Ročník 2020

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 23 **Rozeslána dne 26. února 2020** **Cena Kč 71,–**

OBSAH:

53. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 329/2019 Sb., o předepisování léčivých přípravků při poskytování zdravotních služeb

54. Nález Ústavního soudu ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ve věci návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

54

VYHLÁŠKA

ze dne 19. února 2020,

kterou se mění vyhláška č. 329/2019 Sb., o předepisování léčivých přípravků při poskytování zdravotních služeb

Ministerstvo zdravotnictví stanoví podle § 114 odst. 1 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění zákona č. 50/2013 Sb., zákona č. 70/ /2013 Sb., zákona č. 66/2017 Sb., zákona č. 44/2019 Sb. a zákona č. 262/2019 Sb., k provedení § 80 odst. 5 písm. g) a h) zákona o léčivech:

Čl. I

Vyhláška č. 329/2019 Sb., o předepisování léčivých přípravků při poskytování zdravotních služeb, se mění takto:

1. V § 5 odst. 6 se slova „jeden druh léčivého přípravku“ nahrazují slovy „2 druhy léčivých přípravků“.

2. V § 5 se doplňuje odstavec 7, který zní:

„(7) Požadavek na vytvoření opakovacího receptu může obsahovat 2 druhy léčivých přípravků pouze v případě, pokud je počet opakování u obou druhů léčivých přípravků stejný.“.

3. V § 13 odst. 6 se text „§ 9 odst. 4“ nahrazuje textem „§ 5 odst. 3 písm. d)“.

Čl. II

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. března 2020.

Ministr zdravotnictví:

Mgr. et Mgr. **Vojtěch**, MHA, v. r.

55

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 15/19 dne 4. února 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a ze soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaj), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Městského soudu v Praze na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Návrh na zrušení části zákona a dikce napadeného zákonného ustanovení

1. Navrhovatel – Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) – se dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá, aby Ústavní soud zrušil § 112 odst. 2 větu první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Napadené ustanovení je zařazeno do části čtvrté daného zákona nazvané Společná, přechodná a závěrečná ustanovení a obsahuje přechodné ustanovení tohoto znění: „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.“

2. V návrhu městský soud uvedl, že se před ním vede řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy o přestupku dle § 125c odst. 1 písm. d) a k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Šlo o přestupek spočívající v tom, že řidič osobního automobilu při couvání narazil do jiného automobilu a po krátkém jednání s účastníky nehody z místa nehody odjel do bydliště majitele vozu, kde se na výzvu policejní hlídky odmítl podrobit dechové zkoušce na alkohol, a následně odmítl odběr krve a moči i v nemocnici, kam byl hlídkou eskortován. Za přestupek byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců. Přestupek byl spáchán dne 24. 2. 2016, tj. předtím, než dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky. Byl-li by zánik odpovědnosti za přestupek posuzován dle § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, (dále jen „zákon o přestupcích“), došlo by k zániku odpovědnosti za přestupek dne 24. 2. 2018 uplynutím dvou let od jeho spáchání (§ 20 odst. 3 zákona o přestupcích). K zániku odpovědnosti za přestupek by tak došlo ještě předtím,

než dne 29. 3. 2018 rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci. Naopak, posuzoval-li by se zánik odpovědnosti za přestupek dle zákona o odpovědnosti za přestupky, rozhodnutí o přestupku by nabylo právní moci ještě předtím, než by došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, k čemuž by došlo nejdříve dne 3. 5. 2018. Jednoroční promlčecí doba by se totiž dvakrát přerušila a počala běžet od počátku, nejprve oznámením zahájení řízení o přestupku dne 25. 5. 2016 a následně dnem 3. 5. 2017, kdy bylo vydáno rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným. Konec tříleté promlčecí doby dle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky by spadal až na den 24. 2. 2019. Stručně řečeno, dle zákona o přestupcích zanikla odpovědnost za přestupek uplynutím nejpozději 2 let od jeho spáchání, dle zákona o odpovědnosti za přestupky zanikla nejpozději uplynutím 3 let od jeho spáchání. Tato časová diference způsobila i jiný výsledek při posouzení promlčení odpovědnosti za přestupek dle uvedených zákonů.

3. Zákon o přestupcích platný do 30. 6. 2017 a zákon o odpovědnosti za přestupky účinný od 1. 7. 2017 dávají odlišnou odpověď na otázku, zda ve věci posuzované městským soudem rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci předtím, než došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, nebo až po něm. Dle § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky (ustanovení, které městský soud navrhuje zrušit) se má užít zákona, který je v dané věci pro obviněného méně příznivý, tj. zákona o odpovědnosti za přestupky, dle něhož by rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci před zánikem odpovědnosti za přestupek.

4. Městský soud považuje ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky za rozporné s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), dle něhož se trestnost činu posuzuje dle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, a dle něhož se pozdějšího zákona užije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Trestání za správní delikty a přestupky podléhá stejnému režimu jako trestání za trestné činy a také na trestání za přestupky se vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny. Promlčení odpovědnosti za přestupek (stejně jako promlčení trestní odpovědnosti) je institutem hmotného práva, nikoli práva procesního. Městský soud spatřuje smysl čl. 40 odst. 6 Listiny v tom, aby podmínky trestnosti (včetně promlčení) byly pachateli známy již v okamžiku spáchání protiprávního jednání a nemohly být dodatečně zpřísňovány. K výsledku reprobovanému čl. 40 odst. 6 Listiny však směřuje § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky ve věci, kterou městský soud posuzuje. Dané ustanovení je natolik jednoznačné, že ho nelze vyložit ústavně souladným způsobem.

5. Městský soud poukázal na zákon č. 204/2015 Sb., jímž byl s účinností od 1. 10. 2015 novelizován § 20 zákona o přestupcích tak, že došlo k prodloužení jednoroční lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek. Dle přechodných ustanovení k zákonu č. 204/2015 Sb. se nová úprava měla užít jen na přestupky spáchané po účinnosti tohoto zákona. Jde dle městského soudu o ústavně souladnou úpravu a není zřejmé, proč se zákonodárce rozhodl v zákoně o odpovědnosti za přestupky postupovat opačně, tj. vztáhnout pozdější a méně příznivou úpravu zániku odpovědnosti za přestupek i na přestupky spáchané před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky.

6. Napadené zákonné ustanovení nemůže dle městského soudu obstát ani v testu proporcionality. Zájmu na potrestání pachatelů přestupku bylo možno totiž dosáhnout i méně invazivními způsoby, např. soustředěním většího množství pracovníků u orgánů projednávajících přestupky. Navíc požadavek právní jistoty nemůže být převážen zájmem na potrestání přestupců.

7. Dále se městský soud vymezil proti nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz), dle něhož předpisy o promlčení trestní odpovědnosti a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení o tom, po jakou dobu může být čin stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny. Městský soud zdůraznil, že judikatura i právní teorie se shodují v tom, že promlčení trestní odpovědnosti (stejně jako promlčení odpovědnosti za přestupek) je institutem hmotného práva, a nikoli procesního. Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, který se věnoval ústavnosti § 5 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, (dále jen „zákon o protiprávnosti komunistického režimu“), je nutné vnímat jako snahu o projev určité diskontinuity

s režimem „komunistické totalitní diktatury“. Podle městského soudu nelze klást rovnítko mezi přijetím úpravy zpětně vylučující běh promlčecích lhůt pro některé trestné činy (§ 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu) a snahou zákonodárce v roce 2017 přijmout novou komplexní úpravu správního trestání.

II.
Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

8. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh Senátu Parlamentu (dále jen „Senát“) a Poslanecké sněmovně Parlamentu (dále jen „Poslanecká sněmovna“) jako účastníkům řízení, dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

9. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvedla, že jí návrh zákona o odpovědnosti za přestupky předložila vláda dne 16. 7. 2015. Téhož dne byl návrh rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 555/0. Prvé čtení zákona se uskutečnilo dne 16. 12. 2015 a návrh byl přikázán ústavně právnímu výboru jako garančnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj jako dalšímu výboru. Ústavně právní výbor doporučil návrh zákona přijmout ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů a výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj doporučil návrh zákona přijmout. Druhé čtení návrhu zákona se konalo dne 12. 4. 2016 a v podrobné rozpravě bylo předneseno několik pozměňovacích návrhů, které se však netýkaly napadeného ustanovení. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 6. 5. 2016 a návrh zákona byl schválen ve znění pozměňovacích návrhů většinou 121 poslanců ze 157 přítomných.

10. Senát ve svém vyjádření uvedl, že mu Poslanecká sněmovna návrh zákona o odpovědnosti za přestupky postoupila dne 19. 5. 2016. Návrh vnímal pozitivně jako moderní právní úpravu. Senátní projednávání návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky se výslovně nedotklo lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek. Senát vrátil návrh zákona o odpovědnosti za přestupky Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Učinil tak dne 15. 6. 2016 v třicetidenní lhůtě dle čl. 46 odst. 1 Ústavy. Pro vrácení zákona Poslanecké sněmovně hlasovalo 45 senátorů z 62 přítomných.

11. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření dále uvedla, že o návrhu zákona ve znění senátních pozměňovacích návrhů hlasovala dne 12. 7. 2016 a návrh zákona přijala. Prezidentem podepsaný návrh obdržela dne 27. 7. 2016. Po podpisu příslušnými ústavními činiteli byl zákon dne 28. 7. 2016 odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů, v níž byl vyhlášen dne 3. 8. 2016 pod č. 250/2016 Sb.

12. Vláda se ve svém vyjádření ztotožnila s názorem městského soudu, že čl. 40 odst. 6 Listiny nedopadá jen na trestní řízení, ale i na správní řízení o přestupku. Dle jejího názoru však čl. 40 odst. 6 Listiny nebrání tomu, aby v době běhu promlčecí doby (tj. v době, kdy odpovědnost za přestupek ještě nezanikla) zákon stanovil, že se dosud běžící promlčecí doba prodlužuje. Na rozdíl od městského soudu se vláda domnívá, že při hodnocení ústavnosti napadeného ustanovení je nutno vycházet z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, dle něhož se čl. 40 odst. 6 Listiny zabývá tím, které trestné činy lze stíhat (ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho je lze stíhat. Uvedený nález sice řešil specifickou situaci posuzování trestní odpovědnosti v době přechodu z režimu „komunistické totalitní diktatury“ do režimu demokratického právního státu. To samo o sobě nemůže být dle vlády důvodem, aby Ústavní soud při posuzování nyní napadeného ustanovení rozšířil předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny i na problematiku promlčecích dob. Závěry v daném nálezu nelze zpochybnit ani poukazem na jeden z podpůrných argumentů, které před Ústavním soudem zazněly, a sice, že promlčení trestní odpovědnosti spadá do okruhu procesních předpokladů trestní stíhatelnosti. Vláda souhlasí s městským soudem, že v judikatuře a u odborné veřejnosti převažuje pojímání promlčení trestní odpovědnosti jako hmotněprávního institutu. I zákon o odpovědnosti za přestupky řadí úpravu promlčení do hmotněprávních ustanovení zákona. Ani vnímání institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek jako institutu hmotného práva však nevede k závěru, že by promlčení mělo spadat pod čl. 40 odst. 6 Listiny.

13. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je dle vlády zabránit tomu, aby obviněný byl potrestán za jednání, které nebylo trestné v době, kdy je spáchal. Napadené zákonné ustanovení není s čl. 40 odst. 6 Listiny v rozporu, neboť neprohlašuje za trestné jednání, které nebylo trestné v době, kdy byl čin spáchán. Není ani v rozporu s požadavkem na předvídatelnost práva a právní jistotou. V době páchání přestupku totiž pachatel mohl předvídat, že bude za své jednání potrestán. V době, kdy došlo ke změně právní úpravy, bylo předvídatelné, že jeho odpovědnost za přestupek trvá a zanikne až uplynutím promlčecí doby. Vláda se domnívá, že pachatel v době páchání svého činu nemůže spoléhat na to, že jeho jednání se v budoucnu promlčí. Právní úprava počítá s instituty jako přerušení a stavení běhu promlčecích dob. Nejde tedy o prosté plynutí času, s nímž by bylo možno jakkoli kalkulovat. Pachatel přestupku tak získá jistotu ohledně promlčecí doby až v případě, že tato doba skutečně uplyne a odpovědnost za přestupek z tohoto důvodu zanikne.

14. Vláda se dále ve svém vyjádření zmínila o judikatuře Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Věnovala se též testu proporcionality, který ve svém návrhu zmínil i městský soud. Dle vlády městský soud v testu proporcionality nesprávně identifikoval cíl napadeného ustanovení. Není jím primárně zájem na potrestání pachatelů přestupků, ale vyvážení právní jistoty, rovnosti a veřejného zájmu. Do přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky byla úprava správního trestání roztříštěná a nejednotná, zejména úprava lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikty či přestupky byla značně roztříštěná, včetně pravidel pro jejich počítání. Nová právní úprava má posílit právní jistotu a odstranit nedůvodné rozdíly mezi úpravou přestupků a dosavadních správních deliktů. Takto vymezeného cíle nebylo možno dosáhnout jinými legislativními prostředky než napadenou úpravou. Jde o úpravu, která vyhovuje kritériu přiměřenosti. Dle vlády požadavek právní jistoty pachatelů ohledně lhůty, v níž jim nejpozději může být pravomocně uložen trest, nepřevažuje nad zájmem na sjednocení právní úpravy přestupků a zavedení jednotných pravidel respektujících zásadu rovnosti.

15. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

III.
Upuštění od ústního jednání

16. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV.
Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona

17. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná, nepostačí jen hypotetické použití nebo jiné širší souvislosti [usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (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 takový zákon, jenž překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [nález ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26 odůvodnění].

18. Ústavní soud shledal, že městskému soudu svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky. Napadené zákonné ustanovení má totiž být užito v řízení před městským soudem. Jak si Ústavní soud ověřil, v žalobě, o níž bude městský soud rozhodovat, žalobce namítal, že došlo k zániku jeho odpovědnosti za přestupek ještě předtím, než za něj byl pravomocně potrestán. Městský soud tak bude v řízení posuzovat otázku záni-

ku odpovědnosti za přestupek, k jejímuž zodpovězení je nezbytné použít i přechodné ustanovení v napadeném § 112 odst. 2 větě první zákona o odpovědnosti za přestupky.

19. Vhodné je poznamenat, že napadené zákonné ustanovení z jazykového hlediska pojednává o třech lhůtách, resp. ustanoveních dosavadních předpisů o těchto lhůtách: 1. lhůtě pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, 2. lhůtě pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a 3. lhůtě pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt. Obsahoval-li by § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky přechodné ustanovení ke třem svojí povahou různým lhůtám, bylo by nezbytné prověřit, zda městský soud má ve svém řízení užít každou z nich. Jedině tak by totiž byl aktivně procesně legitimován ke zrušení celé věty první v § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ústavní soud však shledal, že takové prověřování není namístě, jelikož § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky nepojednává o třech svojí povahou různých lhůtách, nýbrž o lhůtě jediné, byť ve trojím označení.

20. Smyslem zákona o odpovědnosti za přestupky je zajistit jednotnou a komplexní právní úpravu základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob doplňující jejich trestní odpovědnost spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správněprávní odpovědnosti (viz stranu 73 důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky ve sněmovním tisku č. 555/0; dostupné z https://www.psp.cz). Do přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky se úprava správního trestání vyznačovala roztříštěností a nejednotností (i z hlediska právní terminologie). O tom svědčí i okolnost, že právní institut spočívající v zániku odpovědnosti za přestupky či jiné správní delikty uplynutím zákonem vymezeného časového úseku byl v jednotlivých zákonech označován rozdílně, byť jeho podstata i důsledky byly stejné. V právním řádu se tak bylo možno setkat se lhůtou pro projednání přestupku [např. § 57 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017], se lhůtou pro uložení pokuty [např. § 8 odst. 3 zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), ve znění účinném do 30. 6. 2017] či lhůtou pro zánik odpovědnosti za přestupek [např. § 30 odst. 7 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráži, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění účinném do 30. 6. 2017]. O tom, že podstata těchto jinak označených lhůt byla vždy stejná, svědčí např. kombinace těchto pojmů v § 20 zákona o přestupcích, kde se pod nadpisem „zánik odpovědnosti za přestupek“ stanovilo, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; případně v § 192 odst. 4 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, kde s uplynutím shodně vymezených lhůt byl spojen důsledek zániku odpovědnosti právnické osoby za správní delikt a nemožnost projednat přestupek fyzické osoby.

21. Důvod, pro který jsou v jazykovém vyjádření v § 112 odst. 2 větě první zákona o odpovědnosti za přestupky zmíněny tři lhůty (bod 19), tak Ústavní soud spatřuje v tom, že zákon reagoval na pojmovou nejednotnost dosavadní právní úpravy správního trestání. Jde však vždy o jeden právní institut, byť odlišně označovaný, spočívající v zániku odpovědnosti za přestupky či jiné správní delikty uplynutím zákonem vymezeného časového úseku. Z tohoto důvodu není z hlediska aktivní procesní legitimace městského soudu k podání návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodné, jaká z vícerých variant označení téhož vyvstala v řízení před městským soudem, z něhož vzešel návrh na zrušení zákona.

V.
Ústavní konformita legislativního procesu

22. Ústavní soud se zabýval průběhem legislativního procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu (bod 9 a násl.) odpovídají skutečnosti, přičemž toto zjištění postačuje k závěru, že zákon, jehož součástí je napadené ustanovení, byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

VI.
Věcné posouzení návrhu

23. Dle čl. 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

24. Již v minulosti Ústavní soud dovodil, že čl. 40 odst. 6 Listiny dopadá i na správní trestání, viz nálezy ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01 (N 75/26 SbNU 253); ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11). Shodně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004 č. j. 6 A 126/2002-27 (č. 461/2005 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z http://www.nssoud.cz).

25. Pro posouzení návrhu je nezbytné zabývat se výkladem pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny a posoudit, zda pod něj spadá i institut zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby v úpravě správního trestání.

26. K výkladu pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny se Ústavní soud vyjádřil ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, jímž zamítl návrh na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu, který v § 5 stanovil, že do promlčecí lhůty trestných činů se nezapočítává doba od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby.

27. V daném nálezu bylo uvedeno: „Trestností činu se podle české trestněprávní nauky rozumí možnost být pro trestný čin stíhán, uznán vinným a potrestán. Základem trestní odpovědnosti je trestný čin, který je definován přesným popisem jeho znaků a též tzv. materiálním znakem, totiž nebezpečností činu pro společnost. Jde o vyjádření principu: ‚nullum crimen sine lege‘, resp. ‚sine culpa‘ … Článek 40 odst. 6 Listiny tím zřetelně nepřipouští retroaktivitu zákona, pokud jde o vymezení trestnosti a výše trestu. Listina základních práv a svobod není normou trestního práva, ale vyjímá z různých právních oblastí určité zásady, které pokládá za základní, a proto hodné zvýšené právní ochrany. V čl. 40 odst. 6 nemá proto na mysli nic více, než co říká, totiž, že vymezení jednotlivých trestných činů a jejich trestnosti, jež se podle trestního zákona provádí určením charakteristických znaků a stupně společenské nebezpečnosti jednotlivých činů, nemůže být ‚ex post‘ po spáchání činu následně měněno v neprospěch pachatele. Stejný požadavek vznáší i pro vymezení a stanovení výše trestu. Pouze v tomto smyslu a tomto rozsahu formuluje věta druhá odst. 6 Listiny zákaz retroaktivity zákona (srov. text: pozdějšího zákona se použije …). Otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím spíše otázka promlčení, nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblasti těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou podle čl. 3 Ústavy součástí ústavního řádu, resp. ústavního pořádku České republiky, a tím nahrazují v jiných ústavách obvyklou kapitolu ústavy o základních právech a svobodách. Argument, že je promlčení institutem hmotného práva trestního, není pro posouzení věci podstatný nejen proto, že je trvalým předmětem sporu trestněprávní dogmatiky a v některých jiných demokratických státech je chápán převážně jako procesněprávní institut, ale především proto, že Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení, po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný, stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny.“ Tento názor následovalo plénum Ústavního soudu i v usnesení ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/05, které se týkalo věci, v níž byl aplikován § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu.

28. Ústavní soud konstatuje, že institut promlčení trestní odpovědnosti [nyní upraven v § 34 a 35 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“); dříve jako promlčení trestního stíhání upraven v § 67 a 67a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákon“)] je z hlediska čl. 40 odst. 6 věty první Listiny třeba posuzovat stejně jako institut zániku odpovědnosti za přestupek (dříve přestupek a jiný správní delikt) uplynutím promlčecí lhůty (§ 20 zákona o přestupcích) či promlčecí doby (§ 29 až 32 zákona o odpovědnosti za přestupky). Jde totiž svou povahou o obdobné instituty, jeden z oblasti soudního trestání, druhý z oblasti správního trestání, mezi nimiž není důvodu pro účely čl. 40 odst. 6 věty první Listiny činit rozdílu.

29. Z uvedeného důvodu je třeba na výše citované závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 reagovat i při posuzování návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky. Podstata argumentace, kterou Ústavní soud v tomto nálezu odůvodnil zamítavý výrok, spočívala v tom, že v období vymezeném v zákoně o protiprávnosti komunistického režimu neexistovala vážná vůle státních orgánů trestně stíhat některé trestné činy, jichž se dopustily osoby spřízněné s tehdy vládnoucím režimem. Na § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu je tak třeba nazírat optikou přechodu od předlistopadového režimu k demokratickému a právnímu státu, jehož základním rysem byla snaha o vypořádání se s negativními důsledky předlistopadového režimu ve všech sférách společenského života (hodnotové – majetkové, politické, právní atd.). Právě v tomto vysoce společensky citlivém a specifickém kontextu je třeba nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 vnímat, neboť § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu byl jeho ryzím výrazem, nekladoucím si ambice upravovat obecně podmínky trestní odpovědnosti či konkrétně problematiku promlčení, ale dát průchod spravedlnosti i vůči těm, na něž v předlistopadovém režimu nedosáhla.

30. Nosný právní závěr nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, že tedy promlčecí doba ve vztahu k trestným činům uvedeným v § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu nepočala běžet, jestliže tehdejší stát neměl z ideologických důvodů vážně míněnou vůli je stíhat, byl tak jednorázový a vyčerpal se právě ve vztahu k těmto trestným činům.

31. Ústavní soud proto neshledal, že by bylo nutno překonávat výše citovaný názor (bod 27), že čl. 40 odst. 6 věta první Listiny nedopadá na institut promlčení trestní odpovědnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93) a potažmo institut zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonem vymezeného časového úseku, neboť tento názor se vztahoval toliko k velmi specifické otázce související s polistopadovým vypořádáním se s minulostí, Ústavní soud jej i dnes považuje za platný, avšak nemající žádné obecné dopady do budoucna.

VI. A.
Obecný zákaz retrospektivy v neprospěch a čl. 40 odst. 6 Listiny

32. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je úprava časových aspektů právní úpravy trestání. Účelem věty první daného ustanovení (dle níž se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán) je chránit obviněného před tím, aby na něj dopadalo zpřísnění právní úpravy trestnosti a ukládání trestu, k němuž došlo až v době po spáchání činu. Věta první tak chrání obviněného proti tomu, aby byl potrestán za čin, který v době jeho spáchání nebyl vůbec trestný. Tím se však normativní dosah věty první čl. 40 odst. 6 Listiny nevyčerpává, neboť rovněž chrání obviněného před tím, aby na něj byla použita pozdější přísnější úprava, která až po spáchání činu nově zpřísnila vymezení trestnosti činu, který byl i v době jeho spáchání trestný. Věta druhá čl. 40 odst. 6 Listiny (dle níž se pozdějšího zákona použije, jestliže je to pro pachatele příznivější) obviněnému naopak zaručuje, že bude těžit i z budoucího zmírnění úpravy trestnosti činu.

33. V konečném důsledku tak čl. 40 odst. 6 Listiny obviněnému zaručuje, že při posuzování trestnosti činu na něj nikdy nebude použita přísnější právní úprava, než která tu byla v době jeho spáchání.

Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny tak zakotvuje zákaz retroaktivity v neprospěch obviněného při posuzování trestnosti činu a ukládání trestu, čímž se zajišťuje v těchto oblastech právní jistota (věta první), a dále obsahuje příkaz retroaktivního působení pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější (věta druhá).

34. Vedle speciálního zákazu retroaktivity v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny, který platí pro oblast soudního a správního trestání, je v předpisech ústavního pořádku stanoven i obecný zákaz retroaktivity zákona v neprospěch, který vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něhož je Česká republika právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana [nález ze dne 8. 6. 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227); nález ze dne 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13 (N 185/71 SbNU 221; 22/2014 Sb.), bod 23]. Vzhledem k citelným dopadům, které ve sféře jednotlivce vyvolává soudní a potažmo i správní trestání, je v čl. 40 odst. 6 Listiny výslovně (a jako *lex specialis* pro soudní a správní trestání) upraven zákaz retroaktivity v neprospěch, a naopak příkaz retroaktivního působení pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější.

35. Ve vztahu k obecnému zákazu retroaktivity zákona v neprospěch, který lze dovodit z čl. 1 odst. 1 Ústavy, se v souvislosti s pojmem retroaktivita zmiňuje tzv. pravá retroaktivita a tzv. nepravá retroaktivita (přesněji „retrospektiva“).

36. Pravá retroaktivita zahrnuje dvě situace: 1. stav, kdy nová úprava dává vznik novým právním vztahům před její účinnosti za podmínek, které dodatečně stanovila, a 2. situaci, kdy nová právní úprava mění právní vztahy vzniklé podle staré úpravy ještě před účinností nového předpisu [srov. TICHÝ, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984, s. 1104 a násl., citovaný v nálezu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Pravá retroaktivita nastává, je-li podle pozdější normy posouzeno lidské chování, resp. právní skutečnosti či právní vztahy atd., které se uskutečnily dříve, než tato právní norma nabyla účinnosti (KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208).

37. Podstatou tzv. nepravé retroaktivity (tj. retrospektivy) je, že platnost právních skutečností, vznik právních vztahů a jejich následky, k nimž došlo před účinností nového zákona, se posoudí podle práva dřívějšího, ale trvá-li dříve vzniklý právní vztah i nadále, posoudí se ode dne účinnosti zákona nového podle zákona nového a podle tohoto zákona se posoudí i právní následky dotyčného právního vztahu vzniklé po účinnosti nového zákona (viz KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208; obdobně též BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. Teorie práva. Praha: ASPI, 2003, s. 86). V případě tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy) ve skutečnosti o zpětnou účinnost zákona ani nejde (KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208; GERLOCH, A. Teorie práva. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 97–99), neboť při ní dochází k úpravě právních vztahů až pro dobu přítomnou či budoucí; o zpětné působení práva by šlo, založil-li by předpis právní účinky pro minulost (HANUŠ, L. Důvěra v právo z pohledu nepřípustnosti retroaktivní interpretace právních předpisů. In: Právní rozhledy č. 14/2005, s. 519–523).

38. Obecný zákaz retroaktivity v neprospěch se vztahuje pouze na tzv. pravou retroaktivitu, nikoli retroaktivitu nepravou (retrospektivu) [nález ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 51]. Od zákazu pravé retroaktivity v neprospěch se lze odchýlit pouze výjimečně, a to výslovným ustanovením zákona a jen tehdy, kdy právní povinnost stanovená pro minulost byla dříve pociťována alespoň jako povinnost mravní [nález ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)]. U tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy) je naopak výjimkou její zapovězení na ústavní úrovni. Tzv. nepravá retroaktivita (retrospektiva) není možná, vylučuje-li to princip důvěry v právo. O takovouto situaci jde v případě, že význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva [zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 53; nález ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 18/14 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.), bod 34].

39. O tzv. nepravou retroaktivitu (retrospektivu) může jít obecně také u lhůt či dob, které započaly plynout za účinnosti dřívější úpravy a které do účinnosti nové úpravy ještě neuplynuly (srov. KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208; či zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 18/14, bod 40). V takovém případě se počátek, běh a délka lhůty či doby řídí do účinnosti nové úpravy starou úpravou. Po účinnosti nové úpravy se pak záležitosti dalšího běhu a délky těchto časových úseků řídí novou právní úpravou. Zákonodárce může obecně intertemporální střet nové a staré právní úpravy týkající se lhůt či dob pojmout dle principu tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy), u níž je, jak bylo výše uvedeno, výjimkou její zapovězení na ústavní úrovni. O tzv. pravou retroaktivitu by naopak v případě lhůt či dob šlo tehdy, měla-li by nová právní úprava za následek „obživnutí" lhůty či doby, která uplynula ještě před nabytím účinnosti nové právní úpravy (zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 18/14, bod 40 odůvodnění).

40. Nutno zdůraznit, že zatímco obecný zákaz retroaktivity až na výjimky připouští změnu úpravy ještě neskončených dob či lhůt v neprospěch adresátů, čl. 40 odst. 6 Listiny naopak zamezuje tomu, aby jde-li o trestnost činu, byla užita právní úprava účinná až po spáchání činu, která je pro obviněného méně příznivá, než která byla účinná v době jeho spáchání. Jsou-li součástí vymezení trestnosti činu lhůty či doby, uplatní se i na tyto lhůty či doby zákaz retroaktivity v neprospěch podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny, která vystupuje jako zvláštní úprava (*lex specialis*) vůči obecnému zákazu retroaktivity v neprospěch, jenž je obecnou úpravou (*lex generalis*).

41. Z hlediska čl. 40 odst. 6 věty první Listiny tak je rozhodné, zda pod pojem „trestnost činu" zde užitý spadá i úprava promlčecích dob u zániku odpovědnosti za přestupek.

VI. B.
K pojmu „trestnost" v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny

42. Pojem „trestnost" užitý v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny je autonomním pojmem užitým v předpisu ústavního pořádku. Jako u ostatních autonomních pojmů ústavního práva pro něj proto platí, že nemusí nutně odpovídat obsahu shodného pojmu užitého v běžných zákonech.

43. Jakkoli jde o autonomní pojem užitý v Listině, Ústavní soud nespatřuje důvod, proč se při jeho vymezení nepřidržet závěrů trestněprávní nauky a judikatury k výkladu shodného pojmu v trestním zákoníku (a před ním trestním zákoně), jde totiž o propracované závěry, které plně vyhovují i úpravě v čl. 40 odst. 6 Listiny. Tyto závěry lze pak v souladu s předchozí judikaturou Ústavního soudu (srov. výše bod 24) přiměřeně použít na pojem trestnosti ve správním právu trestním.

44. Trestností činu trestněprávní nauka a judikatura rozumí možnost, že pachatel určitého trestného činu bude uznán vinným a bude mu uložen trest či vyvozena trestní odpovědnost (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 1990 sp. zn. 1 To 9/90; publikovaný jako R 11/1991 ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu; výše zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93; ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 39; JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 4. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 72–73). Trestností se rozumějí všechny podmínky, na nichž závisí výrok o vině a trestu (NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 95). Vazba mezi trestností a trestní odpovědností je dána jejich přístupem k trestnému činu a jeho pachateli. Zatímco trestní odpovědnost se vztahuje k pachateli činu a jsou s ní spojeny trestněprávní důsledky ve smyslu právních následků za spáchání činu, trestnost činu vyjadřuje formálněprávní aspekt trestného činu a ve své abstraktní podobě je důsledkem trestní odpovědnosti (ŠÁMAL P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 39–40).

45. Takto vymezený pojem „trestnosti“ odpovídá i účelu, který čl. 40 odst. 6 věta první Listiny sleduje, tj. chránit obviněného před tím, aby na něj byla použita právní úprava, která až dodatečně po spáchání činu nově zavádí či zpřísňuje trestnost takového činu.

46. Pro posouzení návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky má význam zabývat se podrobněji zánikem trestnosti (trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek). Ustanovení čl. 40 odst. 6 věty první Listiny se vztahuje i na zánik trestnosti (trestní odpovědnosti), neboť pod pojem trestnosti (trestní odpovědnosti) spadají otázky jejího vzniku, trvání i zániku. Tomu odpovídá jazykové znění daného ustanovení, které zmiňuje trestnost bez jakékoli omezující podmínky (např. že by mělo jít jen o vznik trestnosti), ale rovněž i jeho smysl. Dojde-li totiž na základě nové právní úpravy ke zrušení některých institutů zániku trestní odpovědnosti (zániku odpovědnosti za přestupek) či zpřísnění podmínek pro jejich užití u těch institutů zániku odpovědnosti, které právní úprava účinná v době spáchání činu znala, dochází tím nově ke zpřísnění trestnosti.

47. Konstatování, že pojem trestnosti zahrnuje nejen skutkovou podstatu trestného činu a trest, ale i všechny ostatní podmínky vzniku a zániku trestní odpovědnosti, odpovídá závěrům domácí trestněprávní nauky již od dob rakousko-uherské monarchie: „Otázku, který zákon je příznivější, lze zodpověděti jen se zřetele na konkrétní čin trestný, nikoliv všeobecně. Přihlížeti pak dlužno nejen ku speciální skutkové podstatě a sazbě trestní, nýbrž i k ustanovením o způsobilosti ku zločinu, k důvodům trestnost vylučujícím a zrušujícím, k ustanovením o pokusu, účastenství, k okolnostem kvalifikačním, přitěžujícím, polehčujícím a pod.“ (PRUŠÁK, Josef. Rakouské právo trestní. Díl všeobecný. Praha: Všehrd, 1912, s. 32). Prakticky nikdy v domácí nauce nebylo sporu, že promlčení pod pojem trestnosti patří – srov.: „Jsou-li splněny náležitosti zločinu a zločince, je případ trestný, pachatel má býti trestán. Právní instituce zločinu a zločince jsou tedy podmínkami trestnosti. Ale máme v hmotném právu trestním i jiné momenty, jichž jsoucnost má též vliv na trestnost, ale vliv opačný: překáží tomu, aby byl zločin a zločinec trestný. Jde tu o případy, které možno zahrnovati do oblasti vlastních překážek trestnosti. Bývá to na př. okolnost, že od spáchání zločinu uplynula delší doba (promlčení), že pachatel se zasadil o odvrácení škody (účinná lítost), že k zabití člověka došlo při excesu obrany, že příbuzný pokolení sestupného při krvesmilstvu neměl 18 let, smrt zločince atd.“ (RÁLIŠ, Antonín. Hmotněprávní podmínky a překážky trestnosti. In: Pocta k sedmdesátým narozeninám univ. prof. dra Augusta Miřičky. Praha: Československá společnost pro právo trestní, 1933, s. 220), a že se na něj zásada retroaktivity v neprospěch vztahuje. K tomu viz výslovně: „Který zákon je mírnější, dlužno posuzovati nejen podle trestní sazby, nýbrž podle souboru právních následků, jež trestní zákon s činem spojuje, na př. dlužno přihlédnouti i k čestným následkům odsouzení, k okolnostem trestnost vylučujícím nebo mírnícím, podmínkám promlčení a pod.“ [KALLAB, Jaroslav. Trestní právo hmotné platné v zemi české a moravskoslezské (část obecná i zvláštní). Praha: Melantrich, 1935, s. 22].

48. Od těchto závěrů se trestněprávní nauka nikdy neodklonila: „Důvody zániku trestní odpovědnosti náležejí mezi negativní podmínky trestnosti … Mezi důvody zániku trestní odpovědnosti bývají uváděny udělení milosti a promlčení, v naší úpravě též zánik trestnosti pro zánik nebezpečnosti činu pro společnost, dále též smrt pachatele a účinná lítost. Jsou pochybnosti o systematickém zařadění institutu promlčení trestního stíhání, který má vedle hmotněprávních důvodů i důvody procesní a bývá někdy chápán jako instituce procesní, zejména pokud k tomu vede zákonná úprava (srov. právo francouzské). To má pronikavé důsledky zejména z hlediska časové působnosti zákona. Věcně však procesní pojetí není správné, neboť důvody promlčení trestního stíhání jsou především hmotněprávní a zánik možnosti procesního postupu je tu odůvodněn zánikem trestní odpovědnosti samé.“ (SOLNAŘ, Vladimír. In: SOLNAŘ, Vladimír, FENYK, Jaroslav a CÍSAŘOVÁ, Dagmar. Systém českého trestního práva. Díl II. Základy trestní odpovědnosti. Praha: Novatrix, 2009, s. 445). To je vyjádřeno i tím, že při rekodifikaci trestního práva hmotného byl institut promlčení trestního stíhání přejmenován v trestním zákoníku na promlčení trestní odpovědnosti, aby tomuto pojetí lépe odpovídal.

49. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je přitom chránit obviněného proti důsledku spočívajícímu v tom, že bude při posuzování trestnosti svého činu čelit přísnější právní úpravě, než která tu byla v době spáchání činu (srov. bod 32). Ústavní soud tedy konstatuje, že i zánik trestnosti (trestní odpovědnosti) je součástí pojmu „trestnost“ podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny. Opačný výklad by v podstatě představoval restriktivní výklad ustanovení Listiny zakotvujícího základní právo, a to navíc v oblasti soudního či správního trestání, kde jsou zásahy veřejné moci vůči jednotlivci nejcitelnější.

50. Ústavní soud v této souvislosti rovněž předesílá, že čl. 40 odst. 6 Listiny má podstatně širší dopad než čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (k tomu srov. níže sub 62 a násl.), neboť operuje s pojmem „trestnost“, který, jak je výše uvedeno, zahrnuje všechny podmínky, jež je třeba splnit k tomu, aby mohl být pachatel uznán vinným trestným činem, tedy všechny podmínky jeho trestní odpovědnosti. Oproti tomu čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod brání pouze tomu, aby byl jednotlivec odsouzen za jednání či opomenutí, které nebylo trestným činem v době, kdy bylo spácháno. Podmínkou trestní odpovědnosti (tedy součásti trestnosti) přitom není jen existence skutkové podstaty trestného činu (včetně protiprávnosti), ale i podmínky trvání trestní odpovědnosti, tedy nenastoupení některé z okolností, které trestnost činu ruší. Pojem „trestnost“ je *terminus technicus,* který má v české nauce i praxi dlouhodobě ustálený význam. Smyslu a účelu čl. 40 odst. 6 Listiny by pak odporovalo, pokud by jeho výkladem tento pojem mohl být zužován oproti tomu, co se pod tímto pojmem rozumí v trestním právu.

51. S tím souvisí i to, že čl. 39 Listiny svěřuje vymezení pojmu trestného činu zákonu. Co je trestným činem tak nemůže stanovovat ani Listina. I kdyby tak měla platit dle Ústavního soudu neudržitelná teze o užším rozsahu pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 Listiny oproti jeho pojetí v trestním právu, uznání pachatele vinným z trestného činu, který by byl v souladu s posouzením časové působnosti trestního zákona dle pravidel trestního zákoníku na zákonné úrovni s ohledem na celkovou trestnost, tedy včítaje v to i podmínky promlčení, již promlčen, toliko s odkazem na údajný užší rozsah pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 Listiny, v jehož důsledku by k promlčení dle pozdější úpravy nedošlo, by sice paradoxně neporušovalo čl. 40 odst. 6 Listiny, čl. 39 Listiny však ano, protože by pachatel byl uznán vinným něčím, co zákon za trestný čin v důsledku promlčení nepovažuje.

52. U jednotlivých institutů zániku trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek lze z hlediska podústavního práva identifikovat jejich smysl, který se mezi jednotlivými instituty liší. Např. smyslem institutu účinné lítosti (ať již obecné dle § 33 trestního zákoníku, či zvláštní dle § 197, 242, 248a, 312b a 362 trestního zákoníku) je motivovat pachatele slibem beztrestnosti k tomu, aby škodlivému následku trestného činu předešel. Tím dal zákonodárce najevo, že zachování chráněného statku je důležitější než zájem společnosti na potrestání pachatele (NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 347). Smyslem dřívější úpravy zániku trestnosti činu z důvodu zániku nebezpečnosti činu pro společnost (§ 65 trestního zákona) byla možnost dodatečně po spáchání činu zohlednit, že vymizela materiální stránka trestného činu v podobě nebezpečnosti pro společnost. Smyslem promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek je zohlednění toho, že plynutím času slábne, až zcela zanikne potřeba trestní reakce státu na čin, podpůrně pak procesních potíží s dokazováním k událostem hluboko v minulosti.

53. Z hlediska čl. 40 odst. 6 Listiny není podstatné, za jakým konkrétním účelem v rovině podústavního práva se stal určitý institut upravující zánik trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek součástí právní úpravy. Jediné, co je zde určující, je hodnocení, zda daný institut představuje součást vymezení trestnosti činu. Při zakotvení a změnách v předpisech upravujících soudní trestání a správní trestání může zákonodárce sledovat různorodé trestněpolitické cíle. Z pohledu čl. 40 odst. 6 Listiny je podstatné jen to, zda se určitý trestněpolitický cíl v průběhu legislativního procesu přetavil do ustanovení, které tvoří součást vymezení trestnosti. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny pak chrání proti užití úpravy, která až dodatečně po spáchání činu nově zavádí či zpřísňuje trestnost takového činu, resp. přikazuje užití pozdější úpravy trestnosti – ovšem jen takové, která je pro obviněného výhodnější.

54. Jak úprava promlčení trestní odpovědnosti, tak promlčení odpovědnosti za přestupek je přitom součástí vymezení trestnosti podle čl. 40 odst. 6 Listiny. Jednak jde o instituty upravující zánik trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek, což je vedle úpravy jejich vzniku a trvání součástí vymezení trestnosti. Jednak lze poukázat na důvody, pro které trestněprávní doktrína řadí promlčení trestní odpovědnosti mezi instituty hmotněprávní, byť má procesněprávní důsledky, které jsou však až druhotné. Vychází tak z toho, že promlčením zaniká trestnost, a tudíž jde o součást úpravy, která vymezuje trestnost (jde o negativní podmínku trestnosti). Hmotněprávní aspekty jsou spatřovány v tom, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence (negativní reakce společenského vědomí postupem času slábne a na čin se zapomíná), tak z hlediska individuálního (u trestných činů platí domněnka, že pachatel, který nespáchal další trestný čin stejně nebo přísněji trestný po zákonem určenou dobu, se polepšil). Opožděné potrestání pachatele ztrácí význam. K tomu srov. JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 4. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 359; NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 350; ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 379; SOLNAŘ, V., FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. Základy trestní odpovědnosti: systém českého trestního práva. 1. vydání. Praha: Orac, 2003, s. 423; PELC, V. Aktuální otázky promlčení trestní odpovědnosti. Trestněprávní revue č. 1/2019, s. 1 a násl.; STRAKOŠ, J. Poznatky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (II.). Správní právo č. 6/2018, s. 365–366; GRYGAR, T. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně. Právní rozhledy č. 19/2017, s. 665–666; ŽĎÁRSKÝ, Z. K účinkům zahájení trestního stíhání z hlediska promlčení a otázkám souvisejícím. Trestněprávní revue č. 9/2016, s. 195 a násl.; GŘIVNA, T., ŘÍHA, J. Vybrané problémy časové působnosti a přechodného ustanovení trestního zákoníku. Trestněprávní revue č. 3/2011, s. 65 a násl.; CIBULKA, K. Ještě jednou k otázce promlčení z hlediska časové působnosti trestních zákonů. Trestněprávní revue č. 1/2011, s. 18 a násl.; POLMOVÁ, O. Otázka promlčení trestní odpovědnosti a přerušení promlčecí doby v návaznosti na změnu právní úpravy v důsledku nabytí účinnosti nového trestního zákoníku. Trestněprávní revue č. 8/2010, s. 251 a násl.; PÚRY, F., ŠÁMAL, P. Ještě k problematice promlčení trestnosti činů ve vztahu k zákazu retroaktivity nepříznivějšího zákona v neprospěch pachatele. Právní rozhledy č. 11/1996, s. 504 a násl.

55. Z obdobných důvodů je možno i promlčení odpovědnosti za přestupek označit za součást vymezení trestnosti. Dodat lze, že součástí úpravy promlčení odpovědnosti za přestupek není, jak je tomu u promlčení trestní odpovědnosti, podmínka, že se promlčecí doba přerušuje, spáchal-li pachatel v promlčecí době nový trestný čin, za který je stanoven trest stejný nebo přísnější. Jde o dílčí odlišnost, která však nemá vliv na hmotněprávní podstatu tohoto institutu, tj. toho, že postupem času slábne, až docela zanikne potřeba trestní reakce na čin. Povšimnout si ostatně lze, že právní regulace promlčení odpovědnosti za přestupek je systematicky zařazena do části druhé zákona o odpovědnosti za přestupky, která obsahuje hmotněprávní úpravu, a nikoli do třetí části tohoto zákona, kde je upraveno řízení o přestupcích.

56. Zatímco v době vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 snad bylo možno označit otázku, zda promlčení trestní odpovědnosti je institutem hmotněprávním či procesněprávním, za předmět sporu trestněprávní nauky (srov. citaci v bodě 27), v současné době lze tuto otázku již považovat za vyřešenou. V české právní nauce se v široké míře prosadil názor, že jde o institut hmotněprávní, byť má procesněprávní důsledky. Ostatně nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 byl z tohoto pohledu v odborné literatuře podroben rozsáhlé kritice [PÚRY, F., ŠÁMAL, P. Ještě k problematice promlčení trestnosti činů ve vztahu k zákazu retroaktivity nepříznivějšího zákona v neprospěch pachatele. Právní rozhledy č. 11/1996, s. 504 a násl.; GRYGAR, T. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně. Právní rozhledy č. 19/2017, s. 665–666; PELC, V. Aktuální otázky promlčení trestní odpovědnosti. Trestněprávní revue č. 1/2019, s. 1 a násl.].

57. I Nejvyšší správní soud a Nejvyšší soud ve své judikatuře promlčení odpovědnosti za přestupek či promlčení trestní odpovědnosti řadí pod úpravu trestnosti. Nejvyšší správní soud [v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012 č. j. 7 Afs 14/2011-115 (č. 2748/2013 Sb. NSS), bodu 29] vyhodnotil, že je nutné „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“. Nejvyšší soud (v usnesení ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. 8 Tdo 1105/2010) uvedl: „Trestní odpovědnost pachatele a v návaznosti na to i pojem trestnosti činu takového pachatele je nutno v souladu s dosavadní teorií i praxí vymezit jako souhrn všech podmínek, na nichž závisí výrok o vině a trestu, včetně podmínek promlčení. Z výše uvedených důvodů je tedy nezbytné v každém konkrétním případě v rámci posuzování trestnosti činu ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (nadále Listiny) a § 16 odst. 1 tr. zákona č. 140/1961 Sb. a shodně i § 2 odst. 1 tr. zákoníku č. 40/2009 Sb. též zjišťovat, zda nedošlo k zániku této trestnosti, a to mimo jiné i z důvodu promlčení činu, jelikož promlčení je jedním z důvodů zániku trestní odpovědnosti činu a spolu s ostatními důvody je i promlčení považováno za hmotněprávní negativní podmínku trestní odpovědnosti. Promlčením podle naší úpravy zaniká trestní odpovědnost a trestnost, a proto je promlčení v českém trestním právu institutem hmotněprávním, a nikoli jen pouhou procesní překážkou nestíhatelnosti. O tom ostatně v trestněprávní teorii i praxi nevznikaly žádné pochybnosti.“ Pro úplnost je však vhodné poznamenat, že jak Nejvyšší správní soud, tak Nejvyšší soud v některých svých rozhodnutích přebraly opačnou argumentaci k čl. 40 odst. 6 Listiny pramenící ze zmíněného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2017 č. j. 3 As 266/2016-28, bod 21, a ze dne 17. 10. 2018 č. j. 7 As 290/2018-31, bod 38; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2005 sp. zn. 15 Tdo 163/2005).

58. Vláda ve svém vyjádření poukázala na to, že pachatel v době spáchání svého činu nemůže spoléhat na to, že v budoucnu dojde k promlčení jeho odpovědnosti za přestupek, neboť právní úprava počítá s instituty jako přerušení a stavění běhu promlčecí doby. Jinými slovy, zda dojde k promlčení, po spáchání činu nezáleží na jednání obviněného, ale především na činnosti (či spíše nečinnosti) orgánů příslušných k projednání přestupku, což nelze v době spáchání činu odhadnout. Z tohoto důvodu se vláda domnívá, že napadené zákonné ustanovení, které může v některých případech znamenat prodloužení promlčení doby, není v rozporu s právní jistotou. Ústavní soud konstatuje, že čl. 40 odst. 6 věta první Listiny chrání právní jistotu obviněného z trestného činu či přestupku. Činí tak ovšem na té úrovni, že zakazuje při posuzování činu užít úpravu trestnosti, která nabyla účinnosti až po spáchání činu. Obviněný z trestného činu či přestupku má tak právní jistotu v tom, že žádný z aspektů trestnosti činu nemůže být posouzen podle budoucí přísnější právní úpravy, a je tak chráněn proti případnému budoucímu zpřísnění trestnosti. V tom spočívá ochrana právní jistoty obviněného.

59. Oproti tomu, na co vláda poukázala ve svém vyjádření, čl. 40 odst. 6 Listiny pro obviněného přináší daleko silnější ochranu právní jistoty. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny totiž nedává podklad pro to, aby mohlo být posuzováno, zda se snad mohl obviněný rozumně domnívat, že u jeho činu v budoucnu budou naplněny podmínky některého z institutů zániku trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny nelimituje svůj dosah jen na ty instituty zániku trestní odpovědnosti, u nichž by se snad mohl obviněný spoléhat na to, že dokáže svým jednáním způsobit jejich nastoupení, nebo u nichž by se ve svém případě mohl spolehnout na to, že se pro jeho čin v budoucnu uplatní bez ohledu na další nejisté okolnosti. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny se uplatní na celou úpravu trestnosti činu bez výjimky. V čl. 40 odst. 6 Listiny totiž není vyloučena žádná část úpravy trestnosti, na kterou by nedopadalo dané ustanovení zakotvující základní lidské právo. Opačný přístup by, jak bylo výše poznamenáno, značil restriktivní výklad ustanovení o základním právu.

60. Je nutno si uvědomit, že i novou úpravou promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek může dojít ke zpřísnění trestnosti, a to např. tím, že se promlčecí doby prodlouží či se do zákona vloží nové okolnosti, s nimiž je spojeno přerušení běhu těchto dob způsobující jejich nový běh od počátku. Taková úprava pak značí zpřísnění trestnosti. V základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek je myšlenka, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální (bod 54). Nová právní úprava, která může způsobit, že k promlčení dojde až po delším čase v porovnání s úpravou předchozí, v sobě nutně nese náhled, že zákonodárce nově pojímá spáchaný čin závažněji, stanovil-li úpravu, která umožní zánik trestnosti uplynutím delšího časového úseku v porovnání s předchozí úpravou. Ústavní předpisy obecně nekladou překážku zpřísnění trestnosti, jde-li stále o úpravu trestu přiměřenou spáchanému činu. Může se tak dít jen pro činy spáchané po účinnosti úpravy, jež přinesla zpřísnění trestnosti, nikoli pro činy spáchané před její účinností. Ustanovení čl. 40 odst. 6 věty první Listiny dopadá na každou úpravu, která nese prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zpřísnění trestnosti.

61. Lze shrnout, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky přikazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky dle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona. Úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s nímž je napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož směřuje k ústavně reprobovanému výsledku v podobě užití pozdější úpravy trestnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu je § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny. Ústavní soud souhlasí s městským soudem v tom, že není možný ústavně konformní výklad § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky.

VI. C.
Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

62. Dle čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nesmí být nikdo odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.

63. K belgické úpravě, která v rámci procesního práva prodloužila dobu, po kterou mohla za trestný čin být podána obžaloba, Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) shledal, že čl. 7 Úmluvy nebrání prodloužení promlčecích lhůt prostřednictvím okamžité aplikace zákona týkajícího se řízení, nebyly-li dané skutky nikdy promlčeny (rozsudek ESLP ve věci *Coëme a další proti Belgii* ze dne 22. 6. 2000 č. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96, § 149; rozhodnutí ve věci *Delanghe proti Belgii* ze dne 18. 9. 2001 č. 49716/99, § 11; rozhodnutí ve věci *Landegem proti Belgii* ze dne 22. 11. 2001 č. 34348/97, § 2; rozhodnutí ESLP jsou dostupná z https://hudoc.echr.coe.int).

64. Dopadem čl. 7 Úmluvy na ustanovení upravující promlčení trestní odpovědnosti se ESLP zabýval i vůči italské právní úpravě. V italském právním řádu spadá promlčení trestní odpovědnosti do práva hmotného (srov. vyjádření italského ústavního soudu rekapitulované v bodě 14 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 12. 2017 ve věci C-42/17 *M. A. S. a M. B.*; rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jsou dostupná z https://curia.europa.eu). ESLP přesto ani ve vztahu k italské právní úpravě promlčení trestní odpovědnosti neshledal důvod odchýlit se od svých závěrů v rozsudku ve věci *Coëme* a konstatoval, že ustanovení o promlčení trestní odpovědnosti nestanovují, co je trestným činem, ani tresty za ně, a je možno na ně nahlížet jako na podmínku projednání trestního případu (viz rozhodnutí ESLP ze dne 12. 2. 2013 ve věci *Previti proti Itálii* č. 1845/08, § 79 a 80). Nutno poznamenat, že ESLP ve zmíněném rozsudku ve věci *Previti proti Itálii* ani nezmiňoval, že promlčení trestní odpovědnosti je dle italské úpravy hmotněprávním institutem.

65. Ustanovení čl. 7 Úmluvy tak nebrání použití pozdější, pro obviněného méně příznivé úpravy promlčení trestní odpovědnosti či promlčení odpovědnosti za přestupek. Lze tedy konstatovat, že co se týče úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek, čl. 7 Úmluvy poskytuje nižší standard ochrany než čl. 40 odst. 6 Listiny. Prosadí se tak vyšší standard ochrany poskytovaný Listinou, jak vyplývá i z čl. 53 Úmluvy. Současně platí, že autonomní klasifikace Evropského soudu pro lidská práva, který pojímá promlčení v trestním právu jako procesní institut, není určující pro české vnitrostátní právo (včetně Listiny). Ústavní soud je i při vázanosti Úmluvou povinen dávat přednost úpravě základních práv a svobod v jejich tuzemském pojetí, poskytují-li vyšší standard ochrany [nález ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.), bod 26]. Zmíněná autonomní klasifikace pro účely čl. 7 Úmluvy je opodstatněna tím, že jednotlivé signatářské státy vázané Úmluvou nejsou jednotné v tom, zda promlčení trestní odpovědnosti řadí pod hmotné či procesní právo.

66. S ohledem na judikaturu ESLP tedy nelze konstatovat, že by ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky bylo v rozporu s čl. 7 Úmluvy, což ovšem nemění nic na rozpornosti tohoto zákonného ustanovení s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny.

VII.
Závěr

67. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny, a proto dle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., vyhověl návrhu na zrušení daného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, a to vyhlášením tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

68. Před zásahem Ústavního soudu obsahoval § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky dvě věty: „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.“ V druhé větě daného ustanovení se odkazuje na lhůty podle první věty, jimiž se rozumí lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt.

69. Druhá věta § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nebyla návrhem napadena a Ústavní soud nemůže jít v řízení o zrušení zákonů *ultra petitum* [viz např. usnesení ze dne 21. 7. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/94 (U 14/2 SbNU 227) či nález ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.)]. K postupu *ultra petitum* se Ústavní soud neuchyluje ani v případech, kdy zrušením napadených ustanovení dojde k narušení systematiky zákona, resp. návaznosti zrušovaných ustanovení na ustanovení návrhem nenapadená [viz nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

70. K vázanosti petitem Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.) poznamenal, že v situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence, je tímto dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup *ultra petitum*. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/01 k takovému postupu bylo přikročeno v situaci, kdy na rušené normě (pravidlu chování) závisela jiná norma (jiné pravidlo chování), která by bez zrušeného pravidla neměla význam. O takový případ nejde u věty první a věty druhé v § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, jelikož každá z vět daného ustanovení obsahuje samostatné (nezávislé) pravidlo chování. Samotná legislativní tech-

nika, kdy v rámci jednoho ustanovení na Ústavním soudem rušenou část obsahující samostatné pravidlo chování (zde větu první) pouze při vymezení jednoho pojmu odkazuje jiná část obsahující jiné samostatné pravidlo chování (zde věta druhá), Ústavnímu soudu nedovoluje jít v řízení o zrušení zákonů nad rámec návrhu.

71. Po zásahu Ústavního soudu bude § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky znít následovně: „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.“ Obratu „lhůta podle věty první“ je i po zásahu Ústavního soudu třeba rozumět v původním významu, který mu určil zákonodárce, tj. že jde o lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt. Patří se zdůraznit, že souladem § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky s předpisy ústavního pořádku (např. s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny) se Ústavní soud nemohl v tomto řízení zabývat.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Jan Filip a Vojtěch Šimíček.

8 591449 023016 20

ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2020 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc**: Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 9**: DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.