



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 žalobkyně: **JASY Vsetín** s. r. o., se sídlem 4. května 353, Vsetín, zast. JUDr. Ing. Ivanem Pavelkou, Ph.D., advokátem se sídlem nám. T. G. Masaryka 2433, Zlín, proti žalovanému. **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti osoby zúčastněné na řízení**: Josef Krčma, se sídlem Michala Urbánka 440, Vsetín, zast. Mgr. Markem Bukovským, advokátem, se sídlem Na Příkopě 814, Vsetín, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 13. 11. 2024, č. j. 65 A 63/2024-73,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 13. 11. 2024, č. j. 65 A 63/2024-73, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2024, č. j. KUZL 42267/2024.

[2] Uvedeným rozhodnutím žalovaný k odvolání stěžovatelky změnil rozhodnutí Městského úřadu Vsetín ze dne 23. 9. 2021, č. j. MUVS-S 10430/2021/OÚPSŘD-330/Ev-19, jímž byla stavebníkům Ing. J. F. a Josefu Krčmovi povolena změna v užívání stavby z dvousměnného na třisměnný provoz výroby plastových dílů vstřikováním včetně montáže a kompletace na pozemku st. p. Xa, Xb, parc. č. Xc v k. ú. V.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka žalobou, kterou 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.

[4] **Krajský soud** vyšel z toho, že v období mezi doručením rozhodnutí žalovaného stěžovatelce (21. 5. 2024) a podáním žaloby (18. 7. 2024) vstoupil v účinnost § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), podle kterého lze podat žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, do jednoho měsíce od oznámení rozhodnutí žalobci (stěžovateli). Krajský soud dospěl k závěru, že podle § 334a odst. 3 věty druhé ve spojení s § 331 nového stavebního zákona se § 306 téhož zákona uplatní na všechna soudní řízení zahájená po 1. 7. 2024, a to včetně řízení o rozhodnutí stavebních úřadů, která byla oznámena před tímto datem, tedy za účinnosti obecné úpravy lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26, který dospěl ke shodnému závěru.

[5] Podle krajského soudu se tak na stěžovatelku vztahovala lhůta pro podání žaloby v délce jeden měsíc. Tato lhůta by skončila dne 21. 6. 2024, což by způsobilo pravou retroaktivitu nového stavebního zákona, jelikož by lhůta uplynula ještě před účinností ustanovení, které ji zavádí. Z toho důvodu spojil krajský soud v projednávané věci konec lhůty pro podání žaloby s účinností nového stavebního zákona, a poslední den pro její podání tak stanovil na 30. 6. 2024. Jelikož stěžovatelka podala žalobu až dne 18. 7. 2024, považoval ji krajský soud za opožděnou.

[6] Proti usnesení krajského soudu brojila stěžovatelka **kasační stížností** a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.].

[7] Stěžovatelka uplatnila pouze jednu kasační námitku, spočívající v tom, že pokud nová právní úprava neobsahuje přechodné ustanovení, které by výslovně stanovilo, zda lhůty k podání správní žaloby započaté podle stávající právní úpravy budou plynout nezávisle na právní úpravě nové či nikoli, je nutné právo dotvořit soudním výkladem ve prospěch zachování práva soudního přezkumu (zachování započatých lhůt), a nikoli ve prospěch jeho vyloučení.

[8] Stěžovatelka má za to, že výklad krajského soudu, podle něhož se jednoměsíční lhůta pro podání správní žaloby uplatní v soudních řízeních zahájených od 1. 7. 2024 i na rozhodnutí stavebních úřadů, oznámených ještě za účinnosti obecné úpravy lhůt dle s. ř. s., je zcela nesprávný, neboť zakládá nepravou retroaktivitu. Stěžovatelka se dále táže po vhodnosti a potřebnosti takového výkladu ve světle judikatury Ústavního soudu a dochází k závěru, že výklad krajského soudu je v rozporu s čl. 4 odst. 4 a s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

[9] Pokud lhůta pro podání žaloby počala běžet podle obecné úpravy s. ř. s. (tj. v délce dva měsíce), musela v tomto režimu i uplynout. Nelze připustit, aby tato lhůta měnila svou délku v jejím průběhu, nadto v neprospěch stěžovatelky. Přechodná ustanovení nového stavebního zákona nelze vykládat tak, aby lhůta pro podání správní žaloby, která počala běžet před 1. 7. 2024, byla zkracována právě k tomuto datu. Stěžovatelka má tedy za to, že se v projednávané věci uplatní obecná úprava lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s.

pokračování

ř. s., a jestliže počala běžet dne 21. 5. 2024, byl poslední den pro podání žaloby pondělí 22. 7. 2024, jakožto nejbližší následující pracovní den po neděli 21. 7. 2024, na kterou by konec lhůty jinak připadl. Jelikož stěžovatelka podala žalobu dne 18. 7. 2024, je přesvědčena, že tak učinila v zákonné lhůtě.

[10] V další části kasační stížnosti stěžovatelka kriticky hodnotí skutečnost, že ani § 306 ani důvodová zpráva k němu přijatá explicitně neřeší soudní řízení zahájená po nabytí účinnosti nového stavebního zákona ve věci přezkumu správních rozhodnutí vydaných podle starého stavebního zákona. Stěžovatelka připomíná, jak fatální dopad pro ni má posouzení včasnosti žaloby, a že mohla legitimně očekávat, že krajský soud shledá, že žaloba byla podána včasně. Posláním soudů nemůže být důmyslné odůvodňování zamezení přístupu k soudu za situace, kdy právní úprava trpí defektem spočívajícím v absenci dostatečně explicitní úpravy. Krajský soud měl naopak v maximální možné míře šetřit subjektivní veřejná a ústavně zaručená práva stěžovatelky.

[11] Závěrem stěžovatelka rozporuje odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26, v němž je citována zcela nepřiléhavá argumentace a popírá, že se v případě nového stavebního zákona jednalo o předvídatelnou změnu právní úpravy, s jejímž výsledkem by byla veřejnost s dostatečným předstihem seznámena.

[12] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[13] Stěžovatelka ve sdělení ze dne 4. 4. 2025 upozornila na nálezný Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, jímž byl krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26 zrušen. Vzhledem k tomu, že skutkové okolnosti ve věci, o které rozhodl Ústavní soud, jsou obdobné jako v nyní posuzované věci, vznesla stěžovatelka žádost, aby Nejvyšší správní soud mj. také v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek krajského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupená advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek 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 (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud předepisuje, že ačkoliv stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně namítá důvody kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., napadá nezákonnost usnesení, kterým krajský soud odmítl její žalobu. V daném případě proto přichází v úvahu jako jediný pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. To

ovšem věcnému posouzení kasační stížnosti nijak nebrání, neboť důležité není formální označení důvodu kasační stížnosti, ale její věcný obsah.

[17] Podle § 306 odst. 1 nového stavebního zákona, 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“.

[18] Podle § 306 odst. 2 nového stavebního zákona, 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“.

[19] Shora zmíněným rozsudkem 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 v Plzni z obdobných důvodů jako v nyní posuzované věci odmítl žalobu pro opožděnost. Třetí senát NSS v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že změna zákona byla známa dlouho dopředu a stěžovatelka (zastoupená advokátem) v uvedené věci měla možnost podat ve lhůtě jednoho měsíce blanketní žalobu a následně ji v celkově dvouměsíční lhůtě doplnit. Hledisko zvolené zákonodárcem nepovažoval třetí senát za diskriminační, upozornil rovněž, že cílem mělo být urychlení soudního přezkumu a snížení právní nejistoty.

[20] Uvedený rozsudek třetího senátu NSS byl nicméně nálezem Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, zrušen pro porušení základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud zde shrnul teoretická východiska týkající se nepravé retroaktivity při střetu staré a nové právní úpravy. Přestože je v takových případech nepravá retroaktivita obecně přípustná, neznamená to, že je tomu tak vždy a její použití nemůže dosahovat protiústavních rozměrů. Konkrétně uvedl: „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.“

[21] Nový stavební zákon v § 331 stanoví: „Soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“ Dále potom § 334a věta druhá nového stavebního zákona říká, že „[p]ro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 4 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.“ Z uvedených ustanovení krajský soud dovodil, že v soudních řízeních zahájených po 1. 7. 2024 je nutno aplikovat lhůtu pro podání žaloby stanovenou § 306 odst. 1 nového stavebního zákona, a to včetně těch rozhodnutí stavebních úřadů, která byla účastníkům řízení oznámena před tímto datem. S tím ve světle shora uvedeného nálezu Ústavního soudu nelze souhlasit.

pokračování

[22] Citované přechodné ustanovení § 331 nového stavebního zákona dopadá na situace, kdy bylo soudní řízení zahájeno před 1. 7. 2024, což se v nyní řešené věci nestalo (žaloba byla podána dne 18. 7. 2024). Pro případy, kdy bylo rozhodnutí oznámeno za účinnosti obecné právní úpravy podle § 72 odst. 1 s. ř. s., ale dvouměsíční lhůta pro podání žaloby uplynula až po 1. 1. 2024, nový stavební zákon žádné přechodné ustanovení neobsahuje. Podle Ústavního soudu v takové situaci nelze *a contrario* dovozovat nutnost automatického použití nepravé retroaktivity, ale je třeba zvolit ten výklad, který by více dbal na ochranu základních práv a svobod účastníků řízení, mezi něž právo na soudní ochranu nepochybně patří. Na věci pak podle Ústavního soudu nic nemění ani zastoupení advokátem, jelikož i v tom případě mají soudy povinnost šetřit podstatu a smysl práva na soudní ochranu. Ústavní soud tedy na základě výše uvedeného rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 183/2024-26 zrušil.

[23] V nyní řešeném případě je přitom situace ještě závažnější než v případě rozsudku třetího senátu NSS zrušeného Ústavním soudem. V popisované situaci uplynula (protiústavně aplikovaná) lhůta pro podání žaloby dne 11. 7. 2024, tedy již za účinnosti § 306 nového stavebního zákona. V nyní projednávané věci by v případě totožné aplikace této lhůty došlo k jejímu uplynutí dne 21. 6. 2024 a jednalo by se tudíž o retroaktivitu pravou. Krajský soud si toho byl vědom, a proto spojil uplynutí lhůty pro podání žaloby s datem 30. 6. 2024, jelikož tato lhůta měla uplynout s účinností § 306 nového stavebního zákona. Nejvyšší správní soud má za to, že i v takovém případě by se jednalo o nepřipustnou pravou retroaktivitu, jelikož citované ustanovení nového stavebního zákona nabylo účinnosti až dne 1. 7. 2024 (krajský soud v daném případě rovněž opomenul, že 30. 6. 2024 byla neděle, a tudíž by se dle § 40 odst. 3 s. ř. s. stalo posledním dnem lhůty právě pondělí 1. 7. 2024, kdy by však dle krajského soudu měla být žaloba opožděná, jelikož již vstoupil v účinnost § 306 nového stavebního zákona). I kdyby však šlo o retroaktivitu nepravou, nemůže právní názor krajského soudu ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu obstát.

[24] V této souvislosti lze rovněž poukázat na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která následuje nález Ústavního soudu a v obdobných případech přistupuje k rušení usnesení krajských soudů (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 4. 2025, č. j. 10 As 255/2024-32, ze dne 11. 4. 2025, č. j. 5 As 242/2024-52, či ze dne 25. 4. 2025, č. j. 5 As 324/2024-23).

[25] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že v dané věci měla být aplikována lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Jelikož dle správního spisu bylo rozhodnutí žalovaného stěžovatelce doručeno v úterý 21. 5. 2024, bylo posledním dnem pro podání žaloby pondělí 22. 7. 2024, jakožto nejbližší následující pracovní den po neděli 21. 7. 2024, na kterou by konec lhůty jinak připadl. Žaloba byla krajskému soudu doručena ve čtvrtek 18. 7. 2024 a lhůta pro její podání tak zůstala zachována. Krajský soud proto žalobu stěžovatelku jako opožděnou odmítl v rozporu se zákonem.

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadené usnesení krajského soudu s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[27] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení:

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

V Brně dne 22. srpna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu