

23. 1. 2014

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Krátce k principu právní jistoty ve světle aktuální judikatury

Jelikož se v aplikaci principu právní jistoty přístup soudů různí, a to dle zkušenosti autorky i pokud se týče obdobných případů dokonce u různých senátů téhož soudu, bude užitečné poukázat na aktuální postoj Ústavního soudu k této problematice.



Jak již Ústavní soud ve své ustálené judikatuře mnohokrát konstatoval, ke znakům právního státu a mezi jeho základní principy neoddělitelně patří také zásada **právní jistoty**, přičemž její nezbytnou součástí je jak **předvídatelnost práva**, tak i **legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci** v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Ten, kdo se spolehne na platné právo, nemůže být ve svém očekávání zklamán. Jedině takto předvídatelné chování vylučuje prostor pro případnou svévoli, pro niž v demokratickém právním státě není místa.

Předvídatelnost práv je jedním ze základních prvků principu právní jistoty, bez jehož respektování si nelze demokratický právní stát představit [1]. Princip právní jistoty de facto znamená, že právo tíhne ke stálosti a ten, jenž se na něj spolehne, nemá být zaskočen nějakým překvapivým a neočekávaným zvratem. Z další související judikatury Ústavního soudu lze zmínit např. následující: **Transparentní a předvídatelná shoda mezi deklarovaným pravidlem a postupem orgánů veřejné moci** (obecných soudů) je také nezbytnou podmínkou právního státu. K jednomu ze základních předpokladů materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) totiž patří rovněž princip právní jistoty a s ním spojená předvídatelnost právního řádu a seznatelnost důsledků rozhodnutí na jeho základě vydaných, jež jsou a musí být co do svých záležitostí formálně i materiálně ve shodě se zákonem. [3]

Detailněji k otázce předvídatelnosti práva pak Ústavní soud např. uvádí: „*Principu právního státu je imanentní **princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci**. I dnes se princip právního státu váže na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání. V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty. Neil MacCormick v tomto kontextu mluví o etice legalismu, pro kterou jsou příznačné pravidelnost, předvídatelnost, jistota, trvalost a jednota. Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti.*“ [2]

Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným **předpokladem obecné důvěry občanů v právo**. Z charakteru právního státu lze dovodit i legitimní požadavek, že se každý může spolehnout na to, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivních nároků a nebude mu v jejich uplatnění bránit. [2]

Součástí principu právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo pak je ale také **nepřípustnost retroaktivity a retroaktivního výkladu právních norem**, jak ostatně zdůraznil Ústavní soud již ve svém historickém nálezu sp. zn. IV. ÚS 215/94: „*Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Jestliže tedy někdo jedná v důvěře v nějaký zákon, nemá být v této své důvěře zklamán. Z tohoto pohledu nelze aplikaci práva, která de facto rozděluje restituenty na dvě kategorie (tj. na ty, o jejichž nárocích bylo rozhodnuto do rozdělení společného státu, a na ty, o jejichž nárocích, uplatněných do 31. 12. 1992, bylo rozhodnuto až po 1. 1. 1993), považovat za ústavně konformní.*“. Nepřípustnost zpětné účinnosti právních norem je tak zdůvodněna požadavkem právní jistoty fyzických a právnických osob a ochranou jejich **legitimního očekávání**. V případech vztahů založených na nadřízenosti a podřízenosti, tedy vztahů mezi subjektem soukromého práva a orgánů státní moci (typicky při postavení daňového subjektu vůči správci daně, který je ve vrchnostenském postavení, neboť autoritativně rozhoduje o platebních povinnostech daňového subjektu), působí legitimní očekávání jako základní právo. Při aplikaci právních norem, pak musí být tomuto právu poskytována ochrana. K otázce legitimního očekávání pak dále např. náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 814/06.

Z těchto shora uvedených principů pak plynou ústavněprávní meze pro retroaktivní zásahy do existujících subjektivních práv, jež spočívají v tom, že veřejná moc není oprávněna svým postupem vyvolat jiné právní následky než ty, které platily v okamžiku právně relevantního jednání, pokud by jimi byl jednotlivec zpětně zatížen. [4] Soustavná praxe orgánů státní správy (včetně soudů) tak vytváří oprávněná očekávání adresátů právních norem. Nicméně i sám Ústavní soud připouští možnost změny výkladu a aplikace právního předpisu a dlouhodobé rozhodovací nebo správní praxe, zejm. z důvodu změny relevantních společenských událostí: „*Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 520/06 především zdůraznil, že ke znakům právního státu neodmyslitelně patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Povaha materiálního právního státu přitom obsahuje rovněž s ním spjatou maximu, podle níž, jestliže někdo jedná v (oprávněné) důvěře v nějaký zákon (resp. v právo vůbec), nemá být v této své důvěře zklamán. Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnická nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v důvěře v trvajícím výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně (zde) konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy. Přehodnocení výkladu ze strany správních úřadů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů přitom není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí však, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně.*“. [5]

Změna ustálené rozhodovací či správní praxe tedy principiálně možná je, otázkou pak ale zůstává, zda a za jakých podmínek je možné tuto změnu zohlednit i při rozhodování a řešení těch případů, které se skutkově odehrály či vznikly před touto změnou, či nikoli. Tedy, zda lze změněnou rozhodovací nebo správní praxi uplatnit toliko do budoucna, nebo i zpětně.

Ústavní soud v jednom ze svých judikátů řešících otázku retroaktivního výkladu uvádí: „*Pokud obecné soudy přijaly výklad, který je ve svém důsledku výkladem retroaktivním, a to dokonce ve formě retroaktivity pravé, čímž stěžovatele zkrátily na jeho nároku vůči státu, porušily čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a současně nešetřily principů právní jistoty a důvěry občana v právo, jež jsou integrálními součástmi atributů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR).*“ [6] Problematikou retroaktivního výkladu právních norem se ovšem primárně zabývá i Nejvyšší správní soud: „*[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“ [7] Obecně je tedy spíše běžnější, a celou problematiku poněkud zjednodušující, právní názor, že změna rozhodovací či správní praxe může směřovat jen do budoucna.

Právě ve svém posledním nálezu týkajícím se retroaktivity výkladu právních norem v důsledku změny dosavadní rozhodovací praxe soudů (nicméně shodnou optikou je třeba nahlížet i na problematiku správní praxe) však Ústavní soud hodnotí: „*na jaké případy lze/je třeba aplikovat právní názor, na jehož základě dochází ke změně dosavadní judikatury, přičemž odpověď lze hledat v celém spektru variant, jejímiž krajními body je „čistá“ prospektivita na straně jedné a „čistá“ retrospektiva na straně druhé.*“ s tím, že podotýká, že ani on sám neaplikuje pouze jeden jediný přístup. [4]

Ústavní soud se v předmětném nálezu zabývá rovněž srovnáním pravidel pro činnosti zákonodárce a pro soudní nalézání práva a uvádí, že zatímco zákonodárce tvoří obecně platná (inter omnes) a do budoucna působící pravidla, nelze proti tomu soudní nalézání práva zpravidla považovat za tvorbu právních předpisů, nýbrž za jejich výklad a zpřesňování (s účinky inter partes). Takový výklad práva pak ze své povahy působí retroaktivně, když soud posuzuje povětšinou jednání, ke kterému došlo v minulosti. Proto se na soudní rozhodnutí nemůže uplatnit obecný zákaz retroaktivity. Ústavní soud zde dále uvádí, že pokud v rámci soudního rozhodování dochází ke změně judikatury, kdy dosavadní výklad zákona je odmítnut a nahrazen výkladem novým, dopadá onen nový a správný výklad na souzený případ zpravidla bezprostředně, tj. s účinky ex tunc a své uplatnění nalezne zpravidla na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti. Přitom však takové odmítnutí dosavadního právního výkladu, který představuje ustálenou judikaturu, nutně znamená změnu vykazující zpětný účinek, který stojí proti principu právní jistoty a důvěry jednotlivce v právo.

Pokud dochází ke kolizi několika ústavně chráněných právních principů (jako je právě situace případného retroaktivního výkladu právních norem), je třeba s použitím principu proporcionality aplikované principy uplatnit v maximální možné míře. Přednost tak dostane to právo, jež chrání nejdůležitější hodnotu, avšak s minimálním nutným omezením ostatních konkurujících práv, tak aby byla zachována úměrnost mezi jednotlivými právy, jež jsou v konfliktu.

Ústavní soud v předmětném nálezu ze dne 12. 12. 2013 podotýká, že neexistuje a ani nemůže existovat žádná garance proti změně judikatury, i když současně nenastává žádná změna společenských poměrů (jak předpokládá např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 610/06 ze dne 22. 6. 2009), protože v oblasti aplikace práva dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musejí mít možnost dosavadní, na základě nově získaných poznatků nesprávný, právní názor překonat. A to přesto, že změna ustálené judikatury znamená nežádoucí zásah právě do principu právní jistoty a důvěry občanů v právo. Obecně se však jedná o proces zkvalitňování práva a tedy prospěšný jev.

Současně však Ústavní soud připomíná a podtrhuje princip zdrženlivosti – **není-li zcela jasné, který z výkladů si zaslouží přednost, měla by být zachována dosavadní judikatura.** Jako možné řešení, avšak nikoli jako ideální právní nástroj, Ústavní soud nastiňuje vyvažování zájmů právě v rámci testu přiměřenosti. Jestliže tedy převáží zájem účastníků, event. veřejný zájem,

přiznají se změně judikatury účinky toliko pro futuro. To by však znamenalo, že v konkrétně řešeném případě by soudce musel aplikovat původní a nově vlastně nesprávný, právní názor. Nadto by, při vzetí do úvahy zásady rovnosti, při řešení stejné otázky vyvstaly pochybnosti i pro případy, jejichž skutkový základ spočívá v minulosti a které budou rozhodovány po rozhodnutí v přelomové kauze. **Ústavní soud k tomu uvádí, že nelze vyvozovat, že by přístup upřednostňující čistou prospektivitu byl použitelný univerzálně, ale že vždy půjde o hledání obecně přijatelných řešení v závislosti na konkrétních okolnostech toho kterého případu.**

Jiným řešením, a tedy jinou cestou vyvažování zájmů, je zohlednění principu důvěry v právo v rámci interpretace a aplikace podústavního práva, pokud toto podústavní právo k tomu poskytuje adekvátní prostor. Pokud však takový prostor neexistuje, je podle Ústavního soudu možné přistoupit k „neaplikaci“ nového právního výkladu jen za výjimečných okolností.



Mgr. Jana Čechová Náplavová,
advokátka

[TOMAN, DEVÁTÝ & PARTNEŘI advokátní kancelář s.r.o.](#)

Trojanova 12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 918 490

Fax: +420 224 920 468

e-mail: ak@iustitia.cz

[1] Nález Ústavního soudu č. [16/2004](#) Sb.

[2] Nález Ústavního soudu I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009

[3] Nález Ústavního soudu č. [112/2003](#) Sb.

[4] Nález Ústavního soudu III. ÚS 3221/11 ze dne 12. 12. 2013

[5] Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 610/06 ze dne 22. 6. 2009

[6] Nález Ústavního soudu I. ÚS 344/04 ze dne 15. 12. 2004

[7] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 88/2006 – 132 ze dne 21. 7. 2009

Další články:

- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Fotbaloví agenti vs. FIFA ve světle stanoviska generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie](#)