



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: a) **Ing. O. K.**, b) **J. F.**, c) **V. F.**, d) **P. F.**, e) **L. R.**, všichni zastoupeni JUDr. Kamilem Jelínkem, advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 29. 1. 2025, č. j. 52 A 55/2024-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností brojí žalobkyně a) [dále jen „stěžovatelka“] proti v záhlaví uvedenému usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), který odmítl žalobu stěžovatelky a dalších žalobců proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2024, č. j. KUPA-4784/2024/23/OMSŘI/Fr-7. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a dalších žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Polička ze dne 27. 12. 2024, č. j. MP/35326/2023/SÚ/K, kterým byla dodatečně povolena stavba s názvem „*stavební úpravy a nástavba Mlýna Hrubý, č. p. Xa na ul. Xd v P.*“ na pozemcích parc. č. st. Xb a Xc v k. ú. P.

[2] Rozhodnutí žalovaného stěžovatelka a další žalobci napadli žalobou, v níž mimo jiné stěžovatelka uplatnila i námitky proti platnému Územnímu plánu města Poličky, vydaném veřejnou vyhláškou ze dne 23. 2. 2012, č. j. 5c/1/2012. Z toho důvodu krajský soud přerušil řízení vedené pod sp. zn. 52 A 55/2024 a část žaloby vztahující se k přezkumu opatření obecné povahy vyloučil k samostatnému řízení vedenému pod sp. zn. 52 A 64/2024. Zbývající část žaloby, směřující proti rozhodnutí žalovaného, krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), pro opožděnost odmítl.

[3] **Krajský soud** uvedl, že § 306 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění účinném od 1. 7. 2024 (dále jen „nový stavební zákon“), upravující jednoměsíční lhůtu k podání žaloby je *lex specialis* vůči obecně vymezené lhůtě k podání žaloby podle § 72 s. ř. s.

[4] Krajský soud ověřil, že napadené rozhodnutí žalovaný vydal dne 10. 7. 2024 a doručil tehdejšímu právnímu zástupci stěžovatelky dne 13. 7. 2024. Podle zvláštní právní úpravy v novém stavebním zákoně je lhůta k podání žaloby jednoměsíční, tj. počala plynout dne 14. 7. 2024 a skončila dne 14. 8. 2024, žaloba byla podána dne 10. 9. 2024, tudíž opožděně.

[5] Krajský soud plně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26, ve kterém Nejvyšší správní soud potvrdil, že nová právní úprava se vztahuje na soudní řízení zahájená od 1. 7. 2024. Podotkl, že uvedená změna přitom nebyla neočekávatelná a nepředvídatelná, neboť nový stavební zákon byl ve Sbírce zákonů publikován 27. 7. 2021, proto se s jeho platností, ale i účinností mohla stěžovatelka v dostatečné době před podáním žaloby seznámit. Krajský soud připomněl, že stěžovatelka byla zastoupena advokátem, tj. profesionálním právním zástupcem, jde jí k tíži, jestliže si nezjistila nebo neověřila vliv nového stavebního zákona na běh žalobní lhůty. V této souvislosti soud zmínil zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, jakož i *ignorantia iuris non excusat*. Stěžovatelka přitom dle krajského soudu nemohla být nikterak zkrácena na svých právech, neboť měsíční lhůta se váže pouze k podání žaloby, kterou mohla následně v dostatečně dlouhé lhůtě doplnit.

[6] Stěžovatelka podala proti usnesení krajského soudu **kasací stížnost**, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[7] Zaprvé, stěžovatelka namítá nesprávné posouzení krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odůvodnění krajského soudu s akcentem na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* není dle ní zcela přiléhavé, neboť vychází z předpokladu, že stěžovatelka byla zastoupena advokátem již v době, kdy údajně měla povinnost sledovat změny právní úpravy a přizpůsobit jim svůj procesní postup. Ze spisu krajského soudu však jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka svého právního zástupce zmocnila až dne 20. 8. 2024, resp. 28. 8. 2024, tedy po uplynutí sporné lhůty. Do té doby jednala bez odborného zastoupení, což zásadně narušuje odůvodnění krajského soudu, a nelze jí klást k tíži stejnou míru opatrnosti a odborné znalosti jako profesionálnímu právnímu zástupci, jak tvrdí krajský soud. Obdobně, argumentuje-li soud, že změna právní úpravy byla dostatečně předvídatelná, nebere v potaz,

pokračování

že po běžných účastnících řízení nelze spravedlivě požadovat průběžné sledování novelizace právních předpisů, tím spíše rekodifikaci stavebního práva, která byla provázena značnými komplikacemi. Stěžovatelka má za to, že se jí ze strany krajského soudu, proto nedostalo odůvodnění, ze kterého by byla s to seznat důvod odmítnutí žaloby, a tudíž považuje napadené usnesení za nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[8] Dle stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil otázku běhu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatelka zejména namítá, že krajský soud pochybil, jestliže aplikoval § 306 odst. 1 nového stavebního zákona, neboť neprovedl řádný výklad tohoto ustanovení ústavně konformním způsobem. Správní řízení, jehož výsledkem bylo napadené rozhodnutí žalovaného, bylo zahájeno již v lednu roku 2018, tedy dlouho před účinností nového stavebního zákona. Zákonodárce správně zvolil formulaci přechodného ustanovení § 330 odst. 1 nového stavebního zákona, zatímco při tvorbě § 331 postupoval zcela nesystémově a nelogicky. Stěžovatelka zdůrazňuje, že správní řízení a následný soudní přezkum tvoří neoddělitelný procesní celek. Postupem zmíněným v § 330 nového stavebního zákona může být jistě i postup směřující k soudnímu přezkumu řízení. Z gramatického výkladu přechodných ustanovení nového stavebního zákona dle stěžovatelky vyplývá, že nedochází k odkladu účinnosti ustanovení o soudním přezkumu; taková intertemporální norma je protiústavní, neboť působí zpětně na účastníky správních řízení zahájených přede dnem účinnosti nového stavebního zákona. V těch nejflagrantnějších případech dochází k tomu, že rozhodnutí bylo účastníkům řízení doručeno v průběhu měsíce června 2024, přičemž 1. 7. 2024 byla lhůta pro podání jejich žaloby zkrácena o jeden měsíc. V tomto ohledu shledává stěžovatelka výklad Nejvyššího správního soudu v krajském soudem citovaném rozsudku č. j. 3 As 183/2024-26 za nedostatečný a rozporuje jeho úvahy o nepravé retroaktivitě.

[9] Stěžovatelka považuje § 331 nového stavebního zákona za neústavní. Jelikož § 334a odst. 3 nového stavebního zákona zavádí právní fikci, že pro účely přechodných ustanovení se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. 7. 2024, spatřuje stěžovatelka mezeru právní úpravy v tom, že zcela chybí jakýkoliv odklad účinnosti nové právní úpravy týkající se zahájení soudního přezkumu, čímž je určitému okruhu adresátu zásadně ztížen přístup k soudní ochraně. Konkrétně těm adresátům, kterým bylo žalovatelné rozhodnutí oznámeno v období od 1. 6. 2024 do 30. 6. 2024. Bez jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva. Každá právní norma musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním, mezi něž nelze řadit retroaktivitu, neboť vyvolává nedůvěru v právo, v právní jistoty a předvídatelnost právních aktů. Stěžovatelka je tedy toho názoru, že její žaloba byla odmítnuta na základě aplikace protiústavního zákona.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[11] **Nejvyšší správní soud** nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je obecně upravena v § 72 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobu 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.

[13] Takovým zvláštním zákonem je také nový stavební zákon. Ustanovení § 306 odst. 1, které nabylo účinnosti dne 1. 7. 2024, stanoví lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu jeden měsíc ode dne oznámení rozhodnutí žalobci (odst. 1). Rozšířit 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 (odst. 2). Podle § 330 se řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Dle § 331 soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

[14] Judikatura se již otázkou „zkrácení“ žalobních lhůt v souvislosti se změnou stavebních právních předpisů [zrušení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a jeho nahrazení novým stavebním zákonem] ve vztahu k rozhodnutím vydaným a doručeným po účinnosti nové úpravy již opakovaně zabývala. Od jejích závěrů není důvod se v projednávané věci odchýlit. V situaci, kdy bylo správní rozhodnutí vydáno i doručeno žalobkyni za účinnosti nové právní úpravy, dospěl NSS ve své judikatuře k jednoznačnému závěru, že se plně uplatní § 306 odst. 1 stavebního zákona (viz rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2025, č. j. 1 As 10/2025-34, body 10 až 15; obdobně viz rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2025, č. j. 1 As 10/2025-34, rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2025, č. j. 1 As 297/2024-46, či rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2025, č. j. 21 As 13/2025-32). Ostatně již dříve kasační soud uzavřel, že „zkrácená“ žalobní lhůta se uplatní i v případě, bylo-li správní rozhodnutí za účinnosti nové právní úpravy alespoň doručeno (rozsudek ze dne 22. 1. 2025, č. j. 10 As 241/2024-42, bod 12); v obou situacích shledal zdejší soud žalobu podanou v „obecné“ dvouměsíční žalobní lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) jako opožděnou.

[15] V nyní posuzované věci není sporu o tom, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí dne 10. 7. 2024 a stěžovatelce bylo doručeno dne 13. 7. 2024, tedy zjevně za účinnosti nové právní úpravy obsahující jednoměsíční lhůtu k podání žaloby.

[16] Nejvyšší správní soud podotýká, že kasační argumentace stěžovatelky je z části nesouvisející s předmětem nyní posuzované věci. Stěžovatelka ve své argumentaci totiž zcela přehlíží, že v její věci napadené rozhodnutí bylo jak vydáno tak doručeno již za účinnosti nové právní úpravy, tedy již za účinnosti § 306 nového stavebního zákona, tj. po 1. 7. 2024. Její polemika ohledně aplikace starého stavebního zákona i na nově zahájená řízení před soudem je zcela lichá, stejně tak i její úvahy o nejasnostech při posouzení včasnosti podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v řízeních zahájených a vedených podle starého stavebního zákona. Nový stavební zákon v přechodných ustanoveních § 330 a § 331 stanovuje, jak budou správní orgány a soudy postupovat při střetu původní a nové právní úpravy. V případě stěžovatelky bylo ve správním řízení po celou dobu postupováno podle starého stavebního zákona (srov. § 330 nového stavebního zákona). K zahájení soudního řízení tak, aby soud aplikoval úpravu starého stavebního zákona, nedošlo (srov.

pokračování

§ 331 nového stavebního zákona). Soudní řízení totiž bylo zahájeno již za účinnosti nové právní úpravy, a zároveň i lhůta pro podání žaloby začala běžet za účinnosti a podle nové právní úpravy. Nejednalo se tak o zpětné zkrácení lhůty, ani o pravou retroaktivitu.

[17] Se stěžovatelkou se pak nelze ztotožnit ani ohledně jednotnosti správního a soudního řízení. Naopak platí, že „*právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1472/2009 Sb. NSS). Podáním žaloby se zahajuje nové řízení, a to soudní řízení před krajským soudem. Proto se ve vztahu k žalobní lhůtě neaplikuje ani § 330 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého „*[ř]ízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů*“. Soudní řízení totiž není další fází (pokračováním) řízení správního. Konečně ani § 331 téhož zákona na tuto situaci nedopadá, neboť stěžovatelka nezažala soudní řízení před nabytím účinnosti nového stavebního zákona. Výše uvedená právní úprava tedy ani nedává jinou možnost výkladu než tu, že v nyní posuzované situaci (ve které bylo žalobou napadené správní rozhodnutí vydáno a doručeno již za účinnosti nové právní úpravy) se plně uplatní § 306 nového stavebního zákona. Lze proto plně souhlasit se závěrem krajského soudu, že žalobu podanou až dne 10. 9. 2024 je nutno považovat za opožděnou.

[18] Na těchto závěrech nemění nic ani skutečnost, že stěžovatelka podala žalobu bez právního zastoupení a jakožto právní laik promeškala lhůtu, v níž mohla podat žalobu. 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 na pochybách, co bude obsahem nové právní úpravy (včetně změny žalobní lhůty) a od jakého okamžiku bude účinná. Přestože stěžovatelka nebyla zastoupena právním profesionálem již při podání žaloby ke krajskému soudu, 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 (shodně viz rozsudek ze dne 20. 3. 2025, č. j. 3 As 250/2024-21), ta přitom platí „*bez ohledu na to, zda je stěžovatel osobou, která se zabývá stavebním právem, či nikoli*“ (viz rozsudek NSS č. j. 10 As 241/2024-42, bod 13). Nevědomost ohledně aktuálně účinné úpravy tak jde k tíži stěžovatelky a ani této kasační námitce kasační soud nepřisvědčil.

[19] Rozporuje-li pak dále stěžovatelka úvahy NSS o nepravé retroaktivitě v rozsudku č. j. 3 As 183/2024-26, pak je nutno konstatovat, že Ústavní soud nálezem ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, uvedený rozsudek NSS zrušil a současně vyslovil, že jím bylo porušeno právo stěžovatelky v dané věci na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny.

[20] Ústavní soud v citovaném nálezu řešil specifický případ, kdy napadené správní rozhodnutí bylo jak vydáno, tak i doručeno ještě před účinností nového stavebního zákona. Začala tak běžet dvouměsíční lhůta pro podání správní žaloby a v průběhu této doby nabyl účinnosti zákon obsahující novou úpravu s poloviční lhůtou. V takovém případě, při absenci

přechodných ustanovení, je podle Ústavního soudu nutné procesní úpravu plynutí lhůty vyložit ve prospěch práva na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy a zachovat vstřícnější dvouměsíční délku lhůty. Jinými slovy tak Ústavní soud potvrdil, že délka lhůty pro podání žaloby se odvíjí od právní úpravy účinné v okamžiku doručení napadeného správního rozhodnutí. Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení § 306 nového stavebního zákona (viz body 46 a násl.), a v bodě 35 uvedl, že soudní řízení zahájená za účinnosti nové právní úpravy se budou touto novou úpravou řídit, což podporuje výše uvedený závěr kasačního soudu. Ústavní soud tudíž neshledal právní úpravu protiústavní. Tím méně může k závěru o protiústavnosti § 306 nového stavebního zákona, čehož se stěžovatelka domáhá, dospět nyní kasační soud v tomto řízení.

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud nepochybil, když žalobu stěžovatelky napadeným usnesením odmítl, neboť ji za daných okolností věcně projednal nemohl. Jeho postup odpovídá právní úpravě a k přehodnocení jeho závěrů neshledal Nejvyšší správní soud důvod ani s ohledem na stěžovatelkou v kasační stížnosti predestřené okolnosti.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla úspěšná, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela; žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti však nevynaložil. Proto mu soud náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení:

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

V Brně dne 23. května 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu