

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Plénium Ústavního soudu rozhodlo dne 25. října 2011 ve složení Pavel Rychetský (předseda), Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kúrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil (soudce zpravodaj), Jiří Nykodým, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická, o návrhu **Krajského soudu v Ostravě**, podaném podle článku 95 odst. 2 Ústavy České republiky, na vyslovení rozporu ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platném do 31. 7. 2011, s ústavním pořádkem, za účasti 1) **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a 2) **Senátu Parlamentu České republiky**, takto:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Návrhem, podaným v souladu s článkem 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), jenž byl Ústavnímu soudu doručen dne 4. června 2009, splňujícím obsahové i formální náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se samosoudce Krajského soudu v Ostravě Mgr. Ondřej Mrákota (dále „navrhovatel“) domáhal zrušení ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“).

2. Ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích (platné do 31. 7. 2011) znělo:

„Pokuta od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let se uloží za přešupek podle odstavce 1 písm. c), d), e) bodů 1 a 5, a písm. h).“

3. Navrhovatel se domnívá, že v těch případech, v nichž pachatel je v přestupkovém řízení stíhán za přešupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011), jehož „*se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích... řídí vozidlo... a není držitelem příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění*“, jsou sankce, předepsané v ustanovení § 22 odst. 4 téhož zákona, v rozporu s ústavními přepisy.

4. Navrhovatel má za to, že takto zákonem určené sankce odporují principům právního státu, zakotveným v preambuli a v článku 1 Ústavy České republiky. Takto pevně a kogentně

stanovené sankce prý porušují princip proporcionality a jsou v rozporu se zákazem nadměrnosti zásahů do základních práv a svobod.

5. Porušení ústavního principu rovnoprávnosti občanů, zakotveného v preambuli Ústavy, spatřuje navrhovatel v tom, že napadená právní úprava přikazuje uložit pachatelům deliktů, kvalifikovaných jako přešupek, přísnější sankci, než pachatelům skutkově analogických deliktů, kvalifikovaných jako trestný čin; přitom přešupek je typově méně závažný než trestný čin a zasluhoval by tudíž mírnější sankci.

6. Tento údajný nepoměr navrhovatel dokumentuje tím, že porovnává ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přešupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011) s ustanovením § 180d trestního zákona č. 140/1961 Sb. (ve znění platném do 31. 12. 2009), v němž byl upraven trestný čin „řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění“. Definice deliktního jednání, tj. řízení bez řidičského oprávnění, je prý v obou ustanoveních zcela identická. Zjevnou disproporci sankcí spatřuje navrhovatel zejména v tom, že dolní hranice peněžité pokuty je v citovaném ustanovení zákona o přešupcích stanovena na částku 25.000,- Kč, zatímco podle ust. § 53 odst. 1 trestního zákona činí spodní hranice peněžitého trestu pouhých 2.000,- Kč. Další zjevná disproporce má prý spočívat v tom, že zákon o přešupcích přikazuje vždy uložit kumulativně jak pokutu, tak zákaz činnosti, zatímco trestní zákon připouští též samostatné uložení toliko jednoho trestu.

7. Navrhovatel pokládá za ústavně relevantní vadu napadené právní úpravy také skutečnost, že se jí omezuje možnost správního uvážení při vyměřování sankce. Je tím prý ohrožena individualizace sankce a možnost přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, zejména k závažnosti deliktu a k vlastnostem pachatele. Tím by mohlo dojít ke krajní nespravedlnosti.

8. Konečně poukazuje navrhovatel na to, že napadená úprava, umožňující uložit zákaz činnosti, může vést k dotčení článku 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.“). Vysoká peněžitá pokuta může prý představovat tak intenzivní zásah do majetkových poměrů jednotlivce, že porušuje ústavní ochranu vlastnictví, zaručenou článkem 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jak uložení pokuty, tak uložení zákazu činnosti prý může mít pro pachatele a členy jeho domácnosti „likvidační charakter“. Protiústavnost takových „likvidačních“ sankcí dovozuje navrhovatel z argumentace, uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

II.

Průběh předchozího řízení, z něhož vzešlo podání návrhu

9. Z obsahu spisu Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 58 Ca 31/2008, který si Ústavní soud vyžádal, se zjišťuje, že pan R. V. byl rozhodnutím Magistrátu města Ostravy ze dne 14. května 2008 č. j. DSC/17918/08/SŘ-KLU uznán vinným spácháním přešupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ust. § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přešupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011). Přešupku se měl dopustit tím, že dne 12. 7. 2007 řídil po ulici Nádražní v Ostravě osobní automobil Škoda Favorit, registrační značky OCJ 7289, přestože není držitelem příslušného řidičského oprávnění. Řidičské oprávnění mu bylo předtím odňato rozhodnutím Okresního úřadu Opava ze dne 26. dubna 2001, kterým mu byla uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel na 14 měsíců. Tuto dříve uloženou sankci zákazu řízení motorových vozidel na 14 měsíců sice pan R. V. již dnem 18. 6. 2002 vykonal, poté však písemně nepožádal o vrácení

řidičského oprávnění, jak bylo jeho povinností, vyplývající z ustanovení § 102 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, takže v době silniční kontroly dne 12. 7. 2007 platné řidičské oprávnění neměl a řídil tudíž bez řidičského oprávnění. Je třeba dodat, že podmínkou pro vrácení řidičského oprávnění po výkonu trestu nebo sankce zákazu činnosti (kterou R. V. nesplnil), vyplývající z ustanovení § 102 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., v tehdy platném znění, bylo opětovné prokázání odborné a zdravotní způsobilosti. Za spáchání tohoto přestupku mu byla podle ust. § 22 odst. 4 zákona o přestupcích uložena pokuta ve výši 25.000,- Kč a sankce zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců.

10. Proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 14. 5. 2008 podal R. V. odvolání, které bylo rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 24. 6. 2008 č. j. MSK 93021/2008 zamítnuto.

11. Žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě dne 4. 7. 2008 se R. V. domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 24. 6. 2008, jakož i zrušení rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 14. 5. 2008, popř. zmírnění uložených sankcí. V žalobě tvrdil, že k přestupku, jehož spáchání nepopírá, došlo z jeho strany nevědomky jeho formální chybou, spočívající v tom, že nepožádal o vrácení řidičského oprávnění. Je si vědom, že vytýkaným jednáním se dopustil přestupku, ale souběžné uložení dvou sankcí - pokuty ve výši 25.000,- Kč a sankce zákazu řízení motorových vozidel na dobu dvanácti měsíců - považuje za neadekvátní a nepřiměřené. Má za to, že jde o kumulování nepřiměřeně tvrdých trestů, neproporcionální ke společenské nebezpečnosti přestupku. Poukázal na to, že zákon o přestupcích nerozlišuje, zda pachatel tohoto přestupku dříve vlastnil či nikdy nevlastnil řidičská oprávnění, a na to, že výše sankcí je nepřiměřená ve srovnání s tresty ukládanými v trestních věcech pachatelům dopravních nehod, v jejichž důsledku došlo k ublížení na zdraví s následkem smrti. Poukázal také na to, že je v současné době evidován jako nezaměstnaný na úřadu práce, nemá řidičské oprávnění, což mu snižuje možnost práci získat; jemu uložené sankce pro něj mají závažné existenční důsledky.

12. Za této procesní situace dospěl Krajský soud v Ostravě k závěru, že ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011), jež by mělo být v jím vedeném řízení aplikováno, je v rozporu s ústavním pořádkem, a proto věc předložil podle článku 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení tohoto ustanovení. Usnesením ze dne 3. 8. 2009 č. j. 58 Ca 31/2008-43 krajský soud řízení ve věci sp. zn. 58 Ca 31/2008 přerušil.

III.

Vyjádření účastníků řízení a dalších státních orgánů k návrhu

13. Podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byl stejnopis návrhu zaslán oběma účastníkům řízení. Předsedové obou komor Parlamentu České republiky popsali ve svých vyjádřeních postup legislativního procesu při schvalování napadených ustanovení zákona. Vyjádřili přesvědčení, že tato ustanovení jsou souladná s ústavními předpisy. Oba vyslovili souhlas s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem.

14. Na výzvu Ústavního soudu se k návrhu vyjádřila ministryně spravedlnosti JUDr. Daniela Kovářová. Ve svém vyjádření ze dne 30. 9. 2009 připouští, že stanoviska, obsažená v návrhu, zčásti korespondují s názory, obsaženými v judikatuře obecných soudů. Zmiňuje zejména usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2008 sp. zn. 7 Tdo 1529/2008, v němž se

porovnávají skutkové podstaty trestného činu řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění dle § 180d trestního zákona (ve znění platném do 31. 12. 2009) a přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011), a v němž se uvádí, že „rozdíl mezi oběma delikty spáchanými v úmyslné formě spočívá jen ve stupni jejich nebezpečnosti pro společnost“. Ministryně spravedlnosti přitakává názoru, že trestní zákon poskytuje soudům širší možnosti individualizace a diferenciacie trestů, než tak činí zákon o přestupcích. Odstranění této disproporce by však vyžadovalo hlubší legislativní zásah do zákona o přestupcích; navrhované zrušení ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích tento problém nemůže vyřešit. Ministryně upozorňuje, že nový trestní zákoník č. 40/2009, účinný od 1. 1. 2010, již neobsahuje žádný trestný čin, který by byl identický s trestným činem podle ust. § 180d dřívějšího trestního zákona, takže komparace obou ustanovení, o niž se opírá argumentace navrhovatele, je již obsoletní.

15. Ministr vnitra Ing. Martin Pecina ve svém vyjádření, které Ústavnímu soudu došlo dne 8. 10. 2010, vyslovuje nesouhlas s argumenty navrhovatele a doporučuje zamítnutí návrhu. Poukazuje na závažnost jednání, spočívajícího v řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění; na nebezpečnost tohoto jevu se upozorňuje i v dokumentech Evropské unie. Sankce, předpokládané v napadeném ustanovení zákona o přestupcích, plní důležitou preventivní roli.

16. Magistrát města Ostravy, odbor dopravně správních činností, ve svém vyjádření ze dne 29. 7. 2009 poukázal na značnou typovou společenskou nebezpečnost daného přestupku a na „alarmující stav na českých silnicích“. Sankce, stanovené v napadeném ust. § 22 odst. 4 zákona o přestupcích, splňují požadavky generální a individuální prevence.

17. Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, ve svém vyjádření ze dne 29. 7. 2009 podpořil návrh na zrušení ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích a ztotožnil se s argumenty navrhovatele. Vyslovuje názor, že spodní hranice sankce, stanovená v napadeném ustanovení, nespĺňuje požadavek, aby byla „adekvátní pro všechny případy, na které bude aplikována“ a správnímu orgánu de facto neumožňuje přihlídnout adekvátně ke kritériím pro výměru sankce, uvedeným v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Krajský úřad konstatuje, že „zdejší správní orgán se ve své rozhodovací praxi často setkává s tím, že tyto sankce mají až likvidační charakter“.

18. Dne 2. 5. 2011 obdržel Ústavní soud sdělení Nejvyššího správního soudu, z něhož vyplývá, že před ním probíhá pod sp. zn. 9 As 88/2010 jiné řízení, jehož předmětem je analogická problematika, jako ta, jež je řešena v této věci před Ústavním soudem. Též v řízení před Nejvyšším správním soudem namítá jiný pachatel nedbalostního dopravního přestupku (jímž bylo způsobeno lehké ublížení na zdraví), že sankce, která mu byla uložena v přestupkovém řízení, je přísnější, než ta, jaká by mu mohla být uložena za trestný čin ublížení na zdraví z nedbalosti v trestním řízení. Poté, co se Nejvyšší správní soud dozvěděl, že Ústavní soud v tomto řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 14/09 řeší analogickou problematiku, své řízení ve věci sp. zn. 9 As 88/2010 podle ust. § 49 odst. 2 písm. f) s. ř. s. přerušil, a vyčkává na rozhodnutí Ústavního soudu.

IV.

Replika navrhovatele a jeho následné doplnění návrhu

19. Vyjádření, zmíněná shora v části III odůvodnění nálezu, zaslal Ústavní soud navrhovateli k seznámení a k eventuální replice. Sdělením ze dne 12. 11. 2009 navrhovatel oznámil, že práva repliky nevyužívá a vyslovil souhlas s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem.

20. Přípisem, který byl Ústavnímu soudu doručen dne 13. 9. 2011, doplnil navrhovatel petit svého návrhu. Konstatoval, že v době po podání návrhu došlo ke změně právní úpravy, neboť s účinností od 1. 8. 2011 bylo ustanovení § 22 zákona o přestupcích zrušeno článkem III, bod 1 zákona č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Prakticky v totožném znění však bylo znění zrušeného ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích převzato článkem I, bod 45 zákona č. 133/2011 Sb. do nového znění § 125c odst. 4 písm. a), odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, účinného od 1. 8. 2011.

21. Navrhovatel dodává, že podle jeho názoru z článku 95 odst. 2 Ústavy vyplývá, že povinností Ústavního soudu je přezkoumat ústavnost napadeného ustanovení zákona, i když již bylo zrušeno (změněno), a to za podmínky, že adresátem tvrzeného důvodu protiústavnosti je veřejná moc, tedy nikoli subjekt soukromého práva a za podmínky, že napadené ustanovení zákona má být při řešení dosud neskončené věci použito obecným soudem. Domnívá se, že tyto podmínky jsou v projednávané věci splněny, a proto navrhuje, aby Ústavní soud vyslovil protiústavnost zrušeného ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích, ve znění platném a účinném do 31. 7. 2011.

V.

Upuštění od ústního jednání

22. Projednávaná právní problematika i všechny skutkové okolnosti případu byly dostatečně zřejmé z listinných podkladů. Protože se od ústního jednání nedalo očekávat další objasnění věci, Ústavní soud od něj se souhlasem všech účastníků upustil podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

VI.

Přezkoumání důvodů pro eventuální zastavení řízení

23. Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. 8. 2011 bylo napadené ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích zrušeno článkem III, bod 1 zákona č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Ústavní soud zvažoval, zda nejsou splněny podmínky pro zastavení řízení před Ústavním soudem podle ust. § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a dospěl k závěru, že v nynější věci není na místě řízení zastavit, nýbrž povinností Ústavního soudu je o návrhu rozhodnout.

24. Ústavní soud setrvává na závěrech, vyslovených v předchozí judikatuře (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/2000, dostupný v internetové databázi NALUS). Interpretací článku 95 odst. 2 Ústavy Ústavní soud dovedl, že je oprávněn a povinen přezkoumávat soulad zákona s ústavním pořádkem i poté, co zákon pozbyl platnosti před skončením řízení o kontrole norem v těch věcech, v nichž řízení bylo zahájeno na návrh soudu a zákon má být aplikován v dosud neskončeném řízení před obecnými soudy. Taková situace existuje též v nynější věci.

25. Posouzení souladnosti napadené právní úpravy s ústavním pořádkem je žádoucí též z toho důvodu, že právní úprava, obsažená v novém znění ustanovení § 125c odst. 4 písm. a), odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 8. 2011, je identická s předchozí (zrušenou) úpravou a její aplikace by mohla vzbuzovat stejné pochybnosti, jako úprava předchozí.

VI.

Ústavní konformita legislativního procesu

26. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu posuzuje Ústavní soud nejprve otázku, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z písemných podkladů, které Ústavnímu soudu předložili předsedové obou komor Parlamentu České republiky, Ústavní soud zjistil, že dotyčné ustanovení napadeného zákona bylo vydáno ústavně konformním způsobem.

VII.

Obsahové posouzení napadených ustanovení zákona

27. Námitky, jimiž navrhovatel zdůvodňuje údajnou protiústavnost napadeného zákonného ustanovení, lze shrnout do tří bodů:

- a) sankce, které zákon o přestupcích stanoví za spáchání přestupků, jsou prý za určitých okolností přísnější, než sankce, které stanoví trestní zákon za spáchání skutkově analogických trestných činů; přestupkový zákon, na rozdíl od trestního zákona, neobsahuje možnost mimořádného snížení sankcí či upuštění od potrestání; zatímco trestní řád umožňuje různé varianty odklonů, zákonná úprava řízení o přestupcích takovou možnost neobsahuje; to vše prý zakládá nerovnost mezi pachateli přestupků a pachateli trestných činů;
- b) pevně stanovené rozpětí sankčních sazeb za spáchání přestupku a povinnost uložit kumulativně obě sankce (pokutu a zákaz činnosti), prý znemožňuje spravedlivě diferencovat výši sankcí s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem skutku a k osobě pachatele; mezi závažností deliktu a výši sankce může vznikat neodůvodněná disproporce, ukládané sankce mohou být nespravedlivé;
- c) uložení těchto sankcí prý může mít pro pachatele a členy jeho domácnosti „likvidační charakter“.

28. Ústavní soud konstatuje, že žádná z těchto námitek není oprávněná, nemá ústavněprávní relevanci, ani nedokládá rozpor napadené právní úpravy s ústavním pořádkem.

29. Ústavní soud především zdůrazňuje, že právní úprava sankcionování trestných činů a přestupků je ve výlučné kompetenci zákonodárce a je obsažena v „obyčejných“ („podústavních“) zákonech. Pokud jde o trestné činy, je zásada nulla poena sine lege obsažena explicitě přímo v ústavních předpisech (viz čl. 39 Listiny: „*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*“). Pokud jde o sankce za přestupky a jiné správní delikty, v ústavních předpisech takto explicitně formulované pravidlo nenalezneme. Z ustanovení článku 2 odst. 3 Ústavy („*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“), jakož i z ustanovení článku 2 odst. 2 Listiny („*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“) a z článku 4 odst. 1 Listiny („*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“) lze dovodit ústavní pravidlo, že rovněž sankce za přestupky může stanovit toliko zákon.

30. Ústavní předpisy obsahují jen několik málo explicitních ustanovení o sankcích a upravují spíše jen nepřekročitelné limity trestání. Takovou povahu má např. ustanovení článku 6 odst. 3 Listiny („*Trest smrti se nepřipouští.*“) nebo ustanovení článku 7 odst. 2 Listiny („*Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.*“).

31. Podobně sporadická je explicitní úprava sankcionování v mezinárodních úmluvách o lidských právech. V Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nalezneme takové ustanovení v článku 3 („*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“). Stejně ustanovení obsahuje také Mezinárodní pakt o občanských a politických právech v článku 7. Protokol č. 6 k Úmluvě obsahuje v článku 1 zákaz trestu smrti.

32. Některá kritéria pro právní úpravu sankcí lze odvodit z obecných ustanovení Ústavy (preambule a článek 1) a Listiny (článek 1), zejména z principu rovnosti občanů v důstojnosti i v právech.

33. V souladu s ústavním vymezením kompetencí Ústavního soudu podle článku 83 Ústavy („*Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.*“) může Ústavní soud podle článku 95 odst. 2 Ústavy v dané věci posuzovat toliko to, zda sankce stanovené zákonem za spáchání přestupku nejsou rozporné s ústavními předpisy (event. s ústavními principy).

34. Úvahy o tom, zda určitá závadná jednání mají být trestná nebo beztrestná (kriminalizace nebo naopak dekriminalizace jednání), definování skutkových podstat deliktů (trestných činů, přestupků) a stanovení druhu a výše sankcí (intenzita trestní a správní represe) jsou podmíněny mnoha sociálními determinantami, které se v průběhu historického vývoje mění. Není ničím neobvyklým, že jednání dříve beztrestné prohlásí zákonodárce novou zákonnou úpravou za trestné (kriminalizace jednání), nebo naopak dříve trestné jednání je dekriminalizováno. Nezřídka se mění také zákonná kategorizace deliktů – dřívější trestné činy začnou být novou úpravou kvalifikovány jako přestupky nebo naopak dřívější přestupky se stanou trestnými činy. Sledováním vývoje zákonné úpravy za delší časové období lze snadno zjistit, že také stanovení druhu a výše sankcí za spáchané delikty podléhá poměrně dynamickým změnám.

35. Legislativní úprava všech těchto otázek je ve výlučné kompetenci zákonodárce, který se řídí kriminálně politickými kritérii, např. hlediskem generální prevence, četností výskytu deliktů v dané historické době, intenzitou rizika deliktního jednání a z toho plynoucím stupněm ohrožení spořádaného lidského soužití („právního míru“), proměnami v axiologickém nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právních statků poškozovaných deliktním chováním pachatelů apod.

36. Ústavní soud, respektující ústavní princip dělby moci, není povolán k tomu, aby posuzoval vhodnost (účelnost) jednotlivých druhů sankcí, zákonem stanovené sazby sankcí (jejich výši), možnost alternativního či kumulativního ukládání sankcí apod. Do zákonné úpravy těchto otázek by Ústavní soud mohl zasáhnout pouze v případě, že by zákonodárce překročil ústavněprávní limity. V této věci však nebyl zjištěn žádný rozpor napadené právní úpravy s ústavním pořádkem.

37. Ústavní soud nesdílí navrhovatelův názor, že protiústavnost napadeného ustanovení lze dovozovat z toho, že sankce stanovené za spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011) jsou údajně přísnější, než sankce stanovené za spáchání skutkově analogického trestného činu řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění podle § 180d trestního zákona č. 140/1961 Sb. (ve znění platném do 31. 12. 2009).

38. Taková komparace není korektní již z toho důvodu, že kritérium „přísnosti“ navrhovatel posuzuje toliko podle dílčích elementů zákonem předepsaných sankcí, totiž pouze podle spodní hranice peněžitě pokuty (2.000,- Kč za trestný čin versus 25.000,- Kč za přestupek) a podle toho, že zákon o přestupcích přikazuje vždy uložit kumulativně jak pokutu, tak zákaz činnosti, zatímco trestní zákon připouští též samostatné uložení toliko jednoho trestu.

39. K výstižnému srovnání přísnosti sankcí je třeba posoudit komplexně celý obsah a rozsah sankčních ustanovení u obou deliktů:

- za uvedený přestupek bylo nutno uložit pokutu od 25.000 Kč do 50.000 Kč a zároveň zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let;
- za uvedený trestný čin bylo možno uložit trest odnětí svobody až na jeden rok nebo peněžitý trest od 2.000 Kč do pěti milionů Kč nebo zákaz činnosti na jeden rok až deset let (příčemž tyto druhy trestů bylo možno uložit buď samostatně nebo kumulativně).

Takové komplexní porovnání všech elementů sankcí ukazuje, že tresty za trestný čin jsou nepochybně přísnější než sankce za korespondující přestupek.

40. Systémy trestního trestání na jedné straně a správního trestání na straně druhé spolu sice souvisejí, avšak zároveň jsou do značné míry autonomní. Liší se v tom, že chrání do značné míry odlišné druhy sociálních vztahů (u správních deliktů jde zejména o ochranu řádného výkonu veřejné správy; ochranná funkce trestních deliktů se vztahuje na mnohem širší okruh společenských hodnot).

41. I když obecně platí, že stupeň společenské nebezpečnosti (škodlivosti) trestného činu je zpravidla typově vyšší, než jak je tomu u správního deliktu, nebývá tomu tak vždy. Mnoho správních deliktů je vysoce škodlivých, na druhé straně existuje mnoho bagatelních trestných činů.

42. Kategorizace deliktů na trestné činy a správní delikty bývá v zákonodárství ovlivněna také pragmatickými a praktickými zřeteli, přihlíží např. ke kapacitám justičních a správních orgánů, k jejich kvalifikovanosti (odbornosti) pro řešení daného typu delikvence, k nákladnosti procesního řízení apod.

43. Při posuzování hlediska přísnosti sankcí nelze přihlížet toliko ke kvantitativnímu srovnávání výše sankční sazby, nýbrž je třeba zohlednit též kvalitativní odlišnost trestních a správních sankcí. Obecně se uznává, že trestné činy a sankce za ně uložené jsou spojeny s tzv. sociálně etickým odsudkem a morální zavrženíhodností a mají difamující účinek (v německé nauce je tento atribut trestného činu označován jako „*die Verwerflichkeit*“ – viz Jescheck, H.-H.: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. 5. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot 1996, str. 58). U správních deliktů takový odsudek absentuje, jsou nazírány jako eticky neutrální, jejich spáchání není v sociálním prostředí odsuzováno jako morálně závadné a nevede zpravidla k poklesu sociální prestiže pachatele. Potrestání za trestný čin vyvolává i jiné pro pachatele tíživé následky, zejména evidování v rejstříku trestů a ztrátu způsobilosti pro výkon některých zaměstnání a činností, u nichž je vyžadována bezúhonnost. Proto mechanické srovnávání toliko sazeb správních a trestních sankcí není pro posouzení jejich přísnosti výstižné.

44. Neobstojí ani námitka údajně „likvidačního charakteru“ peněžité pokuty od 25 000,- Kč do 50 000,- Kč a zákazu činnosti od jednoho roku do dvou let. Uložení těchto sankcí není obecně způsobilé (ve standardních případech) způsobit „likvidační“ následky, tj. ohrozit existenci či důstojnost člověka. Je samozřejmé, že uložení této sankce je pro pachatele nepříjemné a úkorné, avšak takový účinek je přirozenou a dokonce žádoucí vlastností jakékoli sankce – pokud by tomu tak nebylo, vytratil by se generálně preventivní smysl sankcí.

45. Ústavní soud při rozhodování v této věci vzal v úvahu, že ve své předchozí judikatuře, zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a Pl. ÚS 12/03, dospěl k závěru o protiústavnosti zákonem stanovené sazby pokuty (peněžitého trestu) z toho důvodu, že pokuta, byť uložena v minimální přípustné výměře, zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou a má likvidační charakter, spočívající např. v tom, že „zničí“ majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost. Tyto závěry, od nichž není důvodu se odchýlit ani nyní, byly ovšem vysloveny v situaci, kdy tehdy posuzovaným právním předpisem byla za spáchání stavebního přestupku stanovena spodní hranice pokuty ve výši 500.000 Kč, resp. 200.000 Kč. V nynější věci, týkající se sankcí za zcela jiný delikt, činí spodní hranice pokuty 25.000 Kč, tedy částku, která je řádově nesrovnatelně nižší než dříve posuzovaná. Též s přihlédnutím k současným cenovým a výdělkovým poměrům nelze stanovenou částku 25.000 Kč pokládat obecně za „likvidační“. Nynější nález se nedostává s výše citovanými nálezy do rozporu.

46. Byla posouzena též otázka, zda stanovením spodní zákonné hranice pokuty a délky zákazu činnosti není zasažen princip správního uvážení, pokud rozhodující orgán nemůže v konkrétní kauze dostatečně přihlédnout k sociálním a majetkovým poměrům pachatele a náležitě diferencovat výměru sankce a nemůže uložit pokutu a zákaz činnosti pod hranici sazby nebo od jejího uložení zcela upustit. Požadavek diferenciací sankcí je vysloven např. v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

47. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní norma požadavek diferenciací sankcí respektuje již tím, že je stanoveno rozpětí pokuty od 25.000 Kč do 50.000 Kč a rozpětí zákazu činnosti od jednoho roku do dvou let. Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce

při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit „nulovou“ hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu – musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby. V posuzované věci se Ústavní soud ztotožnil s názory obsaženými ve vyjádření ministra vnitra a Magistrátu města Ostravy – totiž s tím, že současný stav nekázně řidičů v silničním provozu, projevující se mj. i ve značném výskytu řízení bez řidičského oprávnění a ve znepokojivém stavu dopravní nehodovosti, opravňuje zákonodárce k tomu, aby stanovil přísnější požadavky na všechny řidiče bez výjimky a aby vyloučil „nulovou“ výměru trestu. Tím lze dosáhnout i sekundárních pozitivních výsledků – totiž omezení interpretační libovůle policejních a správních orgánů při praktické aplikaci předpisů a omezení korupčního jednání při vyměrování sankcí.

48. Ke stejným závěrům jako v předchozím bodě dospěl Ústavní soud také v otázce, zda princip diferenciací sankcí a jejich přiměřenost neporušil zákonodárce tím, že příkazuje kumulativní ukládání dvou druhů sankcí – pokuty a zákazu činnosti. Ani v tomto způsobu právní regulace neshledal Ústavní soud nic protiústavního. Stanovení několika druhů sankcí, ať již alternativně nebo kumulativně, je zcela pravidelným způsobem právní úpravy sankcionování jak v oboru trestního, tak správního práva. Zákonodárce jím zpravidla vhodně kombinuje represivní a preventivní účel sankcí: kromě citelného postihu nedisciplinovaných pachatelů též např. znemožnění výkonu nebezpečných a ohrožujících činností a ochranu veřejných zájmů. Ani v této věci neporušil zákonodárce princip proporcionality.

49. Ústavní soud se zabýval také otázkou, zda napadené ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011) neporušilo ústavněprávní princip proporcionality tím, že stejnou sazbu sankcí stanovilo pro pět rozdílných skutkových podstat přestupků, popsáných v § 22 odst. 1 písm. c), písm. d), písm. e) bodů 1 a 5, a písm. h) [ve znění platném do 31. 7. 2011]. Konkrétně jde o tyto skutkové podstaty:

- kdo řídí vozidlo nebo jede na zvířeti ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky,
- kdo se přes výzvu podle zvláštního právního předpisu odmítne podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti nebyl ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, ačkoliv takové vyšetření není spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví,
- kdo řídí motorové vozidlo a není držitelem příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění,
- kdo pozbyl jako řidič, který je držitelem řidičského průkazu Evropských společenství, řidičského průkazu vydaného cizím státem, mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím státem, právo k řízení motorového vozidla na území České republiky,
- porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, při které je jinému ublíženo na zdraví.

Ústavní soud konstatuje, že typová závažnost (společenská nebezpečnost) těchto přestupků je druhově natolik shodná, že stanovením stejných sankcí neporušil zákonodárce princip proporcionality ani princip rovnosti pachatelů těchto přestupků.

VIII. Obiter dictum

50. Ústavní soud přitakává navrhovatelově námitce, že dřívější zákonná úprava trestného činu řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění podle § 180d trestního zákona č. 140/1961 Sb. (ve znění platném do 31. 12. 2009) nebyla vhodná zejména proto, že popis skutkové podstaty tohoto trestného činu byl fakticky identický s částí skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011). Takový způsob právní regulace, při níž zákonodárce podává identickou definici dvou skutkových podstat - jak přestupku, tak trestného činu - odporuje požadavku právní jistoty a požadavku určitosti právní normy a způsobuje závažné interpretační potíže při aplikaci (hrozí nebezpečí aplikační libovůle). Je pravdou, že aplikační praxe se s tímto problémem uspokojivě vypořádala v judikatuře. Shora citované usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2008 sp.zn. 7 Tdo 1529/2008 zdůraznilo nutnost diferencovat právní kvalifikaci podle stupně společenské nebezpečnosti, což umožňovalo tehdy platné ustanovení § 3 odst. 2 trestního zákona („*Čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu.*“). Jako relevantní hlediska pro posouzení stupně společenské nebezpečnosti mohlo sloužit např. kritérium délky páčání deliktu (jednorázové nebo dlouhodobé trvání), riskantní jízda, paralelní způsobení škodlivého následku, důvod ztráty řidičského oprávnění apod.

51. Předchozí zákonná úprava trestného činu řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění podle § 180d trestního zákona byla nevhodná také proto, že do jedné skutkové podstaty zahrnuje různorodá jednání rozdílného stupně závažnosti: Postihovala stejně jak toho, kdo nikdy nebyl držitelem řidičského oprávnění, tak toho, kdo řidičské oprávnění pozbyl rozhodnutím soudu nebo správního orgánu (uložením trestu nebo sankce zákazu činnosti, pozastavením řidičského oprávnění jako předběžného opatření), vzdáním se řidičského oprávnění apod. Tato právní úprava byla v odborné literatuře kritizována jako přepínání trestní represe, odporující zásadě subsidiární role trestního práva. Oprávněnost těchto námitek se mj. potvrdila tím, že okamžitě po zakotvení této skutkové podstaty do trestního zákona (zákonem č. 411/2005 Sb., novelizací účinnou od 1. 7. 2006), došlo k masivnímu nárůstu počtu stíhaných trestných činů řádově o desetitisíce – v roce 2007 bylo pro tento trestný čin stíháno 18 098 skutků, v roce 2008 bylo stíháno 18 752 skutků (zdroj: Evidenčně statistický systém kriminality Policie České republiky). Naštěstí nový trestní zákoník tento trestný čin nepřevzal, nově jsou trestné pouze případy řízení motorového vozidla poté, co pachatel byl předtím uložen zákaz řízení nebo mu bylo odňato příslušné oprávnění (jako trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 337 trestního zákoníku). Ostatní (méně závažné) případy řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění jsou dnes stíhány jako přestupek podle ustanovení § 125c odst. 4 písm. a), odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, v platném znění.

52. Ústavní soud konstatuje, že takový způsob zákonné úpravy, jaký byl dříve obsažen v ustanovení § 180d trestního zákona č. 140/1961 Sb., je krajně nežádoucí a mohl by vést k závěru o protiústavnosti a k eventuálnímu derogačnímu zásahu Ústavního soudu. V tomto řízení ovšem nejsou pro takový postup splněny podmínky – jednak proto, že ustanovení § 180d trestního zákona již bylo zrušeno dnem 1. ledna 2010 po nabytí účinnosti nového trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., jednak proto, že toto ustanovení nebylo předmětem nynějšího řízení před Ústavním soudem (nebude ani aplikováno navrhuje krajším soudem).

53. Ústavní soud si je dále vědom toho, že současná právní úprava správních deliktů a správních sankcí trpí mnoha nedostatky, na něž je v odborné literatuře právem poukazováno (viz např. Prášková, H.: Správní trestání. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009; Prášková, H.: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. (1. část). Právní praxe č. 6/1999; [2. část] Právní praxe č. 7/1999; Míkule, V.: Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Praha : Codex Bohemia, 1998; Mazanec, M.: Několik poznámek k reformě správního trestání. Správní právo č. 1/2002; Vopálka, V.: Cíle správy a správní tresty. Správní právo č. 1/2002). Ústavní soud vyslovuje naději, že zákonodárce bude na tuto oprávněnou kritiku reagovat budoucí komplexní a dokonalejší úpravou správního trestání.

54. Bylo by žádoucí, aby zákonodárce brzdil pozorovatelnou legislativní expanzi správní deliktní odpovědnosti tím, že trestnost omezí toliko na případy závažnějších porušení právních povinností. Toho lze docílit např. tak, že zákonodárce ve skutkové podstatě patřičně vymezí materiální znaky, svědčící o škodlivosti deliktu, např. respektováním podmínky, že deliktní odpovědnost není založena jakýmkoliv porušením jiného právního předpisu, nýbrž až vyvoláním stavu ohrožení nebo způsobením škodlivého účinku. Žádoucí je konkretizace a diferenciacie skutkových podstat správních deliktů a sankcí, což umožní přesně rozlišit stupeň závažnosti deliktního jednání a podle toho též diferencovat výši sankcí. Takovýto způsob právní úpravy lépe vyhovuje hledisku zákonnosti a ústavnosti.

55. Zatímco současnou právní úpravu sankcí ukládaných za přestupky je možno pokládat za vcelku vyhovující, úprava sankcí za jiné správní delikty je velmi špatná a chaotická; zejména výše sankčních sazeb není často proporcionální ve vztahu k typové závažnosti deliktu.

56. V současné úpravě chybí některé obecné instituty správního trestání, např. úprava souhrnného a úhrnného trestu (sankce) při spáchání více deliktů.

57. Ústavní soud dává zákonodárci k úvaze, zda de lege ferenda neupravit též v oblasti sankcionování správních deliktů (včetně přestupků) obecné instituty zmírnění sankcí pod spodní hranici sazby a upuštění od potrestání, které jsou v trestním právu známy. Ústavní soud si je ovšem vědom odlišností institucionálních a procesních poměrů ve správním a trestním řízení (rozdílná úroveň soudní kontroly a kontroly ze strany veřejnosti, rozdílná úroveň právní kvalifikace správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení, absence účasti státního zástupce na správním řízení, rozdílné opravné prostředky atd.). Má-li se zabránit tomu, aby při aplikaci těchto institutů nedocházelo k libovůli, excesům a k pokusům o korupční praktiky, musela by se zvolit specifická hmotněprávní a procesní úprava, která by zabránila jejich zneužití.

IX.
Závěr

58. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud neshledal důvody pro vyslovení protiústavnosti návrhem napadeného zákonného ustanovení. Proto byl návrh podle ust. § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnut.

P o u č e n í : *Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).*

V Brně dne 25. října 2011

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu Pl.ÚS 14/09

Nesouhlasím ani s výrokem, ani s odůvodněním nálezu, a to z následujících důvodů:

I. Hranice mezi přestupkem a trestním obviněním v izolacionistickém pojetí?

Stanovisko většiny vyšlo při posuzování napadeného ustanovení zákona z velmi úzce chápaného ústavního pořádku, resp. vyšlo toliko z jeho doslovného jazykového vyjádření. Odmítlo na posuzování právní úpravy přestupků aplikovat ta ustanovení ústavního pořádku, která se vztahují (slovně vyjádřeno) k trestným činům, a proto zjevně odmítlo aplikovat i ústavní judikaturou dovozené principy a maximy, které se aplikují při posuzování trestních věcí. Nevzalo přitom v potaz ani judikaturu ESLP ani pojetí zahraničních úprav přestupků a k nim se vážících ústavněprávních principů. Zjevně z těchto důvodů odmítlo zkoumat i proporcionalitu spodních hranic povinně kumulativně ukládaných sankcí za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011), které činí ve vztahu k pokutě 25 tisíc korun a k zákazu činnosti 1 rok zákazu řízení motorových vozidel, ač jde o sankce drakonické, jak doložím komparativně. Stanovisku většiny dále vytýkám, že se odmítlo hlouběji zabývat typologií přísnosti sankcí ukládaných za přestupky a za trestné činy, neboť je evidentní, že sankce je odrazem jak typologické nebezpečnosti určitého jednání pro společnost, tak i výrazem vnímání jeho škodlivosti ve společnosti, resp. jeho odmítání společností.

Z judikatury ESLP vyplývá, že domácí kvalifikace jednání jako správní delikt (přestupek, disciplinární delikt) je toliko formální a indikativní a ESLP sám, z materiálních hledisek nakonec posuzuje, zda je určité jednání trestným činem anebo správním deliktem. Používá přitom tzv. třístupňový Engel test, uplatněný v rozhodnutí Engel a ostatní ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, který byl dále rozvíjený v jeho jednotlivých stupních další judikaturou ESLP. Prvním krokem testu je posouzení domácí klasifikace jednání (rozhodnutí Öztürk v SRN z 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79), druhým je povaha obvinění, tj. zjištění intenzity protiprávnosti jednání při zvážení účelu trestních sankcí (ty posuzuje skrze účel, jímž je potrestání a odstrašení od dalšího obdobného jednání) a třetím krokem je posouzení povahy a přísnosti trestu, přičemž naplnění posledních dvou kroků nemusí být nutně kumulativní, nýbrž postačuje i alternativní. Pro posouzení druhého kroku, tj. zjištění, zda jde o trestní obvinění z pohledu Úmluvy, je mj. důležité, zda dotčené osobě hrozí sankce, která je svou povahou a stupněm přísnosti přiřaditelná do trestněprávní sféry (rozhodnutí Lutz v. SRN, z 25. 8. 1987, stížnost č. 9912/82). Kumulativní posouzení obou posledně jmenovaných kritérií bude pak použito tam, kde izolovaná hodnocení obou nedávají jasný podklad pro rozhodnutí, zda vskutku jde o trestní obvinění. V rozhodnutí Lauko v. Slovensko ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 4/1998/907/1119 ESLP uvedl, že pokuta uložená stěžovateli ve výši 300,- korun slovenských, zamýšlela vyvolat odstrašující efekt zabráňující opakování přestupku. Měla proto trestající charakter, který je zvykově považován za rys trestních sankcí. Okolnosti, jimiž argumentovala slovenská strana, a to, že přestupky nejsou postižitelné trestem odnětí svobody a jejich potrestání se nezapisuje do trestního rejstříku, nebyly shledány relevantními pro posouzení přestupku ze strany ESLP jako trestního obvinění, z čehož vyplynula aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy. Obecnost stěžovatelem napadené zákonné úpravy spolu s odstrašujícím a represivním účelem postihu stěžovatele dostatečně prokázaly trestněprávní povahu jeho obvinění, a to i přes relativně nízkou uloženou sankci.

II. Konec proporcionality?

Ze svrchu uvedeného, dle mého názoru, zcela zřetelně plyne, že napadená skutková podstata konstituuje ve smyslu štrasburských kritérií skutkovou podstatu trestného činu (trestního obvinění), a to ve smyslu druhého a třetího kroku testu (který ovšem většinové stanovisko nejenže neprovedlo, nýbrž naopak skrze své úvahy (zejména body 47, 48) potvrdilo, že účely obou předvídaných sankcí mají trestněprávní charakter) a proto je třeba napadené ustanovení posuzovat všemi hledisky, která jsou uplatnitelná pro trestněprávní normy. Zejména je třeba posoudit, zda zákonodárcem zvolená koncepce umožňuje naplnit požadavek toliko proporcionalního trestání v individuální věci. Požadavek toliko proporcionalního trestání platí jako princip v ústavním právu členských států RE odvozovaný i konceptu právního státu, který mj. velí, že jakékoliv omezování základních práv smí být toliko proporcionalním omezením. Která základní práva jsou ve hře, bude osvětleno níže. Stejně se zmíněný princip uplatňuje i jako součást primárního práva EU. Dříve jako nezpochybnitelný, byť i nepsaný, doktrinálně dovozený právní princip, který je společný ústavnímu právu států EU. Tato skutečnost nakonec našla odraz v jeho zpozitivnění skrze Listinu základních práv EU, v níž čl. 49, nazvaný „Zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů“, v bodě 3 stanoví, že „Přísnost trestů nesmí být nepřiměřená trestnému činu.“ Jde přitom o primární právo EU.

Na první pohled je patrné, že svrchu zmíněné spodní hranice souběžně ukládaných trestů za předmětný přestupek - trestní obvinění, bez možnosti jejich zmírnění, nemohou vystihnout pestrou paletu případů, které přináší život, a nutně povede k excesivní represi, která může mít potenciál přivodit mezinárodněprávní odpovědnost České republiky. Pokuta ve výši

trojnásobku životního minima, resp. čtyř a půlnásobku průměrné podpory v nezaměstnanosti v roce 2010, spolu s nejméně jednoletým zákazem činnosti, může být pro sociálně slabé osoby (což je zjevně i případ osoby, který byl podnětem k vyvolání řízení o přezkumu norem) likvidační a navíc jim ještě zákaz činnosti znemožňuje či výrazně snižuje možnost uplatnění na pracovním trhu. Je evidentní, že pokuta uložená ve výši 25 tisíc korun osobě, která disponuje s měsíčním příjmem z podpory v nezaměstnanosti ve výši 5 a půl tisíce korun měsíčně, je jen cynickým útokem na lidskou důstojnost takové osoby, která je pilířem, o nějž se opírá reálné požívání všech ostatních základních práv. Odejmutí řidičského průkazu na jeden rok v takové konstelaci znamená ve skutečnosti „navždy“, neboť není v silách takové osoby, aby po vykonání sankce, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, mohla vynaložit další desetitisíce za zopakování autoškoly, testů atd. tak, aby se opět mohla dobrat oprávnění k řízení motorových vozidel. Čím je taková osoba starší, tím hůře pro ni... Státní moc její poměry zjevně nezajímají, vždyť paragrafy má v jedné „patrontaši“. Tato představa přetrvává, ač z rovnosti osob v důstojnosti (čl. 1 Listiny) plyne, že všem nelze měřit formálně stejně dlouhým metrem, neboť, jak naznačeno, dopady mohou být velmi různé.

V této souvislosti není od věci, a to pro porovnání, zmínit § 17 německého přestupkového zákona (OWiG), dle jehož odst. 1 lze za přestupek uložit pokutu od 5 Euro, a pokud zákon nestanoví jinak, do 1 tisíc Euro. Německá horní hranice pokuty tedy odpovídá naší, zpochybněné spodní hranici. Již z uvedeného je zjevné, že naši úpravu nelze nazvat jinak, než drakonickou. Avšak zajímavý je i další pohled na toto německé ustanovení. V odst. 3 je stanoveno, že základem pro posouzení přiměřenosti pokuty je význam přestupku a význam konkrétního vzneseného obvinění. Dále zde nalézáme příkaz k zohlednění hospodářských poměrů pachatele, jež lze nezohledňovat jen v případě nepatrných přestupků. Podle § 18 tohoto zákona lze povolit i plnění pokuty ve splátkách, odůvodňují-li to hospodářské poměry pachatele přestupku. Nelze nevidět, že jde o pokyny, které mají být zohledněny v zájmu toliko proporcionálního ukládání sankce za přestupek. Ostatně příkaz k proporcionálnímu omezování základních práv nacházíme i v jiných ustanoveních tohoto zákona (např. § 24). A konečně § 46 tohoto zákona stanoví, že v řízení o ukládání pokut, nestanoví-li zákon jinak, platí předpisy uplatňované v trestním řízení, přirozeně s různými omezeními. Z úpravy však jasně plyne věcná souvislost přestupkové a trestní agendy, která nachází odraz v pokynu k dodržování základních trestněprávních maxim.

Velmi zajímavý je i fakt, že trest zákazu činnosti, v podobě zákazu řízení motorových vozidel, není v SRN možno uložit jako samostatný trest. O jeho zavedení pro různé trestné činy, které ani nesouvisejí s řízením motorových vozidel, se vede velmi důkladná veřejná debata, což odpovídá významu takového omezení. Podle § 44 německého trestního zákoníku (StGB) je možné zakázat řídit motorová vozidla na 1 až 3 měsíce, a to vedle peněžitého trestu nebo trestu odnětí svobody, je-li trest ukládán za trestný čin, který souvisel s řízením motorového vozidla nebo porušil-li pachatel povinnosti řidiče motorového vozidla. Odejmutí řidičské oprávnění lze jen v případě, že se z prokázaného činu poddává neschopnost pachatele řídit motorová vozidla. Jen v tomto případě je vyžadováno opakování přezkoušení řidiče atd.

Naznačená, citlivě odstupňovaná trestněprávní (!) úprava je pochopitelná z dobrých důvodů. Je třeba si uvědomit, že v dnešní době se znemožnění mobility, zejména pro osoby žijící v malých obcích bez dopravní obslužnosti, prakticky rovná profesní a sociální vyloučenosti, s důsledky ne nepodobnými trestu odnětí svobody. Přinejmenším však jde o výrazné omezení svobody pohybu, jehož přiměřenost by měla být vždy (bez ohledu na to, je-li jednání posuzováno jako přestupek či trestný čin), a to v individuálních případech zkoumána v soudním přezkumu právě z hlediska přiměřenosti takového omezení práva na

svobodný pohyb, resp. i práva na soukromí v jeho objektivně-právní, ochranné funkci. Takovéto omezení je totiž v určitých případech schopno likvidovat naplnění i jen základních sociálních vztahů a samozřejmě i vztahy rodinné. Proto musí mít soud vždy možnost uvážení, zda lze uložit takovou sankci, aniž by byla zcela neproporcionálně zkrácena naznačená základní práva konkrétní osoby. Konstrukce napadeného ustanovení to však neumožňuje.

III. Neschopnost státu jako důvod pro neproporcionální omezení základních práv?

V obiter dictu sice mnou disentanovaný nálezn opatrně naznačuje, že v budoucnu by právní úprava měla lépe zohlednit obecné instituty zmírnění sankcí pod spodní hranici sazby a upuštění od potrestání, které jsou v trestním právu známy (bod 56), avšak vzápětí (bod 57) zcela nepříjemně z pohledu ústavního principu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) dodává, že si je Ústavní soud vědom „odlišností institucionálních a procesních poměrů ve správním a trestním řízení (rozdílná úroveň soudní kontroly a kontroly ze strany veřejnosti, rozdílná úroveň právní kvalifikace správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení, absence účasti státního zástupce na správním řízení, rozdílné opravné prostředky atd.). Má-li se zabránit tomu, aby při aplikaci těchto institutů nedocházelo k libovůli, excesům a k pokusům o korupční praktiky, musela by se zvolit specifická hmotněprávní a procesní úprava, která by zabránila jejich zneužití.“ Tento názor nepovažuji za ústavně konformní. Dle mého mínění nelze totiž ústavněprávně zohledňovat, resp. kompenzovat neschopnost řádné kontroly výkonu státní moci skrze neproporcionální omezování základních práv jednotlivců. Neschopnost řádné kontroly výkonu státní moci není v mých očích veřejný statek, který by umožňoval jakékoliv krácení základních práv.

Tím, že Ústavní soud nevyslovil protiústavnost napadeného ustanovení, promarnil jak šanci ke kultivaci veřejného prostoru, tak šanci k tomu, aby přispěl k rozvíjení evropsky srovnatelného chápání možností při skutečně proporcionalním omezování základních práv na svobodu pohybu (čl. 14 Listiny) a svobodu soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny), a to při respektu k ústavně všudypřítomné lidské důstojnosti (čl. 1 Listiny). Mohl tak přispět k vývoji doktrin, které by naše přestupkové právo zevropštily, a naznačit i zákonodárci, jakými ústavněprávními úvahami by se měl řídit při tvorbě či doplnění obecné části zákona o přestupcích.

V Brně, dne 25. 10. 2011

Eliška Wagnerová

Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů nálezu Pl.ÚS 14/09

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám odlišné stanovisko směřující proti výroku, jakož i proti odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

Úvodem nutno připomenout, že řízení o tzv. *konkrétním přezkumu* ústavnosti zákona bylo zahájeno na návrh soudce, který v souvislosti se svou rozhodovací činností (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) dospěl k závěru, že norma, která má být aplikována ve věci před ním projednávané, je protiústavní. V tomto řízení Pl. ÚS 14/09 po Ústavním soudu není

žádáno, aby se vyjádřil k tomu, zda ve věci konkrétního žalobce před obecným soudem může dojít k individuálnímu zásahu do základního práva fyzické osoby, nýbrž aby posoudil napadené ustanovení sice ve světle konkrétních skutečností předložených obecným soudem, avšak v plné šíři objektivního přezkumu ústavnosti. V této rovině přezkumu ústavnosti zákona považují za nezbytné neomezovat své úvahy pouze situací konkrétního žalobce před obecným soudem ani pouze na „standardní situace“ (bod 44 většinového stanoviska); proto zcela abstrahují od řešení otázky, zda je zvažovaná nejnižší sankce (25 000 Kč) ústavně akceptovatelná ve vztahu ke konkrétnímu žalobci před obecným soudem. To není pro posouzení návrhu klíčové.

Nicméně nutno vycházet z toho, že navrhovatel o eventualitě protiústavnosti přesvědčen je a povinností Ústavního soudu je mu dát uspokojivou odpověď. Při zamítavém výroku marně hledám ve většinovém stanovisku interpretativní závěry, které by dopadaly na jiné než zmíněné „standardní situace.“ Jimi rozumím situace, kdy pachatel přestupku vykazuje standardní (průměrné) majetkové poměry a zároveň jím spáchaný přestupek standardní společenskou nebezpečnost.

Do množiny možných aplikačních situací napadeného ustanovení při zvažování jeho ústavnosti je však nutno zařadit i zcela reálné situace, které za „standardní“ ve smyslu většinového stanoviska považovat nelze (bez ohledu na to, zda se ztotožňují s hodnocením těchto podmínek učiněným navrhovatelem ve vztahu ke konkrétnímu stěžovateli).

Znění ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích (platné do 31. 7. 2011):

„Pokuta od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let se uloží za přestupek podle odstavce 1 písm. c), d), e) bodů 1 a 5, a písm. h).“

Domnívám se, že ústavní relevance návrhu je dána především při zohlednění těchto dvou rovin:

- společenská nebezpečnost deliktu [skutkové podstaty dle § 22 odst. 1 písm. c), d), e) bodů 1 a 5, a písm. h) zákona o přestupcích mohou zahrnovat jak skutečně nebezpečné jednání – které bylo dokonce v rozhodné době trestné i podle trestního zákona – tak zcela bagatelní delikt založený formálním opomenutím požádat o navrácení oprávnění]
- majetkové poměry delikventa (individualizace trestu s ohledem na celkové poměry delikventa)

Mezi těmito (přínejmenším) dvěma rovinami je nutno hledat proporcionalitu ve vztahu k trestu.

Otázkou přípustnosti stanovení dolní hranice pro uložení pokuty pro správní delikt se Ústavní soud již zabýval v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a Pl. ÚS 12/03.

Ústavní soud v nich uvedl (Pl. ÚS 3/02), že *„dospěl-li zákonodárce k závěru, že dosavadní výše pokut je nedostatečná, je plně v jeho kompetenci přijmout příslušná opatření. Na druhé straně je třeba rozlišovat mezi horní a dolní výší pokuty. Je-li nedostatečná její maximální výše, může to - bez ohledu na skutečnost, jak správní orgány pracují - znamenat, že právo se v podstatě stane nevymahatelným. Oproti tomu žádná nebo "nízká" minimální výše pokuty sama tento stav nijak způsobovat nemůže, pokud se k tomu nepřipojí neefektivní výkon státní správy jak v oblasti prevence, tak i represe. Pokud jde konkrétně o otázku represe, lze v rámci zlepšení fungování státní správy, např. zvýšením kontrolní činnosti, přijetím interních pokynů o ukládání pokut, dosáhnout přínejmenším shodných výsledků, jakých lze dosáhnout zvýšením spodní hranice pokuty.“* Dále uvedl, že *„je třeba připomenout, že stanovení dolní sazby pokuty zákonodárcem omezuje správní uvážení příslušného orgánu, což ovšem ve svém důsledku může znamenat překážku pro zohlednění nejen faktické závažnosti konkrétního protiprávního jednání, ale i ekonomické situace odpovědného subjektu. To může způsobovat, že se v určitém případě či u skupiny případů pokuta - byť uložená v minimální výši - jeví jako krajně "nespravedlivá".“*

Ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a Pl. ÚS 12/03 šlo o násobně vyšší částky (500 000 Kč a 200 000 Kč), ovšem je třeba mít na paměti, že při zvažování tzv. „likvidačního charakteru“ nelze vztahovat stejná měřítká na fyzické osoby, podnikatele či osoby právnické. Excesivní zasažení majetkové podstaty právnické osoby vedoucí k jejímu zániku, resp. ukončení podnikání fyzickou osobou, nelze plně srovnávat se zásahem do samotného základu živobytí fyzické osoby, u níž nepochybně použití výrazu „likvidační charakter“ ve výše uvedeném smyslu není přiléhavé. Nelze však neuvést, že při zcela legální a společensky akceptované minimální mzdě 8 000 Kč (hrubého) tvoří pokuta 25 000,- Kč více než trojnásobek měsíčního příjmu delikventa. Takto koncipovanou sankci ve spojení s kumulativním trestem zákazu činnosti na nejméně jeden rok – při nemožnosti jinak zohlednit eventuální bagatelní společenskou nebezpečnost přestupku – považuji za nespravedlivou a nepřiměřenou nejen majetkovým poměrům delikventa (zásah do vlastnického práva), nýbrž i za překračující únosnou mez z hlediska navazujícího uplatnění v konkurenci na trhu práce, obecně minimálních podmínek pro osobnostní rozvoj.

Aby mi bylo správně rozuměno: nevolám po odstupňování sankcí podle majetkových poměrů delikventa, nýbrž odvolávám se na zásadu proporcionality (při zásahu do vlastnického práva) a požadavek individualizace (přiměřenosti) trestu, což ovšem stávající právní úprava (ani právní úprava účinná do 31. 7. 2011), dopadající na fyzické osoby v různorodých situacích nemůže zajistit. Nutno připomenout, že trestní zákon tehdy účinný (§ 53 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb.) stanovoval spodní hranici peněžitého trestu na 2 000 Kč, tedy na zlomku nyní posuzované spodní hranice 25 000 Kč. Kromě toho lze poukázat dále na § 54 trestního zákona, který rovněž stanovoval, že při výměře peněžitého trestu přihlédne soud k osobním a majetkovým poměrům pachatele; peněžitý trest neuloží, je-li zřejmé, že by byl nedobytný.

Konečně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/02 je výslovně uvedeno: „**Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného.** Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné (jak tvrdí Poslanecká sněmovna), ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence). Ústavní soud již před časem vyslovil, že "egalitářský universalismus by nutně vyvolal hluboce nefunkční sociální účinky" (srov. nálezh sp. zn. Pl. ÚS 4/95, Sbírká rozhodnutí, svazek 3, str. 215; nálezh byl vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.). Problematikou přiměřenosti majetkových sankcí ve vztahu k osobním poměrům sankcionovaných osob se Ústavní soud podrobně zabýval ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02, na který odkazuje, a považuje za nezbytné zdůraznit, že i v tomto nálezu konstatoval, že "pokuta může být slučitelná s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu, jestliže umožňuje - alespoň do určité míry - vzít v úvahu majetkovou situaci delikventa" (srov. nálezh sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Sbírká rozhodnutí, svazek 27, str. 187; nálezh byl vyhlášen pod č. 405/2002 Sb.).“

Z citovaných nálezů plyne, že již v minulosti vyslovil Ústavní soud k otázce přiměřenosti správních sankcí silné právní názory, které většinové stanovisko v bodech 45 až 48 potlačilo, čímž, dle mého názoru, rozostřilo čitelnost a používání judikatury Ústavního soudu. Zejména pak nepovažuji za přesvědčivé ty úvahy většinového stanoviska, které argumentují druhou krajností, tedy „nulovou“ výměrou a úplným odstraněním spodní hranice

sankce – návrhová nezpochybňoval podstatu institutu spodní hranice výměry pokuty, nýbrž její aktuální výši. Derogační zásah Ústavního soudu neměl být konečným stavem, nýbrž toliko předpokladem pro novou úvahu zákonodárce, který by mohl spodní hranici sankce znovu stanovit, ovšem s přihlédnutím k množině rozličného jednání s různou eventuální mírou společenské nebezpečnosti. Ještě lépe však měl být impulzem k celkové revizi koncepce správního trestání.

Zatímco trestní zákoník vykazuje v oblasti trestů a jejich výměr důmyslné propracování a umožňuje příležitou diferenciaci a individualizaci trestu s přihlédnutím ke společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání, oblast správního trestání celkově je tomuto stavu vzdálena. V ostatním se ztotožňuji s kritikou stávající právní úpravy, která je obsažena ve většinovém stanovisku, žel, toliko *obiter* (body 50 -57).

Domnívám se, že spodní hranice pokuty v ustanovení § 22 odst. 4 přestupkového zákona (dnes v ustanovení § 125c odst. 4 písm. c), odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb.) je protiústavní, neboť zahrnuje několik přestupkových podstat s různou eventuální společenskou nebezpečností reglementovaného jednání. Tento právní stav zvláště dopadá i na přirozeně myslitelné a zcela realistické situace, pro něž je uvedená výše sankce zjevně nepřiměřenou, a to aniž by zákonodárce pro vyšší pokuty připouštěl uplatnění jiného korekčního institutu. Obdobné platí pro minimální výši trestu zákazu činnosti podle napadeného ustanovení.

Podle mého přesvědčení měla být vyslovena protiústavnost ustanovení § 22 odst. 4 přestupkového zákona (ve znění do 31. 7. 2011) ve slovech „od 25 000 Kč“ a „od jednoho roku.“

V Brně dne 25. října 2011

Ivana Janů