



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobkyně: **D. D.**, zast. JUDr. Oto Kunzem, advokátem se sídlem Vinohradská 89/90, Praha 3, proti žalovanému: **Zastupitelstvo městyse Netvořice**, se sídlem Mírové náměstí 19, Netvořice, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2025, č. j. 37 A 55/2024-64,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2025, č. j. 37 A 55/2024-64, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je zásahová žaloba proti neprojednání návrhu na pořízení změny Územního plánu městyse Netvořice.

[2] Dne 16. 11. 2023 podala žalobkyně návrh ze dne 13. 11. 2023 na pořízení změny územního plánu týkající se pozemků v jejím vlastnictví, a sice pozemků parc. č. XA, XB a XC v obci x, v katastrálním území x, zapsaných na listu vlastnictví č. x u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Benešov. Předmětem návrhu byl požadavek na změnu druhu pozemků, a to na stavební pozemky.

[3] Žalobkyně se před krajským soudem domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v nečinnosti žalovaného – v neprojednání návrhu žalobkyně na pořízení změny Územního plánu městyse Netvořice ze dne 13. 11. 2023.

[4] Krajský soud napadeným rozsudkem shledal žalobu důvodnou, neboť neprojednání žalobkynina návrhu ze dne 13. 11. 2023 je dle něho nezákonným zásahem (výrok I.). Krajský

soud proto uložil žalovanému, aby ve lhůtě do 60 dnů ode dne právní moci napadeného rozsudku žalobkynin návrh ze dne 13. 11. 2023 projednal a vyrozuměl ji o výsledku tohoto projednání (výrok II.). Současně uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 20 476,70 Kč (výrok III.). Krajský soud shledal, že zastupitelstvo skutečně návrh žalobkyně ze dne 13. 11. 2023 neprojednalo, přičemž starostka ani rada městyse nejsou oprávněny projednávat podané návrhy. Popsal též relevantní úpravu obsaženou v zákoně č. 283/2021 Sb., stavebním zákoně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), a uvedl odlišnost postupů podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“). Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný nemůže těžit z vlastní protiprávní činnosti za účinnosti starého stavebního zákona v tzv. přechodném období. Žalovaný byl povinen postupovat v souladu se starým stavebním zákonem a o návrhu bezodkladně rozhodnout, v takovém případě by byl návrh projednán za účinnosti starého stavebního zákona, a proto se za analogické aplikace § 323 odst. 1 nového stavebního zákona hledí na nečinnost žalovaného jako na činnost při pořizování územně plánovací dokumentace, která měla být dokončena za účinnosti starého stavebního zákona. Nečinnost žalovaného stále trvá a ten má nadále povinnost o návrhu bezodkladně rozhodnout podle starého stavebního zákona.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření účastníků

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění do 31. 12. 2025 (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel předně namítá opožděnost žaloby. Dle něj totiž krajský soud pochybil při aplikaci starého stavebního zákona, v důsledku čehož považoval zásah za trvající. Pokud by se skutečně jednalo o nezákonný zásah do práv žalobkyně, došlo by k jeho ukončení dne 30. 6. 2024, tj. koncem účinnosti starého stavebního zákona, a proto je žaloba podaná dne 2. 9. 2024 opožděná. Stěžovatel má totiž za to, že se ode dne 1. 7. 2024 na projednávanou věc uplatní nový stavební zákon. S odkazem na metodiku Ministerstva pro místní rozvoj „*Metodické sdělení k postupu pořizování územních plánů a jejich změn po 30. 6. 2024*“ dovozuje, že se i dle ministerstva má v případě neprojednaných podnětů postupovat podle nového stavebního zákona. Návrh ze dne 13. 11. 2023 byl pouze prostým podnětem, proto byl na místě postup podle § 109 odst. 5 nového stavebního zákona. Stěžovatel je proto přesvědčen, že se nejednalo o trvající zásah a lhůta pro podání žaloby uplynula dne 31. 8. 2024.

[7] Dle stěžovatele není splněna již první podmínka pro poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s., a sice přímé zasažení do práv žalobkyně, a to s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2024, č. j. 8 As 108/2024-35. Splněna není ani druhá podmínka – zkrácení práv žalobkyně – podnět na změnu územního plánu nezahajuje řízení o pořízení změny, ani neexistuje nárok na zahájení takového řízení. Žalobkyně věděla, jak jsou její pozemky regulovány, zároveň stěžovatel v roce 2021 o předchozím návrhu formálně rozhodl, poté již pouze uplatňovala stejný požadavek. Uvedenému závěru nasvědčuje i napadený rozsudek, který stěžovateli uložil toliko povinnost o návrhu ze dne 13. 11. 2023 rozhodnout, tj. opět ho zamítnout.

pokračování

[8] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že mu starý stavební zákon nařizoval rozhodovat o návrzích na pořízení změny územního plánu bezodkladně. Povinnost konat bezodkladně má pořizovatel, který musí podnět předložit stěžovateli a následně též bezodkladně po projednání informovat o výsledku podatele. Stěžovateli tak není zřejmé, na jakém základě krajský soud dovodil povinnost zastupitelstva rozhodovat o návrhu na pořízení změny územního plánu bezodkladně. Tato povinnost plyne ze starého stavebního zákona pouze v případě zrušení části územního plánu, taková situace však v projednávané věci nenastala. Stejně tak krajský soud nevysvětlil, čím má být žalobkyně dotčena na jejích právech.

