

25. 1. 2016

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

Změna ustálené judikatury a její dopady - která řízení ovlivní?

Časová působnost judikatorních změn představuje v českém právním prostředí poměrně málo zkoumanou oblast. Přitom nelze pomíjet, že i rozhodovací činnost vrcholných soudů, zejména pak jejich zvláštních orgánů určených ke sjednocování judikatury (velký senát NS, rozšířený senát NSS, plénum ÚS), může mít ve svém důsledku dopad materiálně odpovídající tvorbě práva, byť toto samozřejmě nelze srovnávat s tvorbou předpisů v rámci legislativního procesu. Jak konstatoval NSS: „Ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu.“ [1] Změna ustálené judikatury v tomto směru neznamená sice změnu zákona, znamená však změnu jeho výkladu a tedy i významu příslušné normy. Proto je důležité zabývat se otázkou, od jakého momentu taková změna působí a na která řízení mají soudy tento nový výklad uplatnit.



Pokud soudy dojdou k závěru, že je třeba sjednotit rozhodovací praxi nebo změnit výklad některého ustanovení oproti dosavadní převažující judikatuře, neříkají tím, že se jednoduše rozhodly postupovat v určité věci nově jiným způsobem (to ani nemohou), ale že dosavadní výklad byl určitým způsobem mylný. S ohledem na tuto skutečnost je třeba nahlížet i na časové působení změn judikatury. Není možné, aby na právní vztahy vzniklé v minulosti byly aplikovány mylné právní názory z doby před jejich změnou.[2]

Obecně tedy platí zásada, že nový právní názor se uplatní na všechna budoucí, jakož i na všechna probíhající řízení. Tento přístup nazývá Zdeněk Kühn incidentní retrospektivou[3] a nejjasněji je vyjádřen v již citovaném usnesení NSS: „*Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.*“ [4] Změna judikatury tedy ale není důvodem pro kasaci pravomocného rozhodnutí, byť by řízení o něm započalo i mnohem později než jiné řízení, které v době změny judikatury stále běží a na které se nový názor aplikovat bude. V případě pravomocně skončených řízení dle soudů převažuje zájem na právní jistotě účastníků.

Princip incidentní retrospektivy se však může ukázat jako problematický v situaci, kdy jeho uplatňování vede k neúměrně tvrdým dopadům na účastníky řízení, případně až k porušení ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod nebo porušení principů právního státu, zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Proto nemůže platit zcela bez výjimky, jak ukazuje judikatura Ústavního, ale i Nejvyššího správního soudu.[5]

Zvláště v případě změny výkladu procesních norem je třeba přistupovat k uplatňování nového právního názoru na již probíhající řízení s opatrností. Jak píše Vojtěch Šimíček: „*Otázku*

předvídatelnosti soudního rozhodování je nutno rozlišovat z hlediska aplikace hmotného a procesního práva. Domníváme se totiž, že odklon od konstantní judikatury je nutno sledovat obzvláště ostražitě právě při výkladu a používání procesních předpisů. Jestliže totiž condicio sine qua non procesního práva je omezení entropie ve společenských a právních vztazích a procesní normy tak ve svojí podstatě představují servisní mechanismus, sloužící k uplatnění hmotných práv, je z povahy věci nanejvýš zřejmé, že tento mechanismus musí být zcela srozumitelný, transparentní a předvídatelný. V opačném případě vede k závažným negativním důsledkům, jejichž vrcholem je denegatio iustitiae.“[6]

Jak absurdní důsledky může mít změna výkladu procesních předpisů lze názorně demonstrovat na případu, který řešil Ústavní soud[7] - šlo o situaci, kdy stěžovatel uplatnil svůj restituční nárok u okresního úřadu postupem podle restitučních předpisů. Krajský soud, ale rozhodnutí okresního úřadu zrušil s tím, že v daném případě je třeba postupovat podle obecných předpisů. Stěžovatel proto podal žalobu na určení vlastnictví. Zde však soudy nakonec, pod vlivem nové judikatury Ústavního soudu, došly k závěru, že jde o nárok podle restitučních předpisů a že občanskoprávní žaloba znamená obcházení těchto předpisů. Tedy začarovaný kruh. Navíc tím, že stěžovatel uplatnil svůj nárok v občanskoprávním řízení, tak mu uplynuly lhůty k uplatnění nároků v restitučním řízení. ÚS ale stěžovateli vyhověl a konstatoval následující: **„Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složitě.“** Podle Ústavního soudu založil popsany postup státních orgánů stěžovateli „legitimní očekávání svého druhu, že se příslušné orgány veřejné moci budou věci řádně zabývat v řízení podle obecných předpisů“ a podle názoru Ústavního soudu by bylo v dané věci navíc příliš tvrdé trvat na tom, aby „stěžovatel odhadl budoucí vývoj judikatury, která právě v době řešení jeho nikoliv jednoduchého případu ... doznala zásadní změny.... **Od účastníků řízení ostatně nelze očekávat, že vždy správně odhadnou legislativní a judikatorní vývoj a podřídí tomu veškerou svou procesní taktiku.“**

Důležitou roli v judikatuře ÚS k otázce časové působnosti judikatorních změn hraje série rozhodnutí k uplatňování nároku na náhradu nemajetkové újmy. [8] V těchto rozhodnutích ÚS formuloval názor, že samotná změna judikatury a postup dle principu incidentní retrospektivy nepředstavuje porušení právní jistoty. Na druhou stranu jsou představitelné případy, kdy aplikace nového právního názoru na již probíhající řízení bude mít ústavně nepřijatelné dopady. [9] Ústavní soud konstatoval, že každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů.[10] Postup odporující těmto principům pak představuje nejen možné porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny, ale i porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, který Českou republiku označuje za právní stát. Součástí povahy právního státu je 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.[11] K důvěře v rozhodovací praxi soudů se pak Ústavní soud vyjádřil následovně: „Důvěra v rozhodovací činnost orgánů státu..., je jedním ze základních atributů právního státu.“ A dále: ... podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je princip dobré víry ve správnost aktů veřejné moci.“[12] Ústavní soud taktéž zdůrazňuje ideu spravedlnosti: „Obecné soudy musejí mít při posuzování všech právních věcí na mysli ideu spravedlnosti. Dle ÚS by bylo v rozporu s principem důvěry občana v právo, který je součástí komplexu formujícího principy materiálního právního státu dle čl. 1 odst. 1 Úst, pokud by byl jednotlivec zbaven svého oprávněného nároku toliko na základě nevyjasněné koncepce (ne)promlčitelnosti práva.“[13]

Lze shrnout, že Ústavní soud se drží principu incidentní retrospektivy, s výjimkou situací, kdy s ohledem na specifické okolnosti případu převáží nad tímto principem ústavně chráněné hodnoty jako spravedlnost soudního rozhodování, legitimní očekávání či ochrana oprávněné důvěry v právo.

Nejvyjasněnější přístup k této tématice má zřejmě Nejvyšší správní soud. V jeho úvahách se promítá specifická povaha správního řízení soudního, ve kterém jde o ochranu subjektivních veřejnoprávních práv osob proti postupu orgánu veřejné moci. Tím se liší od sporných řízení občanskoprávních, kde proti sobě stojí zájmy a práva dvou stran. Z tohoto důvodu by neaplikace nového právního názoru s cílem chránit právní jistotu a důvěru jedné ze sporných stran ve starou judikaturu v podstatě znamenala zkrácení práv druhé strany a její důvěry ve správný výklad práva, který přichází s novým právním názorem. Proto by důvěra ve starou judikaturu v občanskoprávních sporech měla být chráněna jen ve výjimečných případech popsaných výše. U správního řízení ale toto vyvažování oprávněných zájmů, vzhledem k vertikálnímu vztahu soukromá osoba x stát, obecně neplatí.

V tomto kontextu je třeba zmínit zejména rozsudek NSS z roku 2009[14]. V daném případě stěžovatelka brojila proti závaznému stanovisku vydanému za účinnosti zákona č. [71/1967 Sb.](#), o správním řízení v rámci správní žaloby proti stavebnímu povolení, pro které bylo předmětné závazné stanovisko podkladem. Následně ale rozšířený senát NSS[15] došel k tomu, že závazné stanovisko musí podléhat samostatnému soudnímu přezkumu a je tedy třeba se vůči němu bránit samostatnou žalobou. Nejvyšší správní soud se k intertemporálnímu účinku změny judikatury na toto probíhající řízení vyslovil následovně: „... je nutno uvést, že shora popsaný názor rozšířeného senátu o samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek nemůže mít vliv na přijatelnost námitek stěžovatelky v dané věci, neboť byl vysloven až poté, co bylo předmětné správní řízení pravomocně skončeno, o žalobě proti němu směřující rozhodnuto, a poté, co byla u zdejšího soudu podána kasační stížnost. Nelze tedy argumentaci stěžovatelky en bloc odmítnout s tím, že měla být uplatněna v samostatném řízení... opačný postup by ji ostatně fakticky zbavil možnosti domáhat se soudní ochrany, neboť lhůta k podání žaloby proti předmětnému souhlasu již bezpochyby vypršela. Z tohoto rozhodnutí jasně plyne, že **v kontextu soudního řízení správního nemůže nový právní názor zkrátit osobu na jejích právech a sankcionovat ji za to, že tento nový právní názor nepředpověděla a nepostupovala v souladu s ním.**“ Takto se ostatně vyjadřuje i Zdeněk Kühn[16].

V běžných situacích, kdy změna judikatury nepřináší omezení práv účastníků řízení, ale platí i zde princip incidentní retrospektivy a soudy ve správním soudnictví jsou povinny aplikovat nový právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu i na všechna probíhající řízení.[17]

Závěrem je třeba poznamenat, že osoby dotčené na svých právech změnou judikatury mají za výše popsaných okolností a podmínek šanci domoci se ochrany své oprávněné důvěry v předchozí platnou judikaturu. Takovou ochranu však mnohdy poskytují jen vrcholné soudy, případně Ústavní soud. Soudy nižších instancí totiž často mechanicky uplatňují nové právní názory na všechna probíhající řízení bez ohledu na jejich případná specifika, což pro dotčené osoby znamená velmi zdlouhavou a náročnou cestu k uplatnění svých oprávněných nároků.

Jiří Pour

[CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ s.r.o., advokátní kancelář](#)

CITY TOWER
Hvězdova 1716/2b
140 78 Praha 4 Pankrác

Tel.: +420 224 827 884
Fax: +420 224 827 879



-
- [1] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.10.2008, č.j. 8 As 47/2005 - 86
- [2] BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 150
- [3] KÜHN, Zdeněk. Ústavní soud k intertemporalitě judikatorních změn. Jurisprudence. 19(8):s. 3.
- [4] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.10.2008, č.j. 8 As 47/2005-86
- [5] např. nález sp. zn. I. ÚS 428/06 ze dne 4. 12. 2008 (N 215/51 SbNU 673), nález sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345), nález sp. zn. II. ÚS 3/10 ze dne 5. 9. 2012 (N 148/66 SbNU 245), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.01.2009, čj. 2 As 41/2008 - 77
- [6] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavní stížnost. 3., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 308
- [7] nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 428/06 ze dne 4. 12. 2008 (N 215/51 SbNU 673)
- [8] Tento nárok byl konstantní judikaturou označován za nepromlčitelný, což se však změnilo rozsudkem velkého senátu Nejvyššího soudu, který řekl, že právo na náhradu újmy, byť nemajetkové, je majetkovým právem a promlčuje se tedy v obecné tříleté lhůtě. Tento judikatorní obrat ale zasáhl řadu poškozených, kteří, v důvěře v nepromlčitelnost tohoto nároku, čekali s jeho uplatněním například až na skončení trestního řízení vedeného s pachatelem předmětné újmy.
- [9] BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 161
- [10] nález sp. zn. II. ÚS 3/10 ze dne 5. 9. 2012 (N 148/66 SbNU 245)
- [11] nález sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345)
- [12] nález sp. zn. I. ÚS 544/06 ze dne 3. 12. 2007 (N 217/47 SbNU 855)
- [13] nález sp. zn. II. ÚS 3/10 ze dne 5. 9. 2012 (N 148/66 SbNU 245)
- [14] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 01. 2009, čj. 2 As 41/2008 - 77
- [15] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, čj. 8 As 47/2005 - 86
- [16] Zdeněk Kühn: Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn, [Právní rozhledy 6/2011, s. 191]
- [17] Viz. citace usnesení rozšířeného senátu ze dne 21.10.2008, č.j. 8 As 47/2005-86 na straně první tohoto článku

Další články:

- [DEAL MONITOR](#)
- [Tři dekády v advokacii a otevřený pohled na to, co profesi i justici nejvíc škodí](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [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](#)