

## USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Karla Ulíka a Josefa Straky ve věci

žalobce: **P. M.**  
bytem X  
zastoupen Tomášem Ajglem, advokátem  
sídlem K Starým valům 442/10, 326 00 Plzeň

proti

žalovanému: **Městský úřad Hostivice**  
Husovo náměstí 13, 250 80 Hostivice  
zastoupen Mgr. Karlem Volfem, advokátem  
sídlem Jindřicha Plachty 3163/28, 150 00 Praha

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby železobetonového pilotu na pozemku parc. č. XA, v katastrálním území X, a o náhradě nákladů soudního řízení,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který mu bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 4. 12. 2024 žalobu, kterou označil a pojal jednak jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), a jednak jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.
2. Nečinnost žalovaného ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. měla spočívat v tom, že žalovaný nevydal rozhodnutí o žádosti společnosti EMBALADOR s.r.o. ze dne 1. 11. 2023 o prodloužení platnosti společného povolení ze dne 22. 11. 2021, č. j. 14116/21/SÚ/TMa, jímž byl schválen stavební záměr novostavby rodinného domu na pozemku parc. č. XB, v k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v témže katastrálním území).
3. Ve vztahu k této části žaloby soud řízení usnesením ze dne 7. 1. 2025, č. j. 51 A 80/2024-19, zastavil, neboť ji žalobce vzal v tomto rozsahu zpět. K náhradě nákladů řízení soud uvedl, že o ní rozhodne v rozhodnutí, jímž celé řízení skončí. Soud proto v tomto usnesení rozhoduje i o náhradě nákladů řízení v části, v jaké odkazovaným usnesením řízení zastavil.
4. Žalobce se dále žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. domáhá, aby soud určil nezákonnost zásahu žalovaného spočívajícího v nezahájení řízení o odstranění stavby železobetonového pilotu na pozemku parc. č. XA (dále „stavba“) a

žalovanému přikázal řízení o odstranění stavby zahájit. Právě v tomto rozsahu se soud podanou žalobou níže zabývá.

### Shrnutí žaloby

5. Žalobce v žalobě předesílá, že žalovaný společným povolením ze dne 22. 11. 2021, č. j. 14148/21/SÚ/Tma (dále „společné povolení“), podle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále „stavební zákon z roku 2006“), schválil společnosti EMBALADOR s.r.o., jejíž práva a povinnosti ze společného povolení přešla na právního nástupce – společnost EMBALADOR Real Estate s.r.o. (dále „stavebník“), stavební záměr „*Novostavba RD: SO 04, typ X včetně zpevněných ploch, oplocení a souvisejících inženýrských sítí*“ na pozemku parc. č. XA (dále „stavební záměr“). Žalobce byl jakožto mezující soused účastníkem řízení.
6. Stavebník dne 1. 11. 2023 požádal o prodloužení platnosti společného povolení. Usnesením ze dne 8. 4. 2024 žalovaný řízení o prodloužení platnosti společného povolení zastavil. Stavebník však mezitím fiktivně a v rozporu se společným povolením stavební záměr zahájil, a to tak, že provedl výše uvedenou stavbu železobetonového pilotu. Jde o stavbu zcela marginální v kontextu celkového objemu stavebního záměru, v jehož provádění stavebník dále nepokračoval. Tím nezákonně obešel uplynutí doby platnosti společného povolení, jehož podmínky stanovené pro zahájení prací ignoroval.
7. Žalobce proto zaslal žalovanému dne 26. 6. 2024 podnět, v němž jej na tyto skutečnosti upozornil a požádal jej o zajištění nápravy. Žalovaný na podnět reagoval sdělením ze dne 19. 8. 2024, v němž žalobci sdělil, že provádění stavebního záměru považuje za zahájené v souladu se společným povolením v době jeho platnosti. Námitkami žalobce se žalovaný nezabýval. Oznámení o zahájení prací stavebníkem přitom neodpovídalo skutečnosti a stavebník umístil stavbu v rozporu s projektovou dokumentací (mimo předpokládané umístění základových pásů).
8. Z důvodu nečinnosti žalovaného se žalobce dne 9. 9. 2024 obrátil na Krajský úřad Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) s podnětem na ochranu proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve vztahu k nezahájení řízení o odstranění stavby. Krajský úřad si sice dne 13. 9. 2024 vyžádal správní spis, ale následně byl i on již téměř 3 měsíce nečinný.
9. Žalobce tudíž bezvýsledně vyčerpal procesní prostředky na ochranu proti nečinnosti žalovaného a nezbývá mu než se domáhat odstranění nečinnosti žalovaného zásahovou žalobou v intencích rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ve věci *ŽAVES*. Žalobce tvrdí, že je nečinností žalovaného dotčen na svém hmotném právu tím, že žalovaný umožňuje vznik nepovolené stavby na sousedním pozemku. Žalobce má právo na to, aby na sousedních pozemcích byly prováděny jen stavby souladné se zákonem a vydanými povoleními.

### Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že nemohlo dojít k zásahu do žalobcových práv hned z několika důvodů. Stavba není nepovolená, žádným způsobem nemůže zasahovat do žalobcových práv (i kdyby železobetonový pilot neodpovídal společnému povolení) a neexistuje žádné veřejné subjektivní právo na to, aby na sousedních pozemcích byly stavby prováděny v souladu se zákonem a vydanými povoleními.

11. Žalovaný trvá na tom, že stavebník zahájil stavební práce v době platnosti společného povolení (v době, kdy se vedlo řízení o prodloužení doby platnosti společného povolení). Stavba nadto dle žalovaného odpovídá schválené projektové dokumentaci.
12. Žalobce navíc podal žalobu opožděně po uplynutí dvouměsíční lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. O nezákonném zásahu se totiž žalobce dozvěděl nejpozději v červnu 2024, kdy žalovanému zaslal podnět, resp. v srpnu 2024, kdy obdržel sdělení žalovaného a vyřízení podnětu. Pokud by soud žalobu neshledal opožděnou, je na ni třeba hledět jako na předčasnou. Žalobce totiž nevyčkal na rozhodnutí krajského úřadu o jeho podnětu na ochranu proti nečinnosti.

### **Replika žalobce**

13. V replice žalobce setrvává na závěru o rozporu stavby se společným povolením a o jejím fiktivním zahájení. Připomíná, že aktivní legitimaci mezujícího souseda k podání zásahové žaloby dovedl rozšířený senát NSS v rozsudku *ŽAVES*. Veřejné subjektivní právo na provádění staveb v souladu se zákonem je samou podstatou zákonnosti, rovnosti před zákonem, rovnosti vlastnického práva a práva na soudní ochranu. Žalobce dále argumentuje, že žaloba není opožděná ani předčasná. Jelikož nečinnost žalovaného stále trvá, nemohla lhůta k podání žaloby uplynout. Současně musel žalobce před podáním žaloby vyčerpat prostředky k ochraně před nečinností. To však nevedlo k žádoucímu výsledku.
14. V dalším vyjádření ze dne 17. 4. 2025 žalobce dokládá, že řízení o prodloužení platnosti společného povolení bylo s konečnou platností zastavené (do té doby ve věci probíhalo přezkumné řízení).

### **Podmínky řízení**

#### *Obecná východiska*

15. Soud nejprve zkoumal, zda jsou ve věci splněny podmínky řízení.
16. Rozšířený senát NSS v rozsudku *ŽAVES* připustil možnost bránit se proti nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.). Překonal tím dosavadní judikaturu, která obecně neumožňovala domáhat se u správního soudu zahájení řízení zahajovaného pouze z moci úřední. Zdůraznil ale nutnost restriktivního výkladu, neboť obecným pravidlem zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní orgán k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá.
17. K tomu, aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby, NSS vymezil několik podmínek, které je nutno splnit.
18. Zaprvé NSS zdůraznil, že se musí jednat o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední. Příмым důsledkem nečinnosti správního orgánu tedy musí být i neposkytnutí ochrany práv subjektivnímu. Žalobní legitimaci tak zejména nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které by eventuálně z takto započatého správního řízení mohlo vzejít.
19. Zadruhé je třeba respektovat zásadu subsidiarity zásahové žaloby. Nesmí proto existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný relevantní moment, kdy osoba v minulosti mohla

nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem. Je přitom nerozhodné, zda takovou ochranu využila.

20. NSS se v rozsudku *ŽAVES* též zabýval tím, zda je žalobce před podáním žaloby povinen vyčerpat nějaké jiné právní prostředky k ochraně svých práv (§ 85 s. ř. s.). Takovým prostředkem je podle NSS podnět podle § 42 správního řádu. Žalobce přitom musí v podnětu mj. srozumitelně vysvětlit, jak ho trvající nezákonný stav (např. nepovolená stavba) zkracuje na právech. Na základě podnětu se tak správní orgán musí dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě (budoucí) žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je povolán správní orgán. Je tomu tak proto, že „i v těch situacích, kdy stavební úřad ví o existenci nepovolené stavby a je si (obecně) vědom okruhu osob, jejichž hmotných práv se stavba nějak může dotýkat, stále neví o tom, že u budoucího žalobce jde o dotčení natolik intenzivní, že lze vskutku hovořit nejen o rozporu stavby s objektivním právem, ale též o zkrácení hmotných práv právě onoho budoucího žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. (mnoha osobám, do jejichž právní sféry stavba zasahuje, totiž ve skutečnosti nemusí vůbec vadit). Teprve z podnětu budoucího žalobce se stavební úřad dozví konkrétní skutečnosti ukazující na **intenzitu porušení jeho subjektivních práv** a to, že budoucí žalobce se s ním nechce smířit.“ (viz odst. 94 rozsudku *ŽAVES*; zvýraznil zdejší soud).
21. Nepodal-li proto žalobce správnímu orgánu před podáním žaloby podnět **s relevantními informacemi pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech**, a nevyčkal-li, jak se k tomuto podnětu správní orgán v přiměřené době postaví (§ 42 správního řádu), správní orgán právě tohoto žalobce nemohl jakkoli zkrátit na právech. Dále NSS trval na tom, aby žalobce případně podal i podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu. Důsledkem neuplatnění podnětu podle § 42 správního řádu, je odmítnutí žaloby pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.
22. Rozšířený senát rovněž dodal, že v logice nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, *EUROVIA*, nemůže žalobci uplynout lhůta k podání žaloby do té doby, dokud trvá zásah, tedy dokud trvá kompetence správního orgánu zahájit řízení z moci úřední. V odůvodněných případech však může soud vyhodnotit dlouhou časovou prodlevu mezi vznikem zásahu a podáním žaloby jako zneužití práva, typicky v situacích, kdy žalobce po dlouhou dobu pokojně akceptoval stav, jehož nápravy se nyní domáhá.

#### *Žaloba je včasná*

23. K námitce žalovaného o opožděnosti žaloby soud uvádí, že žalobce podal tzv. zápůřčí žalobu, kterou se brání proti trvajícímu zásahu, tj. tvrzené nečinnosti žalovaného spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby. Je-li zásah trvající, nemůže lhůta k podání žaloby uplynout; v takovém případě totiž zásah nebyl ukončen, dochází k němu každý den znovu. Lhůta k podání žaloby začíná běžet též každý den znovu, neboť o neukončeném trvajícím zásahu se jednotlivec „dozvídá“ každým dalším dnem (viz předchozí odstavec a dále srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2020, č. j. 5 Afs 56/2020-39).
24. Současně žalovaný netvrdí a z ničeho ani nevyplývá, že by žalobce po dlouhou dobu pokojně akceptoval stav, jehož nápravy se nyní domáhá. Stavebník provedl stavbu v březnu 2024, přičemž žalobce proti ní brojil u žalovaného podnětem ze dne 26. 6. 2024. Žalobu ke zdejšímu soudu podal dne 4. 12. 2024. Na základě uvedeného proto nelze mít za to, že by žalobce s podáním žaloby otálel.

25. Nepřípadná je rovněž námitka předčasnosti žaloby. Prostředek k ochraně proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu sice musí být nejen podán, ale musí se ukázat i bezvýsledným. Bezvýsledností podaného prostředku ale může být i pasivita samotného nadřízeného orgánu. Marným uplynutím lhůty stanovené nadřízenému orgánu pro vyřízení podaného prostředku ochrany proti nečinnosti (§ 71 správního řádu) je podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků naplněna (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 344/2016-22, odst. 23–25).
26. Žalobce se ochrany proti nečinnosti žalovaného domáhal u krajského úřadu podáním ze dne 9. 9. 2024. Ke dni podání žaloby však krajský úřad opatření proti nečinnosti nijak nevyřídil, tedy marně mu uplynula lhůta stanovená § 71 správního řádu. Na podání žalobce reagoval až vydáním usnesení ze dne 9. 12. 2024, č. j. 157166/2024/KUSK, jímž zahájil přezkumné řízení ve věci usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 4. 2024, č. j. 04946/24/SÚ/TMa, jímž bylo zastaveno řízení o prodloužení doby platnosti společného povolení. Krajský úřad tak na podání žalobce reagoval až po podání žaloby po uplynutí stanovené lhůty a navíc způsobem, kterého se žalobce ani nedomáhal. Žalobce se totiž v podnětu k opatření proti nečinnosti nedomáhal zahájení přezkumného řízení ve věci zastavení řízení o prodloužení doby platnosti společného povolení, ale příkazu žalovanému, aby zahájil řízení o odstranění stavby. Krajský úřad tak žalobci zjevně nevyhověl.
27. Žalobce proto podal žalobu v zachovalé lhůtě včas.
- Žalobce netvrdil myslitelné dotčení své právní sféry*
28. Žalovaný dále zpochybnil aktivní legitimaci žalobce k podání zásahové žaloby, neboť má za to, že nedošlo k žádnému nezákonnému zásahu do žalobcových práv. Nadto zpochybnil, že by existovalo veřejné subjektivní právo na to, aby na sousedních pozemcích byly prováděny stavby v souladu se zákonem a vydanými povoleními.
29. Soud přisvědčuje žalovanému, že žaloba je ve vztahu k dotčení žalobcovy právní sféry argumentačně velmi chudá. Žalobce se v zásadě dovolává toliko toho, že je mezujícím sousedem, že má subjektivní právo na to, aby stavby v sousedství byly prováděny v souladu s právem a že výstavbou na sousedních pozemcích může být dotčen na svém vlastnickém právu.
30. Po vyjádření žalovaného žalobce v replice doplnil, že právo vlastníka sousedního pozemku podat zásahovou žalobu proti nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby dovodil rozšířený senát v rozsudku ŽAVES. Nadto setrval na tom, že mu svědčí právo na soulad sousedních staveb se zákonem a vydanými povoleními.
31. Soud souhlasí s žalovaným, že žalobce myslitelné dotčení své právní sféry dostatečně netvrdil.
32. Z rozsudku rozšířeného senátu ve věci ŽAVES vyplývá, že aktivně procesně legitimovanou osobou k podání zásahové žaloby je pouze ten, kdo tvrdí, že je faktickou nečinností správního orgánu dotčen na svém hmotném právu (odst. 115 a 116). Rozšířený senát v této souvislosti zdůraznil, že „ve většině případů nezahájením řízení z moci úřední žádná hmotná subjektivní práva dotčena nejsou. Je tomu proto, že k zahájení řízení z moci úřední mohou dát podnět též ti, jejichž hmotná práva nemohou být nezahájením řízení nijak dotčena (...). Nadto ve věcech, kde jejich hmotná práva dotčena být mohou, mají osoby zpravidla k ochraně subjektivního práva uvnitř veřejné správy jiné procesní prostředky (možnost zahájit řízení vlastní žádostí,

*odvolání či jiný opravný prostředek apod.) a proti rozhodnutí vzešlému z takto zahájeného řízení se pak mohou bránit žalobou u správního soudu“ (odst. 73).*

33. I v případě zásahu spočívajícího v nezahájení řízení z moci úřední je proto nutnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s. a násl.) alespoň myslitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu do hmotných práv žalobce, které musí být patrné již ze samotné žaloby (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 6 As 210/2024-67, odst. 11, shodně též rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, č. 4435/2023 Sb. NSS, odst. 47).
34. Tvrzením o zkrácení žalobcových subjektivních práv ale jistě nemůže být dovolání se práva na soulad okolních staveb s právními předpisy a vydanými správními akty. Žalobce se tím totiž domáhá ochrany práva objektivního, případně veřejného zájmu, nikoli subjektivních práv, která mu náleží. Nepovolená stavba, tedy stavba kolidující s objektivním právem, nutně nemusí negativně zasahovat do právní sféry určité osoby, např. vlastníka sousedního pozemku. Je proto na něm, aby řádně specifikoval, čím konkrétně jej taková stavba negativně ovlivňuje při výkonu jeho vlastnického (či jiného) práva. Správní soudy nejsou povolány k obecnému dozoru nad zákonností veřejné správy, ale k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.).
35. Žalobce dále tvrdil, že by jako mezující soused byl v každém případě účastníkem řízení o odstranění nepovolené stavby na pozemku parc. č. XA.
36. Z rozsudku ŽAVES vyplývá, že žalobní legitimaci nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které by eventuálně z takto započatého správního řízení mohlo vzejít. Žalobce se domáhá zahájení řízení o nařízení odstranění stavby ve smyslu § 250 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále „stavební zákon z roku 2021; právě podle něj soud musí nyní případ posuzovat, neboť v případě záporní žaloby vychází ze skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí – viz § 87 odst. 1 s. ř. s.). Dle odstavce 2 citovaného ustanovení jsou účastníky řízení o nařízení odstranění i osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k sousednímu pozemku nebo stavbě mohou být odstraňováním nebo odstraněním stavby přímo dotčena.
37. Stavební zákon z roku 2021 tak podmiňuje účastenství v řízení přímým dotčením vlastnického práva odstraňováním nebo odstraněním stavby. Bez konkrétních žalobních tvrzení proto nelze automaticky uzavřít, že by žalobce tyto podmínky splnil a následně mohl brojít proti rozhodnutí vzešlému z tohoto řízení u soudu. Bez dalšího neplatí, že vlastník sousedního pozemku či stavby bude účastníkem řízení o odstranění stavby souseda. Nezbytným předpokladem je možnost dotčení jeho věcných práv (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2024, č. j. 10 As 166/2024-53, odst. 23).
38. Je třeba připomenout, že i podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může žalobou proti rozhodnutí bránit jen ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti [...]“ Žalobce však žádná myslitelná tvrzení o zkrácení svých práv nepřináší. Soud se ztotožňuje s žalovaným v tom, že bez konkrétních žalobních tvrzení si lze jen stěží představit, jak by mohla existence stavby (železobetonového pilotu zapuštěného v sousedním pozemku), a tedy i nezahájení řízení o jejím odstranění, zasahovat do žalobcových práv. Bylo proto na žalobci, aby tvrzení o dotčení své právní sféry konkretizoval a nedovolával se jen „práva na provádění staveb na sousedních pozemcích v souladu se zákonem a vydanými povoleními“. Jelikož tak neučinil v žalobě ani dalších

svých podáních, byl dán důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení (absenci tvrzení o dotčení právní sféry).

39. Soud pro úplnost dodává, že žalobce nevyzýval k odstranění tohoto nedostatku, a to z následujících důvodů. Předně žalobce v žalobě a následné replice uváděl, že dotčení svých hmotných práv spatřuje v zásahu do „veřejného subjektivního práva na to, aby na sousedních pozemcích byly prováděny stavby v souladu se zákonem a vydanými povoleními“. Nebylo tomu tedy tak, že by žaloba neobsahovala vůbec žádná tvrzení ohledně aktivní procesní legitimace žalobce, k jejichž doplnění by soud musel žalobce vyzývat. Nicméně soud výše vysvětlil, že se žalobce tímto argumentem dovolává ochrany práva objektivního, nikoli svého subjektivního práva. Nadto žalobce svá tvrzení nerozchojnil ani poté, co jeho aktivní legitimaci zpochybnil žalovaný. V reakci na jeho vyjádření žalobce ve své replice v zásadě nic nad rámec žalobních tvrzení nedoplnil.
40. A konečně, ani případné doplnění žalobních tvrzení na výzvu soudu by nemohlo zvrátit závěr o věcné neprojednatelnosti žaloby, neboť soud shledal důvod k jejímu odmítnutí i podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz dále). Za takové situace by výzva soudu byla nadbytečnou a v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení.

*Žalobce neuplatnil řádný podnět k zahájení řízení o odstranění stavby*

41. Soud se dále zabýval otázkou, zda žalobce před podáním zápůřčí žaloby vyčerpal jiné právní prostředky ochrany (§ 85 s. ř. s.), konkrétně řádný podnět k zahájení řízení podle § 42 správního řádu.
42. V rozsudku *ŽAVES* rozšířený senát NSS vymezil i některé obsahové náležitosti podnětu. Zdůraznil, že žalobce musí v podnětu sdělit relevantní informace pro zahájení řízení z moci úřední. Musí především srozumitelně vysvětlit, jak ho trvající nezákonný stav (zde stavba podle něj provedená v rozporu s vydaným povolením, resp. po jeho platnosti) zkracuje na právech. Na základě podnětu se tak správní orgán musí dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem (rozporem stavby s objektivním právem), k jehož odstranění je povolán správní orgán. V podnětu je žalobce povinen vylíčit konkrétní skutečnosti ukazující na intenzitu porušení jeho subjektivních práv.
43. Žalobce v podnětu ze dne 26. 6. 2024 argumentoval, že stavebník zahájil provádění stavebního záměru jen fiktivně, a to zhotovením stavby železobetonového pilotu a skrývkou ornice. V kontextu stavebního záměru ale šlo o práce marginální a stavebník v nich ani dále nepokračoval. Dle žalobce je proto nelze považovat za řádné zahájení stavby v době platnosti společného povolení. Stavebník měl navíc porušit celou řadu podmínek společného povolení (např. nevytyčil polohu stavby, neohlásil zahájení zemních prací Archeologickému ústavu AV ČR, neumístil štítek „stavba povolena“ na stavenišťě, stavební práce zahájil bez kontrolní prohlídky apod.). Z těchto důvodů se žalobce domáhal zahájení řízení o odstranění stavby.
44. Na podnět reagoval žalovaný sdělením ze dne 19. 8. 2024, v němž žalobce informuje o provedení státního stavebního dozoru dne 28. 6. 2024. Při něm žalovaný zjistil skrývku ornice na pozemku parc. č. XA. Při další prohlídce a vstupu na daný pozemek žalovaný zjistil i provedení železobetonového pilotu. Jelikož stavebník dne 22. 4. 2024 oznámil zahájení stavby (zde myšleno stavebního záměru), považoval ji žalovaný za zahájenou. Železobetonový pilot byl proveden v souladu se společným povolením, a proto byl stavební záměr zahájen dle vydaného společného povolení v době jeho platnosti.

45. Následně žalobce podal ke krajskému úřadu stížnost proti postupu žalovaného ze dne 9. 9. 2024, v níž zopakoval svou argumentaci z podnětu ze dne 26. 6. 2024 s tím, že se jí žalovaný nezabýval. Proto po krajském úřadu požadoval, aby žalovanému mimo jiné nařídil zahájení řízení o odstranění stavby.
46. Podání ke krajskému úřadu žalobce doplnil dne 19. 9. 2024 doložením geodetického zaměření stavby (železobetonového pilotu), jímž dokládal, že stavba neodpovídá vydanému společnému povolení.
47. Soud konstatuje, že žalobcem podaný podnět ze dne 26. 6. 2024 a ani podání ke krajskému úřadu ze dne 9. 9. 2024 ve spojení s jeho doplněním ze dne 19. 9. 2024 nesplňují shora vymezené obsahové náležitosti.
48. Žádné z těchto podání neobsahuje ani náznak informace o tom, jak se tvrzená nezákonnost, případně řešená stavba (železobetonový pilot na pozemku parc. č. XA) dotýkají subjektivních hmotných práv žalobce. Rozsudek ŽAVES přitom výslovně vyžaduje, aby z podnětu byla zřejmá intenzita porušení práv podatele (viz odst. 94 a 97), včetně toho, jak *právě* žalobce trvající nezákonnost zkracuje na jeho subjektivním právu (tedy příčinná souvislost mezi nezákonností a porušením práva) – nejen že podatel může být obecně vzato dotčen na svých právech. Taková informace v podnětu ze dne 26. 6. 2024 i následném podání vůči krajskému úřadu zcela schází.
49. Rozšířený senát NSS tento požadavek zdůvodnil i tím, „že řízení zahajované z moci úřední primárně chrání zákonnost. Teprve v situaci, kdy správní orgán řízení v rozporu s objektivním právem nezahájí, lze dle okolností mluvit též o (sekundárním) zkrácení na hmotných právech konkrétních osob. Ovšem o intenzitě dopadů na tato práva musí správní orgán vědět. Musí tak dostat šanci ochránit nejen zákonnost, ale i subjektivní práva určité osoby. Právě proto má v podnětu budoucí žalobce srozumitelně vysvětlit, jak ho trvající nezákonný stav (zde nepovolená stavba) zkracuje na právech. V podnětu se tak odliší od jiných osob, které se mohou domáhat ochrany práva objektivního, o jejich subjektivní práva však v dané věci nejde a jít nemůže.“ (viz odst. 95 rozsudku ŽAVES). „Argumentační aktivita“ tak v tomto případě leží na straně osoby, která se chce domoci zahájení řízení o odstranění stavby. Skutečnost, že se žalobce cítí být nepovolenou stavbou zkrácen na právech, nelze bez dalšího dovozovat ani z podnětu k uplatnění opatření proti nečinnosti, pokud v něm žalobce neuvedl relevantní informace pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech (viz rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2024, č. j. 8 As 89/2024-21, odst. 13).
50. Soud proto shrnuje, že podání žalobce vůči žalovanému ani krajskému úřadu neobsahovala dostatečné informace o tom, jak stavba zasahuje do jeho práv, a proto žalobce nevyčerpal prostředky ochrany práv, které měl k dispozici ve smyslu § 85 s. ř. s.
51. Tento nedostatek přitom nelze eventuálně zhojit ani v následné žalobě či v průběhu soudního řízení. Judikatura se totiž dlouhodobě ustálila na závěru, že žalobce musí vyčerpat účinné prostředky nápravy, které má k dispozici, ještě předtím, než se obrátí na soud (viz již usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, a např. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2023, č. j. 4 As 16/2023-39, odst. 24 a násl.).
52. Soud si je vědom, že se mezi správními soudy vede polemika, zda se v případě zápůřčí zásahové žaloby neuplatní závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, který se zabýval nutností vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti



správního orgánu před podáním nečinnostní žaloby a který dovedl, že nedostatek této podmínky řízení lze odstranit až v průběhu soudního řízení (k tomu viz např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2025, č. j. 18 A 73/2024-27, odst. 10 a 11, nebo usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2025, č. j. 37 A 87/2024-50, odst. 17–19).

53. V projednávané věci ale žalobce nepodal k žalovanému již řádný podnět k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu, tedy nikoli jen podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 téhož zákona, právě jehož se týkaly závěry nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20. Případná aplikace tohoto nálezu proto nemá žádný vliv na projednávaný případ. Naopak ve vztahu k podnětu podle § 42 správního řádu rozšířený senát v rozsudku *ŽAVES* opakovaně zdůraznil, že žalobce je povinen tento podnět uplatnit již před podáním žaloby (viz např. odst. 93 a 97). Z toho vycházela i následná judikatura (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 As 48/2024-62, odst. 47, a ze dne 5. 9. 2024, č. j. 8 As 89/2024-21, odst. 13).
54. Ostatně bylo by absurdní, aby byl žalobce oprávněn podat žalobu proti správnímu orgánu, který prostřednictvím podnětu podle § 42 správního řádu řádně neinformoval o protiprávním stavu a o tom, jak jej tento protiprávní stav zkracuje na právech. Správní orgán by v takovém případě ani nedostal příležitost, aby na podnět zareagoval a případně žalobci poskytl ochranu. Soud připomíná, že správní orgán o zkrácení žalobcových práv vůbec nemusí vědět, a to i kdyby si byl vědom možného rozporu s objektivním právem. Nemožnost napravit případné pochybení před podáním žaloby by ale za takového stavu byla v rozporu se zásadou subsidiarity správního soudnictví.
55. Podaná žaloba je proto nepřípustná (§ 85 s. ř. s.). Soud se jí tudíž nemohl zabývat věcně a zkoumat, zdali byly splněny podmínky pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby.
56. Jelikož žalobce nevyčerpal řádný podnět dle § 42 správního řádu (§ 85 s. ř. s.), soud žalobu odmítl jako nepřípustnou rovněž podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
57. Soud závěrem podotýká, že odmítnutí nynější žaloby nevede k odepření právní ochrany či přístupu k soudu. Žalobci totiž nic nebrání, aby podnět uplatnil u žalovaného opětovně a formuloval jej tak, aby splňoval náležitosti vymezené výše, tj. aby z něj bylo patrné i to, jak stavba a nezahájení řízení o jejím odstranění žalobce zkracuje na jeho právech. Stejně tak žalobce může následně podat podnět k učinění opatření proti nečinnosti krajskému úřadu a v případě neúspěchu i žalobu k soudu, v níž relevantně popíše, jak se tvrzený zásah negativně dotýká jeho právní sféry (viz odst. 28–38 výše). Jelikož se žalobce brání proti trvajícím zásahům, nemůže mu uplynout lhůta k podání žaloby, dokud zásah trvá.

#### **Náklady řízení a vrácení části soudního poplatku**

58. Jelikož soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl, nemá žádný z účastníků v tomto rozsahu právo na náhradu nákladů řízení (viz § 60 odst. 3 věta první s. ř. s.). Jak ale soud předestřel již výše, v tomto usnesení rozhoduje i o náhradě nákladů řízení související s podanou žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o níž soud řízení zastavil usnesením č. j. 51 A 80/2024-19. Žalobce vzal nečinnostní žalobu zpět, neboť žalovaný dle něj přestal být v řízení nečinný a dne 10. 12. 2024 rozhodl o žádosti ze dne 1. 11. 2023 o prodloužení platnosti společného povolení ze dne 22. 11. 2021, č. j. 14116/21/SÚ/TMa, a to tak, že toto řízení usnesením č. j. 17756/24/SÚ/TMa zastavil.
59. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro

pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení. Soud proto musel posoudit, nakolik bylo zpětvzetí nečinnostní žaloby učiněno pro pozdější chování žalovaného ve smyslu § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.

60. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 43/2016-36, smyslem § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. je přiznat náhradu nákladů řízení žalobci, který podal žalobu důvodně a žalobu bere zpět, neboť v mezidobí došlo mimo soudní řízení ke změně situace, která fakticky odpovídá tomu, co žalobou požadoval. K tomu, aby soud mohl uzavřít, že žalobce vzal žalobu zpět pro chování žalovaného, je třeba též vyjasnit, zda žalovaný skutečně dané rozhodnutí vydal až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť samotné pozdější vydání rozhodnutí (po podání žaloby) ještě nemusí vždy znamenat naplnění podmínek pro přiznání náhrady nákladů řízení dle § 60 odst. 3 s. ř. s. (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2017, č. j. 48 A 86/2017-34). Mezi chováním odpůrce a zpětvzetím návrhu na zahájení řízení musí být příčinná souvislost. Přitom je třeba posuzovat nejen to, zda v důsledku chování odpůrce po podání návrhu na zahájení řízení nastal stav, který navrhovatel podáním návrhu sledoval, nýbrž i to, zda návrh byl v okamžiku zahájení řízení důvodný. Hodnotí se jak splnění podmínek soudního řízení, tak důvodnost návrhu. Nepostačuje, že odpůrce učinil úkon, v jehož důsledku byl nastolen stav požadovaný návrhem na zahájení řízení, jestliže samotný návrh vznik takového stavu neopodstatňoval (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2741/16 a sp. zn. III. ÚS 3592/16).
61. Ze správního spisu soud zjistil, že stavebník požádal dne 1. 11. 2023 o prodloužení platnosti společného povolení ze dne 22. 11. 2021, č. j. 14116/21/SÚ/Tma. Dne 29. 11. 2023 žalovaný oznámil zahájení řízení účastníkům řízení (mj. i žalobci). Dne 4. 1. 2024 dále vyzval stavebníka, aby do 29. 2. 2024 doložil závazné stanovisko orgánu územního plánování, a do shodného data řízení přerušil. Následně již žalovaný v řízení nečinil další úkony.
62. Soud se v první řadě zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení o podané nečinnostní žalobě. Přitom dospěl k závěru, že žalobce podal žalobu opožděně, a proto by ji soud musel odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
63. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.
64. V projednávané věci žalovaný vedl řízení o prodloužení doby platnosti společného povolení ze dne 22. 11. 2021, č. j. 14116/21/SÚ/Tma, podle § 94p odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Citované ustanovení nestanovuje žádnou speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí o takové žádosti a ani neodkazuje na užití lhůty určené pro vydání samotného společného povolení dle § 94p odst. 3 téhož zákona.
65. K aplikaci § 94p odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 není dle soudu důvod ani na základě analogie, neboť řízení o prodloužení doby platnosti není pokračováním vlastního povolovacího řízení. Posuzuje se v něm pouze zachování práva stavebníka provést stavbu na základě již vydaného povolovacího aktu, a proto se v něm nezkoumají znovu ty otázky, o kterých stavební úřad již v minulosti v rámci umístování či povolování stavby pravomocně rozhodl (srov. např. rozsudek NSS dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 74/2012-39, a dále též rozsudky

NSS ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 9/2020-17, ze dne 8. 8. 2017, č. j. 6 As 74/2017-27, či ze dne 20. 8. 2014, č. j. 7 As 111/2014-43, jež se sice nevztahují explicitně ke společnému povolení dle § 94p odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, ovšem principy prodlužování platnosti jsou u všech typů povolení vydávaných stavebního zákona z roku 2006 shodné).

66. Jedná se tak o dvě relativně samostatná řízení, byť na sebe navazující, s rozličným předmětem. Jinými slovy, v řízení o prodloužení platnosti stavební úřad posuzuje užší okruh otázek souvisejících s platností rozhodnutí na základě důvodů předestřených stavebníkem a s ohledem na podmínky v území. Stavební úřad totiž zkoumá, zda se podmínky v území během uplynulé doby nezměnily natolik podstatně, že jim původní rozhodnutí již neodpovídá. Pokud by k podstatné změně došlo, stavební úřad by nemohl prodloužit platnost rozhodnutí, naopak by musel žádost zamítnout (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 9/2020-17, odst. 28). Z toho nicméně vyplývá, že řízení o prodloužení platnosti společného povolení podle § 94p odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 nebude zpravidla tak komplikované jako řízení o vydání společného povolení. Proto soud neshledal důvod, aby na základě analogie zákona dovodil aplikaci lhůty podle § 94p odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 na řízení o prodloužení platnosti společného povolení.
67. Z toho důvodu je třeba vyjít z „obecné“ lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 1 a 3 správního řádu. Shodný závěr vyplývá i z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2024, č. j. 51 A 87/2023-58, odst. 33, a komentářové literatury (PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges. ASPI\_ID KO18312006CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X, komentář k § 94p).
68. Řízení o prodloužení platnosti společného povolení ze dne 22. 11. 2021, č. j. 14116/21/SÚ/Tma, bylo zahájeno podáním žádosti dne 1. 11. 2023 (§ 44 odst. 1 správního řádu). Žalovaný tak byl povinen o ní rozhodnout bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení (§ 71 odst. 3 správního řádu). Soud nemá za to, že by k této lhůtě bylo třeba připočítat dodatečné doby podle § 71 odst. 3 písm. a) a b) správního řádu, neboť ze správního spisu neplynou okolnosti, které by to odůvodňovaly. Žalovaný upustil od ústního jednání a ohledání na místě (viz oznámení o zahájení řízení ze dne 29. 11. 2023) a ani nic nenásvědčuje tomu, že by se jednalo o zvlášť složitý případ (tomu napovídá i fakt, že ve lhůtě stanovené žalovaným žádný z účastníků neuplatnil námitky a žádný z dotčených orgánů neuplatnil závazné stanovisko). Žalovaný proto měl vydat rozhodnutí o žádosti do 1. 12. 2023.
69. Na tom nemohlo nic změnit ani přerušení řízení do 29. 2. 2024 usnesením ze dne 4. 1. 2024. Dojde-li totiž k přerušení správního řízení až poté, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu již uplynula, nemá toto následné přerušení za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu. Toto „pozdní“ přerušení řízení ani neovlivňuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby (rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20, č. 2871/2013 Sb. NSS).
70. Jestliže žalovanému uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí dne 1. 12. 2023, podal žalobce nečinnostní žalobu dne 4. 12. 2024 až po uplynutí jednoho roku ode dne, kdy marně proběhla lhůta stanovená správním řádem pro vydání rozhodnutí žalovaného, a tedy opožděně. Jelikož by k projednání žaloby nebyly splněny procesní podmínky, nemohl soud žalobci přiznat náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. I zde se tak nákladový výrok odvíjí od § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

71. Posledním výrokem soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč žalobci ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích), neboť žalobu odmítl před prvním jednáním.

**Poučení:**

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Praha 15. května 2025

**Lenka Bursíková v. r.**  
předsedkyně senátu