[9] Závěry krajského soudu považuje stěžovatel za absurdní, jelikož o návrhu by s jistotou rozhodl stejně. Žalobkyni ani nebylo přislíbeno, že o jejím návrhu bude v určitém časovém okamžiku rozhodnuto, stěžovatel jí sdělil pouze to, že se obec bude návrhům věnovat nejdříve po vydání změny č. 2 územního plánu.

[10] Dle krajského soudu je účelem projednání návrhů na pořízení změny územního plánu vědomost navrhovatele o postoji samosprávy k návrhům. To však žalobkyně věděla, neboť stěžovatel o předchozím návrhu rozhodl zamítavě. Krajský soud ani nemohl dovodit dotčení na právech žalobkyně, jelikož tento závěr je v rozporu se skutkovými zjištěními a faktickým stavem věci. Stěžovatel ostatně s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 43 A 78/2021-112, dovozuje, že i kdyby připustil povinnost rozhodovat bezodkladně, nemohlo v projednávané věci dojít k přímému zásahu do práv žalobkyně, jelikož již znala stěžovatelův postoj. Zároveň stěžovatel v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2024, č. j. 4 As 10/2024-47, uvedl, že na vyhovění návrhu nemá žalobkyně nárok.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti popisuje, co předcházelo podání návrhu ze dne 13. 11. 2023 na pořízení změny územního plánu. Žalobu považuje za včasnou, původně podanou žalobu na ochranu proti nečinnosti lze podat ve lhůtě jednoho roku, což žalobkyně dodržela. Žalobní typ změnila vlivem výzvy krajského soudu k jeho změně, z tohoto důvodu nelze dospět k závěru o opožděnosti. Navíc se v projednávané věci jedná o trvající zásah. Žalobkyně má na rozdíl od stěžovatele za to, že byly naplněny všechny podmínky § 82 s. ř. s. Odkaz stěžovatele na rozsudek č. j. 8 As 108/2024-35 považuje za nepřipadný. Dle žalobkyně je stěžovatelova argumentace aplikovatelností nového stavebního zákona účelová, stěžovatel se tak snaží obejít starý stavební zákon a přechodná ustanovení toho nového. Zároveň není rozhodné, jak často a jaké návrhy podávala, jelikož má na podávání návrhů právo. Podstatné je pouze to, zda o návrzích stěžovatel rozhodl, to však neučinil. Stěžovatel též nemůže těžit ze svého protiprávního jednání. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

[12] Stěžovatel reaguje na vyjádření žalobkyně replikou, v níž setrvává na argumentaci stran opožděnosti žaloby. Zároveň dodává, že vzhledem k absenci přechodných ustanovení se měl aplikovat nový stavební zákon, přičemž výklad ve prospěch jednotlivce nemá v projednávané věci místo, jelikož o obdobném návrhu žalobkyně již stěžovatel v minulosti rozhodl. Dle stěžovatele žalobkyně dovozuje dotčení svých práv z toho, že o návrhu ze dne 13. 11. 2023 nebylo rozhodnuto a ona tak nemůže postupovat podle zákonných ustanovení, tedy podávat další návrhy a získat další negativní rozhodnutí o nich. To však znamená, že do práv žalobkyně skutečně nebylo nikterak zasaženo.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Krajský soud dospěl v projednávaném rozsudku k závěru, že jelikož by stěžovatel mohl těžit z vlastního protiprávního jednání a postup dle nového stavebního zákona by byl pro žalobkyni „značně méně komfortní“, bylo namístě aplikovat analogicky přechodné ustanovení § 323 odst. 1 nového stavebního zákona. Z tohoto ustanovení dovodil, že pokud by stěžovatel postupoval v souladu se starým stavebním zákonem a návrh žalobkyně projednal bez zbytečného odkladu, byl by návrh projednán za účinnosti starého stavebního zákona. Protože tak stěžovatel do dne vydání napadeného rozsudku neučinil, považoval krajský soud nečinnost stěžovatele za trvající zásah. Na základě uvedené posloupnosti krajský soud uzavřel, že stěžovatel žalobkynin návrh ze dne 13. 11. 2023 doposud neprojednal a žalobkyně nebyla o výsledku projednání informována.

[16] Podle § 323 odst. 1 nového stavebního zákona se činnosti při pořizování územně plánovací dokumentace ukončené přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona posuzují podle dosavadních právních předpisů.

[17] Posledně uvedené ustanovení tedy dopadá na činnosti při pořizování územně plánovací dokumentace, které byly ukončeny za účinnosti starého stavebního zákona, tj. do konce přechodného období, a sice do 30. 6. 2024. Jelikož měl krajský soud za to, že přímá aplikace tohoto ustanovení je na projednávanou věc vyloučena, přistoupil k jeho analogické aplikaci. Použitelnost uvedeného přechodného ustanovení je však dle Nejvyššího správního soudu v projednávané věci vyloučena, ať již z důvodu neukončeného jednání spočívajícího v neprojednání návrhu žalobkyně, nebo z důvodu nezákonně použité analogie.

[18] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v projednávané věci nebylo možné aplikovat ve veřejném právu výjimečně použitelnou analogii (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2020, č. j. 3 Afs 80/2019-126, odst. [36], a tam citovanou judikaturu). Nenastala totiž situace, jak mylně předpokládal krajský soud, že by vznikla tzv. mezera v právu, kterou by bylo možné vyplnit analogií či teleologickou redukcí. Tím spíše taková mezera, která by zasahovala do některé z ústavně chráněných hodnot. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že neobstojí analogické použití § 323 odst. 1 nového stavebního zákona.

[19] V projednávané věci nepochybně došlo ke střetu staré a nové právní úpravy, a sice starého a nového stavebního zákona. Nový stavební zákon neobsahuje výslovné přechodné ustanovení dopadající na situace jako v nynější věci. V případě absence explicitních intertemporálních ustanovení (tzn., když zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy) je třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva. Opačný aplikační či interpretační

pokračování

postup znamená porušení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. nález ÚS ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06).

[20] Namísto použití analogie měl krajský soud přikročit k aplikaci obecných intertemporálních pravidel. Povšechně v případě časového střetu staré a nové právní úpravy platí, že hmotná práva či povinnosti se řídí předpisy platnými v době jejich vzniku, zatímco řízení o nich se zásadně řídí aktuálně platnými a účinnými předpisy (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 Afs 36/2012-45, jakož i ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS). Při aplikaci procesních norem se tedy uplatní nepravá retroaktivita. Její aplikace však není automatická, ani neznamená, že se jedná o jedinou možnost, navíc ústavně konformní. Nepřípustnost nepravé retroaktivity je však z ústavně právního hlediska spíše výjimečná (srov. body 19., 21. a 23. nálezu ÚS ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, a tam uvedenou judikaturu, jakož i rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 186/2022-35, odst. [25] a [27]).

[21] V projednávané věci je rozhodující, která právní úprava se má na procesní postup, jenž určí další osud návrhu žalobkyně, aplikovat. Vzhledem k výše uvedeným principům bude stěžovatel (i pořizovatel územního plánu) nakládat s návrhem (nově podnětem) podle nyní platných a účinných předpisů, tedy podle nového stavebního zákona. Tímto způsobem nedojde k zásahu do principu rovnosti a důvěry žalobkyně v právo, jelikož o jejím návrhu bude rozhodnuto, respektive bude vyhodnocen v rámci zprávy o uplatňování územního plánu. Nenastanou ani pro žalobkyni nepřiměřené důsledky spojené s užitím nepravé retroaktivity. Nedojde totiž k situaci, kdy by se stěžovatel návrhem nikterak nezabýval. Stejně tak nebude zasaženo ani do práva žalobkyně na projednání návrhu, prodlouží se toliko časový okamžik projednání (§ 109 odst. 3 a 5 ve spojení s § 107 odst. 2 písm. f) nového stavebního zákona]. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že postup krajského soudu byl nezákonný, a proto zrušil napadený rozsudek.

[22] Nedůvodná je námitka opožděnosti žaloby. Jak správně konstatoval již krajský soud, nezákonná nečinnost stěžovatele je trvající (srov. bod 31. napadeného rozsudku). Zásah spočívající v nečinnosti stěžovatele tak, jak jej vymezila žalobkyně v žalobě, v době jejího podání (i v době rozhodování krajského soudu) trval. Změna rozhodné právní úpravy má vliv pouze na procesní postup a nakládání s návrhem, jednou vzniklá nečinnost spočívající v neprojednání návrhu žalobkyně však trvala. Judikatura ostatně v minulosti dovodila, že v případě trvajících zásahů se žalobce o zásahu dozvídá každý den znovu, přičemž lhůta pro podání žaloby nemůže do skončení zásahu uplynout (srov. nález ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, bod. 43., jakož i rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2025, č. j. 7 Ads 171/2024-57, odst. [29]).

[23] Námitka povinnosti stěžovatele rozhodovat o návrzích bezodkladně není v projednávané věci rozhodná, a sice z důvodu, že při uplatnění obecných intertemporálních principů se na věc aplikuje nový stavební zákon. Dle nového stavebního zákona není v případě prostých (nekvalifikovaných) podnětů dána povinnost stěžovatele o podnětu (dříve návrhu) rozhodovat bezodkladně, ale toliko jej vyhodnotit v rámci zprávy o uplatňování územního plánu (§ 109 odst. 3 a 5 ve spojení s § 107 odst. 2 písm. f) nového stavebního zákona; přiměřeně srov. též § 110 a § 111 téhož zákona]. Nad rámec uvedeného lze dodat, že judikatura kasačního soudu dovodila povinnost stěžovatele rozhodovat za

účinnosti starého stavebního zákona o návrhu na změnu územního plánu bezodkladně (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2024, č. j. 3 As 335/2022-59).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. února 2026

JUDr. Radan Malík
předseda senátu