



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **JUDr. P. M. Š, PhD.**, zastoupená Mgr. Janem Rathem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1070/19, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2024, č. j. KUUK/096057/2024, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 3. 2025, č. j. 141 A 19/2024-30,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 3. 2025, č. j. 141 A 19/2024-30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o právní otázku, zda se lhůta 1 měsíce pro podání žaloby podle § 306 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2021“), uplatní podle principu nepravé retroaktivity (retrospektivy) také v případě, kdy ještě přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona započala běžet delší lhůta podle staré právní úpravy, tedy lhůta 2 měsíců podle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Pokud by tomu tak bylo, nová právní úprava by znamenala zkrácení původní lhůty. Nejvyšší správní soud vyšel při řešení této právní otázky z právního názoru, který vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24.

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) žádostí ze dne 22. 8. 2022 požádala Magistrát města Děčín (dále jen „stavební úřad“) o vydání dodatečného povolení stavby „*objekt (maringotka)* na st. p. č. XA k. ú. x“. Stavební úřad její žádost rozhodnutím ze dne 24. 1. 2024, č. j. MDC/10456/2022, zamítl. Odvolání stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce oznámeno doručením do datové schránky dne 28. 6. 2024. Stěžovatelka jej napadla žalobou, která byla doručena Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) prostřednictvím datové schránky dne 27. 8. 2024. Ten ji následně usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako návrh podaný opožděně.

[4] Krajský soud se v souvislosti s posouzením včasnosti žaloby stěžovatelky musel vypořádat s otázkou použitelnosti § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021, který byl účinný ke dni podání žaloby. Toto ustanovení, které podle § 334a odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 nabylo účinnosti dne 1. 7. 2024, stanoví zvláštní lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu, která činí 1 měsíc ode dne oznámení rozhodnutí. Neuplatí se tedy obecná lhůta 2 měsíců podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Podle krajského soudu z toho, že se podle § 331 stavebního zákona z roku 2021 soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů, *a contrario* vyplývá, že v soudních řízeních zahájených za účinnosti stavebního zákona z roku 2021 se v plném rozsahu, včetně lhůty pro podání žaloby, použije právě tento zákon. Kratší lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu i citované přechodné ustanovení byly součástí stavebního zákona z roku 2021 od samého počátku a nejpozději ode dne 1. 1. 2024 bylo zřejmé, že tato změna nabude účinnosti právě dne 1. 7. 2024. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) v rozsudku ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26. Protože posledním dnem lhůty 1 měsíce podle § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 bylo pondělí 29. 7. 2024, žaloba, kterou stěžovatelka zaslala do datové schránky krajského soudu po tomto dni, byla podaná opožděně.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[5] Stěžovatelka podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, navrhla je zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. O jejím návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že jej usnesením ze dne 9. 4. 2025, č. j. 9 As 43/2025-33, nepřiznal.

[6] Napadené usnesení je podle stěžovatelky založeno na nesprávném právním posouzení otázky běhu lhůty k podání správní žaloby. V případě rozhodnutí žalovaného započala tato lhůta běžet po doručení žalobou napadeného rozhodnutí ještě za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), a v souladu s tehdejší zákonnou úpravou měla činit 2 měsíce od doručení rozhodnutí. Tento závěr potvrdil v obdobné věci také Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 3241/24, kterým zrušil již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 183/2024-26.

[7] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Následně přezkoumal usnesení krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad řízení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Směřuje-li kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba, lze v ní uplatnit jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se proto v posuzované věci mohl zabývat výlučně tím, zda byl dán zákonný důvod odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako návrhu podaného opožděně. Tomu odpovídala také námitka stěžovatelky, která zpochybnila právní názor krajského soudu o použitelnosti lhůty podle § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 při posouzení včasnosti její žaloby. Podle jejího názoru se měla uplatnit lhůta 2 měsíců podle § 72 odst. 1 s. ř. s.

[11] V řízení o žalobě proti rozhodnutí se uplatní obecná úprava lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., podle níž *„[ž]alobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou“*. Jelikož stavební zákon z roku 2006 nestanovil žádnou zvláštní lhůtu, po dobu jeho účinnosti bylo proti rozhodnutím stavebního úřadu možné podat žalobu právě v uvedené obecné lhůtě.

[12] Stavební zákon z roku 2021 již zvláštní lhůtu stanoví. Podle § 306 odst. 1 tohoto zákona *„[ž]alobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, lze podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno“*. Součástí stavebního zákona z roku 2021 však není pravidlo, které by výslovně řešilo použitelnost této nové lhůty v řízení zahájeném před nabytím účinnosti tohoto zákona. Ustanovení § 331 stavebního zákona z roku 2021 pouze stanoví, že *„[s]oudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů“*.

[13] Přestože stavební zákon z roku 2021 nabyl účinnosti (s výjimkou některých ustanovení, u nichž je účinnost stanovena odlišně) dne 1. 1. 2024, jeho novely provedené zákony č. 195/2022 Sb. a č. 152/2023 Sb. do něj vložily zvláštní ustanovení o použitelnosti zákona v přechodném období. Ustanovení § 334a odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 vymezilo přechodné období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024. K tomuto období se vztahuje § 334a odst. 3 stavebního zákona z roku 2021, podle jehož první a druhé věty *„[v]e věcech týkajících se záměrů podle tohoto zákona se v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů s výjimkou věcí týkajících se vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb. Pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 4 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.“* Takovýmto přechodným ustanovením je i výše citovaný § 331 stavebního zákona z roku 2021.

[14] Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 3241/24 konstatoval, že § 331 stavebního zákona z roku 2021 na srovnatelnou situaci tehdejší jiné stěžovatelky nedopadá. V tomto ustanovení se neřeší, zda se má nová právní úprava se lhůtou 1 měsíce uplatnit nepravě retroaktivně i na již započatou lhůtu 2 měsíců. Závěr o retroaktivním zkrácení již započaté lhůty nelze dovodit ani výkladem *a contrario* tohoto ustanovení. Z něj vyplývá pouze to, že soudní řízení zahájená za účinnosti nové právní úpravy se budou touto novou právní úpravou řídit. Skutečnost, že na uvedenou situaci nepamatovalo ani jiné přechodné ustanovení, podle Ústavního soudu činí

právní úpravu méně srozumitelnou a délku lhůty hůře předvídatelnou. Posouzení délky lhůty tak zákon ponechává na obecná, judikaturou dovozená, intertemporální pravidla a na výklad správních soudů (body 34. až 37. cit. nálezu).

[15] Účinné uplatňování základního práva na soudní ochranu a přezkum zákonitosti rozhodnutí orgánů veřejné správy zaručeného v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) není podle Ústavního soudu myslitelné bez vlastního přístupu k soudu. Zákonná úprava běhu lhůt pro podání žaloby a její výklad tomu musí odpovídat. Je zřejmé, že zkrácení lhůty pro podání žaloby se možnosti uplatnit toto základní právo dotýká. Správní soud měl upřednostnit výklad, podle něhož je třeba novou právní úpravu se lhůtou 1 měsíce používat výhradně prospektivně tak, že se na lhůty započaté za staré právní úpravy nepoužije, a žalobu stěžovatelky považovat za včas podanou. Na rozdíl od výkladu, který s ohledem na nepravou retroaktivitu vztahuje novou úpravu lhůty i na stěžovatelku, by tím v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny více šetřil podstatu a smysl uvedeného základního práva stěžovatelky. Takovémuto řešení nebránil ani požadavek právní jistoty případných jiných účastníků společného územního a stavebního řízení s opačnými zájmy než stěžovatelka, neboť v tomto směru jim, a to i s ohledem na nejednotnou judikaturu krajských soudů, žádné silné očekávání svědčit nemohlo. Ústavní soud uzavřel, že použití nové právní úpravy na tehdejší jinou stěžovatelku, opřené o obecné pravidlo nepravé retroaktivity při chybějícím přechodném ustanovení, zasáhlo do podstaty a smyslu jejího základního práva na soudní ochranu a na přezkum zákonitosti rozhodnutí orgánů veřejné správy ve znatelně větší míře, než by do jakýchkoli jiných základních práv a svobod jiných osob zasahoval výklad prospektivní. Tím bylo toto základní právo tehdejší jiné stěžovatelky porušeno (body 38. až 45. cit. nálezu).

[16] Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3241/24 vyplývá pro posuzovanou věc právní názor, že v souladu se základním právem stěžovatelky zaručeným v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny je pouze takový výklad, podle něhož se zvláštní úprava lhůty podle § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 nepoužije při posouzení včasnosti žaloby proti rozhodnutí stavebního orgánu, u něhož lhůta k podání žaloby začala plynout před 1. 7. 2024. Krajský soud však posoudil otázku včasnosti odlišně, tedy v souladu s tímto nálezem zrušeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 183/2024-26, podle něhož by se tato zvláštní úprava měla i v případě takovéto žaloby použít.

[17] Nejvyšší správní soud připomíná, že „Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů a rušit je, pokud nepřipustně zasáhla do ústavně zaručených práv jednotlivců; v této souvislosti jistě může podávat výklad rozhodného práva, který musí obecné soudy reflektovat tak, aby ve své rozhodovací činnosti nevybočily z ústavních mezí“ (rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 8 Afs 48/2009-80, č. 2315/2011 Sb. NSS). Tato povinnost je dána nejen ve věci, v níž Ústavní soud zrušil rozhodnutí soudu, nýbrž i v obdobných věcech. Závaznost nálezu Ústavního soudu se uplatní bez ohledu na to, že Nejvyšší správní soud dříve vyslovil odlišný právní názor. Nejde o situaci, kdy by se jeden senát Nejvyššího správního soudu chtěl odlišit od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí tohoto soudu toliko s ohledem na názorový nesoulad, jak to předpokládá § 17 s. ř. s., v důsledku čehož není dána ani působnost rozšířeného senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS). Nic tedy nebránilo tomu, aby byl právní názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu sp. zn. I. ÚS 3241/24 následován i v nyní posuzované věci.

pokračování

[18] Tím je opodstatněn závěr, že krajský soud odmítl žalobu stěžovatelky jako návrh podaný opožděně v rozporu s § 72 odst. 1 s. ř. s. Ustanovení § 306 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 se ve vztahu k žalobě stěžovatelky neuplatní. Odmítnutím žaloby krajský soud odepřel stěžovateli právo na soudní ochranu a přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy zaručeného v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, ačkoli je uplatňovala způsobem stanoveným zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. května 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu