



ČESKÁ REPUBLIKA
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků řízení v senátě složeném z předsedy Vladimíra Sládečka, soudkyně Vlasty Formánkové a soudce Tomáše Lichovníka, ve věci stěžovatelky **Flaga s. r. o.**, Nádražní 47, Hustopeče, právně zastoupené advokátem Mgr. Markem Vojáčkem, Týn 1049/3, Praha 1, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012 č. j. 3 AOs 1/2012-33 a návrhu na zrušení bodu 8 části první čl. II zákona č. 303/2011 Sb. a ustanovení § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, t a k t o :

Ústavní stížnost a návrh s ní spojený se odmítají.

Odůvodnění:

I.

Ústavnímu soudu byl dne 5. 3. 2013 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Své podání spojila stěžovatelka s návrhem na zrušení části právního předpisu.

Předtím, než se Ústavní soud začal věcí zabývat, přezkoumal podání po stránce formální a konstatoval, že podaná ústavní stížnost obsahuje veškeré náležitosti, jak je stanoví zákon o Ústavním soudu.

II.

Stěžovatelka se v rámci své podnikatelské činnosti zaměřuje na distribuci a prodej zkapalněných plynů. Kromě jiného je vlastnící několika pozemků v katastrálním území Dýšina, obec Dýšina, na nichž se nachází tankoviště a plnárna plynů, kterou

stěžovatelka provozuje. Vzhledem k tomu, že tankoviště a plnírna jsou zařízeními ve smyslu zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, je území obce Dýšina na základě vnějšího havarijního plánu schváleného v roce 2005 Krajským úřadem Plzeňského kraje zónou havarijního plánování.

Zastupitelstvo obce Dýšina schválilo dne 17. 12. 2008 formou opatření obecné povahy změnu č. 1 Územního plánu obce Dýšina č. j. 05/01/2009 (dále jen „změna č. 1“). Stěžovatelka podala v souladu s ustanovením § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), proti návrhu změny územního plánu námítky, které směřovaly především proti tomu, že by v nebezpečné blízkosti provozovny měla být umožněna výstavba objektů určených k bydlení. Další část námitek směřovala proti výstavbě ochranného valu, který by vznikl na pozemku ve vlastnictví stěžovatelky. Námítky stěžovatelky byly posouzeny jen jako připomínky a nebylo o nich rozhodnuto.

Stěžovatelka se návrhem doručeným Krajskému soudu v Plzni dne 30. 1. 2012 domáhala zrušení změny č. 1. Krajský soud svým rozsudkem ze dne 26. 4. 2012 sp. zn. 59 A 1/2012 zrušil změnu č. 1, a to v části týkající se lokalit 33 a 69 (výrok I.), ve zbytku návrh zamítl. K návrhu vedlejšího účastníka Nejvyšší správní soud výše zmíněný výrok I. rozsudku krajského soudu zrušil a návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl. Nejvyšší správní soud se přitom ve svém rozsudku zabýval pouze tím, zda návrh na zrušení Změny č. 1 byl podán včas. Podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve znění zákona č. 303/2011, lze návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti, přičemž zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.

V řízení před obecnými soudy bylo sporné, kdy změna č. 1 nabyla účinnosti. Stěžovatelka vycházela z data nabytí účinnosti 28. 1. 2009, které je vyznačeno na originálu tohoto opatření obecné povahy. Jelikož poslední den tříleté lhůty by v takovém případě připadal na sobotu 28. 1. 2012, bylo namístež za poslední den lhůty považovat pondělí 30. 1. 2012. V tento den stěžovatelka svůj návrh podala. Nejvyšší správní soud se v otázce stanovení dne nabytí účinnosti změny č. 1 neztotožnil ani se stěžovatelem, ani s vedlejším účastníkem, který považoval za rozhodný den 23. 1. 2009 (tj. patnáctý den po vyvěšení oznámení o vydání opatření obecné povahy na úřední desce Obecního úřadu Dýšina), případně 27. 1. 2009 (patnáctý den po vyvěšení oznámení o vydání opatření obecné povahy na úřední desce Magistrátu města Plzně). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že změna č. 1 nabyla účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 věty třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se opatření obecné povahy oznamuje. Jelikož byla změna č. 1 na úřední desce Obecního úřadu Dýšina vyvěšena dne 19. 12. 2008, účinnosti nabyla dne 3. 1. 2009. Lhůta k podání návrhu na zrušení změny č. 1 tudíž měla uplynout již dnem 3. 1. 2012.

Právní argumentace stěžovatelky směřuje jednak ke způsobu stanovení data nabytí účinnosti změny č. 1 a jednak ke způsobu zakotvení lhůty tří let k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zákonem č. 303/2011 Sb. Podle názoru stěžovatelky Nejvyšší správní soud odmítl aplikovat ustálenou judikaturu Ústavního soudu týkající se důvěry v úřední vyznačení právní moci soudního rozhodnutí, které se následně ukáže jako nesprávné (nález sp. zn. III. ÚS 456/97). Nejvyšší správní soud

dovodil, že vyznačení účinnosti opatření obecné povahy zjevně nemá stejný význam jako vyznačení právní moci na soudním nebo správním rozhodnutí. Zásadní rozdíl pak spatřoval v tom, že opatření obecné povahy je smíšeným správním aktem na pomezí normativního právního aktu a individuálního právního aktu, přičemž pokud jde o způsob, jakým se dostává do sféry osob, jímž je adresováno, má blíže k normativním právním aktům. Oproti tomu však stěžovatelka uvádí, že pokud Ústavní soud judikoval, že účastník soudního řízení není povinen nahlédnutím do spisu ověřovat, zda doložka právní moci byla vyznačena správně, pak není důvodu, proč by v případě opatření obecné povahy měla dotčená osoba kontrolovat, zda vyznačení data účinnosti opatření obecné povahy, provedené pořizovatelem, je správné. V souvislosti s uvedeným stěžovatelka odkázala na nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 544/06, podle něhož důvěra jednotlivce ve správnost postupu orgánů veřejné moci se vztahuje bez rozdílu na všechny složky moci a že v tomto ohledu není rozdíl mezi normativním právním aktem a aktem aplikace práva. Stěžovatelka je toho názoru, že v předmětném případě musí převážít důvěra jednotlivce v akty orgánů veřejné moci, byť nesprávné.

V té části ústavní stížnosti, v níž stěžovatelka navrhuje zrušení části právního předpisu, je stěžovatelka toho názoru, že omezením možnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy toliko ve tříleté lhůtě představuje zásah do jejich základních práv a svobod. Zákon č. 303/2011 Sb., jímž byla stanovena lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nabyl účinnosti v neděli dne 1. 1. 2012. Jak shora uvedeno, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že lhůta k podání návrhu na zrušení změny č. 1 vypršela stěžovatelce dne 3. 1. 2012. V době nabytí účinnosti citovaného ustanovení zbývaly stěžovatelce pouhé dva dny na to, aby návrh na zrušení změny č. 1 podala. I když lze s Nejvyšším správním soudem souhlasit v tom smyslu, že lhůta tří let je obecně dostatečně dlouhá, může to platit pouze v těch případech, kdy tato lhůta začala běžet až po nabytí účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., nikoliv v případě, kdy z tříleté lhůty zbyly pouhé dva dny.

Stěžovatelka v souvislosti s uvedeným poukazuje na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Antoni proti ČR nebo Tesař a další proti České republice, v níž stěžovatelé poukazovali na to, že dikce zákona je vůči nim diskriminační, neboť nově zavedená půlroční subjektivní promlčecí lhůta vypršela necelý jeden měsíc po účinnosti zákona č. 160/2006 Sb., k uplatnění nároku tak měli stěžovatelé kratší lhůtu než ti, jejichž řízení bylo ukončeno až po vstupu novely v účinnost. Sama tato skutečnost stačila k tomu, aby ESLP konstatoval porušení článku 6 odst. 1 a čl. 13 Evropské úmluvy o lidských právech.

Skutečnost, že zákon č. 160/2006 Sb., na rozdíl od projednávaného případu, kdy právo domáhat se zrušení opatření obecné povahy existovalo již před novelou č. 303/2011, teprve konstituoval právo domáhat se nemajetkové újmy na základě zákona č. 82/1998 Sb., nemůže mít podle stěžovatelky vliv na respektování jejich ústavně zaručených základních práv a svobod.

Stěžovatelka je toho názoru, že v proběhlém soudním řízení došlo k zásahu do jejich ústavně zaručených základních práv a svobod, jež jsou jí garantovány čl. 11, 26 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Evropské úmluvy lidských práv, jakož i jejím protokolem č. 1.

III.

Ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

Ústavní soud předně konstatuje, že v minulosti již mnohokrát zdůraznil, že není součástí obecné soudní soustavy (čl. 91 ve spojení s čl. 90 Ústavy České republiky), a nemůže proto provádět dohled nad rozhodovací činností obecných soudů; do této činnosti je Ústavní soud oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byly-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, porušeny jeho základní práva a svobody chráněné ústavním zákonem.

V projednávaném případě považuje Ústavní soud za podstatné především posouzení toho, kdy nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška, která obsahovala změnu č. 1 územního plánu obce Dýšina, jež byla schválena zastupitelstvem obce dne 17. 12. 2008. Od nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky se posuzuje případná opožděnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jak k němu dospěl Nejvyšší správní soud. Stěžovatelka v ústavní stížnosti přednesla v zásadě dva právní názory, kdy jeden opírá o svoji dobrou víru a judikaturu Ústavního soudu vztahující se k nesprávnému vyznačení právní moci na rozhodnutí soudu a druhý pak odpovídá názoru Nejvyššího správního soudu, držícího se striktně správního řádu. Nejvyšší správní soud při posuzování předmětného případu vyšel z toho, že vyhláška, obsahující změnu č. 1, byla vyvěšena na úřední desce obce dne 19. 12. 2008, přičemž stěžovatelka tuto skutečnost nijak nerozporuje. Formálně vzato, tak následujícím dnem po vyvěšení tj. 20. 12. 2008 začala běžet 15denní lhůta, po jejímž uplynutí, tj. 3. 1. 2009, měla obecně závazná vyhláška obce Dýšina nabytí účinnosti. Jak bylo již shora uvedeno, otázka nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky je pro stěžovatelku a uplatňování jejích zákonných práv zcela zásadní.

Stěžovatelka se stran nabytí účinnosti sporné obecně závazné vyhlášky domáhá korektivu dobré víry v akty veřejné moci. K uvedenému Ústavní soud konstatuje, že je třeba zásadně rozlišit ty případy, kdy dochází k nesprávnému vyznačení účinnosti, resp. právní moci u normativních právních aktů a kdy se tomu tak děje u tzv. individuálních právních aktů. Důvodem je především ta skutečnost, že zatímco u individuálních právních aktů (typicky u rozsudku) jsou ve svých právech znejistěni toliko konkrétní účastníci řízení, u normativních právních aktů by zpochybnění účinnosti představovalo znejistění blíže neurčitého počtu osob, na něž právní úprava dopadá. Jinými slovy řečeno, v případě individuálních právních aktů je zřejmé, čí práva jsou konkrétně dotčena.

Stejně jako není povinností stěžovatelky ve spise ověřovat účinnost vyhlášky, není toto povinností ani ostatních adresátů právní normy, kteří ve svém jednání vychází především z publikace normativního právního aktu. Nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky není vázáno na její vyznačení, ale na uplynutí tzv. vývěsní doby. Na úkon zaměstnance, jenž nesprávně vyznačil nabytí účinnosti předmětné vyhlášky, lze pohlížet jen jako na akt deklaratorní povahy. Nelze dospět k závěru, že by po uplynutí vývěsní doby ve vztahu k jednotlivci pozbyla vyhláška své účinnosti okamžikem, kdy na ni obecní zaměstnanec nesprávně vyznačil její účinnost.

Domáhá-li se stěžovatelka své důvěry v úkon veřejné moci, představovaný zmíněným vadným vyznačením účinnosti vyhlášky, lze ji odkázat na odůvodnění Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že v případě úvahy o možném prolomení ustanovení o lhůtě k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba zohlednit nejen zájmy stěžovatelky, ale zájmy všech adresátů opatření, především pak jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Dalším aspektem, který je v souvislosti s úvahou o prolomení právní jistoty ostatních adresátů právní normy třeba vzít v úvahu, je posouzení intenzity zásahu do práv stěžovatelky. Z výše uvedeného plyne, že obecně závazná vyhláška byla na úřední desce obce vyvěšena dne 19. 12. 2008, přičemž stěžovatelka ji svým návrhem napadla až po více než třech letech. Ústavní soud pochopitelně nezpochybnuje právo stěžovatelky podat návrh na zrušení opatření obecné povahy kdykoliv v zákonné lhůtě, ovšem podání návrhu po uplynutí tří let nespovídá o tom, že by tvrzený zásah do práv stěžovatelky byl natolik intenzivní, že by k němu měl Ústavní soud při svém rozhodování jakkoli přihlížet.

Další rovina, v níž spatřuje stěžovatelka zásah do svých ústavně zaručených základních práv je skutečnost, podle níž novela soudního řádu správního, omezující lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla s účinností od 1. 1. 2012 zkrácena na tři roky, přičemž stěžovatelka tak měla pouhé dva dny na napadení sporného opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že vyhláška, již došlo k vyhlášení opatření obecné povahy, nabyla účinnosti dne 3. 1. 2009, měly obecné soudy dle náhledu stěžovatelky v souvislosti s aplikací zmíněné novely zohlednit judikaturu ESLP ve věci Antoni proti České republice nebo Tesař a spol. proti České republice. K výše uvedenému Ústavní soud konstatuje, že stěžovatelkou zmíněná judikatura ESLP je mu známa, nicméně v předmětném případě lze podle něj dovodit odlišnosti, v jejichž důsledku nelze dospět k závěru, podle něhož by rozhodnutím Nejvyššího správního soudu došlo k zásahu do základních práv a svobod stěžovatelky.

Odlišnost mezi aplikací novely soudního řádu správního a novely č. 160/2006 Sb., jež zavdala příčinu k zásahu ze strany ESLP, spatřuje Ústavní soud v té skutečnosti, že novelou s. ř. s., již došlo ke zkrácení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nebylo právo nově konstituováno, ale došlo toliko k redukci doby, v níž lze toto právo uplatnit. Dospěl-li ESLP ve věci Antoni proti České republice k závěru, že stěžovatel neměl dostatečný časový prostor pro vyčerpání opravného prostředku oproti jiným účastníkům, je situace v projednávaném případě odlišná v tom, že stěžovatelce prakticky po dobu tří let nic nebránilo v tom, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy podala. Navíc, v případě novely 160/2006 Sb. nebyla stanovena žádná legisvakantní lhůta, když v jejím čl. V, zákonodárce stanovil účinnost právní normy od dne jejího vyhlášení. Oproti tomu z novely soudního řádu správního číslo 303/2011 Sb. vyplývá, že tato byla rozeslána dne 14. 10. 2011 a účinnosti nabyla od 1. 1. 2012. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelce byla dána cca dvou a půl měsíční legisvakantní doba, v níž se mohla s novou právní úpravou seznámit a návrh na zrušení opatření obecné povahy podat. Vzhledem k řečenému, nelze novou právní úpravu považovat pro stěžovatelku za překvapivou.

Podle článku 36 odst. 1 Listiny, jehož porušení stěžovatelka mimo jiné namítá, se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu by k porušení tohoto práva na soudní ochranu došlo tehdy, pokud by byla

komukoli v rozporu s ním upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, popř. pokud by soud odmítl jednat a rozhodovat o podaném návrhu, event. pokud by zůstal v řízení bez zákonného důvodu nečinný (srov. I. ÚS 2/93, Ústavní soud České republiky: Sběrka nálezů a usnesení – sv. 1, C. H. Beck 1994, str. 273). Nic takového však zjištěno nebylo a k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny ze strany soudu tak nedošlo.

Pokud jde o návrh stěžovatelky na zrušení ustanovení bodu 8 části první čl. II zákona 303/2011 Sb. a ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s., je třeba odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu, z níž vyplývá, že v případě, kdy byla ústavní stížnost odmítnuta z důvodů uvedených v ustanovení § 43 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, sdílí procesně její osud i tento návrh.

Za tohoto stavu byla ústavní stížnost a s ní spojený návrh na zrušení zákonného ustanovení odmítnuty podle § 43 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Poučení: Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné.

V Brně dne 23. září 2014

Vladimír Sládeček v. r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Vladimíra Matulová

