

RETROAKTIVITA ZÁKONA Č. 160/2006 SB.

JAN KOLBA

Masaryk University, Faculty of Law, Department of Constitutional Law and
Political Science, the Czech Republic

Abstract in original language

Autor ve svém příspěvku především rozebírá konkrétní retroaktivní ustanovení zákona upravujícího právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení před státními orgány. V souvislosti s tím se ale věnuje i problematice právě zpětné účinnosti v obecném slova smyslu i dopadům retroaktivních ustanovení do právní sféry subjektů práva. Dospívá k závěru, že zpětně účinné negativní dopady podobných ustanovení lze tolerovat jedině tedy, projeví-li se výhradně v právní sféře toho, jenž takové pravidlo autoritativně zakotvil.

Key words in original language

Nabytá práva, diskriminace, právní jistota, zásada rovnosti, retroaktivita, stát.

Abstract

This paper deals above all with an analysis of the retroactive provision of the law of the Czech Republic regulating the right to just satisfaction for non-pecuniary damage caused by excessively long proceedings before state authorities. In this context it also addresses the general difficulties relating to retroactivity and the consequences of retroactive laws in the legal sphere of individuals. It concludes that provisions establishing retroactively new obligations (duties) can be acceptable only when launched against the author of such a provision, e. g. against the state.

Key words

Acquired rights, discrimination, legal certainty, principle of equality, retroactivity, state

Retroaktivita zákona č. 160/2006 Sb. (Retroactivity of the Act No. 160/2006)

Český právní řád jakožto právní řád demokratického a právního státu je založen na zásadě, že normy (právní předpisy) nevztahují své účinky na jednání či skutečnosti, ke kterým došlo před tím, než se staly součástí tohoto právního řádu¹ (zásada zákazu retroaktivity). Jedná se o jeden z prvků právní jistoty. V. Knapp k tomu poznamenává, že právně filozoficky je toto východisko odůvodněné, ale že podobně je odůvodnitelná i politická nezbytnost zpětně účinných právních předpisů.² Tentýž autor nepovažuje za problém tzv. nepravou zpětnou účinnost, ale zpětnou účinnost pravou, jejíž zákaz sice není (až na trestní právo) v našem právním řádu nikde výslovně zakotven, ale její nemožnost je třeba dovodit z právně teoretických úvah, zejména ze zásady ochrany nabytých práv (*iura quaesita*).³

Zákonodárce však občas k prolomení zákazu pravé retroaktivity právních předpisů (byť i jen výjimečně) přistoupí, a to zejména v těch případech, kdy právní norma nepůsobí ve sféře subjektů práva negativně.⁴ Na následujícím příkladě bych rád ukázal, že přijetí retroaktivní normy nemusí vždy znamenat vybočení z principů právního státu, avšak i tak je třeba se zpětnou účinností zacházet velmi obezřetně, neboť i její technika (legislativní konstrukce) může mít závažné a nechtěné dopady. Nadto je třeba bedlivě zvažovat, zda přiznáním práva se zpětnou účinností implicitně nedochází zároveň se zpětnou účinností ke stanovení nějaké povinnosti a jakému subjektu jde taková povinnost k tíži.

To vše je možné demonstrovat na případě zákona č. 160/2006 Sb., jímž byl novelizován zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) – dále jen „z. č. 82/1998 Sb.“. Pravá retroaktivita byla zakotvena v čl. II této novely, který si z důvodu jeho důležitosti pro tento příspěvek dovoluji zde ocitovat. Článek II. zákona č. 160/2006 Sb. stanoví:

¹ Podobně viz i Filip, J. Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 1999, str. 265.

² Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, str. 207.

³ Ústavní zákaz pravé retroaktivity dovozuje Ústavní soud z principu právního státu, k jehož znakům náleží i princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo. Nepravou retroaktivitu pak Ústavní soud považuje za zásadně přípustnou (viz naposledy náleží pléna Ústavního soudu, ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

⁴ Konec konců lze poukázat na § 5 ABGB, jenž sice stanovil, že „zákony nepůsobí nazpět“, v zápětí však tento limit korigoval tím, že „nepůsobí tedy ani na úkony, které se zběhly dříve, ani na práva, kterých bylo dříve nabyto.“ Ještě jasnější je např. čl. 9 odst. 3 Ústavy Španělska z roku 1978, který stanoví: „Ústava zaručuje zásadu zákonnosti, hierarchii norem, veřejnosti norem, **zákaz zpětné účinnosti těch sankčních ustanovení, která jsou pro práva jednotlivce nepříznivější nebo restriktivní**, jakož i zákaz libovůle veřejné moci.“ V ČR obdobně stanovil kritéria Ústavní soud (viz např. náleží ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 51/2000, N 42/21 SbNU 369, 128/2001 Sb., či náleží ze dne 6. . 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06, N 23/44 SbNU 279, 84/2007 Sb).

„Odpovědnost podle tohoto zákona za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí a § 22 odst. 1 věty druhé a třetí zákona č. 82/1998 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se vztahuje také na nemajetkovou újmu vzniklou přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nebyl nárok na náhradu této újmy promlčen; v případě, že poškozený podal před nabytím účinnosti tohoto zákona k Evropskému soudu pro lidská práva z tohoto titulu v dané věci včasnou stížnost, o které tento soud dosud nevydal konečné rozhodnutí, dojde k promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy za 1 rok ode dne účinnosti tohoto zákona.“

Pro přehlednost příspěvku uvádím, že uvedenou novelou byla do zákona č. 82/1998 Sb. vložena možnost uplatňování nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené:

- a) nezákonným rozhodnutím
- b) nesprávným úředním postupem,
- c) nesprávným úředním postupem spočívajícím v neučinění úkonu či nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené či v přiměřené lhůtě.⁵

Právní praxe se shoduje v tom že zakotvení pravé zpětné účinnosti v rozebíraném ustanovení je v souladu s principy právního státu, neboť nepříznivé účinky tohoto předpisu dopadají toliko do sféry státu jakožto povinného k odškodnění příslušné nemajetkové újmy.⁶

Konstrukce rozebíraného ustanovení, tak jako i jeho aplikace nicméně skýtá četná úskalí, jejichž zejména judikatorní překonávání vzbuzuje kritiku.

a) **Retroaktivita diskriminační**

Předně je možno poukázat na to, že ustanovením čl. II zákona č. 160/2006 Sb. byli „retroaktivně“ dotčeni jen ti poškození, kterým byla způsobena nemajetková újma tím, že v jejich řízení došlo k tzv. průtahům, lépe řečeno, že jejich případ nebyl projednán v přiměřené lhůtě. Jak totiž vyplývá ze znění citovaného přechodného ustanovení, vztahuje se jeho zpětná účinnost toliko na ten nesprávný úřední postup, který spočívá v porušení práva účastníka řízení na projednání věci v zákonem stanovené či v přiměřené lhůtě. V případě nemajetkové újmy vzniklé nezákonným rozhodnutím či jiným nesprávným úředním postupem se zákon vztahuje až na rozhodné skutečnosti, které nastaly po účinnosti zákona č. 160/2006 Sb., tedy počínaje 27. 4. 2006.

K tomu se již kriticky vyjádřil Ústavní soud, jenž konstatoval, že „[...] je nesporné, že požadavek poskytnutí stejných práv za stejných podmínek bez neodůvodněných rozdílů dikcí

⁵ Jedná se zejména o nový § 31a ve spojení s § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

⁶ K tomu viz i Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. 2. vydání. C. H. Beck, 2005, str. 196.

čl. II zákona č. 160/2006 Sb. respektována není, neboť zákonodárce bez v ústavní rovině akceptovatelných důvodů [...] znevýhodnil ty subjekty, kterým vznikla imateriální újma nezákonným rozhodnutím, před těmi, jimž vznikla imateriální újma nesprávným úředním postupem.“⁷ Ústavní soud takový „neodůvodněný“ krok zákonodárce považuje za problematický zejména z hlediska ústavního principu rovnosti (čl. 1 Listiny základních práv a svobod – dále jen „LZPS“) či komplementárního zákazu diskriminace (čl. 3 LZPS).

K tomuto rozdílnému režimu došlo zřejmě proto, že zákonodárce upínal téměř veškeré své snahy k tomu, aby Česká republika nebyla již tak mnohočetně shledávána povinnou k poskytnutí spravedlivého zadostiučinění za porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) před Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Tomu nasvědčuje jak znění § 31a zákona č. 82/1998 Sb., tak i rozebírané přechodné ustanovení v části věty za středníkem a konec konců také důvodová zpráva. Proto vztáhl zákonodárce účinky nové právní úpravy jen na ty případy nemajetkové újmy za nepřiměřeně dlouhá řízení, které byly již v době nabytí účinnosti zákona projednávány před ESLP⁸, nebo, řečeno poněkud s nadsázkou, které tam teprve směřovaly.

Lze však souhlasit s Ústavním soudem, že zákonodárce neposkytl žádný rozumný důvod pro zakotvení různé časové působnosti zákona vůči uvedeným nárokům na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou při výkonu veřejné moci. To však není jediný problematický bod tohoto přechodného ustanovení.

b) Retroaktivita vázaná na promlčení

Ze znění čl. II. zákona č. 160/2006 Sb. se podává, že nová právní úprava se vztahuje také na nemajetkovou újmu vzniklou přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nebyl nárok na náhradu této újmy **promlčen**. To je podle mého názoru velká slabina tohoto přechodného ustanovení, která způsobuje mnoho aplikačních těžkostí a vede v celé řadě případů k velmi nestandardním závěrům a postupům.

Předně není zřejmé, podle které právní úpravy se má promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy posuzovat. Zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje pravidla pro posouzení promlčení tohoto nároku v § 32 odst. 3, avšak tato úprava vstoupila v účinnost ve stejný okamžik jako rozebírané přechodné ustanovení a především ve stejný okamžik jako úprava samotného práva na přiměřené zadostiučinění zakotvená v § 31a tohoto zákona. Lze si proto

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08, N 85/53 SbNU 79.

klást otázku, zda lze posuzovat promlčení práva (nároku) podle právní úpravy, která v době, kdy toto právo bylo založeno (byť na základě retroaktivního právního předpisu), ještě neexistovala (resp. nebyla součástí právního řádu). K této problematice zaujal pregnantně své stanovisko Nejvyšší soud, když uvedl, že „ustanovení čl. II zákona č. 160/2006 Sb. je [...] nutno interpretovat tak, že nárok na tuto náhradu je možno uplatňovat i tehdy, jestliže nedošlo k jeho promlčení podle tohoto zákona, tedy podle úpravy obsažené v § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. ve znění účinném od 27. 4. 2006.“⁹ Platí tedy, že nemajetkovou újmu vyvolanou porušením práva na přiměřenou délku řízení lze nahradit i tehdy, neskončilo-li příslušné řízení dříve než šest měsíců před nabytím účinnosti novely provedené zákonem č. 160/2006 Sb., tedy šest měsíců před 27. 4. 2006 (vyjma případů, kdy poškozený podal včasnou stížnost k ESLP).

Tento závěr zřejmě vychází z předpokladu, že je-li nějaký nárok založen se zpětnou účinností, je přiléhavé, je-li se zpětnou účinností posuzováno i jeho promlčení či že je třeba vždy postupovat podle zásady *lex posterior specialis derogat legi anteriori generali*. Na druhou stranu je možno namítat, že právě onou zpětnou účinností speciální právní úpravy promlčení nároku na přiměřené zadostiučinění došlo k nepřipustnému negativnímu zásahu do nabytých práv (byť nabytých též ze zpětnou účinností). Uvedené se tedy řídí logikou, že právo nabyté se zpětnou účinností lze i se zpětnou účinností pozbyt. Přiznávám, že mnou nastíněná konstrukce o zpětném pozbytí zpětně nabytých práv není zcela nepochybná, ale chtěl jsem tím zvýraznit problematičnost zvolené konstrukce omezení zpětné účinnosti.

Poznamenávám také, že v úvahu zřejmě přicházelo i jiné řešení spočívající v tom, že promlčení nároků na nemajetkovou újmu založených se zpětnou účinností (tedy do 27. 4. 2006) by bylo posuzováno podle obecných právních předpisů, tedy podle § 101 obč. zák. (k tomu konec konců inklinují i některé soudy prvního stupně). Dopady rozdílného řešení jsou očividné, a to v důsledku odlišné délky promlčecí doby (v prvním případě tři roky a ve druhém případě šest měsíců). Protiargumentem by mohlo být, že takový postup by zakládal nerovnost subjektů práva na přiměřené zadostiučinění, neboť by se lišila promlčecí doba těch, kterým právo vzniklo před účinností zákona a těch, kterým vznikla až po jeho účinnosti (nastaly by paradoxní situace, kdy by účastník řízení skončeného dne 26. 4. 2006 měl k dispozici dobu

⁸ Podle judikatury ESLP jsou stěžovatelé povinni využít právní prostředek nápravy zavedený zákonem, který byl vyhlášen až po podání stížnosti k ESLP (např. rozhodnutí senátu druhé sekce ESLP o nepřijatelnosti stížnosti č. 69789/01 ve věci *Brusco proti Itálii*).

⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1269/2009 (www.nsoud.cz). Ke stejnému závěru dospěl i Petr Vojtek v díle cit. výše, str. 196).

pro uplatnění nároku v délce téměř tří let a účastník řízení skončeného o den později by musel vystačit se šestiměsíční lhůtou).

Dalším – stěžejním akceptovatelným důsledkem tohoto řešení – je, že účastník nepřiměřeně dlouhého řízení, skončeného méně jak šest měsíců před datem účinnosti zákona č. 160/2006 Sb., má promlčecí dobu zkrácenou o tu část, která uběhla před tímto datem. Například u řízení skončeného dne 28. 10. 2005 by měl účastník jen jeden den na to, aby uplatnil svůj nárok u příslušného orgánu. Navíc je nutno si uvědomit, že v případě uvedeného zákona nebyla poskytnuta žádná legisvakanční lhůta. K tomuto problému se konec konců vyjádřil i ESLP v rozsudku senátu páté sekce ze dne 25. 11. 2010, ve věci *Antoni proti České republice*, stížnost č. 18010/06, když uvedl, že „rozhodnout o tom, jakou lhůtu lze považovat za přiměřenou pro vyčerpání právního prostředku nápravy, přísluší nepochybně národnímu zákonodárci, nikoliv Soudu. Nicméně jestliže český zákonodárce v daném případě stanovil obecnou lhůtu šesti měsíců, má Soud za to, že nelze některým stěžovatelům stanovit lhůtu kratší“ (odst. 34).¹⁰ ESLP v takovém případě považuje český kompenzační prostředek nápravy nepřiměřeně dlouhého řízení za neúčinný. Výkladově by snad obstál závěr, podle něhož by subjektům práva na přiměřené zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení, které neskončilo dříve jak 27. 10. 2005, plynula od 27. 4. 2006 „nová“ šestiměsíční promlčecí doba.

Jedním z dalších zádrhelů bylo, jak s touto retroaktivní konstrukcí vypořádat z hlediska § 100 odst. 1 věty druhé obč. zák., podle něhož „k promlčení soud přihlédne jen k námitce dlužníka“. Zde se ovšem jedná o podmínku aplikovatelnosti zákona, a proto bylo zaujato stanovisko, že k promlčení přihlédne soud z úřední povinnosti. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší soud s odůvodněním, že „[...] přechodné ustanovení zákona č. 160/2006 Sb. zakládá pravou zpětnou účinnost (retroaktivitu), a to s vyloučením nároků, jež k datu účinnosti této normy byly promlčeny, (a) proto je nezbytné před rozhodnutím vyřešit otázku možnosti aplikace § 31a uvedeného zákona na uplatněný nárok, a to bez ohledu, zda námitka promlčení byla vznesena či nikoliv.“¹¹ Toto řešení, ač akceptovatelné, je velmi nestandardní.

¹⁰ Lze jen poznamenat, že ESLP se dříve vyjádřil ke komentovanému přechodnému ustanovení s tím, že „poskytuje českým účastníkům řízení reálnou možnost domoci se v rámci svých námitek nápravy na vnitrostátní úrovni [...]“ (viz konečné rozhodnutí o přijatelnosti senátu páté sekce ze dne 16. 10. 2007, ve věci *Vokurka proti České republice*, stížnost č. 40552/02, odst. 62. Z tohoto rozhodnutí se nicméně podává, že ESLP spíše jako pozitivní hodnotil to, že čeští stěžovatelé u ESLP mají ode dne účinnosti zákona č. 160/2006 Sb. rok na to, aby nárok uplatnili podle vnitrostátního právního předpisu. Tím se ostatně ESLP poněkud odlehčilo, neboť mohl stěžovatele odkázat na tento prostředek, aniž se stížnostmi musel sám meritorně zabývat.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2009, sp. zn. 25 Cdo 198/2007, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 111/2009 (číslo sešitu 10/2009). Nejvyšší soudu již také vydal výkladové stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia k problematice nepřiměřeně dlouhých řízení – jedná se o stanovisko ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010. Obě rozhodnutí jsou dohledatelná na internetových stránkách Nejvyššího soudu, www.nsoud.cz.

To je ovšem dáno právě výjimečnou konstrukcí přechodného ustanovení čl. II zákona č. 106/2006 Sb.

c) **Retroaktivita protistátní**

Z právě uvedeného rozboru je zřejmé, že i pravá zpětná účinnost (retroaktivita) právního přepisu může být právně politicky ospravedlnitelná. Již citovaný V. Knapp ovšem upozorňuje na to, že zlepšuje-li pozdější zákon právní postavení subjektu práva zpětně, „[...] ve skutečnosti nejde o to, že by zákon platil zpětně, že by tedy zpětně stanovil, co mělo být, nýbrž stanoví veskrze pragmatickou fikci, že se na dřívější protiprávní chování hledí tak, jako by bylo bývalo oprávněné, či že někdo měl více práv, než skutečně měl, atd.“¹² K tomu je ale nutno poznamenat, že – vztáhnuto do sféry práva soukromého – takové ustanovení, které zpětně přiznává někomu nějaké právo nebo zpětně označuje nějaké chování za souladné s právem, zpravidla zároveň negativně (restriktivně) zasahuje do právní sféry jiného. Jinými slovy řečeno, jestliže právu jednoho musí korespondovat povinnost druhého, je zpětné stanovení práva i zpětným stanovením povinnosti.

V daném případě by ve smyslu poslední úvahy bylo možno konstatovat, že zpětná účinnost práva na přiměřené zadostiučinění za neadekvátní délku řízení působí negativně vůči státu, neboť je se zpětnou účinností založena odpovědnost státu za nemajetkovou újmu účastníků „dlouhých“ řízení před jeho orgány. A zde je možná ono jádro pudla. Platí asi, že jsou-li negativní účinky retroaktivního právního předpisu namířeny pouze vůči státu, jenž je původcem a zároveň vykonavatelem takového předpisu, nejedná se o nepřipustné porušení zásady zákazu (pravé) retroaktivity. Jinak vyjádřeno, stíhá-li negativními dopady zpětně účinné normy stát jen sám sebe, nelze mu v tom s poukazem na zákaz retroaktivity bránit. Je přitom zřejmě nerozhodné, zda se jedná o právní vztahy vzniknuvší v důsledku výkonu státní moci nebo právní vztahy, jejichž původ tkví v postavení státu jako právnické osoby v soukromoprávních vztazích.

Z tohoto pohledu nelze čl. II zákona č. 160/2006 Sb. považovat za problematický. Technika „zpětnosti“ uvedeného předpisu však problematická je, a bylo by podle mého mínění přehlednější, stanovil-li by zákonodárce zpětnou účinnost pregnantně vyjádřeným časovým rámcem (např. tak, že by se nová právní úprava vtahovala i na ta řízení, která nebyla skončena dříve než 27. 10. 2005).¹³

¹² Viz dílo cit. sub poznámka pod čarou č. 2, str. 211.

¹³ Samozřejmě s tím, že promlčecí doba ohledně nároků z těchto řízení vzniklých by počínala běžet až od účinnosti nové právní úpravy, tedy od 27. 4. 2006.

Literature:

- Falla, F. G. et al: Comentarios a la Constitución, Tercera edición ampliada, Madrid: Civitas, 2001, 2839 p., ISBN: 84-470-1680-3

- Filip, J.: Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR., Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 1999, 535 p., ISBN: 80-210-20326 (Masarykova univerzita) ISBN: 80-7239-036-8 (Doplněk Brno)

- Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 p., ISBN:80-7179-028-1 (C.H.Beck, Praha), ISBN: 3-406-40177-5 (C.H.Beck, München)

- Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2005, 288 p., ISBN: 978-80-7179-644-2

Contact – email

kolba.jan@gmail.com