

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra veřejného práva

Časová působnost právních norem

Diplomová práce

Temporal scope of legal norms

Masters thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

doc. JUDr. Jan Tryzna, PhD.

AUTOR PRÁCE

Bc. Dušan BOHÁČ

Praha 2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Táboře, dne 14. února 2022

Bc. Dušan BOHÁČ

Poděkování

Tímto chci poděkovat vedoucímu práce panu doc. JUDr. Janu Tryznovi, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a vstřícný přístup při zpracování této diplomové práce. Dále chci poděkovat rodině za trpělivost, kterou se mnou měla při tvorbě této práce.

ANOTACE

Práce se zabývá popisem časové působnosti právních norem, zejména se zaměřením na jednotlivých modalitách časové působnosti. V úvodních kapitolách je práce zaměřena na širší popis právních norem podle jejich znaků s upozorněním na rozdílnosti oproti jiným normativním systémům. Následuje popis intertemporálních právních norem, jako norem upravujících přechodná ustanovení mezi dosavadní a nově účinnou legislativou. Stěžejní část práce se zabývá retroaktivitou, retrospektivitou, prospektivitou a ultraaktivitou právních norem, se zaměřením na přípustnost těchto modalit časové působnosti právních norem v českém právní řádu. Cílem práce je pak potvrdit či vyvrátit hypotézu o přípustnosti, respektive nepřípustnosti retroaktivní právní úpravy.

KLÍČOVÁ SLOVA

působnost, platnost, účinnost, derogace, retroaktivita, retrospektivita, prospektivita, ultraaktivita

ANNOTATION

The thesis deals with a description of the temporal scope of legal norms, especially focusing on individual modalities of temporal scope. In the introductory chapters, the thesis focuses on a broader description of legal norms according to their features with attention to differences compared to other normative systems. The following is a description of intertemporal legal norms, as norms regulating transitional provisions between current and new effective legislation. The main part of the thesis deals with the retroactivity, retrospectivity, prospectiveness and ultraactivity of legal norms, focusing on the admissibility of these modalities of the temporal scope of legal norms in the Czech legal system. The aim of the paper is to confirm or refute the hypothesis of the admissibility or inadmissibility of retroactive legislation.

KEYWORDS

scope, validity, effectiveness, derogation, retroactivity, retrospectivity, prospectivity, ultraactivity

Obsah

Úvod.....	6
1. Právní norma	9
1.1 Působnost právních norem	10
1.1.1 Věcná působnost.....	10
1.1.2 Místní působnost	11
1.1.3 Osobní působnost	12
1.1.4 Časová působnost.....	13
2. Časová působnost.....	14
2.1 Životní cyklus právní normy	15
2.2 Legislativní proces	15
2.3 Platnost právní normy	16
2.3.1 Sbirka zákonů.....	18
2.4 Účinnost právní normy	19
2.5 Derogace právní normy.....	22
3. Intertemporální právo	26
4. Retroaktivita.....	31
4.1 Pravá retroaktivita	33
4.1.1 Nález Ústavního soudu 19/93	39
4.1.2 Nález Ústavního soudu 15/19	41
4.1.3 Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 2479/2020-186.....	45
4.1.4 Zákon č. 191/2020 Sb.	49
4.2 Nepravá retroaktivita	50
4.3 Retrospektivita	53
5. Prospektivita	55
6. Ultraaktivita	57
Závěr.....	60
Seznam použité literatury.....	64

Úvod

Téma diplomové práce *Časová působnost právních norem* jsem si vybral z důvodu mého zájmu o právo jako celek. Právo je bezesporu velice zajímavý fenomén. Jeho regulativní schopnost působení na své adresáty je fascinující. Ve spojení s dalším zajímavým fenoménem, kterým je čas, vzniká toto zajímavé téma. Faktor času je z pohledu práva velice důležitý z pohledu tvorby právních norem, publikace právních norem, aplikace právních norem, až po zrušení právních norem.

Práce je rozdělena do šesti kapitol. První kapitola se věnuje vymezení pojmu „*právní norma*“. Popíše zde rozdíly normativního právního systému od ostatních normativních systémů. Dále uvedu charakteristické rysy právní normy, kterými je normativnost, závaznost, vynutitelnost, formální určitost a obecnost. V závěru první kapitoly se v omezeném rozsahu věnuji jednotlivým působnostem právních norem.

Druhá kapitola práce se již zabývá ústředním tématem této práce, kterým je časová působnost právních norem. Nejprve popisují „*životní cyklus právní normy*“, tedy od legislativního procesu, přes nabytí platnosti a účinnosti právní normy až po derogaci právní normy. V této kapitole se také rozeberu aktuální právní úpravu vztahující se k formě publikace právních norem, zejména zákonů, prostřednictvím Sbírky zákonů.

V další kapitole se věnuji obecnému pojednání o intertemporálním právu. Normy intertemporálního práva jsou normy kolizní, z pohledu kontinuity právního řádu. Popisují zde intertemporální právo, jak se vyvíjelo v čase od dob římského práva po jeho moderní pojetí. Dále se věnuji jednotlivým formám intertemporálních právních norem. Jsou tak popsány zachovací klauzule, vyjímající klauzule včetně forem navázání nové právní úpravy na dosavadní právní úpravu. Pozornost je věnována i právním principům, které je nutné zohlednit při tvorbě právních norem, které se následně promítají do norem intertemporálních.

Ve zbylých třech kapitolách se věnuji jednotlivým modalitám časové působnosti právních norem. První z těchto kapitol se věnuje problematice retroaktivity, která

se dále dělí na pojednání o tzv. pravé retroaktivitě a nepravé retroaktivitě. Pokouším se vysvětlit rozdíly mezi těmito formami zpětné působnosti právních norem s důrazem na podmínky jejich přípustnosti v českém právním řádu. V uvedené kapitole také analyzuji dva nálezy Ústavního soudu, které se zpětnou účinností právních předpisů zabývají. Kromě nálezů Ústavního soudu zde uvádím i rozsudek Nejvyššího soudu, kterým byl učiněn výklad k zákonu č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním, kterým je tento zákon vyložen v retroaktivním smyslu. Přidávám analýzu zákona č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastníci se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu. Jedná se o další produkt současné normotvorby, který obsahuje retroaktivní prvek.

Následuje kapitola zabývající se prospektivními právními normami. Prospektivní jsou veškeré klasické právní normy. Zde se však zabývám normami prospektivními v užším slova smyslu, tedy takovými právními normami, které sice působí pouze pro budoucí právní vztahy, ale neřeší právní vztahy vzniklé za doby účinnosti dosavadní právní úpravy.

Poslední popisovanou modalitou časové působnosti právních norem je ultraaktivita. V kapitole zabývající se ultraaktivitou popisují podmínky, za kterých je možné účinnost právní normy prodloužit do doby po její derogaci, aby byla taková právní úprava přípustná.

V závěru své práce shrnuji poznatky, kterých jsem při zpracování práce dosáhl. Zároveň se v závěru pokusím potvrdit, či vyvrátit, hypotézu: *„Přestože je retroaktivní právní úprava v českém právním řádu obecně nepřipustná, může být za specifických podmínek ústavně konformní?“*

Při zpracování práce použiji několik vědeckých metod. Jedná se zejména o analýzu a syntézu, pomocí kterých popíši právní normy podle jejich znaků, rozeberu jejich jednotlivé působnosti a popíši proces jejich vzniku. Dále použiji metodu komparace pro porovnání právních norem s jinými normativními systémy. Metodu komparace dále použiji při porovnání jednotlivých modalit časové

působnosti právních norem. V práci použiji i metodu indukce, tedy usuzování obecných závěrů vycházejících z konkrétních případů. Jako konkrétní případy nepřipustnosti, respektive přípustnosti, retroaktivní úpravy mi poslouží jednotlivé nálezy Ústavního soudu.

Práce je zpracována dle právního stavu platného ke dni 14. února 2022.

1. Právní norma

Práce se zabývá časovou působností právních norem. Než přejdu k jednotlivým modalitám časové působnosti právních norem, považuji za nezbytné vysvětlit pojem právní normy, nastínit jaké další působnosti právní nomy mají, včetně způsobu jakým právní normy své adresáty zavazují.

Právní normy jsou obecně závazná pravidla lidského chování, stanovená nebo uznaná státem (resp. mezinárodním společenstvím států), jejichž porušení stát (resp. státy vytvořené mezinárodní instituce) sankcionují.¹ Takto definuje právní normy prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Právní systém není zdaleka jediným systémem pravidel chování, který reguluje chování lidí. Pravidla morálky mají jistě svůj regulativní charakter, v jistém ohledu efektivnější, než jsou pravidla stanovená právními normami, ale na rozdíl od právních norem tato pravidla nejsou vynutitelná státní mocí. Různí autoři se nemohou shodnout na tom, zda je morálka minimem práva. Dle mého soudu jsou to dva systémy, které se v mnohém překrývají, ale jsou zde oblasti, kde morálka chování lidí reguluje nad rámec práva a v jiné oblasti je právo to, co reguluje chování lidí více než morálka. To vyjadřuje i maxima *Non omne quod licet, honestum est.* (Ne vše, co je dovolené, je také čestné.) Dalšími právními normami jsou normy společenské, estetické, gramatické a logické. Společným znakem norem je jejich vyjádření ideálního stavu. Tedy to, co má být, ale nejsou popisem skutečného stavu.²

Právní normy se však od ostatních norem ostatních normativních systémů odlišují některými svými znaky. Je to zejména formální určitost právních norem. Tento znak právních norem nám stanovuje, kdo je oprávněn právní normu vydávat, a to jak a kde má být právní norma publikována. Orgán oprávněný k vydání právní normy je odvislý od teritoriální působnosti právní normy viz. kapitola 1.1.2. Forma publikace, tedy způsob jakým se s právní normou seznamují jejich adresáti je důležitý též z důvodu, aby bylo možné určit okamžik jejich publikace, tedy určit

¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1, str. 36.

² KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 34-064-0177-5, str. 39–40.

okamžik jejich platnosti a následně i účinnosti. To má zásadní význam právě pro časovou působnost právních norem, neboť právní normy mají působit pouze do budoucnosti, tedy by měly mít pouze prospektivní charakter.³

Dalšími znaky odlišující právní normy je jejich závaznost a vynutitelnost. Tyto znaky souvisí s orgánem, jež právní normu vydal, respektive s jeho autoritou, která mu dává právo, ale i povinnost právní normy vymáhat a v případě jejich porušení potrestat, ty subjekty, které právní normu porušily.⁴

Dále se právní normy od norem jiných normativních systémů odlišují svou obecností. Právní norma musí být dost obecná, aby dopadala na co nejširší okruh případů, které původce právní normy považoval za vhodné upravit. Naproti tomu právní norma nesmí být příliš abstraktní či neurčitá.⁵

Toto jsou znaky právních norem, které je odlišují od norem jiných normativních systémů, jako jsou již zmiňované normy morálky, náboženské normy, normy společenského chování a podobně. Právní normy tak obsahují pouze pravidla chování, které zákonodárce považoval za nutné upravit. To, zda se pravidlo obsažené v právní normě na daný případ užije stanovuje působnost právní normy.

1.1 Působnost právních norem

Pojem působnost právních norem určuje okruh společenských vztahů, na které daná právní norma dopadá. Právní norma je aplikovatelná pouze v případech, na které se vztahuje. To, zda se na daný případ právní norma vztahuje určujeme podle kritéria času, místa, věci a osoby. Hovoříme tedy o věcné působnosti, místní působnosti, osobní působnosti a časové působnosti.

1.1.1 Věcná působnost

Věcnou působností se rozumí působnost právních norem, jež upravují stejnou oblast společenských vztahů. Je to tedy souhrn právních norem sdružených do právních institutů, kterými může být oblast vlastnictví, rodiny, dědictví, manželství

³ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1, str. 37.

⁴ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1, str. 36–37.

⁵ tamtéž

apod. Právní instituty se dále sdruží v komplexnější právní odvětví, upravující širší oblast společenských vztahů, které jsou příbuzné svou tematikou, tedy předmětem regulace. Jedná se o odvětví ústavní, správní, trestní a občanské. Jednotlivá právní odvětví se pak od sebe kromě předmětu své regulace dále odlišují způsobem právní regulace a způsobem řešení procesní regulace.⁶

1.1.2 Místní působnost

Místní působnost neboli prostorová, či teritoriální působnost, nám vymezuje okruh společenských vztahů, na které zamýšlené pravidlo chování dopadá na základě geografického hlediska. Místní působnost tak může být celorepubliková, pro normy vydané, orgány veřejné moci s celostátní působností, nebo platné pouze pro určité územní státu. Místní působnost právních norem je tedy odvislá od teritoriální působnosti orgánu, jenž je jejím původcem. S místní působností se pojí několik problémů. Prvním takovým problémem je působnost právních norem i mimo území státu, jenž normu vydal. O působnosti právní normy v rámci územní daného státu není pochyb, až na výjimku exterritoriality, o které se zmíním dále. Obecně platí, že pravidla obsažená v právních normách dopadají na všechny osoby, které se na daném území zdržují. Právním řádem daného státu se tak musí řídit všechny osoby, které se zdržují na jeho územní. V případě občanů je však působnost právních norem, co do teritoriality, rozšířena i na územní které nespádají do pravomoci domovského státu. Pro občany České republiky jsou tak závazné právní normy i mimo území státu. Jedná se o princip personality, jímž je princip teritoriality modifikován. Princip personality je užíván především v oblasti veřejného práva.⁷ Druhým problémem spojeným s místní působností je již zmíněný problém exterritoriality. Exteritoriální místa jsou místa, které se sice nachází na územní daného státu, jsou jeho součástí, ale nelze zde uplatnit normy tohoto státu, nebo je lze uplatnit pouze se souhlasem jiného subjektu. Takovými místy jsou zejména územní velvyslanectví a některých mezinárodních organizací.⁸

⁶ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1, str. 76.

⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1, str. 77–78.

⁸ NOVOTNÝ, František a kol. *Trestní právo hmotné*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-651-4, str. 42.

1.1.3 Osobní působnost

Osobní působnost určuje okruh osob, na které se dané pravidlo v právní normě obsažené užije. Osobní působnost je základem principu rovnosti před zákonem. Tedy pravidlo chování obsažené v dispozici právní normy, platí pro všechny osoby spadající do skupiny, o níž právní norma hovoří ve své hypotéze. Osobní působnost tak může být vyjádřena například tak, že právní norma hovoří, že všichni občané jsou to či ono oprávnění, nebo povinni činit, nebo se zdržet. Jiným příkladem může být, že určitého oprávnění je dáno jen skupině osob, jež dosáhla určitého věku, např. právo volit, či být volen. Nesmí se však jednat o diskriminační omezování okruhu adresátů určitého práva, či povinnosti. Taková právní norma by byla v rozporu se základními demokratickými principy. Nelze tedy uplatňovat cenzury na podkladě pohlaví, rasy, politického, či náboženského přesvědčení apod.

S osobní působností se dále pojí problém imunity a exempce. Imunitou rozumíme vyloučení postihu za jednání, které je v rozporu s právním řádem. Imunita je pak dvojího rozsahu. Může se jednat o absolutní imunitu, tzv. indemnitu, kdy se jedná o překážku v postihu za protiprávní jednání hmotně právní povahy. Tedy jde o to, že v konkrétním protiprávním jednání vůbec nevznikne trestní odpovědnost, a potrestání osoby je tak vyloučeno jednou pro vždy. Jedná se zejména o jednání prezidenta republiky po dobu výkonu jeho funkce. Dále se jedná o jednání poslanců v Poslanecké sněmovně. Druhým typem imunity je exempce procesněprávní. Jde o imunitu, která znemožňuje postih subjektu pouze po omezenou dobu. Je jím zejména nestíhatelnost poslanců a senátorů Parlamentu ČR, za trestné činy, bez souhlasu příslušné komory Parlamentu ČR. Dále to jsou jednání prezidenta republiky učiněná před nástupem do úřadu prezidenta republiky. Pokud by nebyl poslanec, senátor vydán ke stíhání za trestný čin, tak by, bylo možné v jeho stíhání pokračovat až po skončení jeho volebního období. Stejně tak u prezidenta republiky, by bylo možné pokračovat v trestním stíhání až po opuštění úřadu prezidenta republiky.⁹

⁹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1, str. 77–79.
NOVOTNÝ, František a kol. *Trestní právo hmotné*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-651-4, str. 49–51.

