



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Ing. A. Š. P.**, zastoupená Mgr. Ing. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem K Starým valům 442/10, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Škroupova 246/4, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 8. 2024, č. j. 55 A 24/2024 – 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2024, č. j. MMP/189407/24. Žalovaný tímto 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 P.*“.

[2] Krajský soud usnesením ze dne 9. 8. 2024, č. j. 55 A 24/2024 – 31, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu její opožděnosti.

[3] Krajský soud nejprve konstatoval, že v období mezi vydáním rozhodnutí žalovaného a podáním žaloby nabyla účinnosti zvláštní úprava žalobních lhůt podle § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „*stavební zákon z roku 2021*“). Touto úpravou zákonodárce zkrátil lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu na jeden měsíc oproti původní lhůtě dvou měsíců podle obecného pravidla dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Poukázal také na to, že stavební zákon z roku 2021 (účinný od 1. 1. 2024) v přechodných ustanoveních (konkrétně v § 331) uvádí, že soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů, a z § 334a odst. 3 věty druhé vyplývá, že pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavy II dílu 4 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. 7. 2024. Spojení § 334a odst. 3 věty druhé s § 331 uvedeného zákona tedy ve výsledku dle krajského soudu vede k pravidlu, že nová úprava § 306 stavebního zákona z roku 2021 by se měla uplatnit až v soudních řízeních zahájených od 1. 7. 2024, a to i na rozhodnutí stavebních úřadů, která byla oznámena ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt dle soudního řádu správního.

[4] Dále krajský soud uvedl, že pokud se na případ žalobkyně má uplatnit nová úprava měsíční lhůty podle § 306 stavebního zákona z roku 2021, je tím měněno – zkráceno – konkrétní subjektivní právo žalobkyně podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného ve lhůtě dvou měsíců jí vzniklé dne 11. 6. 2024 (kdy jí bylo oznámeno rozhodnutí žalovaného). Zkrácení žalobní lhůty krajský soud považoval za právně přípustné. Vysvětlil, že úprava žalobních lhůt v § 306 stavebního zákona z roku 2021 je z hlediska intertemporálních účinků příkladem nepravé retroaktivity, neboť jde o nový právní následek již v době účinnosti nového zákona, který se však odvíjí od skutečnosti v minulosti. Nepravá retroaktivita je pak nepřipustná pouze výjimečně, a to zasahuje-li zásadně do legitimního očekávání jednotlivce a důvěry v právo. Takové okolnosti v projednávaném případě krajský soud neshledal.

[5] Krajský soud zdůraznil zejména to, že jde o právo procesní, u něž má zákonodárce širší pole působnosti, jak pravidla nastavit, a účastník řízení tak nemůže očekávat jejich neměnnost. Dále krajský soud připomněl, že stavební zákon z roku 2021 byl publikován ve Sbírce zákonů dne 29. 7. 2021. 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 stavebního zákona z roku 2021 ve spojení s § 331 téhož předpisu dojde. Krajský soud uvedl, že jakkoliv bylo zkráceno existující veřejné subjektivní právo žalobkyně podat žalobu ve lhůtě dvou měsíců, mohla tak učinit ve lhůtě jednoho měsíce, tedy ve stejné lhůtě jako kterýkoliv jiný žalobce od 1. 7. 2024. V neposlední řadě krajský soud poznamenal, že dle § 306 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 žalobkyni zůstalo zachováno i dosavadní právo uplatnit žalobní body ve lhůtě dvou měsíců od oznámení rozhodnutí žalovaného. Postačilo tedy, aby se do měsíce rozhodla podat žalobu (a podala ji), následně pak měla zachován procesní standard jako doposud.

[6] Nakonec krajský soud svou argumentaci ohledně ústavní konformity posuzované právní úpravy podpořil tím, že ve správním soudnictví nejde o první případ, kdy by bylo

pokračování

časově omezeno již existující, konkrétní subjektivní právo podat návrh k soudu. Zmínil například novelu s. ř. s. č. 303/2011 Sb., která stanovila tříletou lhůtu pro podání původně časově neomezeného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, či novelu č. 225/2017 Sb., kterou byla tříletá lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zkrácena na jeden rok. I tyto postupy zákonodárce byly ve správním soudnictví shledány přípustnými.

[7] Krajský soud tak uzavřel, že je možné a ústavně přípustné uplatnit § 306 stavebního zákona z roku 2021 na případ žalobkyně, již bylo rozhodnutí žalovaného doručeno ještě před účinností stavebního zákona z roku 2021. Žalobní lhůta tudíž žalobkyni počala plynout dne 11. 6. 2024 a marně uplynula 11. 7. 2024. Žaloba doručená krajskému soudu dne 30. 7. 2024 tak byla opožděná.

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že úprava žalobní lhůty dle § 306 stavebního zákona z roku 2021 se má uplatnit v soudních řízeních zahájených od 1. 7. 2024, a to i při přezkumu rozhodnutí, která byla oznámena ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt dle soudního řádu správního. Pokud stavební zákon z roku 2021 ani navazující právní předpisy tuto otázku výslovně neupravují, při posuzování včasnosti stěžovatelčiny žaloby měl krajský soud důkladně zvažovat pro a proti každého z možných výkladů. Stěžovatelka rozumí argumentaci krajského soudu, dle níž je na vůli zákonodárce, jak upraví žalobní lhůty. Krajský soud však nemohl relevantní právní otázku vykládat způsobem, který krátí její práva za situace, kdy legitimně očekávala, že její žaloba bude posouzena jako včasná a bude meritorně přezkoumána.

[10] Stěžovatelka poukazuje na to, že ani důvodová zpráva neřeší, jak postupovat v řízeních zahájených po nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2021 ve věci přezkumu správních rozhodnutí vydaných za účinnosti předchozí právní úpravy. Pokud tedy není zřejmé, zda by se i na tyto situace měla uplatnit kratší měsíční lhůta k podání žaloby, bylo úlohou krajského soudu, aby vyložil, jak bude relevantní ustanovení stavebního zákona z roku 2021 v praxi aplikovat. Výklad krajského soudu dle stěžovatelky vede k absurdním důsledkům a je protiústavní. Zmiňuje například to, že k 11. 6. 2024, tedy ke dni doručení rozhodnutí žalovaného, svědčila stěžovatelce lhůta pro podání žaloby až do 11. 8. 2024 a stejně tomu tak bylo k 30. 6. 2024, tedy den před nabytím účinnosti § 306 stavebního zákona z roku 2021; počínaje 1. 7. 2024, tedy v den nabytí účinnosti tohoto zákonného ustanovení, jí náležela žalobní lhůta pouze do 11. 7. 2024, a tudíž jí na sepsání a podání žaloby zbývalo pouhých 11 dní.

[11] Dále stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že měla několik let připravit se na to, že dojde ke zkrácení žalobní lhůty. Namítá, že stavební zákon z roku 2021 byl před nabytím účinnosti mnohokrát novelizován a často se jednalo o změny zásadní (například zrušení dříve uvažovaného Nejvyššího stavebního úřadu). Důvěra stěžovatelky v cokoli, co mělo být normováno touto právní úpravou, byla zásadním způsobem oslabena. Je notorietou, že pod vlivem změny vlády České republiky v důsledku výsledku voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2021 byl stavební zákon z roku 2021 mnohokrát

novelizován. Stěžovatelka tudíž v tomto legislativním procesu neměla žádnou jistotu, že úprava nabude účinnosti a co bude jejím obsahem. Problematického průběhu legislativního procesu si navíc byl vědom i krajský soud, avšak nesprávně vyhodnotil, že k této okolnosti není třeba přihlížet. Stěžovatelce se také jeví nespravedlivým po ní požadovat, aby měla vyčerpávající přehled o posuzované právní úpravě za situace, kdy do poslední chvíle – do 1. 7. 2024 – nebylo postaveno najisto, zda bude stavební zákon z roku 2021 skutečně od tohoto dne účinný, resp. že k tomuto dni budou vydány nezbytné prováděcí předpisy, bez kterých by jej nebylo možné v praxi aplikovat.

[12] V rozporu „*se smyslem a účelem existence soudní soustavy*“ se jeví stěžovatelce argumentace krajského soudu, dle níž výklad - který by zkrácenou žalobní lhůtu vztáhl až na rozhodnutí stavebního úřadu oznámená po účinnosti stavebního zákona z roku 2021 - nepředstavuje stejně efektivní prostředek k dosažení cíle zákonodárce spočívajícího ve zrychlení soudního přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů, neboť by omezoval přístup k soudu pro menší množinu potenciálních žalobců. Stěžovatelka je naopak přesvědčena, že smysl a účel nové právní úpravy by byl jistě naplněn, i pokud by se právní úprava týkala jen rozhodnutí vydaných až za účinnosti nové právní úpravy. Posuzovaná ustanovení stavebního zákona z roku 2021 dle ní nelze vykládat tak, jak učinil krajský soud, tedy že si zákonodárce přál, aby co možná nejmenší počet žalobců uplatnil své právo u soudu. Takový výklad stěžovatelka považuje za přehnaně formalistický, protože jím krajský soud za užití „*sofistikovaného odůvodnění*“ odepřel stěžovatelce přístup ke spravedlnosti (v této souvislosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2443/14).

[13] Dále stěžovatelka cituje důvodovou zprávu k § 306 stavebního zákona z roku 2021 (dříve s jednalo o § 305) a zmiňuje problematičnost hledání úmyslu zákonodárce na základě důvodové zprávy; nadto její autor nerozlišuje, zda má dojít ke zkrácení žalobní lhůty i u rozhodnutí vydaných na základě dříve účinné právní úpravy nebo jen na rozhodnutí vydávaná podle stavebního zákona z roku 2021.

[14] Stěžovatelka rovněž namítá, že závěr krajského soudu, dle něž zkrácení lhůty k podání žaloby sleduje legitimní cíl, je v kontrastu s tím, že stejný zákonodárce v § 330 odst. 5 stavebního zákona z roku 2021 zavedl pravidlo, že *u řízení zahájených podle tohoto zákona do konce kalendářního roku, ve kterém tento zákon nabyl účinnosti, se lhůty pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona **prodlužují na dvojnásobek***. Za těchto okolností se stěžovatelce jeví nespravedlivé, aby krajský soud tento nepoměr nerefletoval a postupoval přísně formalisticky ve vztahu k posouzení dodržení lhůty pro podání správní žaloby.

[15] Jako „*zcela nepřiléhavou*“ označuje stěžovatelka argumentaci krajského soudu v odstavcích 32 až 38 napadeného usnesení. Tvrdí, že lze jen těžko hledat „*právní paralely*“ mezi stanovením lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a její následné zkrácení ze tří na jeden rok a lhůtou pro podání žaloby podle stavebního zákona z roku 2021. V případě opatření obecné povahy se totiž jednalo o lhůtu v řádu let, nikoli měsíců. Jelikož stěžovatelka podala žalobu zhruba měsíc a dva týdny po doručení rozhodnutí žalovaného, považuje také za nepřiléhavý odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 As 23/2015 - 45. V judikovaném případě se totiž navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy z roku 2004 návrhem

pokračování

podaným v roce 2015. Stejně tak není v posuzované věci relevantní odkaz krajského soudu na novelu č. 225/2017 Sb., neboť v jejích přechodných ustanoveních byla zachována možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, přičemž lhůta pro jeho podání uplynula nejpozději do jednoho roku od nabytí účinnosti novely.

[16] Nakonec stěžovatelka uvádí, že není patrné, zda právní názor ohledně výkladu relevantní úpravy stavebního zákona z roku 2021 platí napříč celým Krajským soudem v Plzni, či se jedná jen o právní názor senátu 55 (viz odstavec 6 napadeného usnesení). Dle ní je nezbytné, aby všechny správní soudy zastávaly stejný právní názor. V právním státě není přípustné, aby ochrana před nezákonným postupem správních orgánů byla odvislá od senátu, který ve věci rozhoduje.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje s usnesením krajského soudu.

