

52/2001 Sb.

NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 17. ledna 2001 v plénu o návrhu PhDr. V. H. na zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem 28. února 2002.

Odůvodnění

Navrhovatel dne 4. 2. 2000 podal ústavní stížnost směřující proti rozhodnutí o přestupku Policie České republiky - dopravního inspektorátu Městského ředitelství v Brně ze dne 6. 10. 1999 sp. zn. MRBM-1216/DI-PŘ-99, kterým bylo v přestupkovém řízení rozhodnuto o přestupku a navrhovateli byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a stanovena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 500 Kč podle § 22 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní stížnost směřovala i proti rozhodnutí Policie ČR - dopravního inspektorátu Správy Jihomoravského kraje v Brně ze dne 7. 12. 1999 sp. zn. PJM-890/DS-odv-99, kterým bylo zamítnuto navrhovatelovo odvolání proti rozhodnutí o přestupku. S ohledem na § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podal navrhovatel spolu s ústavní stížností návrh na zrušení tohoto ustanovení.

Ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, znemožňuje přezkum uvedených rozhodnutí soudem, neboť se jedná o přestupek kvalifikovaný dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, za který nelze uložit pokutu vyšší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti. Ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zní:

§ 83

Přezkoumávání rozhodnutí o přestupku soudem

(1) Soud nepřezkoumává rozhodnutí o přestupku, za nějž nelze uložit pokutu vyšší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti; to neplatí, bylo-li vysloveno propadnutí věci nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2 000 Kč.

Navrhovatel má za to, že napadeným rozhodnutím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva") publikované pod č. 209/1992 Sb. a závazné dle čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), které vyžaduje, aby byla zajištěna alespoň jedna instance, která je buď soudem nebo jiným nezávislým a podle zákona ustanoveným orgánem a která věc projedná v plné jurisdikci a bude tedy nalézat také o otázkách skutkových. Vzhledem k tomu, že Úmluva má přednost před zákonem, využil navrhovatel možnosti dané mu § 64 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, (dále jen "zákon o Ústavním soudu") a spolu s ústavní stížností podal návrh na zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k tomu II. senát Ústavního soudu posoudil splnění podmínek podle § 74 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost byla

podána včas, oprávněným navrhovatelem, který byl řádně zastoupen, návrh není nepřijatelný a Ústavní soud byl k jeho projednání příslušný.

Protože k tvrzenému zásahu do základního práva došlo za přímé aplikace ustanovení, které je předmětem návrhu, došel II. senát Ústavního soudu k závěru, že jsou splněny podmínky § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Proto řízení o ústavní stížnosti usnesením ze dne 29. 2. 2000 č. j. II. ÚS 71/2000-9 přerušil a návrh na zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, postoupil plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy .

I.

Uvedenými rozhodnutími byla navrhovateli uložena pokuta 2 000 Kč za údajný dopravní přestupek, když dle tvrzení policisty dne 1. 6. 1999 v 17.34 hod. jako řidič osobního motorového vozidla tovární značky RENAULT Espace jel v Brně po ulici, kde je povolena nejvyšší rychlost 60 km/hod., rychlostí 80 km/hod. Tato rychlost byla naměřena, dle policejních orgánů, měřicím zařízením Ramer 7M-VB. Ve skutečnosti, že závěr správního orgánu o navrhovatelově vině byl postaven pouze na tvrzení jednoho policisty, který tímto svým tvrzením dokazoval navrhovatelův přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, spatřuje navrhovatel porušení základních zásad správního řádu obsažených v § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), které stanoví, že rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a zásady, že řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany a organizace k dobrovolnému plnění svých povinností.

Navrhovatel dále poukázal na skutečnost, že dle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v jeho nálezu publikovaném pod č. 2/2000 Sb., kterým bylo zrušeno ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, je problematika § 83 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, za které lze uložit pokutu pouze do výše 2 000 Kč, v režimu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to i v případě, že pokuta nedosáhne této výše. Dle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v tomto nálezu i dle názoru navrhovatele by možnost přezkoumání rozhodnutí policejních orgánů, která jsou rozhodnutími o vině, nezávislým soudem posílilo právní jistotu a uvedlo by rozpor ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, do souladu s čl. 6 Úmluvy, s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a s čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, publikovaného pod č. 120/1976 Sb., ve spojení s čl. 1 Listiny a čl. 1 a 4 Ústavy .

II.

Ústavní soud nejdříve posoudil formální náležitosti podaného návrhu. Návrh byl podán oprávněným navrhovatelem za podmínek uvedených v § 74 zákona o Ústavním soudu. Rovněž podmínky přípustnosti podle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byly v daném případě splněny. Návrh byl shledán přípustným a plénum Ústavního soudu mohlo postupovat podle směrnic § 68 zákona o Ústavním soudu.

Usnesením Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 12/2000 byl odmítnut návrh Okresního soudu v Lounech na zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, s odůvodněním, že navrhovatel má podle

ustanovení § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu právo účastnit se jednání o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastník.

Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky jako účastníka řízení se k návrhu vyjádřil její předseda prof. Ing. Václav Klaus, CSc., který uvedl, že při posuzování návrhu sehrává podstatnou roli nálezn Ústavního soudu č. 2/2000 Sb., na který se ve svém podání odvolává i navrhovatel. Tímto náleznem byla ke dni jeho vyhlášení zrušena část ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, čímž byl zredukován rozsah rozhodnutí správních orgánů, která se v rámci správního soudnictví nepřezkoumávají. V závěru odůvodnění se Ústavní soud zabýval i otázkou přezkoumatelnosti pořádkových pokut ve srovnání s peněžitými tresty ukládanými podle § 53 trestního zákona, a které jsou v režimu čl. 6 Úmluvy, a došel k závěru, že není rozumný důvod, proč by tomu tak nemělo být i v případě pořádkových pokut i přestupků, a to i těch, u nichž pokuta nedosáhne stanovené výše podle § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, protože každá sankce za přestupek je v režimu Úmluvy. Důvodová zpráva k zákonu o přestupcích konstatuje, že se navrhuje přezkoumání správních rozhodnutí o přestupku soudem, ne však všech, ale pouze těch, která mají závažnější ekonomický dopad na přestupce za předpokladu, že tato osoba využila předtím řádného opravného prostředku podle správního řádu. Zavedení tohoto institutu je podle důvodové zprávy žádoucí v zájmu zabezpečení zákonnosti v rozhodování a při sjednocování postupu správních orgánů nezávislým státním orgánem. Zákon o přestupcích byl schválen potřebnou většinou členů zákonodárského sboru dne 17. 5. 1990, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Za tohoto stavu věci nelze než vyjádřit stanovisko, že zákonodárský sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost tohoto zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

Okresní soud v Lounech jako vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že podle ustálené soudní praxe Evropského soudu pro lidská práva se pojem trestního obvinění podle čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy vztahuje na obvinění z protiprávního jednání, jehož postih je vnitrostátními právními předpisy definován jako preventivní a zároveň i represivní opatření veřejné moci a za jehož spáchání se ukládá sankce, kterou se citelně zasahuje do občanských práv odpovědného subjektu, přičemž tento zásah nemusí spočívat pouze v odnětí svobody, ale například i v zaplacení pokuty. Podle takto stanovených kritérií má v našem právním řádu povahu trestního obvinění i obvinění z jakéhokoliv přestupku, jehož skutková podstata je obsažena v zákoně o přestupcích či jiném zákoně, a to bez ohledu na výši sankce, jaká může být osobě obviněné z přestupku uložena. Tento názor vyplývá z definice pojmu přestupek, jakož i z charakteru a druhu sankcí, které lze za přestupek uložit (§ 2 odst. 1, § 11 zákona o přestupcích). Napadené ustanovení zákona o přestupcích je v rozporu i s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 1, 4 Ústavy. Odepření soudního přezkumu u specifikovaných přestupků způsobuje také nerovnost v právech osob, které jsou uznány vinnými z přestupku, přičemž tato nerovnost nemá v demokratickém právním státě žádné legitimní opodstatnění. Tím dochází i k porušení ustanovení čl. 1 Listiny. Navíc může nastat situace, kdy osoba je jedním rozhodnutím uznána vinnou ze spáchání několika přestupků, z nichž některé podléhají soudnímu přezkumu a rozhodnutí o nich mohou být tedy soudem zrušena, a jiné, méně závažné, jsou ze soudního přezkumu vyloučeny a rozhodnutí o nich zůstávají nedotčena, což způsobuje těžko řešitelné problémy. Podle názoru Okresního soudu v Lounech je § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v rozporu s ústavními zákony a mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, a proto navrhl jeho zrušení.

III.

Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů posuzuje obsah zákona nebo jiného právního předpisu podle hledisek obsažených v § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, tj. z hlediska jejich souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy.

Pokud jde o ústavnost obsahu ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, dospěl Ústavní soud k závěru, aniž by považoval za nutné zkoumat všechny ústavní aspekty tohoto problému, že jde především o porušení rovnosti v právech vůči veřejné moci podle čl. 1 Listiny ve spojení s porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a napadené ustanovení není v souladu ani s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny z důvodu porušení práva na soudní a jinou právní ochranu a stejně tak je v rozporu s čl. 1 a 4 Ústavy, a návrhu je proto třeba vyhovět.

Články 1 a 4 Ústavy znějí:

1. Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.

4. Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.

Článek 1 Listiny zní:

Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

Článek 36 odst. 1 a 2 Listiny upravuje právo na soudní a jinou právní ochranu a zní:

1. Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

2. Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Článek 6 Úmluvy upravuje právo na spravedlivý proces a odstavec 1 tohoto článku zní:

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

Jak vyplývá z citovaných ustanovení, právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, zaujímá v demokratické společnosti význačné místo. Dotčená osoba musí mít možnost nechat rozhodnutí přijaté proti ní

přezkoumat soudem, který splňuje záruky čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V projednávaném případě však návrhovaatel neměl možnost nechat přezkoumat rozhodnutí o přestupku nezávislým a nestranným soudem.

Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákon. Není to však možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Jakýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 4 Ústavy. Každá fyzická i právnická osoba má v České republice ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

V případě rozhodnutí o přestupcích však toto právo § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nezaručuje, neboť je jím odňato právo nechat přezkoumat rozhodnutí orgánu veřejné správy nezávislým a nestranným soudem.

Ústavní soud v tomto případě vyšel i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozsudek ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, rozsudek ve věci Kadubec proti Slovensku z 2. 9. 1998), podle které v případech, kdy stěžovatel neměl možnost nechat přezkoumat rozhodnutí o přestupku nezávislým a nestranným soudem, bylo právo stěžovatele na projednání jeho záležitosti nezávislým a nestranným soudem zneuznáno, čl. 6 odst. 1 Úmluvy je aplikovatelný a byl porušen.

V režimu čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy jsou tedy i přestupky, za které nelze uložit pokutu vyšší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti. Proto § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které ze soudního přezkumu vylučuje rozhodnutí o přestupku, za nějž nelze uložit pokutu vyšší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti, s výjimkou případů, kdy bylo vysloveno propadnutí věci nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2 000 Kč, je v rozporu s ustanovením čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy.

Napadené ustanovení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je v rozporu i s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Vyloučení soudní ochrany u přezkumu rozhodnutí ve věcech některých přestupků totiž zasahuje do základního práva na soudní ochranu a ve svém důsledku je pak v kolizi i s čl. 1 a 4 Ústavy.

Ústavní soud se již dále nezabýval dalšími návrhovaatelovými námitkami týkajícími se zásady spolehlivě zjištěného stavu věci, zásady, že řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany a organizace k dobrovolnému plnění svých povinností, když jediným řešením je zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a umožnění tak soudní kontroly rozhodnutí o přestupcích vydaných v oblasti správního práva.