



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatelů: **a) STARNET servisní, s. r. o.**, se sídlem Ant. Barcala 1446/26a, České Budějovice, **b) STARNET, s. r. o.**, se sídlem Žižkova tř. 226/3, České Budějovice, **c) BACKER COMPUTER s. r. o.**, se sídlem Mánesova 345/13, České Budějovice, všichni zastoupeni Mgr. Matějem Váchou, advokátem se sídlem Újezd 450/40, Praha 1, proti odpůrci: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 6 A 85/2022-56,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 6 A 85/2022-56, **se ve výrocích I až III zrušuje** a v tomto rozsahu **se věc vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným usnesením Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) odmítl návrh, kterým se navrhovatelé domáhali zrušení čl. 2. odst. 2 všeobecného oprávnění odpůrce k využívání rádiových kmitočtů a k provozování zařízení pro širokopásmový přenos dat v pásmech 2,4 až 71 GHz, ze dne 12. 11. 2021, č. VO-R/12/11.2021-11, které nabylo účinnosti ke dni 1. 12. 2021 (dále též „napadené OOP“). Městský soud návrh odmítl pro opožděnost, neboť regulace, proti níž stěžovatelé brojili, obsahovalo již předchozí všeobecné oprávnění odpůrce ze dne 25. 3. 2021, č. VO-R/12/03.2021-3, které nabylo účinnosti ke dni 15. 6. 2021 (dále též „původní OOP“). Podle městského soudu je nutné lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy počítat od chvíle, kdy došlo k tvrzenému zkrácení práva konkrétní osoby, resp. k datu, kdy taková úprava nabyla účinnosti. Skutečnost, že táž úprava byla následně převzata do textu dalšího opatření obecné povahy (k čemuž došlo i v dané věci), pak již na běh lhůty pro napadení této úpravy nemá

vliv. Návrh tak mohl být podán nejpozději dne 15. 6. 2022, tedy ve lhůtě jednoho roku od nabytí účinnosti původního OOP. Navrhovatelé však návrh podali až dne 30. 11. 2022, tedy opožděně. Městský soud proto návrh odmítl (výrokem I). Výrokem II městský soud určil, že žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení. Výrokem III městský soud rozhodl o vrácení soudního poplatku navrhovatelům, neboť jejich návrh odmítl před prvním jednáním ve věci. Výrokem IV usnesení městský soud odvolal ústní jednání nařízené na den 2. 3. 2023.

II.

[2] Navrhovatelé (dále též „stěžovatelé“) napadli usnesení městského soudu včasnou kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), a to v rozsahu výroků I až III. Stěžovatelé jsou názoru, že městský soud nesprávně posoudil lhůtu pro podání návrhu. Lhůtu je třeba počítat od účinnosti napadeného OOP (a nikoliv od účinnosti původního OOP), a to i za situace, kdy napadené OOP zčásti přebírá regulaci z původního OOP. S ohledem na to, že napadené OOP zrušilo původní OOP, nelze souhlasit ani s tím, že by se jednalo o pouhou změnu původního OOP, jak tvrdil žalovaný. Napadené OOP nadto obsahuje rozšíření regulace obsažené v původním OOP, což má rovněž dopad do práv stěžovatelů. Podle stěžovatelů odmítnutí žaloby představuje nepřípustné omezení práva na soudní ochranu, a odporuje tak čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[3] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s argumentací stěžovatelů. Běh lhůty pro soudní přezkum OOP je nutné posuzovat od data, kdy úprava s potenciálem způsobit zkrácení na právech nabyla účinnosti, v daném případě tedy od účinnosti původního OOP. Odpůrce dodal, že adresátem jeho všeobecných oprávnění je vysoce odborná a úzce vymezená veřejnost, která zná správní praxi odpůrce, jejíž součástí je i rušení a vydávání jednotlivých OOP, avšak při zachování kontinuity této úpravy. Odkázal na své vyjádření k žalobě a na usnesení městského soudu.

IV.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Kasační stížnost směřuje proti usnesení městského soudu, kterým byl pro opožděnost odmítnut návrh stěžovatelů. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle

pokračování

písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského (městského)soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). V případě posuzování kasační stížnosti směřující proti usnesení krajského soudu se přitom nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Z uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat argumentací nesouvisející s důvody, na kterých městský soud vystavěl odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud přitom není názoru, že by argumentace stěžovatelů v kasační stížnosti byla nepřipustná, jak tvrdil odpůrce.

[7] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovatelům, že městský soud nesprávně posoudil lhůtu pro podání návrhu. I podle jeho názoru měl městský soud lhůtu pro podání návrhu počítat od účinnosti napadeného OOP (a nikoliv od účinnosti původního OOP), a to i za situace, kdy napadené OOP zčásti přebíralo regulaci z původního (zrušeného) OOP. K uvedenému závěru vedly soud níže uvedené důvody.

[8] Odpůrce vydává předmětná opatření obecné povahy (všeobecná oprávnění) podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o elektronických komunikacích“).

[9] Podle § 9 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích platí, že *všeobecné oprávnění je opatření obecné povahy, které stanoví podmínky výkonu komunikačních činností vztahující se na všechny nebo na určité druhy sítí a služeb elektronických komunikací, provozování přístrojů a na využívání rádiových kmitočtů a k využívání čísel a které je závazné pro fyzické a právnické osoby vykonávající činnosti podle § 7.*

[10] Podle § 9 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích je odpůrce oprávněn *vydat všeobecné oprávnění k zajišťování sítí elektronických komunikací a přiřazených prostředků, k poskytování služeb elektronických komunikací, k provozování přístrojů a k využívání rádiových kmitočtů, pro které není třeba udělit individuální oprávnění k využívání rádiových kmitočtů (§ 17), a k využívání čísel.*

[11] Podle § 12 zákona o elektronických komunikacích odpůrce *změní nebo zruší v souladu s postupem podle § 130 a popřípadě i podle § 131 všeobecné oprávnění v odůvodněných případech. Odůvodněnými případy se rozumí a) změna skutečností, na základě kterých bylo všeobecné oprávnění vydáno, b) dodržení závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, Severoatlantické alianci anebo v mezinárodních organizacích, c) zajištění obrany a bezpečnosti státu.*

[12] Podle § 124 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích *opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem ode dne uveřejnění v Telekomunikačním věstníku,*

nestanoví-li Úřad počátek účinnosti pozdější. Vyžaduje-li to veřejný zájem, lze stanovit dřívější počátek účinnosti opatření obecné povahy, nejdříve však dnem uveřejnění.

[13] Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nabrazující rozhodnutí. Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl návrh podán předčasně nebo opožděně.

[14] Z právní úpravy tedy vyplývá, že odpůrce je oprávněn mj. vydat všeobecné oprávnění, kterým závazně stanoví podmínky výkonu komunikačních činností, provozování přístrojů, využívání rádiových kmitočtů. Vydané oprávnění je pak odpůrce oprávněn v odůvodněných případech změnit nebo zrušit (§ 12 zákona o elektronických komunikacích). Podle výslovné dikce zákona jsou všeobecná oprávnění vydávána odpůrcem opatřeními obecné povahy, která nabývají účinnosti patnáctým dnem ode dne uveřejnění v Telekomunikačním věstníku (není-li stanoven jiný počátek účinnosti). Zákon o elektronických komunikacích přitom nestanoví lhůtu pro podání návrhu na soudní přezkum všeobecných oprávnění (opatření obecné povahy). Tu stanoví soudní řád správní (s. ř. s.). Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

[15] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a rozsudky na něj navazující) zdůrazňuje, že opatření obecné povahy představuje mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem. Jedná se o správní akt s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty. Neurčitým okruhem adresátů se *de facto* přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí (srov. i Hejč, D. Opatření obecné povahy a ochrana subjektivních práv. In: Skulová, S., Potěšil, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 260-273).

[16] Smíšená povaha opatření obecné povahy klade specifické nároky na jeho přezkum. Na jednu stranu se jedná o právní instrument, který může přímo zasahovat do veřejných subjektivních práv jednotlivce (ve smyslu § 2 s. ř. s.), pročez není zpravidla přípustné odepírat jeho adresátům soudní ochranu (ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Na druhou stranu právě díky obecnému vymezení okruhu adresátů zasahuje vyšší počet osob a vyvolává tak potřebu zvýšené ochrany jejich právní jistoty. Nástroj ochrany právní jistoty adresátů opatření obecné povahy představuje mj. i jednoletá lhůta pro soudní přezkum opatření obecné povahy podle § 101b odst. 1 s. ř. s. Zmeškání této lhůty nelze prominout, a to ani pro potřeby tzv. incidenčního přezkumu [srov. § 101b s. ř. s.; zvláštní část důvodové zprávy k části třicáté druhé zákona č. 225/2017 Sb.; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, ze dne 20. 11. 2020, č. j. 5 As 46/2019-27]. Z uvedené, jakož i další judikatury vyplývá, že stanovení zákonných lhůt k podání návrhů na zahájení nejruznějších řízení před soudy i správními orgány lze považovat za standardní projev principu právní jistoty, který má za cíl snížení entropie

pokračování

(neurčitosti) při uplatňování práv (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2012, č. j. 2 Aos 1/2012-28 a nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09 atp.). Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti konstatoval, že „požadavek na podání žaloby v zákonné lhůtě sleduje legitimní cíl řádného výkonu spravedlnosti, jakož i soulad s principem právní jistoty“ (rozsudek ze dne 28. 10. 1998 ve věci Pérez de Rada Cavanilles proti Španělsku, stížnost č. 28090/95). I judikatura Soudního dvora Evropské unie zastává názor, že lhůty k podání žaloby byly zavedeny v zájmu zajištění jednoznačnosti a jistoty právního postavení a zamezení veškeré diskriminaci či svévolnému zacházení při výkonu spravedlnosti (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 11. 1985, Cockerill-Sambre, C-42/85, ECLI:EU:C:1985:42). Uvedená judikatura současně akcentuje nutnost důkladného zkoumání lhůt s cílem zamezit nepřipustnému omezení přístupu k soudu (vedle výše uvedené judikatury srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 5. 2004 ve věci Kadlec a ostatní proti České republice, stížnost č. 49478/99, ze dne 6. 12. 2005 ve věci Hornáček proti Slovenské republice, stížnost č. 65575/01, nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 4. 2017, sp. zn. II. ÚS 339/17, ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 696/05, atp.).

[17] S problematikou lhůt je nutně spojena i otázka, od kdy se má počítat jejich běh. Zákon hovoří o počátku lhůty založeném účinností opatření obecné povahy (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Z toho vychází i konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022-64, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Aos 1/2012-33, atp.). Konstantní judikatura dává odpověď i na otázku, jak počítat běh lhůty za situace, kdy byla napadená regulace v platnosti již před účinností napadeného opatření obecné povahy. Rozhodovací praxi zdejšího soudu shrnuje rozsudek ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, který konstatuje, že judikatura odlišuje dvě situace. V té první odpůrce přebere regulaci z původního (zrušeného) opatření obecné povahy do opatření obecné povahy nově vydaného. V těchto případech judikatura přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu proto, že odpůrce dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově a původně (srov. též rozsudky ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, ze dne 21. 5. 2020 č. j. 7 As 353/2019-42, rozsudek ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 24, rozsudek ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019-49, bod 27, který obstal i v řízení o ústavní stížnosti – usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2080/21, nebo též nedávný rozsudek ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023-41, bod 18). Naproti tomu odlišná situace nastává, pokud odpůrce vydá pouze změnu opatření obecné povahy (typicky aktualizaci územního plánu), přičemž původní OOP zůstává stále v platnosti, pouze je v příslušném rozsahu upraveno (novelizováno) provedenou změnou. V takovém případě judikatura stojí na tom, že změna opatření obecné povahy nově do právní sféry adresáta nezasahuje (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 3 Ao 3/2010-48, a rozsudky téhož soudu ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011-100, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44 atp.): „K příslušnému omezení došlo již původním územním plánem, tudíž – a to je podstatné – správní soudy nemohou navrhovatele před jeho dopady ochránit, a to proto, že zrušením změny územního plánu by se aktivoval územní plán ve své původní podobě před změnou (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., str. 905, a tam

citovanou judikaturu). Pokud v něm již předmětné omezení bylo zakotveno, na navrhovatelově právním postavení by se zrušením změny územního plánu totiž nic nezměnilo,“ (obdobně srov. též Černín, K. § 101d: Rozsudek a jeho účinky. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 905, a tam citovanou judikaturu). Jinými slovy, pokud předmětný zásah do právní sféry byl zakotven již v původním opatření obecné povahy, na navrhovatelově právním postavení by se zrušením změny opatření obecné povahy nic nezměnilo. Naopak v případě, kdy bylo opatření obecné povahy zrušeno a nahrazeno novým, zrušení nového by neznamenal automaticky obnovení zrušeného opatření obecné povahy (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, a rozsudky zdejšího soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, nebo ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021-63). Z judikatury tedy vyplývá, že zrušením a nahrazením opatření obecné povahy se otevírá nový prostor pro soudní přezkum, neboť toto působí vůči svým adresátům nově a originárně, a to i v rozsahu, ve kterém přebírá předchozí regulaci.

[18] V dané věci návrh směřoval proti OOP, které zrušilo (a nikoliv pouze změnilo - srov. čl. 4 napadeného OOP) původní OOP. Odpůrce tedy nepřistoupil ke změně původního OOP, jak mu to rovněž umožňuje § 12 zákona o elektronických komunikacích, ale nahradil ho novým všeobecným oprávněním (do kterého převzal i regulaci obsaženou v dřívějším opatření). V takovém případě je s ohledem na znění právní úpravy (podle níž lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy *nabylo účinnosti*) třeba lhůtu pro podání návrhu odvíjet od okamžiku, kdy nové opatření nabylo účinnosti, a nikoliv od okamžiku, kdy byla stanovena (dřívějším) opatřením obecné povahy určitá povinnost, kterou nové opatření převzalo (srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, ze dne 21. 5. 2020, č. j. 7 As 353/2019-42, ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64). Např. podle posledně označeného rozsudku v takových případech odpůrce *„nemůže spoléhat na jakousi imunitu vůči soudnímu přezkumu jen proto, že se nově uložené omezení na právech shoduje s nějakým dřívějším, které tehdy před soudem napadeno nebylo.“* Jiná by byla situace v případě, kdy by odpůrce původní opatření pouze změnil a nenahrazoval ho novým. V dané věci však odpůrce ke změně opatření nepřistoupil.

[19] Lze tedy shrnout, že za situace, kdy odpůrce původní OOP nezměnil, ale nahradil novým (do kterého převzal i regulaci obsaženou ve zrušeném opatření), nemůže správní soud počítat lhůtu pro podání žaloby od účinnosti (zrušeného) původního opatření, ale od účinnosti opatření nového. Nelze tedy souhlasit s městským soudem, že lhůtu je třeba počítat od prvního myslitelného zásahu do veřejných subjektivních práv, tedy od okamžiku, kdy odpůrce poprvé vložil regulaci do svých všeobecných opatření. Logika této argumentace se podobá logice aplikované správními soudy při přezkumu změny (aktualizace) opatření obecné povahy. V těchto případech má uvedený postup své opodstatnění. Zrušil-li by správní soud aktualizaci v rozsahu, ve kterém přebírá regulaci měněného OOP, zásah do subjektivních práv by trval (rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64). Uvedené však nelze aplikovat na situace, kdy odpůrce předcházející regulaci zrušil. Přijetím nového opatření, kterým odpůrce zrušil původní opatření (a v něm obsaženou regulaci převzal do nového opatření) se odpůrce vystavil opětovné možnosti soudního přezkumu vydaného OOP v celém rozsahu. Např. v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, zdejší soud uvedl *„převzetím regulace do nového územního plánu na sebe pořizovatel územního plánu bere odpovědnost, že i nadále bude vyhovovat zákonným požadavkům, a zároveň je nutno umožnit i jeho přezkum v mezích příslušných procesních lhůt.“*

pokračování

Opačný přístup by vedl k absurdním důsledkům, a to konzervaci původních poměrů a možnosti přejmout jakoukoliv předchozí úpravu, byť nezákonnou, proti níž by přezkum byl nepřípustný.“ Pokud tedy odpůrce nahrazuje původní všeobecná oprávnění novými (do kterých vkládá povinnosti obsažené v původních opatřeních), musí za současné dikce zákona počítat s tím, že lhůta pro soudní přezkum bude běžet od účinnosti nových OOP.

[20] Důvod k přehodnocení uvedených závěrů neshledal soud ani na základě argumentace odpůrce. Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje specifickou povahu jeho postavení a jím vydávaných opatření obecné povahy (všeobecných oprávnění), zákon však nestanoví, že by se pro takovou specifickou povahu mělo nahlížet jinak na běh lhůty pro soudní přezkum, která platí obecně pro všechny případy (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Odpůrce ani nenaznačil, že by zákon o elektronických komunikacích (či jiný zákon) měl obsahovat jinou (speciální) lhůtu pro soudní přezkum jím vydávaných opatření. Odpůrce svou argumentaci postavil (vedle specifické povahy jeho postavení a jím vydávaných opatření) na nastavené správní praxi a povaze adresátů jeho opatření. V tomto ohledu zejména uváděl, že adresátem jeho všeobecných oprávnění je vysoce odborná a úzce vymezená veřejnost, která zná jeho správní praxi, jejíž součástí je i rušení a vydávání jednotlivých OOP při zachování kontinuity této úpravy. Uvedené atributy však zákonodárce neukládá hodnotit při posuzování včasnosti návrhu. Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje význam správní praxe (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS). Ani z označené judikatury však nelze dovodit, že by správní praxe měla potenciál prolomit jednoznačné znění zákona jdoucího ve prospěch subjektů domáhající se soudní ochrany (srov. § 101b s. ř. s. a čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Takový závěr nelze učinit ani na základě povahy adresátů předmětných opatření, jejich důsledků atp. Nejvyšší správní soud nemůže svým výkladem dotvářet rozdíly v řízeních o přezkumu jednotlivých opatření obecné povahy, a to ani kdyby tyto rozdíly byly v určité míře odvozeny od specifické povahy daných opatření či subjektu, který je vydává. V případě přístupu k soudu je třeba vždy upřednostnit imperativy obsažené v čl. 36 Listiny, resp. jejich optikou nahlížet na přípustnost návrhů domáhajících se soudní ochrany před akty veřejné moci (podpůrně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90, nálezný Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/11). Tomu ostatně konvenuje i odborná literatura: *„Lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je jednoletá. Počíná běžet následujícího dne poté, co opatření obecné povahy nabylo účinnosti [...]. Jakékoliv pokusy počítat běh lhůty pro podání návrhu od jiné právní skutečnosti [Nejvyšší správní soud] setrvale odmítá, neboť text zákona je v tomto ohledu jednoznačný. Lhůta pro napadení opatření obecné povahy je lhůtou objektivní [...].“* (Černín, K. § 101b: Procesní úprava. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 877).

[21] Pokud tedy Český telekomunikační úřad (odpůrce) zrušil postupem podle § 12 zákona o elektronických komunikacích vydané všeobecné oprávnění (opatření obecné povahy) a nahradil ho novým, lze návrh na zrušení takového oprávnění podat ve lhůtě jednoho roku od účinnosti nového oprávnění (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) i v případě, že přebírá část regulace ze zrušeného všeobecného oprávnění.

[22] Městský soud proto pochybil, pokud lhůtu pro podání návrhu neodvítel od účinnosti napadaného OOP (od 1. 12. 2021), ale od účinnosti původního (zrušeného) OOP. Uvedeným postupem nepřipustně omezil právo stěžovatele na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[23] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu ve výrocích I až III (výrokem IV městský soud odvolal nařízené ústní jednání) a věc vrátil v tomto rozsahu městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán výše uvedeným právním názorem o včasnosti návrhu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. září 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu