



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **obec Proruby**, se sídlem Proruby 60, zastoupena Mgr. Ing. Bc. Petrem Molnárem, advokátem se sídlem Vrchlického 678/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Městský úřad Vamberk**, se sídlem Husovo náměstí 1, Vamberk, zastoupen JUDr. Miloslavem Tuzarem, advokátem se sídlem Palackého 108, Rychnov nad Kněžnou, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) J. K., II) M. K., o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2023, čj. 30 A 82/2022-102,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2023, čj. 30 A 82/2022-102, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků ani osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud zabývá zásahovou žalobou proti nezahájení řízení o odstranění stavby (tedy žalobou opřenu o závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ve věci *ŽAVES*). Konkrétně Nejvyšší správní soud řeší, zda se lze takovou žalobou domáhat zahájení řízení o odstranění stavby, která byla postavena již v 80. letech minulého století.

## I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[2] V 80. letech minulého století osoba zúčastněná na řízení I) postavila v katastrálním území Proruby u Potštejna žumpu. Žalobkyně – obec Proruby – podala dne 24. 2. 2020 Městskému úřadu Rychnov nad Kněžnou podnět k zahájení řízení o odstranění nepovolených staveb ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Mezi těmito stavbami byla i zmíněná žumpa. Městský úřad Rychnov nad Kněžnou podnět postoupil žalovanému. Žalovaný dne 6. 12. 2021 vydal sdělení čj. 1126/2020/MÚVA a čj. 1249/2020/MÚVA. Uvedl, že stavba žumpy byla povolena stavebním povolením ze dne 3. 11. 1988, čj. 152/88. Není tedy dán důvod k zahájení řízení o jejím odstranění. Žalobkyně poté ještě požádala o uplatnění opatření proti nečinnosti; Krajský úřad Královéhradeckého kraje jí však rovněž sdělil, že nejsou dány podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby.

[3] Žalobkyně podala žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Domáhala se toho, aby krajský soud žalovanému přikázal zahájit řízení o odstranění stavby. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že na věc dopadají závěry rozsudku ve věci *ŽAVES*. Procesní podmínky pro projednání zásahové žaloby byly splněny. Nejasnosti panují ohledně vlastnického práva žalobkyně k pozemku, na němž žumpa stojí. Civilní soud pravomocně rozhodl, že vlastníky pozemku jsou osoby zúčastněné na řízení. Následně ale tento rozsudek zrušil Nejvyšší soud. Krajský soud zvažoval, zda řízení nepřerušit do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o otázce vlastnictví; shledal však, že lze rozhodnout i bez vyřešení dané otázky.

[4] Nejvyšší správní soud ve věci *ŽAVES* mj. uvedl, že se správní soudy musí zabývat tím, zda žalobce nezneužívá právo podat správní žalobu. Mezi případy zneužití práva zahrnul (i) situace, v nichž nad veřejnoprávní podstatou věci převažuje soukromoprávní charakter sporu, a (ii) situace, v nichž žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval. Žalobkyně v tomto případě práva zneužila, jelikož po dobu téměř 35 let akceptovala pokojný stav a nyní se jej podanou žalobou snaží narušit. Stavba žumpy, jíž se věc týká, stojí necelých 34 let. Stavba byla provedena nejpozději do 30. 10. 1989 a první podnět k zahájení řízení o odstranění stavby podala žalobkyně až 24. 2. 2020. Stavba je nadto stavbou úředně povolenou ve smyslu stavebního zákona. Skutečnost, že se dle tvrzení žalobkyně osoby zúčastněné na řízení odchýlily od stavebního povolení, ve kterém je uvedeno, že stavba bude na jejich pozemku, není v tomto případě dle krajského soudu možné vnímat jako stavební nekázeň. Ani v řízení před civilními soudy totiž dosud jednoznačně nevyplývalo, kdo je vlastně vlastníkem pozemku, na němž se žumpa nachází. V řešeném sporu tak jasně převažuje jeho soukromoprávní (nikoliv veřejnoprávní) charakter. Na věci nic nemění ani argument žalobkyně, že osoby zúčastněné na řízení věděly, že na jimi zakoupených pozemcích (mezi kterými je i pozemek, na němž stojí žumpa) není možné stavět. Postupovaly totiž na základě veřejnoprávního povolení stavebního úřadu. Zájem na udržení pokojného stavu na straně osob zúčastněných na řízení – v kontextu celé popsání situace – tak převažuje nad zájmem žalobkyně. Navíc nedošlo (z více důvodů) ani k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně (Nejvyšší správní soud tuto část odůvodnění blíže nerekapituluje, jelikož se danou otázkou nezabýval).

pokračování

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření osoby zúčastněné na řízení I)

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nejvyšší správní soud z této kasační stížnosti [i z vyjádření osoby zúčastněné na řízení I)] rekapituluje podrobněji jen části věnující se otázkám, kterými se následně zabýval a které jsou pro toto kasační řízení významné.

[6] Stěžovatelka předně krajskému soudu vytýká nedostatečné rozlišování veřejnoprávní a soukromoprávní stránky věci. I pokud by stěžovatelka nevlastnila daný pozemek, nic to nemění na tom, že stavba žumpy byla provedena v rozporu s veřejným právem. Krajský soud věc posoudil v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 16. 8. 2022, čj. 10 As 34/2022-110, č. 4394/2022 Sb. NSS, ve věci *M – KOVO*. Z něj plyne, že se obec může domáhat odstranění stavby, která je v rozporu s územním plánem obce.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem o zneužití práva. Bez ohledu na bezdůvodnost argumentace možným zneužitím práva si krajský soud protirečí. Uvádí totiž, že vybudováním stavby žumpy není dotčeno jakékoliv právo stěžovatelky. Pokud není dotčeno žádné její právo, není jasné, jak může vůbec právo zneužít (když podle soudu ani neexistuje). Pokud krajský soud uvádí, že veřejnoprávní otázka je v dané věci marginální (převažuje soukromoprávní povaha), tak ani s tím nelze souhlasit. Veřejnoprávní otázka není marginální, nýbrž se jedná o otázku zcela základní pro další postup. Co se týče pokojné akceptace stavby žumpy, neznamená tato akceptace do roku 2020 ještě souhlas s vybudováním stavby. Skutečnost, že je na pozemku stěžovatelky žumpa, se zjistila až poměrně nedávno. Zcela odlišným případem by bylo, pokud by stěžovatelka o vybudování žumpy na jejím pozemku dlouhodobě věděla a se zahájením řízení několik let vyčkávala.

[8] Dále stěžovatelka rozsáhle argumentuje k samotnému stavebnímu povolení a k jeho podmínkám (které neměly osoby zúčastněné na řízení plnit). Konkrétně argumentuje, že osoby zúčastněné na řízení nesplnily podmínky kladené na: odborný dozor, umístění stavby, vytyčování staveb a terénních úprav, výměru pozemku, kolaudaci stavby a obecné technické požadavky na provádění staveb. Závěrem stěžovatelka zdůrazňuje svou roli jakožto územního samosprávného celku, který dbá na veřejný zájem.

