

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce zpravodaje Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **A. Š. P.**
zastoupená advokátem Mgr. Ing. Tomášem Menčíkem,
sídlem K Starým valům 442/10, Plzeň,
proti
žalovanému: **Magistrát města Plzně,**
sídlem Škroupova 246/4, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MMP/189407/24 ze dne 6. 6. 2024,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalovaný výše uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 8 – Černice o žádosti o vydání společného povolení ve věci stavebního záměru Nástavba objektu Plzeň – Černice, V., P.
2. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila žalobou.
3. Soud tuto žalobu shledal opožděnou, neboť v mezidobí mezi vydáním naříkaného rozhodnutí a podáním žaloby nabyla účinnosti zvláštní úprava žalobních lhůt podle § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Touto úpravou zákonodárce nově zkrátil lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu na jeden měsíc oproti původní lhůtě dvou měsíců podle obecného pravidla v § 72 odst. 1 s. ř. s.
4. Ze zákona č. 283/2021 Sb. ani ze souvisejících předpisů nelze dovodit, že nová úprava lhůt se má uplatnit jen na žaloby podané proti rozhodnutím stavebního úřadu oznámeným po účinnosti § 306 stavebního zákona z roku 2021. Uplatní se tedy na všechna rozhodnutí stavebního úřadu, tedy i ta rozhodnutí, která byla oznámena ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt.
5. Ve věci žalobkyně tak měsíční lhůta skončila dne 11. 7., zatímco žalobkyně podala svou žalobu až dne 30. 7. 2024, zjevně tedy postupovala podle obecné dvoutříměsíční lhůty.

6. V případě žalobkyně a v řadě dalších případů zákonodárce zkrátil žalobní lhůty, které již započaly plynout. Krajský soud v Plzni, resp. senát 55, tento výsledný stav považuje za tvrdý, nicméně přípustný. Jde o právně politické rozhodnutí zákonodárce, které z níže uvedených důvodů není v rozporu se zákazem zpětné účinnosti právních norem a není ani nepřiměřeným zásahem do oprávněného očekávání žalobkyně na zachování její stávající právní pozice.

Úprava lhůty účinná pro souzenou věc

7. Stavební zákon z roku 2021 účinný od 1. 1. 2024, jakožto zákon zvláštní nově stanovuje v § 306 odst. 1, že žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, lze podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno.
8. Podle přechodného ustanovení v § 331 tohoto zákona se soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona *dokončí podle dosavadních právních předpisů*. Za toho stavu by v soudních řízeních zahájených od 1. 1. 2024 měla uplatnit nová úprava § 306. Ovšem podle ustanovení § 334a odst. 3 věty druhé se toto pravidlo mění: pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 4 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024 (srov. usnesení MS v Praze č. j. 10 A 35/2024-23 ze dne 10. 6. 2024).
9. Spojení § 334a odst. 3 věty druhé s § 331 tedy ve výsledku vede k pravidlu, že *nová úprava § 306 by se měla uplatnit až v soudních řízeních zahájených od 1. 7. 2024*.
10. V souzené věci bylo soudní řízení zahájeno dne 30. 7. 2024, kdy návrh došel soudu (§ 32 s. ř. s.). Soud proto dospěl k mezitímnímu závěru, že lhůta k podání žaloby je *podle textu zákona* normována ve speciální úpravě v § 306 stavebního zákona z roku 2021.
11. Do podání žaloby neexistují konstituované procesněprávní vztahy mezi žalobkyní a soudem a žalovaným, existuje však *subjektivní právo* žalobkyně podat žalobu (§ 65 odst. 1 s. ř. s., čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) za zákonem stanovených podmínek (§ 72 odst. 1 s. ř. s., čl. 36 odst. 1 Listiny). To vzniklo podle obecné úpravy ke dni oznámení rozhodnutí žalovaného.
12. Pokud se tedy na případ žalobkyně má uplatnit nová úprava měsíční lhůty podle § 306 stavebního zákona z roku 2021, je tím měněno – zkráceno – již konkrétní subjektivní právo žalobkyně podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného ve lhůtě dvou měsíců vzniklé dne 11. 6. 2024.
13. Pokud by však takové zkrácení bylo právně nepřípustné (protiústavní), bylo by třeba zvážit existenci ústavně souladného výkladu vedoucího k jinému výsledku, nebo předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.

