

## PŘEDVÍDATELNOST, RETROAKTIVITA A ZPĚTNÉ PŮSOBNÍ PRÁVA

Pavel Koukal\*

**Abstrakt:** Autor se v příspěvku zabývá institutem retroaktivity v souvislosti s problematikou zpětných účinků v právu. Vychází z teze, že soubor intertemporálních norem je souborem právních principů, které jsou specifické svým aproximativním charakterem. Proto nelze intertemporální normy interpretovat ani aplikovat jako jednoduché právo, ale s pomocí testu *proporcionalitas sui generis* posuzovat cíl, který normotvůrce sledoval, prostředky, které k dosažení cíle zvolil a poměřovat jej se „zklamanou důvěrou občanů v právo“. Na základě analýzy relevantní judikatury Ústavního soudu autor dospívá k závěru, že tradiční rozlišování retroaktivity na pravou a nepravou je překonané, neboť v konkrétních případech se rozdíl mezi „obecně nepřijatelnou pravou retroaktivitou“ a „individuálně nepřijatelnou nepravou retroaktivitou“ (tj. neproporcionálním zásahem do zklamané důvěry v právo) stírá. Autor proto navrhuje rozlišovat pouze přípustné a nepřijatelné působení práva.

**Klíčová slova:** intertemporální právo, retroaktivita, proporcionalita, právní principy, zpětné účinky v právu, judikatura Ústavního soudu

### ÚVOD

Intertemporální právo<sup>1</sup> představuje jak v rovině abstraktní, tak v rovině aplikační jednu z nejobtížnějších a v českých právních poměrech také nejméně probádanou oblast právního řádu.<sup>2</sup> Nejen zákonodárce, ale zejména osoby aplikující právo, se v oblasti střetu

\* JUDr. Pavel Koukal, Ph.D. Právnická fakulta Masarykovy Univerzity. E-mail: Pavel.Koukal@law.muni.cz. Na tomto místě bych chtěl poděkovat Kateřině Šimáčkové, Matěji Myskové a Jakubu Harašovi za podnětné připomínky k textu. V příspěvku byla původně zakotvena i kapitola věnovaná srovnání nároků, které Ústavní soud klade na změnu soudní judikatury (tzv. *overruling*) a požadavků, které ve vztahu ke „zklamané důvěře v právo“ Ústavní soud klade na zákonodárce. Z důvodů rozsahu článku však bylo nezbytné tuto otázku ponechat stranou, byť rozdíly mezi uvedenými požadavky jsou signifikantní.

<sup>1</sup> Termín intertemporální právo (něm. *Intertemporales Recht, Übergangsrecht*) je využíván jak českou (PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.* Brno: Barvič & Novotný, 1928, s. 49), tak německou či rakouskou doktrínou (HESS, B. *Intertemporales Privatrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998, s. 12; VONKILCH, A. *Das Intertemporale Privatrecht: Übergangsfragen bei Gesetzes- und Rechtsprechungsänderungen im Privatrecht*. Wien: Springer, 1999, s. 9) jako označení pro soubor právních pravidel, která regulují práva a povinnosti s intertemporálním prvkem. Intertemporální právo má (díky kolizní metodě) tradičně blízko k mezinárodnímu právu soukromému a je obvykle pojímáno jako právo kolizní (něm. *Kollisionsrecht*; srov. VONKILCH, A. *Das Intertemporale Privatrecht: Übergangsfragen bei Gesetzes- und Rechtsprechungsänderungen im Privatrecht*, s. 63, 70; HESS, B. *Intertemporales Privatrecht*, s. 325).

<sup>2</sup> V české právní vědě se otázkou intertemporálních změn právní úpravy komplexně zabývá pouze jedna prvo-republiková monografie (PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*), jejíž aplikační význam spočívá v tom, že z ní vychází Ústavní soud ve svých četných nálezech (srov. nálezy Pl. ÚS 4/95, 21/96, 33/01, 38/06, 53/10, 17/11). Z dalších monografií se tématu přímo dotýkají HANUŠ, L. *Právní argumentace nebo svévole. Úvahy o právu, spravedlnosti a etice*. Praha: C. H. Beck, 2008; PETRÍK, D. *Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému*. Praha: Linde, 2005; HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2012; SEDLÁČEK, J. *Občanské právo československé. Všeobecné nauky*. Brno: Právnický, 1931. Z komentářové literatury se intertemporalitou v oblasti soukromého práva podrobným způsobem zabývá Filip Melzer v komentáři k občanskému zákoníku (MELZER, F. In: F. Melzer – P. Tégel a kol. *Občanský zákoník – velký komentář: Svazek III*, § 419–654. Praha: Leges, 2014). Z časopisecké literatury a článků ve sbornících: HANUŠ, L. Důvěra v právo z pohledu nepřijatelnosti retroaktivní interpretace právních předpisů. *Právní rozhledy*. 2005, č. 14; HANUŠ, L.

staré a nové právní úpravy setkávají s řadou problémů, které mají jak rozměr čistě kolizní, tak rozměr ústavněprávní.

Zatímco v běžném diskursu se setkáváme s konstatováním, že „*změna pravidel v průběhu hry je nefér*“, v oblasti právního řádu tato paremie neplatí, neboť zákonodárce je legitimován k tomu, aby v průběhu času měnil obecně závazná a státem vynutitelná pravidla chování.<sup>3</sup> Jinými slovy „*do hry života se člověk nerodí s tím, že po celou dobu budou platit stejná pravidla*“.<sup>4</sup> Naopak, v moderním světě se právní pravidla velmi často a dynamicky mění, a to v závislosti na společenských změnách, a v evropském prostoru též s ohledem na sekundární legislativu EU. Byť to může být rozporné s přirozenými spravedlnostními úsudky, v oblasti působení práva se musíme smířit s tím, že právní skutečnosti, které právní subjekty svým volným jednáním vyvolaly, nebo které ve vztahu k nim již nastaly (*facta praterita, negotia pendentia*),<sup>5</sup> mohou v budoucnu vyvolávat jiné právní následky, než v době, kdy tyto skutečnosti vznikly (či dokonce že právní následky vůbec vyvolávat nebudou).<sup>6</sup>

V oblasti soukromého práva jsou střety staré a nové právní úpravy o to tíživější, že přijetím nové právní úpravy dochází ke stanovení nových pravidel pro regulaci individuálních vůlí soukromníků. Jestliže jsou z hlediska konstantní judikatury Ústavního soudu základem soukromého práva čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 LZPS (srov. nálezy ÚS sp. zn. I. ÚS 167/04, I. ÚS 670/02, I. ÚS 557/05, I. ÚS 113/04, I. ÚS 43/04, II. ÚS 3/06),<sup>7</sup> potom je třeba vzít v úvahu, že zákonodárce přijetím nové úpravy zasahuje do oblasti přirozené svobody jednotlivce a na zákonné úrovni dává nový obsah základní zásadě demokratického právního státu („*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“). A zatímco v některých případech individuální svobodu zákonodárce posiluje (např. § 1970 o. z. *in fine*), v jiných případech dochází k jejímu omezení (§ 2239 o. z.), případně dochází k odlišné regulaci oblastí,

Několik glos k ochraně nabytých práv (s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu ČR). *Právník*. 2003, č. 6; FIALA, J. *Iura quaesita* a jejich uplatnění v judikatuře Ústavního soudu. *Právník*. 1999, č. 3; KRECHT, J. Retroaktivita právních aktů. *Právník*. 2003, č. 11; KYSELA, J. Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů. *Právní rozhledy*. 2005, č. 22; LANGÁŠEK, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu. In: *Dny práva – 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008; ŠIMÁČKOVÁ, K. Retroaktivita z pohledu ústavního práva. In: *Dny veřejného práva, sborník z mezinárodní konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2007; STEINER, V. K problematice nepřipustnosti retroaktivity právních norem. *Právník*. 1994, č. 1. TICHÝ, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. *Právník*. 1984, č. 12. Konečně je třeba zmínit vynikající syntetické práce Petra Vojříře: VOJÍŘ, P. Právní pojem retroaktivity. In: *Dny práva, sborník z mezinárodní konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2008; VOJÍŘ, P. Časové meze autonomie vůle stran. In: *COFOLA 2009: the Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, 2009.

<sup>3</sup> HANUŠ, L. Několik glos k ochraně nabytých práv (s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu ČR), s. 582.

<sup>4</sup> „... Stává se z ní platnost podmíněně neohraničená, neboť jako Damoklův meč nad ní visí norma derogací, která může kdykoliv zkrátit ní jejího života. Můžeme obrazně říci, že ve změnitelném právním řáde každá norma již při vzniku přijímá do svého vlnku úděl dočasnosti, a to ve formě derogací normy, již se musí mlčky podrobiti.“ PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*, s. 40.

<sup>5</sup> HESS, B. *Intertemporales Privatrecht*, s. 13.

<sup>6</sup> FIALA, J. *Iura quaesita* a jejich uplatnění v judikatuře Ústavního soudu, s. 252.

<sup>7</sup> Zde odhlížím od toho, že takové pojetí autonomie vůle je rovněž podrobováno kritice (srov. HURDÍK, J. – LAVICKÝ, P. *Systém zásad soukromého práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 96). Hurdík s Lavickým argumentují, že odkazy na čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 LZPS nevyčerpávají ústavní základy autonomního prostoru jednotlivce, na kterém je soukromé právo postaveno. Základy autonomie vůle tak mohou být dovozovány již z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR nebo čl. 10 a 11 LZPS.

kteří lze nazvat „*třecími plochami individuálních vůlí*“ (§ 1017, 1024 odst. 1, 1315 odst. 2, 1963 odst. 1 atd. o. z.).

Tento příspěvek se snaží navázat na diskusi, která byla vedena v časopisech *Právník* a *Právní rozhledy*<sup>8</sup> na přelomu milénia a v první dekádě minulého století. Cílem příspěvku je věnovat pozornost dílčí oblasti intertemporálního práva, *in concreto* právní retroaktivitě, a to v širších souvislostech zpětných účinků v právu. Na podkladě dosavadních závěrů české právní vědy a relevantní judikatury Ústavního soudu se budu snažit obhájit tezi, že samotné pojmy pravá a nepravá retroaktivita jsou svým způsobem překonané a že existuje pouze dvojí působení práva: přípustné či nepřípustné.

V dané souvislosti si dovoluji vyjít z premisy, že k problematice intertemporalit práva nelze přistupovat jen jako k aplikaci jednoduchého (kolizního) práva, ale především jako ke střetávání ústavněprávních principů.<sup>9</sup> Je tomu tak proto, že při diskusích o „*obecně nepřípustné pravé retroaktivitě*“ a „*individuálně nepřípustné nepravé retroaktivitě*“ vždy dochází k ústavněprávnímu posuzování toho, kterou právní úpravu (starou/novou) a v jaké míře aplikovat. V případě možného dvojího výkladu je třeba provést „*ústavněprávní posouzení kolize interpretačních alternativ relevantního jednoduchého práva*“ (srov. nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 78/06, I. ÚS 2219/12, IV. ÚS 383/05, II. ÚS 2877/10). Při rozhodování o tom, kterou z alternativ zvolit, se nepochybně bude uplatňovat jak test proporcionality<sup>10</sup> (byť jde o proporcionalitu *sui generis*), tak obecné právní principy jako „*důvěra jednotlivce v právo*“, „*ochrana nabytých práv*“ a „*ochrana legitimního očekávání*“.<sup>11</sup>

## 1. SOUBOJ HYNKA Z MICHLE S VEVERKOU Z BITÝŠKY JAKO INTERTEMPORÁLNÍ PROBLÉM

Čtenáři je možná známa scéna s divadelní hry Ladislava Smoljaka a Zděňka Svěráka *Blaník*, v níž blanický rytíř Hynek z Michle bojuje s pomocí krátkého a dobře ovladatelného meče s odbojným rytířem Veverkou z Bitýšky, který má naopak velmi dlouhý a těžký meč. Souboj je rozhodčím (Smil Flek z Nohavic) opakovaně přerušován v neprospěch Hynka z Michle.<sup>12</sup> V okamžiku, kdy Hynek z Michle řekne, že je vlastně rád, že má ten kratší meč, protože se s ním lépe bojuje, ohlásí rozhodčí celého souboje známou větu: „*Výměna mečů!*“. Hynek z Michle na to reaguje následovně: „*Jak to... To nemyslíš vážně*“. Smil Flek z Nohavic: „*Tady je napsáno: „Po třetím kole, výměna mečů*““.<sup>13</sup> Hynek:

<sup>8</sup> Viz časopisecká literatura v pozn. č. 3.

<sup>9</sup> HESS, B. *Intertemporales Privatrecht*, s. 298, 317. Obdobně viz MELZER, F. In: F. Melzer – P. Těgl a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1126 an. Melzer s poukazem na Zeillerův komentář upozorňuje dokonce na to, že ustanovení § 5 OZO, které představuje normativní základ rakouské intertemporální jurisprudence (Vonklich) a které bylo interpretováno rovněž českou meziválečnou normativní právní teorií (Procházka, Sedláček), bylo chápáno spíše jako princip, než jako pravidlo (MELZER, F. In: F. Melzer – P. Těgl a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1106).

<sup>10</sup> MELZER, F. In: F. Melzer – P. Těgl a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1102, 1127.

<sup>11</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K. Retroaktivita z pohledu ústavního práva, s. 151–167; LANGÁŠEK, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu, s. 1852, MELZER, F. In: F. Melzer – P. Těgl. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1128–1134. Obdobně viz nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (body 145, 146).

<sup>12</sup> Scéna je v audiovizuální podobě dostupná z: <<https://www.youtube.com/watch?v=bGKz58KsAB0>>.

<sup>13</sup> Nutno podotknout, že uvedené pravidlo Smil Flek z Nohavic právě dopsal do blanické knihy.

„*To není možný. Chvojka, přečti, co tam je*“. Smil: „*Pozemšťanům je zakázáno nahlížet do Blanických knih*“. Hynek: „*To tam je, podívej se, jestli to tam je*“. Smil: „*No to má právě Chvojka zakázáno*“.

Znalci uvedené hry vědí, že Hynek z Michle následně v souboji použije lsti a nakonec se dopustí podobně neférového jednání, jaké předtím předvedl Smil Flek z Nohavic. Když ve svém výpadu Veverka z Bitýšky vběhne do vězení, pronese Hynek z Michle na námitku, že souboj má dále pokračovat, následující větu: „*Je takové pravidlo. Vběhne-li kdokoliv při souboji do cely a někdo ho tam zavře, znamená to, že souboj vzdává a dobrovolně nastupuje výkon trestu*“. Smil na to namítá: „*Ale žádný takový paragraf tady není*“. Hynek: „*No tak tam ode dneška bude*“.

Uvedený dialog,<sup>14</sup> kromě svých jiných ústavněprávních rozměrů,<sup>15</sup> je vhodným příkladem, na kterém se dají analyzovat rozdíly mezi „*obecně nepřípustnou pravou*“ a „*individuálně nepřípustnou nepravou zpětnou účinností*“.

První část dialogu poměrně přesně vystihuje podstatu individuálně nepřípustné nepravé zpětné účinnosti. Zde jde totiž o takovou „*změnu pravidel v průběhu hry*“, která, díky své nepředvídatelnosti, zasahuje do „*oprávněné důvěry občanů v právo*“, narušuje jejich „*právní jistotu*“ a v některých případech dokonce zasahuje i do jejich „*legitimního očekávání, které má povahu majetkového nároku*“ (viz dále).

Hynek z Michle o žádném pravidle, které by říkalo, že po třetím kole souboje si mají oba útočníci vyměnit meče, nevěděl. Takové pravidlo dokonce ani neexistovalo, protože do blanické knihy ho Smil Flek z Nohavic zapsal až v okamžiku, když slyšel, že se Hynkovi s krátkým mečem vlastně bojuje dobře. Existence pravidla je zde tedy pro jeho adresáta (*i*) nepředvídatelná. Pravidlo sice zachycuje minulé skutečnosti (zde jde o probíhající souboj) avšak působí *pro futuro*. Nemůže se tedy jednat o pravou retroaktivitu. Nové pravidlo nicméně zásadním způsobem zasahuje do (*ii*) oprávněné důvěry Hynka z Michle v pravidla souboje, v jejich stálost, v to, že pravidla souboje nebudou svévolným způsobem měněna. Cíl, který zde normotvůrce (Smil Flek z Nohavic) při změně pravidla sledoval, není legitimní (jedná se o svévolnou reakci na to, že se Hynku z Michle bojuje lépe, než se předpokládalo), proto je taková změna (*iii*) neproporcionální (k problematice intertemporální proporcionality *sui generis* viz dále).

Druhá část dialogu je naopak ukázkovým příkladem obecně nepřípustné pravé retroaktivity.<sup>16</sup> Normotvůrce (v tomto případě Hynek z Michle) posteriorně konstruuje pravidlo, které ve své hypotéze zachycuje minulou právní skutečnost (vběhnutí do vězení) a této skutečnosti s účinky *pro praeterito* (tedy do minulosti – Veverka z Bitýšky již byl zavřený) přiznává právní následky, které zde v reálném čase neexistovaly.

<sup>14</sup> K problematice přípustnosti použití krásné literatury jako podpůrného interpretačního pramene viz ŠKOP, M. *Právo a vášeň. Jazyk, příběh, interpretace*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 81, 102.

<sup>15</sup> Jedná se například o Ústavním soudem akcentovaný požadavek na rovnost zbraní jakožto základní komponenty práva na spravedlivý proces (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/01).

<sup>16</sup> Jedná se navíc o retroaktivitu v oblasti trestního práva, která je výslovně nepřípustná dle čl. 40 odst. 6 LZPS a čl. 7 odst. 1 EÚLP. Srov. PETRÍK, D. *Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému*, s. 19 a 20; ŠIMÁČKOVÁ, K. *Retroaktivita z pohledu ústavního práva*, s. 153; ŠÁMAL, P. et al. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 75–76. BANOUGH, H. In: I. Pospíšil – T. Langášek – V. Šimíček – E. Wagnerová. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 823.

## 2. INTERTEMPORÁLNÍ PRINCIPY V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

### 2.1 Působnost právní normy, intertemporální právo jako soubor právních principů

Intertemporální právo je úzce spojeno s pojmem působnost právní normy.<sup>17</sup> Právní normy<sup>18</sup> nejsou všeobjímající a nepůsobí samy o sobě (*an sich*). Vždy působí<sup>19</sup> pouze na určitý vymezený okruh společenských vztahů, respektive konkrétních skutkových podstat (věcná působnost), na určitém území (prostorová působnost), vůči určitým adresátům (osobní působnost) a zejména působí v určitém čase (časová působnost).

V našem zorném poli se dostává do popředí působnost časová, tedy působení právních norem na konkrétní skutkové podstaty v čase. Procházka uvádí, že „*meze zákonů jsou meze jejich skutkových podstat*“.<sup>20</sup> Tichý tuto myšlenku rozvíjí a uvádí, že „*časovou působnost můžeme vymezit jako stanovení určitého časového rozsahu, v jakém se právní norma bude aplikovat vzhledem k již existujícím právním vztahům. Jinými slovy jde o určení časového úseku, v němž norma způsobuje jiné než zákonodárcem v předchozím zákoně zamýšlené následky*“.<sup>21</sup>

Základní otázka intertemporálního práva tedy zní: Jaké právní následky (tj. jaké je „*měti*“, *sollen*)<sup>22</sup> v daném čase vyvolávají konkrétní právní skutečnosti (*sein*), a to zejména skutečnosti minulé, vzniknuvší v době účinnosti starého (derogovaného) zákona. Fiala v této souvislosti dodává: „*U retroaktivity a jejího zákazu spočívají předpoklady analýzy v posouzení účinků nového zákona. Ten buď působí nazpět, tj. pro dobu minulou, a to tak, že zakládá právní následky na minulých konkrétních skutkových podstatách, nebo tyto účinky nemá*“.<sup>23</sup> Navazuje tak na Procházku, který konstatuje „*takto odůvodňují shora uvedenou tezi, že derogace stanoví derogované normě, a to její skutkové podstatě, časovou mez*“.<sup>24</sup>

K tomuto pojetí časové působnosti právních norem se přikláním i já. Intertemporální právo, díky používané kolizní metodě,<sup>25</sup> dává odpověď na tyto základní otázky: (i) jakou právní normu (z hlediska časové posloupnosti: *lex prior-lex posterior*) je třeba použít při aplikaci práva, (ii) jaké účinky vyvolává nová a jaké derogovaná právní norma, (iii) jaké jsou limity pro subsumování právních skutečností (ať již minulých či nově vzniknuvších) pod abstraktní skutkovou podstatu staré či nové právní normy.

Ohledně intertemporálních norem si však současně dovoluji vyslovit tezi, že jejich aplikace není postavena na vylučovací metodě („*buď jeden, nebo druhý*“), ale na metodě disjunkční. Intertemporální právní normy totiž mají být primárně pojímány jako legislativní vyjádření obecných principů,<sup>26</sup> které stojí vedle sebe a vzájemně se nutně nevylučují.

<sup>17</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 32.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 58.

<sup>19</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2001, s. 62; KNAPP, V. *Teorie práva*, s. 165.

<sup>20</sup> PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*, s. 33.

<sup>21</sup> TICHÝ, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku, s. 1102.

<sup>22</sup> HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2012, s. 165.

<sup>23</sup> FIALA, J. *Iura quaesita* a jejich uplatnění v judikatuře Ústavního soudu, s. 252.

<sup>24</sup> PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*, s. 44.

<sup>25</sup> VONKILCH, A. *Das Intertemporale Privatrecht: Übergangsfragen bei Gesetzes- und Rechtsprechungsänderungen im Privatrecht*, s. 118. HESS, B. *Intertemporales Privatrecht*, s. 23, 28. MELZER, F. In: F. Melzer – P. Tégel. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1124.

<sup>26</sup> Srov. nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/94, 21/96, 2/02; IV. ÚS 215/94, I. ÚS 535/2000. Obdobně viz MELZER, F. In: F. Melzer – P. Tégel. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1128 an.

To sice do jisté míry může vést k oslabení jistoty právní aplikace, nicméně intertemporální právo, a to ani jako právo kolizní, nelze pojímat jako „*kuchařku*“, dle níž přesně určíme, kterou právní normu máme použít při řešení určitého případu s intertemporálním prvkem. Intertemporální právo je spíše souborem obecných principů, které mohou být vyjádřeny i ve formě pravidel, nicméně nelze je pojímat jako vnitřně bezkonfliktní „jednoduché“ právo. Principy jsou totiž „*druhem norem, pro které je charakteristická aproximativní, nikoliv absolutní, platnost*“.<sup>27</sup> Střetávání a vyvažování principů potom je nutné provádět „*metodou zásady proporcionality čili příkazem k dosažení optimalizace míry naplnění obou v kolizi stojících principů*“.<sup>28</sup>

## 2.2 Časová ohraničenost právních norem, zpětné působení práva, princip předvídatelnosti právní normy

V souvislosti s výše uvedeným si pro jisté zjednodušení dovoluji ztotožnit pojmy „*časová působnost*“ a „*účinnost*“ právní normy. Rozdíl mezi oběma pojmy vysvětluje Knapp tak, že „*časová působnost dává odpověď na otázku, kdy počíná a kdy končí účinnost právního předpisu, resp. zda v době, kdy se klade otázka časové působnosti, je či není právní předpis účinný*“.<sup>29</sup> Jinými slovy „*časová působnost právní normy*“ má význam v rovině abstraktní a je pojímána jako objektivní způsobilost právní normy vyvolávat v určitém čase právní následky, zatímco pojem „*účinnost právní normy*“ je již pojmem aplikačním a označuje se jí konkrétní působení právní normy na společenské vztahy v určitém čase.

S tím souvisí i vztah mezi „*platností*“ a „*účinností*“ právních předpisů,<sup>30</sup> stejně jako otázka smyslu a účelu „*legisvakanní lhůty*“. Rozdíl mezi platností a účinností právních předpisů (a tím i naprosté většiny právních norem) můžeme vidět opět v tom, že zde dochází k rozlišení mezi jejich abstraktním a konkrétním působením.<sup>31</sup>

Právní normy vyvolávají účinky v čase, což znamená, že stanoví abstraktní skutkové podstaty, které mají právní relevanci od okamžiku A do okamžiku B. Aby konkrétní skutková podstata vůbec mohla vyvolávat právní následky, musí být jednak podřaditelná

<sup>27</sup> HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2012, s. 206, 228.

<sup>28</sup> Ibidem. Obdobně viz MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 54 a 55. HESS, B. *Intertemporales Privatrecht*, s. 157.

<sup>29</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*, s. 165.

<sup>30</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*, s. 163–164.

<sup>31</sup> V době legisvakance samozřejmě právní předpis (právní norma) na adresáty práva (a jejich vědomí) působí, ovšem pouze v abstraktní rovině. Žádné právní následky právní norma nevyvolává (účel legisvakanní lhůty je zejména informační a prevenční). Adresáti budoucích právních povinností tedy mají časový prostor pro to, aby se *pro futuro* připravili na působení nové právní úpravy a event. v této souvislosti provedli potřebné přípravy (organizační, technické, administrativní). Konkrétní působení právní normy (KNAPP, V. *Teorie práva*, s. 164) potom nastává až v okamžiku její účinnosti (§ 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb.) Před okamžikem nabytí své účinnosti může mít, dle mého názoru, nová právní úprava účinky (tzv. *Vorwirkung*; Srov. GUCKELGEBER, A. *Vorwirkung von Gesetzen im Tätigkeitsbereich der Verwaltung. Eine rechtsvergleichende Studie des deutschen und schweizerischen Rechts*. (Dissertation). Berlin, 1997, s. 14; HESS, B. *Intertemporales Privatrecht*, s. 493; MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*, s. 145–146; MELZER, F. In: F. Melzer – P. Tégli. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1134) jedině jakožto *soft-law*, a to zejména v rovině podpůrného interpretačního pramene (např. rozhodnutí NS sp. zn. 31 Cdo 1571/2010, 22 Cdo 4115/2011), který *in eventum* může být používán i jako instrument vedoucí ke změně určitých ustálených aplikačních paradigmat (např. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 3061/11).

(subsumovatelná) pod abstraktní skutkovou podstatu, jež je obsažena v hypotéze právní normy, jednak musí ve vztahu k takto zachycené skutkové podstatě existovat právní následek (obsažený v dispoziční části právní normy).<sup>32</sup> Procházka výslovně zmiňuje, že při řešení problému časové ohraničenosti právních norem je třeba se zabývat „*zkoumáním ohraničení abstraktní skutkové podstaty zákonů momentem časovým, tudíž jejich obsahem*“.<sup>33</sup> V této souvislosti vyvstává otázka, jakým způsobem se má právo stavět k těm minulým konkrétním skutkovým podstatám, které mají (díky jejich aprobování v nové abstraktní skutkové podstatě) určité účinky v době účinnosti nové právní normy. Zde se tradičně rozlišuje mezi (i) pravou zpětnou účinností (pravou retroaktivitou, *echte Rückwirkung*)<sup>34</sup> a (ii) mezi působením nového práva na minulé právní skutečnosti (*facta praeterita, negotia pendentia*),<sup>35</sup> které též bývá nesprávně nazývána „*nepravou zpětnou účinností*“ (*unechte Rückwirkung*). Ve skutečnosti však v druhém případě o žádnou zpětnou účinnost nejde.<sup>36</sup> „*Nepravá zpětná účinnost*“ tedy pouze znamená to, že s minulými konkrétními skutkovými podstatami právo nově s účinky *pro futuro* spojuje nové (jiné) právní následky. „*Nepravá zpětná účinnost*“ je tedy postavena na principiálním rozdílu mezi „*působením*“ a „*reflektováním*“ práva.<sup>37</sup> V případě „*nepravé zpětné účinnosti*“ totiž právo prospektivně působí tak, že nově (tj. s jinými následky) reflektuje minulé právní skutečnosti nebo v minulosti vzniklá práva.

Pravá retroaktivita je v demokratickém právním státě obecně nepřijatelná<sup>38</sup> zejména proto, že zákon „*platí i pro minulost*“<sup>39</sup> a „*zakládá právní následky (subjektivní práva a povinnosti) v minulosti*“.<sup>40</sup> V reálném čase tedy platí jiná pravidla, než stanoví posteriorní retroaktivní právní norma.

V dané souvislosti si dovoluji vyslovit tezi, že pravá retroaktivita je ve skutečnosti postavena na stejném základě, jako právní fikce se zpětnými účinky.<sup>41</sup> Zákonodárce vytváří odlišné normativní následky/měti/*sollen* v reálném čase a v čase aplikace posteriorní retroaktivní normy.<sup>42</sup>

<sup>32</sup> HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2012, s. 174, 178.

<sup>33</sup> PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*, s. 13.

<sup>34</sup> HESS, B. *Intertemporales Privatrecht*, s. 53, 296.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 13, 77.

<sup>36</sup> „*Vždyt pro minulost žádný právní účinek se nezakládá, soudce musí pokládati stanovenou povinnost a právo za normativně existující teprve v den působnosti nového zákona a podle této situace určití právní poměry stran*“ (PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*, s. 72). K problematice úzkého vymezení retroaktivity v české poválečné jurisprudenci a vlivu Procházkova díla na právní doktrínu viz MELZER, F. In: F. Melzer – P. Tégl. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III*, § 419–654, s. 1103, 1114, 1122–1124.

<sup>37</sup> Fiala používá pojem „*nabytí*“ a „*bytí*“ práv. Srov. FIALA, J. *Iura quaesita* a jejich uplatnění v judikatuře Ústavního soudu, s. 251.

<sup>38</sup> FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha: Oikoymenth, 1998, s. 51 an.; ŠIMÁČKOVÁ, K. Retroaktivita z pohledu ústavního práva, s. 155, 162; Srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 215/94, Pl. ÚS 21/96, 56/05, 33/01, 53/10, 1/14. Tuto tezi ostatně nalezneme již v kodexu císaře Theodosiana z roku 440: „*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*“ (Cod. lust. 1,14,7) [online]. Dostupné z: <<http://droitromain.upmf-grenoble.fr/Corpus/CJ1.htm>>.

<sup>39</sup> PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*, s. 72.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> „*Retroaktivní právní norma tedy nemá základní vlastnosti právní normy, nýbrž je právní fikcí, že něco v minulosti bylo po právu, co po právu nebylo, resp. že něco bylo po právu, co po právu nebylo*.“ KNAPP, V. *Teorie práva*, s. 210.

Principiální rozdíl mezi fikcí se zpětnými účinky<sup>43</sup> a pravou retroaktivitou však lze spatřovat v tom, že zatímco u fikce je v reálném čase zřejmé (předvídatelné), že následek stanovený fikční normou nastat může, u pravé retroaktivity to zřejmé není. Respektive adresáti práva v reálném čase neví, že právo zpětně bude (s účinky *ex tunc*) jiným způsobem determinovat konkrétní skutkové podstaty (díky pravé retroaktivitě je tedy esenciálně zasahováno do jejich právní jistoty, respektive oprávněné důvěry v právo).

Jestliže uvažujeme o zpětném působení práva, musíme od fikcí se zpětnými účinky odlišit právní konstrukce, kdy zákon zpětně stanoví určité právní následky. Jako příklad lze uvést nabývání vlastnického práva k nemovitým věcem zapsaným ve veřejném seznamu. Ustanovení § 1105 o. z. stanoví: „*Převeďte-li se vlastnické právo k nemovité věci zapsané ve veřejném seznamu, nabývá se věc do vlastnictví zápisem do takového seznamu*“. Účinky takového zápisu však dle § 10 zákona č. 256/2013 Sb. nastávají k okamžiku, kdy návrh na zápis došel příslušnému katastrálnímu úřadu. Zákon zde vytváří situaci, kdy je v reálném čase vlastníkem nemovité věci osoba A (prodávající), avšak díky provedení zápisu do veřejného seznamu nastává zpětně (ke dni dojití návrhu na vklad katastrálnímu úřadu) situace, že vlastníkem byla osoba B (kupující). Pokud si to představíme na požáru domu a použijeme kouzelo českého jazyka, potom můžeme říci, že „*dům v době vkladového řízení hoří prodávajícímu (ten jej také nejspíše bude hasit), ale z hlediska práva vyhoří kupujícímu*“. Právo tak opět vytváří jiné normativní následky v reálném čase a jiné normativní následky *ex post* (s účinky *pro praeterito*). Nicméně opět jde o stav, který je pro adresáty právní normy předvídatelný.<sup>44</sup>

Pravá retroaktivita se uvedeným normativním konstrukcím opět podobá. Právo ve sféře právních následků/mětí/*sollen* vytváří zpětně stav, který zde v reálném čase nebyl. Šimáčková s odkazem na Tichého<sup>45</sup> poměrně výstižně uvádí: „*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*“.<sup>46</sup>

Pravá retroaktivita je však, díky své nepředvídatelnosti, oproti uvedeným případům zpětného působení práva nepřipustná z toho důvodu, že zásadním způsobem zasahuje

<sup>42</sup> Stará právní norma stanovila: „*Jestliže bylo A, nastalo B*“, retroaktivní právní norma stanoví: „*Jestliže bylo A, nastalo C*“. Právo zakládá v reálném čase jiné pravidlo chování, než které „*mělo zpětně platit*“ v čase aplikace posteriorní právní normy. Jedná se tedy o obdobu právní fikce v rovině normativní. Knapp výslovně uvádí: „*Není tedy v silách právní normy stanovit, tj. přikázat nebo zakázat, že něco být mělo. Člověk svou vůlí nemůže ovlivnit minulost. Říká se právem, že co se stalo, se nemůže odestát, a žádný zákon na tom nemůže nic změnit*“ (KNAPP, V. *Teorie práva*, s. 210).

<sup>43</sup> Jako příklad fikce se zpětnými účinky uvedme § 1486 ObčZ, který stanoví, že „*odmítne-li dědic dědictví, hledí se na něho, jako by dědictví nikdy nenabyl*“. V reálném čase dědic dědictví nabyl, okamžikem smrti zůstavitele vstoupil do práv a povinností zůstavitele (§ 1479 ObčZ), avšak díky aplikaci jiné právní normy (§ 1486 ObčZ) na konkrétní skutkovou podstatu („*odmítnutí dědictví*“) právo zpětně vytváří stav, že právní následek vstoupení do práv zůstavitele nikdy nenastal.

<sup>44</sup> Obdobná situace platí i u zápisu průmyslových vzorů do rejstříku. I zde práva vyplývající ze zápisu platí zpětně ode dne podání přihlášky (§ 19 odst. 2 zákona č. 207/2000 Sb.). Jiným příkladem zpětného působení práva může být odstoupení od smlouvy, které má opět účinky *ex tunc* (§ 2004 ObčZ) a zpětně nastává situace, jako by kupující nikdy do vlastnictví věc nenabyl a strany mají vůči sobě vzájemnou restituční povinnost. K problematice odstoupení od smlouvy a ochraně dobré víry v kontextu judikatury Ústavního soudu viz dále.

<sup>45</sup> TICHÝ, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku, s. 1104.

<sup>46</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K. Retroaktivita z pohledu ústavního práva, s. 152.



do „*důvěry adresátů práva v právní řád*“,<sup>47</sup> „*nabytých práv*“ nebo „*legitimního očekávání majícího povahu majetkového nároku*“ (srov. zejména nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/01).

Z téměř každého pravidla existují výjimky, a proto dodejme, že pravá retroaktivita je ve výjimečných případech přípustná.<sup>48</sup> Jako příklad přípustné pravé retroaktivity můžeme uvést § 1 Dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů. Výjimečné okolnosti druhé světové války jistě mohly odůvodnit zpětné zneplatnění právních jednání, pokud k nim došlo z persekucních důvodů.<sup>49</sup>

Zkusme se ještě zastavit u otázky, zda zákaz pravé retroaktivity představuje samostatný ústavní princip demokratického právního státu (čl. 1 Ústavy ČR), jež se prolíná do všech právních odvětví, nebo zda se ve skutečnosti jedná o výsledek synergického působení jiných (silnějších) ústavních principů. Z uvedených příkladů právních fikcí a normativních konstrukcí se zpětným působením totiž vidíme, že právo zpětné působení, a to dokonce pravé zpětné působení používá, přičemž je to považováno za naprosto legitimní.

V této souvislosti do popředí vystupují dva ústavní principy, které se do určité míry prolínají, a to princip „*předvídatelnosti*“<sup>50</sup> (srov. nálezy ÚS sp. zn. I. ÚS 420/09, Pl. ÚS 11/2000, 21/01, 2/02, 77/06, 31/13) a princip „*ochrany důvěry adresátů v právní řád*“ (srov. též nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/96, 33/01, I. ÚS 293/02). Oba principy, které Ústavní soud ve své judikatuře používá, lze souhrnně vyjádřit slovy Sedláčka: „*Kdo jednal v důvěře v nějaký zákon, nemá být ve své důvěře zklamán*“.<sup>51</sup>

U obecně nepřípustné pravé retroaktivity je zasahováno do obou těchto principů, nicméně oba tyto principy ob stojí i samy o sobě, aniž bychom museli konkrétní zvolenou normativní konstrukci nutně označit za pravou retroaktivitu.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*, s. 210. MELZER, F. In: F. Melzer – P. Tégel. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1101, 1128.

<sup>48</sup> HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2012, s. 22; PROCHÁZKA, A. *Retroaktivita zákonů*. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Brno: R. M. Rohrer, 1934, s. 800.

<sup>49</sup> Obdobně viz TICHÝ, L. *K časové působnosti novely občanského zákoníku*, s. 1102.

<sup>50</sup> K pojetí předvídatelnosti v judikatuře Soudního dvora ES/EU viz PETRLÍK, D. *Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému*, s. 102 an. V této souvislosti uvedme, že Soudní dvůr přistupuje k otázce předvídatelnosti spíše pragmaticky, neboť zásah do legitimního očekávání nepředstavuje taková právní úprava, u níž její „*retroaktivní působení nebylo nepředvídatelné*“ (cit. ibidem). Toto pojetí se v některých případech (byť ve vztahu k nepravé retroaktivitě) může blížit tomu, jak retroaktivitu posuzuje Ústavní soud. Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/96 Ústavní soud dovodil, 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*“.

<sup>51</sup> SEDLÁČEK, J. *Časový střet zákonů*. In: F. Rouček – J. Sedláček. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému. Svazek I*. Linhart: Praha, 1935, s. 108. Melzer uvádí, že tuto tezi Sedláček převzal ze starší literatury od Pfaffa a Hoffmanna (MELZER, F. In: F. Melzer – P. Tégel. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III, § 419–654*, s. 1101, 1120).

<sup>52</sup> „*Ustanovení zákona 229/2001 Sb., která jsou navržena ke zrušení, neodpovídají shora uvedeným kritériím zákonnosti, zejména principu předvídatelnosti. Zásah zákonodárce vykazuje silné znaky svévole. Takový postup narušuje důvěru v právo, která je jedním ze základních atributů právního státu. Postup zákonodárce neodpovídal základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti*“ (nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 2/02); „*Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo...*“ (nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 27/09).

V této souvislosti je dobré obrátit pozornost ke známé Radbruchově formuli,<sup>53</sup> která slouží jako základní interpretační vodítko pro posouzení individuální přípustnosti pravé zpětné účinnosti. A zde se můžeme ptát, zda právě otázka „*předvídatelnosti*“ není pro posuzování pravé retroaktivity klíčová. Respektive zda osoba průměrného rozumu (§ 4 odst. 1 o. z.) v době určitého jednání nemohla své jednání, které bylo v reálném čase právně bezvadné, posoudit z pohledu případné budoucí změny právní normy. Jinými slovy, zda to, co Radbruch označuje za „*rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností, který dosáhl nesnesitelné míry*“, není jiným vyjádřením toho, že adresát právní normy měl být v době svého jednání v očekávání toho, že bude přijata právní norma, která účinky určitých právních jednání zpětně posoudí jinak. A v tomto směru se lze domnívat, že právě princip „*předvídatelnosti práva*“ vede v určitých (výjimečných) případech k tomu, že pravá zpětná účinnost přípustná je,<sup>54</sup> neboť adresáti práva v době svého právně relevantního jednání měli být srozuměni s tím, že může nastat následek předpokládaný posteriorní právní normou. „*Rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností, který dosáhl nesnesitelné míry*“, se totiž jeví být jiným vyjádřením Kantova kategorického imperativu. Jinými slovy, protože daná osoba nejednala tak, aby se „*maxima jejího jednání mohla stát obecným zákonem*“,<sup>55</sup> „*obecný zákon*“ je posteriorně legitimován k tomu, aby určitou konkrétní skutkovou podstatu se zpětnými účinky normoval jinak, než tomu bylo v reálném čase, a zakládal tak své účinky v minulosti.<sup>56</sup> Jako příklad podporující toto tvrzení můžeme uvést Procházkovu tezi, že „*v našem právním řádě můžeme ospravedlnit odkazem na předchozí vládnoucí mravní přesvědčení na př. zpětnou platnost lichevních zákonů*“.<sup>57</sup>

Zkoumejme otázku přípustného zpětného působení dále a zaměřme svou pozornost na problematiku odstoupení od smlouvy. Na související judikatuře Ústavního soudu lze totiž ilustrovat, že i jinak přípustné zpětné působení práva má své limity. Opět zde vystupuje do popředí princip „*předvídatelnosti*“, který Ústavní soud pojímá relačně, a to jako princip ochrany dobré víry (srov. zejména náleží ÚS sp. zn. 78/06). Procházka, byť v intertemporálním kontextu, tutéž podstatu označuje jako princip ochrany minulých právních činů/skutečností, přičemž jej označuje za „*nejširší princip intertemporální*“.<sup>58</sup>

Odstoupení od smlouvy jakožto jednostranné adresované právní jednání tradičně způsobuje zánik soukromých práv (právního poměru), a to s účinky *ex tunc* (§ 48 odst. obč. z. 1964, § 204 odst. 1, § 2005 odst. 1 o. z.). Opět zde dochází k tomu, že v reálném čase ve sféře právních následků/mějí/*sollen* platí jiné pravidlo, než které se uplatní posteriorně

<sup>53</sup> HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2012, s. 21, 22, 54. K opačné interpretaci Radbruchova článku „*Gesetzliches Unrecht und ubergesetzliches Recht*“ viz SOBEK, T. *Nemorální právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 264–174.

<sup>54</sup> PETRÍK, D. *Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému*, s. 103.

<sup>55</sup> KANT, I. *Základy metafyziky mravů*. Praha: Svoboda, 1976, s. 34, 62.

<sup>56</sup> Ústavní soud k témuž závěru dospěl ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/01: „*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.*“

<sup>57</sup> PROCHÁZKA, A. *Retroaktivita zákonů*, s. 800.

<sup>58</sup> PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*, s. 112.

(poté, co odstoupení od smlouvy vyvolá právní účinky). Kupující byl v reálném čase vlastníkem, avšak poté, co prodávající odstoupil od smlouvy (např. § 517 odst. 1 obč. z. 1964, § 2005 odst. 1 věta první o. z.), stal se vlastníkem prodávající. Účinky tohoto zpětného působení (sledujeme rozdíl mezi „*normativitou v reálném čase*“ a „*normativitou posteriorní*“) jsou však dle judikatury Ústavního soudu limitovány vůči třetím osobám,<sup>59</sup> neboť „*odstoupení od smlouvy o převodu věci může působit účinky výhradně mezi stranami této smlouvy a nemůže mít vliv na řádně nabyté vlastnické právo třetí osoby*“ (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 78/06). Ústavní soud chrání vlastnické právo třetí osoby s poukazem na ochranu dobré víry: „*Vlastnické právo dalších nabyvatelů, pokud své vlastnické právo nabyli v dobré víře, než došlo k odstoupení od smlouvy, požívá ochrany v souladu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a s ústavními principy právní jistoty a ochrany nabytých práv uvěřajícímí z pojmu demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, a nezaniká*“ (ibidem). Ochrana dobré víry v kontextu výše uvedeném však neznamená nic jiného, než že jsou pro nabyvatele účinky odstoupení od smlouvy v době uskutečnění právního jednání „*nepředvídatelné*“. Pokud by ostatně byly předvídatelné, nemohl by buď být (*i*) v dobré víře (například by nabyvatel byl obeznámen s tím, že původní prodávající nezaplatil kupní cenu, a proto zde existuje možnost/riziko, že odstoupí od smlouvy), anebo by (*ii*) k uzavření kontraktu jednoduše nedošlo, protože by nabyvatel z hlediska vlastní právní jistoty viděl riziko možného odstoupení od smlouvy ze strany původního vlastníka jako příliš závažné.

Jiným příkladem limitů zpětného působení může být omezení účinků prohlášení průmyslového vzoru Společenství za neplatný. Nařízení 6/2002/ES v čl. 26 odst. 2 výslovně stanoví, že „*zpětný účinek neplatnosti (průmyslového) vzoru Společenství nemá vliv na (...) jakoukoliv smlouvu uzavřenou před rozhodnutím o neplatnosti, pokud bylo podle ní plněno před přijetím rozhodnutí; náhradu částek vyplacených podle příslušné smlouvy lze však z důvodů spravedlivého nároku požadovat v míře opodstatněné okolnostmi*“. Jakkoliv může toto ustanovení vyvolávat výkladové problémy,<sup>60</sup> je zřejmé, že úmyslem evropského zákonodárce bylo chránit práva těch osob, které v dobré víře uzavřely licenční smlouvu na využití průmyslového vzoru Společenství, který je posteriorně prohlášen za neplatný (možnost požadovat náhradu částek vyplacených podle příslušné smlouvy je determinována požadavky spravedlnosti a individualizace nároku). Obdobné pravidlo potom obsahuje i český zákon o ochranných známkách (zákon č. 441/2003 Sb.), když v § 33 stanoví: „*Účinky zrušení nebo neplatnosti ochranné známky se netýkají (...) smluv uzavřených před nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení nebo neplatnosti ochranné známky v rozsahu plnění poskytnutého na jejich základě před nabytím právní moci tohoto rozhodnutí; lze však požadovat vrácení plnění poskytnutého na základě smlouvy*“. Zákonodárce zde opět chrání dobrou víru osob, které uzavřely určitou smlouvu a vůči nimž je aplikace posteriorního pravidla (prohlášení ochranné známky za neplatnou) „*nepředvídatelná*“.

Na základě provedené analýzy přípustného zpětného působení právních norem se jeví otázka předvídatelnosti, někdy ji Ústavní soud označuje též jako „*ochrana důvěry*“

<sup>59</sup> Obdobně viz též § 2005 odst. 1 věta druhá obč. z.: „*Tím nejsou dotčena práva třetích osob nabytá v dobré víře.*“

<sup>60</sup> FALCKENSTEIN, R. V. In: H. Eichmann – R. V. Falckenstein. *Geschmacksmustergesetz – Kommentar*. 4. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2010, s. 473.

v *právní řád*“ (srov. nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/96, 29/11), jako stěžejní. Pojmy „*předvídatelnost*“ a „*ochrana důvěry v právní řád*“ mají v případě negace prvního z nich stejný sémantický obsah i rozsah, neboť jestliže je něco „*nepředvídatelné*“, potom v to ani „*nelze oprávněně důvěřovat*“.

Procházka ve své práci sice nepočítá s pojmem „*předvídatelnost práva*“, nicméně uvádí, že nejširším principem intertemporálním je princip ochrany minulých právních skutečností/právních činů.<sup>61</sup> Z pohledu ústavněprávního požadavku na předvídatelnost práva (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 31/13, bod 46) se lze domnívat, že Procházka dospěl v rámci své analýzy ke stejným závěrům. Procházka totiž uvádí: „*Vzájemný vztah našich principů vysvítá na linii legislativní zásady ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu. Princip neretroaktivity zabraňuje nejhrubšímu porušení této důvěry, a to tím vylučuje, aby nový zákon pro minulost stanovil právní povinnosti poddaných subjektů, resp. aby již v minulosti platící subjektivní povinnosti a práva ex tunc modifikoval... Princip ochrany nabytých práv jde dále. Především stejně jako zákaz retroaktivity nepřipouští změnu minulého právního účinku (totiž subj. práva) ex tunc... Nejdále jde princip ochrany minulých právních činů. Kdybychom jej rozšířili na ochranu všech minulých právních skutečností, pak by pojal do sebe oba předchozí principy. Jest totiž jasno, že jak retroaktivita, tak zásah do práv nabytých zahrnují v sobě dequalifikaci minulé juristické skutečnosti.*“<sup>62</sup> Dále dodává „*lidskému jednání v minulosti dokončenému ponechává nové právo dosa- vadní právní kvalifikaci*“.<sup>63</sup>

S uvedenými úvahami se ztotožňuji, nicméně v kontextu shora uvedené judikatury Ústavního soudu považuji za vhodnější vnímat zákaz dequalifikace minulých právních jednání jako problém „*předvídatelnosti právní normy*“. Jestliže Ústavní soud konstatuje, že odstoupení od smlouvy může mít účinky pouze *inter partes* (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 78/06), potom z toho současně vyplývá závěr, že posteriorní odstoupení od smlouvy nemůže dequalifikovat translační účinky smlouvy mezi nabyvatelem a dalšími osobami. Pokud Ústavní soud v jiném nálezu zdůrazňuje ochranu dobré víry nabyvatele (např. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 1747/07), potom tím jinými slovy říká, že aplikací posteriorního pravidla nemůže dojít k dequalifikaci translačních účinků smlouvy, kterou uzavřel nabyvatel v zápis do katastru nemovitostí v dobré víře. Ve vztahu k této osobě, pokud je v dobré víře, je totiž odstoupení od smlouvy nejen „*dequalifikující*“ (ochrana dobré víry/zákaz posteriorní dequalifikace se totiž projevuje v tom, že pokud by nabyvatel věděl, že původní kupující nezaplatil kupní cenu, zřejmě by nikdy smlouvu s kupujícím neuzavřel), ale zejména „*nepředvídatelné*“.

Analogicky jako Procházka tedy můžeme dospět k závěru, že princip „*předvídatelnosti*“ („*ochrany důvěry v právní řád*“) je nejširším principem intertemporálním (ba dokonce představuje ústavněprávní limit jakéhokoliv zpětného působení práva). Je imanentně obsažen jak v zákazu „*obecně nepřípustné pravé zpětné účinnosti*“, tak v případě „*individuálně nepřípustné nepravé zpětné účinnosti*“ (viz dále).

V dané souvislosti je potom v zásadě jedno, o jakou „*zpětnou účinnost*“ se jedná, vždy je nezbytné posuzovat, zda je aplikace právní normy vůči jejímu adresátu předvídatelná,

<sup>61</sup> PROCHÁZKA, A. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.*, s. 112.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 113.

respektive zda jí nebude porušena jeho oprávněná důvěra v právní řád, či dokonce zda nedojde k zásahu do jeho legitimního očekávání, které má povahu majetkového nároku.<sup>64</sup>

Princip „předvídatelnosti“ tak lze považovat za nejširší princip, kterým je ovládáno intertemporální právo. Dále lze dovodit, že nemá smysl úzkostlivě nejen doktrinálně, ale ani judikatorně rozlišovat, zda se u konkrétních intertemporálních pravidel jedná o pravou či nepravou zpětnou účinnost.<sup>65</sup> Podstatné je, zda se jedná o přípustné či nepřípustné působení práva. Přípustnost se potom bude posuzovat zejména podle toho, zda aplikací právní normy nedochází k porušení uvedených obecných ústavních principů „předvídatelnosti“ a „oprávněné důvěry v právní řád“. Uvedený dílčí závěr se budu v další části textu snažit obhájit analýzou relevantní judikatury Ústavního soudu.

<sup>64</sup> Uvedenou tezi podporuje judikatura Ústavního soudu. Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/01 Ústavní soud konstatuje, že „ustanovení čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, v části vyjádřené číslíci a interpunkčním znaménkem „48“ má účinky pravé zpětné působnosti, neboť „daňový poplatník tak do přijetí novely zákonem č. 210/1997 Sb. mohl důvodně spoléhat na to, že při vytváření právních vztahů bude muset jen u některých z nich dokládat správci daně cenový rozdíl a nést následky, pokud tak neučiní, zatímco u jiných právních vztahů ho tato povinnost stíhat nebude. Ústavní soud se proto domnívá, že daný případ je případem oprávněné důvěry daňového poplatníka v právo, neboť podle právní situace v době, na kterou se retroaktivní norma vztahuje, daňový poplatník nemohl předpokládat závadnost svého chování a nemohl počítat s možností retroaktivní změny“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 Ústavní soud uvádí, že „novela občanského zákoníku provedená částí druhou čl. II. zákona č. 229/2001 Sb., jak je popsáno shora, porušila rovněž jeden ze základních principů právního státu, a to princip právní jistoty a důvěry v právo, jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Tím, že zákonodárce změnil pravidla prakticky den před uplynutím lhůty stanovené pro nabytí práva, rezignoval na svou morální povinnost jít příkladem v respektování práva“. Dále dodává, že „ustanovení zákona 229/2001 Sb., která jsou navržena ke zrušení, neodpovídají shora uvedeným kritériím zákonosti, zejména principu předvídatelnosti. Zásah zákonodárce vykazuje silné znaky svévole. Takový postup narušuje důvěru v právo, která je jedním ze základních atributů právního státu. Postup zákonodárce neodpovídal základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti“. Zatímco v prvním případě (Pl. ÚS 33/01) se dle Ústavního soudu jednalo o „nepřípustnou pravou zpětnou účinnost“, v druhém případě (Pl. ÚS 2/02) šlo o „nepřípustnou nepravou zpětnou účinnost“ (byť to Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 výslovně neuvádí). Konečně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 Ústavní soud již vůbec nerozlišuje, zda zákon č. 195/2009 Sb. o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny představuje pravou či nepravou zpětnou účinnost a hovoří pouze o zákazu retroaktivity, který považuje za podstatnou náležitost právního státu. Ve své argumentaci potom Ústavní soud blíže odhaluje sémantický obsah zákazu retroaktivity jakožto podstatné náležitosti právního řádu. Lze se domnívat, že Ústavní soud princip zákazu retroaktivity opět staví na principu „ochrany oprávněné důvěry občanů v právo“ a „předvídatelnosti“. Ústavní soud totiž hovoří o tom, že „samotné předčasné ukončení funkčního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je Ústavou předvídaný a aprobovaný institut“, avšak „napadený ústavní zákon v daném případě obě zcela ignoruje, článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup mimo ten, který Ústava předpokládá a ukládá, a to aniž by takový postup byl aprobovatelný tak výjimečnými účely, mezi něž v předchozím výkladu k otázce veřejného zájmu Ústavní soud zařadil příkladmo okolnosti válečného stavu, či přírodní katastrofy“. Pokud odhlédneme od jiných nosných důvodů (např. absence prvku obecnosti), pro které byl ústavní zákon č. 195/2009 Sb. Ústavním soudem zrušen, jsou „předvídatelnost“ zákona a „oprávněná důvěra v právní řád“ použity jako stěžejní argumenty pro zrušení napadeného ústavního zákona.

<sup>65</sup> Nejedná se však o „přetikování“, o kterém Pieroth mluví v souvislosti s analýzou judikatury druhého senátu německého Spolkového ústavního soudu (PIEROTH, P. Die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz des Vertrauensschutz. *Juristenzeitung*. 1990, Nr. 6, s. 281), neboť Pieroth se zabývá změnou interpretačního přístupu v souvislosti s pravou zpětnou účinností (tedy v situaci, kdy právo působí na minulé skutečnosti s účinky *pro preterito*). Z analýzy provedené v tomto článku dále však vyplývá, že právo může nepřípustným způsobem působit i prospektivně, zejména tehdy, když je do oprávněné důvěry v právo zasahováno nepředvídatelným a neproporcionálním způsobem.

### 3. POLOPRÁZDNÁ/Z POLOVINY NAPLNĚNÁ SKLENICE VODY, Z NÍŽ SE VODA NEDÁ PÍT

Základním intertemporálním nálezem, jehož argumentace se následně objevuje v naprosté většině dalších rozhodnutí, v nichž se Ústavní soud zabýval otázkou retroaktivity, je nálezný sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (soudce zpravodaj Pavel Holländer).

Tento nálezný, který může mít obrazné označení „z poloviny naplněná sklenice vody“ (k odůvodnění tohoto přívzviska viz dále), položil základ pro ústavněprávní rozlišování mezi pravou a nepravou zpětnou účinností. I když se domnívám, že doktrinární lpění na této dichotomii je překonané<sup>66</sup> a mám za to, že je třeba v procesu abstrakce jít ještě dále a hovořit o „přípustném či nepřípustném působení práva“, představuje nálezný sp. zn. Pl. ÚS 21/96 „prubířský kámen retroaktivity“. Je totiž následně zmiňován celkem ve 29 plenárních nálezích Ústavního soudu, které se na něj odkazují.

V daném případě Ústavní soud, na základě návrhu předloženého dle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR Krajským soudem v Ostravě, posuzoval, zda novela zákona o velké privatizaci (zákon č. 92/1991 Sb.), která stanovila zánik práva užívat majetek bývalých státních podniků vzniklého ze smluv uzavřených před 28. únorem 1992, představuje nepřípustnou retroaktivitu, či nikoliv.

Ústavní soud v odůvodnění svého nálezů nejdříve zopakoval již dříve vyslovenou tezi (viz nálezný Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 78/92, nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 16/93, 3/94) že „k základním principům, vymezujícím kategorii právního státu, patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem“.

Následně Ústavní soud podává rozlišení pravé a nepravé zpětné účinnosti<sup>67</sup> a konstatuje, že „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.“

Poté Ústavní soud uvádí stěžejní myšlenku: „U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti.“<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Viz např. „Melčákovský nálezný“ sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (soudce zpravodaj Pavel Holländer) a od něj odvozená argumentace obsažená v další části tohoto příspěvku.

<sup>67</sup> „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.)“; nálezný Pl. ÚS 21/96.

<sup>68</sup> Obdobně např. viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 1/14 (bod 74).

Zastavme se chvíli u této premisy, neboť je třeba odůvodnit, proč jsme daný nález pracovně nazvali „z poloviny naplněnou sklenicí vody“. Je tomu tak proto, že Ústavní soud obrazně řečeno říká, že u „obecně nepřipustné pravé zpětné účinnosti“ je „sklenice poloprázdná“, zatímco u „individuálně nepřipustné nepravé zpětné účinnosti“ je „z poloviny plná“. Pokud se vrátíme k rozdílu mezi pravidly a principy, potom rozdíl mezi nepřipustnou pravou nebo nepravou zpětnou účinností je dán nikoliv tím, že by pravá retroaktivita byla „černá“ a nepravá retroaktivita byla „bílá“, ale jde spíše o odlišný úhel pohledu, který vede k rozdílnému interpretačnímu přístupu. Odlišnost mezi oběma druhy retroaktivity je potom nikoliv kategorická/absolutní, ale aproximativní. Jak jsme již uvedli, nejde zde o aplikaci dialektických pravidel, ale principů, které jsou definovány svým aproximativním charakterem.<sup>69</sup> Rozlišování obou druhů zpětné účinnosti, které nám Ústavní soud podává, potom vede k následujícímu interpretačnímu závěru: „V hraničních případech je třeba dovodit, že nepravá zpětná účinnost je spíše přípustná, zatímco pravá zpětná účinnost je obecně nepřipustná.“

Jestliže Ústavní soud definoval obecný poměr mezi oběma druhy retroaktivity, následně se zabývá otázkou „přípustnosti“ a rozebírá výjimky, které by v konkrétních případech mohly odůvodnit přípustnost pravé zpětné účinnosti či nepřipustnost nepravé zpětné účinnosti.<sup>70</sup>

Dle Ústavního soudu jsou oba druhy retroaktivity limitovány principy „ochrany důvěry občanů v právo“ a „ochrany nabytých práv“ („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“; nález Pl. ÚS 21/96).

Pravou retroaktivitu lze potom „ospravedlniti nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocítována“. (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 I., Praha 1953, s. 206*)“; nález Pl. ÚS 21/96.

Oproti tomu nepravá zpětná účinnost je přípustná, přičemž „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“ a „rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy tedy z hlediska ústavního není věcí nahodilou nebo věcí libovůle“ (ibidem). I nepravá zpětná účinnost však může být dle Ústavního soudu nepřipustná, pokud je aplikací právní normy „zasazeno do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost

<sup>69</sup> HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2012, s. 206, 228.

<sup>70</sup> Na dalším judikatorním vývoji uvidíme, že právě tato otázka je při posuzování konkrétních případů retroaktivity stěžejní. A vzhledem k tomu, že rozdíl mezi principy je aproximativní, může se i na první pohled zdát, že judikatura Ústavního soudu je v otázkách rozhodování o přípustné či nepřipustné retroaktivitě nekonzistentní či dokonce subjektivní. Nicméně určitá míra subjektivity je zde dána již samotnou povahou věci.

*nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“ (ibidem).*

V konkrétním případě však Ústavní soud dovodil, že zánik nájmu vázaný na změnu vlastníka je odůvodněn veřejným zájmem na uskutečnění velké privatizace, přičemž „*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*“.<sup>71</sup> Posuzování odůvodněnosti či neodůvodněnosti zásahu do důvěry občana v právo/zásahu do nabytých práv je potom třeba provádět pomocí testu proporcionality. Čím vyšší je v daném případě intenzita veřejného zájmu (který zahrnuje i „*společenskou naléhavost zavedení nové právní úpravy*“), tím přípustnější je zásah do důvěry občana v právo/nabytých práv. Současně Ústavní soud nepřímou uvedl, že při posuzování proporcionality zásahu do nabytých práv hraje svou roli i „*předvídatelnost*“ zvoleného legislativního řešení („*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*“).

Základní teze vyslovená v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ohledně toho, že pravá retroaktivita je obecně nepřipustná, ale mohou z ní existovat přípustné výjimky, byla meritorně zkoumána v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (soudce zpravodaj Vladimír Čermák) ve věci návrhu Krajského soudu v Ostravě na zrušení retroaktivních účinků novely zákona o dani z příjmu č. 210/1997 Sb.

Novela nabyla účinnosti dnem 1. ledna 1998, avšak stanovila, že určitá ustanovení se vztahovala i na zdaňovací období roku 1997. Na právní vztahy a právní skutečnosti vzniklé přede dnem účinnosti zákona se tak vztahovaly právní následky zakotvené v posteriorní právní úpravě, a to s účinky *pro praeterito*.<sup>72</sup>

Ústavní soud s poukazem na svou předchozí judikaturu konstatoval, že v daném případě jde o pravou zpětnou účinnost, která je v demokratickém právním státě nepřipustná, avšak dále rovněž zvažoval, zda „*nejsou dány podmínky pro připuštění výjimky z principu zákazu pravé retroaktivity, jež by umožnila ústavní akceptovatelnost této právní normy*“. V této souvislosti dovodil, že „*daný případ je případem oprávněné důvěry daňového poplatníka v právo, neboť podle právní situace v době, na kterou se retroaktivní norma*

<sup>71</sup> Pro úplnost dodejme, že například Fiala se s uvedeným nálezem neztotožňoval a navrhol posuzovat platnost nájemních smluv účelově uzavíraných z hlediska obcházení zákona (FIALA, J. *Iura quaesita* a jejich uplatnění v judikatuře Ústavního soudu, s. 258). Jeho výhrady spočívaly v tom, že zákonodárce v daném případě zasáhl do nabytých práv (způsobil jejich zánik), a stejně tak i neproporcionálně zasáhl do oprávněné důvěry občanů v právní řád.

<sup>72</sup> Podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů ve znění před novelou provedenou zákonem č. 210/1997 Sb. správce daně mohl upravit základ daně daňového poplatníka o zjištěný rozdíl, pokud se lišily ceny sjednané mezi ekonomicky nebo personálně spojenými osobami od cen, které byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a pokud tento rozdíl nebyl uspokojivě doložen. Podle novelizované právní úpravy mohl správce daně prošetřit zjištěný rozdíl navíc i u cen, které byly sjednány nejen mezi ekonomicky nebo personálně spojenými osobami, ale i osobami spojenými jinak, přičemž za jinak spojené osoby se považovaly osoby, které vytvořily obchodní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty. V zájmu zamezení umělého krácení daní v důsledku účelově vytvářených obchodních vztahů se rozšířilo oprávnění správce daně zpětně kontrolovat, prošetřovat a postihovat i tuto formu „*daňové optimalizace*“.



vztahuje, daňový poplatník nemohl předpokládat závadnost svého chování a nemohl počítat s možností retroaktivní změny. Přestože se ve společenských vztazích začaly projevat signály, jež nasvědčovaly nutnosti nové právní úpravy, která je předmětem projednávané věci, pak zákonodárce v podmínkách demokratického státu neučinil nic pro to, aby nepříznivým účinkům zamezil dříve, tedy úpravou pro futuro. V daném případě tedy nejsou dány podmínky pro akceptaci výjimky ze zákazu pravé retroaktivity a ústavní rozpor nelze překlenout ani výkladem“ (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/01).

Jestliže provedeme bližší analýzu argumentace Ústavního soudu, vidíme, že zde Ústavní soud provádí *de facto* test proporcionality *sui generis*. Zákonodárcem zvolené řešení totiž bylo zvolenými zástupci lidu považováno za nezbytné a jistě bylo i legitimní, nicméně zvolené prostředky (pravá retroaktivita) nebyly adekvátní. Ústavní soud vedle sebe položil princip „oprávněné důvěry občanů v právo“ a „snahu zákonodárce minimalizovat daňové úniky“, tyto hodnoty porovnal a konstatoval, že účel, který zákonodárce sledoval, zde „nemohl posvětit“ použití pravé retroaktivity. Sledovaný účel totiž nedosáhl potřebné míry intenzity, která by použitím pravé zpětné účinnosti mohla ospravedlnit.

Za zmínku stojí, že v jiném nálezu (sp. zn. Pl. ÚS 9/08; soudce zpravodaj Jiří Mucha) Ústavní soud nepřisvědčil argumentaci Krajského soudu v Ostravě, který s poukazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01 navrhol zrušení vybraných ustanovení zákona č. 260/2002 Sb.<sup>73</sup> Ústavní soud však zde neshledal plnou analogii se situací, kterou posuzoval v případě retroaktivního ustanovení zákona č. 210/1997 Sb., a nedospěl k závěru, že by zde právo působilo *pro preterito* („v takovém případě však charakter retroaktivního působení není jednoznačný“). Namísto toho posuzoval, zda není možné zákonodárcem zvolené řešení posoudit jako individuálně nepřijatelnou nepravou retroaktivitu. V této souvislosti Ústavní soud konstatoval, že „ukládá-li zákonodárce plátcům daně a účetním jednotkám např. povinnost dodržovat pravidla, která si zvolili pro stanovené účetní a zdaňovací období na jeho počátku (zde vedení účetnictví v určité soustavě, podávání daňového přiznání na základě účtování v předem zvolené soustavě, nemožnost podat dodatečné daňové přiznání v průběhu daňové kontroly, jak to plynulo ze zákona o účetnictví, ze zákona o daních z příjmů a zákona o správě daní a poplatků ve znění platném pro rok 2002 a z prováděcích předpisů k nim vydaných), musí sám zákonodárce v podmínkách právního státu tato pravidla pro takové období rovněž respektovat a neměnit je bez závažných důvodů k tíži plátce daně, který během tohoto účetního a zdaňovacího období jedná s důvěrou v právo...“ (bod 16 cit. nálezu). Zákonodárcem zvolený postup tedy Ústavní soud vyhodnotil jako nepřijatelný, neboť porušil „oprávněnou důvěru daňového poplatníka v právo“.

Na uvedeném nálezu vidíme, že rozdíl mezi „obecně nepřijatelnou pravou“ a „individuálně nepřijatelnou nepravou“ zpětnou účinností se někdy může „limitně blížít nule“. „Individuálně“ nepřijatelná nepravá zpětná účinnost má tytéž důsledky jako „generálně“ nepřijatelná pravá zpětná účinnost. Obě nepřijatelným způsobem zasahují do oprávněné důvěry občanů v právo, v obou případech je aplikace právní normy nepředvídatelná.

<sup>73</sup> V daném případě se jednalo o to, že na základě napadeného ustanovení čl. V bod 1 věty druhé zákona č. 260/2002 Sb. [jednalo se o § 24 odst. 2 písm. r) a w) zákona o daních z příjmů (zákon č. 586/1992 Sb.)] mělo dojít k aplikaci novely zákona o daních z příjmů již pro zdaňovací období roku 2002, ačkoli podle čl. IX zákona č. 260/2002 Sb. tento zákon nabyl účinnosti až 1. 9. 2002. V důsledku přechodného ustanovení byli správci daně povinni pro zdaňovací období roku 2002 aplikovat ve vztahu k daňovým poplatníkům právní úpravu, která nabyla účinnosti až v průběhu příslušného zdaňovacího období.

U obou se může posuzovat kvalita a intenzita zákonodárcem sledovaného účelu („*nepravá retroaktivita je v oblasti daňového zákonodárství s ohledem na jeho poslání přípustná tehdy, je-li to potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle a lze-li dospět k závěru, že při celkovém poměrování ‚zklamané‘ důvěry v právo a významu a naléhavosti důvodů právní změny byla zachována hranice únosnosti*“; bod 16 cit. nálezu). V obou případech platí teze Ústavního soudu vyjádřená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, že „*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, příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod)*“.

Čím více je u nepravé zpětné účinnosti zasaženo do oprávněné důvěry občanů v právo, tím více se individuálně nepřipustná nepravá zpětná účinnost blíží obecně nepřipustné pravé zpětné účinnosti. Pokud použijeme příměru se sklenicí vody, potom můžeme konstatovat, že sklenice vody se v prvním případě (obecně nepřipustná pravá zpětná účinnost) jeví jako poloprázdná, v druhém případě (individuálně nepřipustná nepravá zpětná účinnost) jako z poloviny naplněná, nicméně závěr je stejný: „*Voda se z takové sklenice nedá pít!*“. V obou případech se jedná o nepřipustné působení práva.

Při úvahách o pravé zpětné účinnosti nám tak v kontextu uvedené judikatury Ústavního soudu vyvstává do popředí již výše uvedený závěr, že obecná nepřipustnost pravé zpětné účinnosti je dána tím, že samotné působení práva s účinky *pro praeterito* je excesivní. Neproporcionalita je pravé zpětné účinnosti vlastní (imanentní), je „*zakotvena v jejím genetickém kódu*“. U nepravé zpětné účinnosti, u níž se hodnotí „*míra zklamané důvěry občanů v právo*“, je však třeba neproporcionalitu vidět ve vzájemném nepoměru mezi zákonodárcem sledovaným účelem (*ochrana jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody*) a zásahem do „*oprávněné důvěry občanů v právo*“. U nepravé zpětné účinnosti má tedy neproporcionalita charakter externí.

Oběma druhům retroaktivity je potom společná „*nepředvídatelnost*“. To, že zákonodárcem přijatá změna byla pro daňové poplatníky nepředvídatelná, totiž tvoří v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/08 klíčový argument Ústavního soudu („*musí sám zákonodárce v podmínkách právního státu tato pravidla pro takové období rovněž respektovat a neměnit je bez závažných důvodů k tíži plátce daně, který během tohoto účetního a zdaňovacího období jedná s důvěrou v právo*“, cit. náleze, bod 16).

Ústavní soud zřejmě mohl provést detailní strukturní analýzu a konstatovat, že do účinnosti novely (tj. do 1. září 2002) mělo zákonodárcem zvolené řešení povahu pravé retroaktivity, neboť se posteriorní právní úprava měla aplikovat na minulé skutkové podstaty s účinky *pro praeterito*. Již to by stačilo pro to, aby daná právní úprava mohla být pro rozpor s ústavním pořádkem zrušena. Ústavní soud se nicméně ve svých úvahách spíše zaměřil na prospektivní dopady novely § 24 odst. 2 písm. r) a w) zákona o daních z příjmů (zákon č. 586/1992 Sb., ve znění novely č. 260/2002 Sb.) a posuzoval její budoucí působení (účinky, které nastaly v průběhu zdaňovacího období).

Vidíme, že pravá a nepravá zpětná účinnost se v zásadě nemusí příliš lišit a jinou argumentací můžeme dospět k témuž závěru: „*Jde o nepřípustnou změnu pravidel v průběhu hry*“. Nicméně zde existuje jistý logický problém, který se Ústavnímu soudu nepodařilo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/08 (bod 15) odstranit. Totiž každá pravá retroaktivita, která časově neohraničuje působení minulých konkrétních skutkových podstat okamžikem promulgace právního předpisu, působí rovněž prospektivně, a může tak zároveň představovat nepravou retroaktivitu. Pokud by zákonodárce například konstatoval, že se k určitému právnímu jednání nepřihlíží, a to i s účinky přede dnem účinnosti příslušné právní normy, potom má zvolené řešení účinky nejen *pro praeterito*, ale i *pro futuro*.

Dle mého názoru Ústavnímu soudu stačilo, aby v daném případě konstatoval, že právní úprava, která v průběhu roku stanoví pravidla ke dni jeho počátku, má povahu obecně nepřípustné retroaktivity. Doplnující úvahy nad tím, že zákonodárce zvolené řešení i prospektivně nepřípustným způsobem zasahuje do „*oprávněné důvěry občanů v právo*“, jsou potom již pouze rozvedením toho, že „*vnitřní neproporcionalita*“ pravé zpětné účinnosti může mít pokračování v „*externí neproporcionalitě*“ nepravé zpětné účinnosti.

Pro zdůraznění podstaty individuálně nepřípustné nepravé retroaktivity je dobré prostudovat rovněž argumentaci Ústavního soudu obsaženou v „*transformačním nálezu*“ sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (soudce zpravodaj František Duchoň), a to i přesto, že se zde Ústavní soud otázkou nepravé retroaktivity vůbec nezabývá.

Zákonodárce v novele občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) č. 103/2000 Sb. upravil v § 879c transformační pravidlo, dle kterého se mělo tzv. právo trvalého užívání pozemku uplynutím lhůty jednoho roku (tj. k 1. červenci 2001) změnit na vlastnické právo. Novela zákona o majetku české republiky (zákon č. 219/2000 Sb.) a souvisejících zákonů č. 229/2001 Sb. potom ustanovení § 879c občanského zákoníku zrušila. Stalo se tak s účinností ode dne 30. 6. 2001, tedy pouhý jeden den předtím, než mělo těm oprávněným osobám, které o to požádaly, vzniknout vlastnické právo.

Návrh na zrušení části druhé zákona č. 229/2001 Sb. podal Okresní soud v Příbrami, který tvrdil, že s účinností od 30. června 2001 sice nedošlo k odnětí vlastnického práva zmíněným subjektům (to by vzniklo až od 1. července 2001), ale se zpětnou účinností jim bylo odňato právo žádat o přeměnu užívacího práva na právo vlastnické. Přitom se jednalo o právo již nabyté ve smyslu ustanovení čl. 1 Ústavy ČR. Tuto změnu zákonodárce provedl podle názoru navrhovatele ústavně nepřípustnou formou retroaktivity, což je v rozporu s čl. 1 Ústavy ČR.

Ústavní soud dovodil, že se zde o pravou retroaktivitu nejednalo, neboť podáním samotné žádosti vlastnické právo nevznikalo. Musely zde totiž být splněny kumulativně dvě podmínky: podání žádosti a uplynutí lhůty jednoho roku ode dne 1. července 2000.<sup>74</sup> Ústavní soud svou argumentaci postavil na ochraně legitimního očekávání.<sup>75</sup> V této

<sup>74</sup> „V tomto kontextu je nutno uzavřít, že vlastní podání žádosti podle § 879c odst. 4 ObčZ ve lhůtě zde stanovené žalobci vlastnické právo nezaložilo. Ústavní soud tedy napadené ustanovení zákona za retroaktivní nepovažuje“ (nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 2/02).

<sup>75</sup> „Od 1. 7. 2000 vzniklo všem subjektům, které splňovaly podmínky § 879c, který byl uvedeným zákonem včleněn do občanského zákoníku, a postupovaly v souladu s ním, legitimní očekávání spočívající v tom, že se uplynutím jednoho roku, tj. od 1. 7. 2001, stanou vlastníky pozemků spadajících do režimu § 879c až 879e ObčZ. Zmíněný postup zákonodárce do tohoto legitimního očekávání zasáhl pouhý jeden den před uplynutím lhůty, ve které by k nabytí vlastnického práva došlo. Znamená to, že subjekty, které jednaly v důvěře v podmínky státu

souvislosti Ústavní soud zmínil, že „*legitimní očekávání může mít podobu majetkového nároku, který spadá pod ochranu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*“ a dovedil, že „*zmíněný postup zákonodárce byl zásahem do legitimního očekávání shora uvedených subjektů ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*“ (náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 2/02). Daný postup nemohl být dle Ústavního soudu aprobován ani argumenty zákonodárce, který zrušením § 879c obč. z. 1964 sledoval odstranění výkladových problémů souvisejících s evidencí předmětných pozemků v katastru nemovitostí. Ústavní soud uzavřel konstatováním: „*Shora popsáním postupem zákonodárce došlo k porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod... Novela občanského zákoníku provedená částí druhou čl. II zákona č. 229/2001 Sb., jak je popsáno shora, porušila rovněž jeden ze základních principů právního státu, a to princip právní jistoty a důvěry v právo, jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Tím, že zákonodárce změnil pravidla prakticky den před uplynutím lhůty stanovené pro nabytí práva, rezignoval na svou morální povinnost jít příkladem v respektování práva*“ (náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 2/02).

Přestože se Ústavní soud paradoxně v uvedeném nálezu vůbec nezabývá otázkou, zda zákonodárcem zvolené řešení představuje formu „*individuálně nepřijatelné nepravé retroaktivity*“, argumentační postupy, které Ústavní soud použil, přesně odpovídají тезím, jež byly vytyčeny v předchozí judikatuře (zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/06). Zvolené legislativní řešení bylo pro adresáty právní normy „*nepředvídatelné*“ („*zákonodárce změnil pravidla prakticky den před uplynutím lhůty stanovené pro nabytí práva*“; „*ustanovení zákona č. 229/2001 Sb., která jsou navržena ke zrušení, neodpovídají shora uvedeným kritériím zákonnosti, zejména principu předvídatelnosti*“), zasáhlo do jejich „*oprávněné důvěry v právo*“ („*porušila rovněž jeden ze základních principů právního státu, a to princip právní jistoty a důvěry v právo, jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy*“), účel, který zákonodárce sledoval byl, vzhledem ke zklamané důvěře občanů v právo neproporcionální („*zásah zákonodárce vykazuje silné znaky svévole*“, „*napadená novela změnila rovnost dotčených subjektů, která trvala až do 30. června 2001, v nerovnosti mezi jednotlivými skupinami těchto subjektů. Tato nerovnost neodpovídá podle závěru Ústavního soudu žádnému veřejnému zájmu*“).

Ústavní soud rovnou konstatoval, že zákonodárce zasáhl do práva na ochranu legitimního očekávání, které v daném případě mělo povahu majetkového nároku. Tato úvaha je správná, nicméně argumentace jde přímo *in medias res*, namísto toho, aby Ústavní soud systematicky sledoval problematiku individuálně nepřijatelné nepravé retroaktivity, která v konkrétním případě může dosáhnout takové intenzity, že „*zklamaná důvěra v právo*“ má povahu „*majetkového nároku*“, který spadá pod ochranu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>76</sup>

Podobně jako Hýnek z Michle, byli adresáti, na které dopadalo ustanovení § 879c obč. z. 1964 ve znění novely č. 103/2000 Sb., nepředvídatelným, svévolným a neproporcionálním

*předem stanovené, byly pouhý den před uplynutím zmíněné lhůty konfrontovány s naprosto rozdílným postupem státu*“ (náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 2/02).

<sup>76</sup> Konstatování, že ochrana legitimního očekávání, které má povahu majetkového nároku, má úzkou souvislost se zákazem individuálně nepřijatelné nepravé retroaktivity ostatně vyplývá následně z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 „*V souvislosti s otázkou přípustnosti nepravé retroaktivity je nezbytné zmínit i pojem legitimního očekávání, jehož relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu...*“ (bod 148).

ním způsobem zklamání ve své důvěře v právo. Nešlo jim sice o život, ale ve hře zde byla možnost získání majetku (vlastnického práva) k pozemkům, které dlouhodobě užívali. Otázka zásahu do legitimního očekávání, které má povahu majetkového nároku, je zde až sekundární (respektive jde o důsledek intenzity dopadů svévolně přijaté posteriorní právní úpravy). Primárně se jednalo o to, že zákonodárcem zvolený postup představoval nepřijatelné působení práva ve formě „*individuálně nepřijatelné nepravé retroaktivity*“.

#### 4. SMĚREM K ABSTRAKCI

„*Kauza Melčák*“,<sup>77</sup> v rámci níž Ústavní soud zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, představuje z hlediska ústavněprávního rozboru retroaktivity do značné míry zlom, a to z toho důvodu, že v tomto nálezu Ústavní soud vůbec nerozlišuje, zda zákonodárcem zvolené řešení představuje „*obecně nepřijatelnou pravou retroaktivitu*“ nebo „*individuálně nepřijatelnou nepravou retroaktivitu*“, ale hovoří pouze o „*nepřijatelné retroaktivitě jakožto narušení podstatných náležitostí demokratického právního státu*“.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (soudce zpravodaj Pavel Holländer) k problematice retroaktivity uvádí: „*V daném případě Ústavní soud konstatuje, že samotné předčasné ukončení funkčního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je Ústavou předvídaný a aprobovaný institut (viz úprava rozpuštění Poslanecké sněmovny a vypsání předčasných voleb zakotvená v čl. 35 Ústavy). Ústava pro jeho uplatnění však stanoví kumulativně jak materiální podmínky, tak příslušnou proceduru, bez možnosti se od nich odchýlit. Napadený ústavní zákon v daném případě obě zcela ignoruje, článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup mimo ten, který Ústava předpokládá a ukládá, a to aniž by takový postup byl aprobovatelný tak výjimečnými účely, mezi něž v předchozím výkladu k otázce veřejného zájmu Ústavní soud zařadil příkladmo okolnosti válečného stavu, či přírodní katastrofy... Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit, tj. – kromě jiného – práva volit se znalostí podmínek utváření z voleb vzešlých demokratických orgánů veřejné moci, včetně znalosti jejich volebního období. Porušení uvedených ústavních principů plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy Ústavní soud považuje za zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 Ústavy.*“

Zatímco v předchozích nálezech se Ústavní soud vždy zabýval otázkou, zda v daném případě jde o retroaktivitu pravou či nepravou a zda *in eventum* nejde o „*přijatelnou pravou retroaktivitu*“ či „*nepřijatelnou nepravou retroaktivitu*“, u jednoho z nejdůležitějších nálezů, které Ústavní soud kdy vydal, se Ústavní soud omezuje pouze na stručné konstatování, že obcházení základních principů je neslučitelné s „*principem zákazu*

<sup>77</sup> K polemice ohledně nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 srov. KOUDELKA, Z. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Právník*. 2010, 10, s. 1067 an.; FILIP, J. Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 2, s. 91 an. MOLEK, P. „Hluboce inspirující“ nález Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy. *Soudní rozhledy*. 2009, č. 10, s. 367 an. KÜHN, Z. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy*. 2010, č. 1, s. 20 an.

*retroaktivity*“. Jako by tím Ústavní soud chtěl odhlédnout od oné problematické dichotomie (pravá vs. nepravá retroaktivita) a naznačil, že ve skutečnosti jsou pouze dva druhy působení práva: „*přípustné*“ nebo „*nepřípustné*“. Přípustné působení práva je potom takové, které do zklamané důvěry občana v právo zasahuje proporčním způsobem, zatímco nepřipustné je takové, které do zklamané důvěry občana v právo zasahuje neproporcionálně.

V dané věci byl postup zákonodárce pro adresáta právní normy nepředvídatelný. Samozřejmě právní cynikové mohou Cromwellovými slovy říci, že „*pokud zasedá parlament, nikdo si nemůže být jistý majetkem ani životem*“, nicméně volení zástupci lidu skutečně zcela zjevně obešli ústavodárcem předvídanou proceduru zakotvenou čl. 35 odst. 1 Ústavy ČR (ve znění do 13. září 2009) a k předčasným volbám směřovali svévolným způsobem. Nepředvídaná změna pravidel v průběhu hry potom zasáhla nejen oprávněnou důvěru občanů v právní řád, ale také do nabytých práv volených zástupců lidu vykonávajících svůj poslanecký mandát, přičemž zákonodárcem sledovaný cíl sice mohl být legitimní (snaha o kreování nové Poslanecké sněmovny v důsledku jarní vládní krize v roce 2009), nicméně jej bylo dosaženo neproporcionálním způsobem. Neproporcionálním proto, že zákonodárce obešel předem jasně stanovená ústavní pravidla.

Jestliže se podíváme na „*postmelčákovskou*“ judikaturu Ústavního soudu, můžeme zde vysledovat jistou argumentační linii, která by potvrdila (možná spíše zdůraznila) tezi, že při posuzování přípustné a nepřipustné retroaktivity je rozhodující posuzovat proporcionalitu zklamané důvěry občanů v právo (jedná se přitom o proporcionalitu *sui generis*, jak naznačil již nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/96).

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (soudce zpravodaj Ivana Janů) se Ústavní soud, na základě návrhu skupiny senátorů, zabýval otázkou ústavnosti odvodu z elektřiny ze slunečních záření zakotveným novelou zákona o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon č. 180/2005 Sb.) č. 402/2010 Sb. Odvod byl zákonodárcem stanoven ohledně elektřiny vyrobené od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 u zařízení, která byla uvedena do provozu v období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010.

Argumentace Ústavního soudu se do značné míry podobá argumentaci, kterou Ústavní soud již dříve provedl v bodech 144 až 148, 160 a 166 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (soudce zpravodaj Pavel Rychetský), nicméně Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 podrobným způsobem rozvádí své, v minulých nálezech pouze naznačené, úvahy ohledně proporcionalit zásahu do „*zklamané důvěry v právo*“.

Ústavní soud nejdříve shrnuje rozdíl mezi „*poloprázdnou*“ a „*zpola naplněnou sklenicí vody*“, tedy rozdíl mezi „*obecně nepřipustnou pravou*“ a „*individuálně nepřipustnou nepravou retroaktivitou*“. Následně se zabývá otázkou nepřipustné nepravé retroaktivity a v této souvislosti v bodu 53 cit. nálezu uvádí: „*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. O takovouto situaci se jedná v případě, že je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva*“ (Pieroth, B. Rückwirkung und Übergangsrecht. *Verfassungsrechtliche Mastäbe für intertemporale Gesetzgebung*, Berlin, 1981, s. 380–381, srov. dále rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. prosince 1961 sp. zn. 2 BvR 1/60;

BVerfGE 13, 274, 278). Tento názor se promítá i do ustálené judikatury Spolkového ústavního soudu, 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 poměřování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58)“.

Následně Ústavní soud opět zmiňuje blízkost individuální nepřipustnosti nepravé retroaktivity s ochranou legitimního očekávání, které má povahu majetkového nároku a s poukazem na nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 21/96 se blíže zabývá otázkou proporcionality zásahu do důvěry občana v právo. V této souvislosti Ústavní soud uvádí: „Proportionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy“ (bod 55 cit. nálezu).

Následně se Ústavní soud zabývá tím, zda se v daném případě *in eventum* nejednalo o individuálně nepřipustnou (neproporcionální) nepravou retroaktivitu. Za stěžejní argument lze považovat odkaz Ústavního soudu na rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, v němž daný soud dovodil, že „limity ústavněprávní připustnosti nepravé retroaktivity jsou překročeny až tehdy, pokud by zákonodárcem zvolená nepravá retroaktivita byla nevhodná nebo nepotřebná k dosažení účelu zákona nebo pokud by trvalé zájmy dotčených osob převážily nad zákonodárcovými důvody pro legislativní změny“ a že „všeobecné očekávání občanů, že platné právo zůstane nezměněno, totiž není ústavněprávně chráněno“ (bod 58 cit. nálezu).

Tezi o tom, že adresáti právní normy nemohou spoléhat na její nezměnitelnost, následně Ústavní soud opakuje ještě v bodě 77 cit. nálezu: „Nelze přitom přisvědčit navrhovatelům, že by takto zákonem nastavená výše podpory do budoucna vylučovala jakékoli nově zákonem stanovené daňové zatížení (regulaci). Takový požadavek na neměnnost právní úpravy nemá oporu v platné právní úpravě, přičemž jak Ústavní soud výše konstatoval, jedná se v kontextu specifických podmínek nyní projednávané věci o opatření s účinky toliko nepravé retroaktivity.“

Ústavní soud návrh na zrušení příslušných ustanovení zákona č. 180/2005 Sb. zamítl jako nedůvodný a dovodil, že zásah do zklamané důvěry občanů v právo byl proporcionální, neboť byly dodrženy garance návratnosti investice 15 let od uvedení solárních zařízení do provozu. Ústavní soud rovněž konstatoval, že míra volnosti zákonodárce byla vyšší s ohledem na to, že na výši státní podpory a s tím souvisejícího legitimního očekávání nelze nahlížet zcela mimo ekonomickou situaci státu.<sup>78</sup> V tomto směru Ústavní soud poukázal na závěry obsažené již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, dle nichž „dotčené subjekty přitom nemohly spoléhat na to, že postupem času zákonodárce tuto výši nepřehodnotí.“

<sup>78</sup> K tomu viz též VYHNÁNEK, L. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. In: *MUNI Law Working Paper*. 2014.03, s. 11–12 [online]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/dokumenty/29430>>.

*Nelze přitom opomenout ani související odpovědnost vlády a Parlamentu za stav veřejných financí, s čímž souvisí i oprávnění zákonodárce přizpůsobit výdaje státního rozpočtu jeho reálným možnostem a aktuálním potřebám formou změn právní úpravy mandatorních výdajů“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 159).*

Na nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 bezprostředně svou argumentační linií navazuje nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 (soudce zpravodaj Jan Musil), v němž Ústavní soud opět upozornil na blízkost mezi nepravou retroaktivitou a zásahem do legitimního očekávání<sup>79</sup> a zopakoval, že míra volnosti zákonodárce v oblasti stanovení rozsahu sociálních práv je vysoká a do značné míry je ovlivněna možnostmi státního rozpočtu, respektive výsledky hospodaření státu (bod 39). Zákonodárce nicméně nesmí stanovením konkrétních podmínek ústavně zaručená práva zcela popřít či je eliminovat (bod 40). V otázce proporcionality zásahu do důvěry občanů v právo Ústavní soud dovodil, že „*napadená intertemporální ustanovení sledují racionálně zdůvodnitelný cíl, totiž zavést pravidla pro určení výše rodičovského příspěvku pro ty rodiče, kteří rodičovský příspěvek dosud pobírali podle právních předpisů účinných před 1. lednem 2008 a nemohli by provést volbu nároku na rodičovský příspěvek podle nové právní úpravy z důvodu dosažení věku dítěte, s nímž již zákon volbu nároku nespojuje. Existence těchto pravidel je i v zájmu dodržení zásady rovnosti mezi rodiči pobírajícími rodičovský příspěvek vypočtený podle rozdílných právních úprav“ (bod 41) a po vyvrácení argumentů navrhovatele ohledně nepřipustné diskriminace následně Ústavní soud uzavřel: „*Jakkoli došlo přijetím napadených ustanovení v některých případech ke snížení dříve dosažené úrovně sociálních práv, nešlo ze shora uvedených důvodů o takový zásah, který by ve svém důsledku porušil jejich podstatu a smysl“ (bod 45).**

Na uvedeném nálezu opět vidíme to, že při hodnocení přípustného/nepřipustného působení práva je stěžejní posoudit, zda zákonodárcem sledovaný cíl je vzhledem k zásahu do zklamané důvěry občanů v právo proporcionalní (ve smyslu proporcionality *sui generis*, viz dále) či nikoliv. Pokud budeme parafrázovat teze obsažené v bodu 55 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 můžeme říci: vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu (zde snaha o sjednocení pravidel pro volbu nároku na rodičovský příspěvek) odůvodňuje vyšší míru zásahu do důvěry občana v právo.<sup>80</sup>

## 5. INTERTEMPORÁLNÍ PROPORCIONALITA JAKO PROPORCIONALITA *SUI GENERIS*

Kosař upozorňuje na to, že Ústavní soud test proporcionality sice používá jak v řízení o konkrétní kontrole norem, tak v řízení o abstraktní kontrole norem, ovšem s rozdílným dopadem a s nejednotným (či spíše nedůsledným) aplikováním jednotlivých kroků.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> „*Pojem legitimního očekávání lze v dané věci spojit s otázkou přípustnosti nepravé retroaktivity, neboť jeho relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá dle svého obsahu pod ochranu článku 11 odst. 1 Listiny a článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod upravujících právo každého pokojně užívat svůj majetek“ (bod 38 cit nálezu).*

<sup>80</sup> Obdobné závěry, jako v předchozím případě, učinil Ústavní soud rovněž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/09 (soudce zpravodaj Vojen Güttler), body 53 a 54.

<sup>81</sup> KOSAŘ, D. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*. 2008, č. 1, s. 5 an. K obdobným závěrům viz VYHNÁNEK, L. Proporcionalně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. In: *MUNI Law Working Paper*. 2014.03, s. 14 an. [online]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/dokumenty/29430>>.



Zejména namítá, že u abstraktní kontroly norem Ústavní soud obvykle používá obrácené pořadí jednotlivých kroků a odlišným způsobem přistupuje k tzv. vážící formulí.

Shora uvedená judikatura Ústavního soudu, dle mého názoru, závěry Kosaře o tom, že fakticky Ústavní soud nepoužívá jednotný test proporcionality, do značné míry potvrzuje. Ústavní soud totiž proporcionalitu ve svých intertemporálních nálezech pojímá odlišným způsobem, než jak činí v jiných případech řízení abstraktní kontroly norem.<sup>82</sup> Pokud odhlédneme od „*modifikovaného testu proporcionality v daňových věcech*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08), vidíme, že Ústavní soud (oproti tradičnímu testu proporcionality obsaženém např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94) ve výše uvedených intertemporálních nálezech test proporcionality ve své ustálené podobě *de facto* nepoužívá. Neučinil tak ani v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02, kde se použití klasického testu proporcionality přímo nabízelo (s ohledem na otázku zásahu do „*legitimního očekávání, která má povahu majetkového nároku*“).

Proporcionalita se tak v rovině intertemporální zužuje na otázku, zda zákonodárcem přijaté řešení je „*vhodné a potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování ‚zklamané důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti*“. Vždy tedy Ústavní soud posuzuje cíl, který normotvůrce sledoval, prostředky, které k dosažení cíle zvolil („*limity ústavněprávní přípustnosti nepravé retroaktivity jsou překročeny až tehdy, pokud by zákonodárcem zvolená nepravá retroaktivita byla nevhodná nebo nepotřebná k dosažení účelu zákona nebo pokud by trvalé zájmy dotčených osob převážily nad zákonodárcovými důvody pro legislativní změny*“ nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 58) a poměřuje jej se „*zklamanou důvěrou občanů v právo*“.

Nelze si nepovšimnout, že tento metodologický přístup má „*inverzně*“ blízko k pojetí proporcionality, které Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. III. ÚS 256/01 (soudce zpravodaj Pavel Holländer): „*Komponentem metody proporcionality je i zvažování možnosti minimalizace omezení jednoho v kolizi stojícího základního práva a svobody, resp. veřejného dobra*“. Existuje totiž logická spojitost mezi „*hranicí únosnosti*“ a „*minimalizací omezení/zásahu*“ do zklamané důvěry v právo, neboť výraznější zásah do důvěry v právo způsobuje u adresátů právní normy kvalitativně závažnější zklamání. Ústavní soud nicméně v intertemporálních nálezech kroky testu proporcionality obrací, neboť prvním úsudkem, který posuzovatel musí provést, je úsudek o tom, zda vůbec lze hovořit o zklamané důvěře v právo přesahující hranici únosnosti (tj. přesahující hranici *de minimis*: „*Všeobecné očekávání občanů, že platné právo zůstane nezměněno, totiž není ústavněprávně chráněno*“; nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 58; Pl. ÚS 8/09, bod 53). Teprve poté se ke slovu dostává poměrování zklamané důvěry s cílem, který zákonodárce sledoval.

Při posuzování míry zklamané důvěry (tj. posuzování hranice *de minimis*) je třeba vzít do úvahy otázku předvídatelnosti. Čím nepředvídatelnější (překvapivější) změna právní úpravy byla, tím více mohou být adresáti právních norem zklamáni (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02). V určitých oblastech (podmínky pro čerpání rodičovského příspěvku –

<sup>82</sup> *Expressis verbis* to potvrzuje nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 8/09: „*Ústavní soud však připouští, že věc je velmi hraniční a za jiných okolností by mohlo podobné řešení již hranici ústavnosti překročit. Právě s ohledem na výše vyložené specifické okolnosti věci také Ústavní soud nepoměřoval dotčenou právní úpravu podrobným a zcela striktním třístupňovým testem principu proporcionality, jenž mj. předpokládá, že lze-li zákonodárcem sledovaného účelu dosáhnout alternativními normativními prostředky, je pak ústavně konformní ten, jenž ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře nejmenší*“ (bod 59).

Pl. ÚS 31/09, stavební spoření – Pl. ÚS 53/10, výše odvodu ze solární energie – Pl. ÚS 17/11) však Ústavní soud dovedl, že hranice zklamané důvěry může být vyšší, neboť výše veřejných transferů z veřejných rozpočtů záleží mj. na ekonomických podmínkách státu. Naopak v případě zklamaného „*legitimního očekávání, která má povahu majetkového nároku*“, jsou podmínky pro posuzování hranice *de minimis* podstatně přísnější (nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02, 1/14).

Co se týče posuzování hranice zklamané důvěry v právo, zde se Ústavní soud v některých nálezech omezuje na konstatování, že v daném případě šlo pouze o nepravou zpětnou účinnost, která je obecně přípustná (srov. nálezy ÚS ve věci nuceného výkupu minoritních akcionářů, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, soudce zpravodaj Jiří Mucha, bod 60). Z hlediska kautel, které Ústavní soud posléze vytyčil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, se nicméně takové konstatování jeví jako nedostatečné. Respektive není zřejmé, zda Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 chtěl konstatovat, že se zde jednalo o pouhé spoléhání se na neměnnost právní úpravy, které ústavní ochraně nepodléhá (jinými slovy zklamaná důvěra v právo nedosáhla hranice *de minimis*), nebo zda sice jde o intertemporálně relevantní zásah do oprávněné důvěry v právo, který je však proporcionální v tom směru, že zákonodárce sledoval legitimní cíl (např. v podobě veřejného zájmu), jež odůvodňuje zásah do majetkového práva a prostředky, které k dosažení cíle vedou, jsou vhodné a přiměřené.

Domnívám se, že z hlediska právně-metodologického by bylo vhodnější, kdyby se při posuzování přípustnosti zásahu do oprávněné důvěry v právo (respektive posuzování míry zklamané důvěry) obě roviny oddělovaly. Tedy nejdříve je třeba provést úsudek ohledně toho, zda lze vůbec hovořit o intertemporálně relevantní zklamané důvěře v právo, a teprve poté posuzovat, zda zklamaná důvěra v právo *in eventum* není ospravedlnitelná cílem, který zákonodárce sledoval (případně zda není odůvodnitelná ochranou jiného základního práva).

## ZÁVĚR

Souboj Hynka z Michle s Veverkou z Bitýšky by z hlediska běžného diskursu možná byl charakterizován jako neférový, případně jako souboj plný faulů a podrazů, k nimž se uchýlil jak Smil Flek z Nohavic, tak Hynek z Michle. Z právního hlediska byl v určité fázi ukázkovým příkladem „*individuálně nepřipustné nepravé retroaktivity*“ s tím, že Veverka z Bitýšky, jako „*jediný spravedlivý*“, nakonec skončil ve vězení díky „*obecně nepřipustné retroaktivitě pravé*“.

Jak jsem uvedl výše, má smysl rozlišovat to, zda „*změna pravidel v průběhu hry byla či nebyla přípustná*“. Na základě analýzy judikatury Ústavního soudu jsem dospěl k závěru, že rozlišování pravé a nepravé retroaktivity je do značné míry překonané a jeví se mi jako vhodnější jít cestou abstrakce a hovořit o přípustném či nepřipustném působení práva (a to nejen v kontextu intertemporálním, ale i v jiných případech zpětného působení práva). Je totiž v zásadě jedno, zda pijeme ze sklenice, která je „*z poloviny naplněná*“ nebo „*z poloviny prázdná*“. Podstatné je, zda se voda ve sklenici „*dá nebo nedá pít*“.

Pokud si vezmeme jako příklad argumentaci v jednom z posledních nálezů sp. zn. Pl. ÚS 1/14 (soudce zpravodaj Jan Musil, body 69 až 85) a porovnáme ji s argumentací v nálezu Pl. ÚS 31/13 (soudce zpravodaj Pavel Rychetský, body 46 a 47), je podle mne

lepší jít cestou abstrakce a posuzovat, zda v případě s intertemporálním prvkem vůbec existovala intertemporálně relevantní „zklamaná důvěra v právo“, a pokud ano, zda zákonodárce zklamal důvěru v právo proporcionálním či neproporcionálním způsobem. Při posuzování proportionality potom hraje roli zejména předvídatelnost/nepředvídatelnost změny „*pravidel v průběhu hry*“. Nepředvídatelnost je totiž, jak bylo uvedeno, společná všem nepřipustným případům zpětného působení práva (ať již se jedná o obecně nepřipustnou pravou retroaktivitu, individuálně nepřipustnou nepravou retroaktivitu, zákaz dequalifikace translačních účinků smlouvy při odstoupení od smlouvy, ochranu dobré víry při prohlášení průmyslového vzoru Společenství/ochranné známky za neplatnou atd.)

Z judikatury Ústavního soudu, která se věnuje případům s intertemporálním prvkem, si dovoluji učinit následující dílčí závěry:

#### 1. Vždy může být někdo zklamán

Každá změna pravidel v průběhu hry může vést ke zklamané důvěře v jejich stálost („*Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo*“; nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/96). Na stálost a neměnnost právní úpravy nelze obecně spoléhat (nálezn ÚS sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 159; Pl. ÚS 17/11, bod 77, Pl. ÚS 8/09, bod 53).

#### 2. Přednost má nepravá retroaktivita

Ústavní soud v nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/96 dovodil, že „...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“. Tento názor byl Ústavním soudem opakovaně potvrzen v nálezech sp. zn. I. ÚS 287/04, I. ÚS 344/04, Pl. ÚS 6/07, 33/01, 31/09, 8/09, 1/14.

#### 3. Zklamaná důvěra v právo musí přesáhnout hranici *de minimis*

Pouhé očekávání, že nedojde ke změně právní úpravy, nepodléhá ústavněprávní ochraně (nálezn ÚS sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 58; Pl. ÚS 56/05, bod 60; Pl. ÚS 53/10, bod 160; Pl. ÚS 8/09, bod 53). Aby tedy bylo možné vůbec hovořit o zklamané důvěře v právo, musí jít o takové zklamání, které přesahuje hranici *de minimis*, respektive přesahuje pouhé spoléhání se na neměnnost právní úpravy. Při posuzování míry zklamané důvěry (tj. posuzování hranice *de minimis*) je třeba vzít do úvahy otázku předvídatelnosti. Čím nepředvídatelnější (překvapivější) změna právní úpravy byla, tím více mohou být adresáti právních norem zklamáni ve své důvěře v právo (např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 2/02, Pl. ÚS 9/08). V určitých oblastech (podmínky pro čerpání rodičovského příspěvku – Pl. ÚS 31/09, stavební spoření – Pl. ÚS 53/10, výše odvodu ze solární energie – Pl. ÚS 17/11) Ústavní soud dovodil, že hranice zklamané důvěry může být vyšší, neboť výše transferů z veřejných rozpočtů záleží mj. na ekonomických podmínkách státu. Naopak v případě zklamané důvěry v podobě legitimního očekávání, které má povahu majetkového nároku, jsou podmínky pro posuzování hranice *de minimis* podstatně přísnější (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 2/02; *per analogiam* též Pl. ÚS 1/14, body 86 a 90).

#### 4. Intertemporální proporcionalita je proporcionalitou *sui generis*

Při posuzování přípustnosti (zpětného) působení práva je klíčové poměřovat v kolizi jsoucí principy (nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/96; Pl. ÚS 53/10, bod 149; Pl. ÚS 17/11, bod 58). Proporcionalita má ovšem v intertemporální oblasti jiný rozměr, než je tomu u klasického tříkrokového testu proporcionality, jak byl vyjádřen v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94. Jedná se o poměrně volné poměřování cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k dosažení cíle zvolil, se „*zklamanou důvěrou občanů v právo*“.

Aby bylo možné poměřování vůbec provést, je třeba nejdříve dovodit, že klamaná důvěra v právo přesáhla hranici *de minimis* (viz výše). Co se týče samotného poměřování, zde platí úměra, že vyšší míra intenzity veřejného zájmu (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96) nebo povaha určitého soukromého práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05) může vést k silnějším zásahům do zklamané důvěry občanů v právo, přičemž může dokonce vést i k zániku soukromého práva (například k zániku práva nájmu – nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96). Naopak v jiných případech, kde se jedná o důvěru v právo, která má povahu legitimního očekávání v podobě majetkového nároku, může být zásah do takové důvěry hodnocen jako neproporcionální (nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02).

#### 5. Vnitřní a vnější neproporcionalita

Z nálezů ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/01 a Pl. ÚS 9/08 vidíme, že rozdíl mezi „*obecně nepřipustnou pravou retroaktivitou*“ a „*individuálně nepřipustnou nepravou retroaktivitou*“ se může „*limitně blížit nule*“. Rozdíl mezi oběma tradičními druhy retroaktivity spočívá v tom, že pravá retroaktivita je (až na zcela ojedinělé výjimky) sama o sobě neproporcionální. Respektive postup, kdy zákonodárce v posteriorní právní úpravě stanoví, že určité minulé právní skutečnosti vyvolávaly *pro praeterito* jiné normativní následky (*sollen*), než jak tomu bylo ve vztahu k týmž skutečnostem v reálném čase, je sám o sobě neproporcionální, neboť zvolené normativní prostředky, které vedou k dosažení cíle (být i legitimního) zasahují do zklamané důvěry v právo extrémním způsobem.

V případě nepravé retroaktivity, která je jako intertemporální normativní konstrukce obecně přípustná (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96; 33/01; 56/05, bod 60; 53/10, bod 46; 9/08, bod 15; 17/11, bod 51), je třeba neproporcionalitu hledat vně tohoto institutu, a to v nepoměru mezi zklamanou důvěrou v právo, cílem, který zákonodárce sledoval a normativními prostředky, které zvolil.

#### 6. Intenzita zklamané důvěry v právo

Ve svých nálezech (zejména sp. zn. Pl. ÚS 56/05, 53/10, 17/11) Ústavní soud poukázal na blízkost „*zásahu do důvěry v právo*“ se „*zásahem do legitimního očekávání, které má povahu majetkového nároku*“. Jestliže na jedné straně „*škály zklamání*“ stojí pouhé spoléhání se na neměnnost právní úpravy, které ústavněprávní ochraně nepodléhá, uprostřed pomyslné stupnice leží takové zklamání, které představuje neústavní zásah do legitimního očekávání majícího povahu majetkového nároku, jež je chráněno čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02). Konečně z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/14 (bod 86) vyplývá, že zklamaná důvěra v právo může mít ve své nejintenzivnější míře rovněž podobu zásahu do práva na ochranu vlastnictví respektive práva na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.