[9] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti popisuje historické pozadí celého případu. Uvádí, že spolu s manželkou [osobou zúčastněnou na řízení II)] si od manželů M. (pan M. je současný starosta stěžovatelky) v roce 1984 koupili hospodářské stavení (čp. XA) a dvě parcely (stavební č. XB a pozemkovou č. XC). Od té doby také nemovitosti užívají. V roce 2016 při provádění průzkumného hydrogeologického vrtu a v souvislosti s obnovou katastrálního operátu bylo nově zjištěno, že část oplocení daných nemovitostí vede mj. po části parcely č. XD, která je ve vlastnictví stěžovatelky. Osoby zúčastněné na řízení proto začaly se stěžovatelkou jednat o prodeji části dané parcely za přiměřenou cenu, čímž by se předešlo nutnosti řešit otázku vydržení. Ze strany stěžovatelky se však tento návrh nesesetkal s pochopením. Požadovala cenu vyšší než obvyklou, a dokonce na schůzi zastupitelů padlo, že by nemovitost mohla být prodána jinému zájemci. Osoby zúčastněné na řízení proto podaly žalobu na určení vlastnického práva k okresnímu soudu v Rychnově nad Kněžnou. Dále vyjádření popisuje průběh civilního soudního řízení, jakož i historii změn územního plánu a současný stav přílehlého potoka.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; zabýval se i vadami, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatelka. Nejvyšší správní soud shledal důvody pro zrušení rozsudku krajského soudu za současného odmítnutí žaloby.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve k přípustnosti kasační argumentace poznamenává, že krajský soud ve svém odůvodnění vyšel z toho, že stěžovatelka pozemek, na němž stavba stojí, vlastní. Tato otázka je sporná a je řešena v civilním řízení. Krajský soud ale uvedl, že by žalobě nebylo možné vyhovět ani za předpokladu, že stěžovatelka pozemek vlastní. Žaloba je totiž zneužitím práva. I pokud by tedy zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelky spočíval v něčem jiném, než je vlastnictví daného pozemku (například v postavení stěžovatelky jakožto obce domáhající se odstranění stavby, která je v rozporu s územním plánem), nic by to na věci neměnilo. Rozhodující by stále byl závěr krajského soudu o zneužití práva. Z tohoto důvodu argumentace stěžovatelky o tom, že se obec může domáhat odstranění stavby, i pokud nevlastní pozemek, na němž se stavba nachází, nesměruje proti rozhodovacím důvodům krajského soudu. Kasační argumentace, která se mýjí s rozhodovacími důvody napadeného rozsudku, je nepřijatelná (usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či usnesení NSS ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55).

[13] Dále stěžovatelka argumentovala tím, že napadený rozsudek je zmatečný (čímž patrně měla na mysli nepřezkoumatelný), překvapivý a nedostatečně rozlišuje soukromoprávní a veřejnoprávní rovinu. S žádným z těchto argumentů se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Krajský soud vysvětlil své úvahy srozumitelně a přesvědčivě. Stěžovatelka se domnívá, že se měl krajský soud otázkou vlastnictví zabývat, pokud pro něj byla důležitá. Avšak z výše uvedeného důvodu – krajský soud dovodil zneužití práva – pro krajský soud důležitá nebyla. Rozsudek není ani překvapivý pro rozpor s rozsudkem ve věci *M – KOVO*. Vzhledem k tomu, že krajský soud dospěl k závěru o zneužití práva, nejsou závěry tohoto rozsudku pro nyní řešenou věc relevantní. Případná není ani argumentace tím, že se stěžovatelka nemůže odstranění stavby domoci soukromoprávními prostředky; ani ta nemůže na závěru o zneužití práva nic změnit.

[14] Co se týče samotné přípustné kasační argumentace, je třeba předně posoudit otázku zneužití práva. Krajský soud uvedl, že stěžovatelka zneužila právo podat žalobu, jelikož po dobu téměř 35 let akceptovala pokojný stav a nyní se jej zásahovou žalobou snaží zvrátit. Pokud zásahová žaloba představuje zneužití práva, nelze se jí věcně zabývat (rozsudek ve věci *ŽAVES*, bod 88). Otázku zneužití práva je tak nutné vyřešit jako první.

[15] Stěžovatelka závěr krajského soudu napadá s tím, že skutečnost, že se na jejím pozemku nachází žumpa, zjistila nedávno. Případ je tak třeba odlišit od situace, kdy by o vybudování žumpy na jejím pozemku dlouhodobě věděla a se zahájením řízení několik let vyčkávala.

[16] Nejvyšší správní soud podotýká, že argumentace stěžovatelky je tak obecná, že je na hraně projednatelnosti (rozsudek NSS z 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, odst. 25). Nicméně

pokračování

Nejvyšší správní soud přihlédl k tomu, že i samotné zdůvodnění krajského soudu je v této části poměrně stručné. Argumentace stěžovatelky odůvodnění krajského soudu napadá a lze z ní dovodit, z jakých důvodů tak činí. Nejvyšší správní soud proto tuto argumentaci projednal.

[17] Jak správně uvedl krajský soud, rozsudek ve věci *ŽAVES* v bodě 88 stanovil, že nyní řešený typ zásahové žaloby lze připustit, jen pokud žalobce nezneužívá své právo podat správní žalobu. O případ zneužití práva se bude jednat mj. tehdy, pokud žalobce „stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval“. Na rozsudek ve věci *ŽAVES* navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2022, čj. 10 As 177/2022-27. V něm řešil situaci, v níž byla stavba dokončena v roce 2016, avšak podnět k zahájení řízení o odstranění stavby podal žalobce až v roce 2020. Tvrzený nesoulad stavby se stavebním povolením přitom mělo být dle žalobce možné zjistit pouhým pohledem. Toto prodlení skoro čtyř let považoval Nejvyšší správní soud za dlouhodobé pokojné akceptování stavu. Podání zásahové žaloby proto bylo zneužitím práva. Složitější situaci řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2023, čj. 1 As 105/2023-29. Zde byla stavba provedena nejpozději v roce 1997. Podnět k zahájení řízení pak žalobce podal až v roce 2020. Bránil se však tím, že vlastnictví pozemku nabyl až v roce 2019. Nejvyšší správní soud nicméně dovodil, že i pokud by tomu tak skutečně bylo (tato otázka byla sporná), nic by to na věci neměnilo. Žalobci se přičítá i nečinnost jeho právních předchůdců (předchozích vlastníků pozemku).

[18] Stěžovatelka výše naznačené situace od nyní řešeného případu odlišuje. Argumentuje, že nevěděla o tom, že se žumpa nachází na jejím pozemku. Tato její argumentace má i určitou oporu ve správním a soudním spise. Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti popisuje, že problém s vymezením jednotlivých pozemků vyvstal až v roce 2016. V tom roce se také osoba zúčastněná na řízení I) obrátila na stěžovatelku, a tedy stěžovatelka se nejpozději tehdy o rozhodných skutečnostech dozvěděla. Dále v podnětu k zahájení řízení o odstranění černé stavby stěžovatelka uvádí, že dne 7. 4. 2016 sepsal starosta stěžovatelky spolu s majiteli okolních pozemků „petici“ o nesouhlasu se záměrem provádět na pozemku hydrogeologický vrt. Tuto petici měla stěžovatelka zaslat příslušným státním orgánům. Ve spisech, které měl Nejvyšší správní soud k dispozici, se nenachází ani tato petice, ani reakce zmiňovaných „státních orgánů“. Nejvyšší správní soud však vyšel z (pro stěžovatelku příznivějšího) předpokladu, že se skutečně hned v roce 2016 na orgány veřejné moci obrátila a aktivně danou situaci řešila (nikoliv pouze otázku hydrogeologického vrtu, ale i stavby žumpy jako takové). Pokud by tomu tak bylo, nebylo by možné stěžovatelce vytýkat „vědomou“ nečinnost. Platilo by, že začala situaci aktivně řešit, jakmile se rozhodné okolnosti dozvěděla. Nejednalo by se tak o zcela shodnou situaci, jako byly situace řešené v rozsudcích sp. zn. 10 As 177/2022 a 1 As 105/2023. Jednalo by se o situaci, jakou se dosavadní judikatura nezabývala.

[19] I za této situace však Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí, že stěžovatelka právo podat správní žalobu zneužila. Důvody uvedené krajským soudem ob stojí, byť Nejvyšší správní soud považuje za potřebné je (v reakci na kasační argumentaci) podrobněji rozvinout.

[20] Z principu právní jistoty plyne požadavek, aby byly zásahy veřejné moci do soukromé sféry zásadně limitovány během času (rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs

15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS). Český právní řád zpravidla nevychází pouze ze subjektivních lhůt – tedy lhůt vázaných na vědomost oprávněné osoby. Tyto lhůty jsou (jak v případě promlčení, tak i například v § 84 odst. 1 s. ř. s.) kombinovány se lhůtami objektivními. Objektivní lhůty nejsou vázány na vědomost oprávněné osoby, ale počnou běžet již od chvíle, kdy určitý nárok vznikne (byť osoba nemá v danou dobu informace nezbytné k jeho uplatnění). Subjektivní a objektivní lhůty tak vycházejí do určité míry z odlišných východisek a odlišných právních principů. Subjektivní lhůty jsou primárně postaveny na zásadě, že právo přeje bdělým (*vigilantibus iura*, rozsudek ve věci sp. zn. 10 As 177/2022, bod 12). Oproti tomu lhůty objektivní více vycházejí z principu právní jistoty či konkrétněji ze zásady ochrany pokojného stavu (někdy označované jako *quieta non movere*, „s klidným nehýbat“).

[21] Dle Nejvyššího správního soudu může zneužití práva ve smyslu rozsudku ve věci *ŽAVES* představovat jak vědomé neuplatnění nároku (tedy situace řešená lhůtou subjektivní), tak uplatnění nároku s vědomím, že vznikl již před značnou dobou, byť o něm oprávněná osoba dosud nevěděla (tedy situace řešená lhůtou objektivní). Takové „zneužití“ v těchto dvou případech spočívá v jiné skutečnosti. V prvním případě oprávněná osoba zneužívá právo tím, že vyčkává s uplatněním nároku, ač jej mohla uplatnit dříve. Ve druhém případě oprávněná osoba zneužívá právo tím, že nárok uplatní s vědomím, že s ohledem na uplynutí dlouhé doby od vzniku nároku naruší dlouhotrvající pokojný stav. Nyní řešený případ nezbytnost takovéto (objektivní) lhůty dobře dokládá. Stěžovatelka (zjednodušeně) tvrdí, že osoby zúčastněné na řízení neměly v 80. letech splnit různé podmínky příslušného stavebního povolení uděleného místním národním výborem. Například si neměly zajistit potřebný odborný dozor, jakož i neplnit další stanovené podmínky. Vést řízení ohledně těchto tvrzených skutečností v roce 2022 (kdy byla žaloba podána) by bylo v zásadě nemožné za současného dodržení alespoň základních požadavků spravedlivého procesu. V mezidobí došlo mj. ke změně politického režimu a kompletní transformaci veřejné správy. Výsledek procesu vedeného v roce 2022 ohledně toho, zda někdo dodržel podmínky stavebního povolení před více než třiceti lety, by tedy nutně neodrážel skutečný stav věci. Dá se totiž očekávat, že řada dokumentů se nedochovala, svědci si dané skutečnosti nepamatují, a zjistit skutkový stav věci by tak bylo značně obtížné či dokonce nemožné. Z těchto důvodů musí právo stanovit určitou mez, za kterou již nelze zpochybňovat nastalý (pokojný) stav. Ze stejných východisek pro vlastnické právo vychází institut vydržení (nyní upraven v § 1089 a násl. občanského zákoníku). Tedy i u vlastnického práva platí, že právní řád po uplynutí určité doby upřednostňuje ochranu pokojného stavu.

[22] Je navíc třeba přihlídnout i k tomu, že využití zásahové žaloby směřující proti nezačínání řízení z moci úřední má být výjimečné. Rozšířený senát v rozsudku ve věci *ŽAVES* proto vázal uplatnění této žaloby na řadu podmínek (body 82-89 rozsudku ve věci *ŽAVES*) a důsledně trval na subsidiaritě soudní ochrany u tohoto typu zásahových žalob (body 90-101 rozsudku ve věci *ŽAVES*). K využívání tohoto typu zásahové žaloby je proto třeba přistupovat obezřetně. Dle Nejvyššího správního soudu se proto o zneužití práva podat správní žalobu jedná jak v (i) případě, že je žalobce dlouhodobě nečinný, přestože o rozhodných skutečnostech věděl, tak (ii) v případě, kdy sice o rozhodných skutečnostech nevěděl, ale snaží se narušit dlouhotrvající pokojný stav.

[23] Ve výše popsáných věcech sp. zn. 10 As 177/2022 a 1 As 105/2023 se jednalo o případy, v nichž žalobce o stavbě věděl, avšak stav pokojně akceptoval, a to alespoň tři roky.

pokračování

Případy by tak (čistě pro ilustrativnost) bylo možné srovnat s uplynutím subjektivní promlčecí lhůty, jak je upravená v soukromém právu. Délka subjektivní promlčecí lhůty je dle § 629 odst. 1 občanského zákoníku tři roky. Lhůta počne *běžet ode dne, kdy právo mohlo být uplatněno poprvé* (§ 619 odst. 1 občanského zákoníku). Tento okamžik zákon upřesňuje tak, že právo *může být uplatněno poprvé, pokud se oprávněná osoba dozvěděla o okolnostech rozhodných pro počátek běhu promlčecí lhůty, anebo kdy se o nich dozvědět měla a mohla* (§ 619 odst. 2 občanského zákoníku). Stejně tak občanský zákoník stanoví i pravidlo použité ve věci sp. zn. 1 As 105/2023 o přičítání nečinnosti právních předchůdců. V občanském zákoníku je toto pravidlo obsaženo v § 604 (*Změna v osobě věřitele nebo dlužníka nemá vliv na běh doby nebo lhůty*).

[24] V nyní řešené věci naopak přichází v úvahu uplynutí „objektivní“ lhůty pro účely posouzení zneužití práva. Zbývá určit, jak dlouhá by měla taková „objektivní“ lhůta být. Objektivní lhůty jsou zpravidla delší než lhůty subjektivní. Pro majetková práva stanoví občanský zákoník v § 629 odst. 2 objektivní promlčecí lhůtu v délce deseti let; zná však i promlčecí lhůty delší (např. patnáctileté lhůty v § 636 odst. 2 či § 638 odst. 2 občanského zákoníku). V nyní řešeném případě lze vyjít z toho, že žumpa byla postavena nejpozději v roce 1989 a stěžovatelka počala tento stav zpochybňovat v roce 2016. Jedná se tedy o dobu přesahující 25 let. V takovém případě nemá Nejvyšší správní soud žádné pochybnosti o tom, že „objektivní“ lhůta již uplynula, a jedná se proto o zneužití práva podat správní žalobu. Není tak nezbytné ani stanovit konkrétní délku této lhůty a lze tuto otázku přenechat dalšímu vývoji judikatury.

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že v občanském právu promlčecí lhůty nelze používat bez ohledu na okolnosti konkrétních věcí. U samotných promlčecích lhůt je zohlednění konkrétních skutkových okolností zajištěno jednak tím, že zákon obsahuje řadu zvláštních ustanovení o běhu těchto lhůt (§ 645-653 občanského zákoníku), jednak i tím, že v konkrétním případě může být uplatnění námitky promlčení v rozporu s dobrými mravy. Stejně je nutno přistupovat i k posuzování zneužití práva podat správní žalobu. V konkrétním případě tedy nemusí ani žaloba podaná s odstupem řady let představovat zneužití práva s ohledem na okolnosti dané věci. Zřejmě podobnou logikou se řídil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 15. 12. 2021, čj. 8 A 112/2020-107. V něm nepovažoval žalobu, která směřovala proti dlouhotrvajícímu stavu, za zneužití práva. Jakkoliv se Nejvyšší správní soud nezabýval zákonností či správností daného rozsudku, rozumí, že městský soud v dané věci zohlednil to, že za nečinností žalobkyně stálo spíše jednání žalovaného, který žalobkyni udržoval v domnění, že dočasná stavba byla změněna na trvalou. Za takové situace nebylo možné žalobkyni její nečinnost klást k tíži (byla způsobena jednáním žalovaného). Tyto úvahy připomínají situace, v nichž judikatura dovodila, že by uplatnění námitky promlčení bylo v rozporu s dobrými mravy (nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 643/04, N 171/38 SbNU 367, či ze dne 4. 6. 2019, sp. zn. II. ÚS 996/18, N 105/94 SbNU 282). V nyní řešené věci však žádné takové zvláštní skutkové okolnosti nevyvstaly a ani stěžovatelka nic takového netvrdila.

[26] Nejvyšší správní soud dále dodává, že výše obsažené odkazy na občanský zákoník neznamenají, že by se snad měla úprava v občanském zákoníku na danou problematiku použít. Soud pouze považoval za užitečné (vzhledem k tomu, že pro řešení případ chybí vlastní zákonná úprava) své úvahy doplnit ilustrací toho, jak je otázka časových omezení pro

uplatnění (ochranu) práva řešena v jiném právním odvětví. Mezi promlčením v soukromém právu a zneužitím práva podat správní žalobu je jistě celá řada odlišností. Každou otázku je proto nutné posuzovat individuálně a zabývat se tím, zda lze přihlídnout i k jiné úpravě. Přesto ale uvedená analogie může při řešení nejasných otázek posloužit – mezi principy právního státu totiž patří i požadavky bezrozpornosti a vzájemné provázanosti právního řádu (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl.ÚS 21/01, N 14/25 SbNU 97).

[27] Stěžovatelka v kasační stížnosti také uvádí, že si krajský soud protiřečí, když tvrdí, že stavbou žumpy nebylo dotčeno žádné její právo a zároveň uvádí, že se měla dopustit zneužití práva. Tato argumentace však neobstojí. Ono právo, které stěžovatelka zneužila, je totiž samotné právo podat správní (zásahovou) žalobu. Viz bod 88 rozsudku ve věci *ŽAVES*.

[28] Nejvyšší správní soud rovněž doplňuje, že na závěr, že stěžovatelka zneužila práva podat správní žalobu, nemá vliv ani skutečnost, že možnost podat daný typ zásahové žaloby dovodil až rozsudek ve věci *ŽAVES* (tedy rozsudek z roku 2021). Již dříve totiž mohla žalobkyně podat podnět k odstranění stavby (a to i opakovaně) či podniknout jiné kroky (výslovně rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, čj. 54 A 55/2021-57, bod 50; implicitně rozsudky NSS ve věcech sp. zn. 10 As 177/2022 a 1 As 105/2023).

[29] Nejvyšší správní soud se z uvedených důvodů ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatelka zneužila práva podat správní žalobu. Přesto je však nutné rozsudek krajského soudu zrušit.

[30] Uvedená podmínka pro podání zásahové žaloby (tedy, že se nejedná o zneužití práva) je totiž podmínkou přípustnosti žaloby. Pokud není tato podmínka splněna, znamená to, že žaloba je nepřipustná a musí být odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. To plyne jak ze samotného rozsudku ve věci *ŽAVES* (body 88 a 102), tak z navazující judikatury (rozsudek ve věci sp. zn. 1 As 105/2023, bod 28). Krajský soud však žalobu věcně projednal a meritorně zamítl. To se pak projevilo i v kasačním řízení tak, že většina kasační argumentace směřuje do věci samé, a nikoliv do otázky zneužití práva. Pokud krajský soud namísto odmítnutí žalobu zamítne, zatíží své rozhodnutí vadou zmatečnosti (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2023, čj. 2 As 309/2023-27, bod 16 či ze dne 20. 10. 2023, čj. 3 As 205/2022-36, bod 26). K takové vadě Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti (§109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyššímu správní soudu proto nezbylo než napadený rozsudek zrušit. Za dané situace se pak (vzhledem k nepřipustnosti žaloby) nemělo smysl zabývat ostatními kasačními námitkami.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[31] Podle § 110 odst. 1 části věty první za středníkem s. ř. s. platí, že pokud byly důvody pro odmítnutí návrhu již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tedy zrušil rozsudek krajského soudu a současně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[32] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen a zároveň byla žaloba odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě

pokračování

odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Z tohoto důvodu nemají účastníci řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem. Osoby zúčastněné na řízení mají obecně dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V nyní řešené věci soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a právo na náhradu nákladů řízení jim proto nepřísluší.

[33] Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a současně žalobu odmítl; v takovém případě se zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. ledna 2024

Milan Podhrázký  
předseda senátu