



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: 1. P. T., 2. J. T., 3. J. K., 4. M. K., 5. V. K., 6. Z. H., 7. H. Č., 8. F. Č., 9. V. V., 10. S. V., a 11. J. N., všichni zast. Mgr. Jiřím Maškem, advokátem se sídlem Pod Všemi svatými 427/17, Plzeň, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Plzeň 8 – Černice**, se sídlem Veská 139/11, Plzeň, o kasační stížnosti žalobců 2., 3., 4., 6., 7., 8. a 11. proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 8. 2024, č. j. 55 A 23/2024-23,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 8. 2024, č. j. 55 A 23/2024-23, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Usnesením ze dne 13. 5. 2024, č. j. UMO8/1044/24, žalovaný podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastavil řízení o odstranění terénních úprav v areálu Plzeň – Černice na pozemku parc. č. X v k. ú. Č.

[2] Žalobci podali proti usnesení žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Ten shledal žalobu přípustnou, ale opožděnou. Proto ji podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl. V době mezi vydáním usnesení žalovaného a podáním žaloby totiž nabyl účinnosti § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon z roku 2021“), který stanoví speciální jednoměsíční lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu.

Krajský soud upozornil, že ze stavebního zákona z roku 2021 není zřejmé, že by se měla nová úprava lhůt vztahovat pouze na rozhodnutí stavebních úřadů oznámená po účinnosti § 306 tohoto zákona. Uplatní se proto na všechny žaloby podávané od 1. 7. 2024, a to i proti správním rozhodnutím, která byla oznámena ještě před účinností § 306 stavebního zákona z roku 2021. Krajský soud konstatoval, že lhůta pro podání žaloby uplynula dne 30. 6. 2024, avšak žalobci podali žalobu až dne 15. 7. 2024.

[3] Podle krajského soudu šlo o retroaktivitu, ale pouze nepravou, která je obecně přípustná. Žalobci měli dostatek času připravit se na novou právní úpravu, jelikož text zákona byl znám již od roku 2021 a některá jeho ustanovení byla účinná již od 1. 1. 2024. Krajský soud byl přesvědčen, že zákonodárce sledoval legitimní cíl, zvolil k jeho dosažení vhodný prostředek a změna nebyla překvapivá či nepředvídatelná. Porovnal nastalou situaci s jinými případy, v nichž taktéž došlo ke zkrácení již běžící lhůty. Z absence speciálního přechodného ustanovení a z formulace přechodného ustanovení pro již zahájená soudní řízení v § 331 stavebního zákona z roku 2021 (*„Soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“*) podle krajského soudu záměr zákonodárce jasně vyplynul.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Původně všichni žalobci napadli usnesení krajského soudu kasační stížností, avšak žalobci 1., 5., 9. a 10. nezaplatili soudní poplatek za kasační stížnost, Nejvyšší správní soud tedy řízení o jejich kasační stížnosti usnesením ze dne 9. 1. 2025, č. j. 5 As 242/2024-47, zastavil a dále pokračuje v řízení pouze o kasační stížnosti žalobců 2., 3., 4., 6., 7., 8. a 11. (dále též „stěžovatelé“).

[5] Proti napadenému usnesení stěžovatelé namítají, že dvouměsíční lhůta pro podání žaloby započala běžet dne 22. 5. 2024 a měla v souladu s § 72 odst. 1 s. ř. s. skončit dne 22. 7. 2024. Pokud krajský soud tvrdí, že lhůta skončila již dne 30. 6. 2024, připouští tím pravou retroaktivitu. Nová úprava totiž nabyla účinnosti až dne 1. 7. 2024. Pakliže jde o správný výklad § 306 stavebního zákona z roku 2021, krajský soud měl věc předložit Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že projednávanou věc nelze srovnávat s případem valorizace důchodů, kdy se očekávání adresátů právní normy vztahovala pouze k potenciálnímu budoucímu nároku. Podle stěžovatelů z ničeho neplyne jasný úmysl zákonodárce uplatňovat novou úpravu zpětně. Celý legislativní proces při schvalování stavebního zákona z roku 2021 byl navíc nepřehledný a jeho změny byly opětovně měněny. Krajský soud proto svým výkladem, který není podložen žádnými přechodnými ustanoveními, narušil legitimní očekávání a důvěru stěžovatelů v právo. Nevysvětlil, proč by výklad prosazovaný stěžovateli nemohl být možný. Stěžovatelé nemohli rozumně předpokládat, že již běžící lhůta bude zkrácena – důvodová zpráva naopak naznačuje, že zákonodárce počítá s úpravou pro řízení do budoucna.

[6] Stěžovatelé nepovažují projednávanou věc za srovnatelnou s případy řešenými novelami soudního řádu správního provedenými zákony č. 303/2011 Sb. a č. 225/2017 Sb. Ty totiž podle stěžovatelů obsahovaly výslovná přechodná ustanovení, která umožnila

pokračování

uplatnit návrh v nové lhůtě (podle stěžovatelů nedošlo k zániku práva ke dni účinnosti novely). Naopak v projednávané věci by došlo k zániku práva ještě před účinností nové právní úpravy. Stěžovatelé rovněž upozorňují, že v téměř totožné věci krajský soud žalobu pro opožděnost neodmítl. Jeho výklad tedy není jednotný ani předvídatelný.

[7] Vzhledem k uvedenému stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené usnesení krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že přezkoumává usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba podaná mj. stěžovateli. Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. proto soud posuzoval pouze důvod odmítnutí žaloby, otázkou zákonnosti samotného žalobou napadeného usnesení žalovaného se v posuzované věci zdejší soud zabývat nemůže.

[11] Podle § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021, ve znění účinném od 1. 7. 2024, „[ž]alobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, lze podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno“.

[12] Podle § 306 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021, ve znění účinném od 1. 7. 2024, „[r]ozšířit 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“.

[13] Rozsudkem ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26, třetí senát Nejvyššího správního soudu zamítl kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 8. 2024, č. j. 55 A 24/2024-31. Tímto usnesením krajský soud z podobných důvodů jako v projednávané věci odmítl žalobu pro opožděnost. Třetí senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že změna zákona byla známa dlouho dopředu a stěžovatelka (zastoupená advokátem) v uvedené věci měla možnost podat v nové měsíční lhůtě blanketní žalobu a následně ji v dvouměsíční lhůtě doplnit. Hledisko zvolené zákonodárcem nepovažoval třetí senát za diskriminační, upozornil rovněž, že cílem mělo být urychlení soudního přezkumu a snížení právní nejistoty.

[14] Pokud by se tedy pátý senát Nejvyššího správního soudu hodlal odchýlit od právních závěrů, k nimž dospěl třetí senát v rozsudku ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26, musel by podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Takový postup však podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, publ. pod č. 1833/2009 Sb. NSS, není třeba, pokud rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, od něhož se chce rozhodující senát odchýlit, zrušil Ústavní soud a zavázal Nejvyšší správní soud odlišným právním názorem. Právě to se stalo u nyní posuzované otázky. Ústavní soud totiž nálezem ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26, přičemž deklaroval, že jím bylo porušeno základní právo stěžovatelky v uvedené věci na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[15] Ústavní soud v uvedeném nálezu nejprve popsal teoretická východiska pramenící z odborné literatury a judikatury, která shrnul následovně: *„[P]ři absenci přechodných ustanovení řešících střet staré a nové právní úpravy je obecným východiskem (pravidlem) nepravá retroaktivita. Z ústavního pořádku přitom neplyne požadavek na zakotvení nepravé retroaktivity procesních norem prostřednictvím výslovného přechodného ustanovení, ačkoli takové řešení mnohdy může být vhodnější z hlediska srozumitelnosti a předvídatelnosti právní úpravy. To však neznamená, že použití nepravé retroaktivity procesních norem jakožto obecného východiska nemůže být nikdy protiústavní. Při používání obecných pravidel intertemporality v procesním právu mají obecné soudy povinnost šetřit podstatu a smysl základního práva na soudní ochranu (čl. 36 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny). V případech, kdy by uplatnění nepravé retroaktivity jako obecného východiska zasahovalo do základního práva na soudní ochranu nepoměrně více než použití prospektivity, je třeba výklad s nepravě retroaktivními účinky odmítnout právě ve prospěch výkladu s prospektivními účinky. Fakt, že je nepravá retroaktivita při absenci přechodných ustanovení v procesním právu obecným východiskem, tedy ještě neznamená bezvýjimečný příkaz k jejímu mechanickému prosazování i v těch případech, kdy nešetří podstatu a smysl základního práva na soudní ochranu.“*

[16] Ústavní soud dále potvrdil, že situaci, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu, jež má být napadeno žalobou, oznámeno před 1. 7. 2024 a dosavadní dvouměsíční lhůta podle § 72 odst. 1 s. ř. s. před tímto datem neuplynula, přechodná ustanovení stavebního zákona z roku 2021 skutečně neřeší. Z absence této úpravy však nelze podle Ústavního soudu *a contrario* dovozovat, že musí být nutně použita nepravá retroaktivita. Naopak je třeba posoudit, zda v konkrétním případě výklad zvolený soudy šetřil podstatu a smysl základních práv stěžovatelky. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval:

„Správní soudy měly při absenci relevantních přechodných ustanovení na výběr dvě možnosti intertemporálního řešení: 1) aplikovat nepravou retroaktivitu jako obecné východisko, vztáhnout novou úpravu s jednoměsíční lhůtou i na stěžovatelku, přestože jí započala plynout dvouměsíční lhůta za účinnosti staré úpravy, a žalobu tak považovat za opožděnou, anebo 2) novou právní úpravu s jednoměsíční lhůtou používat výhradně prospektivně tak, že se na lhůty započaté za staré právní úpravy nepoužije, a žalobu stěžovatelky považovat za včasnou.“

Skutečnost, že druhý uvedený (prospektivní) výklad by býval šetřil podstatu a smysl základního práva stěžovatelky na soudní ochranu lépe, nežli výklad první (nepravě retroaktivní), je zřejmá již z výše uvedeného. Nelze však zároveň odhlédnout od potenciálních základních práv

pokračování

jiných osob či účastníků řízení. Ústavní soud nicméně na straně těchto dalších osob nenalezl žádná základní práva, která by posouzením žaloby jako včasné (prospektivním výkladem) byla zasažena byť jen srovnatelně intenzivně, jako bylo zasaženo základní právo stěžovatelky odmítnutím žaloby pro opožděnost (nepravě retroaktivním výkladem). V úvahu připadá toliko právní jistota případných účastníků společného územního a stavebního řízení s opačnými zájmy než stěžovatelka, plynoucí z případného očekávání, že soudy vyloží právní úpravu s nepravě retroaktivními účinky, a tedy, že žaloby budou považovány za opožděné již po jednom měsíci od oznámení napadeného rozhodnutí, a to přesto, že původně začala plynout lhůta dvouměsíční. I kdyby takové očekávání existovalo, zásah do něj nemohl představovat natolik intenzivní porušení podstaty a smyslu základního práva, jako tomu bylo v případě základního práva stěžovatelky na soudní ochranu. Ústavnímu soudu je ostatně z úřední činnosti známo, že ani judikatura prvostupňových správních soudů nebyla v otázce volby intertemporálního řešení zcela jednotná; důvěra v to, že soudy zvolí nepravě retroaktivní výklad, tedy nemohla být na straně jakýchkoli dalších osob silná, a to již proto, že v posuzované věci absentovalo relevantní přechodné ustanovení, které by tak stanovilo.“

[17] Podle Ústavního soudu nebylo možné stěžovatelce v dané věci přičítat k tíži, že úprava stavebního zákona z roku 2021 byla dlouho diskutována a zkracování lhůt bylo obecně známo. Z právní úpravy totiž jednoznačně neplynulo, že by se zkrácení týkalo i již běžících lhůt. Zájem na urychlení řízení byl podle Ústavního soudu legitimní, nelze však směřovat posouzení legitimního cíle zkrácení lhůt do budoucna s legitimním cílem na zkrácení lhůt v typovém případě stěžovatelky, tedy v úzce vymezené skupině případů. Ani zastoupení advokátem nezbavuje správní soudy povinnosti šetřit podstatu a smysl práva na soudní ochranu.

[18] Jak vyplývá z výše uvedeného, Ústavní soud dospěl k závěru, že výklad zastávaný 55. senátem Krajského soudu v Plzni a třetím senátem Nejvyššího správního soudu nešetřil podstatu a smysl práva na soudní ochranu. Nebylo tedy namístě aplikovat na základě zásady přípustnosti nepravě retroaktivity nové znění zákona.

[19] Rovněž ve věci nyní posuzované Nejvyšším správním soudem je tudíž nutné přisvědčit námitce stěžovatelů, podle níž bylo nepřipustně zasaženo do jejich práva na soudní ochranu, a to tím spíše za situace, kdy zatímco v případě posuzovaném Ústavním soudem měla stěžovatelka v uvedené věci i při aplikaci § 306 stavebního zákona z roku 2021 zachován určitý prostor k podání žaloby po nabytí účinnosti tohoto ustanovení (nová měsíční lhůta k podání žaloby by v jejím případě uplynula dne 11. 7. 2024), v nynější věci vede výklad krajského soudu dokonce k závěru, že by lhůta dle § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 k podání žaloby skončila u většiny žalobců ještě před tím, než se toto ustanovení vůbec stalo účinným. Jak totiž vyplývá ze správního spisu, žalobci 1. až 9. se s žalobou napadeným usnesením žalovaného (které jim dle poslední věty § 66 odst. 2 správního řádu nebylo doručováno, žalovaný ho pouze poznamenal či spíše vložil do správního spisu a účastníky řízení pouze vyrozuměl o jeho zastavení) seznámili prostřednictvím svého tehdejšího právního zástupce, Mgr. et Mgr. Antonína Balouna, dne 22. 5. 2024, kdy tento zástupce nahlížel do správního spisu. Není ovšem pravdou, co uváděl krajský soud, totiž, že by se s žalobou napadeným rozhodnutím v uvedený den seznámili všichni žalobci. Žalobkyně 10. totiž nebyla dle správního spisu uvedeným advokátem jako

účastnice daného správního řízení zastupována a žalobce 11. mezi účastníky tohoto řízení, jak je vymezil žalovaný, vůbec nefiguroval.

[20] V každém případě, pokud by se měl zpětně aplikovat § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021, lhůta pro podání žaloby by žalobcům 1. až 9., z nichž žalobci 2., 3., 4., 6., 7. a 8. jsou zároveň stěžovateli, skončila již dne 24. 6. 2024 (dne 22. 6. 2024 byla sobota). Takový postup by však skutečně představoval pravou retroaktivitu, neboť norma účinná od 1. 7. 2024 by byla aplikována na právní skutečnost, k níž došlo dne 24. 6. 2024 (uplynutí 1 měsíce od seznámení se s usnesením žalovaného). Krajský soud ovšem dovozuje, že posledním dnem lhůty bylo až datum 30. 6. 2024, neboť tato lhůta podle jeho názoru skončila až s nabytím účinnosti § 306 stavebního zákona z roku 2021. K té však došlo až dne 1. 7. 2024, takže ani touto úvahou se krajský soud podle názoru Nejvyššího správního soudu z použití nepřipustné pravé retroaktivity nevymanil. I kdyby se však za těchto okolností ještě stále jednalo o retroaktivitu nepravou, nemůže její použití v daném případě, jak dovodil Ústavní soud v citovaném nálezu, obstát.

[21] Zároveň je vhodné zdůraznit, že závěr krajského soudu o okamžitém uplynutí lhůty ve chvíli, kdy nastala účinnost § 306 stavebního zákona z roku 2021, tedy připuštění situace, kdy v okamžiku, kdy zákon zavedl novou, kratší lhůtu pro podání žaloby, již zároveň nebylo možné tuto lhůtu splnit, je ještě závažnějším porušením práva stěžovatelů na soudní ochranu, než tomu bylo v případě stěžovatelky, jejíž případ posuzoval Ústavní soud. Z toho je zřejmé, že ani na nyní posuzovanou věc nelze § 306 stavebního zákona z roku 2021 aplikovat a je třeba vycházet z obecné úpravy lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu obsažené v § 72 odst. 1 s. ř. s.

[22] Lhůta pro podání žaloby u žalobců 1. až 9., z nichž žalobci 2., 3., 4., 6., 7. a 8. jsou zároveň stěžovateli, proti usnesení žalovaného, s nímž se tito žalobci seznámili dne 22. 5. 2024, tedy skončila dne 22. 7. 2024. Žaloba podaná dne 15. 7. 2024 tudíž byla v jejich případě podána včas. Ani u žalobců 10. a 11., z nichž žalobce 11. je rovněž stěžovatelem, nelze na základě podkladů, které má Nejvyšší správní soud k dispozici, tedy na základě správního spisu a spisu krajského soudu, dovodit, že by žalobu podali opožděně. Z toho vyplývá, že napadené usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta jako opožděná, bylo vydáno v rozporu se zákonem.

IV.

Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil mu vrátit k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. dubna 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu