



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobců: **a) JTH Holding a. s.**, se sídlem Krupská 33/20, Teplice, **b) L. T.**, **c) J. T.**, všichni zastoupeni JUDr. Vitem Kučerou, MBA, advokátem se sídlem Obrovského 2407, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4, **II) Mgr. J. B.**, **III) Ing. P. M.**, zastoupen JUDr. Ervínem Perthenem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové **IV) Severočeská vodárenská společnost a. s.**, se sídlem Přítkovská 1689, Teplice, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 11. 2024, č. j. 15 A 23/2024-194,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 11. 2024, č. j. 15 A 23/2024-194, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 28. 6. 2024, č. j. MD-8287/2024-910/5, žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil územní rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále též „stavební úřad“) ze dne 6. 11. 2023, č. j. KUUK/159123/2023, o změně rozhodnutí o umístění stavby označené jako „I/13 Kladrubská spojka – změna a rozšíření ÚR“ na pozemcích a v rozsahu specifikovaném ve výroku rozhodnutí (dále též „záměr“). Mezi pozemky, na nichž se záměr umísťuje, se nachází rovněž pozemky ve vlastnictví žalobce a) a ve společném jmění manželů žalobců b) a c). Současně může být uvedenou změnou územního rozhodnutí přímo dotčeno vlastnické právo žalobců k sousedním pozemkům. Jedná se zejména o pozemky s převažujícím druhem kultury orná půda, dále ostatní plocha a zahrada. Žalobci tak byli účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2

písm. a) i b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále též „starý stavební zákon“).

II.

[2] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Nejprve se zabýval rozsahem svého přezkumu s ohledem na to, že žalobci vznesli v žalobě námitky, které ve správním řízení neuplatňovali. Dospěl k závěru, že tyto námitky nejsou přípustné, neboť řízení o žalobě bylo zahájeno za účinnosti zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále též „nový stavební zákon“), a tak na ně dopadá § 307 odst. 1 tohoto zákona. Podle něj je žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu nepřípustná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatnil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl. Krajský soud připustil, že dané ustanovení není formulováno příliš jasně, neboť hovoří o přípustnosti žaloby, nikoliv žalobních bodů. Historický a teleologický výklad však jasně svědčí o tom, že cílem zákonodárce bylo eliminovat novoty v řízení před správním soudem. Krajský soud následně porovnal obsah námitek uplatněných v řízení před stavebním úřadem, v odvolání a v žalobě. Předeslal, že se vůbec nemůže zabývat námitkami, jimiž se žalobci domáhali změn objektů, které nebyly součástí záměru. Zabýval se proto jen námitkami týkajícími se objektů SO 502, SO 503 a SO 504, a to v rozsahu tvrzení uplatněných ve správním řízení, tedy požadavkem žalobců na jinou trasu vedení vysokého napětí (dále též „VVN“). Zdůraznil při tom, že řízení o umístění stavby je návrhové a jeho předmět je určen především žádostí žadatele. Záměr se tak posuzuje v podobě, jak jej určil žadatel a není zde prostor pro posouzení alternativ. Zkoumá se pouze předběžná otázka, zda lze pozemek teoreticky vyvlastnit. Teprve vyvlastňovací úřad se musí při posouzení nezbytnosti vyvlastnění vypořádat mimo jiné i s tím, zda nelze místo vyvlastnění využít jiné variantní řešení. Konkrétně pak krajský soud uvedl, že vlastnictví žalobců je již omezeno umístěním VVN a dochází pouze ke změně jeho trasy, která je odůvodněna kolizí se záměrem. Stávající využití pozemků se navíc nemění. Nadále na nich může být vykonávána zemědělská činnost a je k nim zajištěn přístup. Žalobci stávající řešení nezpochybňují, pouze požadují z jejich pohledu lepší řešení. Za této situace soud neshledal nepřiměřené omezení jejich vlastnického práva, ani to, že by se správní orgány nezabývaly dostatečně podmínkami pro povolení záměru. V daném případě tak nebyly dány důvody pro zamítnutí žádosti stavebníka. Krajský soud dále nepřisvědčil žalobcům, že ve správním řízení řádně uplatnili námitku snížení ceny. Dodal, že se nemohl zabývat otázkou potřebnosti souhlasu vlastníka dotčených pozemků se záměrem a potřebností pozemků pro záměr, stejně jako rozdílnými daty projektové dokumentace a aktuálností stanovisek dotčených orgánů, neboť tyto námitky byly uplatněny poprvé až v žalobě.

III.

[3] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelé předně namítají nesprávné posouzení koncentrace řízení. Krajský soud podle nich vyložil § 307 odst. 1 nového stavebního zákona mimo intence jazykového znění. Z něj vyplývá, že je žaloba nepřípustná, pokud uvádí pouze skutkové a právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení o odvolání. Žaloba stěžovatelů

pokračování

však neobsahovala pouze takové důvody. Uvedené ustanovení tak nezakládá rigidní koncentraci soudního řízení, ale stanovuje podmínku přípustnosti žaloby. Krajský soud nepřipustně rozšířil význam daného ustanovení, když tvrdí, že „žalobou“ jsou myšleny „žalobní body“. Jeho výklad by vedl až k absurdním závěrům, neboť by znemožnil namítat v žalobě pochybení odvolacího orgánu, které vyšlo najevo teprve v samotném napadeném rozhodnutí. Stěžovatelé dodali, že odvolací řízení v jejich věci bylo vedeno dle starého stavebního zákona, kdy koncentrace neplatila. Pokud by úprava nového stavebního zákona omezila zpětně možnost námitek stěžovatelů, jednalo by se o nepřipustnou retroaktivitu. Takový výklad neodpovídá ani důvodové zprávě. Legislativce v ní označil vznesení dříve neuplatněných námitek za „obecně nežádoucí“, nikoliv za zcela vyloučené. Krajský soud se odklonil od zákonného textu a dopustil se dotváření práva, které je vyhrazeno pouze výjimečným případům a musí být náležitě zdůvodněno. Dle důvodové zprávy by se navíc koncentrace měla týkat nanejvýš námitek o zásahu do veřejných subjektivních práv, nikoliv obecné (hmotněprávní) zákonnosti rozhodnutí. Závěry krajského soudu jsou dle stěžovatelů rovněž v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, která dosud zásadně vylučovala uplatnění koncentrace na hmotněprávní námitky. Od této judikatury se krajský soud odklonil, aniž by mu k tomu dávala nová úprava dostatek důvodů, a on tento odklon zdůvodnil. Jeho rozsudek je také nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpor. Na jednu stranu cituje rozsudky, podle nichž nelze námitky hmotněprávního charakteru v řízení před soudem omezovat, na stranu druhou takové námitky z důvodu koncentrace řízení nepřipustil.

[4] Stěžovatelé dále pokládají za zkratkovité a nedostatečně odůvodněné závěry krajského soudu týkající se změny trasy VVN, napojení pozemků a snížení jejich ceny. Podle nich soud stejně jako správní orgány nereflektoval, že změna VVN i napojení znamená změnu v možnostech a způsobu využití pozemků a může ovlivnit i zemědělskou činnost. Jelikož se těmito námitkami nezabýval v jejich vzájemné souvislosti, dospěl k chybnému závěru, že zásah způsobený výstavbou záměru je přiměřený. Dále se dostatečně nevypořádal s námitkami, zda byla ve správním řízení dostatečně šetřena práva stěžovatelů za situace, kdy umístění stavby *de facto* předurčuje vyvlastnění jejich práv. Nevyjádřil se k tomu, že správní orgány považují za totéž pojmy „pozemek potřebný pro realizaci“ a „pozemek dotčený“ a dovozují možnost vyvlastnění i vůči dotčeným, avšak „nepotřebným“, pozemkům.

[5] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že žaloba byla podána měsíc po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, stěžovatelé tak mohli očekávat aplikaci § 307 odst. 1. Nelze přehlédnout, že v řízení neustále rozšiřovali okruh svých námitek. Jejich akceptace by zcela smazala smysl koncentrace územního řízení. Dle žalovaného se krajský soud nemohl odchýlit od judikatury Nejvyššího správního soudu, jelikož ta ještě nemohla k nové právní úpravě vůbec vzniknout a stávající judikatura odpovídá původnímu stavebnímu zákonu. Neodchýlil se ani od textu zákona a neznemožnil stěžovatelům podat žalobu pro chyby odvolacího správního orgánu. Skutečnost, že správní řízení bylo vedeno

podle staré právní úpravy a žaloba byla podána za účinnosti nové právní úpravy, je přirozeným důsledkem běhu času v průběhu řízení, a nejedná se o pravou retroaktivitu. Stěžovatelé se měli včas seznámit s novou právní úpravou. Pokud zákonodárce označil rozšiřování žalobních bodů nad rámec uplatněných odvolacích námitek za obecně nežádoucí, pak se krajský soud tohoto postupu držel a řádně jej odůvodnil.

[7] Žalovaný dále nesouhlasí s tím, že nebyl řádně zjištěn dopad záměru na dotčené území. Dodává, že záměr byl umístěn v dotčeném území dlouhé roky před tím, než stěžovatelé nabyli pozemky. Ti se navíc svými námitkami snaží nabourat i části záměru, které nebyly projednávány změnou části stavby dotčeny. Dále zaměřují trvalý a dočasný zábor. Nelze souhlasit s tím, že stavebník musí dokládat souhlas vlastníka sousedního pozemku, a při jeho absenci nelze záměr povolit. V řízení byly rovněž řešeny synergie dopadů posunu podpor VVN na dané zemědělské pozemky a jejich využitelnost. Údajné rozdíly v dokumentaci nebyly zjištěny, či byly logicky vysvětleny s ohledem na postup projednávání přípravy záměru. Pokud nebyla závazná stanoviska napadena, nebyl žalovaný povinen nechat je přezkoumat. Stavební úřady nemají povinnost odůvodňovat vše, co je ve spise obsaženo pro účely eventuálních námitek v žalobě. Žalovaný dále zdůrazňuje, že stěžovatelé v kasační stížnosti vytrhávají odůvodnění napadeného rozsudku z kontextu. Podtrhl rovněž, že územní řízení je řízením návrhovým, které iniciuje žadatel. Nikdo jiný nemůže měnit předmět řízení. V závěru odkázal na správní rozhodnutí, vyjádření k žalobě a správní spisy a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[8] Stěžovatelé podali k vyjádření žalovaného repliku, v níž uvádí, že se žalovaný nadměrně věnuje otázkám, které ani nebyly předmětem kasační stížnosti. Stěžejní je, že žalovaný neověřil, zda disponuje platnými stanovisky dotčených orgánů, ačkoliv šlo o jeho zákonnou povinnost. Je tedy bez významu, zda na ni byl upozorněn v průběhu správního řízení. Tato vada ve spojení s použitím rozdílné verze projektové dokumentace představují hmotněprávní námitky, které musí soud posoudit bez ohledu na to, zda byly namítány ve správním řízení. Dále zopakovali svou argumentaci k výkladu § 307 odst. 1 nového stavebního zákona. Trvají na tom, aby rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil, do jaké míry má být účinností nového stavebního zákona překonána ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž stěžovatelé legitimně postupovali. V poslední části pak zopakovali důvody, pro něž považují napadený rozsudek i správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná.

V.

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

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Konkrétně na to, zda krajský soud správně aplikoval § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, respektive zda jej vůbec měl aplikovat, neboť s odkazem na toto ustanovení nevypořádal některé žalobní námitky. Pokud by totiž úvahy krajského soudu

pokračování

nebyly správné, trpěl by napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, a to právě z důvodu absence vypořádání některých námitek stěžovatelů.

[12] Krajský soud vycházel z § 331 nového stavebního zákona, podle něhož *soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů* a zároveň z § 335 nového stavebního zákona, podle něhož *tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2024, s výjimkou ustanovení a) § 36, 319, § 322 odst. 1 a 3, § 324 a § 326 odst. 1, která nabývají účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení* [29. 7. 2021, pozn. soudu], *b) § 15 až 18, § 312 odst. 1 a 7, § 313 odst. 1 a 2 a § 315 odst. 1, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2022, c) § 312 odst. 4, které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2023.* Poukázal na to, že řízení o žalobě bylo zahájeno dne 5. 8. 2024, protože na ně dopadá právní úprava nového stavebního zákona. Ta obsahuje také § 307 odst. 1, dle něž platí, že *žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu je nepřipustná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatnil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení zahájeném z moci úřední, anebo kterým byla povolena stavba podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.*

[13] Podle stěžovatelů nelze § 307 odst. 1 nového stavebního zákona na jejich věc aplikovat ze dvou důvodů. Jednak se týká přípustnosti žaloby jako celku, a nedopadá tak na případy, kdy žaloba obsahuje také skutkové a právní důvody, které byly uplatněny v řízení o odvolání. Dále namítají, že by aplikace daného ustanovení představovala nepřipustnou retroaktivitu, neboť řízení o odvolání bylo vedeno podle starého stavebního zákona, který obdobnou úpravu koncentrace žalobních námitek neobsahoval. Dochází tedy k omezení přípustnosti žalobních námitek zpětně.

[14] S ohledem na logiku soudního přezkumu je třeba nejprve přikročit k řešení otázky, zda vůbec bylo v posuzované věci namístě aplikovat § 307 odst. 1 nového stavebního zákona. Teprve pokud by tomu tak bylo, je namístě zabývat se dále samotným výkladem tohoto ustanovení a jeho rozsahem.

[15] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 17. 1. 2022 byla stavebnímu úřadu doručena žádost Ředitelství silnic a dálnic ČR o vydání rozhodnutí o umístění stavby záměru. Následně stavební úřad oznámil veřejnou vyhláškou ze dne 3. 7. 2023, č. j. KUUK/101170/2023, účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení řízení ve věci vydání změny rozhodnutí o umístění stavby záměru. Současně stavební úřad oznámil, že v souladu s § 87 odst. 1 starého stavebního zákona upouští od ústního jednání a ohledání na místě, a stanovuje lhůtu pro uplatnění závazných stanovisek a podání námitek v délce 15 dnů ode dne doručení tohoto oznámení s tím, že k později uplatněným závazným stanoviskům dotčených orgánů a námitkám účastníků se nepřihlíží. Dle otisku razítka byla veřejná vyhláška vyvěšena dne 4. 7. 2023. Za den doručení oznámení se tak v souladu s § 25 správního řádu považuje den 19. 7. 2023, a lhůta k podání námitek tak uplynula dne 3. 8. 2023. Stěžovatelé podali námitky ve stanovené lhůtě (ve dnech 19. 7. 2023 a 26. 7. 2023). Souhrnně navrhovali přeložení objektů SO 502, SO 503, SO 504, SO 506 a vybudování dopravního napojení parcel 1314/3 v k. ú. Bystřany a XA v k. ú. N. u B. Dne 6. 11. 2023 vydal stavební úřad rozhodnutí o změně rozhodnutí o umístění stavby, které doručoval opět veřejnou vyhláškou. Proti tomuto rozhodnutí podali stěžovatelé blanketní odvolání, které k výzvě stavebního úřadu doplnili podáními ze dne 16. 12. 2023

a 20. 12. 2023. Žalovaný jejich odvolání rozhodnutím ze dne 28. 6. 2024 zamítl. Odvolací námitky posuzoval optikou starého stavebního zákona. Dne 5. 8. 2024 podali stěžovatelé proti rozhodnutí žalovaného žalobu.

[16] Podle § 89 odst. 1 starého stavebního zákona platilo, že *závazná stanoviska, která mohou dotčené orgány uplatňovat podle § 4 odst. 4, a námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, při kterém musí být nejpozději uplatněny také připomínky veřejnosti; jinak se k nim nepřihlíží. Jestliže dojde k upuštění od ústního jednání, musí být závazná stanoviska dotčených orgánů podle § 4 odst. 4 a námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti uplatněny ve stanovené lhůtě; jinak se k nim nepřihlíží.* Popsaná koncentrační zásada, jež předpokládala, že účastníci své námitky (skutkové i právní) proti projektu musejí přednést v určitém procesním stadiu, se podle ustálené judikatury aplikovala v případech řízení o umístění stavby i v řízení odvolacím. V odvolacím řízení vedeném podle starého stavebního zákona tak nebylo možné vznášet nové námitky, které nebyly řádně uplatněny v prvostupňovém řízení. Judikatura současně definovala limity pro uplatnění koncentrační zásady v odvolacím řízení, které byly povahy procesní (znemožnění uplatnění námitek v důsledku postupu správních orgánů), i věcné a záležely v charakteru námitek (porušením kogentního předpisu hmotného nebo procesního práva se musí správní orgán zabývat i v případě, že taková námitka byla uplatněna po marném uplynutí lhůty, pakliže se jedná o zásadní pochybení správního orgánu, která mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí). Blíže viz krajským soudem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83, a dále rozsudky ze dne 6. 2. 2008, č. j. 6 As 37/2006-122, ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 As 24/2013-35 ze dne 20. 8. 2014, č. j. 7 As 111/2014-46, ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 68/2020-53, ze dne 30. 4. 2019, č. j. 10 As 210/2018-33, nebo ze dne 12. 10. 2023, č. j. 9 As 158/2021-37).

[17] Na druhou stranu však z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soudní řád správní umožňuje žalobcům, aby do řízení před soudem vnášeli právní námitky, které dosud ve správním řízení nezazněly (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS), a za určitých okolností a v některých věcech dokonce i námitky skutkové (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Takto mohou činit i v případě řízení vedených podle starého stavebního zákona. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 155/2012-141, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „V souladu s právními závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, publikovaného pod č. 1742/2009 Sb. NSS, je žalobce ‘oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.’ Rozšířený senát v citovaném usnesení dodal, že omezení pokračování rozsahu soudního přezkumu nemá oporu v zákoně a ve svém důsledku by bylo v rozporu s celkovou koncepcí správního soudnictví jakožto prostředku ochrany veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení. V souladu se zmíněnou judikaturou lze uzavřít, že žalobci byli oprávněni námitku porušení čl. 23 odst. 2 vyhlášky č. 2/99 uplatnit poprvé až v podané žalobě, neboť na řízení před správními soudy se nevztahuje koncentrace ohledně námitek uplatněných ve správním řízení.“ Tento závěr byl vysloven dále také

pokračování

v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78, ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 38/2014-27, ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014-88, ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 205/2014-31 či ze dne 25. 5. 2022, č. j. 6 As 83/2021-66.

[18] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že stěžovatelé formulovali své námitky ve správním řízení v době, kdy sice tehdy účinný stavební zákon zakotvoval koncentraci územního řízení, avšak na řízení před správními soudy se tato koncentrace ohledně námitek neuplatněných v územním řízení nevztahovala. Dle konstantní judikatury nic nebránilo tomu, aby v soudním řízení legitimně uplatňovali i takové námitky proti právnímu posouzení věci stavebním úřadem, které neuplatnili v územním řízení.

[19] Dále je třeba konstatovat, že předmětné správní řízení o změně rozhodnutí o umístění stavby bylo zahájeno, vedeno i dokončeno před 1. 7. 2024, kdy došlo k nabytí účinnosti speciální úpravy soudního přezkumu podle nového stavebního zákona (zahrnující rovněž § 307 odst. 1). Podle § 334a odst. 3 věty druhé nového stavebního zákona se totiž *pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 4* (mezi něž se řadí také výše citovaný § 331, pozn. soudu) *za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024*. Nová právní úprava zahrnující sporný § 307 odst. 1 tak obecně může dopadat až na všechna soudní řízení zahájená po 1. 7. 2024 včetně (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26).

[20] Krajský soud uzavřel s odkazem na datum podání žaloby (5. 8. 2024), že se na nynější věc aplikuje § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, který mu brání v tom, aby se věcně zabýval námitkami, které stěžovatelé neuplatnili ve správním řízení, ale poprvé v soudním řízení, přestože bylo správní řízení dokončeno před nabytím účinnosti speciální úpravy soudního přezkumu podle nového stavebního zákona. Jinými slovy krajský soud dovodil, že stěžovatelé museli *de facto* prospektivně již ve správním řízení, které bylo vedeno před účinností § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, zohlednit koncentraci, jejíž účinnost nastala *ex post* (o rok později), a vznést také tyto námitky ve lhůtě do 3. 8. 2023, a pokud tak neučinili, přišli o možnost je následně uplatnit v soudním řízení. Měli tak postupovat přesto, že právní úprava účinná před novým stavebním zákonem a související judikatura na ně takto přísné nároky nekladly.

[21] Z hlediska gramatického výkladu nelze krajskému soudu nic vytknout. Přechodné ustanovení k novému stavebnímu zákonu skutečně podle svého textu nijak nebrání tomu, aby byl § 307 odst. 1 aplikován i na případy, kdy správní řízení včetně odvolacího řízení proběhlo za účinnosti předchozí právní úpravy. Rozhodující okamžik totiž v § 331 svazuje striktně se zahájením soudního řízení, nikoliv např. se zahájením či ukončením správního řízení. Současně § 307 odst. 1 hovoří obecně o žalobě proti *rozhodnutí stavebního úřadu*, aniž by rozlišoval, podle které právní úpravy bylo toto rozhodnutí vydáno, respektive výslovně svazoval v něm obsaženou normu toliko s rozhodnutími vydanými podle nového stavebního zákona.

[22] Jak však opakovaně judikoval Ústavní soud (srov. např. nálezy ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97, ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 3. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 19/98, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, ze dne 31. 8. 2015,

sp. zn. II. ÚS 1287/14): „*Neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. Neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“ V nálezu sp. zn. II. ÚS 1287/14, pak Ústavní soud uvedl, že „*při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy.*“ Obdobně lze poukázat na judikaturu zdejšího soudu. Například rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, vyslovil, že „*k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s nímž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy.*“ Zmínit lze i pozdější judikaturu, např. rozsudek ze dne 12. 10. 2016, č. j. 3 Ads 258/2015-30, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Krajský soud i žalovaná tedy správně použily ke zjištění obsahu právních norem, o jejichž výklad je spor v posuzované věci, i jiné výkladové metody kromě výkladu čistě jazykového, kterým argumentuje od počátku stěžovatel. Za použití těchto dalších výkladových metod dospěly krajský soud i žalovaná k takové interpretaci § 1 nařízení vlády č. 363/2009 Sb., jejíž správnost potvrdil nyní i Nejvyšší správní soud a jež je také v souladu s jeho předcházející judikaturou. Nejvyšší správní soud tento interpretační postup tedy plně aprobuje a nemůže se ztotožnit s názorem stěžovatele, že je takový postup v rozporu se zásadou zákonnosti. Naopak, pečlivé ověření smyslu normativního obsahu zákona také prostřednictvím jiných výkladových metod zásadě zákonnosti zcela vyhovuje.*“ Dokonce ve vztahu k jednoznačnému jazykovému znění zákona Ústavní soud v recentním nálezu ze dne 6. 1. 2025, sp. zn. I. ÚS 1937/24 uvedl, že: „*Stejně tak však nelze dovozovat, že by měl vždy převážít výklad jazykový, je-li znění zákona jednoznačné (...)* Pro posouzení případu bude třeba vedle teleologického výkladu užít i další interpretační metody, tedy zejména výklad systematický a historický, při nichž se uplatní i hodnotové a systémové argumenty, počítaje v to i případné dopady výkladu do systému sociálního zabezpečení.“

[23] Pochybnosti o správnosti postupu krajského soudu přitom vyvolává již historický výklad. K § 331 nového stavebního zákona (v původním vládním návrhu zákona se jednalo o § 328), dle něž platí, že soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů, totiž důvodová zpráva uvádí: „*Vzhledem k tomu, že stavební zákon obsahuje nově speciální ustanovení upravující soudní přezkum rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona, navrhuje se standardní přechodné ustanovení k řízením zahájeným před účinností tohoto zákona*“ (Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, sněmovní tisk 1008/0, důraz přidán). Uvedená formulace poměrně zřetelně implikuje úmysl, že nová speciální ustanovení upravující soudní přezkum rozhodnutí mají dopadat teprve na ta soudní řízení, v nichž je předmětem přezkumu správní rozhodnutí vydané již podle (tohoto) nového stavebního zákona.

pokračování

[24] Rovněž logický výklad, konkrétně prostřednictvím důkazu sporem, nesvědčí o správnosti postupu krajského soudu. *Ad absurdum* by totiž mělo být pravidlo uvedené v § 307 odst. 1 nového stavebního zákona (v kombinaci s koncentrací řízení podle starého stavebního zákona) vztaženo i na případy takových územních řízení, která byla vedena ještě i před samotnou platností tohoto zákona, tedy v době, kdy ještě nebylo *de facto* ani objektivně možné, aby žalobci přizpůsobili svou procesní strategii znění § 307 odst. 1 nového stavebního zákona. Pokud by tedy platil výklad § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, který provedl krajský soud, museli by žalobci již v té době (před platností nového stavebního zákona) uplatnit v námitkách svou veškerou argumentaci, pakliže chtěli, aby se jí mohl následně zabývat správní soud.

[25] Nesprávnost výkladu krajského soudu vyplyne na povrch i při posouzení případných dopadů do základního práva stěžovatelů na přístup k soudu. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/93 konstatoval, že k definičním znakům právního státu (ve smyslu čl. 1 Ústavy) patří také princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, jejichž součástí je zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem. V nálezu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, pak shrnul, že: „*Obecný zákaz retroaktivity v neprospěch se vztahuje pouze na tzv. pravou retroaktivitu, nikoli retroaktivitu nepravou (retrospektivu) [náleze ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 51.]. Od zákazu pravé retroaktivity v neprospěch se lze odchýlit pouze výjimečně, a to výslovným ustanovením zákona a jen tehdy, kde právní povinnost stanovená pro minulost byla dříve pocítována alespoň jako povinnost mravní [náleze ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.).] U tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy) je naopak výjimkou její zapovězení na ústavní úrovni. Tzv. nepravá retroaktivita (retrospektiva) není možná, vylučuje-li to princip důvěry v právo. O takovouto situaci jde v případě, že význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva [zmíněný náleze sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 53.; náleze ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 18/14 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.) bod 34.].“*

[26] K výkladu pojmů *pravá* a *nepravá retroaktivita* lze odkázat na nedávný náleze Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23, v němž je tato problematika podrobně rozebrána. Ústavní soud zmiňoval například definici E. Tilsche, dle něž „*pravé 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*“. Odkázal též na definici vycházející z judikatury německého Spolkového ústavního soudu, dle níž „*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.“

[27] Na poslední z uvedených definic je možné poměrně dobře popsat situaci, v níž se ocitli stěžovatelé. Dle závěrů krajského soudu má totiž skutkový stav, který byl „ukončen“ již v minulosti (možnost podat námitky, kterými by se mohl zabývat krajský

soud) *de facto* jiné právní účinky za účinnosti starého a nového stavebního zákona. V režimu starého stavebního zákona by stěžovatelé mohli vznášet nové námitky v řízení před krajským soudem. V režimu nového stavebního zákona však nikoliv. Tento stav byl přitom „ukončen“ právě za účinnosti starého stavebního zákona (vzhledem ke lhůtám pro uplatnění námitek). Nejedná se sice o pravou retroaktivitu v klasickém slova smyslu, neboť se nejedná o stav uzavřený v minulosti. Nově přijatá právní úprava totiž spojila nové právní účinky nově s právními skutečnostmi nastalými v minulosti do budoucna od své účinnosti, přičemž nedošlo k dotčení soudních řízení zahájených za staré právní úpravy. Zcela jistě však takový postup omezuje důvěru stěžovatelů v právo. Výklad krajského soudu totiž zásadně omezuje realizaci jejich základního práva na přístup k soudu. Spojuje s nepodáním námitek za účinnosti předchozí právní úpravy důsledek, který stěžovatelé legitimně nemohli či nemuseli očekávat v době, kdy mohli uplatnit námitky proti změně rozhodnutí o umístění stavby záměru.

[28] Významným protiargumentem k výše uvedeným výtkám by v obecné rovině jistě mohla být zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým), na kterou poukázal žalovaný ve svém vyjádření. Ta je v obdobných případech podpořena zejména tzv. legisvakancí dobou, tedy dobou mezi počátkem platnosti a počátkem účinnosti právního předpisu. Během této doby mají standardně právní subjekty možnost seznámit se se zněním právních norem a tomu případně přizpůsobit své procesní strategie. Ustanovení § 307 odst. 1 totiž bylo součástí nového stavebního zákona již od jeho vyhlášení dne 29. 7. 2021.

[29] Stanovení konečného data účinnosti nového stavebního zákona však bylo poněkud nejasné. Tento okamžik byl opakovaně odkládán do vzdálenější budoucnosti. Jak citoval Nejvyšší správní soud již výše, i v současné době je účinnost nového stavebního zákona různě dělena – nejedná se o „typickou“ jednoznačnou účinnost právní normy jako celku. Z pohledu právní jistoty účastníků řízení (stěžovatelů) je však významnější, že opakovaně docházelo k různým zásahům do (platného, avšak dosud neúčinného) nového stavebního zákona a k posunům jeho účinnosti. Již v roce 2022 byla přijata první tzv. odkládací novela nového stavebního zákona (zákon č. 195/2022 Sb.), která odložila účinnost nového stavebního zákona o jeden rok (s výjimkou vyhrazených staveb). Nový § 334a stanovil přechodné období od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024, v němž se mělo i nadále postupovat podle dosavadních předpisů. Výjimku tvořily pouze tzv. vyhrazené stavby, ve vztahu k nimž měl nový stavební zákon nabýt účinnosti skutečně již 1. 7. 2023, ovšem zatím bez digitalizace stavební agendy. Druhá, tzv. věcná novela nového stavebního zákona (platná od 5. 6. 2023 a účinná od 1. 7. 2023) obecně posunula účinnost nového stavebního zákona k datu 1. 1. 2024, a změnila rovněž přechodné období uvedené v § 334a odst. 1 nového stavebního zákona na dobu od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024. Bylo zachováno různé nabytí účinnosti ve vztahu k vyhrazeným stavbám a všem ostatním a s tím spojené rozdělení povolovacích procesů. Dále lze zmínit například zákon č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který byl ještě před účinností nového stavebního zákona platný dne 29. 12. 2023, a jeho účinnost byla v rámci jednotlivých částí rovněž rozdělena (viz část devatenáctá daného zákona). Například dle písm. c) této části platí, že *ustanovení čl. V bodů 1 a 6 a čl. XVII bodu 2, (...) nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2027*, přičemž čl. V se týkal změn stavebního zákona.

pokračování

[30] Dne 1. 7. 2023, tedy krátce před doručením oznámení, v němž byla stěžovatelům stanovena patnáctidenní lhůta pro podání námitek (19. 7. 2023), došlo k posunutí účinnosti přechodných ustanovení nového stavebního zákona v části dvanácté hlavě II dílu 4, mezi nimiž je také § 331 regulující účinnost speciální úpravy soudního přezkumu dle nového stavebního zákona. V době plynutí lhůty pro podání námitek tak byla čerstvě odložena účinnost speciální úpravy soudního přezkumu dle nového stavebního zákona na 1. 7. 2024, tedy téměř za rok po uplynutí stanovené lhůty.

[31] Za dané situace považuje Nejvyšší správní soud za nespravedlivé a v rozporu s principem právní jistoty, aby vzhledem k popsanému komplikovanému legislativnímu procesu kladl stěžovatelům k tíži procesní strategii, kterou zvolili. Tím spíše, že *de facto* nejzazším bodem, v němž již měli dle výkladu krajského soudu uplatnit veškeré námitky, které by následně mohli uplatnit v řízení před krajským soudem, byla lhůta pro podání námitek v řízení před stavebním úřadem, která uplynula již dne 3. 8. 2023, tedy v době změn účinnosti stavebního zákona. Ostatně, jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, „*pravidlo neznalost právního předpisu neomlouvá předpokládá, že se daný právní předpis stal platným a účinným.*“

[32] Odhlédnout pak podle Nejvyššího správního soudu nelze ani od skutečnosti, kterou krajský soud zmínil v bodě 33 napadeného rozsudku. Zde sám konstatoval, že „*ustanovení § 307 odst. 1 nového stavebního zákona není formulováno příliš jasně, neboť se zde hovoří o přípustnosti žaloby nikoliv o žalobních bodech.*“ Jinými slovy krajský soud připustil, že neúčinné ustanovení, které podle jeho závěrů měli stěžovatelé *de facto* prospektivně zohlednit při svém postupu, není navíc jednoznačně formulováno a vyžaduje výklad pomocí dalších metod za účelem zjištění jeho obsahu. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že z čistě z gramatického hlediska může vyvolávat nejasnosti při výkladu daného ustanovení také limita „*pouze*“ v sousloví „*obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody*“ (celé znění daného ustanovení viz výše). Tím spíše nelze klást stěžovatelům k tíži, že neuvedli veškerou svou argumentaci již ve lhůtě pro podání námitek proti změně rozhodnutí o umístění stavby záměru, která činila 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení územního řízení. To ještě více potvrzuje skutečnost, že stěžovatelé nebyli při podávání těchto námitek právně zastoupeni, ale vystupovali jako právní laici.

[33] Výše uvedené vede Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud v daném případě neměl odmítnout vypořádání námitek stěžovatelů s odkazem na § 307 odst. 1 nového stavebního zákona. Takovým postupem nepřipustně zasáhl do jejich práva na přístup k soudu a do jejich právní jistoty spojené s důvěrou v právo. Ustanovení § 307 odst. 1 ve spojení s § 331 nového stavebního zákona je třeba vyložit ve prospěch zachování práva na soudní přezkum, tedy tak, že je nelze vztáhnout na žalobu stěžovatelů týkající se územního rozhodnutí stavebního úřadu, které bylo vydáno a napadeno odvoláním v režimu starého stavebního zákona. To znamená, že podmínka zakotvená v § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, která je navázána na uplatnění námitek v řízení o odvolání, se uplatní až v případech, kdy bylo řízení o odvolání vedeno podle nového stavebního zákona, a odvolatel si tedy měl být s ohledem na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, vědom důsledků spojených s případnou pasivitou při formulaci odvolacích námitek.

[34] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval dalšími kasačními námitkami, neboť to vzhledem k důvodu, pro nějž napadený rozsudek ruší, považuje za předčasné.

[35] V novém řízení krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení dle § 109 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. března 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu