

24. 1. 2025

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

# Pravá retroaktivita jako nástroj pro nápravu (údajných) „chyb“ zákonodárce?

Nejvyšší správní soud České republiky (dále i jen „NSS“) se v nedávné době zabýval zajímavou otázkou, a to přípustností pravé retroaktivity jako nástroje k nápravě (údajných) „chyb“ zákonodárce. Konkrétně se touto otázkou NSS zabýval v rámci rozsudku ze dne 26.9.2024, č.j. 10 As 158/2024-45 (dále jen „Rozsudek“), kdy postavil zcela jednoznačně na jisto, že „Pravá retroaktivita však nesmí být nástrojem, který slouží k napravení (údajných) „chyb“ zákonodárce.

**Připuštění retroaktivity by musely odůvodňovat zvláště výjimečné okolnosti, za které nelze považovat pouhou neefektivitu ustanovení ve věcech vymáhání neoprávněně čerpané podpory“.** [\[1\]](#)

Tento článek si klade za cíl analyzovat nejen případ samotný, ale také širší implikace připuštění pravé retroaktivity jako nástroje pro zhojení (údajných) „chyb“ zákonodárce.

Nejvyšší správní soud se ve zmiňovaném Rozsudku zabýval oprávněností čerpání podpory podle § 51 zákona č. [165/2012](#) Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů dále i jen „**POZE**“), přičemž spornou právní otázkou pro rozhodování NSS byla přípustnost pravé retroaktivity aplikované zákonné úpravy. Žalobkyně provozovala fotovoltaickou elektrárnu (FVE), na kterou čerpala podporu v souladu se smlouvou uzavřenou s povinně vykupujícím subjektem. Správní orgány však dospěly k závěru, že podpora byla čerpána neoprávněně, protože cena elektřiny byla stanovena dle podmínek platných pro rok 2009, zatímco elektrárna byla do provozu uvedena až v roce 2010. K 1.1.2022 došlo novelou ke změně POZE, kterou došlo ke změně dotčeného ustanovení § 51 POZE, a to k jeho zpřísnění pro adresáty této normy. Podle příslušné novelizace již nebylo spáchání přestupku (právního deliktu) nutným předpokladem pro čerpání **neoprávněně** podpory. Tedy bylo vypuštěno spáchání správního deliktu jako podmínky pro vrácení podpory. Správní orgán v roce 2023 určil, že se žalobkyně dopustila neoprávněného čerpání podpory spočívající ve fakturaci ceny za prodávanou elektřinu v nesprávné výši z důvodu jiného roku uvedení FVE do provozu.

## Právní východiska retroaktivity

NSS úvodem shrnuje obecné závěry právní nauky, totiž že obecně se rozlišuje retroaktivita pravá a nepravá. Zásadním rozdílem mezi nimi je skutečné působení práva do minulosti a z toho odvozená přípustnost. Vymezením obou pojmů se několikrát zabýval také Ústavní soud: *O nepravou retroaktivitu (popř. retrospektivu) jde tehdy, když se vznik právního vztahu posuzuje podle staré právní úpravy, ale obsah právního vztahu od data účinnosti zákona už podle nové.* [\[2\]](#) Pravá retroaktivita způsobuje reálné zpětné působení zákona. Pravá retroaktivita zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace, a to (1.) stav, kdy nová úprava dávala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, a (2.) novela zákona mění právní vztahy

vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. Zatímco retroaktivita nepravá je zásadně přípustná, retroaktivita pravá je naopak zásadně nepřipustná. Slovo „zásadně“ identifikuje možné výjimky z tohoto pravidla, což ostatně dovodil také Ústavní soud.[3]

Nepřipustnost pravé retroaktivity je zakotvena na ústavní úrovni, a to v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a dále výslovně stanovena v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (Listina): „*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“ Věta druhá zakotvuje tzv. zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. V zásadě totožná právní úprava (ne)připustnosti pravé retroaktivity je výslovně stanovena i v úpravě správního trestání tedy do zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který v § 2 odst. 1 stanoví, že „*odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.*“

NSS ve zkoumaném Rozsudku tak za aplikace jazykového výkladu uvádí, že *základním pravidlem je posuzování odpovědnosti (za přestupek či trestný čin) podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán.*[4] Nejvyšší správní soud nepřehlídí, že v posuzované věci se nejednalo o přestupek a nebyla tak aplikována pravidla správního trestání. Nicméně řízení o uložení povinnost vrátit podporu je však dle názoru NSS správním řízením a povinnost vrátit neoprávněně čerpanou podporu je pak založena rozhodnutím správního orgánu, a jde tak o vztah mezi správním úřadem a právnickou osobu, která podléhá vrchnostenskému působení orgánu veřejné moci. I v takovém případě je tak třeba výklad o připustnosti pravé retroaktivity užívat restriktivně.

### **Připustnost pravé retroaktivity pouze za výjimečných okolností**

Výše popsanou novelou § 51 POZE stanovená podmínka (resp. odstranění jedné z podmínek) působí do minulosti a z (podle původního zákona) nezávadného jednání žalobkyně činí podle nového zákona jednání závadné, jde o retroaktivitu pravou (*nová úprava dala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínku, které teprve dodatečně stanovila*).

NSS se správně vypořádal s odkazem předloženou judikaturu Ústavního soudu ČR, který pravou retroaktivitu připouští, nicméně však toliko za výjimečných okolností.

Jak ostatně vyplývá z rozhodovací praxe Ústavního soudu, připustnost pravé retroaktivity byla aprobevována ve výjimečných případech, jako kupř. potrestání nacistických zločinců v Norimberském procesu a retribučního zákonodárství.[5] NSS uzavírá, že „*přiléhavost*“ této nalézací praxe Ústavního soudu ČR a projednávané věci nelze shledat. Totiž existují zásadní rozdíly mezi případy nacistické zvláště, tedy zločinů proti lidskosti páchaných státním režimem, a relativně technicistní problematikou vyplácení veřejné podpory určitému segmentu podnikatelských subjektů.[6]

### **Veřejný zájem vs. právní jistota**

Jedním z hlavních argumentů stěžovatelky, Státní energetické inspekce, byla existence veřejného zájmu na vrácení neoprávněně čerpané podpory. Podpora byla poskytována ze státního rozpočtu, a proto bylo podle stěžovatelky legitimní vyžadovat její navrácení, pokud byla čerpána neopodstatněně. NSS však tento argument odmítl s tím, že veřejný zájem nemůže automaticky ospravedlnit prolomení zákazu pravé retroaktivity. Dále NSS dovodil, že takový závěr by byl v rozporu se zásadou předvídatelnosti a právní jistoty. Zásada předvídatelnosti práva a právní jistoty totiž znamená, že adresáti právních norem legitimně očekávají, že právní řád nebude působit zpětně a že budou moci svoje jednání přizpůsobovat platnému právu.

Podle NSS je pochopitelná snaha získat zpět neoprávněně čerpanou podporu, nicméně toto břemeno

nelze bez dalšího přenášet na žalobkyni (popřípadě podobné další podnikatelské subjekty) a tento svůj postup odůvodňovat veřejným zájmem. Takovýmto způsobem by totiž podle NSS bylo (*ad absurdum*) možné pravou retroaktivitu ospravedlnit téměř v každé oblasti veřejné správy, neboť imanentní podstatou činnosti a poslání veřejné správy je právě hájení veřejných zájmů.<sup>[7]</sup> **Veřejným zájmem je však dozajista rovněž zájem na dodržení elementárních principů právního státu, mezi které patří rovněž stabilita právního řádu, jeho předvídatelnost, právní jistota a zákaz retroaktivity.**

### **Nástroj k nápravě (údajných) chyb zákonodárce**

Stěžovatelka (Státní energetické inspekce) se v řízení snažila tvrdit, že jedinou možností, jak „napravit“ nastalou situaci (s údajně neoprávněným čerpáním veřejné podpory), je připustit pravou retroaktivitu. Pravá retroaktivita však nesmí být podle NSS nástrojem, který slouží k napravení (údajných) „chyb“ zákonodárce. Připuštění retroaktivity by musely odůvodňovat zvláště výjimečné okolnosti, za které nelze jak správně uvádí NSS určitě považovat pouhou neefektivitu ustanovení ve věcech vymáhání neoprávněně čerpané podpory. Konečně stěžovatelkou uplatněnou argumentaci s přirovnáním dané situace k případům řešeným Ústavním soudem ČR, totiž připuštěnou pravou retroaktivitu ve vztahu k výjimečným historickým případům, jako byly retribuční procesy nebo zpětná platnost lichevních zákonů posoudil NSS jako za velmi nepatřičnou, až nevkusnou.

NSS konečně uvádí, že připuštění takové retroaktivity by mělo přímý zásah do ústavně garantovaného práva žalobkyně vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny, tedy vlastnické právo již nabyté, a nikoliv pouze tvrzený nárok na ně.

### **Závěr**

Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že *každý ústavně přípustný případ retroaktivity je nutno výslovně upravit v zákoně. Jiný postup by znamenal rozpor se zásadami jasnosti a určitosti zákona, které představují součást principu právního státu (čl. 1 Ústavy). Znakem právního státu je právní jistota, ochrana důvěry občanů v právo, jejíž výrazem je mimo jiné i zákaz retroaktivity právních norem.*<sup>[8]</sup>

Důležitým aspektem tohoto případu je také rozlišení mezi nápravou nedostatků v legislativě a nepřiměřeným zásahem do právních jistot. Rozhodnutí NSS jasně ukazuje, že pravá retroaktivita nemůže sloužit jako univerzální nástroj pro napravení (údajných) chyb zákonodárce, při aplikaci právních norem orgány veřejné moci.



**Mgr. Martin Šváb,**  
advokátní koncipient

Sokol, Novák, Trojan, Doleček a partneři, advokátní kancelář s.r.o.

Na strži 2102/61a  
140 00 Praha 4

Tel.: +420 270 005 533  
e-mail: [info@sntd.cz](mailto:info@sntd.cz)

---

[1] Vizte: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2024, č. j. 10 As 158/2024-45, bod 32.

[2] K tomu blíže: Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 42/23.

[3] K tomu srov. Nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01.

[4] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2024, č. j. 10 As 158/2024-45, bod 21.

[5] K tomu blíže: Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

[6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2024, č. j. 10 As 158/2024-45, bod 17.

[7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2024, č. j. 10 As 158/2024-45, bod 30.

[8] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2024, č. j. 10 As 158/2024-45, bod 34.

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i](#)

[praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)

- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)