[18] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadené usnesení Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesní právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[21] V projednávané věci je jádrem sporu zodpovězení otázky, zda se zvláštní úprava žalobních lhůt podle § 306 stavebního zákona z roku 2021 uplatní i na případ stěžovatelky, již bylo rozhodnutí žalovaného oznámeno ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt dle § 72 s. ř. s. (tj. před 1. 7. 2024, kdy došlo k nabytí účinnosti speciální úpravy soudního přezkumu dle stavebního zákona z roku 2021).

[22] Podle § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 *žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, lze podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno. Podle odstavce 2 téhož ustanovení platí, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě 2 měsíců poté, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno.*

[23] Dle § 331 stejného předpisu *soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů*. Podle § 334a odst. 3 věty druhé *se pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 4 (mezi něž se řadí také § 331 – pozn. NSS) se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024*.

[24] Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 20. 9. 2024, č. j. 7 As 122/2024 - 30, a č. j. 2 As 166/2024 - 26, konstatoval, že „*podle přechodného ustanovení v § 331 nového stavebního zákona se soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2024, viz bod 420. zákona č. 152/2023 Sb.) dokončí podle dosavadních právních předpisů. A contrario tak dopadá na soudní řízení zahájená po dni nabytí účinnosti zákona nová právní úprava se speciální lhůtou pro podání žaloby v délce jednoho měsíce.*“ Byť se tato rozhodnutí primárně týkala jiné právní otázky, a to zkracování žalobní lhůty dle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (liniový zákon), podstatné je, že citovaný závěr se vztahuje právě k úpravě žalobních lhůt dle stavebního zákona z roku 2021.

[25] Na základě gramatického výkladu stavebního zákona z roku 2021 (zejména pak shora citovaných přechodných ustanovení) nelze dovodit, že by se pravidlo ohledně zkrácené žalobní lhůty nemělo aplikovat na případy, kdy bylo rozhodnutí žalovaného, proti němuž se účastník hodlá bránit žalobou, oznámeno ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt dle soudního řádu správního (tj. před 1. 7. 2024). Pro úplnost lze dodat, že ačkoli zákonodárce v § 306 stavebního zákona z roku 2021 používá pojem *stavební úřad*, z kontextu tohoto ustanovení (zejména pak použití pojmu v souvislosti se soudním přezkumem rozhodnutí zmiňovaného správního orgánu) je zřejmé, že jde pouze o neobratnou formulaci zákonodárce. Rozhodnutím stavebního úřadu je nepochybně myšleno konečné rozhodnutí správního orgánu ve věci, v projednávaném případě rozhodnutí žalovaného jako odvolacího správního orgánu.

[26] Ani důvodová zpráva nevyvrací výklad sporné otázky učiněný z textu zákona a shora citované judikatury. Byť důvodová zpráva není formálním pramenem práva, jde o jeden z možných zdrojů, z něhož lze seznat úmysl zákonodárce při tvorbě právní úpravy (k historickému výkladu, tj. úmyslu zákonodárce, srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 4 Ao 3/2021 – 117; č. 4278/2022 Sb. NSS, „*ohnisko náказы*“). Je pravdou, že v důvodové zprávě není výslovně řečeno, že má dojít k užití zkrácené žalobní lhůty také u rozhodnutí oznámených ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt dle soudního řádu správního. Podstatné však je, že důvodová zpráva není v rozporu s gramatickým výkladem, z něž vyplývá, že na všechna soudní řízení zahájená po 30. 6. 2024 (bez jakéhokoli rozlišení) se uplatní nová právní úprava se speciální lhůtou pro podání žaloby v délce jednoho měsíce.

[27] Nejvyšší správní soud tak přisvědčuje krajskému soudu, že na základě spojení § 306 stavebního zákona z roku 2021 a shora citovaných přechodných a závěrečných ustanovení vyplývá, že nová úprava žalobních lhůt dle § 306 stavebního zákona z roku 2021 se má uplatnit ve všech soudních řízeních zahájených od 1. 7. 2024. Úprava žalobních lhůt v § 306 stavebního zákona z roku 2021 se tedy vztahuje i na posouzení běhu žalobní lhůty, která se odvíjí od skutečnosti (zde oznámení rozhodnutí stavebního úřadu, resp. odvolacího

pokračování

správního orgánu), která nastala před účinností tohoto zákona. S krajským soudem je třeba souhlasit, že se jedná o tzv. nepravou retroaktivitu.

[28] K výkladu pojmů *pravá* a *nepravá retroaktivita* lze odkázat na nedávný náleží Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23; ve věci *valorizace důchodů* (judikatura Ústavního soudu je dostupná z <https://nalus.usoud.cz>), v němž je tato problematika podrobně rozebrána. Ústavní soud zmiňoval například definici E. Tilsche, dle níž „[p]ravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou“, naproti tomu o nepravé zpětné působení jde tehdy, pokud „nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo od doby ještě pozdější“, nebo definici vycházející z judikatury německého Spolkového ústavního soudu, kterou v napadeném usnesení zmiňoval také krajský soud. Dle ní „pravý 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 jiné právní účinky (následky) než dosavadní pravidlo (Rückbewirkung von Rechtsfolgen). Oproti tomu nepravý zpětný právní účinek vykazuje taková právní norma, kterou zákonodárce zasáhne do skutkového stavu, které sice započal již v minulosti, ale který dosud nebyl 'uzavřen' (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 'uvedeny do pohybu' před vyhlášením.“

[29] V nyní posuzovaném případě jde o nový právní následek (tj. zkrácení žalobní lhůty oproti původní právní úpravě) v době účinnosti nového zákona, který se však odvíjí od skutečnosti nastalé v minulosti (oznámení rozhodnutí stavebního úřadu, resp. odvolacího správního orgánu). O pravou retroaktivitu nemůže jít proto, že stěžovatelce a všem žalobcům v obdobné situaci náležela do 30. 6. 2024 dvouměsíční žalobní lhůta vyplývající z obecné právní úpravy dle soudního řádu správního, tím pádem nové právní následky nepůsobily v době před účinností relevantní části stavebního zákona z roku 2021 (tj. před 1. 7. 2024).

[30] Rozlišování obou případů má význam z hlediska posuzování možných výjimek (ne)přípustnosti retroaktivity, neboť u „retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé naopak platí zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti“ (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/97). Jelikož úprava žalobních lhůt obsažená v § 306 stavebního zákona z roku 2021 je nepravou retroaktivitou, je třeba posoudit její přípustnost ve světle kritérií, stanovených judikaturou (zejména rozhodnutími Ústavního soudu).

[31] Byť se zkrácení žalobní lhůty může zdát být přísné v případech, kdy bylo účastníkům doručeno rozhodnutí stavebního úřadu ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt dle soudního řádu správního, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že – z důvodů vysvětlených níže – jde o přípustnou (ústavně souladnou) právní úpravu, která nezasahuje v nepřiměřené míře do práv účastníků řízení.

[32] Krajský soud správně uvedl, že jakkoli se jedná o procesní právo, u nějž má zákonodárce širší pole působnosti, co vtělí do obsahu právních norem, přesto i procesní

úprava může zakládat očekávání hodná ochrany. Soudní řízení správní slouží k realizaci ústavně zaručeného práva podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, změna jeho podstatných pravidel (mezi něž lze podřadit i zkrácení žalobní lhůty) tak může mít zásadní dopad na možnost úspěšného uplatnění tohoto ústavně zaručeného práva.

[33] V nyní posuzovaném případě tomu tak nebylo, neboť (1) šlo o **předvídatelnou změnu právní úpravy**, s jejímž výsledkem byla veřejnost s dostatečným předstihem seznámena, (2) zkrácená měsíční lhůta s ohledem na svoji délku nebránila realizaci základního práva na soudní ochranu v souladu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod, (3) zůstalo zachováno i dosavadní právo **uplatnit žalobní body ve lhůtě (celkem) dvou měsíců** od oznámení rozhodnutí stavebního úřadu a (4) zákonodárce použil neutrální časové hledisko pro všechny potenciální žalobce.

[34] Přinejmenším v odborné veřejnosti (kterou je jak advokát stěžovatelky, tak do jisté míry i stěžovatelka samotná, neboť je autorizovanou inženýrkou v oblasti dopravních staveb) bylo notorií, že se v oblasti stavebního práva chystala zcela nová kodifikovaná úprava (stavební zákon z roku 2021). Byť Nejvyšší správní soud nepochybně, že legislativní proces byl s ohledem na řadu skutečností, na které poukazovala stěžovatelka v kasační stížnosti, komplikovaný, podstatný je jeho výsledek: stavební zákon z roku 2021 byl publikován ve Sbírce zákonů již dne 29. 7. 2021, včetně zvláštního pravidla o zkrácení lhůty k podání správní žaloby v § 306 a přechodného ustanovení v § 331. Účinnost této části byla následně odložena až na 1. 7. 2024 zákonem č. 152/2023 Sb. (část I, bod 419), který nabyl účinnosti 1. 7. 2023. Přinejmenším od posledně uvedeného data nemohla být stěžovatelka ani její zástupce na pochybách, co bude obsahem nové právní úpravy (včetně změny žalobní lhůty) a od jakého okamžiku bude účinná.

[35] Nad rámec nezbytného Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní projednávané věci advokát stěžovatelky převzal její zastupování již dne 12. 6. 2024, tedy den po oznámení rozhodnutí žalovaného (viz plná moc na č. l. 27 spisu krajského soudu). Nedošlo tedy k tomu, že stěžovatelka (právní laik) vlastním pochybením promeškala lhůtu, v níž mohla podat žalobu ke krajskému soudu. Byla zastoupena advokátem a v situaci, kdy se jednalo o již publikovanou, tedy i spolehlivě předvídatelnou změnu právní úpravy (k tomu viz předcházející odstavec), měli ona nebo její zástupce ověřit vliv stavebního zákona z roku 2021 na běh žalobní lhůty v této věci. Naopak nemohli bez dalšího spoléhat na to, že se délka žalobní lhůty s novou právní úpravou nezměnila.

[36] Nejvyšší správní soud současně zdůrazňuje, že i pokud by nebyla stěžovatelka zastoupena advokátem, její povinností by bylo dodržovat zákonné lhůty (včetně lhůty k podání žaloby). V souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* totiž platí, že každý je povinen hledět si svých práv, tedy i domáhat se soudní ochrany v zákonné lhůtě. V opačném případě mu jde jeho nevědomost ohledně aktuálně účinné úpravy k tíži.

[37] Co se týče samotné délky lhůty dle § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021, Nejvyšší správní soud považuje měsíc za dostatečný k tomu, aby se účastník stavebního řízení **rozhodl, že žalobu podá**, a učinil tak (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 609/01, v němž se Ústavní soud zabýval ústavností třicetidenní lhůty pro podání žaloby stanovené v § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

pokračování

na území České republiky a o změně některých zákonů). Zásadní pak je, že **nebylo třeba, aby stěžovatelka (resp. její zástupce), podala perfektní (odůvodněnou) žalobu ve zkrácené měsíční lhůtě**, jak naznačuje v kasační stížnosti. Dle § 306 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 postačilo, pokud by podala blanketní žalobu a její důvody by rozvedla následně ve (další) lhůtě jednoho měsíce. Pro úplnost lze dodat, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS; či ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 - 31) lze *rozšířit* žalobu o nové žalobní body i v případě, pokud má být uveden první žalobní bod ve vztahu k žalobě, která doposud žádný žalobní bod neobsahovala. Byť rozšířený senát tento názor zaujal k obecné úpravě dle § 71 odst. 2 s. ř. s., podstatné je, že zmiňované ustanovení soudního řádu správního stejně jako § 306 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 shodně používá pojem *rozšíření* žaloby. Analogicky lze tudíž závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na posuzovanou právní úpravu – stavební zákon z roku 2021.

[38] Jinak řečeno, rozdíl oproti dosavadní právní úpravě spočívá toliko v tom, že stěžovatelka se musela rozhodnout podat – třeba i blanketní – žalobu ve zkrácené měsíční lhůtě a učinit tak; následně by pak měla zachován stejný procesní standard jako doposud (tj. celkovou dvouměsíční lhůtu k podání perfektní žaloby). Je tedy zavádějící, pokud stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že měla počínaje 1. 7. 2024 již jen 11 dní na **podání a sepsání** žaloby; tyto dny jí zbývaly pouze k podání a sepsání **blanketní žaloby** (bez nutnosti ji do tohoto dne odůvodňovat).

[39] S krajským soudem je třeba souhlasit, že o přípustnosti zpětné účinnosti § 306 stavebního zákona z roku 2021 svědčí také to, že zákonodárce použil neutrální časové hledisko pro všechny potenciální žalobce, a přístup k soudu neomezil na základě věcných či osobních kritérií. Z ústavněprávního hlediska tak vytvořil pro realizaci tohoto základního práva ve vztahu ke všem dotčeným fyzickým osobám stejné podmínky bez diskriminace.

[40] Stěžovatelka namítala, že závěr krajského soudu, dle něž zkrácení lhůty k podání žaloby sleduje legitimní cíl, je v kontrastu s tím, že stejný zákonodárce v § 330 odst. 5 stavebního zákona z roku 2021 zavedl pravidlo, dle něž *u řízení zahájených podle tohoto zákona do konce kalendářního roku, ve kterém tento zákon nabyl účinnosti, se lhůty pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona prodloužují na dvojnásobek*. K tomu lze uvést, že krajský soud označil za legitimní cíl zrychlení **soudního přezkumu** rozhodnutí stavebních úřadů a zkrácení trvání doby, po kterou jsou účastníci stavebního řízení v nejistotě, zda bude rozhodnutí stavebního úřadu napadeno před soudem. Tento záměr zákonodárce neshledává Nejvyšší správní soud rozporný s tím, že dočasně a na poměrně krátkou dobu (v řádu měsíců) došlo k prodloužení lhůty pro vydání **správních rozhodnutí**, a to nepochybně s cílem zajistit jejich kvalitu po přechodu na novou právní úpravu, která s sebou bude přinášet dosud neřešené právní otázky. Ani krajskému soudu tudíž nelze vytýkat, že se nezabýval dočasným prodloužením pořádkové lhůty k vydání správních rozhodnutí jako okolností mající vliv na jeho závěr ohledně přípustnosti posuzované právní úpravy.

[41] Stejně tak je třeba přisvědčit krajskému soudu, že zkrácení žalobní lhůty teprve na rozhodnutí stavebního úřadu, resp. odvolacího orgánu, oznámená po účinnosti § 306 stavebního zákona z roku 2021 by nepředstavovalo stejně efektivní prostředek

k dosažení cíle zákonodárce spočívajícího ve zrychlení soudního přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů, neboť by se vztahoval k menší množině potenciálních žalobců. Je pravdou, že smysl nové právní úpravy by byl naplněn, i pokud by se vztahovala jen na rozhodnutí oznámená po 30. 6. 2024; stále však nelze vyvrátit, že by se týkala méně případů. Současně Nejvyšší správní soud dodává, že výše popsany závěr krajského soudu nelze chápat tak, že si zákonodárce *a priori* přál, aby co možná nejmenší počet žalobců uplatnil své právo u soudu (jak jej vykládá stěžovatelka). Jak správně uvedl krajský soud, zkrácení žalobní lhůty sice může mít i za následek nepřímé odrazení části žalobců, aby žalobu podali, podstatnější však dle Nejvyššího správního soudu je, že právní úprava má za legitimní cíl zkrátit trvání doby, kdy budou účastníci správního řízení v nejistotě, zda bude rozhodnutí stavebního úřadu, resp. odvolacího orgánu, napadeno před soudem.

[42] Krajskému soudu rovněž nelze vytýkat, že v odstavcích 32 až 38 napadeného usnesení podpořil svoji argumentaci ohledně ústavní konformity posuzované právní úpravy odkazy na jiné případy (věcně šlo o návrhy na zrušení opatření obecné povahy), kdy rovněž došlo ke zkrácení lhůty k podání návrhu na zahájení řízení u soudu. Krajský soud zmínil novelu č. 303/2011 Sb., kterou byla nově stanovena tříletá lhůta pro podání původně časově neomezeného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a novelu č. 225/2017 Sb., která následně tříletou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zkrátila na jeden rok. Uvedl také, že přestože tento postup zákonodárce měl na existující práva odlišný dopad, neboť v důsledku změny učiněné zákonem č. 303/2011 Sb. dokonce někteří navrhovatelé ztratili své existující subjektivní právo (ti, kteří ho měli již po dobu odpovídající nově zavedené lhůtě nebo déle), zkrácení existujících subjektivních práv navrhovatelů bylo i tehdy shledáno přípustné jak Nejvyšším správním soudem, tak i Ústavním soudem.

[43] V prvé řadě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se jednalo o argumentaci, která byla svojí povahou spíše *obiter dictum*. Nadto krajský soud netvrdil, že se jednalo o totožné situace, jako tomu bylo v případě zkrácené lhůty dle stavebního zákona z roku 2021; pouze analogicky odkázal na jiné případy, kdy zákonodárce v oblasti správního soudnictví zkrátil lhůtu k podání návrhu na zahájení řízení k soudu. Ačkoli se v případě opatření obecné povahy jednalo o lhůty k podání návrhu v řádu let, podstatou - jako v nynějším případě - bylo, že došlo k omezení dřívějšího subjektivního procesního práva navrhovatelů, a změna úpravy byla shledána přípustnou.

[44] Nakonec stěžovatelka brojí proti tomu, že z napadeného usnesení není patrné, zda právní názor ohledně výkladu relevantní úpravy stavebního zákona z roku 2021 platí „*napříč celým Krajským soudem v Plzni*“, či se jedná jen o právní názor senátu 55. Dle ní je nezbytné, aby všechny správní soudy zastávaly stejný právní názor.

[45] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že soudce při rozhodování případu vždy interpretuje právní normy, které často nejsou jednoznačné, a výsledek tohoto postupu se odráží v rozhodnutí ve věci. Ne vždy je výsledek interpretace práva, pokud jej činí různí soudci, stejný. Rozpornost v rozhodovací praxi krajských soudů je jistě nežádoucí, ovšem není možné se jí vyhnout. Ke sjednocování jejich rozhodovací činnosti pak v oblasti správního soudnictví slouží právě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud však v obdobném případě, jehož předmětem by bylo posouzení sporné otázky

pokračování

vymezené v odstavci [21] shora, dosud nerozhodoval. Krajskému soudu tak nelze vytýkat, že neměl stejný právní názor jako zbylé senáty Krajského soudu v Plzni či jiné senáty správních soudů v celé České republice.

[46] Lze tak uzavřít, že zvláštní úpravu žalobních lhůt podle § 306 stavebního zákona z roku 2021 je třeba aplikovat i na případ stěžovatelky, již bylo rozhodnutí žalovaného oznámeno ještě za účinnosti obecné úpravy dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelce tudíž náležela měsíční lhůta k podání žaloby, která začala běžet dne 11. 6. 2024 a marně jí uplynula dne 11. 7. 2024, neboť stěžovatelka podala žalobu ke krajskému soudu teprve dne 30. 7. 2024. Krajský soud tudíž postupoval v souladu se zákonem, pokud stěžovatelčinu žalobu odmítl pro opožděnost.

[47] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[48] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 7. listopadu 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu