



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Automobile Centre SME s. r. o.**, se sídlem Krhanická 719/25, Praha 4, zast. Mgr. Ing. Jiřím Šimečkem, LL.M., advokátem se sídlem Pařížská 204/21, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **A+R s.r.o.**, se sídlem Počernická 257, Radonice, zast. Mgr. Ing. Jiřím Příbylem, advokátem se sídlem Konviktská 291/24, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2024, č. j. 073911/2024/KUSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2024, č. j. 41 A 31/2024-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Tato věc se týká včasnosti správní žaloby v souvislosti s nabytím účinnosti § 306 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, který od 1. 7. 2024 stanovil lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu v délce jednoho měsíce od jeho oznámení.

[2] Obecní úřad Dolní Břežany (stavební úřad) ve společném územním a stavebním řízení k žádosti stavebníka, jenž je v nynějším řízení osobou zúčastněnou na řízení, umístil a povolil stavbu na pozemku sousedícím s pozemkem, k němuž žalobkyni svědčí věcné

břemeno. Žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu v části změnil a ve zbytku odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[3] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou, kterou Krajský soud v Praze odmítl pro opožděnost usnesením označeným v záhlaví. Krajský soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26, podle něhož se úprava žalobních lhůt podle stavebního zákona vztahuje i na posouzení běhu lhůty pro podání žaloby v situaci, kdy bylo napadené rozhodnutí oznámeno před nabytím účinnosti tohoto zákona. Krajský soud posoudil včasnost podání žaloby z hlediska veškerých ze správního spisu vyplývajících možných okamžiků doručení (včetně doručení přímo žalobkyni dne 16. 7. 2024), a ve vztahu ke všem shledal žalobu opožděnou.

II. Kasační stížnost a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítá, že krajský soud měl věc projednat meritorně. Nesouhlasí se závěrem, že na věc dopadala jednoměsíční žalobní lhůta, neboť soudní řízení bylo zahájeno až po nabytí účinnosti stavebního zákona. Napadené rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 24. 6. 2024, kdy se zkrácená žalobní lhůta ještě neaplikovala. Důvodová zpráva ani přechodná ustanovení neposkytují odpověď na otázku, jak v takových situacích postupovat. Restriktivní výklad krajského soudu krátí stěžovatelčina práva a je v rozporu s jejím legitimním očekáváním. Dále vede k absurdním důsledkům a je v rozporu s principem právní jistoty a zákazem pravé retroaktivity.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Ke kasační stížnosti se vyjádřila osoba zúčastněná na řízení. Uvedla, že bytí stěžovatelka odkazuje i na důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), žádnou argumentaci k tvrzené nepřezkoumatelnosti neuvádí. Napadené rozhodnutí je srozumitelné a je v něm uvedena i jasná argumentace. Důvodová zpráva není pramenem práva. Stěžovatelce nemohlo vzniknout legitimní očekávání. Rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce doručeno již za účinnosti nové právní úpravy. V nynější věci nejde o pravou retroaktivitu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[8] Kasační stížnost míří proti usnesení, jímž krajský soud odmítl žalobu. Nejvyšší správní soud (NSS) se tak v návaznosti na uplatněnou kasační argumentaci bude zabývat pouze tím, zda je rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby v souladu se zákonem (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003-38, č. 524/2005 Sb. NSS). Jediným v úvahu připadajícím důvodem kasační stížnosti je tedy důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pod který však spadají i případné vady řízení před krajským soudem či vady jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby, které by jinak představovaly důvody podle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65).

pokračování

[9] NSS ve shodě s osobou zúčastněnou na řízení uvádí, že byt stěžovatelka svou kasační argumentaci podřadila i pod důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [jenž je tedy, jak kasační soud uvedl výše, v tomto případě zahrnut pod důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], fakticky žádnou argumentaci k tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení (popř. jiné vadě řízení před krajským soudem) nepředestřela. Jelikož by NSS byl povinen k takovým pochybením krajského soudu přihlídnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), uvádí, že napadené usnesení je řádně odůvodněné a jsou z něj patrné jeho obsah i důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). NSS nenalezl v postupu krajského soudu ani žádnou vadu, k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[10] Jádrem kasační argumentace je otázka, jaká právní úprava se má použít v případě časového střetu staré a nové úpravy stanovících délku žalobní lhůty. Je tedy třeba určit, zda se má nová právní úprava použít retrospektivně, podle principu nepravé retroaktivity na lhůty započaté ještě za staré právní úpravy, či zda se má nová úprava použít prospektivně jen na lhůty, jež začaly běžet až za účinnosti nové právní úpravy.

[11] Krajský soud v napadeném usnesení vyšel z právního názoru vysloveného v rozsudku NSS ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26. Podle něj se měla zkrácená žalobní lhůta podle § 306 stavebního zákona použít i tehdy, bylo-li napadené správní rozhodnutí žalobci oznámeno ještě v době účinnosti obecné úpravy žalobní lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s. (zejm. bod 46 citovaného rozsudku). Tento rozsudek však byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24. Závěry vyslovené v tomto nálezu jsou relevantní i pro nyní posuzovanou věc.

[12] V citovaném nálezu Ústavní soud připomněl obecnou přípustnost nepravé retroaktivity (retrospektivy), resp. její výjimečnou nepřípustnost (bod 16 a tam citovaná judikatura). Uvedené platí i v případě procesních norem, a to včetně lhůt, které začaly běžet za účinnosti dřívější úpravy, ale do účinnosti nové úpravy ještě neuplynuly (bod 18). Nepřípustnost retrospektivity je výjimečným jevem, a to v případech, kdy zásah do právní jistoty dotčených subjektů již nelze považovat za únosný (bod 19 a tam citovaná judikatura). Standard únosnosti retrospektivity procesních norem se liší podle toho, zda retrospektivní řešení zvolil zákonodárce, nebo k němu přistoupily soudy výkladem z důvodu absence přechodných ustanovení. V prvním případě je namíste zdrženlivost ze strany soudů, naopak při absenci výslovných přechodných ustanovení je třeba zvolit to řešení, které lépe šetří podstatu a smysl základních práv a svobod (bod 20). Volba nepravé retroaktivity u procesních norem proto není při absenci přechodných ustanovení automaticky bezpodmínečně ústavně konformní (bod 23). 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 ve prospěch výkladu s prospektivními účinky (bod 32).

[13] K § 306 stavebního zákona Ústavní soud uvedl, že na situaci, kdy již začala běžet dvouměsíční žalobní lhůta, a následně nabyla účinnosti právní úprava stanovící lhůtu jednoměsíční, žádné přechodné ustanovení nedopadalo, a to ani to obsažené v § 331 stavebního zákona (body 33 až 37 nálezu). Dále Ústavní soud zdůraznil, že výklad ustanovení upravujících procesní podmínky musí šetřit podstatu a smysl práva na soudní

ochranu (bod 38). Toto právo více šetří výklad prospektivní, oproti výkladu nepravě retroaktivnímu (bod 40). V případě účastníků, jimž bylo napadené správní rozhodnutí doručeno před 1. 7. 2024, ale lhůta pro podání žaloby jim měla uplynout po tomto datu, je tedy podle Ústavního soudu nepravě retrospektivní aplikace § 306 stavebního zákona v rozporu s ústavním pořádkem (body 42 a 45). Naopak zkrácení žalobní lhůty prostřednictvím nové právní úpravy pro všechny žalobce do budoucna podle Ústavního soudu sleduje legitimní cíl. Tyto dvě situace nelze směřovat (body 42 a 47).

[14] Závěry Ústavního soudu lze shrnout tak, že začala-li žalobní lhůta běžet již před účinností § 306 stavebního zákona (tedy před 1. 7. 2024), je třeba se při absenci přechodného ustanovení přiklonit k výkladu, který zachovává její dvouměsíční délku. Naopak začala-li žalobní lhůta běžet až po účinnosti § 306 stavebního zákona (po 1. 7. 2024), jde ze strany zákonodárce o legitimní snahu urychlit stavební procesy; v takovém případě bude žalobní lhůta jednoměsíční. Počátek žalobní lhůty je určen dnem oznámení napadeného rozhodnutí stavebního úřadu (§ 72 odst. 1 s. ř. s., resp. § 306 odst. 1 stavebního zákona).

[15] Pro posouzení důvodnosti nynější kasační stížnosti je tedy nezbytné určit, kdy bylo stěžovatelce oznámeno žalobou napadené rozhodnutí, tedy kdy nastal okamžik rozhodný pro určení začátku běhu žalobní lhůty.

[16] NSS předně podotýká, že v záhlaví rozhodnutí žalovaného je uvedeno, že stěžovatelku ve správním řízení zastupovala advokátka Mgr. Heda Wichová. Z plné moci založené ve správním spise však vyplývá, že stěžovatelka tuto advokátku zmocnila pouze k nahlížení do správního spisu (§ 33 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád]. Ostatně i z obsahu správního spisu je patrné, že jinak stěžovatelka ve správním řízení vystupovala samostatně, sama podávala odvolání a další vyjádření ve věci. I rozhodnutí stavebního úřadu uvádí stěžovatelku jako nezastoupeného účastníka řízení. Jestliže tedy žalovaný své rozhodnutí doručoval i Mgr. Wichové, nepovažuje NSS toto doručení za rozhodné pro počátek běhu žalobní lhůty. Pro úplnost však kasační soud uvádí, že i pokud by tomu tak bylo, na výsledku řízení před soudem by se nic nezměnilo, neboť Mgr. Wichové bylo rozhodnutí žalovaného doručeno dne 8. 7. 2025 (fikcí doručení). Kasační soud se však v této souvislosti pozastavuje nad tím, že Mgr. Wichové bylo zjevně doručováno v listinné podobě, přestože jako advokátka musí mít zřízenou datovou schránku, do níž je třeba doručovat přednostně (§ 4 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a § 19 odst. 1 věta druhá správního řádu).

[17] NSS se tedy zaměřil na otázku, kdy bylo rozhodnutí žalovaného doručeno přímo stěžovatelce. Z doručenek datových zpráv obsažených ve správním spise vyplývá, že rozhodnutí žalovaného bylo odesláno jak společnosti Automobile Centre SME s. r. o. (tedy nynější stěžovatelce), tak společnosti Automobile Centre STK s. r. o. Obě obchodní korporace jsou přitom patrně navzájem personálně propojeny, jak vyplývá z obsahu správního spisu (jednatelkou obou společností byla tatáž osoba – Dana Vladyková, srov. plné moci udělené oběma společnostmi ze dne 25. 7. 2022, resp. 29. 7. 2022 ve spise stavebního úřadu). Účastníkem nynějšího soudního řízení je však pouze Automobile Centre SME s. r. o., a rozhodující pro posouzení včasnosti podání žaloby je proto okamžik doručení této společnosti. Stěžovatelka udává jako den doručení napadeného rozhodnutí 24. 6. 2024. Daného dne však bylo napadené rozhodnutí doručeno společnosti Automobile Centre STK

pokračování

s. r. o., která není účastníkem tohoto soudního řízení. Naopak společnosti Automobile Centre SME s. r. o., která podala žalobu a v řízení o kasační stížnosti je stěžovatelkou, bylo napadené rozhodnutí dodáno do datové schránky až dne 15. 7. 2024. Dne 16. 7. 2024 se do datové schránky přihlásila oprávněná osoba, čímž byla datová zpráva doručena. Lze shrnout, že stěžovatelce bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 16. 7. 2024, tedy již za účinnosti § 306 stavebního zákona.

[18] Z lidského hlediska je pochopitelné, že jestliže se tentýž statutární orgán s rozhodnutím žalovaného seznámil již dne 24. 6. 2024 v důsledku doručení společnosti Automobile Centre STK s. r. o., mohl toto rozhodnutí intuitivně považovat za doručené všem personálně propojeným subjektům. To však nemůže nic změnit na skutečnosti, že ve vztahu ke stěžovatelce nastaly právní účinky doručení až dne 16. 7. 2024. To, že jiným účastníkům správního řízení bylo rozhodnutí žalovaného doručeno již v červnu 2024, a začala jim proto běžet dvouměsíční žalobní lhůta podle § 72 odst. 1 s. ř. s., nemůže nic změnit na tom, že pro běh (a v nynější věci specificky i celkovou délku) žalobní lhůty stěžovatelky je rozhodné pouze oznámení žalobou napadeného rozhodnutí právě stěžovatelce, nikomu jinému. Tento závěr vyplývá jak z § 72 odst. 1 s. ř. s., tak z § 306 odst. 1 stavebního zákona.

[19] Kasační soud nepomíjí, že v nynější věci jde o poměrně specifický případ oproti jiným řízením, v nichž se NSS věnoval dopadům nabytí účinnosti § 306 odst. 1 stavebního zákona na včasnost podaných žalob. V drtivé většině ostatních rozhodnutí k této problematice se NSS zabýval buď situacemi, kdy bylo rozhodnutí žalovaného správního orgánu vydáno i doručeno stěžovatelům před 1. 7. 2024 (namátkou rozsudky ze dne 11. 4. 2025, č. j. 8 As 276/2024-29, ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 As 324/2024-23, nebo ze dne 19. 5. 2025, č. j. 9 As 43/2025-59), nebo bylo vydáno i doručeno stěžovatelům po tomto datu (např. rozsudky ze dne 29. 4. 2025, č. j. 21 As 13/2025-32, ze dne 15. 5. 2025, č. j. 1 As 260/2024-57, nebo ze dne 15. 5. 2025, č. j. 3 As 242/2024-39). V nynější věci však bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno před tímto datem, doručeno stěžovatelce bylo až po něm, avšak některým jiným účastníkům správního řízení bylo doručeno již v průběhu června 2024.

[20] Takovou situací se již NSS zabýval v rozsudku ze dne 22. 4. 2025, č. j. 1 As 247/2024-90. Rozsudek se týkal tzv. vyhrazené stavby, a proto úprava stanoví kratší žalobní lhůtu v tomto případě nabytí účinnosti již k 1. 1. 2024, nikoli k 1. 7. 2024 (srov. body 2 a 18 citovaného rozsudku). V odkazované věci bylo rozhodnutí žalovaného vydáno dne 21. 12. 2023 a žalobci bylo doručeno dne 15. 1. 2024. NSS uzavřel, že v takovém případě je rozhodné pouze datum doručení napadeného rozhodnutí tehdejšímu žalobci, kterému začala od počátku běžet jednoměsíční žalobní lhůta, přestože napadal rozhodnutí vydané ještě před účinností úpravy, která tuto lhůtu stanovovala (body 23 a 33 citovaného rozsudku).

[21] NSS v rozsudku č. j. 1 As 247/2024-90 nepovažoval za podstatnou ani skutečnost, že různým účastníkům správního řízení v důsledku doručení napadeného rozhodnutí v odlišné okamžiky začala běžet odlišně dlouhá žalobní lhůta. Naopak v bodě 24 uvedl, že „nepřisvědčuje stěžovateli v tom, že by aplikace nového stavebního zákona na případ stěžovatele způsobovala nerovnost účastníků řízení, resp. porušovala princip rovnosti. Je sice pravda, že

rozhodnutí krajského úřadu bylo vydáno dne 21. 12. 2023, tj. ještě za účinnosti starého stavebního zákona. Skutečně tak mohlo dojít k tomu, že některým účastníkům, jimž by bylo rozhodnutí oznámeno ještě za staré právní úpravy, by svědčila dvouměsíční lhůta k podání žaloby (viz závěry citovaného nálezu Ústavního soudu), zatímco stěžovatel, jemuž bylo rozhodnutí oznámeno až za účinnosti nového stavebního zákona, měl ve smyslu nové právní úpravy měsíční lhůtu pro podání žaloby. Tento stav způsobený změnou právní úpravy však Nejvyšší správní soud nepovažuje za nijak nepřehledný či nepředvídatelný. Podstatný je zde okamžik nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2021 (tj. v případě vyhrazených staveb od 1. 1. 2024) a objektivní skutečnost spočívající v okamžiku doručení. Pokud bylo kterémukoliv účastníkovi řízení doručeno správní rozhodnutí po tomto datu, započala mu plynout „zkrácená“ lhůta pro podání žaloby dle nové právní úpravy. Uvedené pravidlo přitom dopadá na všechny případné žalobce stejně, a obecně tedy není v rozporu se zásadou rovnosti.“ NSS se nemíní odchýlovat od těchto závěrů ani v nyníjší, skutkově v podstatě obdobné věci.

[22] Lze proto shrnout, že stěžovatelce začala běžet lhůta pro podání žaloby až za účinnosti stavebního zákona a od počátku činila jeden měsíc. Jestliže tedy stěžovatelka podala žalobu až dne 22. 8. 2024, jednoměsíční žalobní lhůta, která začala plynout dne 17. 7. 2024 (§ 40 odst. 1 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. a § 306 odst. 1 stavebního zákona), již marně uplynula. Byť krajský soud vyšel z judikatury NSS, s níž se následně Ústavní soud neztotožnil, nejsou s ohledem na datum doručení rozhodnutí žalovaného pro posuzovanou věc relevantní závěry Ústavního soudu týkající se lhůt, které začaly běžet již v červnu 2024.

[23] Stěžejní závěr krajského soudu totiž spočíval v tom, že napadené rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno v červenci 2024 a jednoměsíční žalobní lhůta již marně uběhla (body 8 a 9 napadeného usnesení). Tento závěr ob stojí a NSS se s ním ztotožnil. Je pravdou, že některé další úvahy, které krajský soud nad rámec tohoto klíčového závěru (*obiter dictum*) učinil ve vztahu k dalším možným variantám doručení, v návaznosti na závěry Ústavního soudu neobstojí. NSS shledává za dostačující, že ve světle následné judikatury Ústavního soudu upřesnil některé dílčí právní úvahy krajského soudu a postavil najisto přesné datum doručení napadeného rozhodnutí stěžovatelce (16. 7. 2025). Jde tedy pouze o dílčí korekci jinak správného právního názoru krajského soudu o opožděnosti žaloby (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS., a rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008-66).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS tedy zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 5. června 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu