



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **A. K.**, zastoupené JUDr. Dušanem Strýčkem, advokátem se sídlem Příbram, Mariánské údolí 126, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 81/11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2024, č. j. 41 A 23/2024 - 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně napadla odvoláním rozhodnutí Městského úřadu v Příbrami ze dne 4. 3. 2024, č. j. MeUPB 24939/2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo žalobkyni nařízeno odstranit stavbu „*přístřešku vedle stávající garáže umístěného východním směrem od stavby garáže, u stavby rodinného domu č. p. X,*“ na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. P. Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 5. 2024, č. j. 069235/2024/KUSK odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně u Krajského soudu v Praze dne 4. 6. 2024 žalobu, kterou krajský soud v záhlaví označeným usnesením odmítl

pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 306 a § 334a odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon z roku 2021“). Krajský soud uvedl, že dne 1. 7. 2024 nabyla ve věcech stavebního práva účinnosti zvláštní úprava soudního přezkumu, dle níž lze podle § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu podat ve lhůtě 1 měsíce od doručení tohoto rozhodnutí. Jelikož bylo rozhodnutí žalovaného žalobkyni doručeno dne 4. 6. 2024, lhůta pro podání žaloby uplynula dne 4. 7. 2024. Žaloba podaná dne 26. 7. 2024 proto byla zjevně opožděná.

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti usnesení krajského soudu kasační stížnosti, kterou výslovně nepodřadila pod žádný z kasačních důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně platí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, lze kasační stížnost podat pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka namítala, že v § 331 stavebního zákona z roku 2021 je sice stanoveno, že „soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů“, nicméně ve vztahu k běhu lhůty podle § 306 uvedeného zákona je toto ustanovení zcela neurčité a nelze z něj nabýt dojmu, že některá ustanovení budou vykládána retroaktivně. Nadto takový výklad zasahuje do principu právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo, k čemuž stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94. Ačkoliv je nepravá retroaktivita podle Ústavního soudu přípustná, je nutné, aby byla předvídatelná, což v posuzovaném případě splněno nebylo. Z textu stavebního zákona z roku 2021 ani z důvodové zprávy není zřejmé, že by měla být některá ustanovení vykládána retroaktivně. Dále stěžovatelka poukázala na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *Azienda Agricola Silverfunghi s.a.s. a ostatní proti Itálii*, v němž ESLP konstatoval, že bylo porušeno právo na spravedlivý proces tím, že retroaktivní aplikace předmětného zákona ovlivnila probíhající řízení ve prospěch státu. Obdobné porušení stěžovatelka shledala také v nyní posuzované věci, neboť stavební zákon z roku 2021 byl soudem vyložen retroaktivně ve prospěch stavebního úřadu (státního orgánu).

[5] Podle názoru stěžovatelky mělo být rovněž v souladu s výkladovým pravidlem *in dubio mitius* ustanovení stavebního zákona z roku 2021 v pochybnostech vykládáno ve prospěch slabší strany, zde účastníka stavebního řízení, o jehož právech a povinnostech je rozhodováno. Krajský soud však právo vyložil ve prospěch státu (respektive jeho orgánu); stěžovatelce přede dnem 1. 7. 2024 běžela dvouměsíční lhůta pro podání žaloby, která se právě dnem 1. 7. 2024 zkrátila na měsíc, což je nepřipustné. Tím byl porušen princip právní jistoty a legitimního očekávání.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu 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 rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

pokračování

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Před vlastním vypořádáním kasační argumentace Nejvyšší správní soud upozorňuje, že na rozdíl od krajského soudu v Brně nepovažuje za osobu zúčastněnou na řízení J. M. (jednoho z účastníků předchozího správního řízení). Nelze totiž přehlédnout, že v případě odmítnutí žaloby pro opožděnost, jde o odmítnutí návrhu *á limine*, tzn., že v takovém případě soudní řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného nebylo vůbec zahájeno. Žádná osoba (byť by splňovala podmínky plynoucí z § 34 odst. 1 s. ř. s.) se tedy nemůže účastnit řízení, které neprobíhá.

[10] 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).

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

[12] Z § 331 stavebního zákona z roku 2021 dále vyplývá, že *soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů*.

[13] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2024, č. j. 2 As 166/2024 - 26 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) konstatoval, že „podle přechodného ustanovení v § 331 stavebního zákona se soudní řízení zahájená přede dnem 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“ (srov. též rozsudek tohoto soudu ze dne 20. 9. 2024, č. j. 7 As 122/2024 - 30). Přestože se citovaný rozsudek týká zkracování žalobních lhůt podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (liniový zákon), tento závěr dopadá i na nyní posuzovanou věc, neboť se vztahuje k úpravě žalobních lhůt podle stavebního zákona z roku 2021.

[14] Krajský soud aplikaci zkrácené lhůty dovodil z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024 - 26, z něhož se podává, že „zvláštní úprava žalobních lhůt podle § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, se uplatní i tehdy, pokud bylo žalobci oznámeno konečné rozhodnutí správního orgánu ve věci před účinností uvedeného ustanovení, tedy ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt dle § 72 odst. 1 s. ř. s.“ Stejná situace nastala v posuzovaném případě. Stěžovatelce bylo rozhodnutí žalovaného doručeno dne 4. 6. 2024, tedy před účinností ustanovení § 306 stavebního zákona z roku 2021. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů vyslovených v předcházejících rozsudcích (zejména výše citovaných rozsudcích č. j. 3 As 183/2024 - 26 a č. j. 2 As 166/2024 - 26) v nyní projednávané věci jakkoli odklonit.

[15] V rozsudku č. j. 3 As 183/2024 - 26 kasační soud konstatoval, že jak z důvodové zprávy, tak ani gramatickým výkladem 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). 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 se tedy vztahuje i na posouzení běhu žalobní lhůty, která se odvíjí od skutečnosti (zde oznámení rozhodnutí odvolacího správního orgánu), která nastala před účinností tohoto zákona.

[16] S krajským soudem je třeba souhlasit, že se jedná o tzv. nepravou retroaktivitu, kdy 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 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).

[17] Rozlišování pravé a nepravé retroaktivity 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*“ (viz nálezy 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 (tedy zásadně přípustnou) retroaktivitou, je třeba posoudit její přípustnost ve světle kritérií stanovených judikaturou (zejména rozhodnutími Ústavního soudu).

[18] Ačkoliv 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 jde o přípustnou (ústavně souladnou) právní úpravu, která nezasahuje v nepřiměřené míře do práv účastníků řízení. Je tomu tak proto, že se (1) jednalo 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 jednotlivé žalobní body ve lhůtě (celkem) dvou měsíců od oznámení rozhodnutí stavebního úřadu a (4) zákonodárce použil neutrální časové hledisko pro všechny potenciální žalobce. Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že se jednalo o nepřípustný a nepředvídatelný případ nepravé retroaktivity a že byl zákon vykládán ve prospěch státního orgánu. Pokud jde o výtku týkající se výkladu ve prospěch slabší strany, ani s tou nelze souhlasit, neboť v případě výkladu stavebního zákona z roku 2021 a lhůty pro podání žaloby, neexistují různé výklady, nýbrž výklad jediný, jak již bylo konstatováno výše. Nenabízí-li se tedy různé (plausibilní) interpretace právní úpravy, neotvírá se prostor pro aktivaci zásady *in dubio mitius*.

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud připouští, že proces rekodifikace stavebního práva byl komplikovaný, avšak podstatné je, že stavební zákon z roku 2021 byl ve Sbírce zákonů publikován 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 (repektive její zástupce) na pochybách, co bude obsahem nové právní úpravy (včetně změny žalobní lhůty) a od jakého okamžiku bude účinná. Dále je nutné zdůraznit, že stěžovatelka byla advokátem zastoupena již v odvolacím řízení, nedošlo tedy k tomu, že by (jakožto právní laik) vlastním pochybením promeškala lhůtu, v níž mohla podat žalobu. Nicméně ani pokud by stěžovatelka v řízení před krajským soudem zastoupena nebyla, bylo její povinností dodržovat zákonné lhůty. 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.

[20] Lze tak uzavřít, že zvláštní úpravu žalobních lhůt podle § 306 stavebního zákona z roku 2021 je třeba aplikovat i na případ stěžovatelky, jíž bylo rozhodnutí žalovaného oznámeno ještě za účinnosti obecné úpravy plynoucí z § 72 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelce tudíž náležela měsíční lhůta k podání žaloby, která začala běžet dne 4. 6. 2024 a marně jí uplynula dne 4. 7. 2024, neboť žalobu ke krajskému soudu podala až dne 26. 7. 2024. Krajský soud tudíž postupoval v souladu se zákonem, pokud její žalobu odmítl pro opožděnost.

[21] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl

[22] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného - v jeho případě nebylo zjištěno, že by mu v souvislosti s daným řízením vznikly náklady převyšující jeho běžné administrativní výdaje spojené s jeho procesním postavením. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. března 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu