



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 :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 8. 2024, č. j. 55 A 24/2024 – 31, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[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. – Č., V., 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 hlavě 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, která je nepřípustná pouze výjimečně, a to zasahuje-li zásadně do legitimního očekávání jednotlivce a důvěry v právo. V projednávané věci takové okolnosti krajský soud neshledal. Proto uzavřel, že je možné a ústavně přípustné aplikovat § 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.

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

[6] Stěžovatelka nesouhlasila 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. Krajský soud 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. Dále stěžovatelka tvrdila, 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. Proto bylo úlohou krajského soudu, aby vyložil, jak bude relevantní ustanovení stavebního zákona z roku 2021 v praxi aplikovat. Výklad krajského soudu k jí náležející žalobní lhůtě je protiústavní.

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

[8] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024 - 26 (dále jen „první rozsudek NSS“), kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

pokračování

[9] Přisvědčil krajskému soudu, že zvláštní úprava žalobních lhůt podle § 306 stavebního zákona z roku 2021 se uplatní i na případ stěžovatelky, jíž 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). Nejvyšší správní soud byl toho názoru, že neexistence explicitních přechodných ustanovení, která by řešila již existující subjektivní práva podat žalobu k soudu, nemá významný vliv. Podstatné dle něj bylo, že z přechodné úpravy § 331 stavebního zákona pro již zahájená soudní řízení, která se dokončí podle původních procesních pravidel, lze na základě argumentu *a contrario* jednoznačně dovodit, že zákonodárce mínil zavést odlišnou procesní úpravu pro dosud nezahájená soudní řízení (ta, která byla zahájena od 1. 7. 2024). Nadto, i kdyby přechodná ustanovení zcela chyběla, i v takové situaci by bylo třeba aplikovat na případ stěžovatelky žalobní lhůtu podle § 306 stavebního zákona z roku 2021. Není-li v přechodných ustanoveních výslovně stanoveno jinak, je při střetu staré a nové úpravy nutno vycházet z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení.

[10] Nejvyšší správní soud byl toho názoru, že se jedná o ústavně konformní případ nepravé retroaktivity spočívající ve zkrácení již započaté lhůty pro podání návrhu k soudu, s ohledem na to, že nezasahuje v nepřiměřené míře do práv účastníků řízení. Svůj závěr odůvodnil zejména tím, že šlo o (1) předvídatelnou změnu právní úpravy, s jejímž výsledkem byla veřejnost s dostatečným předstihem seznámena, (2) zkrácená měsíční lhůta s ohledem na svoji délku nebrání realizaci základního práva na soudní ochranu v souladu s čl. 36 Listiny základních práva a svobod (dále jen „Listina“), (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.

[11] Proti prvnímu rozsudku NSS podala stěžovatelka ústavní stížnost, které Ústavní soud vyhověl. Nálezem ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24 (dále jen „nález Ústavního soudu“), první rozsudek NSS zrušil a současně vyslovil, že jím bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny (návrh stěžovatelky na zrušení § 306 stavebního zákona z roku 2021 Ústavní soud odmítl).

[12] Nejvyšší správní soud po zrušení jeho prvního rozsudku opětovně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Právním názorem vysloveným v nálezu Ústavního soudu je Nejvyšší správní soud při opětovném rozhodování o kasační stížnosti vázán. Ústavní soud se ke sporné právní otázce, zda se § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 s jednoměsíční lhůtou vztahuje v režimu nepravé retroaktivity i na stěžovatelku, přestože jí původně započala plynout dvouměsíční lhůta za účinnosti dřívější úpravy (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), vyjádřil ve shora uvedeném nálezu následovně.

[15] Podle Ústavního soudu přechodné ustanovení § 331 stavebního zákona z roku 2021 na situaci stěžovatelky nedopadá. Neřeší, zda se má nová právní úprava s jednoměsíční lhůtou uplatnit v režimu nepravé retroaktivity i na již započatou dvouměsíční lhůtu stěžovatelky. Jazykovým výkladem § 331 stavebního zákona lze dospět k závěru, že zákonodárce míní, aby se soudní řízení zahájená přede dnem 1. 7. 2024 dokončila podle dříve účinné právní úpravy (což nebyl případ stěžovatelky). Dodal, že závěr o retroaktivním zkrácení již započaté lhůty neplyne ani výkladem *a contrario* ustanovení § 331 stavebního zákona. Z něj je dle Ústavního soudu možné dovodit pouze to, že soudní řízení zahájená za účinnosti nové právní úpravy se budou touto novou úpravou řídit. Skutečnost, že na soudní řízení zahájená za účinnosti nové úpravy se vztahuje nové procesní právo, však ještě neznamená, že se nová úprava vztahuje také na lhůty, které započaly plynout za účinnosti dřívější právní úpravy (případ stěžovatelky).

[16] Důsledkem absence přechodných ustanovení, která by dopadala na situaci stěžovatelky, dle Ústavního soudu bylo, že posouzení délky lhůty bylo ponecháno na obecných, judikaturou dovozených, pravidlech intertemporality a na výkladu správních soudů. Správní soudy tak volily mezi dvěma možnostmi 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 předchozí 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 předchozí právní úpravy nepoužije, a žalobu stěžovatelky považovat za včasnou.

[17] Ústavní soud správním soudům vytkl, že nevysvětlily, proč postupovaly dle nové úpravy v režimu nepravé retroaktivity, ačkoli tak nestanovilo žádné přechodné ustanovení. Tak či onak měly upřednostnit prospektivní výklad, který by šetřil podstatu a smysl základního práva stěžovatelky na soudní ochranu lépe, než výklad s užitím nepravé retroaktivity. Ústavní soud k tomu dodal, že na straně jiných osob či účastníků řízení 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*“).

[18] Ústavní soud tak uzavřel, že „*použití nové právní úpravy na stěžovatelku, opřené o obecné pravidlo nepravé retroaktivity při absenci přechodných ustanovení, zasáhlo do podstaty a smyslu základního práva stěžovatelky na soudní ochranu a na přezkum zákonitosti rozhodnutí orgánu veřejné správy ve znatelně větší míře, než by do jakýchkoli jiných základních práv a svobod jiných osob zasahoval výklad prospektivní, na základě kterého by žaloba stěžovatelky byla považována za včasnou. Správní soudy proto svým výkladem porušily základní právo stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny.*“

[19] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nyní posoudil jako důvodnou kasační námitku stěžovatelky, že jí svědčila obecná dvouměsíční žalobní lhůta dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobní lhůta začala stěžovatelce plynout dne 11. 6. 2024, žalobu doručenou krajskému soudu dne 30. 7. 2024 je třeba považovat za včasnou ve světle shora uvedených závěrů nálezu Ústavního soudu. Krajský soud tak pochybil, pokud žalobu odmítl pro opožděnost.

pokračování

[20] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a nálezu Ústavního soudu, tedy že stěžovatelka žalobu podala včasně, neboť jí náležela obecná dvouměsíční žalobní lhůta dle § 72 odst. 1 s. ř. s.

[21] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. dubna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu