



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **R. S.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, se sídlem Polská 4, Karlovy Vary, proti odpůrci: **Obec Dýšina**, se sídlem náměstí Míru 30, Dýšina, zastoupenému JUDr. Karlem Havlem, advokátem, se sídlem Martinská 8, Plzeň, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Obce Dýšina, schváleného zastupitelstvem obce dne 30. 6. 2004 a vydaného obecně závaznou vyhláškou Obce Dýšina č. 2/2004, v části čtvrté článek 8 odstavec 6 a 7, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2014, č. j. 59 A 3/2014 – 66,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2014, č. j. 59 A 3/2014 – 66, **se zrušuje.**
- II. Návrh **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel podal dne 16. 10. 2014 ke Krajskému soudu v Plzni návrh na zrušení územního plánu Obce Dýšina, schváleného zastupitelstvem obce dne 30. 6. 2004 a vydaného obecně závaznou vyhláškou Obce Dýšina č. 2/2004 (dále též jen „územní plán“), v části čtvrté článek 8 odstavec 6 a 7 (dále jen „napadená část územního plánu“). Napadená část územního plánu stanovila, že v zátopovém území obce nelze provádět takové stavební

úpravy stávajících objektů, kterými by došlo ke změně využití stavby, a je v něm rovněž vyloučena výstavba nových staveb s výjimkou staveb určených k ochraně před zátopou.

[2] Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 19. 12. 2014, č. j. 59 A 3/2014 – 66 (dále jen „krajský soud“ a „napadené usnesení“), návrh na zrušení napadené části územního plánu odmítl pro opožděnost. Uvedl, že územní plán nabyl účinnosti dne 16. 7. 2004, a jelikož se tak stalo před nabytím účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 303/2011 Sb.“), je nutno aplikovat přechodné ustanovení čl. II bod 8 zákona č. 303/2011 Sb. Tříletá lhůta k podání návrhu tak začala plynout dnem 17. 7. 2004 a její poslední den připadl na den 16. 7. 2007. Navrhovatel však podal návrh až dne 16. 10. 2014, tedy více než sedm let po uplynutí zákonné lhůty.

[3] K navrhovatelově námitce rozporu § 101b zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), s ústavním pořádkem (zákazem retroaktivity) krajský soud konstatoval, že se obdobně jako u přechodného ustanovení čl. II bod 8 zákona č. 303/2011 Sb. nejedná o pravou retroaktivitu, ale o retroaktivitu nepravou. Odkázal přitom na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně na náleze ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, v němž Ústavní soud akceptoval novelu s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., aniž by ji z důvodu pravé retroaktivity shledal rozpornou s ústavním pořádkem, a na usnesení ze dne 31. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 4234/12 (pozn. Nejvyššího správního soudu: krajský soud měl patrně na mysli usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 4234/12), v němž Ústavní soud neshledal důvod k věcnému projednání návrhu na zrušení § 101b s. ř. s. pro tvrzený rozpor s ústavním pořádkem. Krajský soud uvedl, že ačkoli územní plán nabyl účinnosti dne 16. 7. 2004 a do konce roku 2011 nebyla pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části stanovena žádná zákonná lhůta, navrhovatel návrh na zrušení územního plánu (včas) nepodal, přičemž netvrdil, že by mu v podání takového návrhu cokoli bránilo. Krajský soud považoval za vhodné zmínit, že zákon č. 303/2011 Sb. byl rozeslán dne 14. 10. 2011 a od té doby až do 31. 12. 2011 běžela tzv. legisvakantní doba, v níž se navrhovatel mohl s novou právní úpravou seznámit a podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Z těchto důvodů krajský soud neshledal podmínky pro předložení věci Ústavnímu soudu postupem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[4] Proti napadenému rozsudku podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Dle jeho názoru mělo být krajským soudem postaveno najisto a řádně zdůvodněno, zda je novela s. ř. s. provedená zákonem č. 303/2011 Sb. zpětně účinná, či nikoli. K tomu však vůbec nedošlo, neboť krajským soudem citovaný náleze Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, se zabýval neústavností absence lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (za právního stavu před novelizací s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.), nikoli neústavností její existence (ve znění s. ř. s. po novelizaci). Dle názoru stěžovatele již samotný fakt, že právní norma platná od 14. 10. 2011 a účinná od 1. 1. 2012 vyvolá následky ke dni 16. 7. 2004, měl být pro krajský soud dostatečným impulzem pro to, aby

pokračování

se věcí pečlivě zabýval. Stěžovateli bylo jeho subjektivní veřejné právo (k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy) odebráno zpětně, což je patrné z toho, že před účinností novely s. ř. s. mu toto právo svědčilo ještě dne 31. 12. 2011, avšak po její účinnosti mu bylo odebráno zpětně až k datu 16. 7. 2007, čímž byla rovněž porušena ochrana jeho nabytých práv a zasaženo do jeho právní jistoty. Je tedy zřejmé, že se jedná o pravou retroaktivitu, nikoli nepravou, neboť ta do minulých právních vztahů (právních skutečností) nezasahuje. Stěžovatel upozornil, že netvrdil, že samotná lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. a její existence jsou protiústavní, protiústavní je až právní norma zakládající lhůtu často mnoho let před její platností a účinností. Pokud krajský soud zmiňoval usnesení sp. zn. I. ÚS 4234/12, pak v tomto usnesení Ústavní soud pouze konstatoval, že návrhovateli nevyčerpal všechny opravné prostředky a jeho stížnost svým významem podstatně nepřevyšuje jeho vlastní zájmy, čímž pouze zhodnotil formální předpoklady přijetí ústavní stížnosti, avšak samotnou ústavností § 101b s. ř. s. se meritorně vůbec nezabýval.

[5] Stěžovatel na podporu svých argumentů ohledně pravé retroaktivity § 101b s. ř. s. citoval několik pasáží z odborné literatury a uvedl, že nepravá retroaktivita ve skutečnosti retroaktivitou není, neboť nijak nezasahuje do minulosti. Naopak § 101b s. ř. s. do minulosti bezpochyby zasahuje a předchozí práva a povinnosti v době před nabytím jeho platnosti a účinnosti modifikuje, jelikož zpětně stanoví počátek běhu lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a v případě stěžovatele dokonce i její konec, čímž se mu tato lhůta zkrátila ze tří let na 0 dní. Novelizace s. ř. s. tak stanoví právní následky pro takovou skutkovou podmínku (tj. nabytí účinnosti územního plánu odpůrce), k jejímuž dovršení došlo ještě před datem její účinnosti. V době, kdy měl podle novelizovaného znění s. ř. s. stěžovatel konat, nemohl znát, jaké právní důsledky jeho chování vyvolá podle budoucího předpisu. Jeho právo na podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy mu bylo dodatečně zpětnou účinností zákona odňato. Stěžovatel se nemůže strojem času vrátit do období mezi 16. 7. 2004 a 16. 7. 2007, aby splnil podmínku zachování lhůty k podání návrhu.

[6] Stěžovatel upozornil na to, že v důvodové zprávě k zákonu č. 303/2011 Sb. bylo původně uvedeno jiné znění § 101b s. ř. s., které stanovilo počátek běhu lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (nikoli tedy ode dne nabytí účinnosti opatření obecné povahy). V takovém případě by subjektivní veřejné právo stěžovatele zaniklo až dne 31. 12. 2015 a všechny subjekty by si byly, co se délky lhůty týče, rovny. Pokud však účinky § 101b s. ř. s. působí do doby, kdy ještě zdaleka toto ustanovení nenabylo svou účinnost, jedná se naprosto jasně o nepřipustnou pravou zpětnou účinnost (retroaktivitu). Krajský soud se však k tomuto argumentu stěžovatele nevyjádřil a napadené usnesení je tak nepřezkoumatelné.

[7] Stěžovatel odmítl názor krajského soudu, že mohl podat návrh na zrušení napadené části územního plánu již dávno. Stěžovateli je přičítána k tíži doba, kdy více než sedm let slušně žádal zastupitele odpůrce o řešení pro něho velmi nepříjemné situace a o změnu napadené části územního plánu; odpůrcem byl však ujišťován, že se takové změny připravují, avšak nakonec k nim nedošlo. Stěžovateli tedy bránila v podání návrhu na zrušení napadené části územního plánu především slušnost, neboť mu dne 9. 6. 2006 bylo vydáno kolaudační rozhodnutí k přestavbě průmyslové budovy na ubytovací zařízení, a tak vůbec nečekal, že v budoucnu mu bude jakákoli výstavba či přestavba zakázána.

Stěžovatel tedy chtěl s odpůrcem dosáhnout konsenzu a nechtěl s ním vyvolat soudní spor. Po novelizaci soudního řádu správního však odpůrce reaguje zcela odtahitě a příslibenou změnu územního plánu již vůbec neplánuje, jelikož ví, že stěžovatel na základě retroaktivní normy již nikdy nemůže podat návrh na zrušení územního plánu. Pokud krajský soud zmínil legisvakanční lhůtu zákona č. 303/2011 Sb., pak stěžovatel upozornil na to, že některé subjekty mají k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy lhůtu 1095 dní (plus 78 dní legisvakanční lhůty), jiné subjekty pouze 78 dní, a to ještě v legisvakanční lhůtě. Po účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. měl stěžovatel k podání návrhu lhůtu 0 dní, neboť lhůta, se kterou se mohl seznámit až dne 14. 10. 2011, počala běžet již dne 16. 7. 2004 a uplynula dne 16. 7. 2007.

[8] Stěžovatel tedy shrnul, že dne 15. 7. 2007 si nebyl vědom žádných skutečností, které by mohly ohrozit jeho subjektivní veřejné právo podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky (jíž byl stanoven územní plán odpůrce); následujícího dne, tedy v době, kdy ještě závazné části územních plánů nebyly zákonem stanoveny jako opatření obecné povahy, paradoxně došlo k tomu, že mu uplynula lhůta tří let k podání návrhu na zrušení územního plánu. Protiústavnost novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dosud nebyla předmětem meritorního posouzení ze strany Ústavního soudu, povinností krajského soudu tedy bylo, aby v zájmu ochrany základních práv a svobod předložil věc Ústavnímu soudu. Stěžovatel požádal Nejvyšší správní soud, aby se možnou protiústavností zákona č. 303/2011 Sb. zabýval podrobněji než krajský soud, který namísto řádné ochrany práv stěžovatele odkázal na nepřiléhavé judikáty a sám danou věc podrobněji nezkoumal, ačkoli se v daném případě jednalo o zřejmou pravou retroaktivitu.

[9] Odpůrce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením. Konstatoval, že stěžovatel měl do nabytí účinnosti novely s. ř. s. více než sedm a půl roku k podání návrhu na zrušení napadené části územního plánu, přesto svého práva nevyužil a návrh podal více než deset let po nabytí účinnosti územního plánu. Stěžovatel účelově nezohlednil přechodná ustanovení zákona č. 303/2011 Sb., podle nichž měl právo zahájit řízení do dne 1. 1. 2012 (nikoli do dne 16. 7. 2007, jak tvrdil). Odpůrce uvedl, že stěžovatel již dne 4. 7. 2012 podal Nejvyššímu správnímu soudu zcela shodný návrh, který byl postoupen krajskému soudu a odmítnut usnesením ze dne 31. 8. 2012, č. j. 59 A 3/2012 – 30, pro opožděnost. Stěžovatel proti tomuto usnesení nepodal kasační stížnost, ale ústavní stížnost s návrhem na zrušení části soudního řádu správního. Pokud by nyní posuzovaný návrh tedy nebyl krajským soudem odmítnut pro opožděnost, pak by musel být odmítnut pro překážku věci rozhodnuté podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Odpůrce s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 podotkl, že v nyní posuzovaném případě je nutné zajišťovat spíše princip právní jistoty osob, kterých se opatření obecné povahy týká, neboť stěžovatel není jediným adresátem územního plánu a mohl svá práva uplatnit před nabytím účinnosti omezující lhůty ve smyslu § 101b odst. 1 s. ř. s. Stanovení lhůty k provedení určitého úkonu je výlučnou rolí zákonodárce a soudy by zásadně neměly délku lhůty rozporovat. Pokud by došlo ke zrušení citovaného ustanovení, pak bude opět umožněn časově neomezený přezkum opatření obecné povahy, jehož předmětem mohou být územní plány staré až desítky let. Dle názoru odpůrce je lhůta tří let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy dostatečně dlouhá pro to, aby mohly dotčené subjekty účinně brojit proti zásahu do svých subjektivních práv; nevyužijí-li toho, pak řádně svá práva nechrání, což by mělo jít k jejich tíži. Odpůrce byl oproti stěžovateli

pokračování

toho názoru, že v případě přechodných ustanovení zákona č. 303/2011 Sb. se nejedná o pravou retroaktivitu, ale nanejvýš o retroaktivitu nepravou. Odpůrce navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout, případně ji po zrušení napadeného usnesení odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro překážku věci rozhodnuté.

[10] Na vyjádření odpůrce reagoval stěžovatel replikou. V ní zopakoval své argumenty z kasační stížnosti a uvedl, že se o změnu nezákonných částí územního plánu snaží již sedm let, a to v součinnosti s odpůrcem. O jeho předchozím návrhu na zrušení napadené části územního plánu krajský soud meritorně nerozhodl, pouze jej odmítl jako opožděný, což nemůže založit existenci překážky věci rozhodnuté. Stěžovatel souhlasil s odpůrcem v tom, že nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 je pro tento případ zásadní, avšak dle jeho názoru z něj vyplývá, že ani po delší době nemá mít princip právní jistoty přednost před požadavkem legality a právem na přístup k soudu. Novelou soudního řádu správního byla naopak bez jakéhokoli upozornění narušena právní jistota stěžovatele, že nepřijde o své veřejné subjektivní právo podat návrh na zrušení územního plánu. Stěžovatel byl přesvědčen o tom, že tříletá lhůta stanovená zákonem č. 303/2011 Sb. naplňuje v jeho případě znaky protiústavnosti zmiňované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/10, neboť je nepřiměřená, svévolně určená a zakládá ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů. Stěžovatel se ještě v říjnu roku 2011 nemohl o omezující lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dozvědět a již v lednu roku 2012 mu tato tříletá lhůta uplynula v jednom okamžiku zpětně až do roku 2007. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že by mu měla jít k tíži snaha o smírné řešení sporu s odpůrcem. Setrval rovněž na názoru, že § 101b odst. 1 s. ř. s. představuje flagrantní případ pravé retroaktivity, kvůli níž mu bylo nepřipustně a *ex post facto* odňato právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Dle jeho názoru dopadá napadená část územního plánu na velmi omezený počet subjektů, které by nadto její zrušení uvítaly; právo stěžovatele na přístup k soudu tedy převáží nad právní jistotou dotčených subjektů.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Stěžovatel sice brojil proti napadenému usnesení z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., z obsahu jeho kasační stížnosti i samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být tvrzen toliko kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně věcí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nezakládá proto nedostatek návrhu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[12] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval tvrzení odpůrce, že vzhledem k usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2012, č. j. 59 A 3/2012 – 30, je ve věci dána překážka věci rozhodnuté a krajský soud měl návrh stěžovatele odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Azs 324/2004 – 52, konstatoval, že překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. představují pouze meritorní rozhodnutí v téže věci, tj. především rozsudky, a z usnesení pouze ta, kterými se rozhoduje ve věci (§ 53 odst. 1 s. ř. s.). Překážku věci rozhodnuté naopak nepředstavují ta rozhodnutí, jimiž se o věci meritorně nerozhoduje proto, že se návrh odmítá pro nesplnění podmínek řízení nebo jako nepřípustný. Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 31. 8. 2012, č. j. 59 A 3/2012 – 30, v němž odpůrce spatřoval překážku věci rozhodnuté, návrh stěžovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděný a o věci samé tedy nerozhodoval. Překážka věci rozhodnuté tedy v řízení před krajským soudem dána nebyla.

[14] Stěžovatel namítal proti postupu krajského soudu popsanému v odst. [2] tohoto rozsudku zejména to, že krajský soud nerespektoval zákaz (pravé) retroaktivity právních norem. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že k základním principům vymezujícím kategorii právního státu, kterým je i Česká republika, patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem. Přestože zákaz retroaktivity právních norem je v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod výslovně upraven toliko pro oblast trestního práva, je nutno z čl. 1 Ústavy dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva (k pojmu retroaktivity srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, či ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). Akcent kladený na zákaz zpětné účinnosti právních norem jako na jeden ze základních prvků právního státu pramení z požadavku právní jistoty. Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Tento zákaz souvisí i s funkcí právních norem, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 Afs 87/2008 – 46).

[15] Novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb., která omezila podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tříletou lhůtou, nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012. Pokud krajský soud za použití citovaného zákona dovodil, že stěžovateli lhůta pro podání návrhu skončila dne 16. 7. 2007 (tedy více než čtyři roky před nabytím účinnosti právní normy, již na tuto věc aplikoval), a na základě toho stěžovatelův návrh odmítl, pak lze stěžovateli přisvědčit v tom, že krajský soud tím porušil ústavní zásadu zákazu zpětné účinnosti právních norem. V případech časového střetu staré a nové právní normy totiž obecně platí, že od účinnosti nové právní normy se právní vztahy vzniklé podle zrušené právní normy řídí právní normou novou (tzv. nepravá retroaktivita, která ve skutečnosti zpětnou účinností zákona není). Naproti tomu vznik právních vztahů

pokračování

existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou. Důsledkem opačné interpretace střetu právních norem, které se v nyní posuzovaném případě dopustil krajský soud, je právě tzv. pravá retroaktivita. Ve vztahu k zákazu retroaktivity při aplikaci procesních norem lze rovněž poukázat na závěry rozsudku ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006 - 60, publ. pod č. 1349/2007 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„není-li v přechodných ustanoveních výslovně stanoveno jinak, je při střetu staré a nové úpravy nutno vycházet z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení. V takovém případě je v řízení pokračováno dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti.“* Krajský soud v nyní posuzovaném případě vycházel z přechodných ustanovení zákona č. 303/2011 Sb. (konkrétně z jeho čl. II bod 8, který je obsahově shodný s § 101b odst. 1 s. ř. s., jenž zní: *Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.*), avšak ani z nich se nedá jakkoli dovodit, že by se v nyní posuzovaném případě zásada nepravé retroaktivity procesních norem neuplatnila. K tomu lze dodat, že zákaz retroaktivity se přirozeně uplatní i při aplikaci přechodných ustanovení. Přechodná ustanovení totiž řeší střet staré a nové úpravy; nemůže-li nová právní úprava působit retroaktivně, nemůže ani v období před nabytím její účinnosti dojít k jejímu střetu se starou právní úpravou. Citované přechodné ustanovení je i přes svou obsahovou shodu s § 101b odst. 1 s. ř. s. v souladu s principem racionálního zákonodárce, neboť svým zněním jednoznačně vylučuje, že by tříletá lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, která do dne nabytí účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. dosud neuplynula (tzn. opatření obecné povahy vstoupilo v účinnost 1. 1. 2009 nebo kdykoli později až do 31. 12. 2011), počala (znovu) běžet od nabytí účinnosti citovaného zákona.

[16] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že původní právní úprava (soudní řád správní ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy neobsahovala a v souladu se zásadou právní jistoty tak mohla tato lhůta případným navrhovatelům uplynout nejdříve dnem nabytím účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. Pokud se krajský soud na podporu svých závěrů dovolával judikatury Ústavního soudu, pak lze konstatovat, že předmětem nálezu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, bylo posouzení ústavnosti právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy za právního stavu před novelizací soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., tedy ve znění, které vůbec neobsahovalo stěžovatelem napadenou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Citovaný nálezn tak neposkytuje přesvědčivou odpověď na stěžovatelovy argumenty. Rovněž z usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 4234/12, nelze vyvozovat žádné závěry o ústavnosti lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť jím Ústavní soud odmítl jako nepřipustnou ústavní stížnost, podanou bez vyčerpání řádných opravných prostředků v rámci obecného soudnictví, s odůvodněním, že neshledal žádné okolnosti svědčící o existenci podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele. Mezi ně patří takové vnější okolnosti, které by mohly vyplynout např. z vlastní judikatorní praxe Ústavního soudu, judikatury obecných soudů, odborné literatury nebo jakýchkoliv jiných dostupných zdrojů, případně rozumný předpoklad, že s ohledem na určité konkrétní okolnosti nebo obdobnou zkušenost z minulosti lze vznik srovnatelného problému s řešením určité právní otázky v dohledné době očekávat.

Samotný soulad tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy s ústavním pořádkem mezi tyto okolnosti přípustnosti ústavní stížnosti nepatří, neboť takové hodnocení by bylo předmětem až jejího meritorního posouzení.

[17] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že dle čl. II bod 8 zákona č. 303/2011 Sb. lze proti opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, podat návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout. Stěžovatelem napadený územní plán nabyl účinnosti dne 16. 7. 2004. Jelikož soudní řád správní ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. žádnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy neobsahoval, tříletá lhůta stanovená zákonem č. 303/2011 Sb. pro podání takového návrhu nemohla v souladu se zákazem retroaktivity uběhnout dříve, než zákon č. 303/2011 Sb. nabyl účinnosti (což se stalo dne 1. 1. 2012). Poslední den pro podání návrhu na zrušení napadené části územního plánu tak připadl na den 31. 12. 2011. Stěžovatel tento návrh podal až dne 16. 10. 2014 (viz obálka založená na č. l. 61 spisu krajského soudu), tedy bezmála tři roky po uplynutí zákonné lhůty. V řízení před krajským soudem tedy byl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. dán důvod pro odmítnutí jeho návrhu pro opožděnost.

[18] Jelikož krajský soud stěžovateli přesvědčivě nevysvětlil, proč neshledal důvody k postupu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a nepředložil věc Ústavnímu soudu, musel se s námitkou možné protiústavnosti § 101b odst. 1 s. ř. s. vypořádat Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud si je vědom, že na stěžovatelův případ dopadá přechodné ustanovení čl. II bod 8 zákona č. 303/2011 Sb., avšak vzhledem k jeho shodnému obsahu s § 101b odst. 1 s. ř. s. lze stěžovatelovu argumentaci chápat jako polemiku s ústavností tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy počítané od nabytí účinnosti opatření obecné povahy. Úvodem je třeba poznamenat, že stěžovatel se v kasační stížnosti ohrazoval především proti aplikaci citovaných ustanovení provedené krajským soudem, kterou Nejvyšší správní soud skutečně shledal rozpornou s ústavními principy. Nejvyšší správní soud tedy dále posuzoval pouze to, zda ústavněprávními deficity netrpí interpretace čl. II bod 8 zákona č. 303/2011 Sb. (resp. § 101b odst. 1 s. ř. s.) předestřená v předchozím odstavci tohoto rozsudku. V tomto směru lze plně odkázat na usnesení ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13, jímž Ústavní soud shledal zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost stěžovatelky, která podala návrh na zrušení opatření obecné povahy po více než třech letech po nabytí jeho účinnosti. Podle Ústavního soudu podání návrhu po takové době nesvědčilo o tom, že by tvrzený zásah do práv stěžovatelky byl natolik intenzivní, aby k němu měl Ústavní soud jakkoli přihlížet. Ústavní soud rovněž odmítl návrh na zrušení čl. II bod 8 zákona č. 303/2011 Sb. a § 101b odst. 1 s. ř. s. s odůvodněním, že „*novelou s. ř. s., jíž došlo ke zkrácení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nebylo právo nově konstituováno, ale došlo toliko k redukci doby, v níž lze toto právo uplatnit. (...) [Z] novelty soudního řádu správního číslo 303/2011 Sb. vyplývá, že tato byla rozeslána dne 14. 10. 2011 a účinnosti nabyla od 1. 1. 2012. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelce byla dána cca dvou a půl měsíční legisvakanční doba, v níž se mohla s novou právní úpravou seznámit a návrh na zrušení opatření obecné povahy podat. Vzhledem k řečenému, nelze novou právní úpravu považovat pro stěžovatelku za překvapivou.*“

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud nemůže stěžovateli přisvědčit ani v tom, že znaky protiústavnosti vykazují konkrétní okolnosti jeho věci. Pokud stěžovatel upozorňoval na to, že jiní navrhovatelé mají k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy delší lhůtu, a rovněž (bez podrobnější argumentace) zmiňoval, že před účinností zákona č. 303/2011 Sb. došlo k prosazení teorie materiálního pojetí opatření obecné povahy, pak tyto aspekty z hlediska jejich možné protiústavnosti posuzoval Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10: *„Dal-li zákonodárce spolu se založením nového právního institutu možnost dotčeným subjektům, aby v závislosti na právě panujícím formálním či materiálním pojetí opatření obecné povahy v průběhu 3 až 5 let napadly (aspekt ochrany subjektivních práv) taková opatření (tedy i územní plány), nelze to považovat za svévoli, nýbrž rovněž za možnost, jak dosáhnout nápravy nezákonnosti (aspekt legality) na tomto úseku s dosahem do vzdálenější minulosti. Nyní se tato možnost uzavřela, přičemž každý dotčený subjekt měl ještě možnost do 31. 12. 2011 takový územní plán napadnout, aniž byl vázán lhůtou. Nově pak čl. II bod 8 přechodných ustanovení k novele soudního řádu správního v zákoně č. 303/2011 Sb. stanoví, že proti opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, lze podat návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti, přičemž ani zde nelze zmeškání lhůty pro podání návrhu prominout. Je-li nyní stanovena lhůta tří let k podání takového návrhu a je-li možno konstatovat relativní ustálení judikatury na konci roku 2008, není možno tento časový odstup z hlediska absence lhůty pro podání návrhu hodnotit jako neústavní, svévolný nebo neproporcionální. Jedná se o časový úsek, který se řádově podstatně neliší od nyní zvolené lhůty 3 let podle § 101b odst. 1 s. ř. s. a § 174 odst. 2 správního řádu.“* Citované závěry plně dopadají na stěžovatelův případ. Lze tedy shrnout, že od ustálení judikatury ohledně pojetí opatření obecné povahy v roce 2008 měl stále více než tři roky na to, aby návrh na zrušení napadené části územního plánu podal; tato faktická lhůta je přitom delší než lhůta stanovená v současné právní úpravě (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k legisvakanci době zákona č. 303/2011 Sb. měl více než dva půl měsíce (tj. od 14. 10. 2011 do 31. 12. 2011) na to, aby se s novou právní úpravou seznámil a zareagoval na ni. Pokud stěžovatel uvedl, že mu v podání návrhu na zrušení napadené části územního plánu bránila „slušnost“, resp. snaha o smírné řešení jeho sporu s odpůrcem, pak lze konstatovat, že jakkoli má Nejvyšší správní soud pro takové jednání pochopení, nelze to považovat za právně relevantní skutečnost, která by mohla mít vliv na běh lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tato lhůta je dle názoru Nejvyššího správního soudu mimořádně až extrémně dlouhá a v oblasti individuálních opravných prostředků, jež mají k dispozici fyzické nebo právnické osoby ve správním soudnictví, nemá srovnatelnou obdobu. Lze tedy zajisté po potencionálních navrhovatelích (včetně stěžovatele) spravedlivě požadovat, cítí-li se natolik zkráceni na svých právech, že považují za nutné bránit se vydanému opatření obecné povahy soudní cestou, aby tak učinili s ohledem na ostatní možné dotčené osoby pokud možno co nejdříve. Při posuzování lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak nelze přihlídnout k jiným skutečnostem než ke dni nabytí účinnosti napadeného opatření (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 AOs 1/2012 - 33).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud shrnuje, že neshledal důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, neboť jak § 101b odst. 1 s. ř. s., tak čl. II bod 8 zákona č. 303/2011 Sb. lze vyložit ústavně konformním způsobem. Krajský soud však tak neučinil, citovaná ustanovení vyložil v rozporu s ústavním pořádkem, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. napadené usnesení zrušil (krajský soud sice formálně správně návrh stěžovatele odmítl, avšak důvody, pro které tak učinil, jsou v natolik příkrém rozporu s ústavní zásadou zákazu retroaktivity, že nemohou v podstatné míře obstát). Nejvyšší správní soud dále v souladu s § 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s. přistoupil k odmítnutí návrhu na základě § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť pro to byl důvod již v řízení před krajským soudem.

[21] Nejvyšší správní soud byl povinen rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem, neboť napadené usnesení bylo zrušeno a návrh byl odmítnut (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá v případě odmítnutí žaloby (návrhu) žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. června 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu