

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jméno m republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu ve složení Stanislav Balík, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Jiří Mucha (soudce zpravodaj), Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný a Michaela Židlická mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu, za který jedná JUDr. Marie Žiškova, na vyslovení protiústavnosti ustanovení dílu 7. hlavy II. části III. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, a 1. K Ways s. r. o., IČ 27686418, se sídlem Brno, Dělnická 1222/53, 2. ONE Develop s. r. o., IČ 2694515, se sídlem Brno, Dělnická 1222/53, 3. AB-NET s. r. o., IČ 25581805, se sídlem Brno, Olomoucká 164a, 4. REWIN BRNO, s. r. o., IČ 64511855, se sídlem Brno, Lazaretní 7, 5. HYDROSPOL, spol. s r. o., IČ 44015925, se sídlem Troubsko, Sadová 483/11, 6. Urbania, s. r. o., IČ 26242826, se sídlem Moravany, Hlavní 21, 7. BMC BALTAS, s. r. o., IČ 25732439, se sídlem Brno, Hvězdoslavova 29b, 8. M e d i m spol. s r. o., IČ 47903279, se sídlem Brno, Selská 80, 9. A PORTAFER s. r. o., IČ 25327470, se sídlem Brno, Úvoz 129/88, 10. Deltasys, s. r. o., IČ 27661903, se sídlem Brno, Loosova 12, 11. ZZM, spol. s r. o., IČ 25595351, se sídlem Modřice, U Vlečky 1108, 12. Ing. T. D., 13. M. D. a 14. S. D., všech zastoupených Pavlem Uhlem, advokátem v Praze 5, Kořenského 15, jako vedlejších účastníků řízení, **takto**:

Návrh se **zamítá**.

Odůvodnění

I.

Návrh na zahájení řízení a jeho změna

1. V návrhu, doručeném Ústavnímu soudu dne 22. 6. 2010, Nejvyšší správní soud navrhl postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky zrušení dílu 7. hlavy II. části III. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění platném ke dni podání, tzn. ve znění zákona č. 127/2005 Sb., tj. § 101a až § 101d s. ř. s. V napadené právní úpravě řízení o zrušení opatření obecné povahy shledal rozpor s principem právní jistoty vyplývajícím z konceptu právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), a rovněž s právem vlastnickým, právem na podnikání a principem rovnosti účastníků soudního řízení dle čl. 11, čl. 26 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Nesoulad shledal rovněž s právem na spravedlivý

proces v podobě práva na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a právem územně samosprávných celků na samosprávu dle čl. 100 odst. 1 Ústavy.

2. V průběhu řízení ve věci Pl. ÚS 34/10 napadla Ústavnímu soudu dne 21. 3. 2011 ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011 č. j. 1 Ao 2/2010-185, která byla spojená s návrhem na zrušení § 101a až § 101d s. ř. s. Protože v této věci již před Ústavním soudem řízení probíhalo ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/10, Ústavní soud svým usnesením sp. zn. Pl. ÚS 21/11 ze dne 10. 5. 2011 rozhodl podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu tak, že se jedná o návrh nepřijatelný. Současně rozhodl, že uvedení stěžovatelé mají právo účastnit se řízení o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastníci (§ 35 odst. 2 věta druhá za středníkem zákona o Ústavním soudu).

3. Nejvyšší správní soud uvedl, že předmětný návrh dle čl. 95 odst. 2 Ústavy podává v souvislosti se svou rozhodovací činností ve věci č. j. 1 Ao 1/2010-156. V ní se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kamenice, schválené zastupitelstvem obce dne 12. 7. 2005 a vyhlášené obecně závaznou vyhláškou obce Kamenice č. 2/2005, kterou se mění obecně závazná vyhláška obce Kamenice č. 11/2000, o vyhlášení závazné části územně plánovací dokumentace obce Kamenice. Navrhovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem je vlastníkem pozemků dotčených předmětnou změnou územního plánu a namítá porušení svého práva vlastnického a práva na podnikání tím, že v důsledku uvedeného opatření obecné povahy nemůže realizovat konkrétní stavby určené k podnikání (resp. svůj podnikatelský záměr). Nejvyšší správní soud, který má rozhodnout o návrhu na zrušení napadené části uvedeného opatření obecné povahy, dospěl k závěru, že právní úpravu, zakotvující řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, kterou je nutno v dané věci aplikovat, nelze vyložit ústavně konformním způsobem a je třeba ji zrušit.

4. V průběhu řízení Ústavní soud zjistil, že dne 11. 4. 2011 vláda České republiky předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (Poslanecká sněmovna. VI. volební období. Tisk č. 319). V bodech 51 až 55 této zákonodárné iniciativy byly navrhovány podstatné změny napadené právní úpravy, tj. dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s. (§ 101a až § 101d). Vzhledem k této okolnosti bylo vyčkáno ukončení zákonodárného procesu, aby bylo zřejmé, o jakém právním stavu napadených ustanovení bude třeba rozhodnout.

5. Dne 14. 10. 2011 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon 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 „novela s. ř. s.“). Tato novela podstatně změnila pravidla řízení o zrušení opatření obecné povahy a jeho části obsažená v dílu 7. hlavě II. části III. (viz zákon č. 303/2011 Sb., body 55 až 60). Uvedená novelizace soudního řádu správního cestou zákona č. 303/2011 Sb. nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012. Čl. II bod 1 jeho přechodných ustanovení určil, že není-li dále stanoveno jinak, použije se novelizovaný soudní řád správní i pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti této novely. Pro probíhající řízení před Ústavním soudem byla podstatná ta okolnost, že čl. II bod 9 zákona č. 303/2011 Sb. stanovil výjimku z uvedeného pravidla. Určil, že již zahájená řízení ve věci zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti předmětné novely soudního řádu správního, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

6. V návaznosti na toto přechodné ustanovení se navrhovatel obrátil na Ústavní soud s návrhem, aby byla připuštěna změna návrhu a aby Ústavní soud vydal „interpretativní“ nález, kterým bude určeno, že „ustanovení dílu 7. hlavy II. části III. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., byla v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 11, čl. 26 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod“. Tomuto návrhu Ústavní soud vyhověl a usnesením č. j. Pl. ÚS 34/10-52 změnu návrhu připustil, aniž se blíže mohl zabývat meritem věci. Předmětem řízení se proto stalo určení, zda „ustanovení dílu 7. hlavy II. části III. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., byla v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 11, čl. 26 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod“. Není proto rozhodující, že v rámci napadeného dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s. došlo ke změně pouze části jeho ustanovení, neboť zmíněné přechodné ustanovení vyžaduje použití této části soudního řádu správního v původním znění, a to jako celku. Rovněž tak petit návrhu směřuje proti tomuto dílu soudního řádu správního jako celku, i když argumentace je vedena (viz dále) jen proti některým jeho částem.

II.

Rekapitulace návrhu

7. Nejvyšší správní soud předmětný návrh dle čl. 95 odst. 2 Ústavy podává v souvislosti se svou rozhodovací činností ve věci, ve které se otázka včasnosti či vůbec časového omezení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy stala předmětem řízení s různými stanovisky jeho účastníků (viz soudní spis sp. zn. 1 Ao 1/2010, č. l. 158 a 159). V řízení před Nejvyšším správním soudem se navrhovatel (Strojmetal Kamenice, a. s.) domáhá zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kamenice, schválené zastupitelstvem obce dne 12. 7. 2005 a vyhlášené obecně závaznou vyhláškou obce Kamenice č. 2/2005, kterou se mění obecně závazná vyhláška obce Kamenice č. 11/2000, o vyhlášení závazné části územně plánovací dokumentace obce Kamenice. Tento je vlastníkem pozemků dotčených předmětnou změnou územního plánu a namítá porušení svého práva vlastnického a práva na podnikání tím, že v důsledku uvedeného opatření obecné povahy nemůže realizovat konkrétní stavby určené k podnikání (resp. svůj podnikatelský záměr), přičemž je již několik let hluboce přesvědčen o tom, že provedenou změnou územního plánu došlo k velmi významnému zásahu do jeho subjektivních práv. Časového odstupu mezi změnou územního plánu a návrhem si byl navrhovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem vědom, nicméně poukázal na skutečnost, že zákon (před novelizací soudního řádu správního) žádnou lhůtu nestanovil. Nejvyšší správní soud v této fázi řízení dospěl k závěru, že právní úpravu, kterou je nutno v dané věci aplikovat, nelze vyložit ústavně konformním způsobem. Proto podal postupem podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s. jako celku. Následně po novelizaci soudního řádu správního požádal o připuštění změny návrhu, čemuž Ústavní soud vyhověl (viz sub 6 výše).

8. V odůvodnění svého návrhu Nejvyšší správní soud nejdříve analyzoval okolnosti zařazení institutu opatření obecné povahy do právního řádu a charakterizoval problémy vývoje judikatury z hlediska jeho formálního a materiálního pojetí. Pro účely předkládaného návrhu zdůraznil, že opatření obecné povahy v tuzemském právu je

správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem. Konkrétní vymezení předmětu je klíčovým znakem, který odlišuje opatření obecné povahy od právního předpisu a přibližuje jej individuálnímu správnímu aktu. Účelem opatření obecné povahy je specifikace povinností již vyplývajících ze zákona, ovšem v návaznosti na konkrétní situaci, která je předmětem takového opatření. Úpravu napadených ustanovení § 101a až § 101d s. ř. s. ve stavu k 31. 12. 2011 navrhovatel označil za kusou a nedokonalou, nicméně velmi důležitou z hlediska ochrany adresátů opatření obecné povahy. Nicméně ji považuje v podobě do 31. 12. 2011 za ústavně nepřijatelnou.

9. Navrhovatel obecně uvedl, že většina řízení o opatřeních obecné povahy se týká právě územních plánů. Územní plán byl za opatření obecné povahy prohlášen až novým stavebním zákonem č. 183/2006 Sb., účinným od 1. 1. 2007. Územní plány vydané dle předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. byly považovány za opatření obecné povahy na základě koncepce jejich materiálního pojetí jak byla formulována v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 a nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU, 409). Materiálnímu pojetí nasvědčuje i novela stavebního zákona zákonem č. 191/2008 Sb., který od 3. 6. 2008 v § 188 odst. 4 upravil přeměnu obsahu právních předpisů vydaných dle předchozího stavebního zákona a jejich povahu; bylo stanoveno, že obecně závazné vyhlášky vydané před 1. 1. 2007, vymezující závaznou část územně plánovací dokumentace, se považují za opatření obecné povahy. Dále se v návrhu konstatuje, že institut opatření obecné povahy byl do právního řádu České republiky zaveden zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, přičemž ještě před vstupem správního řádu v účinnost (1. 1. 2006) zakotvil několik opatření obecné povahy zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále též jen „zákon o elektronických komunikacích“), který současně vložil do hlavy II. části III. s. ř. s. díl 7. upravující soudní přezkum opatření obecné povahy. K napadené právní úpravě navrhovatel uvádí, že zákonodárce zakotvil možnost adresátů obrátit se na Nejvyšší správní soud s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem, neboť opatření obecné povahy může významně zasahovat do právní sféry adresátů, když určuje jejich konkrétní práva a povinnosti. Ochrana těchto práv prostřednictvím soudního řízení je proto významná, nicméně samotná úprava vykazuje množství nedostatků plynoucích z nejasnosti samotné přípravy právní úpravy.

10. Návrh, s ohledem na nedostatky celkové úpravy řízení o zrušení opatření obecné povahy, požaduje zrušit celý díl 7. s. ř. s. hlavy II. části III., tj. § 101a až § 101d s. ř. s. Tyto nedostatky podle navrhovatele spočívají:

- a) v protiústavní absenci lhůty pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy, resp. v diskriminačním stanovení lhůty jen pro určitou skupinu subjektů (viz níže sub 13 n.);
- b) v nepřiměřeně krátké lhůtě 30 dnů k rozhodnutí o návrhu, a to ze dvou důvodů. Jedním je složitost a závažnost věci a v případě územních plánů i např. délka a komplikovanost procesu samotného přijímání opatření obecné povahy (netvrdí, že v této lhůtě nelze rozhodnout, vždy usiluje o její dodržení). Druhým důvodem je otázka rovnosti účastníků řízení. Zatímco navrhovatel má k přípravě a podání návrhu na zrušení opatření neomezenou lhůtu, odpůrce musí zpravidla na rozsáhlý návrh reagovat v řádu dnů;

- c) v nepřiměřenosti koncentrace řízení o zrušení opatření obecné povahy u Nejvyššího správního soudu, ačkoli se jedná o agendu typickou pro soudy prvního stupně. Navíc počet opatření obecné povahy, která mohou být napadena, by mohl vést k zahlcení Nejvyššího správního soudu. V neposlední řadě koncentrace způsobuje účastníkům z celé republiky nepřiměřené náklady spojené s projednáváním v Brně. Navrhovatel si je ovšem vědom toho, že organizace soudnictví je věcí zákonodárce a i neefektivní či nerozumná úprava není důvodem k jejímu zrušení, napadenou právní úpravu však označuje za zjevně nepřiměřenou;
- d) ve vyloučení účasti dalších osob v řízení kromě navrhovatele a odpůrce, přestože zrušení opatření obecné povahy může mít zásadní dopady na všechny adresáty opatření.

11. Protiústavnost právní úpravy z důvodu chybějící lhůty pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy (důvod sub 10.a) má spočívat v zásahu do principu právní jistoty, který se mimo jiné projevuje ve formě požadavku na stanovení lhůt k podání návrhu k soudu. Zde navrhovatel poukazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97, na rozsudek ESLP ve věci *Peréz de Rada Cavanilles proti Španělsku* (stížnost č. 28090/95) a na judikaturu Soudního dvora EU a Tribunálu (rozsudek ve věci 42/85 *Cockerill-Sambre*, ve věci 152/85 *Misset proti Radě*, ve věci C-246/95 *Coen* a ve věci T-121/96 a T-151/96 *Mutual Aid Administration Services proti Komisi*) s tím, že stanovení lhůty k podání žaloby sleduje legitimní cíl řádného výkonu spravedlnosti, napomáhá právní jistotě a zamezuje diskriminaci či svévolnému zacházení při výkonu spravedlnosti. Argumentuje dále, že dle judikatury Soudního dvora EU v případech, kdy není zákonodárcem žádná lhůta stanovena, nelze podání návrhu odkládat donekonečna a je třeba jej podat v přiměřené době, jinak by došlo k porušení principu právní jistoty i legitimního očekávání účastníků daného právního vztahu (rozsudek ve věci 48/69 *Imperial Chemical Industries*, ve věci 52/69 *Geigy* či ve věci 223/85 *Rijn-Schelde-Verolme*).

12. Na druhé straně navrhovatel uvádí, že princip právní jistoty není absolutní hodnotou a je nutno jej poměřovat s jinými hodnotami, zejména s požadavkem legality a s právem na přístup k soudu. Legality míní požadavek na soulad aktu orgánu veřejné moci s právem (zákonem). Zdůraznil, že vzhledem k presumpci zákonnosti aktů orgánů veřejné moci a vzhledem k právům a povinnostem dotčených osob, které příslušný akt stanoví, mění nebo ruší, jakož i vzhledem k možnosti vydávání dalších navazujících aktů, však intenzita požadavku na zajištění legality aktu orgánu veřejné moci klesá s časem a naopak vzrůstá požadavek na právní jistotu, tj. zajištění neměnnosti předmětného aktu. Úkolem zákonodárce je pak nalézt rozumný kompromis mezi požadavky legality a právní jistoty. Zde navrhovatel připomenul rozsudek Soudu I. instance (nyní Tribunál) T-22/02 a T-23/02 *Sumitomo Chemical*, dle něhož „rozsah, v němž je lhůta stanovena, je výsledkem volby mezi požadavky právní jistoty a požadavky legality na základě historických a sociálních okolností převažujících ve společnosti v daném čase“. Uznává současně, že Tribunál ponechává stanovení lhůty k podání návrhu na zahájení řízení před soudem či jiným orgánem plně na zákonodárci, nepovažuje se za kompetentního kritizovat zákonodárcem provedenou volbu a případné nestanovení lhůty samo o sobě neshledává za rozporné s principem právní jistoty (body 82 a 83 citovaného rozsudku). Současně však judikatura Soudního dvora potvrzuje, že v případech, kdy není zákonodárcem žádná lhůta stanovena, nelze podání návrhu odkládat donekonečna a je třeba jej podat v přiměřené době, jinak by došlo nejen k porušení principu právní jistoty a podle okolností i legitimního očekávání účastníků

daného právního vztahu (srov. ve vztahu k oprávnění Komise uložit pokutu za porušení soutěžního práva rozsudek ve věci 48/69 *Imperial Chemical Industries* [1972] Recueil s. 619, bod 49, nebo rozsudek ve věci 52/69 *Geigy* [1972] Recueil s. 787. bod 21; ve vztahu k oprávnění Komise napadnout nepovolenou státní podporu rozsudek ve věci 223/85 *Kijn-Schelde-Verolme* [1987] Recueil s. 4617, body 12 až 17).

13. Právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny tak není absolutní a neomezené. Jeho účelem je možnost reálné a efektivní ochrany před akty orgánů veřejné moci. K tomu navrhovatel uvádí rozsudek ESLP ve věci *Freitag proti Německu* (žádost č. 71440/01), kde ESLP konstatoval, že „právo na soud, jehož jedním aspektem je právo na přístup k soudu, není absolutní; je předmětem omezení, např. zákonných lhůt. Tam, kde je právo na přístup k soudu omezeno zákonem nebo fakticky, soud zkoumá, zda uložené omezení nepoškodilo podstatu tohoto práva, zejména zda sledovalo legitimní cíl a zda zde byl rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem“. Zde navrhovatel uzavřel svou argumentaci konstatováním, že princip právní jistoty je součástí ústavního pořádku České republiky a vyplývá rovněž z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“). Projevuje se mimo jiné ve formě požadavku na stanovení lhůt k podání návrhu k soudu nebo k jinému orgánu. Při stanovení lhůt je přitom nutné hledat rozumný a přiměřený vztah mezi principem právní jistoty a požadavkem legality a právem na přístup k soudu; jednostranné upřednostnění jedné z těchto hodnot není možné považovat za přiměřené a lze je označit za porušení té hodnoty, která byla potlačena. Nevyloučil ovšem, že za výjimečných okolností může princip právní jistoty ve formě stanovení lhůt ustoupit všeobecným požadavkům spravedlnosti (např. rehabilitace, restituce).

14. Nejvyšší správní soud dále v odůvodnění svého návrhu odkázal na právní názor vyjádřený v usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009, že v případě řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zákonodárce žádnou lhůtu k podání návrhu na přezkum nestanovil (kromě lhůty implicitně vyplývající z § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.), takovou lhůtu si pak nelze výkladem „přimyslet“, neboť by to znamenalo nepřípustné (zákonem nestanovené) omezení přístupu k soudní ochraně (poukazuje na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 83/06 s tím, že jde o protiústavní mezeru neodstranitelnou ústavně konformním výkladem); návrh je omezen toliko existencí opatření obecné povahy. Protiústavnost absence lhůty je dle navrhovatele zřejmá z iniciačního případu sp. zn. 1 Ao 1/2010, ve kterém návrh na přezkum z roku 2010 směřuje proti změně územního plánu z roku 2005, přičemž samotný územní plán byl přijat již v roce 2000. Má tedy za to, že vztah mezi principem právní jistoty na jedné straně a požadavkem legality a právem na přístup k soudu na straně druhé nerespektuje požadavek přiměřenosti a rozumnosti. Žádný takový důvod nelze najít v důvodové zprávě k návrhu zákona o elektronických komunikacích ani ze záznamů z jeho projednávání. Stejně tak nelze tuto úpravu spojit s požadavkem všeobecné spravedlnosti či potřebou odčinit závažné křivdy. Faktické absolutní upřednostnění požadavku legality a práva na přístup k soudu oproti principu právní jistoty proto hodnotí jako svévolné.

15. Tuto argumentaci proti časové neomezenosti přezkumu navrhovatel podpořil dalšími argumenty, které lze pro přehlednost uspořádat následujícím způsobem:

- a) protiústavní absence lhůty k podání návrhu ve spojení s materiálním pojetím opatření obecné povahy (v případě územních plánů pak i dle novelizovaného § 188 odst. 4 „nového“ stavebního zákona) umožňuje přezkum neomezeně do

minulosti, tedy předmětem přezkumu mohou být územní plány staré mnoho desetiletí (vyhlášené ve formě obecně závazné vyhlášky kdykoliv před 1. 1. 2007). Je proto možné narušení zákazu retroaktivity, a to aplikací napadené části soudního řádu správního na proces přijímání územních plánů před vstupem v platnost zákona č. 500/2004 Sb., správní řád;

- b) protože Nejvyšší správní soud nejdříve přezkoumává formální a poté teprve materiální náležitosti opatření obecné povahy, je povinen zrušit opatření i „jen“ na základě formálního pochybení, které se událo řadu let před podáním návrhu na přezkum. Případná procesní pochybení i otázky pravomoci a působnosti by měly být vyřešeny v rozumné a přiměřené lhůtě po účinnosti územního plánu. Zdůrazňuje přitom potřebu zdrženlivosti při zásazích do vztahů vzniklých hluboko v minulosti (zmiňuje nálezy sp. zn. II. ÚS 519/08 a usnesení sp. zn. II. ÚS 264/07, I. ÚS 889/07 a I. ÚS 3108/07);
- c) může to znamenat zásah jak do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, tak do práva na podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny;
- d) současně možnost soudního zrušení opatření obecné povahy (zejména s velkým odstupem od doby přijetí) lze rovněž považovat za zásah do práva na samosprávu podle čl. 100 odst. 1 Ústavy. Návrh neusiluje o nezměnitelnost územních plánů, nicméně vidí rozdíl mezi tím, děje-li se změna ve standardním řízení upraveném zákonem za účasti zainteresovaných stran, které vede a v němž činí rozhodnutí odpovědný politický aktér (obec), a tím, že zruší územní plán po mnoha letech soud vrchnostenským rozhodnutím. Takový nepřiměřený zásah soudu, byť v souladu se zákonem, je dle něj rozporný s právem na samosprávu;
- e) opatření obecné povahy podléhají standardnímu přezkumnému řízení správním orgánem podle § 94 až § 99 správního řádu, které lze v souladu s § 174 odst. 2 správního řádu zahájit nejpozději ve lhůtě tří let od jejich účinnosti. Novelou § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. však byly z přezkumného řízení vyloučeny územní plány vyhlášené obecně závaznými vyhláškami (tj. územní plány přijaté před 1. 1. 2007). Zákonodárce tak navodil paradoxní situaci, kdy část územních plánů nelze v přezkumném řízení podle správního řádu přezkoumat vůbec a zbývající část pouze ve lhůtě tří let od jejich účinnosti. Současně je ale soudní přezkum u všech plánů časově neomezený, ačkoliv výsledek soudního i správního přezkumu může v obou případech vést ke zrušení územního plánu;
- f) v přípravných pracích chybí jakákoli zmínka či zdůvodnění této časově neomezené možnosti přezkumu, popř. poukaz na požadavky obecné spravedlnosti (viz sub 13);
- g) taková právní úprava, jež umožňuje prostřednictvím soudního rozhodnutí zasahovat do práva vlastnického či práva na podnikání třetích osob, a která zároveň nestanoví žádné časové omezení pro navrhovatele k podání příslušného návrhu k soudu, je zjevně neslučitelná s požadavky Evropské úmluvy. Zde navrhovatel poukazuje na rozsudek ESLP ve věci *Kirova a další proti Bulharsku* (žádost č. 31836/04, bod 32);
- h) protiústavnost úpravy lhůty pro podání návrhu shledává i v tom, že opomenutí zákonodárce má za následek i ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů (odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/01). To je dáno zněním druhé věty § 101a odst. 1 s. ř. s. (podání žaloby je omezeno zákonnou lhůtou a je-li tedy navrhovatel povinen podat návrh na zrušení opatření společně se žalobou, musí návrh doručit soudu v této totožné zákonné lhůtě). Zákonodárce tak rozlišuje dvě skupiny možných navrhovatelů zrušení opatření obecné povahy; první skupinou jsou osoby, kterým bylo oznámeno správní rozhodnutí, pro jehož vydání bylo

užito opatření (těmto § 101d odst. 1 s. ř. s. stanoví lhůtu k podání návrhu), a druhou skupinou jsou osoby, které buď žádné správní řízení nezahájily, nebo sice zahájily, avšak dosud jim nebylo oznámeno správní rozhodnutí (těmto § 101a odst. 1 s. ř. s. žádnou lhůtu nestanoví).

Podle Nejvyššího správního se tak jedná o rezignaci zákonodárce na stanovení předmětné lhůty a z ní vyplývající faktické absolutní upřednostnění požadavku legality a práva na přístup k soudu tak není možné hodnotit jinak, než jako svévolné porušení principu právní jistoty, které je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Vzniká tak protiústavní mezera (k tomu nálezný sp. zn. Pl. ÚS 15/04, č. 45/2005 Sb.), která je podle navrhovatele obsažena v § 101a s. ř. s. Stanovení lhůty k podání návrhu na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je nicméně podmínkou řízení, která je rozhodná pro celou napadenou právní úpravu. Shledaný rozpor s ústavním pořádkem by nemohl být odstraněn pouze zrušením § 101a s. ř. s. Proto bylo navrženo zrušení celého dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s. (§ 101a až § 101d), posléze (viz sub 6) vyslovení neústavnosti této úpravy jako celku.

16. Tento obecný závěr navrhovatel doplnil dalšími výhradami k této úpravě. Jedná se zejména o zjevnou nepřiměřenost právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy, která se projevuje v několika aspektech; jednak lhůta třiceti dnů pro rozhodnutí soudu je zcela nepřiměřená složitosti a závažnosti věci a taktéž (zejména v případě územních plánů) délce a komplikovanosti procesu samotného přijímání opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud netvrdí, že v této lhůtě není možné rozhodnout (ve své rozhodovací činnosti maximálně usiluje o dodržení této lhůty) nebo že tato lhůta zatěžuje soud, nicméně tato krátká lhůta má závažné dopady na práva účastníků řízení a jejich rovné postavení před soudem. Např. zatímco navrhovatel má k dispozici neomezenou dobu k vypracování a podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, odpůrce musí zpravidla na rozsáhlý návrh reagovat v řádu dnů. Za nepřiměřenou lze rovněž považovat koncentraci řízení před Nejvyšším správním soudem (blíže k tomu sub 10c).

17. Konečně, jak uvádí „spíše pro ilustraci“, poukazuje navrhovatel i na zákonné vyloučení dalších osob z řízení kromě navrhovatele a odpůrce (viz § 101b s. ř. s.). Jak bylo výše naznačeno, výsledek řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může mít zásadní dopady na všechny osoby, které jsou adresáty tohoto opatření (např. v projednávaném případě je navrhováno zrušení obecných regulativů, týkajících se průmyslové výroby, které mají vliv na veškeré území regulované územním plánem). Zákonné vyloučení těchto osob z účasti na soudním řízení a z možnosti hájit svá práva lze považovat za rozporné s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

18. Závěrem bylo navrženo zrušení dílu 7. hlavy II. části III. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění platném ke dni podání, tzn. ve znění zákona č. 127/2005 Sb. Tento návrh byl následně přeformulován na základě připuštění změny návrhu, jak bylo uvedeno výše (viz sub 4 až 6), aniž by byla věcná argumentace dále změněna či doplněna.

19. Dne 21. 3. 2011 obdržel Ústavní soud ústavní stížnost směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010-185 ze dne 18. ledna 2011, vedenou pod sp. zn. Pl. ÚS 21/11 (viz sub 2). Kromě argumentace, která směřuje proti výroku a odůvodnění tohoto rozsudku, navrhovatelé navrhují i zrušení části zákona, na jejímž

základě byl napadený rozsudek vydán, tj. § 101a až § 101d s. ř. s. Odkazují přitom výslovně na argumentaci navrhovatele v tomto řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/10. Namítají, že na základě nečekaných změn a úpravy územního plánu obce Moravany došlo k zásahu do jejich právní jistoty, vlastnického práva a práva na podnikání v důsledku zmaření jejich investic. Dále tvrdí, že zásadním ústavněprávním nedostatkem napadeného rozsudku je skutečnost, že za situace, kdy se jednalo o jejich právních možnostech, o právním postavení a o zásahu do jejich práv, se nemohli tohoto řízení jakkoliv účastnit. Toto porušení procesních práv je podle jejich názoru o to závažnější, že Nejvyšší správní soud byl o existenci práv třetích osob informován. Na formu jejich uplatnění (přípisem zastupitele obce Moravany Bc. Mariana Bezáka – viz bod 44 rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 2/2010) reagoval tím, že výslovně uvedl, že k přípisu nebude přihlížet. Takový postup je dle vedlejších účastníků nesprávný a představuje zásah do jejich práva na spravedlivý proces včetně rovnosti účastníků před soudem. Konkrétně v tomto řízení Nejvyšší správní soud svým výše uvedeným rozsudkem zrušil opatření obecné povahy – změnu č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany, které bylo schválené usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 3.9.-3.36.2009 dne 25. 6. 2009. Tyto změny byly provedeny na popud vedlejších účastníků v souvislosti s realizací jejich investičních záměrů v dané lokalitě. V rozsudku Nejvyšší správní soud vyhověl návrhu tří vlastníků nemovitostí dotčených touto změnou územního plánu z důvodu zásahu do jejich vlastnických práv a z důvodů spojených s postupem při schválení změny územního plánu iniciované vedlejšími účastníky právě v projednávané věci. Ve svém návrhu vedlejší účastníci dále uvádějí, že rozšíření průmyslové zóny provedlo zastupitelstvo obce Moravany v roce 2009. Návrh na zrušení této změny územního plánu obce byl podán 10. 5. 2010 a zastupitelstvo obce s ním za odpůrce nesouhlasilo. Po volbách v roce 2010 však nově zvolené zastupitelstvo změnilo jako odpůrce v řízení před Nejvyšším správním soudem svůj postoj, s návrhem na zrušení změn územního plánu se ztotožnilo a při ústním jednání dne 11. 1. 2011 se k němu připojilo. Vedlejší účastníci se o projednávání takového návrhu dověděli na podzim roku 2010. Uvádějí, že na žádost jednoho ze zastupitelů zastupitelstva obce Moravany Bc. Mariana Bezáka poskytli tomuto zastupiteli informace o svých investicích. Ten se pak obrátil jménem více osob, včetně stěžovatelů, na Nejvyšší správní soud se sdělením o důsledcích, které by případné zrušení změn územního plánu přinášelo třetím osobám (viz bod 44 rozsudku č. j. 1 Ao 2/2010-185). Přípis byl soudu doručen dne 13. 1. 2011, tedy po ústním projednání věci ale ještě předtím, než soud učinil rozhodnutí ve věci samé, k čemuž došlo 18. 1. 2011. V okamžiku rozhodování Nejvyššího správního soudu tedy byly známy možné faktické dopady jeho rozhodnutí, včetně dotčení práv třetích osob. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud potvrdil ve svém rozhodnutí (viz body 44 a 67 rozsudku č. j. 1 Ao 2/2010-185), nicméně rozhodl ve prospěch ochrany práv navrhovatelů a zasáhl tím do výše uvedených základních práv vedlejších účastníků. Ti ve svém obsáhlém podání vycházejí z toho, že sice nebyli účastníky řízení, rozhodnutí však považují za formu jiného zásahu do svých základních práv. Kromě toho zdůrazňují, že současné moderní procesní teorie jsou založeny na stírání rozdílu mezi účastníky a neúčastníky řízení, když instituty jako *amicus curiae* a jiné neformální nástroje uplatnění zájmů pronikají i do české procesní kultury a soudy stále častěji zohledňují širší dopad svých rozhodnutí na třetí subjekty. Tomuto trendu se měl podvolit i Nejvyšší správní soud, a to zejména s ohledem na skutečnost, že řízení, které vede, je typicky řízením, které má z definice dalekosáhlé dopady na mnohé osoby. Soud měl možnost vyslechnout případné dotčené osoby svědecky, vyžádat si od nich podklady apod., což se ale nestalo. Z tohoto postupu pak vedlejší účastníci dovozují, že Nejvyšší správní soud porušil právo na spravedlivý proces, a to jak formálně tím, že jim

upřel právo na procesní účast nesprávným, neprocesním a protiprávním způsobem, jednak materiálně tím, že postupoval v intencích své procesní praxe hrubě jednostranným způsobem, který zohledňuje pouze jeden z možných zájmů vstupující do úvah o rozhodování. I když jsou si vědomi odlišných okolností konkrétního případu, odvolávají se rovněž na argumentaci navrhovatele v tomto řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/10. Současně v této souvislosti namítají nedůslednost Nejvyššího správního soudu jako navrhovatele, neboť podle jejich názoru v řízení ve věci sp. zn. 1 Ao 2/2010 postupoval podle ustanovení soudního řádu správního, která předtím napadl u Ústavního soudu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 34/10. Nejvyššímu správnímu soudu vedlejší účastníci dále vytýkají řadu pochybení ve vlastním rozhodnutí. Poukazují však také na jeho koncepčně vadný přístup při rozhodování o návrzích na rušení opatření obecné povahy, který představuje zásah do práva na samosprávu, často dává přednost procesním námitkám, které nemají reálný vztah k obsahu napadeného opatření a nerozlišuje zvláštnosti rozhodování o individuálních správních aktech a právních předpisech. Ze všech těchto důvodů se vedlejší účastníci obrátili na Ústavní soud s vědomím, že již návrh na zrušení příslušné části soudního řádu správního projednává ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/10 a navrhli její zrušení s tím, že budou vystupovat v řízení jako vedlejší účastníci. Pro úplnost se poznamenává, že právní zástupce účastníků nahlédl dne 4. 1. 2012 do soudního spisu sp. zn. Pl. ÚS 34/10, tedy v době, kdy již platila nová právní úprava. Žádné další procesní úkony vedlejší účastníci v řízení neučinili. Současně k výzvě soudce zpravodaje vyslovili souhlas s upuštěním od ústního jednání.

III.

Vyjádření účastníků řízení

20. Za Poslaneckou sněmovnu se k návrhu vyjádřila její předsedkyně Miroslava Němcová, a to nejdříve k projednání soudního řádu správního (sněmovní tisk č. 1080). Konstatovala, že byl projednán ve třech čteních dne 25. 10. 2001, 30. 1. 2002, 8. 2. 2002 a 15. 2. 2002 (po zapracování pozměňovacích návrhů) a byl schválen dne 15. 2. 2002 na 46. schůzi při hlasování č. 589, kdy z přítomných 157 poslanců bylo pro návrh 103 poslanců a proti návrhu 44 poslanců. Senát s návrhem vyslovil souhlas dne 21. 3. 2002 a prezident České republiky jej podepsal dne 28. 3. 2002. K vyhlášení ve Sbírce zákonů České republiky došlo dne 17. 4. 2002.

21. Co se týče samotných napadených ustanovení soudního řádu správního, předsedkyně Poslanecké sněmovny uvedla, že byla do soudního řádu správního vložena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (část dvacátá první, § 171, 3. novelizační bod). Návrh zákona o elektronických komunikacích předložila Poslanecké sněmovně vláda dne 7. 9. 2004 (rozeslán jako sněmovní tisk č. 768). K napadeným ustanovením byl v důvodové zprávě komentář: „V souvislosti se silným požadavkem práva ES na zakotvení práva subjektů na trhu odvolat se proti regulačním a jiným zásahům (které mají v návrhu zákona formu správních rozhodnutí, opatření obecné povahy a vyhlášek) do jejich práv k nezávislému subjektu (soudu) a opakováním tohoto požadavku při konzultacích se zástupci Komise ES se navrhuje, v souladu s čl. 87 Ústavy, doplnění soudního řádu správního o ustanovení umožňující Nejvyššímu správnímu soudu rušit opatření obecné povahy pro rozpor se zákonem“ (zvláštní část důvodové zprávy, bod 173). Poslanecká sněmovna projednala návrh ve třech čteních dne 23. 9. a 24. 9. 2004, 14. 12. 2004 a 17. 12. 2004

(po zapracování pozměňovacích návrhů). Návrh byl schválen dne 17. 12. 2004 na 39. chůzi při hlasování č. 500, kdy z přítomných 181 poslanců bylo pro návrh 108 a proti návrhu 54 poslanců. Senát návrh projednal a dne 27. 1. 2005 rozhodl vrátit jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna setrvala na jí přijatém znění a v závěrečném hlasování na 41. schůzi dne 22. 2. 2005 návrh schválila, kdy z přítomných 167 poslanců hlasovalo pro návrh 113 a proti návrhu 35 poslanců. Prezident České republiky zákon o elektronických komunikacích podepsal dne 21. 3. 2005 a k vyhlášení ve Sbírce zákonů České republiky došlo dne 31. 3. 2005.

22. Za Senát se k výzvě soudce zpravodaje vyjádřil jeho předseda MUDr. Přemysl Sobotka, který ve svém vyjádření poukázal na okolnosti vložení napadených ustanovení do soudního řádu správního podle důvodové zprávy a poukázal na průběh projednávání návrhu v Senátu. Uvedl, že pro vrácení návrhu zákona o elektronických komunikacích se v hlasování č. 16 z přítomných 75 senátorů vyslovilo pro návrh 59 a proti 2 senátoři. Konstatoval dále, že rozprava v Senátu (včetně jeho výborů) se ve svém obsahu zaměřila v návrhu především na tři ministrem informatiky zdůrazňované okruhy problematiky (odposlechy, digitalizace a veřejnoprávní multiplex, vztah mezi Úřadem na ochranu hospodářské soutěže a Českým telekomunikačním úřadem). Institutu opatření obecné povahy a jeho soudnímu přezkumu se podrobněji věnoval jen Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, který jej považoval za stěžejní institut zákona o elektronických komunikacích, navrhovaný soudní přezkum však nerozporoval, když svou pozornost zaměřil na otázku účinnosti soudního řádu správního ve vztahu k účinnosti úpravy institutu opatření obecné povahy ve správním řádu č. 500/2004 Sb.). Předseda Senátu považoval za potřebné poznamenat, že napadená ustanovení soudního řádu správního mají vztah rovněž k § 4 odst. 2 písm. c) a § 48 odst. 2 písm. e) s. ř. s. K petitu návrhu se nevyjádřil a tuto otázku ponechal stejně jako předsedkyně Poslanecké sněmovny na Ústavním soudu.

IV.

Formální předpoklady projednání návrhu a ústavnost legislativní procedury

23. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zjišťuje Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, zda napadený zákon nebo jiný právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V daném případě se ovšem jedná o část soudního řádu správního, u které v průběhu řízení došlo ke změně některých ustanovení, která byla návrhem napadena. Pro projednávanou věc je zde podstatná skutečnost, že podle čl. II bodu 9 zákona č. 303/2011 Sb. (tj. novely soudního řádu správního) se již zahájena řízení ve věci zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti předmětné novely soudního řádu správního, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Předmětem řízení je proto ústavnost celého dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s. v jeho stavu do 31. 12. 2011, neboť to je právní stav, ze kterého musí Nejvyšší správní soud vycházet. Pro Ústavní soud to značí, že předmětem řízení budou nevyhnutelně jak již zrušená, nicméně aplikovatelná ustanovení tohoto dílu, tak jeho ustanovení, která nadále zůstala v platnosti, byť byla změnou klíčových součástí tohoto dílu podstatně zasažena. Proto je třeba postupovat podle požadavků § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v jejich plném rozsahu.

24. Z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu a z těsnopiseckých zpráv (Senátem zaslaných jako příloha k vyjádření, u Poslanecké sněmovny uveřejněných na internetu na stránkách <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=768&O=4>) vyplývá, že Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona o elektronických komunikacích (obsahující napadená ustanovení soudního řádu správního) ve třetím čtení dne 17. 12. 2004, kdy z přítomných 181 poslanců bylo pro návrh 108 a proti návrhu 54 poslanců. Senát návrh vrátil s pozměňovacími návrhy dne 27. 1. 2005, kdy z přítomných 75 senátorů bylo pro vrácení návrhu s pozměňovacími návrhy 59 senátorů a 2 byli proti. Následně Poslanecká sněmovna návrh schválila v původním znění (tj. znění schváleném před postoupením Senátu) dne 22. 2. 2005, kdy z přítomných 167 poslanců bylo pro návrh 113 a proti návrhu 35 poslanců. Zákon o elektronických komunikacích byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 127/2005 Sb. řádně vyhlášen v částce 43 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 31. 3. 2005, a dle části dvacáté sedmé, § 179, nabyl účinnosti „prvním dnem druhého měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení“, tedy dne 1. 5. 2005. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená ustanovení soudního řádu správního byla přijata ústavně předepsaným postupem.

25. Stejně tak Ústavní soud dospěl k závěru, že po formální stránce je návrh v souladu s požadavky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. V řízení před Nejvyšším správním soudem ve sp. zn. 1 Ao 1/2010 se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kamenice, schválené zastupitelstvem obce dne 12. 7. 2005 a vyhlášené obecně závaznou vyhláškou obce Kamenice č. 2/2005, kterou se mění obecně závazná vyhláška obce Kamenice č. 11/2000, o vyhlášení závazné části územně plánovací dokumentace obce Kamenice. Jedná se o otázku zákonnosti veřejnoprávního aktu, ve které je třeba zodpovědět otázku, zda tento akt (opatření obecné povahy) byl vydán za dodržení pravidel stanovených ústavním pořádkem. Ustanovení § 101a až § 101d s. ř. s. má být bezprostředně použito při řešení věci, přičemž na posouzení jejich ústavnosti ve stavu k 31. 12. 2011 závisí další postup navrhovatele v tomto řízení. Návrh byl proto podán oprávněným navrhovatelem.

26. Ústavní soud dále připojil k návrhu soudní spis sp. zn. 1 Ao 1/2010. Vzhledem k tomu, že projednávaná právní problematika a všechny skutkové okolnosti případu byly dostatečně zřejmé z listinných podkladů, Ústavní soud postupem podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu upustil od ústního jednání, neboť se od něj již nedalo očekávat další objasnění věci a účastníci řízení s upuštěním vyslovili souhlas.

V.

Posouzení ústavnosti návrhem dotčených ustanovení

27. Na tomto základě po přezkoumání napadených ustanovení § 101a až § 101d s. ř. s. dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh není důvodný. Byl přitom veden těmito úvahami.

28. Napadená ustanovení soudního řádu správního mají být aplikována ve smyslu čl. II bodu 9 zákona č. 303/2011 Sb. v tomto znění:

„Díl 7

Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

§ 101a

(1) *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

(2) *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra.*

(3) *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.*

(4) *Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.*

§ 101b

Účast dalších osob na řízení (§ 34) je vyloučena.

§ 101c

K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud.

§ 101d

Rozsudek a jeho účinky

(1) *Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*

(2) *Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho částí zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu.*

(3) *Bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho částí důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu.*

(4) *Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho částí zůstávají nedotčena.*

(5) *Na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo.“*

29. Jak již bylo výše uvedeno, základní podmínka řízení o konkrétní kontrole právních předpisů, kde je návrhatelem obecný soud, je splněna. V daném případě se návrhatel (Strojmalť Kamenice, a. s.) v řízení vedeném pod sp. zn. 1 Ao 1/2010 před Nejvyšším správním soudem domáhá zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kamenice, schválené zastupitelstvem obce dne 12. 7. 2005 a vyhlášené obecně závaznou vyhláškou obce Kamenice č. 2/2005, kterou se mění obecně závazná vyhláška obce Kamenice č. 11/2000, o vyhlášení závazné části územně

plánovací dokumentace obce Kamenice. V řízení před Nejvyšším správním soudem se proto jedná o otázku zákonnosti veřejnoprávního aktu, ve kterém je třeba zodpovědět otázku, zda tento akt (opatření obecné povahy) byl vydán za dodržení pravidel stanovených ústavním pořádkem a svým obsahem nezasahuje do ústavně zaručených práv a svobod svých adresátů podle čl. 11 a čl. 26 Listiny. Napadených ustanovení soudního řádu správního má být bezprostředně použito při řešení věci, přičemž na posouzení ústavnosti návrhem § 101a až § 101d s. ř. s. ve stavu k 31. 12. 2011 závisí další postup navrhovatele v tomto řízení. Návrh byl proto z tohoto obecného hlediska podán oprávněným navrhovatelem zpochybňujícím ústavnost zákona, který má v probíhajícím řízení aplikovat. Oproti tomu postavení vedlejších účastníků v tomto řízení je založeno na ústavní stížnosti proti rozhodnutí vydanému v již skončeném řízení před Nejvyšším správním soudem. Předmětem řízení jsou ovšem pouze napadená ustanovení dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s., nikoli rámec budoucího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2010, popř. hodnocení ústavnosti rozsudku ve věci sp. zn. 1 Ao 2/2010.

30. Podstatné pro postup Ústavního soudu proto je, že v projednávané věci se nejedná o abstraktní kontrolu ústavnosti, neboť k takovému návrhu nejsou obecné soudy oprávněny (§ 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Jde proto o konkrétní situaci, ve které má navrhovatel aplikovat ustanovení soudního řádu správního v podmínkách konkrétního případu. Nejde tedy o abstraktní hodnocení možnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy bez časového omezení, když navíc již byla tato možnost ze soudního řádu správního jeho novelou odstraněna. Nejde ani o otázku absence lhůty v abstraktním významu, nýbrž o posouzení, zda je ústavně přípustné a v souladu se zásadou právní jistoty, že právní řád umožňuje, aby mohl být podán dne 31. 3. 2010 návrh na zrušení změny části územního plánu, která byla provedena v roce 2005 a která – jak se ukázalo v následujícím jiném správním řízení o povolení stavby – brání realizaci konkrétního podnikatelského záměru navrhovatele (v řízení před Nejvyšším správním soudem). To za situace, kdy z hlediska vymezení jeho právní povahy došlo nejpozději 19. 11. 2008 k uznaní územních plánů za opatření obecné povahy v materiálním pojetí (náleznost Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07), resp. kdy od 3. 6. 2008 byly obecně závazné vyhlášky vydané před 1. 1. 2007, vymezující závaznou část územně plánovací dokumentace, prohlášeny za opatření obecné povahy - viz § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). To samozřejmě obecnému soudu nebrání, aby argumentoval tak, jak to činí v projednávané věci, a předestřel širší ústavní okolnosti případu, který má rozhodnout, stejně jako to nebrání vedlejším účastníkům, aby v rámci svého návrhu podpořili tuto argumentaci Nejvyššího správního soudu z pohledu svého konkrétního případu. Předmětem řízení jsou ovšem pouze napadená ustanovení soudního řádu správního, přičemž v tomto řízení Ústavní soud nemůže nikterak předjímat budoucí rozhodnutí navrhovatele, popř. vlastní rozhodnutí ve věci ústavní stížnosti vedlejších účastníků.

31. Ústavní konstrukce postavení soudní moci ve smyslu čl. 95 Ústavy neumožňuje, aby soudy aktivně vystupovaly s návrhy na přezkoumání ústavnosti zákonů tam, kde to není nevyhnutelně třeba pro řešení věci, o které mají rozhodnout. Na základě iniciačního řízení ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2010 napadá navrhovatel celkovou úpravu řízení o zrušení opatření obecné povahy, tj. § 101a až § 101d s. ř. s., a to ve znění účinném do 31. 12. 2011 a aplikovatelném ve smyslu čl. II bodu 9 přechodných ustanovení zákona č. 303/2011 Sb. Podle tohoto ustanovení se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy

do 31. 12. 2011, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Navrhovatel ovšem napadá jen některá ustanovení s tím, že v důsledku jejich neústavnosti je neústavní úprava jako celek. Tyto nedostatky podle navrhovatele (viz též sub 10) spočívají:

- a) v protiústavní absenci lhůty pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy, resp. v diskriminačním stanovení lhůty jen pro určitou skupinu subjektů (blíže sub 13 n.);
- b) v nepřiměřeně krátké lhůtě 30 dnů k rozhodnutí o návrhu;
- c) v nepřiměřenosti koncentrace řízení o zrušení opatření obecné povahy u Nejvyššího správního soudu, ačkoli se jedná o agendu typickou pro soudy prvního stupně;
- d) ve vyloučení účasti dalších osob v řízení kromě navrhovatele a odpůrce, přestože zrušení opatření obecné povahy může mít zásadní dopady na všechny adresáty opatření.

32. Jak již bylo konstatováno, k takovému návrhu je oprávněn obecný soud v souvislosti se svou rozhodovací činností (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Tato pravidla je třeba s ohledem na postavení soudní moci v soustavě státních orgánů a na princip dělby moci a roli soudnictví v něm vykládat tak, že soud může tímto postupem požadovat rozhodnutí jen v případě takových ustanovení zákona, která má nevyhnutelně použít v před ním projednávané věci. Nestačí pouze hypotetická možnost použití nebo pouze širší souvislosti, neboť by to v podstatě znamenalo právo soudu zpochybnit jakékoli procesní ustanovení týkající se řízení před soudem, neboť vždy dochází k určitému řetězení aplikovaných předpisů a de facto je vždy aplikován též právní předpis jako celek (viz k tomu usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000, U 39/20 SbNU 353). Na rozdíl od abstraktní kontroly ústavnosti je konkrétní kontrola ústavnosti zákona vedena v úzkém rámci soudního rozhodování konkrétního případu. Do něj může Ústavní soud vstupovat jen za přísně vymezených podmínek, a to jediným způsobem, rozhodnutím o ústavnosti zákona, jehož má být při řešení věci použito. V rámci této kontroly Ústavní soud nemůže vstupovat do přerušného řízení a vyjadřovat se k jeho předmětu nad rámec posouzení, zda jsou dány podmínky k projednání předloženého návrhu.

33. Proto je v řízení o konkrétní kontrole ústavnosti zákona prejudiciální otázkou posouzení, která ustanovení zákona mají být v řízení nevyhnutelně použita. V tomto směru se z předloženého spisového materiálu podává, že předmětem řízení jsou (po upřesnění petitu návrhu – soudní spis sp. zn. 1 Ao 1/2010, č. l. 27 až 29) vybraná ustanovení vyhlášky č. 11/2000 o vyhlášení závazné části územně plánovací dokumentace obce Kamenice, ve znění obecně závazné vyhlášky obce Kamenice č. 2/2005, kterou se mění obecně závazná vyhláška obce Kamenice č. 11/2000, o vyhlášení závazné části územně plánovací dokumentace obce Kamenice. Navrhovatel přitom napadá zejména regulativy územního plánu, které se týkají zákazu budování velkých zdrojů znečišťování ovzduší na území obce a vymezení záplavových území, mezi které spadá i území, na kterém by měla stát navrhovatelem nově vybudovaná hala pro technologie HCM pro kontinuální odlévání tyčových slitin. Navrhovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem výslovně v návrhu uvádí, že si je vědom závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně toho, že v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 tento soud vytýčil algoritmus o pěti krocích. Poznává se, že tento algoritmus podle Nejvyššího správního soudu je vyvozován z § 101d odst. s. ř. s.

(v původním znění) a spočívá v pěti postupných krocích: za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá. Z hlediska předmětu řízení je třeba uvést, že návrhové řízení před Nejvyšším správním soudem uvádí (viz předmětný soudní spis, na č. I 11), že v jeho věci půjde zejména o čtvrtý a pátý krok, tedy o rozpor napadených částí opatření obecné povahy se zákonem a především o neúměrnost obsahu tohoto opatření (otázka proporcionality zásahu). Nejedná se tedy o situaci, kdy je opatření obecné povahy napadáno z důvodu procesních pochybení, ač je obsahově nezávadné, což je podle návrhové strany zásadní problém z hlediska respektování principu právní jistoty. V iniciačním řízení tak je namítán zásah do práv z důvodu obsahu a proporcionality zásahu, nikoli pouze z důvodu porušení pravidel při jeho přijímání. Námitky v tomto směru vznesené ze strany vedlejších účastníků (viz sub 19) k obecné judikatorní praxi Nejvyššího správního soudu včetně jeho algoritmu pěti kroků při hodnocení opatření obecné povahy proto budou moci být posouzeny až v řízení o jejich ústavní stížnosti.

34. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by se v iniciačním případě účasti na řízení marně domáhala nějaká další osoba (§ 101b s. ř. s. v původním znění), že by zde problém vznikl z důvodu koncentrace řízení o zrušení opatření obecné povahy u Nejvyššího správního soudu (§ 101c s. ř. s. v původním znění), popř. že by mohl odpůrce doznat újmu na svých právech v důsledku stanovené lhůty pro vyjádření k návrhu (námitka sub 10.b), když se k návrhu vyjádřil v průběhu jednoho týdne (viz na listu č. 36 n. předmětného soudního spisu). S ohledem na okolnosti případu není nutné se zabývat ani lhůtou pro vydání rozhodnutí (§ 101d odst. 2 s. ř. s. v původním znění, nyní 90 dnů). Stejně tak zde není situace dvojího postavení různých návrhů (bez lhůty a se lhůtou – viz sub 15.h) ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. (obdoba § 74 zákona o Ústavním soudu). V řízení před Nejvyšším správním soudem se rovněž nejedná o otázkách přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu (ve vazbě na § 188 odst. 4 ve spojení s § 56 odst. 6 stavebního zákona – viz sub 15.e), neboť v projednávané věci jde o problém soudního přezkumu, nikoli o přezkumné řízení podle VI. části (§ 94 až § 99) správního řádu (námitka sub 15.e). V tomto ohledu Ústavní soud konstatuje, že v těchto částech se návrh, s ohledem na dobu jeho podání, jeví jako nepřímá podpora důvodů pro úspěšné uplatnění vládního návrhu na změnu soudního řádu správního v zákonodárném procesu (viz názorně Tisk č. 319. Poslanecká sněmovna. VI. vol. období, bod 13 důvodové zprávy k novele soudního řádu správního) a využití těchto důvodů na podporu argumentace ohledně neústavnosti absence lhůty k podání návrhu v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy. Bude tak sice použita dosavadní právní úprava s řadou namítaných vad, v konkrétním řízení však nemá být těchto shora uvedených sporných (a převážně již novelizovaných) ustanovení použito.

35. Ze spisového materiálu též nevyplývá, že by v iniciačním případě byla další osoba, která by se domáhala účasti na řízení podle § 34 s. ř. s. Navrhovatel v tomto případě uvádí (sub 17), že „spíše pro ilustraci“ poukazuje i na zákonné vyloučení dalších osob z řízení kromě navrhovatele a odpůrce podle původního znění § 101b s. ř. s. O takovou situaci nešlo ani v případě vedlejších účastníků, kteří své námitky vznesli prostřednictvím člena zastupitelstva obce Moravany Bc. Mariana Bezáka. V tomto bodě by se Ústavní soud mohl případně ztotožnit s jeho argumentací, nicméně navrhnout vyslovení neústavnosti tohoto ustanovení by mohl obecný soud pouze za podmínky § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Jinak je pouze věcí dotčených osob, které by se marně účasti na řízení domáhaly, aby v případě nepřipuštění do řízení podaly ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. I kdyby Ústavní soud v projednávané věci vyšel z extenzivního výkladu podmínek pro konkrétní kontrolu ústavnosti, a tedy nejen z toho, že navrhovatel vyslovení neústavnosti skutečně požaduje, ale že nelze vyloučit, že se taková osoba může účasti na řízení domáhat, bez zrušení nebo lépe upřesnění formulace čl. II bodu 9 zákona č. 303/2011 Sb. by nebylo možné cestu k pominutí § 101b s. ř. s. v napadeném znění otevřít. Tomu nasvědčuje i nové znění § 101b odst. 4 s. ř. s. a celkové posílení postavení zúčastněných osob cestou novelizace soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. Stejně jako v případě určení lhůty by muselo být stanovení podmínek účasti dalších osob na řízení přenecháno k aktivnímu zásahu zákonodárce, který by mohl zvážit všechny důsledky pominutí aplikace § 101b s. ř. s. v původním znění. Nové znění § 101 odst. 4 s. ř. s. přitom nelze nevidět bez spojitosti s tím, že řízení podle dílu 7. hlavy II. části III. se přenáší z Nejvyššího správního soudu na krajské soudy, což souvisí i s případnou účastí velkého počtu osob na řízení. Tuto otázku řeší nové ustanovení § 34 odst. 5 s. ř. s. V tomto řízení není s ohledem na formulaci návrhu Ústavní soud příslušný vyslovit, že se přechodné ustanovení čl. II bod 9 zrušuje v určitém rozsahu, což by znamenalo, že část nové úpravy včetně § 34 odst. 3 a 5 s. ř. s. by použitelná již byla, když zde nevzniká problém pravé retroaktivity.

36. Proto se Ústavní soud v projednávané věci mohl zaměřit na stěžejní argumentaci navrhovatele ohledně neústavnosti celé právní úpravy v kontextu absence lhůty pro projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Je nepochybné, že chybějící omezení návrhového oprávnění stanovením určité lhůty je bezprostředním a nevyhnutelným problémem, se kterým se bude muset navrhovatel v řízení sp. zn. 1 Ao 1/2010 vypořádat. Navrhovatel s ohledem na jednoznačnost právní úpravy požaduje, aby Ústavní soud vydal interpretativní nález, kterým bude určeno, že „ustanovení dílu 7. hlavy II. části III. zákona č. 150/2002 b., soudní řád správní, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., byla v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 11, čl. 26 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod“.

37. V dané věci je třeba se ztotožnit s navrhovatelem, že právní úprava, ve stavu, o kterém se má rozhodnout, takový možný ústavně konformní výklad neumožňuje (viz výše jeho argumentaci v bodech 3, 7 a 14). Proto se může jednat pouze o výklad vztahující se k určitému aspektu vykládaného předpisu, tedy o výklad vylučující subsumpci určitého skutkového stavu z hlediska předmětu, místa, času a subjektů, jako např. v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/04 (č. 354/2005 Sb., N 139/38 SbNU 59), kde byla vyloučena částečně osobní působnost napadeného ustanovení, aniž se zrušením změnil jeho text.

38. V projednávané věci se jedná o návrh na vyloučení časových účinků napadených ustanovení, neboť chybějící vymezení lhůty má podle navrhovatele zasáhnout do práva

určité skupiny osob z hlediska požadavků právní jistoty, když má být právní úpravou upřednostněn princip legality a právo na přístup k soudu (viz blíže sub 12 až 14). Ačkoli v obecné rovině Ústavní soud s navrhovatelem částečně sdílí jeho argumentaci, v projednávané věci dospěl k závěru, že argumentace uvedená výše v bodech 11 až 15 nemůže v nové právní situaci po novelizaci napadených ustanovení soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. dostačovat. Tato argumentace měla své oprávnění před novelizací, v důsledku novelizace však vznikl nový právní stav. Návrh požaduje vyslovení stavu protiústavnosti pro případy řízení neukončených do konce roku 2011, avšak ani v takovém případě (viz již argumentaci sub 35) nelze dospět k uspokojivému řešení s ohledem na přechodné ustanovení čl. II bod 9 zákona č. 303/2011 Sb. Ani v případě, že by Ústavní soud dospěl k závěru, že právní úprava, která má být aplikována v dané věci, byla protiústavní, nic to nemění na tom, že by tím nemohlo být dosaženo cesty k potřebné nápravě.

39. Základním východiskem v tomto ohledu je, že dle právního názoru Ústavního soudu lhůta *prima facie* bez dalšího nevykazuje a ani nemůže vykazovat znaky protiústavnosti, tyto pak mohou být dány teprve „konkrétními okolnostmi“ posuzované věci, jinými slovy, posouzení ústavnosti lhůty je posouzením kontextuálním (Pl. ÚS 6/05, č. 531/2005 Sb.). Těmito „konkrétními okolnostmi“, čili hledisky kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty dle dosavadní judikatury Ústavního soudu jsou:

- nepřiměřenost (disproporcionalita) lhůty a ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva. Z uvedeného pohledu Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 (Sbírka rozhodnutí, svazek 30, nález č. 109; vyhlášen pod č. 211/2003 Sb.) zrušil ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., jež představovala nepřiměřené omezení vlastnického práva, porušení čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (za ústavně konformní soud považoval v rozhodovaném kontextu takovou právní úpravu, jež by toto omezení zakládala pouze ve zcela nezbytném časovém rozsahu, kterým lze rozumět toliko minimální časové, a to zřetelně *prima facie* „přechodné“ údobí, nikoli ale lhůtu deseti let);

- svévole zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení). Ve smyslu tohoto hlediska posuzování ústavnosti lhůty postupoval soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 32, nález č. 35; vyhlášen pod č. 278/2004 Sb.), v níž za protiústavní označil zrušení ustanovení § 879c až § 879e občanského zákoníku (dále též „obč. zák.“) provedené zákonem č. 229/2001 Sb., jímž zákonodárce zasáhl do legitimního očekávání přesně vymezeného okruhu subjektů pouhý jeden den před uplynutím lhůty, ve které by došlo k nabytí vlastnického práva, v důsledku čehož subjekty, které jednaly v důvěře v předem státem stanovené podmínky, byly pouhý den před uplynutím zmíněné lhůty konfrontovány se svévolným postupem státu, jež soud shledal rozporným s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (a to s odvoláním se na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva v kauze Broniowski proti Polsku z r. 2002, Gratzinger a Gratzingerová proti České republice z r. 2002, Zvolský a Zvolská proti České republice z r. 2001);

- ústavně neakceptovatelná nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevívá. Vycházejí z takto chápané

„konkrétní okolnosti“, v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/94 (sv. 1, nález č. 38, č. 164/1994 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 24/97 (sv. 11, nález č. 62; č. 153/1998 Sb.) Ústavní soud zrušením ustanovení stanovujícího počátek lhůty pro uplatnění restitučního nároku otevřel možnost jejich uplatnění i pro ty oprávněné osoby, jež v důsledku podmínky trvalého pobytu ve lhůtách původních nároky úspěšně uplatnit nemohly. Soud v této souvislosti konstatoval, že „tyto osoby proto byly fakticky vyloučeny z okruhu oprávněných osob, které se mohly domáhat finanční náhrady, a byly tedy – ve srovnání s jinými oprávněnými osobami – protiústavně znevýhodněny a ocitly se vůči nim v nerovném právním postavení“.

40. Na základě výše uvedeného především možno konstatovat, že návrh je založen na tvrzení o neústavnosti neomezení doby pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Většina argumentů navrhovatele (viz sub 11 až 14) je však založena na judikatuře věnované problematice existence určité lhůty a její délky, nikoli její absence. Právní úprava, která možnost podání návrhu neomezuje nějakou lhůtou, není sama o sobě neústavní, tak jako jí není časově neomezená možnost podat návrh na zrušení platného právního předpisu nebo vyslovení protiústavnosti právního předpisu, který má být v soudním řízení aplikován (viz oproti tomu tříletá lhůta k návrhu na zrušení zákona v předmnichovské ČSR). Navíc vyslovení neústavnosti aplikovatelné úpravy by bez dalšího vedlo k závěru, že princip právní jistoty, jak jej chápe navrhovatel, má mít (po určité době) bez dalšího přednost před základním právem na přístup k soudu (a tím k ochraně subjektivních práv a svobod) a principem legality (respektování právních předpisů a jejich hierarchie).

