

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **MUDr. V. D.,** zastoupeného doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Optátova 46, Brno, proti žalovanému: **Senát Parlamentu ČR,** se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného - usnesení č. 506 ze dne 29. 5. 2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2015, č. j. 1 A 35/2014 - 27

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí městského soudu

[1] Usnesením ze dne 29. 5. 2014, č. j. 1 A 35/2014 - 27, odmítl Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) žalobu žalobce proti usnesení žalovaného ze dne 29. 5. 2014, usnesení č. 506, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Mandátového a imunitního výboru Senátu (dále jen „imunitní a mandátový výbor“) ze dne 26. 3. 2014, usnesení č. 18. Tímto usnesením mandátní a imunitní výbor uložil žalobci jakožto senátorovi v disciplinárním řízení vedeném dle § 14 odst. 3 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (dále jen „jednací řád Senátu“) pokutu ve výši 20 000 Kč, když žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 9. 2016 (dále jen „přestupkový zákon“).

[2] Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 7. 6. 2013 v 10.00 hod. po přistání vrtulníku Zdravotnické záchranné služby Královéhradeckého kraje Hradec Králové v areálu soukromé Česko-německé horské nemocnice Krkonoše, s. r. o., ve Vrchlabí, v rozhovoru s přítomným lékařem arabského původu MUDr. A. M. mu měl žalobce hlasitě říci, že „pokud má takový názor, ať se vrátí, odkud přišel," čímž mu způsobil újmu pro jeho etnický původ.

[3] Městský soud dospěl k závěru, že přezkum napadeného rozhodnutí žalovaného není přípustný. Odkázal na své dřívější usnesení ze dne 27. 9. 2011, č. j. 3 A 196/2011 – 12. Nejprve se městský soud zabýval otázkou, zda se v případě žalovaného jedná o správní orgán ve smyslu příslušného ustanovení. Pokud má být žalovaný považován za správní orgán, bylo by jej možno podřadit pouze pod kategorii jiných orgánů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Dle výkladu městského soudu by v dané věci musela být též splněna podmínka, že se jedná o rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, tj. že napadené rozhodnutí je rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy. Ani žalovaný, ani jeho orgány při výkonu disciplinární pravomoci podle čl. 27 odst. 2 nebo odst. 3 Ústavy nejsou správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nerozhodují v oblasti veřejné správy, ale o uložení „disciplinárního opatření" s tím, že na dané věci nic nemění ani fakt, že se dle § 14 jednacího řádu Senátu ukládá opatření dle sankcí stanovených přestupkovým zákonem.

[5] Městský soud nadto uvedl, že každý senátor má možnost volby, zda se podrobí „standardnímu" přestupkovému řízení dle přestupkového zákona, nebo se podrobí autonomní disciplinární pravomoci žalovaného. Žalobce se tedy dle městského soudu volbou disciplinárního řízení před orgány žalovaného dobrovolně vzdal soudního přezkumu.

[6] Ze všech výše uvedených důvodů tedy městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 4 odst. 1 s. ř. s.

II. Kasační stížnost stěžovatele

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel") napadl usnesení městského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Stěžovatel výslovně podřadil důvody kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

[8] Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, č. j. 3 As 11/2012 - 28, v němž byl shledán správným právní názor vyslovený v usnesení městského soudu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 3 A 196/2011 - 12. Tímto usnesením městský soud odmítl jako nepřípustnou žalobu proti usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 25. 3. 2011, usnesení č. 430, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Mandátního a imunitního výboru Poslanecké sněmovny ČR. Tímto bylo v souladu s čl. 27 odst. 2 Ústavy

uloženo poslanci D. R. disciplinární opatření za jeho projevy v rámci Poslanecké sněmovny ČR.

[9] Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, že přestupek je správní sankcí a rozhodnutí o něm podléhá soudnímu přezkumu správními soudy, neboť to, že v daném řízení rozhodovala parlamentní komora, automaticky neznamená, že se stěžovatel vzdal soudní kontroly v otázce viny a trestu daného veřejnoprávního deliktu. Stěžovatel zdůraznil, že není rozhodné organizační pojetí veřejné správy, tedy to, kam je daný státní orgán v Ústavě či zákoně zařazen, nýbrž funkční pojetí veřejné správy, tedy je třeba vycházet z toho, jakou pravomoc orgán vykonává. V daném případě se nejedná o činnost normotvornou, ale o rozhodování o právech a povinnostech, a tedy stěžovatel zdůraznil, že je zde dána pravomoc správních soudů.

[10] Stěžovatel odkázal též na usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, zejména na 4 odlišná stanoviska soudců Kůrky, Sládečka, Suchánka a Šimíčka. V dané věci šlo o ústavní stížnost stěžovatele proti totožnému rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel zdůraznil, že některá odlišná stanoviska uvádí, že v dané věci měla být ústavní stížnost odmítnuta pro předčasnost, tedy z důvodu toho, že stěžovatel se měl obrátit na správní soudnictví dle s. ř. s., a tedy nebyla splněna podmínka subsidiarity ústavní stížnosti.

[11] V závěru kasační stížnosti stěžovatel poukázal na čl. 36 odst. 2 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Upozornil, že bylo zasaženo do jeho majetkové sféry uložením pokuty 20 000 Kč. Nadto poukázal na čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který v případě trestního obvinění přiznává právo na soudní ochranu.

[12] Žalovaný ve své replice uvedl, že zastává svůj dosavadní názor. Je přesvědčen, že komoře parlamentu náleží právo na autonomní, samosprávný výkon spravedlnosti. Tento výkon přezkumu správního soudnictví nepodléhá, neboť přestupkový zákon je aplikován pouze k určení výše sankce a způsobu zahájení tzv. návrhového přestupku. Rozhodnutí v disciplinárním řízení žalovaný považuje za interní disciplinární opatření, o němž v konečném důsledku rozhoduje 81 senátorů. Žalovaný též poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, a na usnesení městského soudu ze dne 4. 9. 2015, č. j. 1 A 35/2014 – 27.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

[14] V daném případě je zřejmé, že právní otázku rozhodnou pro posouzení věci řešil již Ústavní soud ve svém shora zmíněném plenárním usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14. V něm uvedl následující (zvýraznění provedl NSS):

„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 a konkretizované článkem 36 odst. 2 Listiny.

53. Ustanovení článku 4 Ústavy praví: "Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci". Ustanovení článku 36 odst. 2 Listiny 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 a z článku 36 odst. 2 Listiny, 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.

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 V. D. 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).

(...)

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, 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.“

[15] Proti většinovému právnímu názoru pléna Ústavního soudu se vyslovili čtyři soudci, z jejichž disentních stanovisek je pro věc nyní projednávanou významné zejména stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka. V něm se uvádí:

„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). Dovozovat, 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 jednacího řádu Senátu ohledně sankce opět odkazuje na zákon o přestupcích, nicméně co když se stane, že bude uložena pokuta nikoliv v maximální zákonné výši 20 tis. Kč (jako tomu bylo v tomto případě), nýbrž třeba 200 tis. 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 (resp. jeho komor) a úplné separaci mocí. 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 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 tis. 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 který 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 s. ř. s.), 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.“

[16] Argumentace Vojtěcha Šimíčka je v řadě ohledů přesvědčivější než názor většiny pléna. Je očividné, že parlamentní komora vystupuje v případech podle čl. 27 odst. 3 Ústavy (ale i v případech, na které Vojtěch Šimíček upozornil nad rámec nosných důvodů svého menšinového stanoviska, tj. v případech podle čl. 27 odst. 2 Ústavy) jako orgán rozhodující v individuálních věcech o vině a sankci za jednání, které má povahu veřejnoprávního deliktu. Její rozhodování se tedy svou povahou a podstatou nijak neliší od rozhodování orgánů moci výkonné či soudní o subjektivních právech či povinnostech konkrétních jednotlivců. Stejně tak je zjevné, že parlamentní komora nenaplňuje znaky nestranného a nezávislého soudu (tribunálu). Její postavení je materiálně srovnatelné s nezávislým správním orgánem – není nikomu podřízena, nicméně její členové jsou voleni na relativně krátkou dobu (k odlišení postavení osob působících v nezávislých správních orgánech na straně jedné a soudců na straně druhé viz bod 36 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 - 106, č. 2801/2013 Sb. NSS). Není-li tedy soudem, a přitom rozhoduje při výkonu této své pravomoci o právech a povinnostech konkrétních jednotlivců (a ne, což je jinak její hlavní úlohou, o zákonech, tedy o abstraktních závazných pravidlech chování), musela by za normálních okolností být takováto její rozhodnutí podrobena soudní kontrole.

[17] Většina pléna Ústavního soudu dovozuje přípustnost výjimečné výluky soudní ochrany poskytované soudy z kombinace dvou důvodů – za prvé ze zvláštní povahy parlamentní komory, za druhé ze souhlasu příslušného senátora (poslance) s vyloučením standardního přestupkového řízení a dobrovolného „svěření se“ do rukou parlamentní komory.

[18] První z důvodů není věru příliš přesvědčivý. Český ústavní systém není založen na suverenitě parlamentu ani na koncepci, v níž by byl parlament jakýmsi „nejvyšším“

orgánem státu. Parlament (a v rámci něho jeho komory) je významným ústavním orgánem, nicméně „pouze“ orgánem jedné ze státních mocí, z nichž žádná není „vyšší“ než moci ostatní. Státní moci, reprezentované příslušnými ústavními orgány, jsou propojeny systémem brzd a rovnovah tak, aby mohly dlouhodobě koexistovat v kombinaci vztahů spolupráce a řízeného konfliktu. Fungování ústavního systému je v tomto ohledu dynamickou rovnováhou, která by se zhroutila, pokud by některá z mocí převládla nad ostatními. Ani skutečnost, že existuje úzký vztah mezi komorami parlamentu a lidem, jelikož senátoři a poslanci jsou lidem voleni v pravidelně se opakujících volbách, z parlamentu nečiní orgán jakkoli privilegovaný oproti orgánům jiných státních mocí. I ony totiž mají legitimitu (ve smyslu odvozenosti od vůle lidu) stejnou jako parlament, jen obvykle více zprostředkovanou složitějším řetězcem volebních či jmenovacích aktů.

[19] Druhý důvod, akcentování souhlasu senátora (poslance) se „svěřením se“ příslušné komoře k rozhodnutí, však již je výrazně přesvědčivější. Je pravda, že volba procesních režimů projednání jeho údajného přestupku je senátorovi (poslanci) dána na výběr čistě dle jeho uvážení. Zvolí-li běžné přestupkové řízení, má spolu s ním zaručenu soudní ochranu správním soudnictvím a případně soudem Ústavním. Zvolí-li projednání své věci příslušnou parlamentní komorou, vzdává se tím implicitně (v logice názoru většiny pléna Ústavního soudu) soudní ochrany ve správním soudnictví a v podstatné míře i ochrany soudem Ústavním. Ochranu by mu Ústavní soud poskytl toliko v případě excesivního jednání komory, tedy, jak se v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14, konkrétně v poslední větě jeho bodu 66, výslovně uvádí, typicky při uložení sankce mimo zákonný rámec (např. pokuty 200 000 Kč namísto zákonem maximálně stanovených 20 000 Kč). Nejvyšší správní soud z výše uvedeného příkladu dovozuje (s ohledem na to, že žádný ústavní orgán, tedy ani Ústavní soud, není oprávněn ke svévoli), že obdobně by Ústavní soud poskytl senátorovi (poslanci) soudní ochranu i v jiných typově plně srovnatelných excesivních případech, kupříkladu při uložení sankce, s níž příslušná zákonná úprava pro daný typ deliktu ani nepočítá, či pokud by existoval extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními příslušné komory a jejími právními závěry.

[20] Je nepochybné, že záruky soudní ochrany před nezákonným jednáním příslušné komory jsou v případě, že se senátor (poslanec) „svěří“ do jejích rukou, podstatně menší, než jaké by měl k dispozici, pokud by zvolil standardní režim přestupkového řízení. Ve shodě s názorem většiny pléna Ústavního soudu však lze říci, že rozdíl v úrovni soudní ochrany je důsledkem senátorovy (poslancovy) volby a že tento důsledek je ústavně ještě akceptovatelný. S Vojtěchem Šimíčkem nutno souhlasit, že situace nyní projednávaná je jiná než například souhlas s projednáním věci v blokovém řízení. Podobně je tomu u rozhodnutí správního orgánu nebo soudu zjednodušeným způsobem (platebním rozkazem, trestním příkazem, v příkazním řízení apod.). V těchto řízeních jednotlivec nejprve dostane do ruky „výsledek“ řízení vzniklý ve zjednodušeném (a tedy případně méně kvalitním, a hlavně – v případě akceptace – další soudní ochranu vylučujícím) procesním standardu, takže si podle obsahu tohoto výsledku může uvážit, zda jej akceptuje, anebo zda bude trvat na projednání věci v režimu nezjednodušeném, tedy i se zachováním soudní ochrany. Ve věci nyní projednávané stěžovatel procesní výhybku přehodil, a to nevratně, směrem k projednání věci příslušnou parlamentní komorou předtím, než mu byl znám výsledek, k němuž komora následně dospěla. Nicméně právo zná i případy podobné nyní projednávanému – kdo například souhlasí s tím, že jeho věc rozhodne rozhodce, předem se

vzdává jisté míry soudní ochrany a předem akceptuje jemu zatím neznámý výsledek řízení, ať již bude jakýkoli (a tím i implicitně akceptuje, že soudní ochrana mu bude následně poskytnuta jen v případě excesívního jednání rozhodčího orgánu). Svobodná vůle jednotlivce má být v takovýchto případech respektována; v tom je nutno s plénem Ústavního soudu souhlasit.

[21] Nejvyšší správní soud tedy chápe za předpokladu, že běžný zákonodárce umožnil senátorovi (poslanci) volbu mezi disciplinárním řízením před komorou a standardním přestupkovým řízením (tj. tímto způsobem využil opci plynoucí z čl. 27 odst. 3 *in fine* Ústavy), takovéto disciplinární řízení jako svého druhu rozhodčí řízení, v němž pravomoc „rozhodce" v podobě komory senátor (poslanec) akceptuje tím, že si tento způsob řešení údajného přestupku zvolí. Tím je i rozsah soudní ochrany před rozhodnutím takovéhoto „rozhodce" omezen způsobem popsaným plénem Ústavního soudu v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14.

[22] Není důvodu zabývat se na tomto místě situacemi, kdy Ústava volbu vůbec neumožňuje (čl. 27 odst. 2 Ústavy) nebo kdy by opce zakotvená v čl. 27 odst. 3 *in fine* Ústavy nebyla běžným zákonodárcem využita.

[23] Za výše popsaných podmínek, tedy pokud je Ústavním soudem zaručena alespoň základní soudní kontrola (ochrana před excesívním jednáním komory), lze právní názor vyjádřený v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 přijmout. Nejvyšší správní soud tedy, i s ohledem na hodnotu právní jistoty, kterou poskytuje jasně vyslovený právní názor Ústavního soudu, dospěl k závěru, že v nyní projednávaném případě nebylo na místě vstoupit s Ústavním soudem do judikaturního dialogu a snažit se právní názor jím vyslovený zvrátit formulováním přesvědčivé konkurující argumentace (k podmínkám vstupu obecného soudu do judikaturního dialogu se soudem Ústavním viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2009, č. j. 2 Aps 2/2009 - 52, č. 2000/2010 Sb. NSS, konkrétně jeho body 20-22).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Právní názor městského soudu se opírá o judikaturu Ústavního soudu, s jejímiž podstatnými pro věc rozhodujícími názory Nejvyšší správní soud neshledal důvod polemizovat.

[25] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel ve věci procesně úspěšný nebyl, na náhradu nákladů řízení proto nemá právo. Procesně úspěšný žalovaný takové právo má; jelikož mu však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, soud mu jejich náhradu nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. ledna 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu