

Veřejný ochránce práv
JUDr. Pavel Varvařovský

V Brně dne 7. června 2013
Sp. zn.: 6/2013/SZD/MP

Vaše sp.zn.: Pl. ÚS 22/13

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Navrhovatel: Okresní soud v Liberci

Účastník řízení: Parlament České republiky

Věc: N á v r h na zrušení ustanovení 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

V y j á d ř e n í

vedlejšího účastníka řízení k výše uvedenému návrhu

Příloha č. 1 - 4

Systemem datových schránek

I.

Vyrozuměním ze dne 21. května 2013 jsem Ústavnímu soudu v zákonem stanovené desetidenní lhůtě sdělil, že ve věci *návrhu na zrušení ustanovení 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, vstupují dle ustanovení § 69 odst. 3 zákona č. 182/1992 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, do předmětného řízení jako vedlejší účastník.*

II.

Předně sděluji, že mi je znám rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008, sp. zn. 4 Ans 5/2007, a s argumentací¹ zde uvedenou jsem obeznámen. I přesto se nicméně ztotožňuji s názorem navrhovatele ohledně namítané protiústavnosti předkládaného ustanovení.

III.

Mezi základní principy právního státu patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnost a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti (viz např. Pl. ÚS 21/01). Podle názoru Ústavního soudu (I. ÚS 420/09) *je právnímu státu 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. (...) Podle Fullera má každý člověk právo vědět, co je v daném státu platným právem. Od manažerského řízení se právo odlišuje nejen obecností právních pravidel, ale především tím, že je nutno bezvýjimečně aplikovat pravidla, která byla dříve ohlášena jednotlivým právním subjektům. Tento charakter práva je možno dát do souvislosti s jedním ze základních principů práva, jímž je zásada veřejnosti práva.*

Podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, nabývají právní předpisy platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. § 3 odst. 2 cit. zákona stanoví, že dnem vyhlášení (*promulgace*) je den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů (uvedený v jejím záhlaví). Podle následujícího odstavce platí, že pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Shora uvedený text prakticky vylučuje, aby zákonnou formou přijatý právní předpis působil zamýšlené účinky dříve než byl vyhlášen. Pakliže tedy zákon působí

¹ „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. Nastane-li taková situace u právního předpisu, jenž se vyhláší ve Sbírce zákonů, použije se proto § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle kterého nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanovena účinnost pozdější.“

retroaktivně (což je obecně jev nežádoucí), 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 základních práv a svobod). Ještě silněji tato skutečnost vyznívá právě na tomto konkrétním případě, kdy novela trestněprávních předpisů (sic!) vyhlášená 31. prosince 2012 (zákon č. 494/2012 Sb.), stanoví, a to výslovně, účinnost ode dne 1. července 2012.

Navzdory uvedenému se přesto v aplikační praxi objevují případy, které pravidlo zákazu retroaktivity porušují (k problematice pravé a nepravé retroaktivity srov. např. Pl. ÚS 21/96). Obecně tedy platí, že retroaktivita právních norem, tedy jejich zpětná působnost, je nepřipustná. Za jistých okolností je však přípustná tzv. „retroaktivita nepřímá“ (Pl. ÚS 38/09). V tomto konkrétním případě se nicméně nedomnívám, že by bylo možné retroaktivitu připustit. Považuji rovněž za irelevantní, zda ke stanovení předmětné účinnosti došlo opomenutím, nebo šlo o záměr zákonodárce. Podle názoru Ústavního soudu (III. ÚS 277/96), *v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje různé interpretace, je při jeho aplikaci úkolem všech státních orgánů interpretovat jej ústavně konformním způsobem*. Namítané ustanovení však, dle mého názoru, neumožňuje v tomto případě jiný výklad, a to s ohledem na jeho explicitní a jasné znění. Ztotožňuji se proto s názorem Ústavního soudu (Pl. ÚS 21/96), podle kterého 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.

Ústavní soud dále uvádí, že *zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjata 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, prikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody, šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod)*. Na základě zmiňovaného a s ohledem na povahu předkládaného právního předpisu jsem přesvědčen, že právě zde by měl být kladen důraz mj. na ochranu veřejného zájmu spočívajícího v ochraně jednotlivce před neoprávněným trestáním včetně namítané protiústavní retroaktivity.

V tomto případě považuji za zcela nepodstatné, zda mohlo ke stanovení zpětné účinnosti zákona dojít např. pochybením v rámci legislativního procesu (což může být případný argument účastníka řízení – Parlamentu). Záměry zákonodárce, pokud nejsou vyjádřeny v přiměřené formě a rozsahu v samotné právní normě (zákoně), jako motivy zákonodárcova jednání, na její obsah a platnost (účinnost) nemají vliv a v souvislosti s nimi nemohou být (samostatně) posuzovány, přesněji, nemohou z nich být vyvozeny exkulpační důvody pro porušení procedurálních pravidel (zásad), jestliže k němu v průběhu zákonodárského procesu došlo, a to bez ohledu na to, zda vady zákona zjištěné ex post přivodila nepozornost zákonodárce při hlasování nebo jeho nedostatečná znalost materie, která s projednáním návrhu zákona byla spojena.

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), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila. (viz 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. V této souvislosti doplňují, že problematikou povahy podpisů ústavních činitelů pod přijatým zákonem (či usnesením Poslanecké sněmovny) se Ústavní soud zabýval v nálezu Pl. ÚS 23/04, přičemž mj. konstatoval, že podpis předsedy sněmovny jako podpis veřejnoprávního aktu má proto nejen oznamovací, nýbrž i identifikační a verifikační funkci. Předseda podpis odepřít nemůže, stejně jako nemůže napravovat věcné chyby a omyly. Proto jeho podpis nemá funkci potvrzující (konfirmační). Jeho úkolem je s pomocí dalších orgánů sněmovny (zpravodajové, ověřovatelé) a aparátu kanceláře sněmovny zajistit, aby konečný projev vůle sněmovny byl rovněž formulován v souladu s požadavky na zákon v podmínkách demokratického právního státu (určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost, jazyková a stylistická bezvadnost).

Na základě výše uvedeného shrnuji, že Parlament (jako „svrchovaný“ zákonodárce) přijal právní předpis s retroaktivní působností, přičemž tuto skutečnost nelze, podle mého soudu, překlenuit ústavněkonformním výkladem. Po občanech-adresátech takto přijatého právního předpisu nelze spravedlivě požadovat, aby se v případě řešení své nastalé životní situace (na níž by dopadla zmiňovaná právní úprava), kromě řešení samotné podstaty věci, ještě zaobírali výkladem účinnosti vyhlášeného předpisu, jehož účinnost byla stanovena přede dnem jeho vyhlášení.

Ústavní soud opakovaně vyjádřil (např. Pl. ÚS 35/10), že jeho výlučnou rolí je být „soudním orgánem ochrany ústavnosti“ (čl. 83 Ústavy). Současně plně respektuje princip dělby moci, zakotvený v článku 2 odst. 1 Ústavy, a ústavní pravidlo, dle něhož „státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“ (čl. 2 odst. 2 Listiny). Výlučnou odpovědnost za přijetí protiústavního právního předpisu (či jeho části) proto nese Parlament, a to včetně následných negativních důsledků. Na tomto místě zároveň v obecné rovině podotýkám, 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 (l. ÚS 1696/09).

IV.

Nad rámec shora uvedeného textu připojuji krátké vyjádření k legislativnímu procesu předmětného zákona, včetně názoru na jeho věcnou stránku.

Návrh zákona předložila skupina poslanců Poslanecké sněmovně dne 15. 7. 2011 (sněmovní tisk č. 431). Tento návrh byl zaslán vládě, která k němu následně sdělila nesouhlasné stanovisko, v němž vyjádřila vážnou pochybnost o souladu navržené právní úpravy s čl. 4 odst. 4, ve spojení s čl. 14 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

Důkaz:

Příloha č. 1 – *Stanovisko vlády ze dne 17. 8. 2011*

První čtení zákona proběhlo dne 27. 9. 2011 a poté byl materiál přikázán do příslušných výborů. Druhé čtení proběhlo dne 1. 2. 2012. Třetí čtení se uskutečnilo dne 8. 2. 2012, přičemž projednávání bylo přerušeno. Zákon byl poté Poslaneckou sněmovnou schválen dne 21. 3. 2012.

Návrh zákona byl dále postoupen Senátu, který jej projednal dne 25. 4. 2012 a s ohledem na možnou protiústavnost zamítl (usnesením č. 582).

Důkaz:

- Stenozáznam z pořadu 21. schůze Senátu (senátní tisk č. 320), dostupné na www.senat.cz

O návrhu zákona, vráceného Senátem, hlasovala Poslanecká sněmovna dne 5. 6. 2012, přičemž setrvala na původním návrhu zákona.

Poté byl zákon doručen prezidentu republiky, který zákon nepodepsal, ale vrátil dne 19. 6. 2012 zpět.

Důkaz:

Příloha č. 2 – *Stanovisko prezidenta republiky ze dne 19. 6. 2012*

Projednání vetovaného zákona proběhlo v Poslanecké sněmovně dne 10. 7. 2012, přičemž toto bylo přerušeno. Sněmovna setrvala na svém původním návrhu (až) dne 19. 12. 2012 na své 49. schůzi. Následně (po podpisu předsedy vlády) byl dne 31. 12. 2012 zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů. Jen pro úplnost doplňuji, že podrobnosti předmětného legislativního procesu, včetně relevantní diskuse k danému zákonu při jeho projednávání, lze nalézt na www.psp.cz.

Z výše uvedeného textu je patrné, že právě s ohledem na pochybnosti ohledně ústavnosti dotčeného právního předpisu, byl proces projednávání poměrně zdlouhavý. Osobně jsem přesvědčen, že tyto pochybnosti i nadále přetrvávají.

Již v minulosti jsem opakovaně (nejen v médiích) vyjádřil nesouhlas s návrhem novely, která by zavedla sankci zákazu pobytu i za některé přestupky. Své negativní stanovisko jsem formuloval též v rámci svého osobního vystoupení při jednání na Úřadu vlády a seznámil s ním písemně i členy ústavně právních výborů obou komor Parlamentu. Pouze ve zkratce uvádím, že principiálně nesouhlasím

s tím, aby do základních svobod jednotlivce² zasahoval správní úřad. Ochranu před takovým jednáním pokládám za jednu ze základních konzervativních hodnot. Jakkoliv lze přisvědčit předkladatelům v tom, že u určitých skupin osob lze s obtížemi zaručit vymahatelnost práva, není možné, aby pro přestupkové (byť opakované) jednání bylo možné tímto způsobem zasáhnout do jedné ze základních svobod a zprostředkovaně také do dalších základních práv. V podrobnostech odkazuji na níže uvedené přílohy.

Důkaz:

Příloha č. 3 – *Dopis předsedovi Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 18. 1. 2012*

Příloha č. 4 – *Dopis předsedovi Ústavně právního výboru Senátu ze dne 13. 4. 2012*

V.

Na základě výše uvedených důvodů v souladu s ustanovením § 28 odst. 2 a § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu navrhuji, aby Ústavní soud svým nálezením rozhodl tak, že **se r u š í** ustanovení části šesté, účinnost, čl. VI zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákona 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.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(vyjádření je opatřeno elektronickým podpisem)

² Čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Svoboda pohybu a pobytu je zaručena“.