

MĚSTSKÝ SOUD V PRAZE

pracoviště Slezská
Slezská 9, 120 00 Praha 2

Ústavní soud
Joštova 625/8
660 83 Brno 2

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	23 -08- 2019 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Navrhovatel

Městský soud v Praze, Slezská 9, Praha 2,

za nějž jedná samosoudkyně JUDr. Marcela Rousková (soudní oddělení 13 A)


Účastníci řízení

1. Poslanecká sněmovna, sídlem Sněmovní 176/4, Praha 1
2. Senát, sídlem Valdštejnské nám. 17/4, Praha 1

NÁVRH NA ZRUŠENÍ USTANOVENÍ § 112 ODS. 2 VĚTY PRVÉ ZÁKONA Č. 250/2016 SB., O
ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH

Přílohy

Spis Městského soudu v Praze sp. zn. 13 A 59/2018 včetně správního spisu

napřiloženo 

Nepředchází

I.

PŘEDMĚT ŘÍZENÍ, AKTIVNÍ LEGITIMACE NAVRHOVATELE

1. Před navrhovatelem jako soudem ve správním soudnictví je vedeno řízení sp. zn. 13 A 59/2018, v rámci něhož se žalobce (dále též „žalobce“) svojí včasnou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva dopravy (dále též „žalovaný“) ze dne 29. 3. 2018 č.j. 308/2018-160-SPR/5, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravněsprávních činností (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 4. 2017 sp. zn. S-MHMP 428042/2016/Ves, č.j. MHMP 664435/2017/Ves, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno; tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. d), písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále též „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), k němuž mělo dojít dne 24. 2. 2016, za což mu byla uložena pokuta ve výši 25.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 12 měsíců s účinností ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, jakož i povinnost uhradit správnímu orgánu I. stupně náhradu nákladů řízení v částce 1.000 Kč.
2. Navrhovatel se při předběžném posouzení věci zabýval otázkou, zda došlo k zániku odpovědnosti za přestupek. V § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále též „zákon o přestupcích“), ve znění účinném od 1. 10. 2015 do 30. 6. 2017 (tj. ve znění účinném ke dni spáchání žalobci vytýkaného jednání), bylo stanoveno:
*„(1) Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.
(2) Běh lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 se přerušuje zahájením řízení o přestupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením.
(3) Přerušením běhu lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 začíná běh nové lhůty pro projednání přestupku; přestupek však nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky.
(4) Do běhu lhůty podle odstavců 1 až 3 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.“*
3. Vzhledem k tomu, že ke spáchání přestupku mělo dojít dne 24. 2. 2016, by k zániku odpovědnosti za přestupek dle § 20 odst. 3 věty za středníkem zákona o přestupcích došlo uplynutím dvou roků od jeho spáchání, tj. dne 24. 2. 2018. Ze správního spisu totiž nevyplývá, že by mělo dojít ke stavění lhůty dle § 20 odst. 4 zákona o přestupcích, popř. dle § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního; přitom došlo k přerušení běhu lhůty dle § 20 odst. 2 zákona o přestupcích zahájením řízení o přestupku dne 25. 5. 2016 (kdy bylo žalobci doručeno oznámení správního orgánu I. stupně ze dne 24. 5. 2016 o zahájení řízení o přestupcích) a vydáním prvostupňového rozhodnutí o přestupku ze dne 27. 4. 2017 [k jeho vydání ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, došlo dne 3. 5. 2017]. Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 3. 2018, přičemž tchož dne nabylo právní moci. Za použití § 20 odst. 3 věty za středníkem zákona o přestupcích by žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno po uplynutí lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek. V takovém případě by (nehledě na obsah žalobních bodů) žaloba musela být posouzena jako důvodná a žalobou napadené rozhodnutí by muselo být zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.
4. Dne 1. 7. 2017 však nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „zákon o odpovědnosti za přestupky“), jímž byl zrušen zákon o přestupcích (viz § 113 bod 1.) a v jehož § 112 odst. 2 je stanoveno: *„Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt*

však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

5. Poněvadž k nabytí účinnosti tohoto zákona došlo ještě před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí (i před uplynutím lhůty pro zánik odpovědnosti dle § 20 zákona o přestupcích ve znění účinném do 30. 6. 2017), není pochyb o tom, že v posuzovaném případě je třeba aplikovat § 112 odst. 2 větu první zákona o odpovědnosti za přestupky, tj. na danou věc by měla dopadat nová právní úprava promlčecí doby (srov. zejména §§ 30 – 32 zákona o odpovědnosti za přestupky).
6. Podle § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky *promlčecí doba činí a) 1 rok, nebo b) 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.*
7. V § 32 odst. 2 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky je stanoveno:
*„(2) Promlčecí doba se přerušuje
a) oznámením o zabavení řízení o přestupku,
b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným,
c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání;
přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.
(3) Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.“*
8. Za aplikace nové právní úpravy by v posuzované věci k uplynutí promlčecí doby došlo nejdříve dne 3. 5. 2018 (tj. uplynutím jednoho roku ode dne vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně), popř. nejpozději dne 24. 2. 2019 [uplynutím tří let ode dne spáchání přestupku, neboť zákon za daný přestupek stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice činí 50.000 Kč, srov. § 125c odst. 5 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích; proto by se uplatnila tříletá promlčecí doba ve smyslu § 32 odst. 3 věty před středníkem zákona o odpovědnosti za přestupky]. V každém případě by však při aplikaci nové právní úpravy promlčecí doba uplynula až po vydání (i po nabytí právní moci) žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.
9. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále též „Ústava“) *dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.*
10. Podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále též „zákon o Ústavním soudu“), *návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.*
11. V nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15, č. 338/2017 Sb., je mimo jiné uvedeno:
„V daném případě se jedná o případ tzv. konkrétní (incidenční) a nikoliv abstraktní kontroly norem. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten, jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [odst. 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.)]. Je přitom na navrhovatel, aby jednak snesl adekvátní argumentaci, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem, ale zároveň aby poukázal a prokázal, že užití napadeného

ustanovení je nevyhnutelné a jen jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku [odst. 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.).“

12. Poté, co návrhovač předběžně a nezávazně posoudil zbývající žalobní body jako nedůvodné, dospěl k závěru, že v případě aplikace nové právní úpravy by byla žaloba pravděpodobně zamítnuta, kdežto za předpokladu, že by ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky nebylo součástí právního řádu (tj. při posuzování otázky promlčení by se postupovalo dle staré právní úpravy), žalobě by muselo být vyhověno s ohledem na uplynutí lhůty pro projednání přestupku stanovené v zákoně o přestupcích (platném a účinném v době spáchání žalobci vytýkaného jednání) a na zásadu zákazu retroaktivity vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), jakož i z § 112 odst. 1 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky, kde je stanoveno: *„Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.“*
13. Ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky, jež návrhovač z níže uvedených důvodů považuje za rozporné s ústavním pořádkem České republiky, tak nepochybně překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nedojde-li k jeho odstranění, výsledek probíhajícího řízení by byl jiný (opačný). V posuzovaném případě je tudíž dána aktivní legitimace návrhovače dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jak je rozložena ve shora odkazované judikatuře Ústavního soudu.
14. Návrhovač podotýká, že za terminologické označení prekluzivní lhůty, jejíž aplikace je napadeným ustanovením vyloučena, lze s ohledem na nadpis ustanovení § 20 zákona o přestupcích („Zánik odpovědnosti za přestupek“) považovat název „lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek“. Vzhledem ke znění § 20 odst. 2 věty před středníkem a § 20 odst. 3 věty před středníkem zákona o přestupcích, kde zákonodárce použil název „lhůta pro projednání přestupku“, je však možno lhůtu dle § 20 zákona o přestupcích označit současně za „lhůtu pro projednání přestupku“ ve smyslu § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky. Poněvadž lhůta ve smyslu § 20 zákona o přestupcích je fakticky rovněž „lhůtou pro uložení pokuty za přestupek“ (neboť pouze v této zákonem stanovené lhůtě bylo možné uložit pokutu za přestupek), je návrhovač dle svého názoru aktivně legitimován k návrhu zrušení celého napadeného ustanovení, tj. § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky v celém rozsahu. Pokud však Ústavní soud dospěje k opačnému závěru, návrhovač navrhuje, aby napadené ustanovení bylo zrušeno v tom rozsahu, v němž návrh nebude odmítnut pro nedostatek aktivní legitimace návrhovače.

II.

NAPADENÉ USTANOVENÍ A DOSAVADNÍ JUDIKATURA

15. Návrhovač z níže popsaných důvodů navrhuje zrušit ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky, tj. v následujícím rozsahu: *„Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí.“*
16. Po derogačním zásahu Ústavního soudu by tedy ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky znělo následovně: *„Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezánikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“* K podání návrhu na zrušení tohoto

ustanovení (tedy § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky) navrhovatel v posuzovaném případě není aktivně legitimován.

17. Trestání za správní delikty a přestupky podléhá stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité delikt ní jednání za trestný čin nebo za přestupek (dříve i správní delikt). I ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním. K těmto závěrům ve své judikatuře dospěl jak Ústavní soud (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01, N 75/26 SbNU 253, nebo ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05, N 110/46, SbNU 11), tak i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004 č.j. 6 A 126/2002-27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS, na nějž tentýž soud ve své judikatuře dodnes odkazuje, viz např. jeho rozsudek ze dne 17. 7. 2018 č.j. 5 As 279/2017-34).

18. V nálezu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1, č. 14/1994 Sb.) Ústavní soud dospěl mimo jiné k závěru, že institut promlčení trestní odpovědnosti spadá do okruhu procesních předpokladů trestní stíhatelnosti, přičemž ustanovení, po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný, stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny. Podle tohoto nálezu Ústavního soudu se Listina v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totož ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. Daným nálezem Ústavní soud zamítl návrh na zrušení zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, podle jehož § 5 do promlčecí doby trestných činů se nezapočítává doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby.

19. V usnesení ze dne 16. 8. 2006 sp. zn. 5 Tdo 915/2006 Nejvyšší soud uvedl, že je-li podle zákona jednou trestný čin promlčen, jeho dodatečné prohlášení za čin nepromlčený (resp. dodatečné nezapočítání již proběhlé promlčecí doby) nemůže znamenat opětovný vznik promlčením zaniklé trestní odpovědnosti, a to ani tehdy, stane-li se tak zákonem. Naproti tomu však Nejvyšší soud v témže usnesení dodal, že „v době běhu promlčecích lhůt, tedy v době, kdy trestní odpovědnost a trestnost ještě z důvodu promlčení nezanikla, lze stanovit, že se běžící promlčecí doba prodlužuje, nebo dokonce, že některé trestné činy jsou zcela nepromlčitelné...“

20. Dále lze odkázat na východiska předestřená Nejvyšším správním soudem v usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012 č.j. 7 Afs 14/2011-115, publ. pod č. 2748/2013 Sb. NSS: „Nejvyšší správní soud však musí vycházet z právní úpravy prekluzivních lhůt platné v době, kdy byl delikt spáchán. Je tomu tak proto, že prekluzivní lhůty pro uložení správní sankce jsou judikaturou považovány za lhůty hmotněprávní (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 69/96-34, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 7/2011-619). V důsledku změny lhůt pro uložení sankce by tak došlo k zásahu do hmotných práv stěžovatele. Proto má ustanovení právě citované hmotněprávní účinky, a proto také se i na právní úpravu lhůt vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, tedy zásada zákazu retroaktivity trestního práva v širším smyslu. Proto také platí, že může být užita úprava pozdější jen tehdy, pokud je pro pachatele příznivější. (K použití čl. 40 odst. 6 Listiny i v oblasti správního trestání viz rozhodnutí uveřejněná pod č. 91/2004 a č. 461/2005 Sb. NSS.).“ K těmto závěrům se pak Nejvyšší správní soud znovu přihlásil např. v rozsudku ze dne 25. 1. 2018 č.j. 9 Ads 47/2017-41.

III.

ROZPOR NAPADENÉHO USTANOVENÍ S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM

21. V čl. 40 odst. 6 Listiny je stanoveno: „*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“
22. Jak plyne ze shora uvedeného, tato ústavní záruka platí nejen pro obviněného z trestného činu, ale i pro obviněného z přestupku či (dle dřívější zákonné terminologie) správního deliktu. Tato ústavně garantovaná zásada však byla prolomena přijetím (resp. nabytím účinnosti) ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky.
23. Ve shora popisovaném případě projednávaném před návrhovatelem by totiž v případě aplikace § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky byla uplatněna promlčecí doba dle zákona, který nabyl platnosti a účinnosti až po spáchání činu (žalobci vytykaného jednání) a který je pro žalobce méně příznivý.
24. Promlčení trestní odpovědnosti (stejně jako promlčení odpovědnosti za přestupek) je institutem hmotného práva, nikoliv práva procesního. Na tomto závěru se shoduje právní teorie¹ i judikatura,² přičemž tato právní teorie i judikatura rovněž shodně uvádí, že i o promlčení platí obecné zásady trestního práva, zejména též o časové působnosti trestního zákona (zákaz zpětné účinnosti přísnějšího zákona).³ Z tohoto hlediska tedy východiska nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1, č. 14/1994 Sb.) nemohou obstát.
25. Zatímco v právní teorii ani judikatuře není pochyb o tom, že jednou uplynulá promlčecí doba již nemůže být zákonem „oživena“, zejména judikatura Nejvyššího soudu (srov. zejména jeho usnesení sp. zn. 5 Tdo 915/2006 nebo 7 Tdo 886/2013) s ohledem na shora odkazovaný nálezh Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1, č. 14/1994 Sb.) dospěla k závěru, že dokud promlčecí doba neuplynula, je možné ji zákonem prodloužit. Takový výklad, stejně jako napadené ustanovení (§ 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky), je však v přímém rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny, a to nejen s jeho

¹ Srov. JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 355 – z této publikace se podává, že o promlčení platí obecné zásady trestního práva, zejména též o časové působnosti trestního zákona (zákaz zpětné působnosti přísnějšího zákona); ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. 8. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 289-290, kde je rovněž uvedeno, že důvody promlčení jsou převážně hmotněprávní, procesní důvody jsou spíše podpůrné; SOLNAR, V., FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. Základy trestní odpovědnosti: systém českého trestního práva. Vyd. 1. (jako Základy trestní odpovědnosti vyd. 2.). Praha: Orac, 2003, s. 423, kde je uvedeno, že názor, že promlčení je institut procesního práva, je nesprávný, poněvadž důvody promlčení jsou především hmotněprávní a promlčením zaniká sama trestnost, nikoliv jen stíhatelnost činu; jde sice o procesní překážku, ale na materiálním základě; proto platí o promlčení obecné zásady trestního práva, zejména též o časové působnosti přísnějšího zákona (zákaz zpětné působnosti přísnějšího zákona); ovšem i při procesním chápání institutu promlčení bývá taková zpětná působnost označována jako nežádoucí. Dále srov. NOVOTNÝ, F. a kol. Trestní právo hmotné. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 226-227; ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 454. Rovněž Jiří Hoetzel v Československém právu správním pojednával o promlčení v subkapitole nazvané „Správní trestní právo hmotné“ – srov. HOETZEL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 370, 374.

² Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2006 sp. zn. 5 Tdo 915/2006 či ze dne 17. 12. 2013 sp. zn. 7 Tdo 886/2013.

³ Viz shora odkazované publikace JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 355; SOLNAR, V., FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. Základy trestní odpovědnosti: systém českého trestního práva. Vyd. 1. (jako Základy trestní odpovědnosti vyd. 2.). Praha: Orac, 2003, s. 423. Co se týče judikatury, lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 1997 sp. zn. 2 Tzn 61/97, publ. pod č. 40/1998 Sb. rozh. tr., v jehož právní větě je mimo jiné uvedeno: „*Zásada vyplývající z ustanovení § 16 odst. 1 tr. zák., že trestnost činu se posuzuje podle pozdějšího zákona, jestliže je to pro pachatele příznivější, se uplatní i při posuzování otázek, zda je či není trestní stíhání promlčeno podle § 67 odst. 1 tr. zák., v tom smyslu, že se vychází z délky promlčecí doby určené trestní sazbou trestu odnětí svobody toho trestného činu, jehož kvalifikace podle této zásady připadá v úvahu.*“

zněním, ale i účelem a smyslem. Tím je, aby podmínky trestnosti (včetně promlčení, jež je institutem hmotněprávním) a výše maximální možné sankce již byly pachateli známy v okamžiku spáchání jeho protiprávního jednání a tyto nemohly být dodatečně zpřísnovány (jakékoliv zpřísnění může platit pouze *pro futuro*, tedy pro protiprávní jednání spáchané až po nabytí účinnosti změny zákona, jež do právního řádu zakotví zpřísnění těchto podmínek). V opačném případě jde o přímé porušení nejen čl. 40 odst. 6 Listiny, ale i o popření principů legitimního očekávání a právní jistoty jako podstatných náležitostí materiálního právního státu, jak vyplývají z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

26. Navrhovatel je přesvědčen, že i v posuzovaném případě musí platit závěry vyplývající z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012 č.j. 7 AfS 14/2011-115, publ. pod č. 2748/2013 Sb. NSS (viz výše), podle něhož je třeba vycházet z právní úpravy prekluzivních lhůt platné v době, kdy byl delikt spáchán, neboť i na ně se vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny. Na těchto závěrech dle navrhovatele nemůže změnit ničho pouhá skutečnost, že nyní přímo zákonodárce fakticky stanovil, že se při posuzování otázky prekluze má s účinností od 1. 7. 2017 postupovat dle pozdější (v dané věci přísnější) právní úpravy. Postupování dle pozdější, přísnější právní úpravy je nutné považovat za rozporné s čl. 40 odst. 6 Listiny. Jestliže takový postup nařizuje přímo zákonné ustanovení, pak je i toto ustanovení protiústavní.

27. Jak plyne z ustálené judikatury Ústavního soudu, Ústavní soud v řízení o kontrole norem upřednostňuje ústavně konformní interpretaci před derogací. V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavním pořádkem a druhá je s ním v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Tento postup vychází z principu dělby moci a s ní spojeného principu zdrženlivosti, tj. z principu, dle něhož, lze-li zajištění ústavnosti dosáhnout alternativními prostředky, Ústavní soud volí ten, jenž moc zákonodárnou omezuje v míře nejmenší [srov. např. nálezy ze dne 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 69/06 (N 22/48 SbNU 243; 269/2008 Sb.)]. V posuzovaném případě však možnost ústavně konformní interpretace není dána, poněvadž napadené ustanovení nepřipouští vícero možných výkladů než jeden jediný, a sice, že ode dne 1. 7. 2017 se prekluzivní lhůta u přestupků posuzuje dle nové právní úpravy, i když je tato pro obviněného (pachatele) méně příznivá (pokud by tato nová právní úprava byla pro něho příznivější, aplikuje se naopak § 112 odst. 2 věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky). Jelikož není možná ústavně konformní interpretace napadeného ustanovení, nezbyvá než přistoupit k jeho derogaci ze strany Ústavního soudu.

28. Navrhovatel podotýká, že jen několik měsíců před přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky, a tedy i napadeného ustanovení, zákonodárce v novele zákona o přestupcích provedené zákonem č. 204/2015 Sb. postupoval opačnou, ústavně konformní cestou. Touto novelizací totiž došlo k faktickému prodloužení jednoroční lhůty pro projednání přestupku dle § 20 zákona o přestupcích, resp. oproti předchozí právní úpravě zákonodárce s účinností od 1. 10. 2015 výslovně stanovil, kterými úkony docházelo k přerušení běhu této lhůty (maximální lhůta pro projednání přestupku pak dle § 20 odst. 3 zákona o přestupcích ve znění účinném od 1. 10. 2015 nově činila dva roky od jeho spáchání). V čl. II. bodu 3. (přechodných ustanoveních) zákona č. 204/2015 Sb. však bylo na rozdíl od napadeného ustanovení stanoveno: „*Ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, o přerušení běhu lhůty zabájením řízení se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*“ Není přitom zřejmé, proč při přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky se zákonodárce rozhodl postupovat opačně, tj. vztáhnout pozdější a méně příznivou právní úpravu prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek i na přestupky spáchané před nabytím účinnosti tohoto zákona. Takový postup je dle navrhovatele v rozporu s principem právní jistoty a s ním spojenou předvídatelností právního řádu.

29. K tomu lze odkázat na náleží Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13 (N 185/71, SbNU 221, č. 22/2014 Sb.): „K definičním znakům materiálního právního státu patří zejména princip právní jistoty, jenž v sobě subsumuje především efektivní ochranu práv všech právních subjektů a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů vůči právním subjektům, zejména pokud jde o uplatnění sankce v případě, že právní subjekt porušil právní předpis. Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným principům právním, jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné (viz např. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 287/04, N 174/35 SbNU 331, sp. zn. I. ÚS 431/04, N 31/36 SbNU 347, sp. zn. I. ÚS 420/06, N 131/53 SbNU 647). Z hodnoty právní jistoty vyplývá princip ochrany důvěry občanů v právo, tedy důvěry, že právo bude plnit funkci, pro něž bylo vytvořeno (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 296/01, N 145/28 SbNU 287). Součástí principu právní jistoty je také předvídatelnost postupu zákonodárce při tvorbě práva a zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu (srov. náleží sp. zn. IV ÚS 215/94 ze dne 8. 6. 1995, N 30/3 SbNU 227).“ Napadené ustanovení shora citovaným požadavkům neodpovídá, neboť zcela nepředvídatelně (a současně v rozporu s dosavadní praxí provádění novelizací přestupkového práva) prodloužilo prekluzivní (dle stávající zákonné terminologie promlčecí) lhůtu přestupků spáchaných před nabytím účinnosti (a dokonce i platnosti) nové právní úpravy. Napadeným ustanovením tak byla zásadně narušena předvídatelnost práva a právních aktů, jakož i zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Tím došlo k porušení právní jistoty jako definičního znaku materiálního právního státu, tedy i k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy.
30. Nynější opačný a pro obviněné z přestupků méně příznivý přístup zákonodárce (než v případě shora odkazované dřívější novelizace provedené zákonem č. 204/2015 Sb.) přitom není nikterak zdůvodněn. V důvodové zprávě k zákonu o odpovědnosti za přestupky se nenachází žádné vysvětlení takto razantního postupu. Lze tak odhadovat, že zákonodárce se rozhodl upřednostnit veřejný zájem na potrestání pachatelů přestupků oproti jejich právní jistotě, že za spáchaný přestupek mohou být potrestáni pouze ve lhůtě stanovené zákonem účinným v době jeho spáchaní. Navrhovatel však vyslovuje své přesvědčení, že tento veřejný zájem nemůže ospravedlnit přímé porušení jak znění, tak i účelu a smyslu pravidla zakotveného v čl. 40 odst. 6 Listiny, jakož i zásad materiálního právního státu vyplývajících z čl. 1 odst. 1 Ústavy.
31. Napadené ustanovení nemůže obstát ani v testu proporcionality [například náleží ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.), náleží ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), náleží ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.) nebo náleží ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (116/2018 Sb.)]. Přijmeme-li tezi, že cílem napadeného ustanovení bylo právě prosazení veřejného zájmu na potrestání pachatelů přestupků, lze uzavřít, že v prvním kroku testu proporcionality (požadavek vhodnosti) by napadené ustanovení obstálo, neboť prodloužení prekluzivní lhůty pro projednání přestupku i pro již spáchané přestupky by zjevně vedlo k většímu množství (byť není zřejmé, o kolik většímu množství) pravomocně ukončených přestupkových řízení (s uznáním viny a případným uložením sankce). V druhém kroku testu proporcionality (požadavek potřebnosti), spočívajícím v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě, by však dle navrhovatele toto opatření neobstálo, neboť orgány veřejné moci mají k dispozici i jiné, šetrnější nástroje pro efektivní sankcionování pachatelů přestupků spáchaných před nabytím účinnosti napadeného ustanovení (soustředění většího množství pracovníků projednávajících přestupky v příslušných správních orgánech, zrychlení vedení přestupkových řízení, zrychlení vyřizování opravných prostředků před odvolacími správními orgány, zjednodušení procesních předpisů atd.).

32. I kdyby však teoreticky napadené ustanovení obstálo ve druhém, nemohlo by uspět ve třetím kroku testu proporcionality, tedy v rámci porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků. Je zřejmé, že požadavek právní jistoty pachatelů přestupků (resp. obviněných) o tom, v jaké lhůtě jim nejpozději může být pravomocně uložena sankce za přestupek, nemůže být převýšen zájmem na jejich potrestání, zejména pak, když i maximální dvouletá prekluzivní lhůta pro projednání přestupku (účinná před přijetím napadeného ustanovení) byla dostatečně dlouhá na to, aby stát prostřednictvím svých orgánů efektivně potrestal pachatele přestupků. K tomu navrhovatel odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87, č. 63/1997 Sb.): „Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, přikazující v případech omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sebrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap.“ V nyní posuzovaném případě není zřejmé, že by stupeň veřejného zájmu na účinnějším potrestání pachatelů přestupků byl jakkoliv neobvykle zvýšený, že by bylo nezbytné přistoupit k takto intenzivnímu zásahu do ústavně garantovaných práv (čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 40 odst. 6 Listiny) těchto osob. Tomu ostatně nasvědčuje i samotná skutečnost, že ani zákonodárce (resp. navrhovatel zákona) v důvodové zprávě k zákonu o odpovědnosti za přestupky nikterak neodůvodnil a nevysvětlil přijetí napadeného ustanovení.

33. Zákonodárcem přijaté opatření je tak značně neproporcionální ve vztahu mezi porušením ústavně garantovaných práv pachatelů přestupků (resp. obviněných v přestupkových řízeních) a veřejným zájmem na jejich sankcionování.

34. Co se týče shora odkazovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1, č. 14/1994 Sb.), v němž je mimo jiné uvedeno, že institut promlčení trestní odpovědnosti spadá do okruhu procesních předpokladů trestní stíhatelnosti, přičemž ustanovení, po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný, stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny, navrhovatel k tomuto nálezu podotýká, že jeho závěry nemohou být aplikovány v posuzovaném případě. Jak totiž vyplývá z právní teorie i judikatury (viz zejména bod 24. tohoto návrhu a v něm odkazované poznámky pod čarou), promlčení trestní odpovědnosti (stejně jako promlčení odpovědnosti za přestupek) je institutem hmotného práva, nikoliv práva procesního, a i na něj se uplatní záruky dle čl. 40 odst. 6 Listiny. Zmíněný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 pak byl přijat za zcela rozdílných okolností, v jiném kontextu a při posuzování ústavnosti naprosto odlišné právní úpravy s jiným účelem a smyslem. To ostatně plyne i z následující pasáže nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93: „Smyslem § 5 zákona č. 198/1993 Sb. není zřídit novou překážku, ale prohlásit, po kterou dobu promlčecí lhůty trestných činů, nestíhaných tehdejším režimem z politických důvodů, nemohly běžet, ačkoli běžet měly. Při posouzení § 5 zákona č. 198/1993 Sb. nejde tudíž ani obecně o institut promlčení jako takový, ani o zavedení nové zákonné překážky běhu promlčecích lhůt, ale o to, zda institut promlčení pokládat za reálný anebo za fikční tam, kde porušování zákonnosti v celé velké sféře právního života se stalo součástí politický i státně chráněného režimu nezákonnosti. Paragraf pátý zákona č. 198/1993 Sb. není normou konstitutivní, ale deklaratorní. Jeho předmětem je pouze zjištění, že v určitém časovém úseku pro určitý druh trestné činnosti promlčecí doba nemohla probíhat a z jakých příčin.“ Jak je pak přiléhavě uvedeno v odborné

literatuře,⁴ nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 je nutné vnímat primárně jako snahu o projev určité diskontinuity s režimem komunistické totalitní diktatury. Podle navrhovatele nelze klást rovnítko mezi situací, kdy na začátku 90. let 20. století byla přijata právní úprava zpětně vylučující běh promlčecích dob některých trestných činů (viz § 5 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu) jako součást snahy o potrestání zločinů komunistického režimu, a mezi prostou okolností, že zákonodárce se v roce 2016 (s účinností od 1. 7. 2017) rozhodl přijmout novou, komplexní a obecnou právní úpravu správního trestání. Pokud by však Ústavní soud přesto dospěl k závěru, že i na posuzovanou věc dopadají východiska nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, navrhovatel je přesvědčen, že by Ústavní soud s ohledem na vše shora uvedené měl přistoupit k překonání této své judikatury v souladu s § 13 ZÚS.

35. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 přitom zjevně vycházela i shora odkazovaná judikatura Nejvyššího soudu (viz jeho usnesení sp. zn. 5 Tdo 915/2006 nebo 7 Tdo 886/2013), podle níž „*v době běhu promlčecích lhůt, tedy v době, kdy trestní odpovědnost a trestnost ještě z důvodu promlčení nezanikla, lze stanovit, že se běžící promlčecí doba prodlužuje, nebo dokonce, že některé trestné činy jsou zcela nepromlčitelné...*“. Jelikož ze shora uvedených důvodů v posuzované věci dle navrhovatele nelze uplatnit závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, pak se v dané věci nemohou uplatnit ani východiska odkazované judikatury Nejvyššího soudu, jež z tohoto nálezu vychází (a jež se rovněž týká § 5 zákona č. 198/1993 Sb.).

36. Ze všech shora uvedených důvodů navrhovatel dospěl k závěru, že ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 40 odst. 6 Listiny.

IV. ZÁVĚREČNÝ NÁVRH

Na základě výše uvedeného Městský soud v Praze navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl **nálezem**

takto:

Ustanovení § 112 odst. 2 ve slovech „Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí.“ zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

V Praze dne 22. srpna 2019

JUDr. Marcela Rousková
samosoudkyně
Městský soud v Praze

⁴ GRYGAR, Tomáš. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně. Právní rozhledy. 2017, č. 19, s. 665-670.