

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **MUDr. D. R.,** zast. JUDr. Janem Machem, advokátem, se sídlem Vodičkova 28, Praha 1, proti žalované: **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky,** se sídlem Sněmovní 4, Praha 1, o rozhodnutí žalované ze dne 25. 3. 2011 – usnesení č. 430, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011, č. j. 3 A 196/2011 – 12,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 3. 2011 – usnesení č. 430, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 3. 2. 2011 - usnesení č. 34. Tímto usnesením mandátový a imunitní výbor uložil žalobci jakožto poslanci pokutu ve výši 10.000 Kč za disciplinární provinění dle § 13 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem disciplinárního řízení byly výroky žalobce učiněné na jednání 7. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 26. 10. 2010.

Městský soud v Praze v napadeném usnesení uvedl, že v posuzované věci nejde o rozhodování v oblasti veřejné správy a správního práva, ale v oblasti práva ústavního. Jedná se o rozhodování o ústavním disciplinárním deliktu poslance a takové rozhodnutí

nepodléhá přezkoumání ve správním soudnictví. Proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve vazbě na § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jako nepřípustnou odmítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost ve které namítá, že s napadeným usnesením nesouhlasí a domnívá se, že byl v předchozím řízení zkrácen na svých právech. Stěžovatel je přesvědčen, že rozhodnutí Poslanecké sněmovny v daném případě není úkonem ústavněprávním, ale je aktem orgánu veřejné správy, kterým se nahrazuje správní řízení. Podobně jako je aktem veřejné správy v případě člena profesní komory zřízené zákonem například disciplinární opatření nebo kárné opatření uložené touto komorou jejímu členovi, které je samozřejmě přezkoumatelné soudem. Toto rozhodnutí Poslanecká sněmovna nevydává jako ústavněprávní orgán, ale jako orgán disciplinární, tedy orgán nahrazující v daném případě veřejnou správu a plnící úkoly veřejné správy. V případě, že by nebylo možno požádat o soudní ochranu proti pokutě mandátovým a imunitním výborem a posléze Poslaneckou sněmovnou, by byl nastolen velmi nebezpečný precedent, který by mohl zásadním způsobem poškozovat hodnoty demokratického státu. Stav, kdy koaliční většina v Poslanecké sněmovně kdykoliv disciplinárně potrestá kteréhokoliv poslance za jakýkoliv výrok, který ona sama bude považovat za nevhodný, by byl stavem, který není v souladu s principy demokratického státu. Protože kompetence Ústavního soudu jsou taxativně stanoveny jednak Ústavou, jednak zákonem a kompetence k přezkoumání disciplinárních opatření Poslanecké sněmovny Parlamentu není mezi těmito kompetencemi uvedena, nelze se ztotožnit se závěrem soudu I. stupně, který uvedl, že jediný, kdo může přezkoumat rozhodnutí Poslanecké sněmovny o uložení disciplinárního opatření poslanci, je Ústavní soud. Stěžovatel je naopak přesvědčen, že bylo povinností Městského soudu v Praze jeho žalobu věcně přezkoumat a rozhodnout o ní. Stěžovatel s ohledem na výše uvedené požaduje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městské soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná v písemném vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že se ztotožňuje s napadeným usnesením Městského soudu v Praze, včetně jeho odůvodnění. Dále uvádí, že daná věc se řídí zejména čl. 27 odst. 2 Ústavy a §§ 13 a 15 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Z citovaných ustanovení, kromě jiného, vyplývá, že rozhodnutí Poslanecké sněmovny o odvolání poslance proti rozhodnutí mandátového a imuničního výboru je v dané věci konečné. Proti tomuto rozhodnutí není přípustná soudní ochrana.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel je zastoupen advokátem.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel Městskému soudu v Praze vytýká, že měl napadené rozhodnutí Poslanecké sněmovny věcně přezkoumat a ve věci rozhodnout, neboť je toho názoru, že Poslanecká sněmovna rozhodnutí disciplinárním řízení vydává jako akt orgánu veřejné správy.

Městský soud v Praze vyšel z aktuálního stavu právní úpravy.

Podle čl. 27 odst. 2 Ústavy *„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.“*

Ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny potom stanoví (dále jen zákon č. 90/1995 Sb.): *„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.“* Podle § 15 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb. *„Za disciplinární provinění podle § 13 odst. 1 a 2 lze poslanci uložit povinnost omluvit se za nevhodný výrok ve stanovené lhůtě a stanoveným způsobem nebo uložit pokutu až do výše jednoho měsíčního platu poslance.“*

Podle § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 90/1995 Sb.: *„Proti rozhodnutí příslušného výboru v disciplinárním řízení má poslanec, proti němuž se disciplinární řízení vede, právo odvolat se ke Sněmovně do 15 dnů od doručení písemného rozhodnutí. Sněmovna k odvolání poslance po rozpravě rozhodne, že disciplinární opatření potvrzuje, mění nebo zrušuje a řízení zastavuje, nebo zrušuje a věc vrací k dalšímu řízení.“*

Z obsahu citované právní úpravy Městský soud v Praze dovodil, že za projevy učiněné v poslanecké sněmovně nebo v jejich orgánech poslanec nepodléhá nejen trestněprávní odpovědnosti, ale podle principu a maiore ad minus nepodléhá ani správněprávní odpovědnosti. Podléhá toliko odpovědnosti disciplinární, kterou vynucuje Poslanecká sněmovna. Z toho plyne, že byť projev poslance v Poslanecké sněmovně nebo v jejich orgánech má znaky trestného činu nebo správního deliktu, nejedná se o trestný čin ani o správní delikt, ale o ústavní disciplinární delikt. Městský soud v této souvislosti odkázal i na názor doktríny, podle něhož proti rozhodnutí stran disciplinárního opatření uloženého imunitním a mandátovým výborem a k podanému odvolání potvrzenému Poslaneckou sněmovnou není přípustná žádná soudní ochrana, s výjimkou Ústavního soudu (Sládeček, Vl., Mikule, Vl., Syllová, J: Ústava České republiky, Praha 2007).

Dále Městský soud v Praze poukázal na § 65 odst. 1 s. ř. s., vymezující, co se rozumí „rozhodnutím“ správního orgánu, přezkoumatelným ve správním soudnictví (*....úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti,* ...), a na § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., vymezující, kdo se rozumí „správním orgánem“ (*....orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,...*).

Městský soud současně připomenul § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., znějící: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže.....návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.*“, a § 70 písm. a) s. ř. s., který uvádí: „*Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu..... které nejsou rozhodnutími.*“ (pozn. NSS – „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 s. ř. s.).

Za tohoto stavu věci, kdy bylo v posuzované věci napadeno rozhodnutí, které nebylo vydáno podle Městského soudu v Praze v oblasti veřejné správy, tento soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve vazbě na § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

S uvedeným právním posouzením a vyvozeným závěrem Městského soudu v Praze se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a v celém rozsahu na ně odkazuje.

Návazně Nejvyšší správní soud poznamenává, že výkon pravomoci Poslanecké sněmovny a jejích orgánů je součástí moci zákonodárné a disciplinární odpovědnost poslance, jak ji má na mysli čl. 27 odst. 2 Ústavy, bezprostředně souvisí s výkonem poslaneckého mandátu jako ústavněprávního institutu, a nikoliv s rozsahem subjektivních práv a povinností poslance v oblasti veřejné správy.

Disciplinární odpovědnost obecně je svébytným odpovědnostním institutem, spjatým s potřebou zajistit dodržování předepsaných pravidel ve vnitro-organizačních vztazích ve formalizovaných organizačních útvarech. Tato odpovědnost je výrazně diverzifikována, a ne vždy musí jít o odpovědnost právní (viz disciplinární odpovědnost v rámci sportovních svazů). Primárně se uplatňuje za porušení povinností předepsaných pro vnitřní chod daných organizačních útvarů a právní formy nabývá tehdy, jsou-li předmětné vnitro-organizační vztahy upravené právně, tzn. obecně závaznými právními předpisy. Jako právní odpovědnost potom tato odpovědnost není institutem jediného právního odvětví, a to správního práva - jak namítá stěžovatel, a tudíž ani disciplinární postih nemůže být postihem výlučně správněprávním. Odvětvově právní povaha disciplinární odpovědnosti souvisí s přináležitostí právních norem k určitým právním odvětvím, která upravují ty které disciplinární delikty a postihy za ně. V daném případě právní normy upravující disciplinární odpovědnost poslance nejsou normami správního práva. Předmětná disciplinární odpovědnost poslance je disciplinární odpovědností autonomní, upravenou normami práva ústavního. Za 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.

Není bez zajímavosti, že stěžovatel, jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2011, čj. IV. ÚS 3615/11, publikovaného na www.nalus.cz, se v předmětné věci také obrátil návrhem na zahájení řízení o ústavní stížnosti ze dne 1. 12. 2011 na Ústavní soud s tvrzením, že se danými rozhodnutími mandátového a imunitního výboru a dále Poslanecké sněmovny cítí být dotčen ve svém ústavně zaručeném základním právu, zakotveném v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž Ústavní soud tento návrh odmítl jako opožděně podaný. K ústavní stížnosti stěžovatel připojil (návrhem

k Ústavnímu soudu nenapadené) usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011 č. j. 3 A 196/2011 - 12, jímž byla pro nepřípustnost odmítnuta jeho žaloba směřující proti usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 25. 3. 2011 č. 430. Z obsahu tohoto usnesení Ústavní soud zjistil, že s datem 9. 8. 2011 bylo předmětné rozhodnutí (usnesení) podepsané předsedkyní Poslanecké sněmovny doručeno stěžovateli. Lhůta 60 dnů k podání ústavní stížnosti (od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje) marně uplynula přede dnem jejího podání, a proto Ústavnímu soudu nezbylo, než návrh stěžovatele z důvodu jeho opožděného podání odmítnout.

K tomu se nabízí poznamenat, že Ústavní soud zde předmětná rozhodnutí za rozhodnutí ve věci správněprávní, stejně jako mandátový a imunitní výbor a dále Poslaneckou sněmovnu za správní orgány, zřejmě také nepovažoval, protože pokud by tak učinil, musel by daný návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti zamítnout jako nepřípustný pro nevyčerpání opravných prostředků, které zákon k ochraně práv poskytuje (tj. pro předčasnost; kasační stížnost sice již byla podána, ale nebylo o ní ještě rozhodnuto).

K námitce stěžovatele, že pokud by nebylo možno požádat o soudní ochranu proti pokutě mandátovým a imunitním výborem a posléze Poslaneckou sněmovnou, by byl nastolen velmi nebezpečný precedent, který by mohl zásadním způsobem poškozovat hodnoty demokratického státu, Nejvyšší správní soud uvádí, že nepřípustnost soudního přezkumu dané věci ve správním soudnictví není, jak ostatně nepřímo dal najevo i Ústavní soud, nikterak na překážku tomu, aby věc byla, při dodržení příslušné lhůty pro podání návrhu posouzena v ústavním soudnictví.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného shledal napadené usnesení Městského soudu v Praze zcela v souladu se zákonem. Soud se věcí řádně zabýval, stejně řádně své úvahy a závěry odůvodnil, a žalobu shledal právem nepřípustnou.

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalované náklady řízení nad rámec její úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. května 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu