



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelky: **DENIZLI, s.r.o.**, IČ 28563158, se sídlem Jana Šoupala 1597/3, Ostrava, zast. Mgr. Ing. Jiřím Šimečkem, LL.M., advokátem, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2014, č. j. 6 A 63/2014 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Odpůrce s platností ode dne 26. 4. 2011 provedl úpravu č. U 0949/2011 směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schváleného Zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05 ve znění změny Z1000/00, vydané opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. 11. 2009. Předmětnou úpravou došlo ke změně využití území a změně hranic polyfunkčních území uvnitř obytných zón, a to tak, že v části plochy vymezené ulicemi U Vody a Jankovcova v katastrálním území Holešovice bylo umožněno umístění většího objemu staveb.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 6. 2014, č. j. 6 A 63/2014 - 43, zrušil výše uvedenou úpravu směrné části územního plánu jako opatření obecné povahy měnící závaznou část územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy a odpůrci uložil, aby navrhovatelce zaplatil náklady řízení ve výši 17.342 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci

rozsudku k rukám jejího právního zástupce. V odůvodnění rozsudku soud poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, a v návaznosti na to uvedl, že změna kódu využití území měla být projednána jako opatření obecné povahy postupem podle stavebního zákona. K námitce odpůrce, že tento názor spočívá na nepřipustné retroaktivitě, neboť neodpovídá stavu judikatury v době, kdy došlo k vydání správního aktu o úpravě směrné části územního plánu, soud poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08, a konstatoval, že v souladu s § 101b odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je soud při přezkoumávání opatření obecné povahy povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání tohoto správního aktu, což se ovšem nevztahuje ke stavu judikatury správních soudů. Městský soud v Praze proto přisvědčil názoru navrhovatelky, že napadené opatření obecné povahy o změně územního plánu nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a proto jej zrušil.

Proti tomuto rozsudku podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní namítl, že Městský soud v Praze odůvodnil své závěry výlučně podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, které však bylo přijato dva roky po projednání a přijetí úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Stěžovatel uvedl, že v době přijímání předmětné úpravy postupoval v souladu s tehdy platnými právními předpisy, judikaturou a běžnou právní praxí, přičemž názor, o který opřel svůj rozsudek Městský soud v Praze, vznikl na základě pozdějšího judikатурního odklonu. Stěžovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11, a dovodil, že v rozsudku Městského soudu v Praze byla uplatněna nepřipustná retroaktivita, a proto je nezákonný. Stěžovatel rovněž namítl, že soud založil rozsudek pouze na odůvodnění shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, což je podle jeho názoru v rozporu s právní logikou a vede ke značné právní nejistotě, neboť by mohla nastat situace, kdy jakékoliv jednání v souladu s právem, právní praxí a judikaturou může být zpochybněno na základě nových výkladů práva. Stěžovatel tedy dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a navrhuje, aby byl v celém rozsahu zrušen a věc byla vrácena Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,

pokračování

popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že stěžovatelem uplatněné argumenty nejsou důvodem ke změně právního názoru, který byl dříve vyjádřen v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, dostupném na www.nssoud.cz. Zdejší soud z tohoto právního názoru vychází i v nyní posuzované věci, ve které ostatně není sporu o tom, že změna limitů využití území již nemůže být prováděna ve formě prosté úpravy směrné části územního plánu, ale formou opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se musel vypořádat s jedinou spornou otázkou, zda lze aplikovat judikaturou dovozený, novější právní názor na dřívější postup správních orgánů. Přitom především konstatuje, že soudy právo, s výjimkou postupu Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky, netvoří, nýbrž nalézají. Ustálená judikatura Ústavního soudu například v nálezu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, rozlišuje pravou a nepravou retroaktivitu, tak že *„[o] pravou retroaktivitu se jedná v případě, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona ... V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů.“*

V případě změny judikatury nedochází k vytváření nových právních norem, ale toliko ke změně jejich interpretace. Ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu tedy nelze hovořit o pravé či nepravé retroaktivitě, ale pouze o retrospektivě (viz KÜHN, Zdeněk. Role judikatury v ČR. In: *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Eds. KÜHN, Zdeněk; BOBEK, Michal; POLČÁK, Radim. Praha: Auditorium, 2006, s. 48). Nejvyšší správní soud posoudil poukaz stěžovatele na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11, ve kterém je uvedeno, že *„při interpretaci příslušných projevů vůle by obecné soudy měly zohlednit i stav právní nauky a judikatury v době vzniku posuzovaného právního úkonu.“* Uvedenou, toliko obecnou větu však rozvíjí nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, tak, že *„[z]ásada právní jistoty, resp. důvěry v právo zde své uplatnění principiálně nenalezne, což plyne z existence zpravidla přítomné nejistoty účastníků řízení ohledně výsledku soudního nalézáni práva, dané tím, že soudce není „subsumpční automat“, který na skutkový stav aplikuje „dokonalé“, tj. jednoznačně znějící (a všechny situace výslovně řešící) zákonné ustanovení, nehledě na to, že se v řadě případů jedná o záměr zákonodárce, jako je tomu u norem s relativně neurčitou hypotézou, kde je dotváření práva ze strany justice nezbytné. ... Současně však v případě, kdy odmítnutý právní výklad představoval ustálenou judikaturu především nejvyšších soudních instancí, její změna vykazuje (materiálně) zpětný účinek, jenž stojí proti principu právní jistoty a důvěry jednotlivce v právo. Z ústavního hlediska je tedy třeba řešit, zda a případně jakým způsobem lze poskytnout ochranu oprávněné důvěře dotčeného účastníka v právo, přičemž nutno brát v úvahu, že na straně jedné stojí zmíněný princip důvěry v právo, na straně druhé pak princip rovnosti v právech (čl. 1 Listiny) a soudcovské nezávislosti a vázanosti soudce zákonem (čl. 82 a čl. 95 odst. 1 Ústavy). V obecné rovině lze vycházet*

především z toho, že změna judikatury obecných soudů - primárně s ohledem na princip rovnosti v právech (konkrétně v podobě zásady rovného použití práva) - nesmí být svévolná, což by bylo v případě, že by výklad a aplikace práva, představující odklon od dosavadní judikatury, postrádal racionální odůvodnění (tzn. nebyl by postaven na věcně přiléhavých důvodech, přičemž daná změna by se jevila jako náhlá, překvapivá, bez určité myšlenkové linie, a dané rozhodování by tak neslo známky nahodilosti) a současně by se ocital mimo rámec tzv. podústavního práva v důsledku toho, že by nerespektoval požadavky plynoucí z ochrany základních práv a svobod. ... Jak plyne z výše uvedeného, vyvažování zájmů v rámci testu proporcionality se obecně nejeví jako ideální právní nástroj, a tudíž je pro ně vhodné zvažovat i cestu jinou. Tou pak (primárně) je zohlednění principu důvěry v právo v rámci interpretace a aplikace tzv. podústavního práva, to samozřejmě za předpokladu, poskytuje-li toto adekvátní prostor; pro oblast civilního práva jako příklad možno uvést korektiv dobrých mravů ve smyslu § 3 odst. 1 občanského zákoníku [viz nálezn. sp. zn. II. ÚS 3168/09], v oblasti trestního práva pak může jít o omyl v právu ve smyslu § 19 trestního zákoníku. Pokud takový prostor neexistuje, lze k „neaplikaci“ nového právního názoru z důvodu výše uvedených přistoupit spíše jen za výjimečných okolností.“

V citovaném nálezu Ústavní soud dospěl k názoru, že byly naplněny výjimečné okolnosti k „neaplikaci nového právního názoru“. Osoba vystupující v pozici adresáta veřejnomocenského působení byla v důsledku dřívější judikatury ujištěna o možnosti podat dodatečné daňové přiznání v období, které bylo následnou změnou judikatury zkráceno o jeden rok. Ústavní soud konstatoval, že dotčená osoba v daném případě neměla časový prostor k adekvátní reakci a nebylo po ní možné spravedlivě požadovat, aby důsledně sledovala vývoj soudního rozhodování. Zohlednil, že se jednalo o vertikální vztah mezi státem a fyzickou osobou, bez účasti dalších osob, jejichž práva by mohla být dotčena, a že rovněž nemohlo dojít k narušení veřejného zájmu.

V nyní posuzované věci však nelze považovat změnu judikatury v důsledku zmíněného usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu za svévolnou či nahodilou. Odůvodnění usnesení je přesvědčivé, přičemž i stěžovatel v kasační stížnosti zdůraznil, že nenapadá důvodnost nového právního názoru. Nejvyšší správní soud tedy musel posoudit, zda v přezkoumávané věci existují výjimečné okolnosti pro „neaplikaci nového právního názoru“. Takové okolnosti ovšem neshledal, neboť stěžovatel vystupuje v postavení orgánu veřejné moci, přičemž otázka aplikace dřívějšího či novějšího právního názoru výrazným způsobem zasahuje do právní sféry navrhovatelky, stejně jako do veřejného zájmu na projednání změny závazných limitů využití území podle územního plánu v procesní formě opatření obecné povahy, která umožňuje výraznější zapojení veřejnosti do řešených otázek. V neposlední řadě nelze odhlédnout od skutečnosti, že rozsudek Městského soudu v Praze nemohl být pro stěžovatele překvapující, neboť byl vydán přibližně devět měsíců po přelomovém usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu, ve kterém bylo mimo jiné uvedeno, že „[s]kutečnost, že se zákonem založená pravomoc magistrátu k provedení takové úpravy v projednávané věci odvíjí z nesprávného směrného vymezení IPP v územním plánu, nemá za následek nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Jinými slovy, nedojde-li zákonem stanoveným způsobem ke zrušení či změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, pak tato nadále platí, byť je vadná.“ Na stěžovatele, který je orgánem veřejné moci, přitom lze klást vyšší nároky na znalost soudní judikatury.

pokračování

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a navrhovatelka v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nepožadovala.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. září 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu