



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobců: **a) Sdružení „Chodov, o. s.“**, se sídlem Zakouřilova 38, Praha 4 - Chodov, **b) Ing. P. P.**, oba zastoupeni JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí č. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2014, č. j. 5 A 193/2012 – 87,

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 d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 6. 2014, č. j. 5 A 193/2012 – 87, zrušil úpravu územního plánu hlavního města Prahy č. U 0870/2010 (dále jen „úprava územního plánu“) a současně zrušil i rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „stěžovatel“) ze dne 16. 8. 2012, sp. zn. S-MHMP 967182/2011/OST/Fr (dále jen „územní rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta odvolání žalobců (dále jen „účastníci řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru výstavby, ze dne 11. 7. 2011, č.j. MCP 11/11/048585/OV/Šok, jímž byla umístěna stavba „Litochlebský park“, a současně, pro potřebu tohoto umístění, byla povolena výjimka z čl. 8 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl.m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že byl při novém projednání věci vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č.j. 6 A os 1/2013 - 53, jímž byl zrušen jeho předchozí rozsudek v téže věci ze dne 7. 2. 2013, č.j. 5 A 193/2012 - 61. Městský soud dále uvedl, že účastníci řízení důvodně uplatnili námitky vůči úpravě územního plánu v tom smyslu, že z materiálního hlediska se jedná o opatření obecné povahy, které svým

charakterem nepatří do směrné části územního plánu. Má-li být v územním plánu nově zaveden limit využití území či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat podle ust. § 188 odst. 3 věta první zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy. Věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní. Se zřetelem k výše uvedenému městský soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Pokud jde o územní rozhodnutí, městský soud uvedl, že umístění stavby bylo umožněno díky skutečnosti, že regulativ „kód míry využití území“ byl úpravou územního plánu zvýšen na nejvyšší možný stupeň K (ze stávajícího E). Při úvaze o zákonnosti vydaného územního rozhodnutí městský soud nemohl přehlédnout, že nutnou podmínkou pro vydání daného územního rozhodnutí byla právě existence napadené úpravy směrné části územního plánu. Za situace, kdy městský soud dospěl k závěru o nezákonnosti napadené úpravy územního plánu, nemůže obstát ani související, totožnou žalobou napadené územní rozhodnutí, jež z této úpravy územního plánu vychází.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které uvedl, že městský soud způsobil nezákonnost napadeného rozsudku tím, že se cítil být vázán odůvodněním usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č.j. 1 AOs 2/2013 - 116 (dále jen „usnesení rozšířeného senátu“). Městský soud tak vycházel ze zcela nesprávného principu, který je v rozporu právním řádem České republiky, konkrétně s čl. 95 Ústavy, ve kterém je uvedeno, že soudce je vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Stejně tak je výslovně uvedeno v ust. § 79 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, že soudci jsou nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Tímto způsobem městský soud posunul svou rozhodovací praxi mnohem blíže k angloamerickému právnímu systému, kde existují precedenty, které jsou za určitých podmínek pro soudy nižší instance závazné. V českém právním prostředí však tento princip neexistuje a nemá oporu v zákonech ani ústavním pořádku. Jedná se tedy o princip, který je českému právnímu prostředí cizí, a proto je neaplikovatelný. Městský soud aplikací tohoto principu zatížil své rozhodování nezákonností, když pouze mechanicky převzal názory vyslovené ve výše uvedeném usnesení rozšířeného senátu, aniž by se sám těmito otázkami zabýval, protože se cítil být těmito právními názory vázán. Stěžovatel se při projednání úpravy územního plánu řídil právními předpisy, judikaturou a běžnou právní praxí v době přijetí úpravy. O správnosti postupu stěžovatele při projednání a vydání úpravy územního plánu svědčí i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č.j. 3 AOs 2/2009 - 23 a ze dne 24. 2. 2010, č.j. 4 AOs 1/2010 - 43. Usnesení rozšířeného senátu zásadním způsobem změnilo dosavadní praxi a právní výklad v otázce směrné a závazné části územního plánu. Do té doby platné a všeobecně užívané postupy byly diametrálně odlišné. Na základě výše uvedeného má stěžovatel za to, že městský soud se při svém rozhodování dopustil retroaktivity, kterou právní řád, kromě výjimek, které se ale na tento případ nevztahují, nepřipouští a která se projevuje v napadeném rozsudku jak při rozhodování o aktivní legitimaci účastníků řízení, tak při rozhodnutí o procesu projednávání a schvalování úpravy územního plánu a o formě jejího vydání. Podle názoru stěžovatele nelze aplikovat předmětné usnesení rozšířeného senátu zpětně na již proběhlá a ukončená řízení. Městský soud neměl při rozhodování o žalobě proti úpravě územního plánu použít uvedený judikát, ale měl věc posuzovat podle právních předpisů, a eventuálně