1.1.4 Časová působnost

Nyní se dostávám k ústřednímu tématu své diplomové práce. Věnuji proto tomuto tématu následující kapitolu, kde se pokusím detailněji vysvětlit problémy spojené s touto problematikou. Je jí časová působnost právních norem.

2. Časová působnost

Pojem časová působnost právních norem je ústřední téma této práce. Proto se jí tomuto tématu v práci věnuji nejvíce. Předchozí kapitoly jsem v práci uvedl zejména z důvodu komplexního pohledu na právní normy jako celek, kdy časová působnost je jen pouhým jedním dílkem skládačky s názvem právní norma.

Čas je někdy nazýván jako čtvrtý rozměr našeho, jinak trojrozměrného, světa. Jedna z definic času říká, že se čas dá definovat jako neprostorové lineární kontinuum, v němž se události stávají ve zjevně nevratném pořadí. Jako takový je podstatnou složkou struktury vesmíru.¹⁰ Pro nehmotnou formu je velmi obtížné si čas představit. Je důležité pochopit, že čas plyne jedním směrem bez možnosti zpětného návratu.

Této vlastnosti je využito v právu, kdy událost, která se stala v minulosti je tak nezměnitelná. Můžeme tak přesně určit, kdy došlo ke skutečnostem, a jaká, pokud vůbec nějaká, právní norma v té konkrétní době byla platná a především účinná. Otázka času počátku platnosti právní normy je zásadní pro určení okamžiku, od kterého se právní norma stala součástí právního řádu a od toho se odvíjející účinnosti právní normy, tedy okamžiku, kdy právní norma je pro své adresáty závazná a aplikovatelná.¹¹

K tomu je nutné dodat, že aplikovatelnost právních norem je různá u právních norem upravující právo hmotné a právo procesní. V případě práva hmotného je rozhodné, kdy došlo ke skutkové podstatě, tedy kdy nastaly rozhodné skutečnosti. Užije se tedy právní úprava platná a účinná v době, kdy ke skutečnostem došlo. Naproti tomu v případě norem procesního práva se užije právních norem, které jsou platné v době, kdy se vede řízení, a to dokonce i v případě, že došlo ke změně právní úpravy během zahájeného řízení. V takovém případě se od účinnosti nové

¹⁰ *Wikipedie.org: elektronická encyklopedie* [online]. [cit. 4.10.2021]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/%C4%8Cas>.

¹¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. [ISBN 978-80-7380-652-1](#), str. 79.

právní úpravy užije právních norem nové úpravy, pokud nová právní úprava nestanoví, že na zahájené řízení se užije norem dosavadních.¹²

2.1 Životní cyklus právní normy

Pro určení, která právní norma dopadá na dané chování lidí, má čas zásadní význam. Z toho důvodu je nutné posoudit, která právní norma byla v daný okamžik platná a účinná. Pro správnou aplikaci právní normy je nutné tyto dva termíny důsledně odlišovat. Jedná se o dva různé termíny, avšak mohou uvádět shodný časový údaj. Jedná se o dva zásadní časové údaje. K tomu, aby mohla právní norma nabýt platnosti, musí projít legislativním procesem. Po přijetí právní normy v legislativním procesu, je tato norma součástí právního řádu. V právním předpise, jehož je právní norma součástí, je zpravidla uveden údaj, od kdy je právní předpis účinný. Tedy, od kterého data právní normy, v právním předpise obsažené, vyvolávají zákonodárcem zamýšlené účinky. Norma je součástí právního řádu až do jejího zrušení.

2.2 Legislativní proces

Legislativním procesem se rozumí postup, kterým jsou přijímány obecná regulativní pravidla chování lidí, která jsou státem vynucována. K vydávání obecně závazných pravidel musí orgán veřejné moci disponovat pravomocí, kdy hovoříme o legislativní pravomoci. Legislativní pravomoc *stricto sensu* má ve smyslu čl. 15 odstavec 1 Ústavy pouze Parlament, který je jediným orgánem v České republice oprávněným k přijímání zákona. Legislativní pravomoc *largo sensu* mají též vláda, ministerstva, jiné správní úřady, orgány místní samosprávy a zastupitelstva územních samosprávných celků.¹³ Ty však mají pouze pravomoc k vydávání obecně závazných norem nižší právní síly než zákon. Jedná se o normotvorbu podzákonou v podobě nařízení a vyhlášek. Právní normy podzákoných právních předpisů však mohou být vydávány pouze v souladu s právními předpisy vyšší právní síly. Zákonem určené orgány tak mohou tyto

¹² NOVOTNÝ, František a kol. *Trestní právo hmotné*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-651-4, str. 36–41.

¹³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 34-064-0177-5, str. 108.

právní předpisy vydat pouze na základě takového zákonného zmocnění a v mezích příslušného zákonného zmocnění.

Vzhledem k omezenému rozsahu práce se zde jen krátce zmíním o legislativním procesu zákona. Ten počíná podáním návrhu na přijetí zákona. Návrh mohou podat pouze osoby a orgány k tomu určené, tedy takové, které mají legislativní iniciativu. Podle čl. 41 odstavec 2 Ústavy může podat návrh zákona poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Následují tři čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a hlasování o přijetí zákona. Po schválení zákona se k návrhu dále vyjadřuje Senát. Po schválení zákona Senátem je návrh zákona předložen k podpisu prezidentu republiky. Po podpisu prezidentem republiky je zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů, a stává se tak součástí právního řádu, viz níže.¹⁴

2.3 Platnost právní normy

Platností právní normy se rozumí vlastnost právní normy, díky které se stává součástí právního řádu. Okamžik, kterým je právní norma vyhlášena ve Sbírce zákonů, je datem nabytí platnosti právní normy. Od tohoto údaje je nutné odlišovat účinnost právní normy. Účinnost právní normy zpravidla nastává po určité době po nabytí platnosti, výjimečně současně s platností a zcela výjimečně před nabytím platnosti právní normy. Údaj o platnosti tak zpravidla neznamena údaj o její účinnosti, respektive aplikovatelnosti právní normy. Každá právní norma, která byla přijata řádným způsobem¹⁵ a následně byla vyhlášena ve Sbírce zákonů se stává součástí platného právního řádu.

Uveřejnění normy ve Sbírce zákonů je ale pouze jeden ze způsobů, jakým se právní norma stává platnou. Z historického pohledu byly užívány dvě formy publikace.

Starší formou publikace byla forma materiální. Jednalo se o vyhlášení právní normy „vybubnováním“, vyhlášením v rozhlase, nebo obdobným způsobem.

¹⁴ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7, str. 161–165.

¹⁵ Tím je myšleno, standardním zákonným způsobem uvedeným shora. Přijetí zákona v rámci legislativní nouze tím není dotčeno, neb tento způsob přijetí právní úpravy je též zákonný.

Mladší formou publikace právní normy je její uveřejnění v úřední sbírce. Počátek této publikace lze nalézt ve Francii v roce 1773, kdy vznikl *Bulletin des lois de la Republik*. Tento model následovaly další země, kdy Rakouská monarchie, kam patřily i české země, se k tomuto modelu publikace přidala roku 1849. V Uhrách, tedy dnešní Slovenské republice, to bylo roku 1868.¹⁶

Publikace právních norem uveřejněním v úřední sbírce je u různých právních předpisů odlišná, podle toho, kdo je jejich tvůrcem a s tím související jejich odlišné teritoriální působnosti.

Celostátní působnost je u právních předpisů primárních, kam spadají ústavní zákony, zákony a zákonná opatření Senátu. U těchto právních předpisů je vyžadována publikace ve Sbírce zákonů, a to v plném znění. Stejně podmínky publikace mají i některé sekundární právní předpisy, tedy předpisy nižší právní síly, odvozené od předpisů primárních. Jsou jimi nařízení vlády, prováděcí předpisy ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů. Dle budoucí právní úpravy to též budou prováděcí předpisy České národní banky, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností. Prováděcí předpisy shora uvedených subjektů se označují jako vyhlášky. Vyhlášení těchto právních předpisů nazýváme promulgace.¹⁷

Následují právní předpisy vydávané jednotlivými ministerstvy, která nejsou vyhláškou. Může se jednat o různá sdělení, kdy ve Sbírce zákonů je uveden pouze název právního předpisu a identifikační údaje, kde je publikováno úplné znění předpisu. Jsou to ale stále právní předpisy s celostátní působností. V případě této publikace hovoříme o registraci.¹⁸

Posledním způsobem publikace je vyhlášení jiným vhodným způsobem. Takovým způsobem může být vyvěšení na úřední desce. Tímto způsobem se publikují právní předpisy platné pouze na teritoriu územního celku nižším než celostátním.

¹⁶ ZOUBEK, Vladimír. *Teorie státu a práva*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2006. ISBN 80-7251-233-1, str. 124.

¹⁷ ZOUBEK, Vladimír. *Teorie státu a práva*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2006. ISBN 80-7251-233-1, str. 124

¹⁸ ZOUBEK, Vladimír. *Teorie státu a práva*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2006. ISBN 80-7251-233-1, str. 125.

Zpravidla se bude jednat o vyhlášky a nařízení vydávané orgány místní samosprávou obcí a krajů.

2.3.1 Sbírka zákonů

Zásadním nástrojem publikace v České republice je Sbírka zákonů a mezinárodních smluv. Postup pro uveřejňování právních předpisů v těchto sbírkách upravuje zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních, ve zdění pozdějších předpisů, dále jen zákon o Sbírce zákonů. Dle § 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů jsou zde publikovány v úplném znění ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, prováděcí právní předpisy vydané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady. Nová zákonná úprava, představovaná zákonem č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, počítá s vyhlášením úplného znění také pro vyhlášky vydávané Českou národní bankou. Tento zákon je již platný, ale účinnosti nabude dne 1. ledna 2023.

Ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se dále vyhláší:

- nálezy Ústavního soudu,
- sdělení Ústavního soudu, jestliže o jeho vyhlášení Ústavní soud rozhodne,
- usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu, nebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákonném opatření Senátu neusnesla,
- rozhodnutí prezidenta republiky, oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda, usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou,
- rozhodnutí předsedy Senátu, a není-li funkce předsedy Senátu obsazena, předsedy Poslanecké sněmovny, o vyhlášení volby prezidenta republiky,
- sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů, Státní volební komise, České národní banky nebo Národní rozpočtové rady o skutečnostech a přijatých rozhodnutích, pokud povinnost vyhlásit je ve Sbírce zákonů stanoví zvláštní zákon,
- úplná znění ústavních zákonů a zákonů, zmocňuje-li k vyhlášení jejich úplného znění předsedu vlády ústavní zákon nebo zákon.

Dále se ve Sbírce zákonů vyhláší formou sdělení Ministerstva zahraničních věcí platné mezinárodní smlouvy, jejichž smluvní stranou je Česká republika, jako i jejich změna a zrušení.

Vedením a spravováním Sbírky zákonů je pověřeno Ministerstvo vnitra. Sbírka zákonů je vedena v částkách, kdy každá částka je označena pořadovým arabským číslem. Částky se číslují vždy od začátku kalendářního roku.

Právní předpis je tedy platný uveřejněním ve Sbírce zákonů ve formě částky. Tento údaj je uveden v záhlaví textu každé částky. Datum v záhlaví textu uvádí, datum, kdy byla částka rozeslána. Po plném spuštění elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv bude tento údaj rozšířen o časový údaj. Časový údaj bude udávat, přesný čas, kdy byla částka zpřístupněna v elektronickém systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. V případě technického problému elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv bude nadále využíváno systému rozesílání částek v listinné podobě a částky tak budou obsahovat pouze údaj o datu rozeslání. Zde je rozdíl současné úpravy oproti úpravě budoucí, kdy primárním způsobem publikace částek bude jejich zveřejnění v elektronické podobě. Přejít k elektronickému systému umožní údaj o datu doplnit o údaj s časem zpřístupnění s přesností na sekundy. Toto zpřesnění času publikace částky však nemá zásadní vliv, kromě předpisů, které nabývají účinnosti okamžikem jejich publikace. Jde pouze o využití možnosti, kterou digitalizace Sbírky zákonů přinesla.

Kromě již uvedeného má údaj o platnosti právní normy další významy. Jedním je možnost podat návrh na zrušení normy, či její části, k Ústavnímu soudu, pokud je tato v rozporu s normou vyšší právní síly, či v rozporu se zásadami právního a demokratického státu. Blíže k této problematice v podkapitole 2.5 Derogace právní normy.

Dále po nabytí platnosti právní normy, může být právní norma měněna pouze právní normou stejné, nebo vyšší právní síly, a to opět řádným publikováním ve Sbírce zákonů.

2.4 Účinnost právní normy

Poté, co se právní norma stala součástí platného právního řádu, zpravidla ještě nenabývá účinnosti. Účinností právní normy rozumíme vlastnost právní normy,

kteřá spočívá ve vyvolání následků v právní normě obsažených. Tím se právní norma stává aplikovatelná.¹⁹

K tomu, aby se právní norma stala účinnou, musí se logicky stát nejprve právní normou platnou. Mezi nabytím platnosti a účinnosti právních norem je u různých právních norem různý časový úsek. Tato doba je nazývána legisvakance, neboli legisvakanní lhůta, jejímž účelem je, aby se adresáti právních norem mohli seznámit s jejich obsahem ještě před jejich účinností. Adresáti se tak mohou organizačně a technicky připravit na aplikaci nových právních norem. Legisvakanní lhůta také slouží úřadům, aby se s předstihem mohly seznámit s novou právní úpravou. Doba, po kterou běží legisvakanní lhůta, je různě dlouhá, kdy kritéria pro stanovení její délky jsou různá. Může se jednat o případ, kdy dosud nebyla daná oblast právem regulována, a je žádoucí, aby byla právní norma účinná v co možná nejkratší době, nebo se může jednat o novelizaci stávajícího právního předpisu, kdy je opět nutné, aby právní norma byla účinná co nejdříve. V takových případech je legisvakanní lhůta nulová, tedy právní norma je účinná od okamžiku jejího vyhlášení. Avšak nabývání účinnosti právních norem tímto způsobem není obecně žádoucí, neboť nadužívání nabývání účinnosti právních norem okamžikem jejich vyhlášení vede k právní nejistotě. Proto by tento způsob nabývání účinnosti právní normy měl být výjimečný, a měl by být používán pouze v naléhavých případech. Adresáti právních norem by si pak nemohli být jistí, zda ve Sbírce zákonů nebyl publikován právní předpis, který okamžitě nabyl právní účinnosti, a je tedy pro ně okamžitě právně závazný, aniž by měli šanci se seznámit s obsahem právních norem vydaného předpisu. V takovém prostředí by zásada *Ignorantia legis non excusat* (Neznalost zákona neomlouvá) neobstála, neboť by byla příliš „tvrdá“.

Druhým způsobem, jakým právní normy nabývají účinnosti, je uvedením data nabytí účinnosti v samotném právním předpise. Poslední norma takového právního předpisu obsahuje údaj s datem nabytí účinnosti. Tato lhůta je různě dlouhá, podle doby potřebné k řádnému seznámení se s právním předpisem.

¹⁹ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7, str. 98.

Může se jednat o dobu v řádu několika dnů, resp. týdnů, ale může se jednat o lhůtu v řádu let. Například zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník měl legisvakanční lhůtu v délce téměř dvou let. Důvodem takto dlouhé legisvakanční lhůty bylo to, že se jednalo o rozsáhlou rekonstrukci podstatné části soukromého práva, s dopadem doslova na každodenní život všech občanů České republiky. Jiným případem je již zmiňovaný zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Tento právní předpis byl publikován ve Sbírce zákonů dne 20. července 2016 avšak účinnosti nabyde až 1. ledna 2023. Takto dlouhá legisvakanční lhůta je způsobena potřebou odložení jeho účinnosti k technickému zajištění elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se všemi požadavky tohoto právního předpisu.

Třetím způsobem nabývání účinnosti právního předpisu je prostřednictvím obecného pravidla. Dle § 3 odstavec 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů nabývají právní předpisy účinnosti vždy k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku. Pokud tedy právní předpis neobsahuje právní normu s uvedením data účinnosti, nabude právní předpis účinnosti následujícího 1. ledna, nebo 1. července, podle toho, které z dat nastane dříve. Nová právní úprava se vrací k dřívější obecné legisvakanční lhůtě, tedy k nabytí účinnosti právního předpisu počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení.²⁰ Tím bude odstraněna současná nerovná legisvakanční lhůta, kterou považuji za nevhodnou, neboť se jedná o rozmezí od 1 dne až po 183 dní. Jistá výhoda současné právní úpravy spočívá v tom, že adresáti právních norem se mohou seznamovat s novou právní úpravou dvakrát ročně, a nikoliv denně sledovat, zda nenabyla platnosti a účinnosti nějaká nová právní norma.

Posledním způsobem, jakým může právní norma nabýt účinnosti je právní skutečnost. Tento způsob je nejběžnější u podzákoných předpisů, které mohou vzniknout jako prováděcí předpisy k přijímanému právnímu předpisu. Podzákoná úprava však může nabýt účinnosti nejdříve v den nabytí účinnosti primárního

²⁰ srovnej § 9 odst. 2 zákona č. 222/2016 Sb.

právního předpisu. Poslední norma prováděcího právního předpisu tak bude obsahovat sdělení, že nabývá účinnosti dnem účinnosti předpisu, jež provádí.

Z uvedeného tedy vyplývá, že právní norma, k tomu, aby byla účinná, musí být platná, a to nejpozději ve stejný okamžik. Je nepřípustné, aby právní norma nabyla účinnosti dříve než platnosti. V takovém případě by se jednalo o pravou retroaktivitu, viz. kapitola 4.1, která je obecně nepřípustná.

2.5 Derogace právní normy

Derogace právní normy může mít různou podobu. Zejména je potřeba rozlišovat mezi derogací explicitní a implicitní.

Explicitní, tedy výslovná derogační norma je uváděna ve zrušovacích ustanoveních právního předpisu. Ve výčtu jsou uváděny celé právní předpisy, či právní normy, které nový právní předpis ruší. Derogace pomocí explicitního výčtu právních norem, právní normu ruší, a ta přestává být součástí právního řádu. Takto zrušená právní norma již nemůže být použita na případy, které nastanou v budoucnu.²¹

Naproti tomu implicitní derogací se rozumí, že právní norma je stále součástí právního řádu, avšak se již na konkrétní případ neužije. Je to možné tím, že takto derogovaná právní norma není ve výčtu zrušovacího ustanovení uvedena. Právní norma tak nepřichází o svou platnost, pouze o svou účinnost, respektive aplikovatelnost v tomto konkrétním případě. Implicitní derogace je prováděna na základě derogačních interpretačních pravidel.²² Tato interpretační pravidla jsou tři.

Prvním pravidlem je „*lex specialis derogat legi generali*“. Uvedené pravidlo stanovuje, že právní norma, která danou oblast společenských vztahů upravuje přesněji, konkrétněji, má přednost, před právní normou obecnou.

²¹ KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 34-064-0177-5, str. 114–115.

²² KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 34-064-0177-5, str. 115–116.

Druhým derogáčním pravidlem je „*lex posterior derogat legi priori*“. Toto pravidlo určuje, že právní norma, která nabyla platnosti déle, má přednost před právní normou starší.

Třetím pravidlem je „*lex superior derogat inferiori*“. Předchozí dvě pravidla řešila kolizi právních norem stejné právní síly. Třetí pravidlo stanovuje přednost právní normě vyšší právní síly před normou nižší právní síly.

Z uvedeného vyplývá že máme tedy dva druhy derogace. Při explicitní derogaci pomocí výčtu rušených norem, derogovaná právní norma ztrácí svoji účinnost i platnost. Naproti tomu implicitní derogace pomocí kolizních pravidel právní normě ruší pouze účinnost, přičemž zůstává nadále součástí právního řádu. Pro případ, že nebude moci být užito právní normy, která na základě shora uvedených pravidel měla přednost před normou takto derogovanou, derogovaná právní norma bude opět účinná.

Od derogace právní normy je dále odlišit případy obsoletních právních norem. Obsoletní právní norma je norma, která je platná a účinná, avšak pro svůj obsah již ztratila význam. Nedošlo tedy ke zrušení takové normy, ale je již zkonsumována a na příště již ji není možné použít. Obsoletním může být dokonce celý právní předpis. V našem právní řádě je takový přepisem ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.²³

Derogaci dále rozlišujeme podle jejího původu. Tedy zda se jedná o derogaci, která je zapříčiněna činností z vnějšku právního předpisu, či zda je údaj o konci platnosti uveden v samotném předpise.²⁴

V případě derogace z vnějšku ji mohou činit pouze orgány veřejné moci k tomu určené, a to právními předpisy stejné nebo vyšší právní síly. Oprávněným orgánem veřejné moci k rušení či změně právní normy je orgán, který právní normu vydal. Dále orgán způsobilý vydat právní normu stejné právní síly, nebo vyšší právní síly. Nebo se jedná o orgán moci soudní, který je oprávněn posuzovat,

²³ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1, str. 106.

²⁴ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1, str. 105–106.

zda daná právní norma neodporuje ústavě, ústavním zákonům a zákonům. Takovým orgánem je v České republice Ústavní soud.

V případě derogace právní normy, resp. předpisu zevnitř se jedná o případy, kdy samotný právní předpis obsahuje právní normu, která udává okamžik, kdy k derogaci dojde. Tím je omezená účinnosti právního předpisu na předem známé období.

Dalším členěním derogace je členění na to, v jakém rozsahu je derogace prováděna. Derogovat lze celý právní předpis, část předpisu, určitou právní normu, nebo jen část právní normy. Pokud dochází k derogaci pouze částečně hovoříme o novelizaci právního předpisu.

Derogaci můžeme dále dělit na derogaci generální, která ruší veškeré dříve přijaté právní normy, které odporují nově přijímané. Taková generální derogace bývá doplněná o demonstrativní výčet zrušovaných předpisů. Jde však o nežádoucí způsob derogace, neboť je tím posilována neurčitost rušených právních předpisů. Mnohem vhodnější je způsob pomocí výčtu rušených právních předpisů, tzv. explicitní derogace. Ve zrušovacích ustanoveních právního předpisu je výslovný výčet rušených právních předpisů, případně norem.²⁵

Specifické postavení v případě derogace má Ústavní soud. Ústavní soud je zakotven v Ústavě v čl. 83–89. Bližší specifikace ústavního soudu, jeho složení, řízení před Ústavním soudem apod. je upraveno v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V České republice působí Ústavní soud jako negativní zákonodárce. Ústavní soud tak dohlíží, aby právní normy byly v souladu s ústavními předpisy a mezinárodními závazky státu. V takovém případě hovoříme o abstraktní kontrole ústavnosti. Ústavní soud má ve své působnosti také konkrétní kontrolu ústavnosti, která spočívá v rozhodování o ústavních stížnostech fyzických a právnických osob proti porušení základních práv a svobod ze strany orgánů veřejné moci.²⁶

²⁵ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7, str. 105–106.

²⁶ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7, str. 212–213.

S derogací právního předpisu vyvstává otázka, zda v případě, že dojde ke zrušení právního předpisu obsahující zmocňovací právní normu k vytvoření prováděcí právní úpravě, tedy podzákoného právního předpisu, je derogací primárního právního předpisu derogován i podzákoný právní předpis. K problematice na toto téma vyšel článek v časopisu *Bulletin advokacie* s názvem *Implicitní derogace – mýtus či realita*. Autoři článku zmiňují, že je běžné, že prováděcí předpisy ke zrušeným právním předpisům, zůstávají v platnosti a je podle nich postupováno i po zrušení primárního předpisu, což vede k nepřehlednosti právního řádu a k právní nejistotě. Takový stav je nežádoucí. Z uvedeného článku vyplývá, že ani odborníci nejsou zajedno, zda je odvozený právní předpis zrušen současně se zrušením zmocňovací právní normy. Jedni tvrdí, že podzákoný předpis je zrušen automaticky se zrušením primární úpravy. Druhá skupina je přesvědčena, že prováděcí předpis ke zrušenému právnímu předpisu je povinen zrušit, případně vtělit do nového prováděcího předpisu k aktuální právní úpravě, ten, kdo je jeho původcem. Zůstává tedy otázkou, zda prováděcí právní předpis zůstává součástí právního řádu, ale bez možnosti jeho aplikace, tedy je právní úpravou obsoletní.²⁷

Osobně se přikláním k druhé variantě, neboť se domnívám, že zrušení i podzákoného předpisu by mělo být vyjádřeno explicitně, neb to vede k posílení právní jistoty, ale současně si jsem vědom, že to znamená i riziko přibývajících obsoletních právních předpisů, což vede k nepřehlednosti právního řádu.

²⁷ ŠEVČÍK, Ludvík, Michal KINCL. *Implicitní derogace – mýtus či realita*. *Bulletin advokacie* [online]. 2010, roč. 2010, č. 11. [cit. 14.10.2021]. ISSN 1210–6348. Dostupné z: https://www.cak.cz/assets/ba_11_2010.pdf.

3. Intertemporální právo

Poté co jsem popsal životní cyklus právní normy od jejího návrhu po derogaci se nyní zaměřím na právní normy, které řeší přechod mezi jednotlivými právními předpisy, tak jak na sebe v čase navazují. Řeč je o normách intertemporálního práva. Tyto normy jsou normami kolizními. Jsou podobné kolizním normám práva mezinárodního soukromého. Na tuto podobnost poukazoval již Savigny v osmém svazku díla *Systém dnešního práva římského*.²⁸ V případě kolizních právních norem mezinárodního práva soukromého je řešena otázka, který právní řád bude užit v konkrétním případě úpravy právních vztahů subjektů. V případě intertemporálního práva je pak řešena otázka časové působnosti dvou právních norem v rámci jednoho právního řádu.

Intertemporální právo se v čase vyvíjelo. Počátky intertemporálního práva jsou v dobách Říma. Již v konstituci císaře Theodosia I z roku 438 je zakotvena zásada „*Leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari, nisi norminatim etiam de preterio tempore adhuc pendentibus negotiis cautum sit.*“²⁹ ^{30[OBJ]} Ze zásady zákazu retroaktivity se vyvinula zásada neretroaktivity. Zásada neretroaktivity, kromě zákazu působení zákona nazpět, dále zakládá ochranu nabytých práv, která nesmí být novými zákony dotčena. Princip neretroaktivity^{31[OBJ]} je zásada neretroaktivity vyjádřena takto: „*Nové zákony nemohou být aplikovány na již dříve uskutečněné jednání a události.*“ ^{32[OBJ]}, který v čl.2 uvádí: „*Zákon působí jen pro budoucnost, nepůsobí nazpět.*“ Ostatně francouzský Občanský zákoník byl v mnohém inspirací pro později přijímanou občanskoprávní úpravu mnoha evropských zemí. Na územní České republiky (tehdejšího Rakouska–Uherska) to byl Všeobecný zákoník občanský (ABGB)

²⁸ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1105.

²⁹ „*Je jisté, že zákony a konstituce dávají měřítko pro budoucí jednání, na minulé skutečnosti však nemohou být aplikovány, pokud v nich není ohledně jednání, která započala ještě minulostí, výslovně stanoveno něco jiného.*“

³⁰ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1104.

³¹ Das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten

³² Code Civil

který ve svém § 5 upravoval časovou působnost zákonů takto: „*Zákony nepůsobí nazpět; nepůsobí tedy ani na úkony, které se zběhly dříve, ani na práva, kterých bylo dříve nabyto.*“ Z Všeobecného zákoníku občanského vyhází i současný Občanský zákoník z. č. 89/2012 Sb. Ten obsahuje intertemporální³³³⁴

Moderní přístupy k problému intertemporálního práva poukazují na respektování hodnotového přístupu k právu. Právo je založeno na hodnotách a principech, které je nutné zohledňovat při nalézání práva. Právní principy navzájem nejsou vždy ve shodě, a proto je nutné posoudit jaký z principů upozadit ve prospěch jiného. V případě intertemporálního práva to jsou princip zákazu retroaktivity, princip důvěry v právní řád, princip ochrany nabytých práv, vs. princip spravedlnosti, nezbytnost efektivní změny a rozvoje právního řádu. Zákonodárce si musí být vědom konfliktu těchto právních principů a poměřovat nutnost přijetí nové právní úpravy s požadavkem na ochranu právní jistoty. Svou úvahu nad tímto konfliktem by pak měl promítnout v intertemporálních ustanoveních, která mají zmírnit tvrdost změny právní úpravy.³⁵

Právní normy intertemporálního práva nám odpovídají na otázku, zda na skutkové podstaty, které mají původ v minulosti a trvají doposud, má být užito právních norem současných, které odpovídají zákonodárcově představě o aktuální úpravě dané oblasti společenských vztahů, nebo zda se užije právních norem dosavadních, při jejichž účinnosti skutkové podstaty nastaly. Zde dochází ke konfliktu právních norem dosavadních a současných. Je tedy nutno posoudit, zda dát přednost aktuální úpravě, neboť její přijetí mělo zcela jistě opodstatněný důvod v tom, že dosavadní právní úprava danou oblast společenských vztahů upravovala špatně, či nedostatečně, či dát přednost při posuzování událostí, jež měly počátek v minulosti, dosavadní právní úpravě, neboť adresáti v minulosti jednali v souladu s tehdejším platným právním řádem.

³⁴ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1104–1105.

³⁵ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1126–1130.

Normy intertemporálního práva bývají obsaženy v právních předpisech v části nazývané Společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Někdy však jsou normy intertemporálního práva obsaženy v částech jako Obecná úprava či dokonce jako zvláštní uvozovací právní předpis.³⁶ Tyto normy pak mají podobu zachovacích, vylučovacích a vyjímajících klauzulí.

Zachovací klauzule se dělí na klauzule objektivní zachovací klauzule, které zachovávají dosavadní právní poměry, které vznikly za dosavadních právních norem. Druhou skupinou zachovacích klauzulí je zachovací subjektivní klauzule, kterou jsou zachována pouze práva nabytá v době platnosti dosavadních právních norem. Zachovací klauzule tedy propůjčují působnost zrušeným právním předpisům směrem do budoucnosti, v právní terminologii hovoříme o ultraaktivitě.

Vylučovací klauzule částečně prolamují všeobecný zákaz retroaktivity, neboť připisuje určitému zákonu zpětnou účinnost. Příkladem je ustanovení § 3079 odstavec 2 občanského zákoníku.³⁷ Jedná se však o nepravou retroaktivitu neboli o retrospektivní působnost právních norem viz. níže.³⁸

Vyjímající klauzule je klauzule, která omezuje působnost nové právní úpravy a jisté části regulované oblasti přenechává nadále dosavadní právní úpravě. Jedná se o případy již rozhodnuté, nebo případy, ve kterých je zahájeno řízení již před nabytím účinnosti současné právní úpravy.³⁹

Vyjímající klauzule jsou typické pro normy procesního práva. Pro aplikaci norem hmotněprávní úpravy je rozhodující, kdy k jednání došlo, tedy kdy vznikly právní vztahy mezi subjekty. V těchto případech se zpravidla užijí normy účinné v době jednání. Výjimku z tohoto pravidla tvoří normy hmotného práva trestního, kdy se

³⁶ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1098–1099.

³⁷ Nerozhodl-li soud ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona o náhradě škody vzniklé porušením povinnosti stanovené právními předpisy, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, může na návrh poškozeného člověka, jsou-li pro to mimořádné důvody hodné zvláštního zřetele (§ 2 odst. 3), přiznat poškozenému i náhradu nemajetkové újmy podle tohoto zákona.

³⁸ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1099–1100.

