

Pl.ÚS 21/96 ze dne 04.02.1997

63/1997 Sb.

N 13/7 SbNU 87

Státní podniky a nájemní smlouvy k majetku, k nimž mají právo hospodaření

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Plénum Ústavního soudu České republiky

bez ústního jednání
dne 4. února 1997, rozhodlo ve věci návrhu Krajského soudu
v Ostravě na zrušení ustanovení § 45 odst. 3 věty třetí zákona č.
92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podaného podle § 64
odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., t a k t o :

Návrh se z a m í t á .

O d ů v o d n ě n í

I.

Dne 20. srpna 1996 obdržel Ústavní soud České republiky návrh
Krajského soudu v Ostravě na zrušení ustanovení § 45 odst. 3 věty
třetí zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Senát 15 Co Krajského soudu v Ostravě v odvolacím řízení ve
věci vedené pod sp. zn. 15 Co 331/94 dospěl k závěru, že zákon,
jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavními
zákony, resp. mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Na
základě čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993
Sb. proto Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 28. dubna 1995,
sp. zn. 15 Co 331/94, které nabylo právní moci dne 31. července
1995, řízení dle § 109 odst. 1 písm. b) o. s. ř. přerušil
a předložil věc Ústavnímu soudu.

I/a

Ve věci, rozhodované Krajským soudem v Ostravě (sp. zn. 15 Co
331/94), se žalobce, R. v odvolání domáhal zrušení rozsudku
Okresního soudu v Karviné ze dne 23. března 1994, sp. zn. 29
C 250/93, jímž byl zamítnut návrh žalobce na uložení povinnosti
žalovanému, Z. O. umožnit žalobci nerušené užívání skladu
a majetku, založené smlouvou ze dne 7. října 1991, po dobu trvání
této smlouvy (tj. do dne 31. prosince 2001). Žalobce v řízení před
obecnými soudy namítal skutečnost, že až do účinnosti zákona č.
210/1993 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 92/1991 Sb., nebyl
žádným způsobem omezen způsob uzavírání smluv o nájmu majetku
a nebytových prostor. Dle jeho názoru, doslovný výklad ustanovení
§ 45 odst. 3 věty třetí zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších
předpisů (včetně zákona č. 210/1993 Sb.), by znamenal akceptování
retroaktivity, což by představovalo rozpor s Ústavou.

Smlouvu o nájmu nebytových prostor a majetku, uzavřenou
s právním předchůdcem žalovaného, Z. O., tedy žalobce považoval za
platnou bez ohledu na to, že došlo k transformaci státního
podniku, v jejímž rámci byl sklad, kterého se nájemní smlouva

týkala, z majetkové podstaty tohoto podniku vyňat a posléze Fondem národního majetku vložen do akciové společnosti Z. O. Žalovaný se naopak doslovného znění § 45 odst. 3 věty třetí zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dovolával.

I/b

Ve shodě s právním názorem soudu prvního stupně i Krajský soud v Ostravě za stěžejní otázku posuzované věci považuje určení, zda nájemní vztah, založený smlouvou ze dne 7. října 1991, zanikl v důsledku novely zákona č. 92/1991 Sb., provedené zákonem č. 210/1993 Sb., dnem 1. října 1993 (tj. dnem, ke kterému došlo k účinnému vynětí předmětné části majetku - skladu, jehož užívání se nájemní smlouva týkala - ze státního podniku).

Krajský soud v Ostravě ve svém návrhu konstatuje, že v době, kdy žalobce uzavřel se státním podnikem předmětnou smlouvu, zákon č. 92/1991 Sb. žádné omezující ustanovení ohledně možnosti státních podniků pronajímat majetek fyzickým či právnickým osobám neobsahoval. Poukazuje dále na skutečnost, že výslovně se touto otázkou zabývala až novela uvedeného zákona, zákon č. 92/1992 Sb., účinný od 28. února 1992, jenž ode dne své účinnosti omezil možnost státních podniků uzavírat nájemní smlouvy o užívání majetku, ke kterému vykonávaly právo hospodaření, a to na dobu do dne přechodu tohoto majetku na příslušný fond. Rekapituluje vývoj právní úpravy, Krajský soud cituje dále nové znění § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění zákona č. 544/1992 Sb., z něhož s účinností od 18. prosince 1992 bylo vypuštěno datum 28. února 1992, od něhož úprava předchozí omezovala zmíněná dispoziční oprávnění státních podniků. Konečně ve svém návrhu cituje i znění uvedeného ustanovení podle novely zákona č. 92/1991 Sb., provedené zákonem č. 210/1993 Sb. (s účinností od 13. srpna 1993), které už výslovně stanoví zánik práva užívat majetek bývalých státních podniků, vzniklého ze smluv, uzavřených před 28. únorem 1992. Pro úplnost se v návrhu uvádí, že na dikci § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění zákona č. 210/1993 Sb., nezměnily nic další novely, provedené zákony č. 306/1993 Sb. a č. 224/1994 Sb. Krajský soud v Ostravě je toho názoru, že ustanovení § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění zákona č. 210/1993 Sb., je retroaktivní povahy, pokud dle své poslední věty zasahuje i do práva užívat majetek, vzniklého ze smluv, uzavřených před 28. únorem 1992. Upozorňuje na skutečnost, že se jedná o zásah do majetkového práva (práva užívat majetek), založeného smluvně v době, kdy uzavírání nájemních smluv k majetku státu na delší časové období bylo jednáním právně dovoleným. S odkazem na čl. 1 Ústavy a podpůrně i na nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994 (č. 131/1994 Sb.) považuje Krajský soud v Ostravě napadené ustanovení za rozporné s jedním ze základních principů právního státu, s principem právní jistoty.

V návrhu se dále rozlišují dva případy retroaktivních důsledků § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Prvním je situace, kdy podle uvedeného ustanovení nájemní poměr ze zákona č. 92/1991 Sb., ve znění zákona č. 210/1993 Sb., zanikl před nabytím účinnosti zákona č. 210/1993 Sb. (tj. před 13. srpnem 1993), druhým pak situace, když k zániku nájemního poměru došlo po uvedeném termínu (jak tomu bylo v případě rozhodovaném obecnými soudy). V obou případech, podle názoru Krajského soudu v Ostravě, dochází k retroaktivnímu působení napadeného zákonného ustanovení.

S ohledem na argumentaci, obsaženou v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. března 1994 (č. 86/1994 Sb.), se Krajský soud v Ostravě domnívá, že retroaktivní působení § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nevyvází ani poukaz na veřejný zájem či veřejné blaho. Podle jeho názoru podobný retroaktivní zásah by mohl být věcně odůvodněn při odstraňování nerovností, vzniklých u vztahů, založených v době omezené smluvní volnosti stran a zákonem založené nerovnosti subjektů do smluvních vztahů vstupujících. "Napravování" zákona, přijatého demokraticky zvoleným parlamentem, uskutečněné až po poměrně dlouhé době jeho účinnosti při vědomí, že šlo v pořadí již o třetí pokus řešit otázku dlouhodobých nájmu majetku, vymezeného v § 1 zákona č. 92/1991 Sb., je v návrhu proto považováno za nepřípustné narušení principu právní jistoty.

Krajský soud v Ostravě dále z hlediska principu ochrany důvěry občanů v právo upozorňuje na skutečnost, že právní subjekty, jednající v dobré víře, jsou retroaktivní úpravou postíženy i ekonomicky, protože perspektiva dlouhodobého užívání pronajatého majetku může mít vyšší ekonomickou hodnotu než hodnota smluveného nájemného. Dle názoru navrhovatele retroaktivní legislativní zásah by bylo lze ospravedlnit jen poskytnutím příslušné náhrady postíženým nájemcům.

II.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb. zaslal Ústavní soud České republiky předmětný návrh Poslanecké sněmovně. Ve svém vyjádření, doručeném Ústavnímu soudu dne 14. října 1996, předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky potvrdil, a to v souladu s požadavky, obsaženými v ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., že zákon č. 210/1993 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky dne 8. července 1993, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Vyjádřil přesvědčení o souladu napadeného ustanovení s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky.

Dále poukázal na skutečnost, že přijetí zákona č. 210/1993 Sb. reagovalo na různé těžkosti, které se vyskytly při praktické realizaci velké privatizace, přičemž je vzhledem k netradičnímu řešení problému přechodu majetku státu do soukromé sféry pochopitelné, že zákonodárce nemohl pamatovat na všechna úskalí, která budou tento proces doprovázet. Podle vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu z tohoto důvodu zákonodárce "opomněl přijmout omezující opatření ohledně možnosti státních podniků pronajímat majetek fyzickým či právnickým osobám", avšak "jakmile si tuto skutečnost uvědomil, přijal formou několika novel k zákonu č. 92/1991 Sb. odpovídající právní úpravu, která se snažila tuto situaci řešit, přičemž musel reagovat na skutečnost, že do okamžiku nabytí účinnosti těchto novel státní podniky takové nájemní smlouvy uzavřely". Za důvod uvedeného legislativního postupu ve svém stanovisku považuje skutečnost, že bez vyřešení daného problému by se proces privatizace státních podniků velice zkomplikoval.

Ve vyjádření je dále obsaženo přesvědčení, že napadené zákonné ustanovení nemá zpětnou účinnost, a tudíž nezasahuje do práv, vzniklých před 28. únorem 1992, když pouze novým způsobem upravuje právní vztahy s účinností do budoucna. Jeho právní účinky lze proto charakterizovat pouze jako nepravou retroaktivitu, přičemž ustanovení právních předpisů, která mají

takový charakter, nejsou, dle stanoviska předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu, v rozporu s principy právního státu.

Podle § 42 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. si Ústavní soud vyžádal jako listinné důkazy od Poslanecké sněmovny i příslušné parlamentní tisky.

Na základě ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud může se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Vzhledem ke skutečnosti, že citované ustanovení lze vztáhnout na posouzení předmětné věci, si Ústavní soud vyžádal od účastníků řízení vyjádření, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání. Podáním ze dne 13. ledna 1997 předseda senátu 15 Co Krajského soudu v Ostravě a podáním ze dne 14. ledna 1997 rovněž i předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky vyjádřili souhlas s postupem, navrhovaným Ústavním soudem.

Podle § 56 zákona č. 182/1993 Sb. se náleží Ústavního soudu České republiky vyhláší vždy veřejně, a to i v případech, kdy se na základě § 44 odst. 2 citovaného zákona upustilo od ústního jednání. Ústavní soud stanovil veřejné vyhlášení přijatého nálezu na den 18. února 1997.

III.

Zákon č. 92/1991 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. dubna 1991, rozsah dispozičních oprávnění státních podniků ohledně uzavírání nájemních smluv o užívání majetku, k němuž vykonávaly právo hospodaření, nijak neomezil.

Novela uvedeného zákona, provedená zákonem č. 92/1992 Sb. (s účinností od dne 28. února 1992) v ustanovení § 45 odst. 3 zakotvila ohledně dané problematiky následující úpravu: "Podniky mohou uzavírat nájemní smlouvy a jiné smlouvy o užívání majetku uvedeného v § 1 jinými osobami jen na dobu do dne přechodu tohoto majetku na příslušný fond. Pokud by uvedené smlouvy byly po dni 28. února 1992 uzavřeny na dobu delší, zaniká právo užívat majetek dnem jeho přechodu na příslušný fond."

Zákon č. 544/1992 Sb., kterým byl zákon č. 92/1991 Sb. opětovně novelizován, s účinností ode dne 8. prosince 1992 stanovil nové znění § 45 odst. 3: "Podniky mohou uzavírat nájemní smlouvy a jiné smlouvy o užívání majetku uvedeného v § 1 jinými osobami jen na dobu do dne přechodu tohoto majetku na příslušný fond. Pokud by uvedené smlouvy byly uzavřeny na dobu delší, zaniká právo užívat majetek dnem jeho přechodu na příslušný fond."

Konečně další, v pořadí už třetí, novela zákona č. 92/1991 Sb., provedená zákonem č. 210/1993 Sb., změnila s účinností ode dne 13. srpna 1993 ustanovení § 45 odst. 3 do následující dikce: "Podniky mohou uzavírat nájemní smlouvy a jiné smlouvy o užívání majetku uvedeného v § 1 jinými osobami jen na dobu do dne zrušení podniku bez likvidace nebo vynětí části majetku podniku podle § 11 odst. 1. Pokud by uvedené smlouvy byly uzavřeny na dobu delší, zaniká právo užívat majetek dnem zrušení podniku bez likvidace nebo dnem vynětí části majetku podniku; to neplatí, jde-li o smlouvy o nájmu nebytového prostoru, na jejichž uzavření vzniklo právo podle zvláštního předpisu,¹³ a o smlouvy o nájmu bytů. K tomuto dni zaniká i právo užívat majetek vzniklý ze smluv

uzavřených před 28. únorem 1992." (Poznámka č. 13 přitom odkazuje na § 15 zákona č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů.) Uvedená podoba ustanovení § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb. nebyla dotčena zákony č. 306/1993 Sb. a č. 224/1994 Sb., jež zákon č. 92/1991 Sb. měnily a doplňovaly, a tudíž představuje stávající dikci § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

IV.

IV/a

K základním principům, vymezujícím kategorii právního státu, patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem.

Právní teorie i praxe činí přitom rozdíl mezi pravou a nepravou retroaktivitou, přičemž je obecně akceptováno vymezení této distinkce právní doktrínou.

Z řady definic za autoritativní lze považovat definici E. Tilsche, jenž pravou a nepravou retroaktivitu vymezoval následovně: "Pravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou...Nepravé zpětné působení ...tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo od doby ještě pozdější." (E. Tilsch, Občanské právo. Obecná část, Praha 1925, s. 75 -78)

Pravá retroaktivita pak "zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace", a to za prvé "stav, že nová úprava dávala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila", a za druhé "novela může měnit právní vztahy vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona". (L. Tichý, K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984, s. 1104)

Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností.

V případě retroaktivity nepravé: "nový zákon sice nezakládá právních následků pro minulost, avšak buď povyšuje minulé skutečnosti za podmínku budoucího právního následku (prostá výlučnost) nebo modifikuje pro budoucnost právní následky podle dřívějších zákonů založené ...Nepravé zpětné působení zákona pouze znamená, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků, t.j. na skutkové podstaty je založivší váže pro budoucnost jiná práva a jiné povinnosti než zákonodárství dosavadní. Jde zde tudíž o zásah nového zákona jednak do předchozích skutečností, jednak do t.zv. práv nabytých." (A. Procházka, Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno 1934, s. 800.)

Obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy, vzniklé podle zrušené právní normy, řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů, existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání.

IV/b

Z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřipustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Příkladem takového zpětného působení je situace, v níž za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm, se skutek posuzuje dle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod).

V souvislosti s analýzou principu retroaktivity je dále nutné zabývat se otázkou možných výjimek z nepřipustnosti retroaktivity právních norem. Je přitom nezbytné rozlišovat posuzování nepřipustnosti pravé a nepravé retroaktivity.

U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti.

Pravou retroaktivitu "lze ospravedlniti nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocitována". (A. Procházka, *Retroaktivita zákonů*. In: *Slovník veřejného práva*. Sv. III, Brno 1934, s. 800.) Opodstatněně bylo v této souvislosti o časové působnosti Statutu Mezinárodního vojenského tribunálu v Norimberku konstatováno: "je-li to zpětná platnost zákona, pak prohlašujeme, že odpovídá naprosto vyšším normám spravedlnosti, které stanovily v praxi všech civilisovaných zemí určité meze pro zpětnou platnost zákona", přičemž za kritérium přípustnosti retroaktivity byl považován "cit spravedlnosti, který je vlastní tomuto světu a který bude pošlapán, zůstanou-li váleční zločinci po druhé světové válce bez trestu". (Zahajovací řeč hlavního žalobce za Velkou Británii Hartleye Shawcrosse, in: *Norimberský proces*, Díl 1., Praha 1953, s. 206) Obdobný názor nacházíme i v současné právní teorii: "Obecně platí, že od zásady zákazu retroaktivity se lze odchýlit zcela výjimečně, a to výslovným pozitivním ustanovením. Jak je patrné z historie, důvodem k takovým postupům byla situace, kdy by se právní jistota dostala do příkrého rozporu s jistotou sociální a s právním vědomím, jak tomu bylo v ČSR v případě retribučních dekretů. Zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též veřejným pořádkem (*ordre public*), především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti." (L. Tichý, *op. cit.*, s. 1102)

Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé

retroaktivity je legislativní zásada "ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu". (A. Procházka, *Základy práva intertemporálního*, Brno 1928, s. 111) O oprávněné důvěře nelze uvažovat za předpokladu, když právní subjekt s retroaktivní regulací musí, resp. musel počítat. Příkladem takovéto situace je působení právní normy, stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky: "V našem právním řáde můžeme ospravedlnit odkazem na předchozí vládnoucí mravní přesvědčení na př. zpětnou platnost lichevních zákonů (viz § 13 zák. č. 47/1881 ř. z., § 10 cís. nař. č. 275/1914 ř. z., § 105 III. dílčí nov. k obč. zák.)." (A. Procházka, *Retroaktivita zákonů*. In: *Slovník veřejného práva*. Sv. III, Brno 1934, s. 800.)

IV/c

Zákaz retroaktivity právních norem pro oblast práva trestního je výslovně upraven v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, jeho působení pro další odvětví práva nutno dovodit z čl. 1 Ústavy.

Problematiky zákazu zpětné účinnosti se ve své judikatuře dotkl Ústavní soud ČSFR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (Sbírka usnesení a nálezů ÚS, 1992, č. 16) i Ústavní soud České republiky, a to v nálezu sp. zn. IV. ÚS 215/94 (Sb. nálezů a usnesení ÚS, 3, 227n).

V prvním z uvedených nálezů Ústavní soud ČSFR konstatoval, že principy právního státu vyžadují u každého možného případu retroaktivity jeho výslovné vyjádření v Ústavě nebo v zákoně s cílem vyloučit možnost retroaktivní interpretace zákona a zároveň vyžadují v zákoně vyřešit s retroaktivitou spjaté důsledky tak, aby nabytá práva byla řádně chráněna.

Nepřípustnost retroaktivity, resp. retroaktivního výkladu zdůraznil v druhém z uvedených rozhodnutí i Ústavní soud České republiky: "Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu."

V.

V posuzované věci nutno zodpovědět otázky dvě. Tou první je, zdali ustanovení § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů, lze označit jako retroaktivní, a pokud ano, zda se jedná o retroaktivitu pravou nebo nepravou.

V případě kladné odpovědi je otázkou druhou ústavněprávní akceptovatelnost, resp. neakceptovatelnost retroaktivní právní normy.

Zákon č. 92/1992 Sb. (s účinností od dne 28. února 1992) v nově upraveném ustanovení § 45 odst. 3 omezil dispoziční oprávnění státních podniků uzavírat nájemní smlouvy k věcem, k nimž vykonávaly právo hospodaření. Novela, provedená zákonem č. 544/1992 Sb., která ze znění ustanovení § 45 odst. 3 odkaz na termín účinnosti novely předcházející vypustila, otevřela možnost retroaktivní interpretace i pro nájemní poměry, jež vznikly před dnem 28. února 1992.

Novela zákona č. 92/1991 Sb., provedená zákonem č. 210/1993 Sb., obsahuje dikci, podle níž ke dni zrušení podniku bez likvidace nebo ke dni vynětí části majetku podniku zaniká i právo užívat majetek, vzniklé ze smluv, uzavřených před 28. únorem 1992

(tj. uzavřených před účinností zákona č. 92/1992 Sb., který omezení dispozičního oprávnění státních podniků uzavírat nájemní smlouvy k věcem, k nimž vykonávaly právo hospodaření, zavedl).

Pravá zpětná účinnost by byla u napadeného ustanovení přítomna pouze za toho předpokladu, pokud by se týkala případů, u kterých nájemní poměr vznikl ze smluv, uzavřených před 28. únorem 1992, a ke zrušení podniku bez likvidace nebo k vynětí části majetku podniku došlo před nabytím účinnosti zákona č. 210/1993 Sb. (tj. před 13. srpnem 1993), k čemuž by bylo vztaženo i datum zániku nájemního poměru.

Je nutno rozlišovat případy, ve kterých lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní interpretací a kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení. Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.

V případě § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů, lze jeho soulad s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy zabezpečit výkladem. To znamená, že uvedené ustanovení nutno interpretovat v tom smyslu, že nájemní poměry, jež vznikly ze smluv uzavřených před 28. únorem 1992 ze zákona č. 92/1991 Sb., ve znění zákona č. 210/1993 Sb., v případě zrušení podniku bez likvidace nebo vynětí části majetku podniku před 13. srpnem 1993 zanikají teprve po nabytí účinnosti zákona č. 210/1993 Sb. (resp. se jejich režim ode dne 8. prosince 1992 do dne 13. srpna 1993 řídí zákonem č. 544/1992 Sb., kterým byl zákon č. 92/1991 Sb. novelizován).

Zbývá tedy vyřešit otázku ústavněprávní akceptovatelnosti nepravé retroaktivity § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v důsledku které po nabytí své účinnosti lex posterior změnil, resp. zrušil právní poměry, jež vznikly na základě legis prioris.

Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, prikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap.

Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy tedy z hlediska ústavního není věcí nahodilou nebo věcí libovůle. Je věcí zvažování v kolizi stojících

ústavněprávních principů. V této souvislosti právní teorie na adresu nepravé retroaktivity konstatuje, že tato je "zásadně přípustná; i ona může ale být ústavněprávně nepřipustnou, jestli je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva." (B. Pieroth, Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Mabetastäbe für intertemporale Gesetzgebung, Berlin 1981, s. 380-381)

Při posuzování souladu napadeného ustanovení, jež působí s účinky nepravé retroaktivity, s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy nutno zvažovat intenzitu veřejného zájmu na úspěšném provedení "velké" privatizace (u které existující nájmy snižují atraktivnost privatizovaných podniků pro nabyvatele a tím i proveditelnost privatizace) s mírou zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, tj. s mírou ochrany dobromyslných nájemců nebytových prostor a majetku bývalých státních podniků.

Privatizace státních podniků, jako součást ekonomické transformace centrálně řízeného komunistického hospodářského systému na systém založený na svobodě vlastnictví a tržním hospodářství, představovala a představuje z hlediska ústavního naplnění čl. 1 Ústavy, čl. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stupeň intenzity veřejného zájmu na dosažení uvedeného cíle odůvodňuje z hlediska akceptace nepravé retroaktivity i určitý zásah do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.

Z hlediska posuzované věci nepravá zpětná účinnost § 45 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění zákona č. 210/1993 Sb., znamená, že nájemce nebytových prostor nebo jiného majetku, ke kterým vykonávají právo hospodaření státní podniky, si musel po 13. srpnu 1993 být vědom, že ke dni zrušení podniku bez likvidace nebo vynětí části majetku podniku (čili změnou vlastníka) nájemní poměr, uzavřený před 28. únorem 1992, zanikne a mohl, resp. musel tedy s touto skutečností počítat. Obdobný přístup zvolil zákonodárce i v případě právních důsledků restitucí, když v zákoně č. 116/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, mezi důvody ukončení nájmu nebytových prostor, uzavřeného na dobu určitou, výpovědi řadí rovněž vydání nemovitostí podle restitučních zákonů (č. 403/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

S ohledem na uvedené důvody Ústavní soud návrh Krajského soudu v Ostravě na zrušení ustanovení § 45 odst. 3 věty třetí zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. zamítl.

P o u č e n í : Proti tomuto nálezu se nelze odvolat.

V Brně 4. února 1997