judikátů, vydaných a platných k datu vydání sporné úpravy, tedy k datu 18. 4. 2011. V této souvislosti stěžovatel poukázal na odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11, ze kterého vyplývá, že při posuzování právního případu (projevu vůle) je nutno brát v potaz stav práva v době vzniku projevu vůle a bylo by chybou používat právní předpisy a judikaturu, které vznikly v době pozdější. V opačném případě dochází ke zpětnému působení práva (retroaktivitě), čímž je vytvářeno prostředí právní nejistoty. Stěžovatel dále namítal, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, protože ve výroku II. napadeného rozsudku zrušil územní rozhodnutí z důvodu, že úprava územního plánu byla zrušena, a proto územní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s územním plánem hl. m. Prahy. Městský soud však zřejmě přehlédl, že úpravu územního plánu zrušil ke dni právní moci napadeného rozsudku. Předmětná úprava proto byla v okamžiku vydání územního rozhodnutí účinná, a tedy součástí územního plánu. Územní rozhodnutí tak bylo v okamžiku jeho vydání a nabytí právní moci v souladu s územním plánem. Jediný uvedený argument městského soudu pro zrušení územního rozhodnutí je tak zcela nesprávný. V případě, že by soud akceptoval jiný výklad, došlo by k absurdním situacím, kdy při změně územního plánu by se stala územní rozhodnutí vydaná podle dřívějšího znění územního plánu potenciálně úspěšně napadnutelná v soudním řízení. Takový postup by byl pravou retroaktivitou, která je, až na zákonem výjimečně stanovené situace, v právním řádu České republiky nezákonná. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítal, že městský soud pochybil, pokud se cítil být vázán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116.

Jak vyplývá z obsahu soudního spisu, o návrhu účastníků řízení na zrušení úpravy územního plánu rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 7. 2. 2013, č.j. 5 A 193/2012 - 61, když dospěl v souladu s tehdejší judikaturou Nejvyššího správního soudu k závěru, že návrh je nedůvodný. Vyšel přitom ze závěru, že změnou směrné části územního plánu nebyla dotčena hmotná práva účastníků řízení. Tento rozsudek byl na základě kasační stížnosti podané jedním z účastníků řízení zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č.j. 6 AOs 1/2013 - 53, v němž byly reflektovány závěry vyslovené v mezidobí vydaném usnesení rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud v tomto zrušujícím rozsudku uvedl, že *„Úprava kódu míry využití území nemůže být provedena neveřejnou úpravou územního plánu na základě individuálně podané žádosti, aniž by dotčené osoby měly možnost se k požadované změně jakkoliv vyjádřit. Taková úprava může být provedena pouze procesem ve smyslu ust. § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona. Opačný přístup by byl v rozporu se zásadami, na kterých stojí územní plánování, resp. s citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.“* Právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku byl městský soud při novém projednání a rozhodnutí ve smyslu ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán. S ohledem na vázanost

právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem městský soud pak neměl jinou možnost než úpravu územního plánu zrušit. Městský soud v napadeném rozsudku tedy nevycházel z usnesení rozšířeného senátu vydaného v jiné právní věci, ale pouze uvedl, k jakým právním závěrům dospěl Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku a v této souvislosti citoval i z usnesení rozšířeného senátu. Z uvedeného důvodu je tato stížní námitka neopodstatněná.

Dále stěžovatel namítal, že městský soud porušil princip zákazu retroaktivity tím, že nesprávně zpětně aplikoval na již ukončené správní řízení právní závěry usnesení rozšířeného senátu, které zásadním způsobem změnily dosavadní praxi a právní výklad.

O retroaktivitu se jedná v případě, když právní norma stanoví, že dřívější právní skutečnosti se posoudí podle pozdější právní normy. Jedná se o výjimku z pravidla, že právní předpis působí vždy jen do budoucna (*pro futuro*). Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy existující dříve, než právní norma nabyla účinnosti.

Otázkou, zda lze ve vztahu k soudnímu rozhodnutí uplatit zákaz retroaktivity, se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, ve kterém dospěl k negativnímu závěru. V tomto nálezu Ústavní soud uvedl, že zákaz retroaktivity „*platí v zásadě pro každé jednání veřejné moci, tedy i pro jednání moci zákonodárné a soudní, na straně druhé se nabízí otázka, zda pravidla, jež se uplatní ve vztahu k činnosti zákonodárce, lze vztáhnout na soudní nalézání práva. Tuto otázku je třeba zodpovědět negativně z následujících důvodů. Zákonodárce tvoří obecně platná, inter omnes a do budoucna působící pravidla, jež jsou oficiálně zveřejněna a mají jednoznačně určenou platnost a účinnost. Povinností zákonodárce je řešit, zda a jakým způsobem chránit důvěru adresáta právních norem v předchozí právní stav; v této souvislosti se pak rozlišují případy tzv. pravé a nepravé retroaktivity.*

Soudní nalézání práva oproti tomu nelze (zpravidla) považovat za tvorbu právních předpisů, ale (jen) za jejich výklad a zpřesňování, s účinky inter partes, především pak toto z povahy věci působí „retroaktivně“, neboť soud posuzuje (zpravidla) jednání, k němuž došlo v minulosti. Justice jakožto „nalézací“ instituce tedy provádí výklad zákona (v jeho mezích), který platí „od začátku“ a své uplatnění (coby právo v materiálním smyslu) zpravidla nalezne i u dalších případů, jejichž skutkový základ leží rovněž v minulosti (k tomu podrobněji níže). U vysloveného právního názoru také nelze hovořit o „platnosti a účinnosti“ (jež by byly spojeny s jeho publikací), někdy může být dokonce obtížné určit přesný okamžik vzniku právního názoru, jenž má být v konkrétní věci použit, neboť může být výsledkem postupného vývoje v rámci rozhodovací činnosti či představovat kombinaci více právních názorů.

Jestliže tedy soudní rozhodnutí z podstaty věci působí zpětně (retrospektivně), nemůže se na ně uplatit ani obecný zákaz retroaktivity. Zásada právní jistoty, resp. důvěry v právo zde své uplatnění principiálně nenalezne, což plyne z existence zpravidla přítomné nejistoty účastníků řízení ohledně výsledku soudního nalézání 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.

Pokud v rámci soudního rozhodování dochází ke změně judikatury, kdy stávající výklad zákona je odmítnut a nahrazen výkladem novým, není situace v zásadě jiná. I zde „správný výklad“ dopadá na souzený případ zpravidla bezprostředně (tj. bez „přechodných ustanovení“), s účinky ex tunc, a své uplatnění nalezne – s ohledem na svou „presumptivní závaznost“, založenou na přesvědčivosti argumentace, autoritě a kompetencích nejvyšších soudních instancí, a v tom rámci na tom, že tato závaznost představuje právní mechanismus sjednocování práva – (zpravidla) na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti.“

V daném případě městský soud neporušil zásadu zákazu retroaktivity, neboť při posouzení zákonnosti úpravy územního plánu vycházel z právní úpravy platné a účinné v době jejího vydání. Na základě usnesení rozšířeného senátu došlo pouze ke změně výkladu stávající právní úpravy. Změna judikatury, i ustálené, kdy stávající výklad zákona je odmítnut a nahrazen výkladem novým, je v zásadě přípustná, a to za předpokladu, že nejde o změnu svévolnou, 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 přílehlavých 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 nerespektoval požadavky plynoucí z ochrany základních práv a svobod. Neexistuje, a ani nemůže existovat, žádná garance proti změně judikatury jako takové. I když nenastane změna společenských poměrů, v právní oblasti dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musí mít možnost, jež přímo vyplývá z čl. 95 odst. 1 Ústavy, zakotvujícího vázanost soudce zákonem, dosavadní, na základě nově získaných poznatků, nesprávný právní názor změnit, resp. překonat [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.), ze dne 15. 1. 2008 sp. zn. I. ÚS 605/06 (N 10/48 SbNU 95) a ze dne 22. 12. 2010 sp. zn. III. ÚS 1275/10 (N 253/59 SbNU 581), rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Harrach proti České republice, 28. 6. 2011, č. 40974/09]. Změnu ustálené judikatury lze nepochybně považovat za negativní z hlediska principů právní jistoty a důvěry občanů v právo, nelze ji však považovat za negativní obecně. Naopak proces „zkvalitňování“ práva je jevem prospěšným, a tudíž i žádoucím, a z toho důvodu se nemůže vyhnout ani justici, včetně nejvyšších soudů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473) a ze dne 5. 8. 2010 sp. zn. II. ÚS 3168/09 (N 158/58 SbNU 345)].

V další stížní námitce vytýkal stěžovatel městskému soudu, že pochybil, když ve výroku II. napadeného rozsudku zrušil územní rozhodnutí.

Jak vyplývá z napadeného rozsudku, důvodem pro zrušení územního rozhodnutí byla nezákonnost úpravy územního plánu, která zvýšením regulativu „kód míry využití území“ na nejvyšší možný stupeň K ze stávajícího stupně E umožnila umístění stavby. Je sice pravdou, že ke zrušení úpravy územního plánu došlo až dnem právní moci napadeného rozsudku, ale tato skutečnost nic nemění na tom, že tato úprava byla nezákonná už od samého počátku. Jestliže byla úprava územního plánu nezákonná, nemůže obstát ani související územní rozhodnutí, jež z této úpravy územního plánu vychází. V této souvislosti lze poukázat i na to, že sám stěžovatel v předmětném územním rozhodnutí na str. 6 odst. 2 uvedl, že „... otázka legality předmětné úpravy č. U 0870/2010 je pro posouzení souladu stavebního záměru s ÚPn zcela podstatnou...“ Městský soud proto

postupoval v souladu se zákonem, pokud současně s úpravou územního plánu zrušil i napadené územní rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníkům řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 29. ledna 2015

JUDr. Eliška
Cihlářová
předsedkyně senátu