³⁹ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1099–1100.

při posuzování trestnosti činu a ukládání trestu za něj, užije právní úprava pro pachatele nejpříznivější, tedy i úprava pozdější. U procesních norem se aplikují právní normy, které jsou účinné v době kdy se řízení vede. Procesněprávní úprava proto často obsahuje intertemporální normy, které toto pravidlo vyjímají na případy, ve kterých je již řízení zahájeno, např. § 3031 Občanského zákoníku.⁴⁰

Intertemporální právní normy mají strukturu klasických kolizních právních norem. Vyplývá z nich, na které právní vztahy se kolizní norma vztahuje a určují, který právní předpis má být užit.

První část kolizní normy tak určuje rozsah a druhá pak navázání. Rozsah vymezuje okruh právních vztahů, na které dané pravidlo dopadá podle určitého hraničního kritéria. V případě intertemporálních norem je hraničním kritériem čas, resp. okamžik kdy došlo k relevantní události. Příkladem hraničního kritéria může být okamžik smrti, tak jak to uvádí ustanovení § 3069 Občanského zákoníku⁴¹. Tak je například řešena otázka, jaký okamžik je rozhodný pro určení právní úpravy v případě dědění. Zda tu, která byla účinná v době sepsání závěti, či tu která byla platná a účinná v době zůstavitelovy smrti.

Protože normy intertemporálního práva řeší výběr správné právní úpravy u právních vztahů trvajících po delší dobu, během které došlo ke změně právní úpravy, je potřeba určit jaká právní úprava bude vybrána jako ta správná. Tento výběr je nazýván jako navázání. Navázání má dvě podoby. Jedná se o selektivní a sukcesivní navázání.⁴²

V případě selektivního navázání je vybrán jeden z konkurujících si předpisů, který se užije na celou dobu právního poměru. Sukcesivní navázání pak rozděluje dobu právního poměru na jednotlivé úseky a na ty pak dopadají právní úpravy účinné v době jejich trvání. Ani jedna z metod navázání nemá přednost před druhou. Tyto metody jsou si rovny. Metoda selektivního navázání je užívána na první poměry kratšího trvání a sukcesivní navázání na právní poměry déle trvajících. Příkladem

⁴⁰ Bylo-li zahájeno řízení podle § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.

⁴¹ „Při dědění se použije právo platné v den smrti zůstavitele.”

⁴² MELZER, Filip, Petr TĚGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1142–1143.

selektivního navázání může být § 3031 Občanského zákoníku⁴³, které obecně upravuje postup v zahájených řízeních před účinností nového občanského zákoníku, avšak neskončených před nabytím jeho účinnosti. Příkladem sukcesivního navázání je ustanovení § 3032 odstavec 1 Občanského zákoníku⁴⁴, které řeší statut osob zbavených způsobilosti k právním úkonům podle dosavadní právní úpravy.⁴⁵

Pří normotvorbě je nutné poměřovat uvedené právní principy a v co největší míře je šetřit. Zejména, aby nedocházelo k nepřipustné zpětné působnosti právních norem, a tím k oslabování důvěry v právní řád. Není však možné potřebu stabilního právní řádu vnímat jako absolutní, a nepřipustit tak změnu právního řádu. Změny právního řádu s sebou vždy nesou i částečný zásah do právních vztahů, jež mají původ v minulosti, tedy retroaktivní působení. Je však potřeba mezi různými druhy retroaktivity rozlišovat a zvažovat, kdy je konkrétní druh retroaktivity ještě přípustný a kdy již ne. Absolutní zákaz retroaktivity by vedl ke zkamenění právního řádu i se všemi svými nedokonalostmi, ať současnými, tak nedokonalostmi, které vyvstanou v budoucnu z důvodu vývoje společnosti.

⁴³ „Bylo-li zahájeno řízení podle § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.

⁴⁴ „Kdo byl podle dosavadních právních předpisů zbaven způsobilosti k právním úkonům, považuje se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona za osobu omezenou ve svéprávnosti podle tohoto zákona.”

⁴⁵ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1. str. 1142–1143.

4. Retroaktivita

V první kapitole své práce jsem se již zmínil o druzích působností právních norem. Pro mou práci je zásadní časová působnost právních norem. Časová působnost právní normy má dvě meze. První mez je od kdy právní norma je schopna vyvolávat zamýšlené účinky a druhou časovou mezí je do kdy právní norma právní účinky vyvolává.

V této části práce se budu zabývat první mezí časové působnosti, tedy od kdy právní norma je schopna své adresáty zavazovat a zda je přípustné, aby vyvolávala účinky v normě obsažené zpětně i na situace, které předcházely její řádné publikaci a nabytí její účinnosti. Jedná se tedy o problém retroaktivity právních norem. Na pojem retroaktivita je nahlíženo v užším a širším slova smyslu. *Stricto sensu* jsou retroaktivní pouze takové normy, které novou právní úpravou zakládají práva a povinnosti adresátům právních norem a to zpětně, před nabytím účinnosti právní normy. Taková retroaktivita bývá nazývána pravou retroaktivitou. *Largo sensu* jsou retroaktivní všechny právní normy, které zasahují do jakýchkoliv práv nabytých v době před platností nové právní úpravy. Retroaktivita v širším slova smyslu se pak dělí na pravou retroaktivitu a nepravou retroaktivitu, která mění práva nabytá v době před účinností nové právní úpravy, avšak pouze od doby účinnosti nové právní úpravy. Nepravá retroaktivita tedy mění pouze neukončená jednání, či práva, a to od chvíle její účinnosti. Tato forma retroaktivity je nazývána nepravou retroaktivitou. Terminologii pravé a nepravé retroaktivity používají oborníci jako Knapp⁴⁶, Gerloch⁴⁷. Naproti tomu Procházka považuje termín retroaktivita jako označení vlastnosti normy retroaktivní v pravém slova smyslu a nepravou retroaktivitu označuje jako retrospektivní účinnost právní normy.⁴⁸

⁴⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 34-064-0177-5. str. 208.

⁴⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1. str. 98–105.

⁴⁸ PROCHÁZKA, Adolf. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák. 1.* vydání. Brno: Barvič & Novotný, 1928. str. 79.

Osobně se přikláním k názoru profesorů Knapa a Gerlocha. Vede mě k tomu studium nejen jejich literatury, ale i studium nálezů Ústavního soudu⁴⁹, kde tato terminologie je ustálená. Krom uvedeného je pod pojmem retrospektivita právních norem označena jedna z forem retroaktivního působení právních norem, ne nepodobná nepravé retroaktivitě, resp. těžko rozlišitelná od nepravé retroaktivity. Kromě uvedeného rozdělení retroaktivity na pravou a nepravou lze retroaktivitu nahlížet ve dvou rovinách. První z nich jsou případy, kdy retroaktivní úprava nově upravuje dosud neregulovanou oblast společenského chování, a to nikoliv pouze pro futuro, ale i pro preterito, tedy ty právní jevy, které se udály již v době minulé. Druhá z nich jsou případy, kdy nová právní úprava reguluje společenské vztahy, které jsou již regulovány dosavadní právní úpravou. Nová právní úprava, která je retroaktivní pak neupravuje společenské vztahy pouze od data její účinnosti, ale mění vztahy vzniklé již před tímto datem, a tedy vztahy vzniklé podle dosavadní právní úpravy, která byla platná v době jejich vzniku.⁵⁰

Zejména v případě, kdy nová právní úprava mění právní vztahy vzniklé za dosavadní právní úpravy, vyvstává otázka, kterou právní úpravu aplikovat pro právní vztahy vzniklé za doby účinnosti dosavadní právní úpravy. Zda aplikovat právní úpravu dosavadní, či novou, retroaktivní.

Obecně je retroaktivita v právu nežádoucí, neboť tím dochází k oslabování právní jistoty, přičemž právní jistota je jedním ze základních znaků právního státu. Pouze v právním státě mohou mít subjekty důvěru v právo.⁵¹ Právní jistotou pak rozumíme, že subjekt, v případě, že jsou jeho práva porušena, se může domoci svých práv, pomocí státní moci, a zároveň, že stát musí stíhat a trestat osoby za protiprávní jednání.⁵² K tomu, aby subjekty mohly právní jistotu mít, musí být právo předvídatelné, respektive subjekty musejí mít možnost se seznámit s právními

⁴⁹ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, Pl.ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011

⁵⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 34-064-0177-5, str. 208.

⁵¹ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1, str. 1100–1101.

⁵² MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1, str. 1128–1134.

normami tak, aby je mohly dodržovat, a to nejpozději v době jejich rozhodnutí určitým způsobem jednat.

Další negativní vlastností retroaktivity je to, že oslabuje regulační funkci práva. Regulační funkce práva je vedle ochranné a informační funkce hlavní funkcí práva. Normotvůrce pomocí právních norem reguluje aktuální a budoucí jednání adresátů právních norem. Adresáti právních norem, kteří se mohou seznámit správními normami, tak se těmito normami mohou řídit, a pokud se jimi řídit nebudou, tak jsou obeznámeni se sankcemi, které jim za nedodržení právních norem hrozí. V případě retroaktivity tomu tak není, a to zejména v případě pravé retroaktivity, neboť se adresáti nemohli s právní normou seznámit, když v době rozhodování o způsobu jejich jednání ještě retroaktivní norma neexistovala.⁵³

Tím, že retroaktivita porušuje uvedené vlastnosti právního řádu, oslabuje důvěru v právní řád a tím i celou jeho stabilitu. Subjekty práva by nebyly ochotny normy takového právního řádu dodržovat, proto v zákazu retroaktivity lze spatřovat prvek ochrany celého právního řádu.⁵⁴ Uvedený zákaz retroaktivity však není bezbřehým pravidlem. Meze zákazu retroaktivity jsou různé, pro různá právní odvětví a samozřejmě i pro různé formy retroaktivity. Tyto meze přípustnosti, respektive nepřípustnosti retroaktivity v právu, se pokusím vysvětlit v následujících kapitolách.

4.1 Prává retroaktivita

Retroaktivitu lze hierarchizovat podle toho jakou intenzitou zasahuje do minulosti. V případě pravé retroaktivity se jedná o způsob zásahu nejintenzivnější, neboť právní předpis obsahující normu s prvkem pravé retroaktivity, vzbuzuje fikci, že v minulosti toto pravidlo chování již platilo a adresáti jej měli dodržovat. Právní norma pravé retroaktivity zakládá práva a povinnosti subjektům, na základě jejich jednání v minulosti s právními důsledky od doby jejich jednání, tedy *ex tunc*. Prává retroaktivita je v České republice obecně nepřípustná.

⁵³ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1, str. 1100–1101.

⁵⁴ PROCHÁZKA, Adolf. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák. 1.* vydání. Brno: Barvič & Novotný, 1928, str. 98.

Pravá retroaktivita je vyšší formou retroaktivity než forma nepravá. Z pravé retroaktivity lze však vyčlenit ještě tzv. restitutivní retroaktivitu. Jedná se o retroaktivitu, která „*nešetří ani věci již rozhodnutých a vytváří do posledních konsekvencí takový stav, jaký by ve světě nastal, kdyby retroaktivní úprava platila již v minulosti*“.⁵⁵ V případě restitutivní retroaktivity by tak docházelo i k rušení soudních rozhodnutí, které by byly vydány v souladu s dosavadní právní úpravou a byly by v rozporu s právní úpravou novou, retroaktivně působící.

Zákaz pravé retroaktivity je obecný. Tím je myšleno, že je nežádoucí přijímání retroaktivně působících právních norem. Tento zákaz platí v různé míře pro různá právní odvětví. S retroaktivními normami se tak můžeme v Českém právní řádu setkat, ale jen za určitých podmínek, které se pokusím v následujících řádcích vysvětlit.

Nejpřísnější zákaz retroaktivity platí v oblasti trestního práva. V trestním právu je retroaktivní působení právních norem nepřipustné, kdy z tohoto zákazu existují dvě výjimky. Jedná se o případ retroaktivní úpravy, která je ve prospěch pachatele, a případ kdy retroaktivní úpravu připouští mezinárodní smlouvy o lidských právech.⁵⁶

První z uvedených výjimek je retroaktivní úprava trestních norem, které jsou pro pachatele příznivější než právní normy, které byly účinné v době spáchání protiprávního jednání. V právu platí zásada, že trestnost činu se posuzuje v době, kdy došlo k jednání pachatele. V případě trvajících trestného činu je dobou jednání doba, kdy došlo k ukončení protiprávního jednání. Uvedená výjimka je uvedena v čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod. Jedná se tedy o případy, kdy pachatel se dopustil deliktního jednání, za které je pak stíhán orgány veřejné moci. Tyto orgány následně jsou povinny komparovat jednotlivé změny právní úpravy dopadající na čin spáchaný pachatelem, od doby spáchání až do doby, kdy se řízení vede. Může nastat situace kdy v určitém okamžiku od spáchání po rozhodování o činu, nebude takový čin v trestních předpisech

⁵⁵ PROCHÁZKA, Adolf. Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák. 1. vydání. Brno: Barvič & Novotný, 1928, str. 98.

⁵⁶ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 7. vyd.* Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-380-3, str. 75–76.

uveden, pak již čin není trestný. Jedná se tedy o případy, kdy retroaktivní úprava působí (in favorem) ve prospěch subjektivních práv.⁵⁷

Zpětná působnost trestně právní úpravy však není bezbřehá, neboť nedopadá na případy, jež byly pravomocně skončeny. Změna právní úpravy není ani důvodem pro podání mimořádného opravného prostředku. Tím však není vyloučeno posouzení činu podle příznivější právní úpravy, pokud by bylo řízení obnoveno pro uplatnění mimořádného opravného prostředku. Avšak v případě uložení trestu za čin, který již dle nové právní úpravy není trestný, je důvodem k ukončení trestu. V případě, že byl uložen úhrnný či souhrnný trest za více sbíhajících se trestných činů, soud takový trest poměrně zkrátí.

Druhá výjimka spadá do oblasti mezinárodního práva. Příkladem je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Zde je v čl. 7 odstavec 2 připuštěno, že je možné soudit a trestat osoby za jejich jednání, které sice nebylo v daném místě a čase trestné, ale bylo trestné podle obecných právních zásad uznávaných civilizovanými národy. V souladu s tímto pojetím přípustnosti zpětného působení právních norem, bylo retribuční zákonodárství na území Československé republiky v době po druhé světové válce. Retribučním zákonodárstvím jsou přijímány právní normy, které postihují spáchání trestných činů, které nebyly v době jejich spáchání na daném území trestné. Takto nově definované skutkové podstaty jsou poté přijímány se zpětnou účinností. Tímto způsobem bylo reagováno na potřebu potrestat zločiny, které se udály zejména v období druhé světové války. V tuzemském prostředí se jedná o dekrety prezidenta republiky. Zejména bych zmínil dekret prezidenta republiky č. 16/1945 Sb., ze dne 19. června 1945, který nabyl účinnosti dnem svého vyhlášení, avšak jsou v něm uvedeny skutkové podstaty trestných činů, jakož i tresty za ně ukládané, a to se zpětnou účinností od 21. května 1938.⁵⁸

Přípustnost této retroaktivní působnosti byla argumentována zejména tím, že osoby jednající v rozporu s retroaktivními normami uvedeného dekretu si musely

⁵⁷ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* 7. vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-380-3, str. 75.

⁵⁸ § 18 Dekretu prezidenta republiky č. 16/1945 Sb.

být vědomy svého protiprávního jednání, neboť jejich jednání bylo v rozporu s přirozenými právy osob, a tudíž pachatelé museli být srozuměni s tím, že jednají protiprávně.

Dále se jedná o případy trestání na základě mezinárodní úmluvy o lidských právech. V těchto případech je retroaktivní právní úprava přípustná v režimu pravé retroaktivity. Jde o případy, kdy v době válečných konfliktů a zejména pak v období druhé světové války docházelo k páchání zločinů proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti, kdy tyto zločiny nebyly, na území, kde k nim odcházelo, trestné, avšak byly v rozporu s právem a právními normami mezinárodního trestního práva, a stát, na jehož územní byl zločin spáchán, jej není schopen, či ochoten, potrestat. Z uvedeného důvodu by nebylo možné potrestat pachatele těchto odporných činů, proto bylo nutné přijmout právní úpravu, která jejich potrestání umožní. Jedná se například o Dohodu č. 164/1947 Sb., o stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců Evropské osy, vyhlášená dne 26. září. 1947. Na základě této dohody poté vznikl Norimberský tribunál, který odsoudil hlavní strůjce zločinů spáchaných nacistickým Německem.

Toto jsou jediné dva případy, kdy je možné přijmou retroaktivní úpravu v oblasti trestního práva. Jakákoliv jiná právní úprava, která by obsahovala retroaktivní ustanovení s pravou retroaktivitou, by byla v rozporu s čl. 39 a 40 odstavcem 6 Listiny základních práv a svobod a bylo by na Ústavním soudu, aby takovou právní úpravu zrušil. Dlužno dodat, že tento široký zákaz retroaktivní úpravy pro trestní právo se nevztahuje pouze na normy trestního práva, ale dopadá i na normy upravující trestání podle norem správního práva.⁵⁹

Z uvedeného vyplývá, že užití retroaktivní právní úpravy je nepřípustné, vyjma dvou shora popsaných případů.

Dosud jsem se zabýval hmotným právem trestním a částečně hmotným právem správním, respektive právem upravující správní trestání. Dále bych se zaměřil na retroaktivní právní úpravu v oblasti hmotného práva správního. Ve správním právu platí též obecný zákaz retroaktivity. Do oblasti správního práva patří například

⁵⁹ viz nálezy Ústavního soudu III US 611/01 ze dne 13. 6. 2002

daňové právo. Toto odvětví je častým zdrojem činnosti Ústavního soudu v oblasti správního práva. Pro správní právo platí stejné podmínky zákazu retroaktivity, jako tomu je u trestního práva. Z obecného zákazu retroaktivity tak vyplývá, že povinnosti uložené na základě zákona lze rozšiřovat pouze ve směru do budoucna. Přijetí právní úpravy, která by zakládala povinnosti, respektive ji rozšiřovala, směrem do minulosti je nepřipustná. Není tak možné například zvýšit osobám daňovou povinnost za období, které již skončilo a doměřit daň adresátům zpětně. Taková právní úprava by byla v rozporu se zákazem retroaktivity. Příkladem bylo 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 číslicí a interpunkčním znaménkem "48". Tímto ustanovením byla stanovena zpětná účinnost novelizujícího ustanovení zákona č. 210/1997 Sb., které novelizovalo zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Cílem novelizace zákona o daních z příjmů bylo nově rozšířit okruh případů, kdy nebude možné účelově vykazovat ztrátu při prodeji majetku mezi spojenými osobami, respektive ne v takové výši, jakou tyto osoby vykazují, ale pouze ve výši, jakou by činila v případě sjednání ceny mezi osobami nespojenými. Ústavní soud tuto právní úpravu shledal jako zpětně působící, s prvkem pravé retroaktivity, a to v neprospěch adresátů. Dále Ústavní soud ve svém nálezu č. PL US 21/96 konstatuje, že pro tuto pravou retroaktivitu nejsou důvody, pro které lze retroaktivní úpravu přijmout. Takovými důvody jsou případy, kdy by se právní jistota dostala do příkrého rozporu s jistotou sociální a s právním vědomím, jak tomu bylo v případě retribučních dekretů. Zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též veřejným pořádkem, především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti.⁶⁰

Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada "ochrany oprávněné důvěry v stálost právního řádu"⁶¹. O oprávněné

⁶⁰ TICHÝ, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. Právník, 1984, č. 12, str. 1104, převzato z Nález ústavního soudu pod spisovou značkou PL ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011.

⁶¹ PROCHÁZKA, Adolf. Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák. 1. vydání. Brno: Barvič & Novotný, 1928, str. 111.

důvěře nelze uvažovat za předpokladu, když právní subjekt s retroaktivní regulací musí, resp. musel počítat. Příkladem takovéto situace je působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky: "V našem právním řádě můžeme ospravedlniti odkazem na předchozí vládnoucí mravní přesvědčení, např. zpětnou platnost lichevních zákonů (viz § 13 zák. č. 47/1881 ř. z., § 10 cí.s. nař. č. 275/1914 ř. z., § 105 III. dílčí nov. k obč. zák.)."⁶²

Z uvedeného nálezu Ústavního soudu č. 21/96 vyplývají okolnosti, za kterých lze přijmout retroaktivní úpravu v oblasti občanského práva. Při přijímání retroaktivní úpravy občanského práva je potřeba posoudit jaká oblast občanského práva má být retroaktivní úpravou dotčena. Nejpřísněji je posuzována právní úprava v oblasti závazkového práva. Měnit retroaktivně právní úpravu této oblasti je velice problematické. Je to dáno značnou autonomií subjektů, které mezi sebou uzavřely právní vztah. Mírnější podmínky jsou pro případy retroaktivní úpravy v oblasti rodinného práva, práva dědického. O přípustnosti retroaktivní působnosti právních norem v oblasti občanského práva svědčí i nedávno přijatá právní úprava v podobě zákona č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu (dále jako o opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru). Stručnou analýzu tohoto zákona uvádím níže, společně s analýzou dalších dvou právních předpisů, které obsahují právní normy s prvkem pravé retroaktivity.

Je potřeba zmínit, že jakákoliv nově přijímaná právní úprava působí i nazpět. Je ale zásadní, zda se jedná o působení v podobě pravé či nepravé retroaktivity. Rozlišit pravou retroaktivitu od nepravé není tak jednoduché, jak by se mohlo na první pohled zdát. Pokud se některý z adresátů právní normy cítí být zkrácen na svých právech, tím že vůči němu byla aplikována právní norma s retroaktivním účinkem, je oprávněn se obrátit s ústavní stížností na Ústavní soud. Ústavní soud

⁶² PROCHÁZKA, Adolf, Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno 1934, str. 800.

jeho ústavní stížnost posoudí a v případě že zjistí, že se jedná o případ nepřipustné retroaktivity, tak dané ustanovení, či jeho část zruší. Z činnosti Ústavního soudu je patrné, že předložení ústavní stížnosti, pro domnělou aplikaci retroaktivní právní normy, je častým důvodem podání ústavní stížnosti. Ústavní soud v drtivé většině tyto ústavní stížnosti shledává jako nedůvodné. Jedná se totiž dle jeho názoru o případy nepravé retroaktivity, a to v přípustné formě.

Zde si dovolím rozbor dvou nálezů Ústavního soudu ve věci ústavních stížností podaných pro domnělou pravou retroaktivitu právních norem. V prvním případě se jedná o náleží Ústavního soudu k zákonu č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu ze dne 21. prosince 1993 pod spisovou značkou Pl. ÚS 19/93 vyhlášeného ve sbírce zákonů pod č. 14/1994 Sb., dne 25. ledna 1994. Druhým nálezem, kterým se chci zabývat, je náleží Ústavního soudu k promlčení a zániku odpovědnosti za přestupek ze dne 4. února 2020 pod spisovou značkou Pl. 15/19 vyhlášeného ve sbírce zákonů pod č. 54/2020 Sb., dne 10. února 2020. Dále pak uvádím již zmíněný zákon č. 191/2020 Sb., o opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru.

4.1.1 Náleží Ústavního soudu 19/93

Dne 15. září 1993 předložila skupina 41 poslanců Parlamentu České republiky návrh Ústavnímu soudu na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky, aby zrušil zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, a to pro rozpor s Ústavou České republiky, Listinou základních práv a svobod, s ústavním zákonem České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a některými mezinárodními smlouvami.

Ve svém návrhu skupina poslanců podala námitky, že v § 1–4 je nově zakládána trestní odpovědnost tehdejších představitelů komunistického režimu. S uvedeným názorem navrhovatelů se Ústavní soud neztotožnil, neboť se jedná o ustanovení deklaratorního charakteru, nikoli ustanovení zakládající nové skutkové podstaty trestných činů, či jiných protiprávních činů. Jedná se o ustanovení, ve kterých je komunistický režim popisován podle jím užívaných metod uplatňování moci.

Hlavním předmětem námitek skupiny poslanců však byl § 5 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, tedy že do promlčecí doby trestných činů se nezapočítává doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby. Navrhovateli je v uvedeném ustanovení spatřován prvek pravé retroaktivity, neboť prodlužuje dobu promlčení u trestných činů, kterých se dopustili prominenti tehdejšího komunistického režimu, což je v rozporu s čl. 40 Listiny základních práv a svobod. Toto tvrzení Ústavní soud odmítl s tím, že promlčecí doba nemohla běžet v době, kdy byl komunistický režim u moci. Principem běhu promlčecí lhůty je touha státu trestat pachatele trestných činů za jejich spáchání, což dle názoru Ústavní soudu v době nesvobody nebylo, neboť pachatelé trestných činů páchaných v jeho prospěch, či dokonce z jeho popudu nebyly ze strany oprávněných orgánů vyšetřovány ani stíhány. Tím tedy nemohla ani promlčecí lhůta těchto trestných činů běžet.

Ústavní soud dále uvádí, že právní úprava upravující běh promlčecích lhůt je úpravou procesně právní, nikoliv hmotně právní. Tedy se dle Ústavního soudu nejedná o zásah do trestnosti činu. V čl. 40 odst. 6 Listiny je zakázáno retroaktivně rozšiřovat trestnost činu a ukládání trestu. Naproti tomu uplynutím promlčecí doby je důvodem zániku trestní odpovědnosti pachatele za spáchaný trestný čin.

Trestnost činu a trestní odpovědnost jsou dva různé termíny, které spolu úzce souvisejí, ale nejsou totéž. Trestnost činu je vlastnost činu, vyjádřena tím, že je jeho abstraktní skutková podstata popsána v trestním zákoně a je za trestný označený. Naproti tomu je trestní odpovědnost povinnost pachatele nést negativní důsledky spojené se spácháním trestného činu a dále oprávněním státu pachatele za spáchaný trestný čin potrestat. Dle mého názoru tak uplynutím promlčecí lhůty nezanikne trestnost činu, ale pouze možnost státu pachatele za trestný čin potrestat, tedy zaniká trestní odpovědnost. I přes dynamický aspekt běhu promlčecí lhůty považuji institut promlčení trestného činu, za součást materiální úpravy, a tedy institut, který by měl být vykládán konformně s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Jak ve svém nálezu Ústavní soud konstatuje, na

problém zařazení institutu promlčení do oblasti materiálního či procesního práva neexistuje jednoznačný pohled, což vede k nejednoznačnosti, zda se v případě prodloužení promlčecích lhůt u činů spáchaných v minulosti, jedná o pravou retroaktivitu v nepřipustné formě.

Ústavní soud návrh poslanců zamítl, jako nedůvodný, s tím, že se nejedná o úpravu obsahující nepřipustnou pravou retroaktivitu. S tímto názorem se neztotožňuji, z důvodů, jež jsem uvedl shora, nicméně si jsem vědom doby, kdy k uvedenému rozhodnutí Ústavního soudu došlo. Bylo by těžko představitelné, že by Ústavní soud v době těsně po svržení komunistického režimu rozhodl o protiústavnosti uvedeného zákona a znemožnil tak postihnout osoby, které páchaly trestné činy ve prospěch právě svrženého komunistického režimu. Z toho plyne, že nejen normotvůrce, ale i Ústavní soud je ovlivňován politickoprávní situací, respektive, že jeho rozhodnutí této situaci odpovídá. K uvedenému názoru mě vede mimo jiné i rozbor druhého nálezu ústavního soudu, který uvedu v následujících řádcích.

4.1.2 Nález Ústavního soudu 15/19

Dne 23. 8 2019 Městský soud v Praze podal dle čl. 95 odstavec 2 Ústavy České republiky a § 64 a následujících zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení ustanovení § 112 odstavec 2 větu první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dotčené ustanovení obsahovalo větu: *„Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí.“*

Městský soud v Praze ve svém návrhu uvádí, že je před ním vedeno soudní řízení ve věci žaloby fyzické osoby, jež je podezřelá ze spáchání přestupku a Ministerstvem dopravy o přípustnosti odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy. Magistrát hlavního města Prahy ve svém rozhodnutí uznal podezřelého vinným ze spáchání přestupku, ke kterému došlo za doby účinnosti dosavadní právní úpravy. V době vedení správního řízení však již byla účinná nová právní úprava, která obsahovala shora uvedené ustanovení. Pokud by

Magistrát hlavního města Prahy postupoval podle dosavadní právní úpravy, tak by byl nucen přestupek odložit, neboť by došlo k promlčení odpovědnosti za tento přestupek. Magistrát hlavního města Prahy však užil právní úpravu platnou a účinnou v době rozhodování o přestupku. Tím došlo k prodloužení promlčecí lhůty o jeden rok, čímž nezanikla pachatelova odpovědnost za jeho protiprávní jednání.

Dle mého názoru Magistrát hlavního města Prahy nejednal správně, neboť užil právní normu, která byla pro pachatele méně příznivá než ta, která byla účinná v době spáchání protiprávního jednání. Nicméně i zde je rozhodující, zda norma upravující promlčecí dobu je normou hmotného či procesního práva. Při názoru, že se jedná o normu procesně právní, by Magistrát města Prahy jednal správně, neboť by užil normu platnou a účinnou v době kdy se vede řízení o přestupku. Avšak při názoru, že se jedná o úpravu hmotně právní, měl Magistrát hlavního města Prahy užít právní úpravu účinnou v době spáchání přestupku, která navíc byla pro pachatele příznivější.

Městský soud ve svém návrhu označuje shora uvedené ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupek jako ustanovení, které je v rozporu s čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod, dle něhož se trestnost činu posuzuje dle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, a pozdějšího zákona se užije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

Opět je stále více aktuální otázka, zda je institut promlčení trestní odpovědnosti (v tomto případě odpovědnosti za přestupek) institutem hmotněprávním či procesněprávním. Na tento problém zastávám totožný názor jako Městský soud v Praze. Tedy že se jedná o institut práva hmotného. Vede mě k tomu úvaha, že marným uplynutím promlčecí lhůty zaniká právo státu na potrestání pachatele, a hlavně povinnost pachatele za své protiprávní jednání nést následky. Základem trestní odpovědnosti je spáchaný trestný čin. U odpovědnosti za přestupek je jejím základem přestupek. Tedy jede o materii spadající do práva hmotného. Zastáncům opačného názoru nelze upřít dynamický charakter běhu promlčecí lhůty. Samotné promlčení však má charakter hmotněprávní, při jehož naplnění se teprve užívají normy procesněprávní.

Je tedy nezbytné, aby sporné ustanovení bylo v souladu s uvedeným čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod. Tedy, aby zpětně nezakládalo nové skutkové podstaty, či neměnilo podmínky trestnosti, či podmínky trestní odpovědnosti k tíži pachatele. K tomu však v případě sporného ustanovení § 112 odstavec 2 došlo. Došlo totiž k prodloužení promlčecí lhůty, a tedy ke změně, která má negativní vliv na posouzení trestní odpovědnosti.

Městský soud v Praze dále ve svém návrhu zmiňuje i novelizaci dosavadního zákona o přestupcích, kterou byla také promlčecí lhůta pro přestupky prodloužena, avšak bez toho, aby působila retroaktivně. Prodloužení lhůty promlčení tak mělo vliv pouze na přestupky spáchané až po nabytí účinnosti této novely. U dříve spáchaných přestupku zůstala promlčecí lhůta stejná, která byla v době jejich spáchání. Jednalo by se tak o nepravou retroaktivitu.

Návrh Městského soudu v Praze zmiňuje i shora uvedený nálezn Ústavního soudu 19/93, kdy uvádí, že se neztotožňuje s názorem Ústavního soudu na problematiku trestní odpovědnosti, však Městský soud chápe důvody, jež vedli k vydání nálezu, kterým byl zákon č. 198/1993 Sb., uznán jako konformní s ústavním pořádkem.

K stížnosti Městského soudu v Praze se vyjádřila i vláda, jakožto vedlejší účastník řízení. Ve svém vyjádření popisuje legislativní proces přijetí sporné právní úpravy, kdy zmiňuje, že během celého legislativního procesu nebyl vznesen jediný pozměňovací návrh ke spornému ustanovení. Dále uvádí, že se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že promlčení je institutem hmotného práva. Odlišný názor však zaujímá k otázce, zda zákaz rozšiřování trestní odpovědnosti uvedený v čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod lze vztahovat i na institut promlčení. Vláda ve svém vyjádření argumentuje, že trestnost sporným ustanovením není rozšiřována, neboť jednání přestupce bylo protiprávní již za účinnosti dosavadní právní úpravy. Pouze došlo k prodloužení lhůty, po kterou je možné pachatele přestupku za jeho protiprávní jednání potrestat. Pachatel tedy v době spáchání mohl vědět, že jeho jednání je protiprávní, ale je nepravděpodobné že by v době spáchání kalkuloval s tím, že jeho čin bude promlčen. Prodloužením promlčecí lhůty tedy Vláda nevnímá jako zásah do práv a svobod pachatele, ale dle jejího názoru jde o posílení právní jistoty. Té by mělo

být dosaženo tím, že protiprávní jednání bude potrestáno. Dalším argumentem byl požadavek na sjednocení právní úpravy promlčení pro přestupky a dosavadních správních deliktů.

Ústavní soud posoudil návrh z hlediska procesních pravidel pro podání ústavní stížnosti, kdy jej shledal oprávněným. Dále posoudil, zda byla sporná zákonná úprava přijata v souladu s předpisy pro přijetí zákona, kdy dospěl k závěru, že zákonná úprava byla přijata ústavně předepsaným způsobem.

Následně Ústavní soud ve svém rozhodnutí vysvětluje pojem retroaktivity, její jednotlivé formy a okolnosti její nepřipustnosti, res. přípustnosti, v jednotlivých případech. Poté se Ústavní soud vypořádává s pojmem „trestnost činu“, kdy konstatuje, že pod pojem trestnost lze subsumovat i okolnosti promlčení trestného činu. Tyto okolnosti mají vliv na to, zda bude trestnost činu rozšířena, nebo zúžena. Toto své tvrzení Ústavní soud opírá o ustálenou právní nauku, která na tomto názoru setrvává již minimálně od dob Rakousko–uherské monarchie.

V závěru nálezu Ústavní soud tedy konstatuje, že ustanovení § 112 odstavec 2 věta první, není možné vyložit konformně s čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud tedy první větu uvedeného ustanovení zrušil. Dále zmiňuje, že není oprávněn rušit i navazující část daného ustanovení, tedy větu druhou, neboť tím by šel nad rámec žalobního petitu. Druhá věta ustanovení § 112 odstavec 2 zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízení o nich byla zrušena nálezem Ústavního soudu č. 325/2020 ze dne 16. června 2020.

Uvedením těchto dvou nálezů Ústavního soudu a jejich rozбором jsem chtěl demonstrovat, že ne vždy je lehké posoudit, zda je právní úprava retroaktivní, respektive, zda se jedná o retroaktivitu pravou, či retroaktivitu nepravou. A pro případ že se jedná o retroaktivitu pravou, zda je či není přípustná.

Z rozboru nálezu Ústavního soudu č. 19/93 vyplývá, že ustanovení § 5 zákona č. 198/1993. Sb., o protiprávnosti komunistickému režimu a odporu proti němu, působí nazpět, s účinky pravé retroaktivity. Jedná se však o nález Ústavního soudu mimořádný, vydaný v době, kdy docházelo k velkým změnám ve

společnosti v podobě zavržení nesvobodného komunistického režimu s přechodem k novému demokratickému režimu. S tím souvisela i potřeba vypořádání se s osobami, jež minulý totalitní režim prosazovaly, a to dokonce v rozporu i s tehdy platným právem. Tyto trestné činy byly tehdejším režimem tolerovány, resp. nebyly postihovány v zájmu „socialistického blaha“. Naproti tomu stála potřeba dodržení všech demokratických zásad nového zřízení. Mezi tyto zásady patří i zákaz retroaktivní právní úpravy v neprospěch pachatel, tak jak jej definuje čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod. Tyto dvě potřeby bylo nutno podrobit zkoušce proporcionality, kdy výsledkem je uvedený náleží Ústavního soudu, který uvádí, že zákon č. 198/1993 Sb., lze konformně vyložit s ústavním pořádkem.

Naproti tomu náleží Ústavního soudu č. 15/19 byl vydán v době, která již nebyla tak turbulentní a je tedy naprosto nepochybně v souladu s čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práva svobod. Tento náleží shledal ustanovení § 112 odstavec 2 větu první jako retroaktivní s prvkem pravé retroaktivity v neprospěch podezřelého. Z tohoto důvodu byla sporná část ustanovení náleží zrušena.

4.1.3 Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 2479/2020-186

Další rozhodnutí soudu, které ve své práci chci uvést, je rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. srpna 2021 evidovaný pod spisovou značkou 25 Cdo 2479/2020. Tímto rozhodnutím Nejvyšší soud řešil spor o náhradu škody na zdraví způsobené povinným očkováním. Nejvyšší soud zde byl jako soud dovolací, u kterého se žalobce domáhal náhrady škody za shora uvedenou újmu na zdraví. Předmětem sporu bylo zhoršení zdravotního stavu žalobce s trvalými následky, po aplikaci povinné očkovací látky.

Žalobce se dne 28. května 2015 podrobil povinné vakcinaci látkou Infanrix, kdy po týdnu se u něj projevila levostranná obrna lícního nervu v těžké formě. Žalobce proto podal žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 2 proti České republice, ve které se domáhal náhrady způsobené škody ve výši 4.000.000 Kč. Soud však jeho návrh zamítl s tím, že pro přiznání nároku náhrady škody nemá nárok, respektive v době aplikace vakcíny a v době kdy se projevily nežádoucí účinky nebyla platná a účinná právní úprava, podle které by bylo možné náhradu škody žalobci přiznat.

Proti rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 žalobce podal odvolání k Městskému soudu v Praze. Ten však rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 potvrdil.

Nejvyšší soud posoudil právní úpravu platnou a účinnou v době kdy byl žalobce očkovan, tedy 28. května 2015. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že právní řád neobsahoval žádný právní předpis s ustanovením, které by se na případ dalo aplikovat. Nebylo zde ani žádné ustanovení které by se dalo užít za použití analogie. Tomuto právnímu stavu však předcházelo období, kdy zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, který byl platný do 31. prosince 2013, obsahoval ustanovení § 421a. Toto ustanovení zakládalo objektivní odpovědnost státu za způsobenou škodu zdravotnických, sociálních, veterinárních a jiných biologických služeb, kam patří i očkování. Stav, kdy v právním řádu absentovala právní úprava této oblasti, však byl v rozporu s čl. 24 sdělení č. 96/2001 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (dále též jen „Úmluva o biomedicíně“). Podle této úmluvy má osoba, které vykonaným zákrokem vzniklo nepřiměřené poškození, resp. újma, právo se domáhat spravedlivé náhrady v souladu se zákonem a Česká republika se v roce 2001 ratifikací Úmluvy o biomedicíně k přijetí takové vnitrostátní právní úpravy zavázala.

V době, kdy ve věci rozhodoval Nejvyšší soud, již byl platný a účinný zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním. Tento zákon je platný od 24. března 2020 a účinný od 8. dubna 2020. Přijetím této právní úpravy došlo k nápravě nevyhovujícího právního stavu, který spočíval v absenci právní úpravy řešící náhradu škody způsobené v souvislosti s aplikací biologie a medicíny. Opět tak podle této zákonné úpravy je Česká republika odpovědná za škodu způsobenou povinným očkováním. V zákoně dále je uvedeno ustanovení odkazující na prováděcí předpis, který obsahuje výčet očkovacích látek pro povinné očkování, s uvedením nežádoucích následků, které po jejich aplikaci mohou nastat a dobu ve které se tyto nežádoucí následky musí projevit, aby za ně byl stát odpovědný. Zákon o náhradě újmy způsobené povinným očkováním však neobsahoval přechodné ustanovení, které by řešilo, jakým způsobem má být

postupováno v případech, kdy nebyla platná a účinná právní úprava řešící tuto oblast, ačkoliv se Česká republika zavázala takovou právní úpravu mít. Tedy jak postupovat v období od 1. ledna 2014 do 7. dubna 2020.

Nejvyšší soud tak dospěl k závěru, že nejlepším způsobem, jak toto období překlenout, bude užitím výkladu zákona, který jeho účinnost vykládá zpětně, prostřednictvím pravé retroaktivity. Tedy, že na případy spadající do období od 1. ledna 2014 do 7. dubna 2020 se užijí ustanovení zákona č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním. Uvedeným rozsudkem Nejvyšší soud předchozí rozsudky soudu v prvním stupni i soudu odvolacího zrušil a vrátil věc do působnosti soudu prvního stupně s tím, že jeho právní názor na věc je závazný.

Svůj závěr o přípustnosti retroaktivního výkladu zákona v tomto případě Nejvyšší soud opírá o posouzení důsledků, které retroaktivní působení zákona bude pro účastníky mít a jakým způsobem bylo zasaženo do práv a svobod jednotlivých účastníků. Předně je třeba uvést, že přiznáním práva jednomu z účastníku sporu vede k zásahu do práv druhého účastníka. V tomto konkrétním případě tak přiznáním retroaktivní účinnosti zákona č. 116/2020 Sb., vzniká zpětně právo očkovanému na náhradu škody způsobené v souvislosti s povinným očkováním a České republice povinnost tuto škodu sanovat.

Pro užití výkladu zákona v retroaktivním smyslu hovoří existence dříve platné právní úpravy, která danou oblast regulovala a zakládala objektivní odpovědnost státu za způsobené škody v souvislosti s výkonem zdravotní péče. Jednalo se tedy o právní úpravu, která stát zavazovala k sanaci škod způsobených touto činností šířeji než právní úprava současná. Následně došlo ke zrušení této právní úpravy, která rozváděla ústavní právo na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny základních práv a svobod, což zákonodárce nijak nezdůvodnil. Navíc tak činil v době, kdy pro stát již byla závazná Úmluva o lidských právech v biomedicíně, podle jejíhož čl. 23 se Česká republika zavázala mít právní úpravu, podle které zajistí práva a základní svobody při aplikaci biologie a medicíny, a podle čl. 24 má osoba, která utrpěla újmu způsobenou zákrokem, nárok na spravedlivou náhradu škody za podmínek a postupů stanovených zákonem. Tento nevyhovující stav

Česká republika tolerovala, respektive jej nenapravila, ačkoliv na něj byla upozorněna v nález Ústavního soudu ze dne 27. ledna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, jenž v bodě 87 svého odůvodnění zákonodárce k přijetí potřebné právní úpravy vyzval. Dále by došlo k nerovnému postavení osob, kterým vznikla v souvislosti s povinnou vakcinací újma na zdraví. Osoby, kterým vznikla újma na zdraví v období od 1. ledna 2014 do 7. dubna 2020, by byly znevýhodněny oproti osobám, kterým vznikla škoda před a po tomto období. Do této situace se tyto osoby dostaly bez vlastního přičinění, ale z důvodu nečinnosti zákonodárce.

Nejvyšší soud dále ve svém rozhodnutí konstatuje, že Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity právních norem všech právních odvětví, ale tento vyplývá ze zásad demokratického a právního státu, k jehož znaků patří i princip právní jistoty a ochrana důvěry občana v právo. *Obsahem tohoto zákazu jako ústavního principu zároveň není vyloučení jakéhokoliv zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv, přičemž porušením zásady ochrany nabytých práv by byla pouze taková změna, která by se zpětnou účinností zhoršila právní postavení subjektu práva.*⁶³

Tím jsou dány limity pro užití retroaktivně působící právní normy, jejíž přípustnost v tomto konkrétním případě spočívá v tom, že umožní dosáhnout spravedlivé náhrady poškozeným, kteří by jinak bez rozumného důvodu takové právo neměli zatímco povinnostmi zatíží stát, který pod následkem správní sankce ukládá občanům povinnost podrobit se konkrétním druhům očkování ve veřejném zájmu, přičemž sám povinnost k vytvoření zákonného podkladu pro náhradu újmy způsobené povinným očkováním, k níž se zavázal ratifikací Úmluvy o biomedicíně již v roce 2001, splnil až v roce 2020.

Na závěr části věnované právě retroaktivitě, jsem zařadil právní úpravu, která je přijímaná v době, kdy lidstvo čelí pravděpodobně největší výzvě od doby druhé světové války. Boj s pandemií nemoci Covid-19 bezesporu dopadá i do oblasti

⁶³ Nález ústavního soudu pod spisovou značkou PL ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011

normotvorby. V důsledku potřeby rychle reagovat na tuto výzvu, je přijímána právní úprava ve zrychlené formě, a to i s prvkem pravé retroaktivity.

4.1.4 Zákon č. 191/2020 Sb.

Uvedený zákon obsahuje prvky pravé retroaktivity, ale tato retroaktivita je i přes to přípustná. Jedná se o právní úpravu, která má zmírnit dopad koronavirové krize. Konkrétně se jedná o zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu. Tento zákon byl vyhlášen dne 24. dubna 2020 s účinností ode dne jeho vyhlášení. V uvedeném zákoně v části první je hlava VII. Tato hlava obsahuje ustanovení § 29–31. Dle těchto ustanovení prokáže-li dlužník, že mu omezení, plynoucí z mimořádného opatření při epidemii, znemožnilo nebo podstatně ztížilo včasné splnění peněžitého dluhu, lze po dlužníkovi po dobu jeho trvání požadovat sankce pro případ prodlení pouze do výše stanovené právním předpisem upravujícím úroky z prodlení. Tyto účinky pominou nejpozději 30. června 2020. Ustanovení, podle kterých není možné požadovat za prodlení splacení dluhu se použijí na prodlení, které nastalo ode dne 12. března 2020. Toto pravidlo se však nepoužijí na závazky ze smluv uzavřených po dni nabytí účinnosti tohoto zákona.

Z uvedeného vyplývá, že proti dlužníkovi, který nebyl s to dostát svým závazkům z důvodu opatření ke zmírnění pandemie koronaviru SARS CoV-2 přijatých v době vyhlášeného nouzového stavu, není možné uplatňovat sankce za nesplnění svého závazku v době od 12. března 2020 do 30. června 2020. Dlužno dodat, že ty části svého závazku, ve kterých je dlužník v prodlení, je dlužník povinen uhradit do konce kalendářního roku. Zásadní je, že tato úprava dopadá pouze na závazky vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti. Tato úprava tak působí pouze na jednání uskutečněná v minulosti, s dopadem jak do minulosti, tak částečně i do budoucnosti. Při přijetí takto retroaktivní úpravy bylo nutné posoudit, zda je přípustné upřednostnit zájmy věřitelů nebo dát přednost dlužníkům. Přednost dostali dlužníci. Je nepochybné, že dlužníci, kteří se zavazovali k splacení svých dluhů nemohli předvídat, že nastanou okolnosti, které byly vyvolány omezujícími

opatřeními. Tím nebyli schopni splácet své závazky, a bylo by kontraproduktivní, aby byli dlužníci zatěžováni dalšími povinnostmi vyplývající z porušení závazku. Naproti tomu věřitelům bylo upřeno pouze právo na dodatečné plnění. Nakonec zde byla podmínka, že dlužník je povinen svým závazkům dostát do konce kalendářního roku, tedy uhradit všechny plánované splátky dluhu za dané období. Věřitelé tím utrpí podstatně menší újmu, než která by postihla dlužníky. Byl zde tedy užít princip proporcionality.

Na závěr pojednání o pravé retroaktivitě uvádím, že obecný zákaz retroaktivity je třeba vykládat ve všech souvislostech. Tedy, že zákaz retroaktivity je pouze relativní, respektive jsou případy, kdy je retroaktivita právních norem přípustná. Jak jsem uvedl výše jedná se o případy, kdy retroaktivní norma je pro adresáty příznivější než norma dosavadní. Dále pokud dosavadní právní úprava byla v rozporu s morálním vnímáním spravedlivého uspořádání. Subjekt jednající v souladu s dosavadním právní předpisem tak byl s tímto rozparem srozuměn.

4.2 Nepravá retroaktivita

Právní úprava, jež zasahuje do skutkových stavů, které začaly v minulosti, avšak za staré právní úpravy nebyly dokončeny, je retroaktivní, ale pouze ve smyslu retroaktivity nepravé. Účinky takové právní úpravy jsou od chvíle nabytí její účinnosti, ale dopadají i na dosud neskončené skutkové stavy. Platí tzv. *ex nunc*, tedy od nyní. Mění se tak obsah právní regulace existujících právních poměrů. Nepravá retroaktivita tak je účinným nástrojem, pomocí kterého může zákonodárce rychle prosadit své představy o spravedlivém uspořádání věcí.⁶⁴

Nepravá retroaktivita tak sice může zasahovat do skutkových stavů, jež mají původ v minulosti, ale nemění je do jejich počátku. Ke změně dochází až v době nabytí účinnosti nové právní úpravy. Může tak sice dojít k oslabení důvěry v právní řád, avšak není v rozporu s regulační funkcí práva. Nepravá retroaktivita tak umožňuje adresátům, aby se seznámili s aktuálně platnou úpravou a své jednání tomu přizpůsobili. Tím je zaručena regulativní funkce práva. Nicméně je oslabena

⁶⁴ MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. §419–654. Praha: Leges, 2014. ISBN 987-80-7502-003-1, str. 1102.

důvěra v právní řád tím, že adresáti právních norem se rozhodovali k určitému jednání za účinnosti dosavadní právní úpravy, a po její změně došlo i k změně očekávaných následků. Oslabení důvěry v právní systém je o to silnější, pokud nemůže adresát své dřívější rozhodnutí změnit, aby tak zabránil neočekávanému následku svého jednání. Adresáti pak mohou oprávněně namítat, že by jednali jinak, pokud by jim byly tyto následky známi v době jejich rozhodování.⁶⁵

Jak jsem již uvedl v předchozí kapitole, pravá retroaktivita je obecně nepřípustná. Zcela opačná zásada však platí pro retroaktivitu nepravou. Nepravá retroaktivita je zásadně přípustná. Může však nastat i situace, kdy právní úprava, obsahující ustanovení s nepravou retroaktivitu, bude nepřípustné. Jde o případy, kdy adresáti právních norem s nastalými účinky dle nové právní úpravy nemohli nebo nemuseli počítat, nebo je nemuseli při svých dispozicích zohlednit. Tento stav nastane v případě zásadní změny právní úpravy.

Při přijímání nové právní úpravy, ale i při případném jejím posuzování Ústavním soudem, se musí vzít v úvahu princip proporcionality. Při posuzování proporcionality se poměřuje míra oprávněného očekávání adresátů právní normy s potřebou aktualizace právní úpravy, resp. potřebou dosažení účelu sledovaného zákonodárcem.

Ochrana právní jistoty z pohledu adresátů právních norem spočívá v oprávněném očekávání stability zákonů, jejich kontinuitě a ochraně jejich subjektivních práv v měnícím se právním řádu. Tato ochrana je uskutečňována prostřednictvím ochrany nabytých právních pozic, aby adresáti mohli své dosavadní plány realizovat i za účinnosti nové právní úpravy. Ochrana legitimního očekávání tak je zásadním principem pro tvorbu přechodných ustanovení, tedy norem intertemporálního práva.

Míra oprávněnosti očekávání adresátů má více kritérií, které se zohledňují.

Takovým kritériem je znalost skutečností, které dané očekávání zakládají. Jedná se o prokazatelnou znalost právní úpravy, kterou měl daný subjekt v době jeho

⁶⁵ tamtéž

rozhodování určitým způsobem jednat a na základě toho i očekával následky svého jednání.

Dalším kritériem je důvěra v legitimní očekávání, pokud bylo očekávání utvrzena zvláštním způsobem. Utvrzení může mít podobu zahájení řízení.

Dále se jedná o kritérium míry soukromoprávní autonomie. Jiná intenzita zásahu intertemporálních norem bude v oblasti, kde je užívána široká autonomie adresátů, na rozdíl od oblasti, která je zákonodárce již značně upravena. Pro srovnání je možné uvést, že normy upravující obligační právo, zejména pak smluvní právo mají mít intenzitu zásahu do opravného očekávání nižší nežli normy práva věcného či rodinného.

Dále se jedná o specifickou trvalost právní pozice, tedy že vyšší důvěru ve stálost lze očekávat o krátkodobých právních vztahů než u vztahů dlouhodobých. U dlouhodobých vztahů lze očekávat, že v jejich průběhu je riziko změny vyšší, neboť k tomu má zákonodárce delší dobu.

Mezi tato kritéria dále patří kritérium síly a odolnosti právních pozic. Silnější pozici tak má například právo nabyté za úplatu než právo nabyté bezúplatně.

Dalším kritériem je ochrana důvěry při efektivním sankcionování jednání na oko, případně obcházení zákona. Toto kritérium uvádí, že pokud subjekt jednal jen, aby následně požadoval ochranu svého jednání, nebo dokonce obcházel zákonnou úpravu, nemůže počítat s ochrannou takového jednání.

Kritériem míry ochrany důvěry v právní řád je posouzení, zda je dosavadní právní úprava spravedlivá, resp. zda je dodržen princip rovnosti. Právní úprava, která obsahuje nespravedlivé ustanovení není hodna ochrany důvěry v takovou právní úpravu.

Tento výčet kritérií posuzovaných při aplikaci principu přiměřenosti není konečný. Uvedl jsem je zde jen jako demonstraci složitosti užití principu přiměřenosti. Princip přiměřenosti, má pro užití retroaktivní úpravy zásadní význam, proto aby mohla být retroaktivita právní normy „ospravedlněna“. Pokud by užití retroaktivní normy bylo v rozporu s principem proporcionality, byla by tato právní úprava nepřijatelná, a to i ve formě nepravá retroaktivity.

4.3 Retrospektivita

Jak už jsem uvedl v kapitole zabývající se retroaktivitou obecně, je vhodné od nepravé retroaktivity rozlišovat retrospektivitu. Retrospektivní právní úpravou se rozumí, pokud právní úprava vztahuje podmínky vzniku právního vztahu k určitým událostem, které se odehrály ještě před přijetím takové právní úpravy, ačkoliv právní vztah vzniká až v budoucnu.⁶⁶

To znamená, že taková právní úprava není retroaktivní, neboť nezakládá či neněmí právní vztahy vzniklé v minulosti, ale působí jen na právní vztahy vzniklé v budoucnosti. Pouze pro takto vzniklé vztahy v budoucnosti, respektive právní vztahy vzniklé za doby účinnosti retrospektivní právní úpravy, jsou podstatné okolnosti, které se udály v minulosti. Tedy ke vzniku právního vztahu podle této právní úpravy je nutné jednání až v době účinnosti této právní úpravy, a zároveň jsou vyžadovány okolnosti, které se sebehly v době před její účinností.

Příkladem retrospektivní právní úpravy je zákon č. 23/2017 Sb., o rozpočtové odpovědnosti. Tato právní úprava stanovuje povinnosti pro územně samosprávné celky, jejímž účelem je snižování zadlužení těchto samosprávných celků. Pro posuzování zadluženosti samosprávných celků jsou mimo jiné jejich rozpočty za předchozí čtyři roky. Tedy určitým adresátům této právní normy nově vznikla povinnost se určitým způsobem chovat, kdy rozhodné kritérium, pro tuto povinnost byla okolnost, které se odehrála v minulosti, tedy před přijetím této právní úpravy.

Retrospektivní úprava tak nezakládá žádné povinnosti od doby, kdy se rozhodné události sebehly, tak jak by tomu bylo v případě pravé retroaktivity. Ani nemění žádné právní vztahy, které v minulosti vznikly a od účinnosti nové právní úpravy dochází k jejich změně, jak by to bylo v případě nepravé retroaktivity. U retrospektivní právní úpravy pouze dochází ke vzniku nových právních vztahů od doby nabytí účinností retrospektivní právní úpravy, kdy rozhodné kritérium pro vznik těchto vztahů se odehrálo v minulosti. Protože retrospektivní právní úprava do minulosti žádným způsobem vlastně nezasahuje, nevytváří fikci platné úpravy

⁶⁶ TRYZNA, Jan, *Retrospektivita v právu* [online]. Praha: Právnická fakulta UK, vysíláno dne 23.11.2020, 107 minut. [cit. 7.1.2022]. Dostupné z: www.youtube.com/watch?v=tDFJq2ZTW8k

v minulosti, ani nemění nepřiměřeným způsobem právní vztahy vzniklé v minulosti, ale směřuje pouze do budoucnosti, má tedy prospektivní charakter a je tedy obecně přípustnou formou právní regulace.

5. Prospektivita

Prospektivitou rozumíme modalitu časové působnosti právní normy, která působí výlučně pro futuro, tedy pouze do budoucnosti. V širším slova smyslu prospektivní je jakákoliv právní norma, která stanovuje pravidlo chování směrem do budoucnosti. Jedná se tedy o vlastnost právní normy, která může být částečně i retroaktivní. V užším slova smyslu ale hovoříme o prospektivní právní normě, která působí pouze do budoucnosti, bez ohledu na minulost. Na rozdíl od norem retrospektivních, které vycházejí z právních norem dosavadní právní úpravy, normy prospektivní na dosavadní právní úpravu nijak nenavazují. Nereagují na dosavadní právní úpravu, netvoří inerteprorální pravidla. Nezbývá tak než užívat obecných aplikačních pravidel jako *lex posterior derogat priori*. Prospektivní normy jsou bezesporu přípustné, co do jejich časové působnosti. Nevzniká u nich žádný konflikt ohledně časové působnosti. Svou časovou působností nijak nezasahují do minulosti, ani není prodlužována jejich působnost pod uplynutí jejich platnosti, tak jak to dělají právní normy ultraaktivní.

Dosud jsem se zabýval pouze platným právním řádem, *de lege lata*, ale prospektivitu právních norem můžeme vnímat i v rozměru práva *de lege ferenda*. Ve druhé kapitole jsem se zabýval legislativním procesem právních norem, kde jsem se pokusil vysvětlit termíny platnost právních norem a účinnost právních norem. Právní norma je platná okamžikem její řádné publikace. V případě zákona uveřejněním ve Sbírce zákonů. Účinnost právní normy je pak na základě obecného pravidla o nabývání účinnosti právních norem, nebo od data uvedeného v právním předpise, který danou právní normu obsahuje. Tak právní normy regulují chování svých adresátů. Je tím však myšleno, že se jedná o regulaci chování z právně závazného pojetí. Ve skutečnosti však právní norma může mít regulativní účinky, které vyvolává již před nabytím své účinnosti a v jistém ohledu i dokonce před nabytím své platnosti.

Pro lepší názornost uvedu jako příklad přijetí nového stavebního zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, který nabytí platnosti dne 29. července 2021 a účinnosti nabude dne 1. července 2023. Tento zákon nahradí stávající zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Nový stavební zákon

například zpřísnuje podmínky pro dodatečné povolené tzv. „černých staveb“, postavených bez povolení nebo v rozporu s jeho podmínkami. Takovou stavbu bude možné, kromě splnění všech dalších zákonných podmínek, dodatečně povolit jen za podmínky, že stavebník jednal v dobré víře, tedy že zákon neporušil vědomě. Zákon také výslovně stanoví, že pokud nebude žádost o dodatečné povolení stavby podána ve stanovené lhůtě, nelze stavbu dodatečně povolit.⁶⁷

Tento zákon je sice již platný, ale zatím není účinný. V případě, že se s jeho obsahem seznámí vlastník stavby, která nebyla postavena v souladu se stavebními předpisy a je tak „černou stavbou“, bude zcela jistě motivován k tomu, aby stihl takovou stavbu dodatečně zkolaudovat za účinnosti současné právní úpravy, kde jsou podmínky pro dodatečné kolaudační řízení pro něj příznivější. Jedná se tedy o právní úpravu, která ještě není účinná, ale již je schopná vyvolávat jisté účinky. Svou existencí již reguluje chování svých adresátů.

Dokonce si lze představit, že bude mít právní úprava prospektivní účinnost již v době své tvorby, tedy dokonce před nabytím platnosti. Musí se jednat o právní úpravu, která je sice stále ve fázi legislativního procesu, ale její podoba je již zřejmá, alespoň v nejhrušších rysech. Dovedu si představit, že takové účinky bude mít, a pravděpodobně již má, diskutovaná legislativní činnost na poli ekologie. Respektive právní úprava, která by zakazovala spalování fosilních paliv pro provoz motorových vozidel, či vytápění objektů apod. Již pouhá diskuze o těchto problémech ovlivňuje rozhodování svých budoucích adresátů. Ti již dnes uvažují nad způsobem vytápění svých nemovitostí, či koupí automobilu s klasickým pohonem, nebo zda si pořídí vozidlo s elektrickým pohonem. Samozřejmě připravovaná právní regulace není v tomto směru jediným důvodem jejich úvah, ale určitě se jedná o podstatný faktor, při rozhodování adresátů, a tedy regulace jejich chování.

⁶⁷ ČERNÝ, Pavel. *5 zásadních změn, které přinese nový stavební zákon*. Frank Bold Advokáti. [online]. [cit. 26.11.2021]. dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/8144-5-zasadnich-zmen-ktete-prinese-novy-stavebni-zakon>

6. Ultraaktivita

Poslední modalitou časové působnosti právních norem, kterou se budu ve své práci zabývat je ultraaktivita právních norem. Jak uvádí Vojíř ve své disertační práci: *„Podstatou této intertemporální modality je to, že nastalé právní vztahy vzniklé a práva z nich vzniklá za účinnosti starého zákona se i po jeho zrušení, tedy za účinnosti nového zákona, řídí starým zákonem; nejen vznik právních vztahů a práva z nich vzniklá (jako u nepravé retroaktivity), ale i změna a zánik těchto právních vztahů, se tudíž chrání před novým právem jejich zachováním v režimu starého práva.“*⁶⁸ Jinými slovy, nyní účinná právní norma namísto sebe samotné „oživuje“ normu předešlou, kterou by jinak v duchu zásady Lex posterior derogat priori bylo třeba pokládat za zrušenou. Proto pod pojmem ultraaktivita a adjektivem ultraaktivní je potřeba rozumět takto „obživující a obživlou“ právní normu.

Ultraaktivní právní norma je tedy právní normou, která je zrušená, avšak této právní normy má být užito pro úpravu, či zrušení právních vztahů v době platné již nové právní úpravy. Jde tak například o užití právní normy, která byla platná a účinná v době, kdy došlo ke vzniku právního vztahu. Takto jsou například aplikovány normy trestního práva hmotného, které již byly zrušeny novou právní úpravou, avšak stará právní úprava je aplikována na případy, jež se odehrály za doby působnosti minulé právní úpravy.

Zde si je možné všimnout jisté paralely s přípustností retroaktivní právní úpravy. Při posuzování trestnosti a trestní odpovědnosti se berou v úvahu veškeré právní úpravy platné od doby spáchání do doby kdy se vede řízení pro daný trestný čin. Tak mohou působit právní normy zpětně ve smyslu pravé retroaktivity, a to v souladu s čl. 39 a 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod. Tedy nová právní úprava dopadá na právní vztahy, které se udály před její účinností. Ultraaktivní právní úprava je retroaktivní právní úpravě podobná v tom, že též

⁶⁸ VOJÍŘ, Petr. *Časová působnost právních norem* [online]. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra právní teorie. Vedoucí práce JUDr. Drahomíra Houbová, CSc. str. 67. [cit. 17.1.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/bbtov/disertacni_prace.pdfprace.pdf.

nedodržuje časovou působnost, nebo jak uvádí Kneifl ve své práci, není v souladu se šipkou času.⁶⁹ Na rozdíl od retroaktivní úpravy však ultraaktivní úprava působí nikoliv zpětně, tedy před datem své platnosti, ale působí do budoucnosti, a to do doby, kdy již není platná. U právních norem trestního práva se tedy jedná o normy, které jsou zrušené, avšak k rozhodným událostem došlo za doby jejich platnosti. Případně se jedná o normy, které byly platné v době od spáchání pod dobu, než je ve věci rozhodnuto. Může se jednat o několik různých právních úprav, které se mezi sebou porovnávají, aby byla vybrána ta, která je pro pachatele nejpříznivější. Logicky se tak může jednat o normu, jejíž platnost již skončila. V souladu s čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod se taková právní norma ožíví a aplikuje. Posouzení nejpříznivější právní úpravy však nemusí být tak jednoduché, jak by se mohlo na první pohled zdát. Nejde totiž pouze o prosté porovnání trestních sazeb, které jednotlivé právní úpravy spojují se spácháním daného trestného činu. Při posuzování příznivosti právní úpravy musí být zohledněny prakticky všechny okolnosti, na kterých záleží výrok o vině nebo o trestu. Při posuzování konkrétního případu se tak posuzuje celý právní řád v každém připadajícím okamžiku a vybírá se ten pro pachatele nejpříznivější. Právní úpravy je nutné užít jako celku. Není tedy možné posoudit trestnost činu podle jedné právní úpravy a uložit trest podle právní úpravy jiné. Zde platí pouze podmínka, že lze uložit trest, který je možný uložit v době kdy se o trestu rozhoduje.

V trestním právu je tedy ultraaktivita právních norem poměrně běžnou praxí. Svým způsobem takový postup posiluje důvěru v právo. Pachatel v době páchaní protiprávního jednání je (nebo alespoň by měl být) obeznámen s důsledky svého jednání, a měl by počítat s tím, že pokud bude dopaden, tak mu tento trest bude uložen i za předpokladu, že v budoucnu bude jeho jednání posuzována přísněji.

Z uvedeného vyplývá, že čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod má v trestním právu svůj retroaktivní charakter, ale zároveň i prodlužuje působnost

⁶⁹ KNEIFL, Karel. *Retroaktivita v hmotném právu s přihlédnutím k některým specifickým otázkám práva trestního* [online]. Brno, 2020. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra právní teorie. Vedoucí práce doc. JUDr. Jaromír Havránek, CSc., str. 224–226., [cit. 17.1.2022]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ddk6m/dis1.pdf>.

právním normám do budoucnosti. Je tak aplikačním pravidlem pro právní normy trestního práva retroaktivním tak ultraaktivním.

V jiných odvětvích práva takové aplikační pravidlo není. Nicméně se v ostatních právních odvětvích též vyskytují právní normy s ultraaktivním charakterem. Příkladem může být § 3028 odstavec 3 Občanského zákoníku. Uvedená norma uvádí, že není-li dále stanoveno jinak, řídí se jiné právní poměry vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, jakož i práva a povinnosti z nich vzniklé, včetně práv a povinností z porušení smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dosavadními právními předpisy.

Zákonodárce zde uvedl právní normu, kterou prodlužuje časovou působnost právních norem, které jsou rušeny novou právní úpravou. Avšak působnost dosavadní právní úpravy dopadá na skutkové jevy, které mají počátek v době, kdy byla dosavadní právní úprava platná. Ultraaktivita zde spočívá v užití dosavadní právní úpravy na změnu či zrušení právních vztahů vzniklé za dosavadní právní úpravy. Dále se však dosavadní právní úprava užije i v případě, že jsou porušeny právní vztahy vzniklé za dosavadní právní úpravy. Porušením těchto vztahů, vznikají nové právní vztahy, které se budou též řídit dle dosavadní právní úpravy. Uvedené pravidlo se vztahuje na právní poměry jiné než osobní, rodinné a věcné poměry. Tyto oblasti jsou řešeny předchozím odstavcem citovaného ustanovení.

Závazkové právo spadá do oblasti, kde je uplatňován princip plné neretroaktivity, neboť je zde zastoupena autonomie vůle subjektů v co největší šíři. Tato autonomie subjektů je navíc potvrzena druhou větou odstavce 3 citovaného ustanovení, podle kterého je ponecháno na rozhodnutí subjektů, zda si přejí své právní vztahy vzniklé za dosavadní právní úpravy nadále upravovat podle dosavadní právní úpravy, či dají přednost nové právní úpravě.

V případě ultraaktivní právní úpravy tak zákonodárce užívá principu přiměřenosti, respektive uvážení oprávněnosti vyjmutí určitých právních vztahů z působnosti nové právní úpravy a ponechat pro tyto případy v účinnost dosavadní právní úpravy. Opět se poměřuje potřeba sjednocení právní úpravy pro všechny skutkově shodné případy, aby tak byla zajištěna rovnost před právem, s potřebou zachování oprávněné důvěry.

Závěr

Svou prací jsem se pokusil popsat, jakým způsobem právní normy zavazují své adresáty. Jak jsem uvedl v první kapitole své práce, právo není jediným systémem norem, které ovlivňuje chování lidí. Z těchto systémů považuji morálku za normativní systém, ze kterého právní systém vychází. Právní normy by měly vycházet z norem morálních. Pokud budou právní normy v rozporu s normami morálky, nebudou je jejich adresáti ochotni dodržovat.

V teoretickém smyslu právní normy své adresáty zavazují tím, že stanovují oprávnění a povinnosti svým adresátům. Tato práva a povinnosti musejí být pro své adresáty seznatelná a to nejpozději v době kdy určitým způsobem konají. Pokud pro adresáty má být právní norma závazná, musejí mít možnost se s obsahem právní normy seznámit, aby mohli své jednání uvést do souladu s obsahem právních norem. Pokud právní norma stanovuje nová práva a povinnosti od doby, kdy ještě nebyla platná, je tím narušována důvěra v právo a celkově je tak ohrožována stabilita celého právního řádu. Existují však případy, kdy je možné časovou působnost právních norem rozšiřovat jak směrem nazpět do minulosti, tak i do budoucnosti, a tím i rozšiřovat meze závaznosti právních norem.

Z technického hlediska jsou právní normy závazné okamžikem nabytí jejich účinnosti. Účinnosti právní normy předchází nabytí její platnosti. Platnost právní norma nabývá po úspěšném legislativním procesu jejím uveřejněním ve Sbírce zákonů. V současnosti způsob vyhlášení právních norem upravuje zákon č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv. Dle této právní úpravy právní předpisy nabývají účinnosti k 1. lednu nebo 1. červenci kalendářního roku, není-li stanoveno jinak. V mimořádných případech může právní předpis nabýt účinnosti již dnem jeho vyhlášení. Dále je již platný zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který nabyde účinnosti dne 1. ledna 2023. Tato nová právní úprava reflektuje zejména elektronizaci Sbírky zákonů.

Dále jsem se v práci zabýval jednotlivými druhy modalit časové působnosti. Jedná se o retroaktivitu, retrospektivitu, prospektivitu a ultraaktivitu. Jednotlivé tyto modalities časové působnosti jsou odchylkou od obecného pravidla, že právní normy působí pouze po dobu své účinnosti. Každá z modalit pak zasahuje do práv a povinností adresátů jiným způsobem, respektive jinou intenzitou. Z těchto důvodů jsou modalities časové působnosti právních norem v některých případech přípustné a v některých jsou nepřípustné.

Obecně nepřipustná je pravá retroaktivita. Tento druh právní úpravy zasahuje do práv a povinností adresátů od okamžiku, který předchází její řádné publikaci. Vytváří tak fikci, že se podle ní měli adresáti řídit již v době před její platností a účinností. Přijímání retroaktivní právní úpravy je nepřipustné a domnělá pravá retroaktivita právních norem je častým důvodem ústavních žalob u Ústavního soudu. Nepřípustnost pravé retroaktivity je však pouze relativní. Podmínky pro retroaktivní úpravu v pravém slova smyslu jsou pro různá právní odvětví rozdílné. Nejprísnější podmínky stanovuje právní úprava pro právo trestní. Zde může být retroaktivní úprav užitá pouze ve prospěch pachatele, nebo pokud k tomu opravňuje mezinárodní smlouva.

Obdobné účinky jako pravá retroaktivita má i ultraaktivita právních norem, která se od pravé retroaktivity liší ve směru rozšiřování časové působnosti právních norem. V případě ultraaktivity je působnost právní normy rozšiřována do budoucnosti, do doby, kdy je již daná právní norma zrušena. Obě tyto varianty časové působnosti porušují pravidlo *lex posterior derogant legi priori*. Rozdíl je v tom, že pravá retroaktivita posouvá účinnost nové právní úpravy do minulosti a zkracuje tak účinnosti předchozí právní úpravě. Naproti tomu ultraaktivita posouvá působnost dosavadní právní úpravy do budoucnosti a oddaluje tak působnost nové právní úpravy. Obě tyto modalities jsou přípustné pouze za předpokladu, že jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky a zejména s čl. 39 a 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod.

Oproti předchozím dvěma modalitám časové působnosti nepravá retroaktivita a prospektivita působí pouze od chvíle své účinnosti. Rozdíl mezi nepravou retroaktivitou a prospektivitou je v tom, zda nová právní úprava reflektuje

dosavadní právní úpravu. Nepravá retroaktivita navazuje na starou právní úpravu, a vypořádává se s dříve založenými právními vztahy tak, že tyto vztahy upravuje od okamžiku své účinnosti směrem do budoucna. Jedná se o nejběžnější způsob zavádění nové legislativy užívaný v kontinentální právní kultuře, kam patří i právní kultura České republiky. Právní úprava, která je nepravě retroaktivní, je zásadně přípustná. Z této zásady však existuje výjimka, která spočívá v tom, že taková právní úprava musí projít testem proporcionality. Posouzení proporcionality pak spočívá v komparaci sledovaného účelu se zásahem do práv a svobod adresátů. Pokud by nová právní úprava od okamžiku své účinnosti zásadně měnila právní vztahy vzniklé před její účinností, byla by i tato nepravá retroaktivita nepřípustná.

Prospektivní právní úprava neřeší právní vztahy vzniklé před její účinností a vzniká tak nejistota, zda a jakým způsobem se na tyto vztahy prospektivní právní úprava vztahuje. Na rozdíl od pravé retroaktivity a ultraaktivity zde nenastává žádná fikce o účinnosti právní normy. Jedná se tak o právní úpravu, která je, co se časové působnosti týče, konformní s ústavním pořádkem České republiky.

Při zpracování mé diplomové práce jsem se seznámil s obsahem značného množství nálezů Ústavního soudu, které se zabývaly časovou působností právních norem. Musím přiznat, že mě překvapila četnost těchto rozhodnutí a dále pak náročnost posouzení, zda se jedná o právní úpravu s prvkem pravé retroaktivity, či přípustné nepravé retroaktivity. Zejména mě zaujal nález č. 19/93, kterým byl zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Ústavní soud shledal tuto právní úpravu jako ústavně konformní. Osobně jsem dospěl k názoru, že uvedená právní úprava obsahuje prvek pravé retroaktivity, a to v nepřípustné podobě. Jde o prodloužení promlčecí lhůty u trestných činů spáchaných ve prospěch komunistického režimu. Ve svém nálezu Ústavní soud konstatuje, že prodloužením promlčecí lhůty není rozšiřována trestnost činu, tudíž se na právní úpravu prodloužující promlčecí lhůtu těchto činů nevztahuje čl. 40 odstavec 6 Listiny základních práv a svobod. Dále Ústavní soud své rozhodnutí opírá o tvrzení, že promlčecí lhůta za doby nesvobody de facto neplynula, neboť minulý režim neměl v úmyslu tyto trestné činy postihnout.

Druhým zajímavým nálezem je nález Ústavního soudu 15/19, kterým Ústavní soud v ustanovení § 112 odstavec 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zrušil větu první. Opět zde byla zpětně prodlužována promlčecí lhůta, tentokrát u přestupků. V tomto případě však Ústavní soud dospěl k názoru, že se jedná o nepřipustnou pravou retroaktivitu a uvedenou část ustanovení zrušil. Se závěry, ke kterým Ústavní soud v tomto nálezu dospěl, se již plně ztotožňuji.

Je zajímavé, že Ústavní soud při posuzování obdobné věci, tedy prodloužení promlčecí lhůty u protiprávního jednání dospěl k diametrálním závěrům. Při hodnocení rozhodnutí nálezů Ústavního soudu je nutné vzít v potaz celkové prostředí, ve kterém tato rozhodnutí vznikla. V prvním případě se jednalo o rozhodnutí, které umožnilo postihnout osoby, které se podílely na zločinech právě svrženého nesvobodného režimu. V případě opačného výsledku řízení o nepřipustnosti zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, by tak osoby odpovědné za příkoří mnoha občanů unikly trestu za své jednání. To by bylo v turbulentní porevoluční době jen těžko představitelné. Naproti tomu druhý zmiňovaný nález vznikl již v politicky klidném prostředí, kdy nebylo opodstatněno natolik „kontroverzní“ rozhodnutí. Z uvedeného je patrné, že pro posouzení přípustnosti retroaktivity je rozhodné nejen právní prostředí, ale i prostředí politické, tedy prostředí politickoprávní.

Tyto poznatky mě vedou k závěru, že hypotéza uvedená v úvodu této práce je pravdivá, tedy že je retroaktivní právní úprava v českém právním řádu obecně nepřipustná, avšak za splnění specifických podmínek je ústavně konformní.

Seznam použité literatury

Monografie

ADAMKOVÁ, Karolina, Ladislav SOUKUP. *Prameny k dějinám práva v českých zemích*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-271-4.

ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava—Hrabůvka: Sagit, 2012. ISBN 978-80-7208-922.

FENYK, Jaroslav et al. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-306-0.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.

GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 7. vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-380-3.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 34-064-0177-5.

MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. §419–654*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-003-1.

NOVOTNÝ, František a kol. *Trestní právo hmotné*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-651-4.

NOVOTNÝ, František a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-677-4.

PROCHÁZKA, Adolf. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák.* 1. vyd. Brno: Barvič & Novotný, 1928.

VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE, Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3.

ZOUBEK, Vladimír. *Teorie státu a práva*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2006. ISBN 80-7251-233-1.

Článek v časopise

ČERNÝ, Pavel. *5 zásadních změn, které přinese nový stavební zákon*. Frank Bold Advokáti. [online]. [cit. 26.11.2021]. dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/8144-5-zasadnich-zmen-ktere-prinese-novy-stavebni-zakon>

TICHÝ, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. *Právník*, 1984, č. 12, str. 1104.

ŠEVČÍK, Ludvík, Michal KINCL. Implicitní derogace – mýtus či realita. *Bulletin advokacie* [online]. 2010, roč. 2010, č. 11. [cit. 14.10.2021]. ISSN 1210–6348. Dostupné z: https://www.cak.cz/assets/ba_11_2010.pdf.

Kvalifikační práce

KNEIFL, Karel. *Retroaktivita v hmotném právu s přihlédnutím k některým specifickým otázkám práva trestního* [online]. Brno, 2020. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra právní teorie. Vedoucí práce doc. JUDr. Jaromír Havránek, CSc., [cit. 17.1.2022]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ddk6m/dis1.pdf>

VOJÍŘ, Petr. *Časová působnost právních norem* [online]. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Katedra právní teorie. Vedoucí práce JUDr. Drahomíra Houbová, CSc. [cit. 17.1.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/bbtov/disertacni_prace.pdfprace.pdf

On-line přednáška

TRYZNA, Jan, *Retroaktivita v právu* [online]. Praha: Právnická fakulta UK, vysíláno dne 23.11.2020, 107 minut. [cit. 7.1.2022]. Dostupné z: www.youtube.com/watch?v=tDFJq2ZTW8k

Zákony

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, v posledním znění

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., *o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky*, v posledním znění

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v posledním znění

Zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, v posledním znění

Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu poslanecké sněmovny, v posledním znění

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v posledním znění

Zákon č. 309/1999 Sb., zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, v posledním znění

Zákon č. 222/2016 Sb., zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, v posledním znění

Nálezy ústavního soudu

Nález ústavního soudu pod spisovou značkou Pl. ÚS 15/19 dne 4. února 2020

Nález ústavního soudu pod spisovou značkou Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993

Nález ústavního soudu pod spisovou značkou PL ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011

Nález ústavního soudu pod spisovou značkou PL ÚS 14/1994

Podzákoné předpisy

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN

Usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, v posledním znění.