



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudců Jaromíra Jirsy a Jana Wintra (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti **A. Š. P.**, zastoupené Mgr. Ing. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem K Starým valům 442/10, Plzeň, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2024 č. j. 3 As 183/2024-26, spojené s návrhem na zrušení § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, za účasti **Nejvyššího správního soudu** jako účastníka řízení, **takto:**

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2024 č. j. 3 As 183/2024-26 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2024 č. j. 3 As 183/2024-26 se ruší.

III. Návrh stěžovatelky na zrušení § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, se odmítá.

O d ů v o d n ě n í

I. Stručné vymezení podstaty věci

1. Podstatou posuzované věci je otázka, zda se v případě časového střetu staré a nové právní úpravy, stanovující délku lhůty pro podání správní žaloby, má nová právní úprava použít podle principu nepravé retroaktivity (retrospektivy) také na lhůty započaté ještě za staré právní úpravy, čímž dochází ke zkrácení již započaté lhůty, anebo zda se má nová úprava použít prospektivně až na lhůty započaté za účinnosti této nové právní úpravy.

2. Stěžovatelce započala oznámením rozhodnutí správního orgánu dne 11. 6. 2024 plynout dvouměsíční lhůta k podání správní žaloby podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního. Ještě než tato lhůta uplynula, nabyl dne 1. 7. 2024 účinnosti § 306 nového stavebního zákona, který v odst. 1 stanoví: „*Žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, lze podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno.*“ Na situaci stěžovatelky přitom nedopadalo žádné výslovné přechodné ustanovení. Správní soudy novou úpravu vyložily tak, že se nepravě retroaktivně (retrospektivně) vztahuje také na stěžovatelku. Přestože tedy stěžovatelce započala původně plynout dvouměsíční lhůta do 12. 8. 2024, ta se s účinností nové právní úpravy zkrátila na měsíc. Žalobu podanou dne 30. 7. 2024 tak správní soudy posoudily jako opožděnou.

II. Řízení předcházející podání ústavní stížnosti

3. Stěžovatelka podala ke Krajskému soudu v Plzni žalobu proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 6. 6. 2024. Magistrát tímto rozhodnutím potvrdil výrok II. a III. rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 8 – Černice o žádosti o vydání společného povolení ve věci stavebního záměru Nástavba objektu Plzeň – Černice.

4. Krajský soud však odmítl žalobu stěžovatelky pro opožděnost. Napadené rozhodnutí magistrátu bylo stěžovatelce oznámeno dne 11. 6. 2024 a v tento den jí začala plynout dvouměsíční lhůta k podání žaloby podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního. Dne 1. 7. 2024 však nabyla účinnosti přechodná ustanovení části dvanácté hlavy II dílu 4 zákona 283/2021 Sb., stavební zákon (v souladu s § 334a odst. 3 tohoto zákona). Podle krajského soudu z citované právní úpravy ve spojení s § 306 a § 331 stavebního zákona plyne, že se lhůta pro podání žaloby zkracuje na 1 měsíc, a to pro všechna soudní řízení zahájená po 1. 7. 2024, tedy i pro řízení ve věci stěžovatelky. Krajský soud dovedl, že přestože stěžovatelce začala dne 11. 6. 2024 plynout dvouměsíční lhůta, ta se dnem 1. 7. 2024, tedy účinností přechodných ustanovení stavebního zákona, zkrátila na 1 měsíc, a proto uplynula již dne 11. 7. 2024. Pokud stěžovatelka podala žalobu až dne 30. 7. 2024, učinila tak opožděně.

5. Krajský soud uvedl, že aplikovaná právní úprava působí vůči stěžovatelce nepravě retroaktivně, jelikož bylo zkráceno její subjektivní právo podat žalobu ve lhůtě dvou měsíců, které jí vzniklo dne 11. 6. 2024. Nepravá retroaktivita je však obecně přípustná, resp. nepřípustná jen výjimečně. Krajský soud dospěl k závěru, že zkrácení žalobní lhůty bylo dlouhodobě předvídatelné a nebylo iracionální; právní úprava sleduje legitimní cíl zrychlení soudních řízení. Oprávněná důvěra stěžovatelky v zachování dvouměsíční lhůty tedy byla v době oznámení rozhodnutí stavebního úřadu slabá, navíc rozhodná ustanovení byla ve Sbírce zákonů publikována již dne 29. 7. 2021. Krajský soud také poukázal na jiné případy v minulosti, kdy byla již existující lhůta k podání návrhu k soudu zkrácena až poté, co začala plynout. Krajský soud nepovažoval za významné, že v těchto citovaných případech existovalo konkrétní přechodné ustanovení, které řešilo situace již existujícího subjektivní práva podat návrh (tzn. situace již rozběhlé lhůty). Konečně, i bez výslovné přechodné právní úpravy platí při střetu staré a nové úpravy nepravá retroaktivita procesních norem.

6. Stěžovatelka podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl. Uvedl, že na základě gramatického výkladu stavebního zákona nelze dovést, že by se pravidlo ohledně zkrácené žalobní lhůty nemělo aplikovat

na případ stěžovatelky. Ani důvodová zpráva takový výklad nevyvrací. Na soudní řízení zahájená po účinnosti nové právní úpravy dopadá nová právní úprava, což plyne výkladem *a contrario* ustanovení § 331 stavebního zákona. Úprava žalobních lhůt v § 306 stavebního zákona se tedy vztahuje i na posouzení běhu žalobní lhůty, která se odvíjí od skutečnosti nastalé před účinností tohoto zákona. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem shrnul, že jde o přísné zkrácení lhůty, které je však projevem ústavně přípustné nepravé retroaktivity. Nejvyšší správní soud považoval měsíc za dostatečný čas k tomu, aby se stěžovatelka rozhodla, zda žalobu podá. Nebylo ani třeba, aby stěžovatelka v měsíční lhůtě podala odůvodněnou žalobu, postačila by žaloba blanketní, k jejímuž doplnění by měla další měsíc lhůty. Šlo o předvídatelnou změnu právní úpravy, při které zákonodárce použil neutrální časové hledisko pro všechny potenciální žalobce.

III. Argumentace stěžovatelky

7. Stěžovatelka v ústavní stížnosti napadá rozsudek Nejvyššího správního soudu, s čímž spojuje návrh na zrušení ustanovení § 306 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Tvrdí, že jelikož jí bylo rozhodnutí odvolacího správního orgánu oznámeno před nabytím účinnosti nového stavebního zákona, je nutno aplikovat obecnou dvouměsíční lhůtu, podle soudního řádu správního. Výkladem, který lhůtu zkrátil, bylo porušeno její právo na soudní ochranu. Ustanovení § 306 odst. 1 a § 331 stavebního zákona jsou podle stěžovatelky formulována nejednoznačně, co se týče běhu lhůty v její specifické situaci. Zákon neřeší explicitně, jak by měla být posuzována lhůta, pokud bylo rozhodnutí správního orgánu oznámeno za účinnosti staré úpravy, avšak v mezidobí nabytí účinnosti stavebního zákona, který lhůtu zkracuje. Stěžovatelka z díkce těchto ustanovení nemohla dovodit, jakým způsobem bude soudní praxe posuzovat běh lhůty. Ani důvodová zpráva její situaci výslovně neřeší. Včasnost podání žaloby tak fakticky byla pouze na soudním výkladu, v rámci něhož však soudy upřednostnily ten výklad, který upírá právo stěžovatelky na soudní ochranu.

8. Stěžovatelka dále uvádí, že správními soudy citovaná judikatura, která hovoří o přípustnosti zkracování již započatých lhůt, se týkala situací, v nichž existovalo výslovné přechodné ustanovení pro typové situace stěžovatelky (např. Čl. XLII. zákona č. 225/2017 Sb.). Konečně stěžovatelka namítá, že cíl zkrácení soudních řízení, deklarovaný i správními soudy, je v praxi nenaplnitelný. Sám Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatelka má možnost podat blanketní žalobu a následně ji doplnit. Podávání blanketních žalob však podle stěžovatelky nic neurychlí, tento argument Nejvyššího správního soudu je jí jeví nelogickým, zkrácení lhůty podle ní nemá žádný smysl a normou sledovaný cíl je v praxi nenaplnitelný.

9. Stěžovatelce nelze vytýkat, že by postupovala v rozporu se zásadou „*práva náleží bdělým*“. I kdyby stěžovatelka sama byla sebelépe znalá nového stavebního zákona, z něhož nemohla dovodit, jakým způsobem v jejím případě bude soudní praxe postupovat při posuzování včasnosti lhůt.

IV. Vyjádření účastníka řízení a replika stěžovatelky

10. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že ji považuje za nedůvodnou. Zopakoval, že z dané právní úpravy podle něj lze jednoznačně dovodit,

že se zvláštní úprava žalobních lhůt podle § 306 stavebního zákona uplatní i na situaci stěžovatelky. Neexistence přechodných ustanovení, která by řešila již existující subjektivní práva podat žalobu k soudu, nemá významný vliv. Z výslovné přechodné úpravy § 331 stavebního zákona pro již zahájená soudní řízení, která se dokončí podle původních procesních pravidel, lze na základě argumentu *a contrario* jednoznačně dovodit, že zákonodárce mínil zavést odlišnou procesní úpravu pro dosud nezahájená soudní řízení (ta, která byla zahájená od 1. 7. 2024). Na otázku Ústavního soudu, zda je Nejvyššímu správnímu soudu znám jiný případ nepravé retroaktivity spočívající ve zkrácení již započaté lhůty pro podání návrhu k soudu, aniž by na to pamatovalo explicitní přechodné ustanovení, odpověděl Nejvyšší správní soud tak, že k tomu mohlo v určitých situacích dojít také dle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (liniový zákon). Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že jím citovaná judikatura není použitelná z důvodu existence výslovných přechodných ustanovení. Nejvyšší správní soud shrnul, že podle něj šlo o předvídatelnou změnu právní úpravy, zkrácená lhůta nebránila realizaci základního práva na soudní ochranu, zůstalo zachováno právo uplatnit žalobní body ve lhůtě celkem dvou měsíců a zákonodárce použil neutrální časové hledisko pro všechny potenciální žalobce.

11. Stěžovatelka zareagovala na vyjádření Nejvyššího správního soudu replikou. Jako problematický vnímá odkaz Nejvyššího správního soudu na „*výslovné přechodné ustanovení obsažené v ustanovení § 331 (nového) stavebního zákona*“. Jednoznačné přechodné ustanovení zde totiž chybělo, ani důvodová zpráva danou problematiku nerozvádí. Proto bylo na výkladu správních soudů, zda žalobu posoudí jako včasnou, anebo nikoli. Tento závěr pak stěžovatelka podpůrně opírá o smysl a účel jiných souvisejících zákonných ustanovení. Stěžovatelka se dále vyjadřuje k té části argumentace Nejvyššího správního soudu, v níž označil úpravu dle liniového zákona za jiný jemu známý případ nepravé retroaktivity bez přechodného ustanovení. Z vyjádření Nejvyššího správního soudu dle stěžovatelky není seznatelné, jaké *určité situace*, v nichž *mohlo* k nepravé retroaktivitě docházet, má Nejvyšší správní soud na mysli. Stěžovatelka tak nemá šanci poskytnutý obecný názor relevantně konfrontovat. Smysl a účel předmětného ustanovení liniového zákona považuje však stěžovatelka z vícero důvodů za nesrovnatelný s nyní napadeným ustanovením zákona č. 283/2021 Sb. Nadto nelze opomenout, že podle ustanovení § 2 odst. 1 liniového zákona platí, že *vztahuje-li se na řízení tento zákon, příslušný úřad v oznámení o zahájení řízení poučí účastníky o této skutečnosti*. Účastníci řízení tedy disponují informací o tom, že bude předmětná právní úprava v řízení aplikována a je těmto umožněno seznámit se v dostatečném předstihu s problematikou ustanovení, v jehož rámci dochází ke zkrácování lhůt ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 liniového zákona, a to i co do problematiky zkrácování lhůt k podání žaloby (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015 č. j. 1 As 13/2015-295). Jedná se tedy o postup předvídatelný, na rozdíl od věci nyní projednávané před Ústavním soudem. Závěrem pak stěžovatelka doplňuje svou argumentaci k protiústavnosti samotného § 306 stavebního zákona. Tvrdí, že při současné absenci přechodného ustanovení zakládá ústavně neakceptovatelnou a neodůvodněnou nerovnost dvou skupin subjektů – v tomto případě účastníka řízení coby žalobce (nyní stěžovatelky) a správního orgánu, kterému byly naopak přechodným ustanovením § 330 odst. 2 stavebního zákona prodlouženy lhůty pro vydání rozhodnutí na dvojnásobek.

12. Magistrát města Plzně, jehož rozhodnutí bylo žalobou napadeno, se k ústavní stížnosti nevyjádřil. V souladu s poučením, kterého se mu od Ústavního soudu dostalo,

má tak Ústavní soud za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal (§ 28 odst. 2 a § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 101 odst. 4 občanského soudního řádu).

V. Procesní předpoklady řízení

13. Veškeré procesní předpoklady řízení byly splněny. Nikdo z účastníků či vedlejších účastníků tuto skutečnost ani nerozporuje.

VI. Posouzení ústavní stížnosti a s ní spojeného návrhu

14. Posuzovaná věc, byť se primárně týká plynutí lhůty pro podání správní žaloby, má ústavněprávní přesah. Souvisí totiž se základním právem stěžovatelky na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy (čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny). Správní soudy odmítly žalobu stěžovatelky jako opožděnou, jelikož dospěly k závěru, že se navzdory absenci výslovného přechodného ustanovení použije nová právní úprava s jednoměsíční lhůtou nepravě retroaktivně také na stěžovatelku, již ještě za staré právní úpravy započala plynout lhůta dvouměsíční.

15. Ústavní soud níže nejprve shrne obecná východiska, týkající se přípustnosti nepravé retroaktivity. Následně popíše, jaké závěry vyplývají z judikatury Ústavního soudu k ústavně konformnímu řešení střetu staré a nové právní úpravy při absenci přechodných ustanovení. Tato obecná východiska pak aplikuje na posuzovanou věc. Závěrem se stručně vypořádá s tvrzenou protiústavností § 306 stavebního zákona.

VI.1 Obecná východiska přezkumu

VI.1/a Přípustnost nepravé retroaktivity procesních norem

16. Nepravá retroaktivita (retrospektiva) je obecně přípustná, resp. jen výjimečně nepřípustná (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96, část IV/a; Pl. ÚS 42/23, bod 45; či I. ÚS 175/04). Projevuje se typicky jako zásah do skutkového stavu, který sice započal již v minulosti, ale dosud nebyl uzavřen (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 136). Proto se často v judikatuře Ústavního soudu i odborné literatuře hovoří o tom, že nepravá retroaktivita vlastně zpětnou účinnost na rozdíl od pravé retroaktivity nemá (za všechny srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/24, bod 62 a v něm citovanou literaturu).

17. Obecná přípustnost nepravé retroaktivity platí zejména v případě procesních norem. V procesním právu je obecně přípustné postupovat podle zákona účinného v den, kdy je daný procesní úkon činěn, a to i když byl procesně-právní vztah založen za staré právní úpravy. Takové projevy nepravé retroaktivity v procesním právu jsou i podle německé doktríny přirozené (citováno v Tryzna, J. Retroaktivita v právu. Praha: Auditorium, 2024, s. 153). Příkladem toho může být hypotetická situace, kdy se nově přijatá právní úprava pořádkových pokut v řízení před soudem, účinná ode dne 1. 1. 2026, uplatní podle pravidla o nepravé retroaktivitě i na soudní řízení započatá před tímto dnem.

18. Nepravá retroaktivita procesních norem se může kromě výše uvedeného příkladu projevit (méně typicky) také u lhůt či dob, které započaly plynout za účinnosti dřívější

úpravy, ale do účinnosti nové úpravy ještě neuplynuly. Běh a délka lhůty či doby se při nepravě retroaktivním výkladu řídí do účinnosti nové úpravy starou úpravou; po účinnosti nové úpravy se pak záležitosti dalšího běhu a délky těchto časových úseků řídí novou právní úpravou (srov. bod 39 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, který hovoří o možnosti zákonodárce upravit tímto způsobem střet nové a staré právní úpravy běhu lhůt, byť tak nález činí na pozadí jiného *ratia decidendi* posuzované věci).

19. Pokud je nepravá retroaktivita v procesním právu nepřipustná jen výjimečně, tím výjimečněji bude nepřipustná v situaci, kdy ji zákonodárce výslovně stanoví v přechodném ustanovení. V takovém případě je namístě, aby soudy posuzovaly pouze, zda zásah do právní jistoty, k němuž v důsledku nepravě retroaktivní právní úpravy dochází, lze s ohledem na důvěru dotčených subjektů v předchozí právní úpravu považovat za *únosný* (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/14, bod 41; Pl. ÚS 42/23, bod 45; Pl. ÚS 18/24, bod 62).

20. Standard ústavněprávní únosnosti nepravé retroaktivity procesních norem se tedy do jisté míry liší podle toho, zda nepravě retroaktivní řešení zvolil zákonodárce, anebo k němu přistoupily soudy výkladem při absenci přechodných ustanovení. V případě řešení zvoleného zákonodárcem je na místě zdrženlivost soudů (včetně Ústavního soudu), jejichž úkolem je pouze vyloučit ústavněprávně neúnosná intertemporální řešení. Naopak v situaci vícero možných výkladů při absenci přechodných ustanovení jsou soudy povinny zvolit to řešení, které lépe šetří podstatu a smysl základních práv a svobod.

VI.1/b Řešení střetu staré a nové právní úpravy při absenci přechodných ustanovení

21. Neexistuje-li přechodné ustanovení, které by řešilo střet staré a nové právní úpravy, je výklad fakticky ponechán na soudech a na obecných pravidlech intertemporality. Ústavní soud vymezil obecná východiska pro řešení těchto situací v později mnohokrát citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96. V něm uvedl, že *„obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy, vzniklé podle zrušené právní normy, řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů, existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou“* (dále v různých kontextech citováno např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 31/09, bod 36; Pl. ÚS 30/23, bod 133).

22. Přednost nepravé retroaktivity před čistě prospektivním působením nové právní úpravy platí o to více v případě procesních norem. Jak Ústavní soud popsál výše, v procesním právu je nepravá retroaktivita ve většině případů přirozeným důsledkem přijetí nové právní úpravy, a to i bez existence přechodného ustanovení (srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 574/03, který zákonodárcem zvolené prospektivní řešení v procesním právu označil za neobvyklé). Ilustrováno na výše uvedeném typickém příkladu pořádkových pokut, není jistě potřeba výslovných přechodných ustanovení zákona k tomu, aby se na soudní řízení započatá přede dnem 1. 1. 2026 aplikovala právní úprava pořádkových pokut účinná právě od tohoto dne.

23. Přestože je při absenci přechodných ustanovení východiskem nepravá retroaktivita procesních norem, neznamená to však automatickou ústavní konformitu

všech jejích důsledků ve všech myslitelných případech, a to už z toho důvodu, že v případě střetu staré a nové právní úpravy dochází k zásahům do principu ochrany důvěry občana v právo (nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 55). Jinými slovy, výše citované závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 nelze mechanicky interpretovat a aplikovat tak, že nepravá retroaktivita procesních norem je při absenci přechodných ustanovení jedinou možností, která je nadto bezpodmínečně ústavně konformní.

24. Ostatně, i v samotném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 byl kromě nepravé retroaktivity jakožto obecného východiska zdůrazněn na straně druhé právě požadavek šetřit podstatu a smysl základních práv, ba dokonce požadavek, aby nejen soudy, ale i zákonodárce zvažoval při volbě intertemporálního řešení v kolizi stojící ústavněprávní principy (část V. citovaného nálezu). Ústavní soud proto již ve své judikatuře opakovaně posuzoval ústavní konformitu konkrétních projevů nepravé retroaktivity, a to zejména v případech, kdy toto řešení dovodily soudy výkladem při absenci přechodných ustanovení. Ústavní soud se přitom zaměřoval na to, zda nepravě retroaktivní řešení zvolené soudy šetří podstatu a smysl základních práv jednotlivce (čl. 4 odst. 4 Listiny).

25. Ústavní soud dospěl k závěru o protiústavnosti soudy zvoleného intertemporálního řešení při absenci přechodných ustanovení např. v nálezu sp. zn. II. ÚS 444/03 (a obdobně v nálezech sp. zn. I. ÚS 287/04 či I. ÚS 344/04). Novela trestního řádu od ledna 2002 zavedla roční prekluzivní lhůtu k uplatnění nároku na odměnu za obhajobu. Obhájce ukončil obhajobu v listopadu 2001, svůj nárok však uplatnil až v březnu 2003. Obecné soudy přistoupily k nepravě retroaktivnímu výkladu a rozhodly, že nárok obhájce zanikl v listopadu 2002 dle nově stanovené prekluzivní lhůty. Ústavní soud však uvedl, že není vůbec zřejmé, proč má mlčení přechodných ustanovení zákona vést k závěru o zániku nároku, když může stejně dobře vést k závěru, že nově stanovená prekluze se případu netýká, což lépe vystihuje požadavek poslední věty čl. 4 odst. 4 Listiny. Ústavní soud shrnul, že *„za situace, kdy 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, v daném případě práva na legitimní očekávání“*. Tyto závěry Ústavní soud následně potvrdil i v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/06, ve kterém výslovně odkázal právě mj. na nálezy sp. zn. II. ÚS 444/03, I. ÚS 287/04, I. ÚS 344/04.

26. Obdobnou situaci Ústavní soud řešil také v souvislosti s novelou exekučního řádu, která změnila pravidla pro hrazení nákladů exekutora. Také v tomto případě absentovalo přechodné ustanovení a také v tomto případě se Ústavní soud přiklonil k prospektivnímu, a nikoliv nepravě retroaktivnímu výkladu. Učinil tak přesto, že nešlo o striktně vertikální vztah jednotlivce – stát (např. nálezy sp. zn. II. ÚS 2755/08 či IV. ÚS 314/09).

27. Ústavní soud s odkazem na příkaz ústavně konformního výkladu rozhodl o přednosti prospektivy před nepravou retroaktivitou také v případě, kdy nepravě retroaktivní účinek nové právní normy omezoval základní právo na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny (nález sp. zn. II. ÚS 2843/18). Podle závěrů obecných soudů mělo dojít k nepravě retroaktivnímu prodloužení doby ochranného léčení, ačkoliv podle dosavadní (staré) právní úpravy ochranné léčení již mělo skončit uplynutím doby. Ústavní soud uvedl, že *„obecné soudy jsou v případě absence explicitních přechodných ustanovení povinny přijmout takový výklad, který více šetří smysl a podstatu základního práva“* (bod 21 citovaného nálezu).

28. Jak bylo výše uvedeno, citovaná judikatura se vztahuje zejména k situacím, kdy právní úprava neobsahovala výslovné přechodné ustanovení, kterým by zákonodárce pamatoval na řešení střetu staré a nové právní úpravy. Ústavní soud v této souvislosti opakovaně poukázal i na problematičnost absence výslovných přechodných ustanovení v některých případech, zejména v situacích, kdy uplatněním nepravé retroaktivity jako obecného pravidla bez opory v přechodném ustanovení dochází k porušení podstaty a smyslu základního práva jednotlivce (např. nálezn sp. zn. II. ÚS 444/03).

29. Ústavní soud ČSFR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 78/92 dokonce uvedl, že čl. 1 Listiny vyžaduje po zákonodárci výslovně zakotvit každý případ retroaktivity (včetně té nepravé) v zákoně a vyřešit s tím spojené případy. Byť tento závěr nebyl následně samotným Ústavním soudem ČR převzat jako *ratio decidendi*, odkazy se na něj se v judikatuře objevují. V nálezu sp. zn. I. ÚS 287/04 odkázal Ústavní soud právě na výše citovanou pasáž nálezu Ústavního soudu ČSFR a sám doplnil, že závažnost dopadů nepravé retroaktivity zákonodárce *zpravidla reflektuje* tím, že v přechodných ustanoveních jednoznačně upraví režim nároků vzniklých za dosavadní úpravy, jež se do budoucna budou řídit úpravou novou. Rovněž Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře poukázal na to, že uplatnění nepravé retroaktivity jako mechanického východiska při absenci přechodných ustanovení může být v konkrétních případech problematické, a právě proto k tomuto obecnému východisku Nejvyšší správní soud doplnil, že „(...) *při jakémkoliv výkladu procesních ustanovení je vždy potřeba dávat pozor, aby provedený výklad nebyl na újmu procesním právům, zejména aby nezkrátil účastníka na právu na přístup k soudu* (rozsudek č. j. 6 As 312/2017-98, body 9 a 10). Obdobné závěry Ústavní soud vyslovil v nálezu sp. zn. I. ÚS 574/03, v jehož právní větě uvedl, že intertemporální konflikty starého a nového práva je nutno vykládat tak, aby bylo účastníkům řízení umožněno realizovat jejich procesní práva, a nikoliv naopak, aby realizace těchto práv byla v důsledku formalistického postupu obecných soudů nadměrně ztížena.

30. Na skutečnost, že nepravě retroaktivní výklad není při absenci přechodných ustanovení jediný možný, resp. že může být v konkrétním případě ústavně zakázaný, ostatně poukazuje i odborná literatura (srov. nejnověji a nejuceleněji Tryzna, J. Retroaktivita v právu. Praha: Auditorium, 2024, s. 148-151; dále pak např. Koukal, P. Předvídatelnost, retroaktivita a zpětné působení práva. Právník, č. 3/2016, s. 233-260; Hanuš, L. Důvěra v právo z pohledu nepřipustnosti retroaktivní interpretace právních předpisů, Právní rozhledy, č. 14/2005, s. 519-523).

31. Konečně je třeba zmínit, že při posuzování ústavnosti zvoleného intertemporálního řešení má význam, jaké právo bylo konkrétním výkladem zkráceno či omezeno (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 18/24, bod 63). Ačkoli výše uvedené případy z judikatury Ústavního soudu se týkají převážně subjektivních práv z oblasti hmotného práva, lze závěry tam uvedené vztáhnout i na procesní právo na přístup k soudu. Toto právo totiž požívá ústavněprávní ochrany jako součást základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny (viz například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/17, bod 56; II. ÚS 1739/11, bod 11; IV. ÚS 1167/11, bod 18).

32. Lze shrnout, že při absenci přechodných ustanovení řešících střet staré a nové právní úpravy je obecným východiskem (pravidlem) nepravá retroaktivita. Z ústavního pořádku přitom neplyne požadavek na zakotvení nepravé retroaktivity procesních norem prostřednictvím výslovného přechodného ustanovení, ačkoli takové řešení mnohdy může být vhodnější z hlediska srozumitelnosti a předvídatelnosti právní úpravy. To však

neznamená, že použití nepravé retroaktivity procesních norem jakožto obecného východiska nemůže být nikdy protiústavní. 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.

VI.2 Aplikace obecných východisek na posuzovanou věc

VI.2/a Na situaci stěžovatelky nedopadalo žádné přechodné ustanovení

33. Ústavní soud nejprve shrne právní úpravu, podle které správní soudy v případě stěžovatelky postupovaly, a ze které dovodily nepravě retroaktivní zkrácení lhůty. Ustanovení § 306 odst. 1 stavebního zákona zní: „*Žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, lze podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno*“. Ustanovení § 331 stavebního zákona pak stanoví: „*Soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů*“. Podstatou posuzované věci je, zda se § 306 odst. 1 stavebního zákona s jednoměsíční lhůtou vztahuje nepravě retroaktivně i na stěžovatelku, přestože jí původně započala plynout dvouměsíční lhůta za účinnosti staré úpravy (§ 72 odst. 1 soudního řádu správního).

34. Ustanovení § 331 stavebního zákona na situaci stěžovatelky nedopadá. Neřeší, zda se má nová právní úprava s jednoměsíční lhůtou uplatnit nepravě retroaktivně i na již započatou dvouměsíční lhůtu stěžovatelky. Jazykovým výkladem § 331 stavebního zákona lze dospět k závěru, že zákonodárce mínil, aby se soudní řízení zahájená přede dnem 1. 7. 2024 dokončila podle staré právní úpravy. Toto ustanovení se tedy vztahuje na soudní řízení již zahájená, což nebyl případ stěžovatelky. Soudní řízení je totiž zahájeno až podáním žaloby, resp. návrhu na zahájení řízení (§ 32 soudního řádu správního). Na lhůtu pro podání žaloby se tedy nemohlo vztahovat ustanovení, které upravuje již zahájená soudní řízení a které řeší, jak se tato již zahájená soudní řízení mají dokončit. Ani nejširší jazykový výklad § 331 stavebního zákona (ani žádného jiného přechodného ustanovení) tedy situaci stěžovatelky nepokrývá.

35. Závěr o retroaktivním zkrácení již započaté lhůty přitom neplyne ani výkladem *a contrario* ustanovení § 331 stavebního zákona. Z něj je možné dovést pouze to, že soudní řízení zahájená za účinnosti nové právní úpravy se budou touto novou úpravou řídit. Skutečnost, že na soudní řízení zahájená za účinnosti nové úpravy se vztahuje nové procesní právo, však ještě neznamená, že se nová úprava vztahuje také na lhůty, které započaly plynout za účinnosti právní úpravy staré. Jinak řečeno, dle Ústavního soudu neplyne *a contrario* z ustanovení § 331 stavebního zákona použití nepravé retroaktivity v situaci stěžovatelky.

36. Samy správní soudy ostatně opakovaně uznaly, že na situaci stěžovatelky žádné přechodné ustanovení nepamatuje, avšak na posouzení věci to podle nich nemá významný vliv. Ústavní soud má na rozdíl od správních soudů za to, že absence výslovných přechodných ustanovení podstatný význam pro posouzení věci má, a to minimálně z toho důvodu, že činí právní úpravu méně srozumitelnou a délku lhůty hůře předvídatelnou. Absence přechodných ustanovení má však význam zejména proto, že posouzení délky lhůty bylo ponecháno na obecných, judikaturou dovozených, pravidlech intertemporality a na výkladu správních soudů. V tomto směru se Ústavní soud ztotožňuje s přílehlavou argumentací stěžovatelky, která význam absence přechodných ustanovení opakovaně a bezúspěšně před správními soudy zmiňovala.

37. Skutečnost, že správní soudy přistoupily k nepravě retroaktivnímu výkladu bez opory ve výslovném přechodném ustanovení, však bez dalšího neznamená, že jednaly protiústavně, jak bylo podrobně popsáno v obecných východiscích tohoto nálezu. Ústavní soud se proto nyní ve své argumentaci přesune k samotné podstatě věci, tedy k zodpovězení otázky, zda nepravě retroaktivní výklad, který správní soudy učinily při absenci přechodných ustanovení, šetřil podstatu a smysl základních práv stěžovatelky.

VI.2/b Nepravě retroaktivní výklad zvolený správními soudy nešetřil podstatu a smysl základního práva stěžovatelky na soudní ochranu

38. V posuzovaném případě bylo nepravě retroaktivně zkráceno dříve vzniklé právo stěžovatelky podat žalobu ve lhůtě dvou měsíců, tedy za dříve stanovených podmínek. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny platí, že *každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je na základě čl. 36 odst. 4 Listiny přímo provedeno v § 65 a n. s. ř. s., přičemž jednou ze zákonem upravených procesních podmínek řízení je dodržení lhůty podle § 72 s. ř. s. (a podle zvláštní úpravy v § 306 stavebního zákona). Zákonná úprava procesních podmínek podle čl. 36 odst. 4 Listiny přitom musí šetřit podstatu a smysl práva na soudní ochranu, a v tom smyslu je třeba ji vykládat. Bez účinných procesních prostředků je ostatně účinná ochrana všech dalších práv, včetně práv ústavně zaručených, toliko iluzorní. Smyslem čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny je podrobit veřejnou správu soudní kontrole. Podstata čl. 36 odst. 2 Listiny je přitom zřejmá z vlastního textu. Účinné uplatňování práva na soudní ochranu a přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy je přitom nemyslitelné bez vlastního přístupu k soudu. Zákonná úprava běhu lhůt pro podání žaloby a zároveň její interpretace tomu proto musí odpovídat.

39. Správní soudy měly při absenci relevantních přechodných ustanovení na výběr dvě možnosti intertemporálního řešení: 1) aplikovat nepravou retroaktivitu jako obecné východisko, vztáhnout novou úpravu s jednoměsíční lhůtou i na stěžovatelku, přestože jí započala plynout dvouměsíční lhůta za účinnosti staré úpravy, a žalobu tak považovat za opožděnou, anebo 2) novou právní úpravu s jednoměsíční lhůtou používat výhradně prospektivně tak, že se na lhůty započaté za staré právní úpravy nepoužije, a žalobu stěžovatelky považovat za včasnou.

40. Skutečnost, že druhý uvedený (prospektivní) výklad by býval šetřil podstatu a smysl základního práva stěžovatelky na soudní ochranu lépe, nežli výklad první (nepravě retroaktivní), je zřejmá již z výše uvedeného. Nelze však zároveň odhlédnout od potenciálních základních práv jiných osob či účastníků řízení. Ústavní soud nicméně na straně těchto dalších osob nenalezl žádná základní práva, která by posouzením žaloby jako včasné (prospektivním výkladem) byla zasažena byť jen srovnatelně intenzivně, jako bylo zasaženo základní právo stěžovatelky odmítnutím žaloby pro opožděnost (nepravě retroaktivním výkladem). V úvahu připadá toliko právní jistota případných účastníků společného územního a stavebního řízení s opačnými zájmy než stěžovatelka, plynoucí z případného očekávání, že soudy vyloží právní úpravu s nepravě retroaktivními účinky, a tedy, že žaloby budou považovány za opožděné již po jednom měsíci od oznámení napadeného rozhodnutí, a to přesto, že původně začala plynout lhůta dvouměsíční. I kdyby takové očekávání existovalo, zásah do něj nemohl představovat natolik intenzivní porušení podstaty a smyslu základního práva, jako tomu bylo v případě základního práva stěžovatelky na soudní ochranu. Ústavnímu soudu je ostatně z úřední činnosti známo, že ani judikatura prvostupňových správních soudů nebyla v otázce volby intertemporálního řešení zcela jednotná; důvěra v to, že soudy zvolí nepravě retroaktivní výklad, tedy nemohla být na straně jakýchkoli dalších osob silná, a to již proto, že v posuzované věci absentovalo relevantní přechodné ustanovení, které by tak stanovilo.

41. Správní soudy výslovně uznaly, že jde z jejich strany o výklad tvrdý a přísný (bod 6 usnesení krajského soudu, bod 31 usnesení Nejvyššího správního soudu). Samy však nevysvětlily, proč dle nepravě retroaktivity postupovaly, když tak nestanovilo žádné přechodné ustanovení. Posuzovanou věc správní soudy rámovaly, jako kdyby pouze testovaly ústavnost záměru zákonodárce, resp. ústavnost přechodného ustanovení, které však neexistovalo. Stěžovatelce proto nelze přičítat k tíži, jak to činí správní soudy, že právní úprava stavebního zákona byla předem dlouho diskutována, a že bylo předem známo, že lhůty pro podání žalob budou obecně zkracovány [srov. např. bod 23 usnesení krajského soudu: „(...) žalobkyně měla několik let se připravit na to, že ke zkrácení žalobní lhůty dojde.]. Z právní úpravy výslovně neplynulo, že by se zkracování lhůty mělo uplatnit i v jejím typovém případě, jak bylo popsáno výše.

42. Ústavní soud neposuzuje obecně ústavnost § 306 odst. 1 stavebního zákona a nezpochybňuje obecný legitimní cíl v podobě urychlení stavebních řízení prostřednictvím zkracování lhůt. Tento legitimní cíl může vést zákonodárce k různým, třeba i relativně přísným řešením. Legitimní cíl zkracování lhůt prostřednictvím nové právní úpravy do budoucna pro všechny žalobce však nelze bez dalšího směřovat s legitimním cílem zkrácení lhůty v typové situaci stěžovatelky, jak to činí správní soudy (srov. bod 28 usnesení krajského soudu, body 40 a 41 rozsudku Nejvyššího správního soudu). Výklad provedený správními soudy se totiž týká pouze relativně úzce vymezené skupiny osob, jimž byla napadená správní rozhodnutí doručena přede dnem 1. 7. 2024, ale lhůta k podání žaloby jim měla uplynout až po tomto datu.

43. Proti žádnému z výše uvedených argumentů konečně nesvědčí ani to, že stěžovatelka byla zastoupena advokátem, čímž správní soudy rovněž argumentovaly (např. bod 35 rozsudku Nejvyššího správního soudu). Zastoupení advokátem nezbavuje správní soudy povinnosti vykládat střet staré a nové právní úpravy při absenci přechodných ustanovení tak, aby daný výklad šetřil podstatu a smysl práva na soudní ochranu.

44. Ústavní soud nezpochybnuje, že v mnohých případech může být pro soudy nesnadné zvolit z vícero možných výkladů to intertemporální řešení, které vystihuje požadavek šetřit podstatu a smysl základního práva a svobody jednotlivce. V posuzované věci však o takový hraniční případ nešlo. Správní soudy nedostatečně reflektovaly minimálně tři důležité aspekty posuzované věci: 1) na situaci stěžovatelky nepamatovalo žádné výslovné přechodné ustanovení, 2) právo, do jehož podstaty a smyslu správní soudy zasáhly tím, že žalobu odmítly jako opožděnou, bylo základním právem na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, 3) nepravá retroaktivita se při plynutí lhůty pro podání žaloby projevuje na rozdíl od mnoha jiných procesních institutů relativně specificky, a to tím, že zkracuje již vzniklé právo podat žalobu za dříve stanovených podmínek, tedy v určité lhůtě.

45. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že použití nové právní úpravy na stěžovatelku, opřené o obecné pravidlo nepravé retroaktivity při absenci přechodných ustanovení, zasáhlo do podstaty a smyslu základního práva stěžovatelky na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy ve znatelně větší míře, než by do jakýchkoli jiných základních práv a svobod jiných osob zasahoval výklad prospektivní, na základě kterého by žaloba stěžovatelky byla považována za včasnou. Správní soudy proto svým výkladem porušily základní právo stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny.

VI.3 Ústavnost § 306 stavebního zákona

46. Ústavní soud zároveň odmítl jako zjevně neopodstatněný návrh stěžovatelky na zrušení ustanovení § 306 stavebního zákona, který v odst. 1 stanoví: „*Žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, lze podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno.*“ V odst. 2 dále stanoví: „*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.*“

47. Je zřejmé, že stěžovatelka v ústavní stížnosti nebrojí proti obsahu citovaného ustanovení, ale proti jeho konkrétní retrospektivní aplikaci ve specifickém případě. Ustanovení § 306 stavebního zákona zavádí zkrácení žalobní lhůty pro všechny potenciální žalobce do budoucna. Jak Ústavní soud popsala výše, bez dalšího z něj neplyne výklad, který správní soudy podaly; tento výklad byl projevem interpretace v případě absence výslovných přechodných ustanovení, a navíc výkladem protiústavním. Správní soudy tedy mohly a měly vyložit § 306 stavebního zákona v případě stěžovatelky ústavně konformním způsobem, který má přednost před derogací napadeného ustanovení.

48. Návrh stěžovatelky na zrušení tohoto ustanovení je tedy zjevně neopodstatněný a první senát Ústavního soudu jej odmítl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu, aniž by byl povinen návrh předložit k rozhodnutí plénu Ústavního soudu.

VI. Závěr

49. Ústavní soud shrnuje, že v posuzovaném případě, který se týkal běhu lhůty pro podání žaloby, a tedy základního práva stěžovatelky na soudní ochranu a přezkum

zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny, byly správní soudy při absenci přechodných ustanovení povinny přistoupit k takovému intertemporálnímu řešení, které v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny šetří podstatu a smysl tohoto základního práva, čemuž nedostály. Správní soudy nedostatečně reflektovaly význam absence přechodných ustanovení, intenzitu zásahu do základního práva stěžovatelky, jakož i specifickou projevů nepravé retroaktivity v případě lhůt pro podání žaloby, u nichž je nepravě retroaktivně zkráceno dříve vzniklé právo podat žalobu za stanovených podmínek (v určité lhůtě).

50. Přestože je nepravá retroaktivita procesních norem obecně přípustná, a je také obecným východiskem při časové kolizi dvou právních norem, nelze ji mechanicky prosazovat i v těch situacích, kdy vede k nepoměrně intenzivnějším zásahům do podstaty a smyslu základních práv a svobod, než by vedl výklad prospektivní. Obecné východisko nepravé retroaktivity při absenci přechodných ustanovení nezbavuje obecné soudy povinnosti chránit základní práva (čl. 4 Ústavy) a šetřit jejich podstatu a smysl při výkladu a aplikaci podústavního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny).

51. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Návrh na zrušení ustanovení § 306 stavebního zákona pak z důvodů výše uvedených odmítl jako zjevně neopodstatněný [§ 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu].

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 26. března 2025

Tomáš Langášek, v. r.
předseda senátu