



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 22/13 v plénu ve složení Stanislav Balík, Ludvík David, Jaroslav Fenyk, Jan Filip, Vlasta Formánková, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Kateřina Šimáčková, Milada Tomková a Michaela Židlická (soudce zpravodaj) o návrhu **Okresního soudu v Liberci** na zrušení části šesté (účinnost), čl. VI zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony, takto:

Část šestá (účinnost), čl. VI zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Okresní soud v Liberci učinil u Ústavního soudu návrh na zrušení části šesté (účinnost), čl. VI zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony. Uvedl, že u Okresního soudu v Liberci byl pod sp. zn. 4 T 251/2012 podán návrh na potrestání M. K. pro přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“ nebo „tr. z.“), jehož se měl dopustit tím, že ačkoliv byl rozsudkem Okresního soudu v

Liberci č. j. 1 T 197/2009-128 ze dne 28. 3. 2012, jenž nabyl právní moci dne 17. 7. 2012, ve spojení s usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci, č. j. 55 To 323/2012-140 ze dne 17. 7. 2012 odsouzen pro trestný čin zanedbání povinné výživy podle § 213 odst. 1 tr. z. k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 8 měsíců se zařazením do věznice s ostrahou a dne 10. 10. 2012 osobně převzal výzvu k nastoupení trestu s tím, aby tak učinil ve lhůtě deseti dnů od převzetí; na výzvu nereagoval až do 27. 11. 2012, kdy byl dodán do výkonu trestu.

2. Právní kvalifikace v návrhu na potrestání podle § 337 odst. 1 písm. e) tr. z. vychází ze znění trestního zákoníku před jeho novelizací provedenou zákonem č. 494/2012 Sb. Zákonem č. 494/2012 Sb. byl článkem V novelizován trestní zákoník v ustanovení § 337 odst. 1 tak, že „se za písmeno c) vkládá nové písmeno d), které zní: 'd) porušuje zákaz pobytu uložený podle jiného právního předpisu'. Dosavadní písmena d) až i) se označují jako písmena e) až j).“ V části šesté (účinnost), čl. VI zákon 494/2012 Sb. stanovil, že „tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2012“, ve Sbírce zákonů však byl tento zákon vyhlášen v částce 186 pod číslem 494/2012 Sb., která byla rozeslána dne 31. prosince 2012.

3. V posuzovaném případě by skutek, pro který byl podán návrh na potrestání, měl být posouzen podle § 337 odst. 1 písm. f) trestního zákoníku ve znění zákona č. 494/2012 Sb., protože skutek měl být spáchán v období od 21. 10. 2012 do 27. 11. 2012, tedy po deklarované účinnosti zákona č. 494/2012 Sb. od 1. července 2012, přestože tento zákon byl publikován až dne 31. 12. 2012. Podle znění trestního zákoníku do novely provedené zákonem č. 494/2012 Sb. by skutek měl být posouzen podle § 337 odst. 1 písm. e) tr. z. Okresní soud nebyl oprávněn pominout předmětné ustanovení o účinnosti zákona č. 494/2012 Sb. a nemohl tedy postupovat tak, jako kdyby toto ustanovení o účinnosti zákon č. 494/2012 Sb. neobsahoval, a mohl aplikovat trestní zákoník v předchozím znění. Okresní soud v Liberci tedy nemohl bez dalšího aplikovat trestní zákoník ve znění před novelou provedenou zákonem č. 494/2012 Sb., jestliže novela obsahuje výslovné ustanovení o své účinnosti, jejíž datum skutku předchází. Současně však skutečnost, že zákon č. 494/2012 Sb. byl vyhlášen až v době po skutku, který je předmětem trestního stíhání, brání aplikaci ustanovení trestního zákoníku ve znění zákona č. 494/2012 Sb.

4. Okresní soud v Liberci tak shledal, že v dané trestní věci nelze při rozhodování o vině a trestu aplikovat předmětné ustanovení trestního zákoníku, neboť tomu brání zmíněné ustanovení o účinnosti zákona č. 494/2012 Sb., které stanoví účinnost dnem 1. července 2012, která však předchází vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů dne 31. 12. 2012. Navrhovatel proto s ohledem na rozpor uvedeného ustanovení o účinnosti zákona č. 494/2012 Sb. s čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 52 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) navrhuje jeho zrušení.

II.

5. Rekapitulace podstatných částí vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Senátu Parlamentu České republiky a Veřejného ochránce práv. Předseda vlády České republiky se s přihlédnutím k relevantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (rozsudek sp. zn. 4 Ans 5/2007) vzdal svého práva vstoupit do řízení.

6. Předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve svém vyjádření popsala průběh legislativního procesu a konstatovala, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny. Po jeho zamítnutí Senátem Poslanecká sněmovna návrh zákona znovu projednala a schválila hlasy 105 poslanců. Po vrácení návrhu zákona prezidentem hlasovalo pro návrh zákona 101 poslanců. Schválený zákon byl doručen k podpisu premiérovi 21. 12. 2012 a publikován ve Sbírce zákonů v částce 186 pod číslem 494/2012 Sb. Předmětný zákon byl vyhlášen (nabyl platnosti) dne 31. prosince 2012 a nemohl tak nabýt účinnosti již k 1. červenci 2012. Předsedkyně Poslanecké sněmovny označila uvedený stav za nepochybně velmi nežádoucí s tím, že je nezbytné takovému stavu předcházet. Je tedy na Ústavním soudu, aby v souvislosti s návrhem Okresního soudu v Liberci posoudil ústavnost napadeného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

7. Předseda Senátu Parlamentu České republiky ve svém vyjádření rekapituluje průběh legislativního procesu. Uvádí, že Senát projednal předmětný návrh zákona v mezích Ústavou stanovené kompetence ústavně stanoveným způsobem a návrh zákona zamítl dne 25. dubna 2012, přičemž senátní projednávání zákona vyznívalo převážně v neprospěch návrhu na ukládání zákazu pobytu v přestupkovém řízení. Senátní projednávání předmětného návrhu zákona se nedotklo úpravy účinnosti zákona a Senát je zastáncem nepřijatelnosti pravé retroaktivity účinků každé právní úpravy. Závěrem svého vyjádření předseda Senátu ponechává posouzení ústavnosti podáním napadeného ustanovení zcela na uvážení Ústavního soudu.

8. Veřejný ochránce práv, který do řízení vstoupil jako vedlejší účastník, se ve svém vyjádření ztotožnil s názorem navrhovatele ohledně namítané protiústavnosti ke zrušení předkládaného ustanovení. Připomíná názor Nejvyššího správního soudu (rozsudek sp. zn. 4 Ans 5/2007), že stanoví-li právo tvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné, a proto je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo. Z vybraných nálezů Ústavního soudu veřejný ochránce práv připomíná, že mezi základní principy právního státu patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnost a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Právnímu státu je imanentní princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci. Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo. Ustanovení § 3 odst. 1, odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o Sbírce zákonů“), prakticky vylučuje, aby zákonnou formou přijatý právní předpis působil zamýšlené účinky dříve, než byl vyhlášen. Pakliže tedy zákon působí retroaktivně, lze dle okolností hovořit o nezákonnosti, případně protiústavnosti, a to zejména ve vztahu k principu právní jistoty (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny). Ještě silněji tato skutečnost vyznívá právě na tomto konkrétním případě při novelizaci trestněprávních předpisů. S poukazem na judikaturu Ústavního soudu veřejný ochránce práv zdůrazňuje nepřijatelnost retroaktivity právních norem. V posuzovaném případě nelze nesoulad daného ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem řešit volbou ústavně konformní interpretace z více možných interpretací a je nutno přistoupit k jeho zrušení. V dané věci je přitom nepodstatné, zda mohlo ke stanovení zpětné účinnosti zákona dojít např. pochybením v rámci legislativního procesu (nepozornost zákonodárce při hlasování nebo jeho nedostatečná znalost materie). V zákonodárném procesu vystupuje do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních

aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá. Takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů, nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům - zásadám legislativní činnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02). Je tak zcela na odpovědnosti Parlamentu (jako celku) a jím nastavených pravidlech, aby zajistil přijetí kvalitativně vyhovujícího právního předpisu, a to jak po stránce věcné, tak po stránce legislativně technické. Na základě výše uvedeného veřejný ochránce práv shrnuje, že Parlament (jako „svrchovaný“ zákonodárce) přijal právní předpis s retroaktivní působností, přičemž tuto skutečnost nelze překlenout ústavně konformním výkladem. Nese proto výlučnou odpovědnost za přijetí protiústavního právního předpisu (či jeho části), a to včetně následných negativních důsledků. Zároveň v obecné rovině veřejný ochránce práv podotýká, že v případech, kdy dojde ke zrušení právního předpisu Ústavním soudem, nebrání nic zákonodárnému sboru přijmout „novou“ právní úpravu, reflektující názor uvedený ve zrušujícím nálezu. Naopak, je to právě Parlament, který nesmí rezignovat na svoji povinnost chránit základní práva a svobody a zůstat nečinný, jsou-li zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení zrušena nálezem Ústavního soudu (nález sp. zn. I. ÚS 1696/09). Nad rámec výše uvedeného připojuje veřejný ochránce práv krátké vyjádření k legislativnímu procesu předmětného zákona, včetně názoru na jeho věcnou stránku.

III.

Upuštění od ústního jednání

9. Ústavní soud především uvážil, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť to by nepřineslo další, resp. lepší a jasnější objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů účastníků řízení. S ohledem na ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu (s připomenutím v této souvislosti - ve znění po novele provedené zákonem č. 404/2012 Sb., účinným od 1. 1. 2013) se již proto Ústavní soud nemusel dotazovat účastníků, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání, a ve věci rozhodl bez konání ústního jednání.

IV.

Předpoklady přezkumu

10. Formálně bezvadný návrh byl podán Okresním soudem v Liberci podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. K projednání návrhu je Ústavní soud příslušný a jedná se o návrh přípustný.

11. Ústavní soud byl nucen nejprve vzít v úvahu, zda je v posuzované věci oprávněn přezkoumat (a případně též zrušit) samotnou novelu zákona či její část. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu není zásadně možno návrhem brojit proti novelizujícímu právnímu předpisu, neboť takový právní předpis nemá obecně samostatnou právní existenci; tu získává až jako součást právního předpisu novelizovaného; Ústavnímu soudu by proto měl být postoupen k posouzení novelizovaný právní předpis [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271, dostupné též na <http://nalus.usoud.cz>).

12. Uvedené však neznamená, že návrh směřující proti novele zákona či její části (jako je tomu v projednávané věci) by nemohl být Ústavním soudem podroben meritornímu přezkumu vůbec. Výjimkou dovolující takový přezkum je ověřování ústavnosti procedury přijetí novelizujícího právního předpisu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)], dále je to situace, v níž jsou napadena přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Takovou výjimku pak nepochybně představuje také situace, jež nastala i v projednávané věci, v níž je napadeno ustanovení o účinnosti novely zákona, neboť předmětné ustanovení o účinnosti novelizujícího právního předpisu normativně existuje právě a jen jako jeho součást a součástí právního předpisu novelizovaného se nestává. Za tohoto stavu a s přihlédnutím ke skutečnosti, že i aplikací ustanovení o účinnosti novely lze zasáhnout do ústavně garantovaných práv, shledal Ústavní soud podaný derogační návrh projednatelným. Na základě takto vyložených důvodů mohl Ústavní soud přistoupit k přezkumu napadeného ustanovení.

V.

Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

13. Návrh na zrušení ustanovení o účinnosti zákona č. 494/2012 Sb. podal Okresní soud v Liberci podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, a to v souvislosti s trestním řízením vedeným pod sp. zn. 4 T 251/2012 ve shora uvedené věci. Tím je dána i aktivní legitimace navrhovatele.

VI.

Ústavní konformita kompetence a legislativního procesu

14. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., je v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda bylo napadené ustanovení (resp. zákon, jehož je toto ustanovení součástí) přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

15. Ze sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny a předsedy Senátu Parlamentu České republiky bylo zjištěno, že Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona č. 494/2012 Sb. v hlasování č. 103 (usnesení č. 1090) ve třetím čtení na své 36. schůzi dne 21. března 2012; z přítomných 179 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 94 a proti 77 poslanců. Poslanecká sněmovna postoupila dne 2. dubna 2012 návrh zákona Senátu, který návrh zákona na své 21. schůzi dne 25. dubna 2012 projednal a usnesením č. 582 zamítnul. O návrhu zákona vráceného Senátem hlasovala Poslanecká sněmovna na 40. schůzi dne 5. června 2012, svým hlasováním setrvala na svém návrhu zákona, z přítomných 192 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 105, proti 63 (hlasování č. 13). Prezident republiky zákon nepodepsal a vrátil jej zpět Poslanecké sněmovně, která zákon vrácený prezidentem dne 19. prosince 2012 na 49. schůzi Poslanecké sněmovny projednala, setrvala na svém návrhu zákona (usnesení č. 1438) a z přítomných 183 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 101 a proti 78 poslanců (hlasování č. 279). Schválený zákon byl doručen k

podpisu premiérovi 21. prosince 2012, který jej podepsal. Zákon byl vyhlášen v částce 186 Sbírky zákonů pod č. 494/2012 Sb. dne 31. 12. 2012.

16. Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 494/2012 Sb., jehož je napadené ustanovení součástí, byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VII.

Meritorní přezkum napadeného ustanovení

17. Základní otázkou v dané věci je posouzení předmětného ustanovení o účinnosti zákona č. 494/2012 Sb. z hlediska jeho souladnosti s Ústavou a zda předmětné ustanovení stanovením účinnosti dnem 1. července 2012 ve svém důsledku (ne)zapřičiňuje, že ustanovení zákona č. 494/2012 Sb. působí retroaktivně, což je zvláště závažné v případě novelizace hmotněprávních ustanovení trestního zákoníku a zákona o přestupcích.

18. Ústavní soud při posuzování dané věci plně respektuje princip dělby moci zakotvený v čl. 2 odst. 1 Ústavy a ústavní pravidlo, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Uvedené ústavní pravidlo zákonného výkonu státní moci je třeba tím spíše vztáhnout na zákonnost legislativního procesu, a to včetně požadavků legislativně technických.

19. Podle čl. 52 odst. 1 Ústavy k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen a podle odst. 2 tohoto článku Ústavy způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon. Tímto zákonem ve smyslu čl. 52 odst. 2 Ústavy je zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv. Podle § 3 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Podle § 3 odst. 2 tohoto zákona je dnem vyhlášení právního předpisu den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví a podle odst. 3 pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení (obecná *vacatio legis*). Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Uvedená ustanovení Ústavy a zákona o Sbírce zákonů vylučují, aby zákonnou legislativní procedurou přijatý právní předpis působil zamýšlené účinky dříve, než byl vyhlášen.

20. Zákon č. 494/2012 Sb. byl publikován v částce 186 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 31. prosince 2012. Jestliže tedy v části šesté (účinnost), čl. VI je uvedeno, že tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2012, pak je zcela zjevné, že účinnost zákona je stanovena v rozporu s čl. 52 odst. 1 Ústavy a § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů. Pokud tedy zákon č. 494/2012 Sb. stanovil nabytí své účinnosti na den předcházející jeho publikaci, tedy působí zamýšlené účinky dříve, než byl vyhlášen, působí tak se zpětnou účinností. Účinnost tohoto právního předpisu předchází jeho platnosti a právní předpis stanoví závazná pravidla chování zpětně k době, kdy zákon nebyl publikován a adresáti právní normy tedy ani neměli možnost se s takovým pravidlem seznámit. Nebyla tak naplněna povinnost státu zajistit každému možnost seznámit se s textem právní normy (formální publikace). Neumožnění seznámit se s právní normou vylučuje možnost uplatnění zásady *ignorantia legis non excusat*, tedy zásady neznalost zákona neomlouvá, neboť tato právní zásada je postavena právě na

předpokladu formální publikace. S tím souvisí i zásada tvorby práva *pro futuro*, tedy nová právní úprava působí do budoucnosti, upravuje chování adresátů práva do budoucna. Retroaktivní ustanovení, resp. retroaktivní právní předpis, tedy vlastně požaduje po adresátech plnění povinností, které jim v dané době ještě nebyly vůbec uloženy a s jejich neplněním spojuje nepříznivé právní následky. Stanovením účinnosti zákona č. 494/2012 Sb. v části šesté dnem 1. července 2012 při vyhlášení tohoto zákona ve Sbírce zákonů dne 31. prosince 2012 tak zapřičiňuje, že předmětný zákon působí retroaktivně, tedy představuje stav označovaný jako pravá retroaktivita, stav, kdy právní předpis působí i do doby před svou platností.

21. Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. V demokratickém právním státě, který je chápán jako materiální právní stát, nelze připustit užití zákonného ustanovení způsobem, který odporuje některé z fundamentálních ústavních zásad (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999, N 19/13 SbNU 131; 38/1999 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. nálezy 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 funkce, pro něž bylo vytvořeno (srov. nálezy 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. nálezy sp. zn. IV ÚS 215/94 ze dne 8. 6. 1995, N 30/3 SbNU 227). Význam zákazu retroaktivity právních norem zdůraznil ve své judikatuře již Ústavní soud ČSFR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 78/92 ze dne 10. 12. 1992 (Sbírka usnesení a nálezů, 1992, č. 15, s. 77), kdy zdůraznil, že principy právního státu, právní jistoty, které je možno vyvodit z požadavku demokratického uspořádání státu, vyžadují každý ústavně možný princip retroaktivity zakotvit *expressis verbis* v ústavě, resp. v zákoně s cílem vyloučit možnost retroaktivní interpretace zákona.

22. Otázkami retroaktivity se Ústavní soud zabýval v řadě svých nálezů. Snad nejobsáhleji se touto problematikou zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), kdy vedle vymezení pravé a nepravé retroaktivity zdůraznil, že je nutno rozlišovat případy, ve kterých lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní interpretací, a kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení. Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. V nyní posuzovaném případě, kdy explicitní stanovení účinnosti v zákoně č. 494/2012 Sb. před jeho platností vylučuje, aby tento právní předpis vůbec působil zamýšlené účinky, však možnost přistoupit k výkladu, jenž by byl ústavně souladný, nepřipadá v úvahu.

23. Zákaz retroaktivity trestního práva je uznáván ve všech novodobých právních úpravách a je považován za stěžejní princip trestního práva. Znamená, že čin je trestný, jen pokud byla trestnost zákonem stanovena dříve, než byl spáchán (§ 1 trestního zákoníku). Tento zákaz v českém právním řádu nachází svůj odraz zejména v tzv. časové působnosti trestního zákona, upravené v čl. 40 odst. 6 Listiny a potažmo § 2 trestního zákoníku. Podle těchto ustanovení se trestnost činu posuzuje a trest ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán (zásada zákonnosti trestního práva – *nullum crimen, nulla poena sine lege*). Pro další odvětví práva, jejichž ustanovení zákon č. 494/2012 Sb. rovněž novelizuje, je nutno zákaz retroaktivity dovodit z čl. 1 Ústavy a principu právní jistoty (nález sp.zn. Pl. ÚS 31/94 ze dne 24. 5. 1995, N 25/3 SbNU 175; 164/1995 Sb.). Zpětná (časová) působnost zákona není vyloučena u právních norem, které nepředstavují zásah do právní jistoty a jedná se o právní úpravu *in favorem* dotčených osob, jak je tomu v případě čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny či § 2 odst. 1 věta za středníkem trestního zákona, podle nichž se pozdějšího zákona použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. To ale není případ, který by bylo možno vztáhnout na nyní posuzovaný návrh, kdy v zákoně č. 494/2012 Sb. stanovená účinnost předchází platnosti tohoto zákona a jeho ustanovení je tedy zpětně působící ze zákona, a nikoli z pouhého porovnání dvou po sobě postupně následujících právních úprav. Zákon č. 494/2012 Sb. stanoví právní následky pro takové skutkové podmínky, k jejichž vzniku došlo ještě před datem platnosti těchto ustanovení.