41. Tomu nelze bez dalšího přisvědčit, neboť zde existují okolnosti, které by bylo naopak možno vyložit ve prospěch zvoleného řešení, které se v rámci kontextuálního posouzení (viz sub 39) může jevit jako ústavně akceptovatelné. Tato problematická situace vznikla postupně rovněž v důsledku vývoje judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Navrhovatel správně jako jeden z nepřímých důvodů možné neústavnosti chybějící lhůty pro napadení opatření obecné povahy uvádí prosazení teorie materiálního pojetí opatření obecné povahy. To vedlo k situaci, kdy na územní plány vydané dle předchozího stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) začalo být nahlíženo jako na opatření obecné povahy zprvu na základě materiálního pojetí, jak bylo formulováno v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98. Cestu k soudnímu přezkumu na základě materiálního pojetí potvrdil 19. 11. 2008 vydaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409). Rovněž novelizace nového stavebního zákona zákonem č. 191/2008 Sb. na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu v čl. I bod 6 stanovila s účinností od 3. 6. 2008, že obecně závazné vyhlášky vydané před 1. 1. 2007, vymezující závaznou část územně plánovací dokumentace, se považují za opatření obecné povahy - viz § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tím potvrdila cestu pro jejich soudní přezkum, zatímco přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu pro tento případ vyloučila. Stojí za zmínku, že vládní návrh (Tisk č. 259, Poslanecká sněmovna 5. vol. období) toto ustanovení neobsahoval, což nepřímě dokládá vliv kolísající soudní judikatury na chápání povahy opatření obecné povahy v zákonné úpravě. Dále nelze v této souvislosti pominout důsledky měnícího se právního názoru na postavení subjektů dotčených ve svých subjektivních právech „staršími“ územními plány. To platí zejména pro stěžejní usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 13. 3. 2007 č. j. 3 Ao 1/2007-44, na jehož základě byly odmítány návrhy na zrušení správních aktů, které nebyly opatřeními obecné

povahy po formální stránce. Tento právní názor byl znovu změněn na základě již citovaného nálezu Pl. ÚS 14/07 z 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409). Stejně tak nelze odhlédnout od toho, že stále přetrvávaly pochybnosti o správnosti podřazení územních plánů (dosud v závazné části vydávaných jako obecně závazné vyhlášky) pod pojem opatření obecné povahy s ohledem na jejich vztah k vlastním územním rozhodnutím.

42. Za této právní situace, která se několikrát změnila a která navíc byla založena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, s účinností teprve od 1. 5. 2005, nelze s ohledem na okolnosti případu dát jednoznačně přednost principu právní jistoty před možností dotčených subjektů ochránit svá subjektivní práva nově vytvořenou možností podat návrh soudu na zrušení opatření obecné povahy. 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. Stejně tak podle § 72 odst. 2 s. ř. s. lhůta tří let platí pro možnost podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, jak ji nyní svěřuje § 66 odst. 2 a 4 s. ř. s. nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. Totéž se týká právní situace vedlejších účastníků, kde ke změně územního plánu došlo až v květnu 2009, přičemž ke zrušení těchto změn došlo v lednu 2011, ovšem nikoli rozhodnutím samotného zastupitelstva obce v rámci řešení otázek obecní politiky, nýbrž rozhodnutím soudu, které je založeno na závěru o porušení zákona.

43. Možno připustit, že s rostoucím časovým odstupem od 1. 5. 2005 (nabytí účinnosti zákona o elektronických komunikacích), od 1. 1. 2006 (nabytí účinností nového správního řádu), od 3. 6. 2008 (výslovná transformace územních plánů z obecně závazných vyhlášek na opatření obecné povahy) a od 19. 11. 2008 (nález sp. zn. Pl. ÚS 15/07 potvrzující materiální pojetí), by v důsledku chybějící lhůty k podání návrhu v § 101a odst. 1 s. ř. s. mohla nastat situace označovaná teorií jako jeho postupné zneústavnění (tzv. Verfassungswidrigkeitswerden). V případě konkrétní kontroly ústavnosti zákona však v tomto časovém okamžiku pro takový závěr není místo, neboť prodlužování tohoto časového úseku se již zastavilo.

44. V tomto směru je možno posoudit i další námitku, která s absencí lhůty k podání návrhu nepřímou souvisí, tj. námitku vůči koncentraci řízení u Nejvyššího správního soudu. Nejedná se jen o obvyklý závěr, že organizace soudnictví je věcí zákonodárce (čl. 91 odst. 2 Ústavy). Zde považuje Ústavní soud za potřebné poukázat na skutečnost,

že při založení nového právního institutu nelze považovat takovou koncentraci, která zajišťuje na počátku alespoň určitou možnost založení jednotné judikatury, za něco samo o sobě neústavního. Navíc vlastní zkušenost s rozdílnými právními názory v otázkách rušení a definování povahy opatření obecné povahy dokládají oprávněnost tohoto dočasného řešení, které bylo nyní zrušením § 101c s. ř. s. opuštěno.

45. Ani opačný závěr by ovšem nemohl zvrátit vlastní rozhodnutí o nedůvodnosti návrhu. Ústavní ani obecný soud nemohou vyplnit „mezeru“ tam, kde zákonodárce podání návrhu žádnou lhůtou nespojil, což konečně uvádí i navrhovatel ve svém podání (viz sub 14). To rovněž dokládá rozsudek Soudu I. instance (nyní Tribunál) T-22/02 a T-23/02 *Sumitomo Chemical*, kterého se navrhovatel dovolává (viz sub 12). Výše uvedené skutečnosti a časový rámec právní úpravy i iniciačního sporu zde i Ústavní soud vedou k závěru, že v projednávané věci nelze dát jednoznačně přednost principu právní jistoty blíže neurčených adresátů opatření obecné povahy před ochranou subjektivních práv opatřeními zasažených subjektů. Stanovení či nestanovení lhůty k podání návrhu na zahájení řízení před soudem či jiným orgánem spočívá plně na zákonodárci. Ten také tuto tvrzenou mezeru vyplnil novelou soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.) a novým zněním § 101b odst. 1 s. ř. s. Protože překážkou použití nové právní úpravy je – jak bylo vícekrát zmíněno – přechodné ustanovení čl. II bod 9 zákona č. 303/2011 Sb., mohla by se cesta k použití nové právní úpravy (navíc *nota bene* zpětně) otevřít jen zrušením tohoto přechodného ustanovení. O jeho zrušení však v tomto řízení nešlo a Ústavní soud ani nemůže předjímat možné rozhodnutí o tom, zda nově stanovená lhůta odpovídá povaze opatření obecné povahy, které je právním aktem na pomezí individuálního správního aktu (kde jsou lhůty daleko kratší právě z důvodu právní jistoty) a právního předpisu (kde lhůty obvykle dány nejsou), a jaký by mohl být výsledek takového řízení. Navrhovatel s odvoláním na judikaturu Soudního dvora EU uvádí (blíže sub 14), že v případech, kdy není zákonodárcem žádná lhůta stanovena, nelze podání návrhu odkládat donekonečna a je třeba jej podat v přiměřené době, jinak by došlo nejen k porušení principu právní jistoty a podle okolností i legitimního očekávání účastníků daného právního vztahu. Zde musí Ústavní soud uvést, že to lze uplatnit především tam, kde to právní řád pro toho, kdo má takto jednat (ale bez vymezení lhůty) stanoví (např. viz nález sp. zn. ÚS 29/09, č. 387/2009 Sb., N 233/55 SbNU 197, body 115 až 122), kdežto v případě uplatnění subjektivního práva osoby soukromého práva jde o úkol zákonodárce, aby sám zjednal stav právní jistoty, je-li to třeba s ohledem na okolnosti předmětu řízení.

46. Pominout v této souvislosti nelze ve vazbě na územní plány jako opatření obecné povahy zásadu koncentrace obsaženou zejména v § 89 odst. 2 stavebního zákona pro územní řízení a v § 114 odst. 2 stavebního zákona pro stavební řízení. S ohledem na to, co bylo řečeno ve vztahu k ukončení právního stavu, který lhůtu k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části nestanovil, je pro posouzení otázky ústavnosti absentující lhůty rozhodující to, že tento stav byl již ukončen v přiměřeném poměru k nyní stanovené tříleté lhůtě. Dále je zde významné to, že z hlediska požadavku ochrany subjektivních práv osob soukromého práva vůči široce chápaným rozhodnutím orgánů veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny zahrnující rovněž pojem opatření obecné povahy – k tomu srov. nález sp. zn. IV. ÚS 2239/09, N 57/52 SbNU, bod 20) byl vytvořen dostatečný časový prostor, aby každý územním plánem dotčený subjekt mohl o takovou ochranu požádat s ohledem na to, že tuto ochranu nelze dostatečně kompenzovat v následných fázích územního nebo stavebního řízení (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 35) nejen ve vztahu k územním plánům podle předchozího

stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Navíc v některých typech řízení podle stavebního zákona již ani další fáze rozhodování nenásleduje, neboť zde opatření obecné povahy zastupuje současně i příslušné územní rozhodnutí. Např. podle § 77 odst. 1 stavebního zákona se již územní rozhodnutí nevydává pro území, pro které je vydán regulační plán – „a to v rozsahu, v jakém nahrazuje příslušná územní rozhodnutí“. V takovém případě by ani osoba soukromého práva další prostředky ochrany svého subjektivního práva neměla k dispozici (viz též nálezn. sp. zn. IV. ÚS 2239/09, N 57/52 SbNU, s. 573).

47. Na základě posouzení argumentace navrhovatele, okolností iniciačního případu a okolností vzniku a vývoje právní úpravy opatření obecné povahy a judikatury na tomto úseku dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh není důvodný, a proto rozhodl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o jeho zamítnutí.

Poučení: Proti nálezmu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 24. července 2012

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu