívám se proto, že otázka nespočívá v tom, *zda* připustit soudní přezkum pokut ukládaných v rámci parlamentní autonomie orgánem Senátu, nýbrž *kteřý soud* je má přezkoumávat. Musím se proto vyjádřit i k tomu, v jakém procesním režimu by tato soudní ochrana měla probíhat. Z povahy věci se nabízí dvě řešení: (1.) standardní přezkum ve správním soudnictví (část třetí hlava II díl 1 soudního řádu správního), anebo (2.) přezkum prováděný přímo Ústavním soudem. Variantu přezkumu prováděného přímo Ústavním soudem však nepovažuji za vhodnou, a to zejména z těchto důvodů.

19. Za velmi zavádějící považuji názor většiny, obsažený v bodu 65, podle něhož *„je samozřejmě třeba uznat argument, že parlamentní orgány rozhodující o přestupcích postrádají atribut nezávislosti, jenž je charakteristický pro soudy. Tento deficit je však do značné míry kompenzován specifickými vlastnostmi vrcholného zastupitelského orgánu, jakými jsou silná demokratická legitimita parlamentu, většinové kolektivní rozhodování, transparentnost jednání.“* Domnívám se totiž, že parlamentní orgány vůbec nelze zaměňovat za orgány soudní a že silná demokratická legitimita není schopna kompenzovat absenci nezávislosti těchto orgánů. Považuji za velmi nekonzistentní a osobně i za značně překvapivé, pokud toto usnesení, založené prakticky výhradně na argumentaci separací státních mocí, nakonec dospívá k závěru, že zastupitelský orgán politického typu vlastně může suplovat roli nezávislého soudu.

20. Rovněž až přehnaně etatistický dovětek stejného bodu odůvodnění [„*Ústavní soud ... musí respektovat princip presumpce ústavnosti a zákonnosti rozhodování jiných státních orgánů (není-li přesvědčivě doložen opak). Bez této základní důvěry v korektnost postupu státních orgánů by nemohl fungovat systém státní moci v jeho celostním pojetí.*“] považuji za zásadní nepochopení role Ústavního soudu. Úkolem Ústavního soudu je totiž být právě naopak velmi ostražitý a nedůvěřivý vůči ostatním státním orgánům, nikoliv bdít nad celostním fungováním státního mechanismu. Jediné, co je pro Ústavní soud důležité, je totiž ochrana ústavnosti, zejména základních práv a svobod.

II.2. Nevhodnost soudní ochrany přímo Ústavním soudem

21. Vycházím z toho, že ústavní a ani zákonná úprava výslovně nestanoví, že by tato rozhodnutí měla podléhat přezkumu ve správním soudnictví, avšak ani přímo v řízení před Ústavním soudem. Pokud by proto skutečně měl Ústavní soud tuto agendu přezkoumávat,

mohl by tak činit pouze v rámci obecné úpravy řízení o ústavní stížnosti [viz čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy].

22. Zde však vidím zásadní úskalí: celá koncepce ústavní stížnosti je totiž založena na její *subsidiaritě*, tedy na tom, že se před podáním ústavní stížnosti předpokládá existence jiných efektivních prostředků k ochraně práva. Právně dogmaticky navíc v řízení o ústavní stížnosti Ústavní soud zajímá toliko porušení ústavně zaručených práv, nikoliv „běžná protizákonnost“. To však v daném kontextu může znamenat nižší standard ochrany práv stěžovatele (Ústavní soud by např. bez dalšího vůbec nemělo zajímat porušení pouze zákona o přestupcích anebo jednacího řádu příslušné komory Parlamentu). Nemluvě ani o možnosti moderace, kterou mají správní soudy, nikoliv však Ústavní soud. Úvaha, podle níž by sankční rozhodnutí Senátu mělo podléhat hned přezkumu před Ústavním soudem, proto dle mého názoru ostře naráží na celkovou koncepci ústavní stížnosti a argument, že zákonná úprava výslovně nepřipouští přezkum správními soudy, je stejně tak použitelný vůči přezkumu v ústavním soudnictví.

23. Pravomoc Ústavního soudu je totiž v řízení o ústavní stížnosti založena čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy vůči rozhodnutím či zásahům „orgánů veřejné moci“. Ze shora uvedených důvodů nemám sebemenší pochybnost v tom, že komora Parlamentu, pakliže vydá takovéto sankční rozhodnutí, vydává rozhodnutí v postavení orgánu veřejné moci. Stejně tak ale tvrdím, že pokud podle soudního řádu správního je založena pravomoc soudů ve správním soudnictví tak, že rozhodují „o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“ [§ 4 odst. 1 písm. a)], není vyloučen ani přezkum správními soudy. Pokud se totiž v daném případě jednalo o přestupkové řízení a sankce byla stěžovateli uložena za spáchaný přestupek podle zákona o přestupcích (viz § 14 odst. 3 a § 16 odst. 2 zákona o jednacím řádu Senátu) a jestliže není žádných pochybností o tom, že přestupkové řízení spadá do oblasti veřejné správy, nevidím žádný důvod, pro který by právě v tomto případě měl být dovozen závěr odlišný. Ostatně, citované zákonné ustanovení výslovně předpokládá, že takovéto rozhodnutí nemusí činit pouze orgán přímo vykonávající veřejnou správu jako svoji dominantní činnost, když přímo zmiňuje, že to může být i „jiný orgán“. Jinak řečeno, tato zákonná úprava potvrzuje předchozí tezi, že pro přezkoumatelnost rozhodnutí o právech a povinnostech jednotlivců není rozhodující označení či systematické začlenění příslušných orgánů, nýbrž jejich reálné vykonávané kompetence, tedy funkční hledisko.

III. Závěr

24. Ze všech shora vyslovených důvodů zastávám názor, že ústavní stížnost měla být odmítnuta pro nepřipustnost s výslovným odůvodněním, že v těchto případech je dána příslušnost pro soudní ochranu poskytovanou správními soudy. Přezkum Ústavním soudem je možný teprve poté, co stěžovatel marně vyčerpá procesní prostředky dané soudním řádem správním, tedy správní žalobu proti rozhodnutí a následnou kasační stížnost.

25. Nad tento rámeček pro úplnost dodávám, že stejný procesní režim ochrany by měl platit i pro případy plynoucí z citovaného čl. 27 odst. 2 Ústavy. Tvrdím dokonce, že v těchto případech je soudní ochrana o to nezbytnější, jelikož poslanec či senátor, vůči kterému je vedeno disciplinární řízení a je mu uložen trest, nemá vůbec žádnou možnost vyloučení soudní ochrany zabránit. I pokud bych totiž dokázal přijmout názor, že žádost poslance či

senátora o projednání přestupku příslušnou komorou v sobě implicitně obsahuje i souhlas s vyloučením soudní ochrany proti následnému sankčnímu rozhodnutí, nemůže být soudní výlučka dovozena tam, kde s tím dotčený neprojeví souhlas vůbec. Přitom např. pokuty, které zákonná úprava v těchto případech připouští uložit, jsou poměrně vysoké – až do výše měsíčního platu (viz § 15 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, § 16 odst. 1 jednacího řádu Senátu).