Ke zpětné účinnosti § 306 stavebního zákona

14. Úprava žalobních lhůt v § 306 stavebního zákona z roku 2021 se podle svého textu může použít i na skutečnosti (oznámení rozhodnutí stavebního úřadu), které se staly v minulosti. Z hlediska právní přípustnosti je podstatné určit, jakou povahu má tato zpětná účinnost (retroaktivita).
15. Právý zpětný (retroaktivní) účinek nastává, zasáhne-li zákonodárce k tíži dotčené osoby novým pravidlem do skutkového stavu (*Tatbestand*), který započal v minulosti a v ní již byl také „ukončen“ tak, že s nimi spojí v minulosti jiné právní účinky (následky) než dosavadní pravidlo (*Rückbewirkung von Rechtsfolgen*). Oproti tomu neprávý zpětný právní účinek vykazuje taková právní norma, kterou zákonodárce zasáhne do skutkového stavu, který sice započal již v minulosti, ale který dosud nebyl „ukončen“

(*tatbestandliche Rückanknüpfung*). Dané pravidlo nemá vliv na časovou, ale věcnou působnost právní normy, kdy právní účinky zákona nastávají až po jeho vyhlášení, týkají se však situací, které již byly „vedeny do pohybu“ před vyhlášením. [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 42/23 ze dne 14. 2. 2024 (72/2024 Sb.)].

16. V konkrétním případě žalobkyně nepochybně nejde o pravou zpětnou účinnost: běh žalobní lhůty odvíjí od události v minulosti – oznámení správního rozhodnutí – a nově od 1. 7. 2024 tuto lhůtu zkracuje na jeden měsíc. Lhůta tak podle nového zákona uplynula 11. 7. 2024. Jde tedy o nový právní následek již v době účinnosti nového zákona, který se však odvíjí od skutečnosti v minulosti. Nejde o způsobení nových právních následků v době před účinností nového zákona.
17. Pro úplnost soud konstatuje, že zdánlivě jinak by bylo možné hodnotit situaci, kdy by k oznámení správního rozhodnutí došlo ještě v květnu 2024. Měsíční lhůta počítaná od oznámení v květnu 2024 by skončila již v červnu 2024, tj. před účinností rozhodné části stavebního zákona z roku 2021. To je však rozdíl zdánlivý a v rozhodovací činnosti správních soudů již vyřešený: lhůta nově stanovená novým zákonem *nemůže uplynout před jeho účinností*, neboť by šlo o nepřípustnou snahu stanovit právní následky v minulosti (tj. pravou retroaktivitu). Takovou úpravou však lze chápat jako rozhodnutí zákonodárce odebrat právo podat žalobu *až ke dni nabytí účinnosti nového zákona* v případech, kdy od oznámení správního rozhodnutí uplynula již dostatečná doba, tj. měsíc či více (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 23/2015-45 ze dne 10. 6. 2015). Každopádně nejde o problém, který by byl dán ve skutkových poměrech nynějšího případu.
18. Z hlediska intertemporálních účinků tedy jde o nepravou retroaktivitu. Ta je nepřípustná pouze výjimečně, a to zasahuje-li zásadně do legitimního očekávání jednotlivce a důvěry v právo. Nepřípustnost nepravé retroaktivity je proto individuální, a to tam, kde je zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných prání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájmu jednotlivce na další existenci dosavadního práva. Posuzování, zda je nepravá retroaktivita výjimečně nepřípustná, tedy spočívá v poměřování cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k dosažení cíle zvolil, se zklamanou důvěrou občanů v právo, a to co do „únosnosti“ takového zklamání. Je třeba zohlednit intenzitu veřejného zájmu, který zákonodárce ke změně právní úpravy vedl, a míru zklamání důvěry v právo. Význam má, o jaké právo jde a jak „silné“ očekávání zakládá, tj. zda pouhou důvěrou v neměnnost právní úpravy, legitimní očekávání či dokonce právo samotné [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024 (36/2024 Sb.)].
19. V souzené věci jde o právo procesní. Procesní pravidla nejsou omezením nějaké od počátku existující přirozené (předstátní) procesní svobody účastníka řízení, ale jsou především státní konstrukcí, v jejíchž mezích se procesní právo vůbec zakládá a realizuje (srov. odst. 31 usnesení KS v Plzni č. j. 17 A 95/2020-14 ze dne 26. 11. 2020). Z toho pohledu má zákonodárce širší pole působnosti, jak tato pravidla nastavit, kdy a jak je měnit, neboť jde o pravidla často technické či pořádkové povahy. Účastník řízení tak nemůže obecně očekávat, že se tato pravidla nezmění.
20. Není však důvod pochybovat o tom, že i procesní úprava může zakládat očekávání hodná ochrany, a to v závislosti na tom, jakého konkrétního pravidla a fáze řízení se týká. Soudní řízení správní slouží k realizaci ústavně zaručeného práva podle čl. 36 odst. 2 Listiny, změna jeho podstatných pravidel tak může mít zásadní dopad na možnost toto ústavně zaručené právo úspěšně uplatnit [srov. usnesení Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvR 457/78 ze dne 22. 3. 1978, publ. pod BVerfGE 63, 343 (358–360)].

21. Zkrácení lhůty pro podání žaloby je podstatnou změnou, která významným způsobem ovlivňuje právní pozici žalobkyně. To platí tím spíše, že její pozice nebyla abstraktní: ke dni 11. 6. 2024 vzniklo žalobkyni konkrétní subjektivní právo podat žalobu do dvou měsíců, tj. do 11. 8. 2024.
22. Důvěra žalobkyně v toto konkrétní subjektivní právo a její případné legislativní zklamání by převážily nad intenzitou veřejného zájmu, který zákonodárce sledoval, pokud by změna zákona v podobě zkrácení žalobní lhůty byla nepředvídatelná, nepředvídatelně rychlá či z hlediska sledovaného cíle iracionální.
23. Tak tomu ovšem není; žalobkyně měla několik let se připravit na to, že ke zkrácení žalobní lhůty dojde.
24. Stavební zákon z roku 2021 byl publikován ve Sbírce zákonů dne 29. 7. 2021, včetně zvláštního pravidla o zkrácení lhůty k podání správní žaloby v § 306 a přechodného ustanovení v § 331, podle něhož se speciální úprava lhůty uplatní na soudní řízení zahájená po účinnosti stavebního zákona (resp. jeho hlavní části). Podle § 335 tohoto zákona měla tato úprava nabýt účinnosti 1. 7. 2023. Účinnost této části byla následně odložena až na 1. 7. 2024 zákonem č. 152/2023 Sb. (část I, bod 419). Žalobkyně tedy měla ve výsledku téměř tři roky se seznámit s tím, že dojde ke zkrácení lhůty k podání žaloby.
25. Není přitom důvod přihlídnout ke kvalitě legislativního procesu či spíše její absenci. Ve veřejném prostoru bylo dlouhodobě známo, že se připravuje rekodifikace veřejného stavebního práva, včetně toho, že je akcentován zájem na zrychlení řízení a omezení možnosti ingerence osob dotčených stavebními záměry. Stejně tak bylo známo, že tato rekodifikace je co do způsobu přípravy problematická mj. i tím, že dochází i ke změnám změn. Ke stavebnímu zákonu z roku 2021 a způsobu jeho přípravy tak lze konstatovat, že parlament zasedal, a proto si nikdo nemohl být ničím jistý.
26. I při zohlednění změn v účinnosti jednotlivých částí stavebního zákona z roku 2021 mohla žalobkyně nejpozději od roku 2024 předpokládat, že ke zkrácení žalobní lhůty podle § 306 ve spoj. s § 331 dojde. Dne 1. 1. 2024 totiž zákon nabyl účinnosti ve vztahu k vyhrazeným stavbám, a bylo lze očekávat, že zbylá část zákona nabude účinnosti podle plánu od 1. 7. 2024.
27. Oprávněná důvěra žalobkyně v zachování žalobní lhůty v délce dvou měsíců tedy byla k 11. 6. 2024 slabá, protože s ohledem na okolnosti nemohla očekávat, že po účinnosti nového stavebního zákona bude moci postupovat podle původních procesních předpisů a že jí zůstane zachováno právo podat žalobu do dvou měsíců.
28. Záměr zákonodárce přitom není iracionální. Zrychlení soudního přezkumu rozhodnutí podle stavebního zákona je obecně legitimní cíl (ne však jediný). Zkrácení žalobní lhůty je vhodné k dosažení tohoto cíle, neboť zkracuje trvání doby nejistoty, zda bude rozhodnutí stavebního úřadu napadeno před soudem a nepřímě odrazuje část žalobců, kteří mají na podání žaloby méně času.
29. Z hlediska potřebnosti nové právní úpravy soud neshledal žádný jiný prostředek, který by stejného cíle dosáhl obdobně efektivně při menším zatížení adresátů. Zákonodárce použil neutrální časové hledisko splnitelné pro každého, nezavedl omezení přístupu k soudu na základě věcných či osobních kritérií. Podle § 306 odst. 2 zákona přitom zůstala zachována dvouměsíční lhůta k uplatnění žalobních bodů. Postačí tedy, aby se žalobce do měsíce rozhodl podat žalobu (a podal ji), následně pak má zachován procesní standard jako doposud.

30. Úprava, popřípadě soudní výklad, které by zkrácenou žalobní lhůtu vztáhly až na rozhodnutí stavebního úřadu oznámená až po účinnosti stavebního zákona, *nepředstavují stejně efektivní prostředek*, neboť by omezovaly přístup k soudu pro menší množinu potenciálních žalobců (vyňati by byli žalobci, jimž byla správní rozhodnutí oznámena v květnu a červnu). Je přitom na především na uvážení zákonodárce, od kdy má nastoupit plný a chtěný účinek právní úpravy.
31. Lze tedy shrnout, že zkrácení žalobních lhůt od 1. 7. 2024 je vhodným a potřebným prostředkem k dosažení sledovaného cíle. Jde o cíl realizovaný neutrálními prostředky v procesním právu, na který se žalobkyně mohla připravit. Jakkoliv bylo zkráceno její existující veřejné subjektivní právo podat žalobu ve dvou měsících, zůstalo jí zachováno právo podat žalobu ve lhůtě jednoho měsíce, stejně jako ho má a bude mít kterýkoliv jiný žalobce od 1. 7. 2024, který se s novou úpravou musel seznámit ve stejné době jako žalobkyně. Žalobkyni by bývalo zachováno i dosavadní právo uplatnit žalobní body ve lhůtě dvou měsíců od oznámení rozhodnutí stavebního úřadu.

K jiným případům časového omezení přístupu k soudu

32. Ve správním soudnictví nejde o první případ, kdy by byla časově omezena již existující, konkrétní subjektivní práva podat návrh k soudu. Podle Krajského soudu v Plzni musí být přístup k posuzování přípustnosti zkracování již plynoucích lhůt k podání návrhu konsistentní. Jen tak bude pro účastníky právního provozu předvídatelný, byť by byl třeba i tvrdý.
33. Novelou č. 303/2011 Sb. byla nově stanovena tříletá lhůta pro podání původně časově neomezeného návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Podle přechodných ustanovení byl vyloučen přezkum opatření obecné povahy, která nabyta účinnosti před více než 3 lety před nabytím účinnosti novely. Ve výsledku tedy ke dni nabytí účinnosti této novely někteří navrhovatelé ztratili své existující subjektivní právo (ti, kteří ho měli již po dobu odpovídající nově zavedené lhůtě nebo déle), zbylým navrhovatelům bylo toto právo adekvátně zkráceno. Ve výsledku měl po nabytí účinnosti tohoto zákona každý možnost podat návrh nejméně po dobu tří let, tedy po dobu odpovídající nově zaváděné lhůtě. Tento postup zákonodárce byl ve správním soudnictví shledán přípustným (srov. cit. rozsudek NSS č. j. 2 As 23/2015-45, usnesení sp. zn. IV. ÚS 796/13 ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2487/15 ze dne 19. 4. 2016).
34. Novelou č. 225/2017 Sb. byla tříleté lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zkrácena na jeden rok. Podle přechodných ustanovení byla možnost podat návrh v původní tříleté lhůtě zkrácena tak, že uplynula nejpozději do jednoho roku od nabytí účinnosti novely. Ve výsledku tedy ke dni nabytí účinnosti této novely dne 1. 1. 2018 bylo existující subjektivní právo některých navrhovatelů zkráceno tak, aby uplynulo nejpozději 1. 1. 2019, u jiných navrhovatelů zůstalo ponecháno existující subjektivní právo s tím, že beztak uplyne dříve než 1. 1. 2019. I tento postup zákonodárce byl ve správním soudnictví shledán přípustným (srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 252/2018-27 ze dne 6. 9. 2018, usnesení sp. zn. IV. ÚS 1946/21 ze dne 24. 8. 2021).
35. Je tedy zřejmé, že zkrácení existujícího subjektivního práva podat návrh bylo již dříve shledáno možným (ústavně souladným), a to dokonce i když toto zkrácení mělo na existující práva odlišný dopad (změna zákonem č. 303/2011 Sb. některým navrhovatelům tato práva odebrala ke dni své účinnosti, změna zákonem č. 225/2017 Sb. takový účinek neměla).

36. Společným prvkem těchto změn lhůty v § 101b odst. 1 s. ř. s. byla existence konkrétních přechodných ustanovení, která řešila již existující subjektivní práva podat návrh. Taková výslovná přechodná ustanovení v nynějším případě nejsou.
37. Soud to však nepovažoval za významný rozdíl. Z výslovné přechodné úpravy § 331 pro již *zahájená* soudní řízení, která se dokončí podle původních procesních pravidel, lze bez pochyb dovodit, že zákonodárce mínil zavést odlišný, nový režim pro *dosud nezahájená* soudní řízení. Tento jiný režim spočívá v uplatnění nové procesní úpravy účinné od 1. 7. 2024 na řízení zahájená od 1. 7. 2024.
38. I kdyby přechodná ustanovení zcela chyběla, bylo by třeba dospět ke stejnému závěru. Neměli v přechodných ustanoveních výslovně stanoveno jinak, je při střetu staré a nové úpravy nutno vycházet z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení. V takovém případě soud v řízení postupuje dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 55/2006-60 ze dne 25. 7. 2007, č. 1349/2007 Sb. NSS). Jestliže se nové procesní právo zásadně uplatňuje i na již zahájená soudní řízení, není důvod, aby se na nově zahájená soudní řízení uplatňovalo původní procesní právo.

Závěr

39. Soud proto dospěl k závěru, že je možné a ústavně přípustné uplatnit § 306 stavebního zákona z roku 2021 na případ žalobkyně v podobě zkrácení žalobní lhůty, která počala plynout dne 11. 6. 2024 a marně uplynula 11. 7. 2024.
40. Žalobkyně tak podala žalobu opožděně a soudu v toto případě vskutku *nezbylo než* ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 9. srpna 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu