

# Limity retroaktivní aplikace právních předpisů

JAN TRYZNA\*

## *Limits of retroactive application of legislation*

**Summary:** *The article deals with the problems of applicability of laws with retroactive effects. Firstly, it deals with the acceptability of retroactive legislation as such. Secondly, it searches for rules governing the correct usage of laws that inflict existing legal relationships. The main problem is the possibility to use the laws in a retroactive way if the legislator did not expressly provide otherwise. Based on a historical and international comparison, the conclusion is that when the rules governing possible retroactivity of a statute are missing, the only way is to apply the law in a non-retroactive way.*

**Keywords:** *retroactivity, statute, non-retroactivity, primary and secondary retroactivity*

V jednom ze svých nedávných nálezů<sup>1</sup> Ústavní soud vyjádřil názor, podle kterého „ani úplná absence intertemporální úpravy by sama o sobě ještě nemohla vést k vyloučení nepravé retroaktivity“ novely zákona, jehož aplikace byla v daném případě předmětem sporu.

Toto konstatování vede k otázce, zda ve vztahu k problematice intertemporálních účinků právní úpravy existují limity, které musí zákonodárce respektovat a které jsou zároveň určující pro interpretaci a aplikaci v čase se měnících právních předpisů. V některých případech zákonodárce otázce časových účinků nově přijímané právní úpravy nevěnuje potřebnou pozornost,<sup>2</sup> čímž přenechává řešení vzniklých problémů rozhodovací praxi orgánů aplikujících právo, zejména pak soudů.<sup>3</sup>

Článek proto usiluje o nalezení výchozích principů, kterými by se měla řídit intertemporalita právní úpravy jak ve fázi normotvoby, tak ve fázi její aplikace, a to s cílem zvýšit právní jistotu adresátů právní regulace v souvislosti s její interpretací a aplikací, která nedůsledností zákonodárce při stanovení intertemporálních pravidel trpí. Hledají se proto principy platné pro přípustný, resp. nepřípustný postup jak zákonodárce při formulaci intertemporálních ustanovení právních předpisů, tak pro orgány aplikující právo při jejich užívání, a to zejména tehdy, pokud intertemporální pravidla chybí.

V článku v zásadě není rozebírána otázka přípustnosti či nepřípustnosti retroaktivity právní úpravy jako takové (včetně rozlišení tzv. pravé a nepravé retroaktivity). Tato

problematika je rozebrána důkladně v jiných odborných textech,<sup>4</sup> a to s detailnější argumentací, než která je uvedena dále. Tyto práce<sup>5</sup> rozebírají jednotlivé případy (druhy)

\* Autor působí na katedře teorie práva a právních učení PF UK. Tento text byl zpracován s podporou prostředků z programu PROGRES Q04 Univerzity Karlovy, E-mail: tryzna@prf.cuni.cz.

<sup>1</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2989/16. Podstata sporu spočívala v aplikaci novely zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, kterou se měnily podmínky smluv uzavíraných mezi poskytovatelem služeb elektronických komunikací a spotřebitelem. Jednalo se o to, že novela (zákon č. 214/2013 Sb.) neobsahovala jednoznačná přechodná ustanovení, z nichž by plynulo, zda a v jakém rozsahu jsou touto novelou dotčeny již uzavřené smlouvy.

<sup>2</sup> Příkladem mohou být přechodná ustanovení k novému občanskému zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.). Tak například se spornou stala otázka, jaké účinky má přechodné ustanovení § 3037 občanského zákoníku, které stanoví zvláštní běh lhůty pro „zánik práva“ na ochranu osobnosti, která počíná běžet od 1. 1. 2014, došlo-li k zásahu do práva na ochranu osobnosti před tímto datem. Samotný občanský zákoník totiž počítá s „promlčením“ práva na ochranu osobnosti, přičemž toto právo je zakotveno jako nepromlčitelné s tím, že se „promlčí“ pouze jednotlivá práva na odčinění újmy. Komise pro aplikaci nové civilní legislativy konstatovala ve svém stanovisku č. 2 ze dne 7. 12. 2012, že vzhledem k zjevnému obsahovému rozporu mezi přechodným ustanovením a samotným hmotněprávním ustanovením, jedná se ustanovení obsoletní. Takový závěr je, ve vztahu k zásadnímu právnímu předpisu, jímž občanský zákoník nepochybně je, poněkud tristní. Svědčí o nedobré úrovni legislativní práce.

<sup>3</sup> V některých případech lze dokonce zákonodárce podezřívát, že časovou působnost nové právní úpravy neřeší záměrně a ponechává její řešení na rozhodovací praxi. Příkladem by mohla být novelizace exekučního řádu (zákon č. 120/2001 Sb.) provedená zákonem č. 347/2007 Sb. ve vztahu k úhradě nákladů (neúspěšné) exekuce. Přechodná ustanovení totiž řešila relativně marginální problematiku, zatímco zásadní otázka nového režimu náhrady nákladů exekutora v případě exekuce zastavované pro nedostatek majetku povinného ve vztahu k exekučním řízením zahájeným před přijetím novely řešena nebyla. Nebylo proto přímo ze zákona zřejmé, zda se má nová úprava aplikovat také na již probíhající exekuční řízení, nebo až na exekuční řízení zahájená po účinnosti nové právní úpravy. Obecné soudy aplikovaly novou právní úpravu mnohdy podle principu nepravé retroaktivity, avšak Ústavní soud v desítkách svých nálezů konstatoval nesprávnost takového postupu (srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1274/09).

<sup>4</sup> Z poslední doby srov. zejm. ŠEJVL, M. Retroaktivita jako diskursivní pojem? *Právník*, 2017, č. 1, s. 37–62, dále KOUKAL, P. Předvídatelnost, retroaktivita a zpětné působení práva, *Právník*, 2016, č. 3, s. 233–260.

<sup>5</sup> Důkladně problematiku rozebírá dále MELZER F. *Občanský zákoník: velký komentář*. Sv. 3, § 419–654 a související

zpětného působení práva, uvádějí argumenty ve prospěch či neprospěch přípustných a nepřípustných řešení, avšak jen dílčím způsobem se zabývají problematikou vztahu legislativní praxe na straně jedné a aplikační praxe na straně druhé.<sup>6</sup> Článek se tudíž zaměřuje primárně na řešení praktických problémů vznikajících v případech chybějící intertemporální úpravy, přičemž bere v úvahu koncepční východiska intertemporalit v právu.

Následující úvahy jsou zasazeny do kontextu standardně fungujícího právního řádu demokratického a právního státu. Případy retroaktivního působení práva, které jsou vyvolány změnami politických režimů, revolucemi, nutností vyrovnat se s očividnou nespravedlností či lidsky nesnesitelnými důsledky dřívější právní úpravy totalitních či autoritářských režimů stojí v zásadě mimo zájem tohoto článku. Je tomu tak proto, že tyto situace jsou ve své podstatě výjimečné a jako takové vyžadují i výjimečná řešení. Případně zobecnění závěrů formulovaných pro tyto výjimečné situace a jejich vztažení na situace běžné by mohlo být zavádějící.<sup>7</sup>

## Argumenty v neprospěch i ve prospěch retroaktivity v právu

Pravidlo *lex in retro non agit* patří mezi právní principy, které představují imanentní součást kontinentální právní kultury utvářené již od dob starého Říma.<sup>8</sup> Ukážeme, že jsou relevantní i pro právní prostředí angloamerické. Význam tohoto pravidla nebyl a není ani v současnosti chápán zcela shodně.

Nejobecněji lze retroaktivitou rozumět takové případy, kdy nově přijatá právní úprava dopadá na právní vztahy dříve vzniklé, případně tyto právní vztahy zakládá ve vztahu k okolnostem, které původně (v době, kdy nastaly) právně relevantní nebyly. Opakem je situace, kdy aktuálně přijatá právní úprava ponechává dřívější a dosud existující právní vztahy bez povšimnutí a dopadá pouze na právní vztahy zcela nové, tj. takové, které vznikly až po přijetí takové právní úpravy. Tímto vymezením ponecháváme prozatím stranou rozdíly mezi jednotlivými druhy retroaktivity.<sup>9</sup> Ty budou zmíněny dále, avšak s tím, že takové rozlišení nemá zásadní význam pro problematiku v tomto článku řešenou.<sup>10</sup> Společným znakem retroaktivity právní úpravy je skutečnost, že narušuje důvěru adresátů právní úpravy v obsah práva (předvídatelnost účinků právní úpravy). Rozdíl pak spočívá zejména v tom, zda jsou adresáti právní úpravy schopni pro ně nepříznivé

dopady nové právní úpravy vyloučit či alespoň oslabit, což je možné v případě tzv. nepravé retroaktivity, nebo zda to možné není, jako v případě retroaktivity pravé.<sup>11</sup>

Argumentů ve prospěch prospektivního působení práva je řada.<sup>12</sup> Retroaktivní zákony lze v první řadě označit za nespravedlivé z hlediska běžné lidské zkušenosti. Vychází se z předpokladu, že člověk je schopen volit mezi různými alternativami svého chování.<sup>13</sup> Od právního řádu očekáváme, že bude regulovat naše chování, a předpokládáme proto, že budeme mít adekvátní možnost seznámit se s pravidly, při jejichž porušení budeme sankcionováni. Očekáváme, že nám bude dána možnost vyhnout se porušení práva. Retroaktivní zákony takové očekávání maří.<sup>14</sup> Relevantní jsou jistě i argumenty praktické.

společná a přechodná ustanovení, Praha, 2013, s. 1100 a násl.

<sup>6</sup> MELZER (*op. cit.*, sub 5) ve svém výkladu určitá řešení naznačuje, avšak spíše na pozadí pozitivněprávní úpravy přechodných ustanovení platného občanského zákoníku.

<sup>7</sup> Ústavní soud v některých svých nálezech odkazuje na tzv. Radbruchovu formuli (*Konflikt mezi spravedlností a právní jistotou patrně lze řešit jen tak, že pozitivní právo, zajišťované předpisy a mocí, má přednost i tehdy, pokud je obsahově nespravedlivé a neúčelné, vyjma toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nesnesitelné míry, že zákon musí jako „nenáležitě právo“ spravedlnosti ustoupit.*) – např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 35/08, sp. zn. Pl. ÚS 38/06 či sp. zn. Pl. ÚS 48/05. Situace popsána ve formulaci podle něj výjimečně odůvodňuje pravou retroaktivitu zákona na úkor ochrany důvěry jednotlivců v právo. Dosud nikdy se však Ústavní soud na citovaný princip neodvolal, aby na jejím základě (pravou) retroaktivitu právní úpravy aproboval. To svědčí o tom, že v relativně stabilním prostředí demokratického právního státu může jen stěží nastat situace, kdy by takový postup byl akceptovatelný.

<sup>8</sup> Zřejmě nejznámější je následující citát z justiniánského kodexu: *Codex Iustinianus 1.14.7: „Leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari, nisi nominatim etiam de praeterito tempore adhuc pendentibus negotiis cautum sit.“* 30. 1. 2017. Dostupné na <<http://www.thelatinlibrary.com/justinian/codex1.shtml>>.

<sup>9</sup> Z důvodů omezeného prostoru lze odkázat na různé v literatuře popsané koncepce retroaktivity, které uvádí ŠEJVL, *op. cit.*, sub 4, s. 37–39.

<sup>10</sup> Nejde o řešení originální. Relativizací tohoto rozdílu se zabývá ve své práci KOUKAL, *op. cit.*, sub 4, s. 245: „... nemá smysl... úzkostlivě rozlišovat... zda se jedná o pravou či nepravou zpětnou účinnost.“

<sup>11</sup> V konečném důsledku to však může být z pohledu adresáta právní úpravy rozdílné, protože se může ocitnout ve stejné nežádoucí situaci (ze svého hlediska) jako v případě, kdy právní úprava založí určitý právní vztah zpětně na základě okolností, které nastaly v minulosti a nelze je tak změnit (práva retroaktivity), nebo změní s účinky *ex nunc* obsah právního vztahu v minulosti založeného (nepravá retroaktivity). Tvrzení, že „[p]ráva retroaktivity je zásadně z výše uvedených důvodů v právním státě nepřijatelná“ (MELZER, *op. cit.*, sub 5, s. 1101) tak lze vztáhnout i na retroaktivitu nepravou (což citovaný autor nečiní), byť je třeba připustit, že v případě nepravé retroaktivity jsou její dopady zpravidla méně tíživé.

<sup>12</sup> „Retroaktivní zákon je obłudnost“ tvrdí Lon Fuller ve své *Morálce práva*. Srov. FULLER, L. L. *The Morality of Law*, New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1964, s. 53.

<sup>13</sup> Deterministické koncepce zpochybňující existenci svobodné vůle a vylučující či relativizující možnost volby chování považují za nepoužitelné minimálně z hlediska pozitivněprávního, protože mnohé právní instituty jsou na možnosti volby chování vybudovány. Typickým příkladem jsou formy zavinění v oblasti právní odpovědnosti, existence liberačních důvodů apod. Ilustrativní je i čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod hovořící o „svobodné volbě zástupců“ občanů. Kauzalita v právu svůj význam samozřejmě má, avšak primárně pouze pokud jde o vnější děje, které lidské chování případně vyvolalo.

<sup>14</sup> „Právo jako návod k určitému chování se stává zbytečným, je-li neznámé a nepoznatelné.“ Srov. CARDOZO, N. B. *The Growth of Law*, Yale University Press, 1963, s. 3.

Prospektivně působící právo je do značné míry neosobní, protože okruh individuálních adresátů není předem znám. Záleží totiž mnohdy na jednotlivcích, zda se v důsledku svého chování ocitnou v dosahu působnosti právní normy.<sup>15</sup> Retroaktivní zákony naopak mohou (nikoliv nutně musí) být přijímány se znalostí jejich dopadů na jednotlivé subjekty (byť jsou adresáti právní úpravy jinak určení pomocí druhových znaků, tedy obecně), resp. lze mnohem lépe ve srovnání se zákony výlučně prospektivními určit jejich dopady. To může být potenciálně nebezpečné zejména tehdy, jedná-li se o rozhodování politické, kterým typicky zákonodárná činnost je.<sup>16,17</sup> V neposlední řadě přichází se svými argumenty i ekonomicky orientované právní teorie, které poukazují na to, že očekávání ovlivňují rozhodování ekonomických aktérů založené na předvídatelnosti dalšího vývoje. Je-li očekávání ohroženo, předvídatelnost se vytrácí, což nese zvýšené náklady.<sup>18</sup>

Argumenty ve prospěch retroaktivního působení právní regulace do jisté míry popírají některá uvedená východiska. V první řadě se uvádí, že adresáti právní regulace obecně musí se změnou právní úpravy počítat, a proto je retroaktivní změna právní úpravy legitimní, protože ve skutečnosti žádné očekávání nenarušuje.<sup>19,20,21</sup> Druhý argument je poněkud demagogický, protože tvrdí, že i retroaktivní zákon působí ve skutečnosti v budoucnu (sankce je uložena, resp. důsledky se projeví ve skutečnosti až v budoucnu, nikoliv v minulosti), takže rozdíl mezi retroaktivními a prospektivními zákony vlastně žádný není. Argument ekonomickými dopady je popírán tím, že právě retroaktivní zákony mohou mít pozitivní ekonomický efekt, jsou-li takto zamýšleny. Navíc se zdůrazňuje, že retroaktivní zákon je vlastně efektivnější, neboť lze dosti přesně odhadnout, jaké důsledky vyvolá a ve vztahu ke komu. Také je uváděn argument spočívající v tom, že předpoklad znalosti práva (a tomu přízpusobené chování) je ve skutečnosti fikcí, a tudíž i prospektivně působící zákony vyvolávají důsledky ve skutečnosti neočekávané.

Argumenty ve prospěch prospektivní či retroaktivní právní regulace jsou pouze naznačeny. Stupeň jejich relevance závisí nejen na tom, zda budou použity ve vztahu k právní úpravě vykazující znaky právě retroaktivity (v anglické terminologii „primary retroactivity“), nebo vůči právní úpravě se znaky retroaktivity nepravé („secondary retroactivity“), ale i na řadě dalších faktorů.

Koukal<sup>22</sup> ve své práci považuje za klíčový princip, na němž je koncepce intertempora-

lity vybudována, princip předvídatelnosti právní úpravy. Domnívám se, že druhým neméně důležitým faktorem jsou důsledky nové právní úpravy ve vztahu k postavení adresátů práva, totiž zda taková právní úprava působí v jejich prospěch či neprospěch, resp. v jakém poměru. Z pragmatického hlediska se lze domnívat, že nepředvídatelná, leč pozitivně (prospěšně) působící právní úprava nebude považována za nepřijatelnou a otázka její (ne)přijatelnosti nebude vůbec vznesena.<sup>23</sup>

## Zakotvení pravidel intertemporalit v právu<sup>24</sup>

Relevantní otázkou jsou pozitivněprávní meze přípustné retroaktivity v právní regulaci. Zde se již jedná o relativně konkrétní

- 15 Pochopitelně existují právní normy, z dosahu jejichž působnosti není z praktického hlediska úniku, a to zejména tehdy, spojují-li své účinky s určitou právní událostí (okolnost nezávislou na lidské vůli – například nabytí svéprávnosti dosažením stanoveného věku).
- 16 V českém právním prostředí je vhodným příkladem podpora zdrojů obnovitelné energie provedená zákonem č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, později pak změněná. Dopady změn se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (k tomu viz též dále).
- 17 Samozřejmě existují i prospektivně formulované právní předpisy, jejichž dopady na konkrétní osoby jsou zjevné a dokonce lze tvrdit, že i záměrné. Tuzemským příkladem je novela zákona o střetu zájmů vyhlášená pod č. 14/2017 Sb. nazvaná médii i politiky příznačně „lex antibabiš“.
- 18 V návaznosti na poznámku č. 16 lze odkázat na arbitrážní řízení vedená proti České republice v důsledku legislativních změn týkajících se podpory obnovitelných zdrojů elektrické energie. Jejich seznam je dostupný na stránkách Ministerstva financí ČR. 3. 2. 2017. Dostupné na <<http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/arbitrazne-prehled-arbitraznich-sporu-vedenych-prot>>.
- 19 Argument absencí legitimního očekávání je obvykle používán v oblasti veřejného práva (zejm. daňové záležitosti, úprava podmínek podnikání apod.). Východiskem tohoto argumentu je v obecné rovině správný předpoklad, že nikdo nemůže očekávat, že ke změně právní úpravy nedojde, a s ním spojená nutnost reagovat na měnící se společenské potřeby. Otázkou pak je, jakým způsobem se změna právní úpravy projeví.
- 20 Americká doktrína uznává například kategorii tzv. „curative laws“, tj. takových, které mají přizpůsobit právní úpravu existující realitě. Srov. NATELSON, G. R. Statutory retroactivity: The Founders' View, 39 Idaho L. Rev. 489, 2002–2003, s. 505.
- 21 Argument předvídatelnosti změn právní úpravy („nikdo nemůže očekávat, že se právní normy nezmění“) se zpravidla používá ve prospěch legitimace nepravé retroaktivity právní úpravy, nicméně cynicky by jej bylo možno adaptovat i na retroaktivitu pravou: „Nikdo nemůže očekávat, že jeho minulým jednáním nebude přisouzen jiný následek.“ V podstatě jde o to, že akceptujeme, že zákonodárce bude přizpůsobovat právní úpravu společenským potřebám, z čehož se dovozuje, že v oblasti práva je „změna pravidel během hry přípustná“ (srov. HANUŠ L. Několik glos k ochraně nabytých práv (s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu, Právník, 2003, č. 6, s. 582). Pokud bychom však byli zvyklí na to, že zákonodárce mění „pravidla hry“ i dodatečně směrem do minulosti, nečinila by ani pravá retroaktivita z tohoto hlediska problém.
- 22 KOUKAL, op. cit., sub. 4, s. 245.
- 23 Tak například občanský zákoník stanoví v § 3070 platnost závěti, jež sice odporovala předpisům platným v době jejího pořízení, avšak je v souladu s občanským zákoníkem. Vzhledem ke značným omezením testamentární svobody, kterou přinášela původní právní úprava (zákon č. 40/1964 Sb.) je takové ustanovení, byť vykazuje znaky právě retroaktivity, zřejmě akceptovatelným řešením.
- 24 Ve vztahu ke kontinentálnímu právu podává přehled vývoje MELZER, op. cit., sub 5, s. 1104 a násl. S ohledem na další text, v němž je z důvodů dále uvedených nastíněn angloamerický přístup, poukazují též na vývoj v této právní kultuře.

podmínky pro zavedení nebo naopak vyloučení retroaktivní právní úpravy. Za východisko je nutno považovat argumenty ve prospěch prospektivní právní úpravy. Ve svém celku totiž dávají přesvědčivější základ pro tvrzení, že právní úprava má zásadně působit prospektivně a že případná retroaktivita má být nikoliv pravidlem, nýbrž výjimkou. Opačnou tezi lze obhájit jen obtížně.

Zaujetí vůči retroaktivní právní úpravě má dlouhou tradici. Z Digest je často citováno pravidlo, podle kterého nikdo nemůže změnit své rozhodnutí k újmě jiného.<sup>25</sup> Americký autor Elmer E. Smead uvádí, že prostřednictvím Bractonova díla *De Legibus Et Consuetudinibus Angliæ* bylo toto pravidlo zavedeno do common law.<sup>26</sup> O několik století později zformuloval slavný britský politik a soudce, sir Edward Coke, pravidlo o prospektivním působení zákona, podle kterého by měl nový zákon ovládat budoucnost, nikoliv minulost.<sup>27</sup> S ohledem na doktrínu suverenity Parlamentu bylo pravidlo chápáno tak, že i zákon může působit retroaktivně, pokud takový záměr Parlament vyjádří dostatečně jasně.<sup>28</sup>

Blackstonovo dílo *Commentaries of the Laws of England* obsahuje kritiku zákonů vytvářených *ex post facto*, což je dle autora stejná situace, jako když zákon není řádně vyhlášen a znám. Proto Blackstone tvrdí, že všechny zákony musí z tohoto důvodu začít platit v budoucnu a musí být s předstihem oznámeny.<sup>29</sup>

Blackstonovy Komentáře našly velký ohlas při utváření dokumentů doprovázejících vznik Spojených států amerických, zejména Deklarace nezávislosti, ústavy, ale i při recepci anglického common law.<sup>30</sup> Přímou v Ústavě Spojených států amerických je zákaz retroaktivně působících zákonů vysloven v čl. 9 odst. 3 ve vztahu k pravomocím Kongresu: „Nebude přijat žádný *ex post facto* působící zákon.“<sup>31</sup> Podobné omezení bylo zavedeno pro zákonodárství jednotlivých států Unie v čl. 10 odst. 1 Ústavy.<sup>32</sup> Toto omezení se však podle judikatury Nejvyššího soudu USA vztahovalo pouze na trestní případy, nikoliv na případy civilní.<sup>33</sup> Vedle zákazu přijímat zákony působící *ex post facto* totiž Ústava USA zakazuje dále přijímat zákony narušující závazky z uzavřených smluv (čl. 10 odst. 1), zákony umožňující odejmout soukromý majetek, ledaže je poskytnuta spravedlivá kompenzace (pátý dodatek k Ústavě), a zákony označované jako *Bill of Attainder*.<sup>34</sup> Právě existence těchto dalších zákazů vedla k závěru, že zákaz retroaktivně působících zákonů se vztahuje pouze na trestné činy, protože v opačném případě by byly další

zmíněné zákazy zbytečné.<sup>35</sup> Do jisté míry bylo omezení relativizováno tím, že americké právo neuznává ostrou hranici mezi trestními a civilními sankcemi v závislosti na formě, nýbrž se zaměřuje na obsah. Rozlišuje proto civilní sankce v závislosti na tom, zda mají reparační nebo retributivní funkci. Je-li v civilní sankci shledán prvek výlučně retributivní sankce, vztahuje se na takovou normu zákaz retroaktivního působení.<sup>36</sup> Lze shrnout, že zákaz retroaktivně působících zákonů je v prostředí Spojených států amerických restringován na normy v oblasti trestní, což ponechává značný prostor pro retroaktivní zákonodárství v oblasti civilní.<sup>37</sup>

V kontinentálním právním prostředí začíná zásada zákazu retroaktivního působení práva renesancí na přelomu 18. a 19. století. Explicitně je vyjádřena ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana, ovšem opět pouze pro oblast trestního práva.<sup>38</sup> Obecnější dosah má podle článku 2 francouzského Code Civil: „Zákon upravuje chování pouze do budoucna, nemá zpětnou působnost.“<sup>39</sup> Jedná se však o „pouhý“ zákon, tudíž jiný zákon může

<sup>25</sup> Corpus Iuris Civilis, Dig. 50.17.75: „Nemo potest mutare consilium suum in alterius iniuriam.“

<sup>26</sup> SMEAD, E. E. The Rule against Retroactive Legislation: A Basic Principle of Jurisprudence, 20 Minnesota Law Review, 1935–1936, s. 775 a 776.

<sup>27</sup> „Nova constitutio futuris formam imponere debet, non praeteritis.“ COKE, E. The second part of the Institutes of the Laws of England, str. 87. 3. 2. 2017. Dostupné na <[https://openlibrary.org/works/OL109099W/Institutes\\_of\\_the\\_laws\\_of\\_England](https://openlibrary.org/works/OL109099W/Institutes_of_the_laws_of_England)>.

<sup>28</sup> TROY, D. E. Retroactive Legislation, The AEI Press, 1998, s. 26.

<sup>29</sup> „All laws should be therefore made to commence *in futuro*, and be notified before their commencement, which is implied in the term 'prescribed'." Sir William Blackstone, Commentaries on the Laws of England, 1765–1769, Introduction, sect. 2, Of the Nature of Laws in General, str. 45. 3. 2. 2017. Citováno podle původního vydání z roku 1765. Dostupné na <<https://archive.org/stream/BlackstoneVolume1/BlackstoneVolume1#page/n3/mode/2up/search/post+>>>.

<sup>30</sup> DENNIS, R. N. Sir William Blackstone and the New American Republic: A Study of Intellectual Impact, New York University Law Review, č. 51, 1976, s. 731 a 732.

<sup>31</sup> „No Bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed.“

<sup>32</sup> „No State shall ... pass any ... ex post facto Law.“

<sup>33</sup> Prvním rozhodnutím v této otázce bylo rozhodnutí ve věci *Calder v. Bull*, 3 U.S. (3 Dall.) 386 (1798). Soudce Chase shrnul věc tak, že *ex post facto* působící zákony jsou takové, které „zpětně zakládají nebo zpřisňují trestné jednání, zpřisňují tresty nebo mění důkazní pravidla pro účely uznání viny“.

<sup>34</sup> Jedná se o institut klasického *common law*, zákon, který původně odsuzoval určité osoby nebo skupiny osob k smrti bez řádného soudu. Tyto zákony byly zpravidla přijímány v dobách rebelií a politické nestability. Podle rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu USA tento zákaz dopadal na všechny zákony, které by ve svých důsledcích nahrazovaly soudní rozhodnutí legislativními akty tím, že by dotčené osoby trestaly, zbavovaly majetku, svobody, politických nebo občanských práv. Např. rozhodnutí ve věci *Cummings v. Missouri*, 71 U. S. 277 (1866).

<sup>35</sup> Tento závěr byl v průběhu 19. století opakovaně podroben kritice.

<sup>36</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *United States v. Halper*, 490 U.S. 435 (1989).

<sup>37</sup> Civilní oblast je třeba rozumět všechna odvětví práva v evropském smyslu, která nejsou trestní povahy. Patří sem tedy i odvětví správního práva, zejména daňové atd.

<sup>38</sup> Článek 8 Deklarace stanoví: „Zákon má stanovit pouze tresty, které jsou nezbytné a zřejmě nutné; každý může být potrestán pouze na základě zákona, schváleného a vyhlášeného před spáchaným činem a zákonně prováděného.“

<sup>39</sup> „La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif.“

stanovit něco jiného.<sup>40</sup> Podobnou úpravu přijímá i Rakousko. V čl. V. Obecného zákoníku občanského je stanoveno: „Jako jsme však v samém zákoníku za všeobecný předpis ustanovili, že zákony nemají působiti nazpět, tedy také tento zákoník nemá míti vlivu na jednání, která předcházejí dnu, kdy nabude zavazující moci, a na práva podle dřívějších zákonů již nabytá; nechť tato jednání pozůstávají ve dvoustranně závazných právních jednáních nebo v takových projevech vůle, které mohla by projevující osoba ještě o své moci změnit a podle předpisů v tomto zákoníku obsažených, zaříditi.“ Navazuje pak § 5, které zakotvuje obecný zákaz retroaktivní aplikace zákona.<sup>41</sup> Stejně jako ve Francii, jedná se opět o zákonné ustanovení, jehož účinky mohou být jiným zákonem určeny jinak.<sup>42</sup> V současnosti je problematika retroaktivity právní úpravy řešena dosti podobně jako před dvěma sty lety. Není to snad příliš překvapivé v případě Spojených států amerických, jejichž Ústava nedoznala změn, za pozornost to však stojí ve vztahu ke státům, které prošly řadou ústavních a dalších změn. Mezi ně patří i Česká republika.

Problematika retroaktivity právních norem není v současné době řešena pouze ve vnitrostátním právu, nýbrž nachází své vyjádření i v právu mezinárodním. Vídeňská úmluva o smluvním právu například ve svém článku 4 stanoví, že se bude vztahovat pouze na smlouvy uzavřené mezi státy až poté, kdy Vídeňská úmluva vůči nim vstoupila v platnost. V čl. 28 Vídeňské úmluvy je pak vyloučeno retroaktivní působení uzavřených smluv, ledaže by ze samotné smlouvy vyplývalo něco jiného.

Problematice retroaktivního působení práva se věnuje řada smluv z oblasti ochrany lidských práv. Důraz je však kladen zejména na oblast trestněprávní. Důkazem toho je čl. 11 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv (byť nejde o závazný dokument), čl. 15 Paktu o občanských a politických právech, čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 49 Charty základních práv EU. Ve všech případech se však jedná o zákaz retroaktivní aplikace práva v trestněprávní oblasti. V případě ochrany lidských práv poskytované Evropským soudem pro lidská práva rozšiřuje dopady Úmluvy judikatura Soudu, který autonomně interpretuje trestní povahu jednotlivých případů.

Lze shrnout, že problematika zákazu retroaktivity je uspokojivě vyřešena v oblasti trestněprávní a v oblastech, které mají podobnou povahu.

Jinak tomu je v ostatních právních odvětvích, ať již jde o odvětví soukromoprávní, či veřejnoprávní netrestní povahy. Skutečnost, že v těchto oblastech není přístup jednotný, dobře dokumentuje například judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která má potenciál být jistým shrnutím přístupů zastávaných v jednotlivých členských státech Rady Evropy. Ačkoliv stížnosti adresované Soudu založené na retroaktivní aplikaci právních předpisů (i v odvětvích nikoliv trestního práva) jsou relativně časté, Evropský soud pro lidská práva dosud jen málokdy vyslovil závěry, které by retroaktivní aplikaci vnitrostátních předpisů netrestní povahy vylučovaly. V řadě případů řešil Soud otázku retroaktivních předpisů z toho hlediska, zda nezasahují bezprostředně do probíhajících soudních řízení, a to z toho důvodu, že záruky spravedlivého procesu vylučují jakýkoliv zásah ze strany zákonodárce právě do probíhajícího řízení.<sup>43</sup> Soud v jiné souvislosti naopak konstatoval, že v civilních záležitostech není zákonodárci v principu bráněno v přijetí retrospektivní legislativy.<sup>44</sup>

Případy retroaktivních předpisů jsou z pohledu Soudu zkoumány nikoliv z hlediska samotného faktu jejich zpětné působnosti, nýbrž v závislosti na tom, které právo chráněné Úmluvou je v případě jejich aplikace dle tvrzení stěžovatele porušeno. Zřejmě nejčastějším důsledkem použití retroaktivního předpisu je zásah do majetkových práv, která jsou chráněna čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, případně obecněji narušují legitimní očekávání jednotlivců ve vztahu k ochraně jejich majetku. Například v rozhodnutí ve

<sup>40</sup> Ústavní rada Francouzské republiky například v rozhodnutí č. 97-391 ze 7. 11. 1997 stanovila podmínky retroaktivního působení daňových předpisů. Shrnutí judikatury Ústavní rady k této problematice je dostupné zde: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/janvier-2013-la-retroactivite-fiscale-dans-la-jurisprudence-du-conseil-constitutionnel.135573.html>, navštíveno 3. 2. 2017.

<sup>41</sup> „Zákony nepůsobí nazpět; nemají tudíž vlivu na jednání, která se zběhla dříve, a na práva dříve nabytá.“

<sup>42</sup> Kromě možnosti vyloučit působnost tohoto pravidla výslovným ustanovením jiného zákona, judikatura i doktrína uznávala existenci tzv. absolutně zakazující normy. K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 18. října 1921, Rv II 324/21, a dále pak komentář k Obecnému zákoníku občanskému, ROUČEK, F. – SEDLÁČEK, J.: Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, V. Linhart, Praha, 1935, s. 108 hovoří o „absolutně velících předpisech“ jako výjimce ze zákazu retroaktivity. A. Procházka k tomu dodává, že „retroaktivní zákon lze ospravedlnit nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost pocitována byla“. Srov. Slovník veřejného práva československého. Sv. III, [P-R], s. 800.

<sup>43</sup> Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis proti Řecku, stížnost č. 13427/87, rozhodnutí ze dne 21. prosince 1994, bod 49.

<sup>44</sup> Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zielenski, Pradal a Gonzalez a další proti Francii, stížnosti č. 24846/94, č. 34165/96 a č. 34173/96).

věci *Maggio a další proti Itálii*<sup>45</sup> posuzoval Evropský soud pro lidská práva dopady italské právní úpravy zkracující důchodové nároky některých osob (jednalo se tedy o aplikaci právní úpravy se znaky nepravé retroaktivity). Soud proto zkoumal zákonnost zásahu (ke změně došlo v důsledku zákonné úpravy a tato podmínka tak byla splněna), dopady na stěžovatele (míru snížení důchodové dávky, ke které došlo v rozsahu menším než jedna polovina, a proto Soud dospěl k závěru, že po stěžovateli bylo možno požadovat, aby strpěl takové snížení, neboť nebyl svého nároku zcela zbaven), jakož i adekvátní veřejný zájem na takové úpravě (ten Soud shledal v záměru vyrovnat postavení jednotlivých osob ohledně výše důchodových dávek, které se lišilo v závislosti na tom, ve kterém státě byla vykonávána závislá práce).<sup>46</sup>

Jiným případem zkoumání retroaktivně působící právní úpravy byl případ *Baka proti Maďarsku*,<sup>47</sup> v němž šlo o zákonem zavedené zkrácení délky funkčního období soudců s ohledem na jejich věk. Ve stěžovatelově případě se pak konkrétně jednalo o zkrácení jeho šestiletého funkčního období jako předsedy Nejvyššího soudu. Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru o porušení práva na přístup k soudu (čl. 6 odst. 1 Úmluvy) vzhledem k tomu, že právní předpis vedl k předčasnému ukončení funkčního období způsobem, který vylučoval přezkum zániku funkce ze strany soudu.<sup>48</sup>

Lze dovodit, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva nemá výhrady proti (nepravé) retroaktivitě jako takové, nýbrž v některých případech shledává nepřipustnost jejích účinků, je-li zasaženo do určitého Úmluvou chráněného práva způsobem, který samotná Úmluva nepřipouští. Z rozhodnutí Soudu plyne, že klíčovým kritériem je posouzení toho, zda jde o opatření v „demokratické společnosti nezbytné“ k dosažení sledovaného cíle.

Dílčí závěr je takový, že lze nalézt v zásadě shodný přístup ohledně nepřipustnosti retroaktivity v oblasti trestního práva (a v obdobných odvětvích zjevně sankční povahy), zdá se však, že v jiných právních odvětvích lze retroaktivní úpravu označit za přípustnou.<sup>49</sup>

Otázkou je, zda existují obecné principy vztahující se k retroaktivitě právní úpravy, které musí zákonodárce respektovat, chce-li dosáhnout toho, aby právní úprava retroaktivně působila (zejména v podobě retroaktivity nepravé), nebo naopak, chce-li retroaktivní působení vyloučit. Subotázkou pak je, jakým způsobem má být aplikován zákon, ve

vztahu ke kterému není jasně vyjádřen záměr zákonodárce aplikovat jej retroaktivně (ve formě nepravé retroaktivity) či naopak neretroaktivně.

Pro srovnání s dále analyzovaným tuzemským právním prostředím může být zajímavý stručně podaný vývoj názorů na tuto otázku v právním prostředí Spojených států amerických, a to proto, že se zdá, že tento vývoj se dosti podobá vývoji tuzemskému. Rozdíl však spočívá v tom, že americká ústava zakotvuje omezení ve vztahu k případné retroaktivitě právní úpravy v rozsahu větším než tuzemská úprava.

Nejvyšší soud Spojených států amerických ve své rozhodovací činnosti vyvinul doktrínu „silného předpokladu neretroaktivity“,<sup>50</sup> jejíž podstatou je požadavek, aby případná retroaktivní aplikace zákona měla oporu v jednoznačném záměru zákonodárce, který musí být nepochybně vyjádřen slovy zákona a cíli, kterých má být dosaženo. Jinak musí soud předpokládat, že zákon má působit pouze do budoucna.<sup>51</sup> Jinak řečeno, bylo-li znění zákona v tomto ohledu nejasné, měl být právní předpis vykládán prospektivně. K jistému zvratu došlo v roce 1969, kdy Nejvyšší soud rozhodl tak, že soud má aplikovat takový zákon, který je účinný v době jeho rozhodování, a to bez ohledu, na jaké skutečnosti se vztahuje (kdy tyto skutečnosti nastaly).<sup>52</sup> V sérii navazujících rozhodnutí pak Nejvyšší soud dospěl k závěru, že nový předpis má být aplikován retroaktivně, ledaže by takový postup vyvolal „zjevnou nespravedlnost“.<sup>53</sup> K dílčí změně došlo až o dvě desetiletí později

<sup>45</sup> Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. května 2011, spojené stížnosti č. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 a 56001/08.

<sup>46</sup> Podle shodného argumentačního schématu posuzoval Soud jinou italskou retroaktivní úpravu ve věci *Arras a další proti Itálii*, rozhodnutí ze dne 14. února 2012, stížnost č. 17972/2007.

<sup>47</sup> Stížnost č. 20261/12, rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. června 2016.

<sup>48</sup> Retroaktivní působení příslušné maďarské právní úpravy nebylo samotným důvodem pro konstatování porušení práva. Jednalo se o několik argumentačních kroků, které vedly Soud k závěru o nepřipustném vyloučení práva na spravedlivý soud. Soud totiž vyjádřil pochybnost nad tím, zda taková úprava je v souladu s principy „rule of law“ – srov. bod 121 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva.

<sup>49</sup> Detailní rozbor problematiky retroaktivity v evropském právu podává PETRLÍK, D. Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému, Linde, 2005. Vzhledem k důkladnosti zde provedené analýzy se na ni odkazuje.

<sup>50</sup> „strong presumption against retroactivity“ – Srov. TROY, *op. cit.*, sub. 28, s. 39.

<sup>51</sup> Rozhodnutí ve věci *White v. United States*, 191 U.S. 545 (1903).

<sup>52</sup> Rozhodnutí ve věci *Thorpe v. Housing Authority*, 393 U.S. 268 (1969). Ve věci se jednalo o vystěhování nájemce. V průběhu soudního sporu byl přijat místní předpis, podle kterého měl být nájemce před vystěhováním informován o důvodech vystěhování. Nejvyšší soud judikoval, že nový předpis anuloval rozhodnutí o vystěhování, ačkoliv toto rozhodnutí bylo vydáno více než 18 měsíců před vydáním nového předpisu.

<sup>53</sup> Rozhodnutí ve věci *Bradley v. Richmond School Board*, 416 U.S. 696 (1974).

rozhodnutím ve věci *Landgraf v. USI Film Products*.<sup>54</sup>

## Retroaktivita v českém právu

V řadě ohledů platí východiska a principy, které ovlivňují řešení otázek souvisejících s retroaktivitou právní úpravy a které byly popsány výše, i pro tuzemské právní prostředí.

Explicitní zákaz retroaktivity právní úpravy platí pouze pro oblast trestního práva tehdy, je-li nová právní úprava pro pachatele trestného činu méně příznivá. Je-li příznivější, je naopak retroaktivita *in favorem* ústavně příkázána (čl. 40 odst. 6 Listiny).<sup>55</sup>

V právních odvětvích netrestní povahy není situace jednoznačná, neboť žádný obecně formulovaný zákaz retroaktivní právní úpravy v našem právním řádu explicitně formulován není. Je dovozován implicitně z čl. 1 Ústavy. Ústavní soud shrnuje tento stav ve své judikatuře takto: „Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity právních norem pro všechny oblasti práva, ten však vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k jehož znakům patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo... Tento zákaz se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný. Obsahem tohoto zákazu jako ústavního principu zároveň není vyloučení jakéhokoliv zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv. ... Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost. V tomto případě připouští právní teorie naopak výjimky, kdy nepravá retroaktivita právě s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není.“<sup>56</sup>

Jestliže zákaz retroaktivního působení zákona a ani dosah takového zákazu v českém právním řádu explicitně zakotven není (s výjimkou trestního práva), nýbrž je pouze dovozován z obecných principů právního státu, je sporné, zda jej lze omezovat pouze na případy pravé retroaktivity. Ústavní soud argumentuje „principem právní jistoty“ a principem „ochrany důvěry občana v právo“. Protože též právní úprava vyznačující se nepravou retroaktivitou může právní jistotou jednotlivce i jeho důvěrou v právo otřást, jak ostatně říká i Ústavní soud, je otázkou, zda ob stojí teze o „obecné přípustnosti nepravé

retroaktivity“. Nelze totiž zapomínat, že teze o obecné nepřípustnosti pravé retroaktivity platí pouze pro případy, kdy právní úprava zpětně zhoršuje postavení svých adresátů.<sup>57</sup> Z toho plyne, že pokud by právní úprava se znaky pravé retroaktivity zakládala, byť zpětně, pouze subjektivní práva a nikoliv povinnosti, přípustná bude, a to z toho důvodu, že nebude možno nalézt žádný relevantní důvod, proč by nemohla obstát.<sup>58</sup> Je-li „společným jmenovatelem“ výhrad proti retroaktivní úpravě požadavek předvídatelnosti právní úpravy, pak její nepředvídatelnost činí potíže právě (a pouze) tehdy, jestliže postavení adresátů práva zhoršuje, neboť pak se prosadí teze, že adresáti právní úpravy neměli možnost přizpůsobit své chování jak právní úpravě, tak svým zájmům.

Není žádný důvod pro to, aby se obecný zákaz retroaktivity právní úpravy nerozšířil i na retroaktivitu nepravou. Samozřejmě by takové rozšíření zákazu na nepravou retroaktivitu neznamenal, že by právní úprava se znaky nepravé retroaktivity nemohla být zákonodárcem přijata. Důsledkem by bylo pouze to, že i nepravá retroaktivita by byla výjimkou z pravidla, byť výjimkou výrazně širší než v případě retroaktivity pravé. Jinak řečeno, zákonodárce by vždy musel zvažovat, zda právní úprava se znaky nepravé retroaktivity přípustná je, tedy zda nenarušuje princip právní jistoty a důvěry v právo. Lze se však domnívat, že mnohdy budou mnohem přesvědčivější argumenty ve prospěch přípustnosti nepravé retroaktivity, přičemž nejčastější bude argument vycházející z nutnosti zachovat rovnost v postavení účastníků typově stejných právních vztahů bez ohledu na to, zda jde o vztahy vzniklé před přijetím nové právní úpravy či poté.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> 511 U. S. 244 (1994). Došlo tak k opuštění „předpokladu retroaktivity“ ve prospěch možnosti zkoumat, v případě nikoliv jasně vyjádřené vůle zákonodárce, zda zákon může retroaktivně působit.

<sup>55</sup> I v této otázce mohou vzniknout pochybnosti. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 se Ústavní soud zabýval otázkou, zda vyloučení doby od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989 z běhu promlčecí lhůty u trestných činů, které nebyly stíhány z politických důvodů (§ 5 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu) není v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity. Odpověď byla záporná, neboť dle Ústavního soudu nelze procesní podmínky stíhatelnosti zaměřovat s trestností činu.

<sup>56</sup> Bod 51 a 53 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

<sup>57</sup> Jinak by nemohla obstát např. úprava v § 4c zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, která formou pravé retroaktivity přiznala účinky církevním sňatkům uzavřeným v cizině po 1. 1. 1950, tj. v době, kdy československé právo církevní formu uzavření manželství neumožňovalo. Lze totiž tvrdit, že takové legislativní řešení bylo *in favorem* dotčených osob.

<sup>58</sup> Jejím účinkům se lze snadno „vyhnout“ tím, že přiznaná práva nebudou vykonána, pokud o jejich výkon nositel takových práv nebude stát.

<sup>59</sup> Důkazem toho, že zákonodárce taková hlediska zvažuje, jsou dle mého názoru například přechodná ustanovení nového občanského zákoníku, který je vybudován na principu neretroaktivity. Princip nepravé retroaktivity je zaveden pouze

Pro uvedené lze nalézt oporu i v metodologii, kterou vytvořil ve své judikatuře Ústavní soud, jež se týká relevance právních principů v moderních právních řádech. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 Ústavní soud konstatoval, že „pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti“. Mezi tyto principy Ústavní soud v tomto nálezu výslovně řadí „princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního“. Pro poměr principů a právních předpisů pak podle Ústavního soudu platí, že „je v dispozici ústavního soudce, resp. zákonodárce, postupovat i jinak [tj. odlišně od právního principu], v tomto případě však je povinen takový postup výslovně stanovit“. Z toho plyne, že zákonodárce může zakotvit retroaktivní účinky právní úpravy zejména v podobě retroaktivity nepravé, avšak musí tak učinit výslovně.

Není zcela zřejmé, z jakého důvodu byl princip „obecné přípustnosti nepravé retroaktivity“ zformulován a proč nebylo zvoleno řešení založené na obecné nepřipustnosti retroaktivity jako takové, z níž by byly formulovány užší (pravá retroaktivita) nebo širší (nepravá retroaktivita) výjimky. Akceptace takového řešení by přinesla větší míru právní jistoty adresátům právní regulace a zároveň by minimálně nepřímou vedla k tomu, aby zákonodárce důsledně zvažoval jednotlivé režimy intertemporalit právní úpravy.

S ohledem na popsaná východiska vznikají dva okruhy otázek. První se týká přípustnosti přijetí retroaktivní právní úpravy jako takové. Druhý pak toho, podle jakého principu mají být aplikovány právní předpisy, u nichž zákonodárce explicitně intertemporální režim nestanovil.

Relevantním vodítkem je i zde soudní judikatura, primárně pak judikatura Ústavního soudu, a to proto, že volba intertemporálního režimu právní úpravy se týká ústavních principů, resp. ústavně chráněných práv a svobod. Z toho nutně plyne, že zákonodárce nedisponuje v tomto ohledu zcela neomezeným uvážením, nýbrž musí tyto ústavní principy respektovat.<sup>60</sup> Z bližší analýzy rozhodovací činnosti Ústavního soudu plyne, že judikatorní závěry týkající se přípustnosti či nepřipustnosti retroaktivní právní úpravy prošly určitým vývojem. Pochopitelně nelze odhlédnout od toho, že stejně jako zákonodárce, tak i Ústavní soud pracuje s určitou mírou uvážení, jež se projevuje v jeho závěrech o přípustnosti či nepřipustnosti právní úpravy s retroaktivními účinky. Přesto se však zdá, že

v některých případech nejsou východiska, od nichž se posuzování jednotlivých případů odvíjí, zcela konzistentní.

Základním východiskem je náhled na přípustnost retroaktivní úpravy vůbec. Výše bylo naznačeno, že toto východisko není zcela jednoznačné. Na straně jedné hovoří Ústavní soud o obecné přípustnosti nepravé retroaktivity (s určitými výjimkami), na straně druhé vyžaduje, aby zákonodárce zvažoval, jaké důsledky změna právní úpravy (tj. vlastně její retroaktivní dopady, a to i v případě retroaktivity nepravé) přinese. Právě z tohoto důvodu by bylo vhodnější, kdyby bylo přijato stanovisko, podle kterého nemá být ani nepravá retroaktivita pravidlem, nýbrž výjimkou.

Dalším důležitým momentem je vymezení hranic mezi pravou retroaktivitou a nepravou retroaktivitou. Jakkoliv se zdá toto rozlišení zřejmé, v praxi lze shledat sporné případy.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 vymezil Ústavní soud pravou retroaktivitu takto: „Za zpětně působící (pravá retroaktivita) by bylo možné novou úpravu považovat pouze tehdy, kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti.“ Podstatné pro daný případ bylo druhé kritérium, tj. „následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti“. V tomto konkrétním nálezu se jednalo o posouzení ústavnosti novely zákona,<sup>61</sup> která odejmula (snížila) tzv. výsluhový příspěvek těm, kdo zastávali v minulosti (tedy v době před přijetím novely, fakticky pak před rokem 1989) určité funkce v armádě, a to tak, že dobu strávenou v těchto funkcích právní úprava vyloučila z dob započítávaných pro účely vzniku nároku na výsluhový příspěvek. Jednalo se tedy právě o „následek právního vztahu“ (výkon určité funkce v určité době spojený se vznikem nároku na výsluhový příspěvek), „který nastal přede dnem účinnosti nové

pro ty oblasti právních vztahů, pro které lze uvést přesvědčivé důvody ve prospěch takového řešení.

<sup>60</sup> Ústavní soud opakovaně zaujal následující stanovisko: „Zákonodárce musí při změně právní regulace zohledňovat dosavadní právní stav a změny musí provádět citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace. Trvat na takovém chování zákonodárce je nutné, neboť se tím garantuje stabilita sféry svobodného jednání. Zákony vymezují základní strukturu, v jejímž rámci se realizují svobodné aktivity. Jsou-li nejlépe hranice zákonných požadavků, tj. nejsou-li respektována legitimní očekávání založená na zákonu, je nejistá i svoboda. Proto je ochrana legitimního očekávání integrální součástí vlády práva. Z příkazu respektovat legitimní očekávání vyplývající z dosavadní právní úpravy samozřejmě nelze dovodit zákaz změny právní úpravy. Jde jen o to, aby při rozhodování o volbě způsobu provedení změny zákonodárce k těmto očekáváním přihlížel a neignoroval, že adresáti norem své chování (a volbu mezi různými alternativami) po delší dobu přizpůsobovali požadavkům odlišného obsahu“ (z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/04 – bod 45. nálezu).

<sup>61</sup> Jednalo se o zákon č. 34/1995 Sb. novelizující zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků.



právní úpravy“.<sup>62</sup> Ústavní soud nicméně označil napadenou právní úpravu za úpravu se znaky nepravé retroaktivity, a tedy souladnou s ústavním pořádkem. Jedná se ve své podstatě o hraniční případ, který prvorepubliková doktrína označovala za tzv. ztíženou výlučnost zákona.<sup>63</sup> Ta byla řazena mezi případy tzv. nepravé retroaktivity, avšak s přesahem k retroaktivitě pravé. Z pohledu dnešního se jedná o problém zásahu do nabytých práv.<sup>64</sup>

Bylo by zřejmě přiléhavější, kdyby Ústavní soud dospěl k závěru, že zkoumaná právní úprava má znaky pravé retroaktivity, a na základě toho zvážil její přípustnost. Limitujícím faktorem by byly relativně přísné podmínky zdůvodňující přípustnost pravé retroaktivity. V obecné rovině Ústavní soud ve vztahu k této otázce v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/01<sup>65</sup> konstatoval následující: „Jestliže tedy v hodnotovém řádu a vědomí společnosti se konsensuálně etabloval určitý vzor a způsob sociálního myšlení a jednání, kterému se z nejrůznějších důvodů, např. v důsledku tlaku určitého politického systému, nemohlo dostat normativního vyjádření, potom právní úprava tohoto jednání, obsahující retroaktivitu, zůstává zcela v souladu s principy právního a demokratického státu. Jinými slovy, odporovalo by naopak principům spravedlnosti, jestliže by se v takových případech pravá retroaktivita nedostala ke slovu. To vše však by tím výrazněji mělo naznačit, že pravá retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl ‚dostat ke slovu‘, nicméně tak neučinil.“

Citovaný úryvek z nálezu do jisté míry popírá výlučnost a výjimečnost přípustné pravé retroaktivity. Kritérium „tlaku politického systému“ zřejmě nelze vztáhnout výlučně na aposteriori korekce důsledků nedemokratických politických systémů, nýbrž by mohlo být vztaheno i na důsledky rozhodnutí přijatých v prostředí demokratické společnosti. To by ale nebylo žádoucí.

Co se týče retroaktivity nepravé, i s ní by mělo být zacházeno jako s výjimkou,<sup>66</sup> byť použitelnou ve srovnání s retroaktivitou pravou ve výrazně širším rozsahu, a to z důvodů, které již byly uvedeny. Otázkou pak je, jakými argumenty lze její zavedení podložit, resp. kdy je naopak nutno trvat na její nepřipustnosti. V obecné rovině se jedná o kritérium zhoršení či zlepšení postavení adresátů nové právní úpravy. Toto kritérium je relativní v horizontálních vztazích (jednotlivec – jednotlivec), zatímco ve vztazích vertikálních (jednotlivec – stát) skýtá pevnější oporu pro

příslušný závěr. V případech, kdy nová právní úprava přináší pouze zlepšení právního postavení jednotlivců (zakládá subjektivní práva, nikoliv subjektivní povinnosti), nelze takové právní úpravě principiálně nic vytknout. V horizontálních vztazích se však vzhledem ke korelaci subjektivních práv a povinností musí nutně zlepšení právního postavení jedné strany právního vztahu projevit ve zhoršení právního postavení strany druhé. Právě proto nelze toto kritérium mnohdy dost dobře použít.

Ve vztazích vertikálních by neměly působit potíže případy, kdy se zlepšuje právní postavení jednotlivce na úkor většího rozsahu povinností státu. Je to totiž právě stát, který takovou změnu rozhodnutím svých orgánů (zákonodárce) zakládá. Naopak v případech, kdy se zhoršuje postavení jednotlivce (zásah do nabytých práv, narušení legitimního očekávání), je třeba přinést přesvědčivé argumenty pro takový zásah.

Příkladem právní úpravy, která měla za následek dobře patrný zásah do existujících práv jednotlivců, bylo snížení příspěvku na stavebním spoření, které bylo provedeno změnami právních předpisů přijatých v roce 2010.<sup>67</sup> Ústavní soud v tomto případě zopakoval<sup>68</sup> své dřívější stanovisko, podle kterého „pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost“. Přihlásil se ke stanovisku, podle kterého „je nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování ‚zklamané‘ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti“.

Co do své podstaty bylo podobným případem snížení podpory poskytnuté zákonem

<sup>62</sup> Důsledkem novelizace zákona pak bylo snížení výluhového příspěvku nebo zastavení jeho výplaty v závislosti na tom, že oprávněná osoba buď odsloužila kratší dobu (a tedy se nárok snížil) nebo se na ni hledělo, jakoby potřebnou dobu vůbec neodsloužila, a tedy jí nárok na výluhový příspěvek vůbec nevznikl.

<sup>63</sup> Srov. PROCHÁZKA A., heslo retroaktivita, In: Slovník veřejného práva československého. Sv. III, [P-R], s. 800.

<sup>64</sup> Profesor Gerloch takové případy označuje za retrospektivní působení práva. Srov. GERLOCH, A. Teorie práva, Plzeň, 2007, 4. vydání, s. 101.

<sup>65</sup> Podstatou bylo retroaktivní zdanění určitých příjmů, a to tak, že zákon přijatý v průběhu zdaňovacího období se měl vztahovat i na příjmy dosažené před nabytím jeho účinnosti, byť v rámci téhož zdaňovacího období. Tento případ zajímavě kontrastuje s přístupem Nejvyššího soudu USA, který toleroval zákonodárci retroaktivní zdanění příjmů. Uvádí TROY, *op. cit.*, sub. 28, s. 33.

<sup>66</sup> To je koneckonců východisko, které bylo zvoleno již v dobách římského práva. Normotvůrce se neměl dotknout již existujících vztahů, ledaže by to výslovně ustanovil.

<sup>67</sup> Zákon č. 348/2010 Sb. a právní předpisy související.

<sup>68</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů.<sup>69</sup> Ústavní soud zde konstatoval,<sup>70</sup> že snížení výkupních cen elektrické energie má povahu právní úpravy vykazující znaky nepravé retroaktivity, a že představuje legitimní prostředek, který zákonodárce může použít s účinky *pro futuro* za účelem regulace této oblasti právních vztahů. Vážným problémem však ve srovnání s předchozím případem byla mj. skutečnost, že zákon původně garantoval výkupní ceny elektrické energie z obnovitelných zdrojů na přesně určenou dobu,<sup>71</sup> protože v tomto případě (tj. stanovil-li zákonodárce přesně dobu, po kterou měla být určitá cena garantována) bylo nepochybně možno hovořit o legitimním očekávání dotčených subjektů ohledně toho, že garantovaná výše výkupní ceny bude po stanovenou dobu dodržena.

Z příkladů plyne, že zákonodárce musí být vždy schopen zdůvodnit zavedení nepravé retroaktivity, a neplatí tudíž, že nepravá retroaktivita je obecně (tj. bez dalšího) akceptovatelná. Důvody zavedení nepravé retroaktivity by měly být adekvátní zejména v případech, kdy je dotčeno některé z ústavně zaručených práv.

Toto východisko by mělo být určující i v případech, kdy zákonodárce intertemporální účinky nové právní úpravy explicitně vůbec nezakotví. Adresáti takové právní úpravy pak musí sami posoudit, zda novou právní úpravu aplikovat výlučně prospektivně, tj. pouze na nově zakládané právní vztahy, nebo též podle principu nepravé retroaktivity.<sup>72</sup>

K této problematice se Ústavní soud také již vyjádřil. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/06 uvedl následující: „Za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy, je třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na legitimní očekávání. Opačný aplikační či interpretační postup znamená porušení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.“ Pochybení obecných soudů bylo v tomto případě podle Ústavního soudu o to větší, že dotčenou právní úpravu aplikovaly s účinky pravé retroaktivity.

Vzhledem k tomu, že i nepravá retroaktivita právní úpravy je způsobilá zasáhnout do legitimního očekávání, mělo by být toto hledisko použitelné též na případy nepravé retroaktivity. Nelze si nepovšimnout, co do důsledků, podobnosti se shora uvedenou judikaturou Nejvyššího soudu USA, která minimálně do jisté doby požadovala jednoznačné vyjádření záměru zákonodárce aplikovat právní úpravu retroaktivně. Není rozumného důvo-

du, proč by zákonodárce takto postupovat neměl. Odpovídá to i požadavku Ústavního soudu na „citlivý přístup“ zákonodárce při provádění změn v právním řádu, který má dbát ochrany legitimního očekávání a právní jistoty adresátů právní regulace. Tomu by mělo odpovídat i adekvátní vyjádření intertemporálního režimu právní úpravy.

Z úryvku nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2989/16, který byl citován v úvodu tohoto článku, však zřejmě plyne jiný přístup,<sup>73</sup> než který by bylo možno dovodit z dalších zde citovaných rozhodnutí. Jejich *ratio* spočívá v tom, že změna právní úpravy má ústavní dimenzi vždy, dotýká-li se legitimního očekávání či důvěry v právo založených dosavadní právní úpravou. Přijetí takového výkladu, který „šetří smysl a podstatu základního práva“ je třeba chápat právě ve vztahu k potenciálně dotčenému legitimnímu očekávání či principu důvěry v právo. Uznání relevance těchto dvou principů odvozených z principu právního státu totiž stojí na počátku premisy o nepřipustnosti retroaktivity právní úpravy. Protože není důvod nevztáhnout tuto premisu i na případy retroaktivity nepravé, měl by respekt k oběma uvedeným principům vždy vyznít ve prospěch neretroaktivní aplikace nové právní úpravy, pokud zákonodárce výslovně nezakotví princip nepravé retroaktivity.

Doktrína dovozuje, že s řešením by mohla být nápomocna moderní metodologie interpretace práva, zejména pak zapojení teleologického výkladu.<sup>74</sup> Pomocí metody poměřování potřeby změny dosavadních pravidel a principu důvěry v právo lze dospět k adekvátním závěrům o vztahu staré a nové právní úpravy. Též Ústavní soud naznačuje, že volba intertemporálního režimu je věcí poměřování v kolizi stojících ústavních principů či ústavně chráněných práv, a to nejen v normotvorném procesu, ale též ve fázi aplikace práva.

Takový přístup však přináší právní nejistotu zejména v horizontálních právních vzta-

<sup>69</sup> Zákon č. 402/2010 Sb. Podstata věci spočívala v tom, že zákonem garantovaná výše výkupní ceny elektrické energie na dobu 15 let (počínaje rokem 2006) byla již v roce 2010 snížena (s účinností od 1. 1. 2011), a to proto, že se výrazně snížily náklady na budování zdrojů elektrické energie z obnovitelných zdrojů. Změna právní úpravy se dotkla všech subjektů, které se na zákonem garantovanou výši výkupních cen elektrické energie spoléhaly.

<sup>70</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

<sup>71</sup> Jednalo se o dobu 15 let od uvedení zařízení na výrobu elektřiny do provozu – § 6 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

<sup>72</sup> Pravá retroaktivita je zřejmě obecně považována za natolik neakceptovatelnou, že bez jejího výslovného zakotvení by právní úprava takto aplikována nebyla.

<sup>73</sup> Zcela odhlížím od konkrétních okolností v nálezu řešené věci, neboť se hledají obecná východiska.

<sup>74</sup> MELZER, *op. cit.*, sub 5, s. 1126 až 1128.

zích, protože právě v těchto vztazích nová právní úprava často zakládá jedné straně více práv a druhé straně více povinností. Vzhledem k tomu, že je vždy dotčeno minimálně legitimní očekávání ohledně dalšího trvání nezměněného právního vztahu, měl by převážet zájem na ochraně dosavadního právního režimu před zájmem na retroaktivním zavedení nového právního režimu. Panuje totiž shoda na tom, že v zavedení nepravé retroaktivity brání zákonodárci zpravidla jen málo překážek, tedy nepřipustnost nepravé retroaktivity právní úpravy je v podstatě výjimečná. Pak ale není důvod nepožadovat po zákonodárci, aby se v tomto ohledu nevyjádřil jednoznačně. Jeho případná neschopnost tak učinit nedává uspokojivé zdůvodnění. I z mezinárodní komparace plyne, že historicky byl a je vyslovován požadavek na jasné rozhodnutí zákonodárce v tomto směru.

Takovému požadavku svědčí i argumenty metodologické. Nepřipustnost retroaktivní právní úpravy je chápána jako princip, tudíž výjimky z ní jsou možné pouze na základě výslovného rozhodnutí zákonodárce (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Doplnovat v tomto ohledu vůli zákonodárce teleologickým výkladem za situace, kdy je vysloven požadavek na existenci explicitně formulovaného řešení, proto není možné.

## Shrnutí

Retroaktivní právní úprava se ve všech svých podobách vždy dotýká principu právní jistoty, důvěry ve stabilitu právních vztahů, resp. důvěry v právo. Vzhledem k tomu, že nejen v českém právním řádu, ale i v jiných právních prostředích nejsou v plném rozsahu explicitně formulována pravidla týkající se přípustnosti retroaktivní právní úpravy, mělo by být k retroaktivitě v právu přistupováno právě s přihlédnutím k tomu, že se dotýká základních právních principů, resp. hodnot, které tyto principy odrážejí.

Vzhledem k absenci výslovné právní úpravy regulující intertemporalitu v právu zahrnující všechna právní odvětví, měla by být retroaktivita právní úpravy jak ve formě retroaktivity pravé, tak ve formě retroaktivity nepravé, považována za výjimku z obecného pravidla neretroaktivity. Prakticky všechny důvody, které svědčí proti pravé retroaktivitě, lze vztáhnout i na retroaktivitu nepravou. Naopak, některé z důvodů, které legitimují zavedení nepravé retroaktivity, by mohly ospravedlnit i retroaktivitu pravou.

Připustnost retroaktivní právní úpravy by pak měla být zvažována v závislosti na tom, do jaké míry narušuje či ohrožuje právní jistotu, důvěru v právo, legitimní očekávání, nabytá práva a další chráněné hodnoty. V prostředí stabilního demokratického právního státu je třeba vycházet z toho, že všechny tyto principy se odvozují od v daném okamžiku platného právního řádu. Jakákoliv jeho změna, jakkoliv společensky žádoucí a potřebná, tyto principy může narušit. Od toho se odvíjejí kritéria přípustnosti retroaktivní právní úpravy.

V případě pravé retroaktivity se vzhledem k závažnosti jejích dopadů na uvedené principy bude jednat o zcela výjimečné případy. Akceptovatelnost retroaktivity nepravé je nepochybně mnohem širší, avšak stále by se mělo jednat o výjimku z pravidla, tedy i zavedení nepravé retroaktivity by mělo být zdůvodnitelné. V obou případech by však mělo být retroaktivní působení právní úpravy explicitně zakotveno.

V případě mlčení normotvůrce by se měla nová právní úprava aplikovat podle principu neretroaktivity, tedy pouze na nově vznikající právní vztahy. Především zákonodárce má vždy možnost příslušný intertemporální režim do právní úpravy výslovně vtělit. Není žádný důvod, proč by tak učinit nemohl. Z druhé, i nepravá retroaktivita musí být podepřena určitými důvody. Takové důvody je však třeba uvádět jen tehdy, je-li retroaktivita zavedena. Není-li zavedena, není třeba nic zdůvodňovat. Zatřetí, nezbytnost zavedení nepravé retroaktivity může vyplývat z ústavních principů, zejména principu rovnosti. Mělo by být nepochybné, že zákonodárce skutečně zamýšlel zavést shodný právní režim pro účastníky již existujících i nově zakládaných právních vztahů, byť za cenu narušení právní jistoty účastníků právních vztahů již existujících. Jinak by totiž musely být porovnávány právě tyto kolidující principy, tj. právní jistota a princip rovnosti. Proporcionalitu by měl posuzovat zejména zákonodárce.

Provedené shrnutí se mimo jiné opírá o některé případy z aplikační praxe. Zároveň však lze nalézt i příklady rozhodnutí, které jsou vystavěny na jiných principech. Bylo by žádoucí, aby se vytvořil, a to zejména v aplikační praxi, jednotný přístup při posuzování intertemporalit právní úpravy, kterým by zejména soudní moc umožnila zákonodárci předvídat dopady nově přijímaných právních předpisů na právní vztahy s ohledem na jejich časovou působnost.