Ústavní soud si je vědom, že obecné soudy již řešily situace, kdy zákonodárce stanovil nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci. Obecné soudy v těchto situacích postupovaly tak, jako by ustanovení o nabytí účinnosti v textu příslušného právního předpisu absentovalo (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ans 5/2007 ze dne 28. 11. 2008). Tento postup Ústavní soud tímto svým rozhodnutím nehodlá revidovat či odmítnout. V posuzovaném případě, se však jedná o speciální situaci, neboť popsána chyba zákonodárce zasahuje do oblasti trestní, v níž platí speciální ústavní zásada, obsažená ve výše citovaném čl. 40 odst. 6 Listiny. V posuzovaném případě tedy Ústavní soud přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení, neboť s odkazem na specifikum posuzování trestnosti činu nebyl v této věci možný ústavně konformní výklad.

24. Při posuzování ústavní souladnosti způsobu stanovení účinnosti zákona č. 494/2012 Sb. považuje Ústavní soud za nepodstatné důvody, které vedly k tomuto pochybení v rámci legislativního procesu v Parlamentu České republiky, a k nimž se ve svém vyjádření žádná z komor Parlamentu nepřihlásila. Je zcela na odpovědnosti Parlamentu a jím nastavených pravidlech, aby zajistil přijetí kvalitativně vyhovujícího právního předpisu, a to jak po stránce věcné, tak po stránce legislativně technické. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9) úkolem Ústavního soudu není interpretovat výsledky hlasování a pravidla legislativní techniky, jeho úkolem je výklad ústavního textu ve vztahu k zákonům vyhlášeným ve Sbírce zákonů. Podpis předsedy Poslanecké sněmovny jako podpis veřejnoprávního aktu má proto nejen oznamovací, nýbrž i identifikační a verifikační funkci. Jeho úkolem je s pomocí dalších orgánů sněmovny (zpravodajové, ověřovatelé) a aparátu kanceláře sněmovny zajistit, aby konečný projev vůle sněmovny byl formulován v souladu s požadavky kladenými na zákon v podmínkách demokratického právního státu (určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost, jazyková a stylistická bezvadnost a respektování zákazu zpětné účinnosti).

VII.

Závěr

25. Lze tedy shrnout, že napadené ustanovení části šesté (účinnost), čl. VI zákona č. 494/2012 Sb., které stanoví účinnost zákona na den, který předchází o půl roku den vyhlášení tohoto zákona, je v rozporu nejen s ustanovením § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů a čl. 52 odst. 2 Ústavy, který na zákon o Sbírce zákonů deleguje úpravu způsobu vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy, ale je v rozporu i s ústavně chráněnými principy zákazu retroaktivity a právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Stanovení účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci způsobuje zpětnou účinnost právních ustanovení zákona č. 494/2012 Sb. a činí ustanovení tohoto zákona absolutně neaplikovatelná. Z těchto důvodů Ústavní soud návrhu vyhověl a ustanovení části šesté (účinnost), čl. VI zákona č. 494/2012 Sb. zrušil podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Zrušením předmětného ustanovení o účinnosti se uplatní ustanovení § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů, věta první, podle něhož pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení.

V Brně dne 12. listopadu 2013

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu