



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **Ing. M. D., DiS.**, zastoupené advokátem Mgr. Ing. Martinem Matějkou, Jana Babáka 2733/11, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Frýdek-Místek**, Radniční 1148, Frýdek-Místek, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **PRONTO autosalón, spol. s r. o.**, Frýdlantská 2150, Frýdek-Místek, zastoupené obecným zmocněncem Ing. P. P., CSc., o ochraně proti nezákonnému zásahu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 7. 2025, čj. 25 A 66/2024-31,

### t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně (*stěžovatelka*) vlastní pozemek v katastrálním území M., na kterém se nachází stavba kanalizačního potrubí. Z informací, které jí poskytl Magistrát města Frýdek-Místek (*žalovaný*), vyplývalo, že stavba má být umístěna 22,5 m od severní hranice pozemku a 5,5 metru od západní části pozemku. Geodetickým měřením však stěžovatelka zjistila, že stavba je vedena ve vzdálenostech 14,89 m a 7,68 m. Odchylka od umístění podle rozhodnutí o povolení stavby je tedy přinejmenším 8 metrů. Stěžovatelka je přesvědčena, že stavba provedená v rozporu s povolením je černou stavbou, a proto se na žalovaného obrátila s podnětem k zahájení řízení o odstranění stavby. Žalovaný však řízení nezahájil.

[2] Stěžovatelka se následně obrátila na Krajský soud v Ostravě (*krajský soud*) se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nezahájení řízení o odstranění stavby. Krajský soud však žalobu zamítl. Za hlavní důvod přitom označil absenci tvrzení o

zásahu do práv stěžovatelky. Ta totiž nevylicila, jak byla konkrétně dotčena na právech, a neprokázala realizaci stavby v rozporu se stavebním povolením.

[3] **Stěžovatelka** v kasační stížnosti upozorňuje, že krajský soud nesprávně směřuje otázku absence plausibilních tvrzení s podmínkami důvodnosti zásahové žaloby. Upozorňuje, že umístění nezákonné stavby na pozemku ze své podstaty zasahuje do vlastnického práva, jelikož snižuje hodnotu pozemku a omezuje jeho užívání. Proto je přesvědčena o dostatečnosti svých žalobních tvrzení. Krajský soud prý pracoval s nepřiléhavou judikaturou, přičemž odlišnost spočívá v tom, že stěžovatelka není v postavení vlastníka sousedního pozemku. V posuzované věci je totiž v postavení vlastníka pozemku, na němž se přímo nachází sporná stavba. O to větší je tedy intenzita zásahu do jejích práv. Rovněž upozorňuje, že povolení a kolaudace stavby v roce 1997 není vzhledem k významné odchylce při realizaci relevantní. Stěžovatelce ani její právní předchůdkyni nelze klást k tíži zjištění odchylky až nyní, jelikož nedodržení podmínek pro umístění podzemní stavby není jednoduše ověřitelné. Stěžovatelka se tedy brání až ve chvíli, kdy díky geodetickému měření zjistila rozpor se stavebním povolením. Rovněž upozorňuje na postup žalovaného, který nejprve sdělil informaci o umístění kanalizace a následně popřel její vypovídací hodnotu, zrušil kontrolní prohlídku a nereagoval na podněty k zahájení řízení o odstranění stavby. Popsané počínání považuje stěžovatelka za absurdní a nezákonné.

[4] **Žalovaný** se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[5] **Osoba zúčastněná na řízení (OZNŘ)** ve svém vyjádření označuje skutková tvrzení stěžovatelky za lživá. Upozorňuje, že jednání stěžovatelky má trestněprávní rozměr, a proto již podala trestní oznámení na spáchání několika trestných činů. Těch se prý stěžovatelka dopustila tím, že do dokumentace stavebního povolení doplnila kóty a takto upravené dokumenty nyní před soudy a správními orgány vydává za pravé. Na závěr OZNŘ upozorňuje, že o podaném trestním oznámení nebylo doposud rozhodnuto.

[6] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.* Na zákonné vymezení zmíněného žalobního typu navazuje judikatura NSS, v níž jsou konkretizovány podmínky aktivní legitimace a důvodnosti zásahové žaloby.

[7] Posouzení aktivní legitimace k podání zásahové žaloby musí vždy předcházet věcnému přezkumu. K tomu NSS uvedl (bod 15 rozsudku ze dne 19. 3. 2025, čj. 9 As 7/2025-22), že k věcnému přezkumu (ne)naplnění podmínek důvodnosti zásahové žaloby může „přikročit toliko v případě, je-li dána podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu, které musí být patrné již ze samotné žaloby. Tak tomu nebude v případě, je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s. I kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Naopak, existuje-li rozumná pochybnost o tom, že jednání nemůže být zásahem, je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“ Zdejší soud dále konstatoval, že aktivní legitimace není na základě tvrzení žalobce dána pouze tehdy, lze-li na základě tvrzení uvedených žalobcem učinit jednoznačný závěr, že dotčení jeho práv nemohlo v žádném případě nastat (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Pro

pokračování

otázku nezákonného zásahu spočívajícího v nezahájení řízení z moci úřední je stěžejní rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39 (*rozsudek Žaves*), v němž bylo upřesněno, že pro splnění podmínek aktivní legitimace postačí *tvrzení myslitelného dotčení právní sféry nezahájením řízení z moci úřední*.

[8] K přezkumu důvodnosti zásahové žaloby tedy může soud přikročit pouze tehdy, je-li žalobce k jejímu podání aktivně legitimován. Důvodnost žaloby je podmíněna současným splněním pěti následujících podmínek (viz např. rozsudek ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS): žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[9] Kromě obecných podmínek důvodnosti zásahové žaloby jsou pro posuzovaný případ klíčové rovněž závěry rozsudku *Žaves*, kde je v bodu 81 a násl. upřesněno, že žalobou proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nezahájení řízení z moci úřední se může bránit pouze přímo dotčená osoba, nemůže-li a nemohla-li se proti zásahu bránit jinak. Zmíněný rozsudek však nevylučuje posuzování obecných podmínek důvodnosti zásahové žaloby, na což zdejší soud upozornil například v bodě 16 rozsudku ze dne 5. 6. 2024, čj. 7 As 306/2023-70.

[10] Výše vyloženou judikaturu tedy lze shrnout tak, že posouzení aktivní legitimace a důvodnosti zásahové žaloby probíhá v oddělených a po sobě následujících fázích přezkumu tvrzeného zásahu a jejich předmětem je uvedení či neuvedení plausibilních tvrzení a až následně případné otázky důvodnosti zásahové žaloby včetně pěti výše zmíněných podmínek formulovaných judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2025, čj. 21 As 164/2025-109, bod 14).

[11] Z nyní napadeného rozsudku NSS zjistil, že krajský soud nejprve poskytl výčet judikatury NSS, z níž při rozhodování vycházel (body 7 a 8), a poté pokračoval úvahami, pro které žalobu zamítl. Klíčové body zmíněných úvah lze shrnout takto:

- v žalobě chybí tvrzení o zásahu do práv, z nichž by bylo zřejmé, jak stavba znehodnocuje pozemek či omezuje stěžovatelku v jeho užívání (bod 10);
- stěžovatelka nesplnila povinnost tvrdit a doložit odchylku stavby oproti povolení a konkretizovat, jak ji tato odchylka v současnosti omezuje v užívání pozemku (bod 11);
- soud nemůže argumentaci domýšlet za žalobkyni, a proto uzavírá, že neshledal zkrácení na právech (body 13 a 14).

Stěžejním důvodem zamítnutí žaloby byl tedy nedostatek žalobních tvrzení, který krajský soud stěžovatelce vytknul opakovaně, zatímco ostatní důvody uvedl (dle vlastních slov) pouze podpůrně.

[12] Z obsahu správní žaloby NSS zjistil, že stěžovatelka zásah a jeho následky skutečně popsala velmi stručně. Uvedla totiž pouze, že „*nečinností dochází ke zkrácení vlastnického práva, neboť se na jejím pozemku nachází nepovolená stavba, která pozemek znehodnocuje a významně omezuje jeho užívání*“. Zbylé části žaloby se věnovaly primárně popisu tvrzené odchylky umístěné stavby oproti stavebnímu povolení a postupu stavebního úřadu, v němž stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah.

[13] Zdejší soud dospěl v rovině aktivní legitimace k závěru, že ačkoliv byla stěžovatelka při vymezení žalobních tvrzení velmi stručná, není ve smyslu výše zmíněné judikatury *zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá*. Je totiž velmi jednoduše představitelné, že nachází-li se podle tvrzení stěžovatelky na pozemku v jejím vlastnictví stavba, která je oproti povolení umístěna s odchylkou 8 metrů, zjevně to může stěžovatelku omezovat ve využití pozemku či v plánech, které s pozemkem měla.

[14] I takto stručné vymezení tedy dle NSS postačí ke splnění podmínky aktivní legitimace a krajský soud se proto měl na základě uvedených tvrzení žalobou zabývat věcně, což také učinil. Otázkou však zůstává, zda při věcném posouzení skutečně nesprávně odůvodnil zamítnutí žaloby nepředložením plausibilních tvrzení, jak uvádí stěžovatelka, a směřoval tak přezkum důvodnosti s posouzením aktivní legitimace.

[15] Dostatečná konkretizace žalobních bodů je významná zejména při posuzování podmínek aktivní legitimace. Podstatnou roli však sehrává i při přezkumu důvodnosti žaloby v následné meritorní fázi. Při posouzení aktivní legitimace se správní soud zabývá tím, zda není namítaný zásah do práv typově vyloučen a není proto namístě žalobu odmítnout. Je-li zmíněná podmínka splněna, může soud přikročit k věcnému přezkumu, jehož součástí je posouzení dostatečné konkretizace negativních následků, které byly žalobci údajně způsobeny protiprávním zásahem. Nepodaří-li se žalobci dostatečně popsat zásah do veřejných subjektivních práv, nemůže soud žalobě vyhovět, přestože byla tvrzení dostatečná pro aktivní legitimaci k podání žaloby. Pro vyhovění žalobě jsou v tomto smyslu nedostatečná pouhá obecná tvrzení negativních dopadů, které by namítaný zásah mohl hypoteticky způsobit (viz rozsudek ze dne 3. 9. 2025, čj. 10 Afs 132/2025-44, bod 14–16). Popsaný požadavek na kvalitu tvrzení negativních následků je obecný, a proto se uplatní rovněž v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[16] Výtky krajského soudu spočívají právě v nedostatečné konkretizaci negativních následků tvrzeného zásahu. V bodě 10 napadeného rozsudku totiž soud uvádí, že stěžovatelka sice namítá rozpor provedení stavby se stavebním povolením, ale měla by též *„uvést odpovídající tvrzení o zásahu do jejích práv. Měla by zejména uvést, jakým způsobem kanalizace znehodnocuje a omezuje užívání jejího pozemku právě proto, že byla umístěna o několik metrů odlišně.“* NSS se s tímto názorem ztotožňuje a nepovažuje jej za směšování otázek aktivní legitimace a věcného posouzení žaloby. Stěžovatelka se totiž v žalobě sice zevrubně věnuje vysvětlení nezákonnosti současného stavu, vůbec však neuvádí, jaké konkrétní a aktuální omezení vlastnického práva jí způsobuje umístění kanalizace o 8 metrů dále oproti stavebnímu povolení. Žaloba neobsahuje ani náznak popisu potíží, které při využívání pozemku stěžovatelce způsobuje tvrzená odchylka. Rovněž v kasační argumentaci stěžovatelka pouze opakuje obecná tvrzení o zásahu do vlastnického práva či snížení hodnoty pozemku. V obou podáních tedy chybí například vysvětlení, v čem konkrétně stěžovatelce překáží při využívání pozemku odchylně umístěná podzemní stavba.

[17] NSS proto dospěl k závěru, že krajský soud v napadeném rozsudku neposuzoval naplnění podmínek aktivní legitimace výslovně. Tvrzený zásah do vlastnického práva totiž bezesporu splňuje podmínku *tvrzení myslitelného dotčení právní sféry nezahájením řízení z moci úřední*. Proto krajský soud přistoupil rovnou k věcnému posouzení žaloby, při kterém stěžovatelce vytkl nedostatek žalobních tvrzení spočívající v neuvedení konkrétních a aktuálních negativních následků údajného zásahu (zejména bod 10 a 14 rozsudku). Tomu

pokračování

také odpovídá věcné zamítnutí žaloby namísto jejího odmítnutí pro nedostatek aktivní legitimace a neuvedení plausibilních tvrzení.

[18] Postup zvolený krajským soudem považuje NSS ze shora uvedených důvodů za správný. Námitka směřování otázek důvodnosti zásahové žaloby a konkretizace plausibilních tvrzení je proto nedůvodná.

[19] Další kasační námitky směřují zejména proti nesprávnému posouzení intenzity zásahu do práv, irelevanci stavebního povolení z roku 1997 či nesprávnému postupu žalovaného. NSS dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že uvedené dílčí námitky nejsou relevantní v situaci, kdy je nedůvodnost zásahové žaloby způsobena již nedostatečnou konkretizací negativních následků. I kdyby totiž byla tato stěžovatelčina tvrzení pravdivá, již výše soud vysvětlil, že nelze vyhovět žalobě proti zásahu bez negativních následků. NSS proto tyto námitky neposuzoval, stejně jako to učinil krajský soud.

[20] Kasační stížnost stěžovatelky je tedy nedůvodná, a proto ji NSS zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] K vyjádření OZNŘ zdejší soud pouze krátce podotýká, že argumenty trestněprávní povahy nejsou v posuzovaném případě relevantní. Ze strany NSS rovněž nebyly posuzovány ani námitky proti pravosti dokumentů, z nichž stěžovatelka vyvozuje nezákonnou odchylku od schváleného umístění stavby. Rozsudek totiž potvrdil vady žalobních tvrzení stěžovatelky, a proto zdejší soud nepotřeboval k rozhodnutí o kasační stížnosti vypořádat námitky OZNŘ.

[22] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

[23] OZNŘ má právo na náhradu nákladů pouze tehdy, pokud náklady vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil. NSS však OZNŘ žádnou takovou povinnost neuložil, proto nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení ve smyslu § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. prosince 2025

Vojtěch Šimíček  
předseda senátu