



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **OKK Koksovny a.s.**, se sídlem Koksárni 1112, Ostrava, zast. Mgr. Danielem Marouškem, advokátem, se sídlem Ježnická 2388/23a, Krnov, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Slezská Ostrava**, se sídlem Těšínská 138/35, Ostrava, zast. Mgr. Matějem Krempem, advokátem, se sídlem Okružní 433/1, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: DIAMO, státní podnik, se sídlem Máchova 201, Stráž pod Ralskem, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 3. 2023, č. j. 25 A 45/2024-75,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 3. 2023, č. j. 25 A 45/2024-75, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Společnost CRESCO&FINANCE a.s., se sídlem Čsl. armády 842/52, Pod Cvilínem, Krnov (dále jen „původní žalobkyně“) se žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Nezákonný zásah spatřovala v nezhájení řízení o odstranění terénních úprav – Deponie, provedených na pozemcích parc. č. 2048, 2049, 1092 a 1093, vše v k. ú. Hrušov, obec Ostrava, vymezených podle geometrického plánu vypracovaného GAKO-OBLUK s. r. o, výkres 20-01-011/1 (dále jen „terénní úpravy“). Současně požadovala, aby bylo žalovanému uloženo zahájit řízení o odstranění těchto terénních úprav.

[2] Krajský soud žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“). Připustil, že terénní úpravy mohly naplňovat pojmové znaky terénních úprav podle § 8 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“). Navázal však, že na odstranění terénních úprav by mohly vedle sebe dopadat dvě veřejnoprávní regulace, a to jak stavební zákon, tak zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem

a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o nakládání s těžebním odpadem“) ve spojení se zákonem č. 51/2020 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“).

[3] S ohledem na zásadu, že *zvláštní právní úprava má přednost před úpravou obecnou*, dospěl krajský soud k závěru, že odstranění předmětných terénních úprav je v daném případě možné pouze postupy obsaženými v předpisech o nakládání s odpady, nikoliv podle stavebního zákona. Z uvedeného důvodu nebyl podle krajského soudu žalovaný tím orgánem státní správy, který je příslušný na úseku odpadového hospodářství.

II.

[4] Původní žalobkyně (dále jen stěžovatelka) brojila proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka namítala, že strohost odůvodnění napadeného rozsudku je v rozporu s požadavky kladenými na soudní rozhodnutí podle § 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), i v rozporu se základními zásadami spravedlivého procesu. Krajský soud měl systematicky a pečlivě posoudit povahu terénních úprav z hlediska zákonné definice obsažené ve stavebním zákoně a zohlednit příslušnou judikaturu. Jestliže dospěl k závěru, že se jedná o terénní úpravy ve smyslu stavebního zákona, pak nemohl zcela rezignovat na výklad příslušných ustanovení vztahujících se k terénním úpravám a k jejich odstraňování.

[6] Krajský soud nevysvětlil, jaký konkrétní postup pro odstraňování terénních úprav obsahuje jím uváděný zákon o nakládání s těžebním odpadem a zákon o odpadech. Pravidlo *lex specialis derogat legi generali* nelze vztahovat na zákon jako celek, nýbrž vždy je třeba jej použít na konkrétní ustanovení, jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347 a ze dne 8. 2. 2018, č. j. 10 As 157/2017-38). Krajský soud proto pochybil při použití výše uvedené zásady, jelikož neměl porovnávat stavební zákon a zmíněné zákony vztahující se k odpadům jako celky, nýbrž měl porovnat toliko jednotlivá ustanovení týkající se terénních úprav. To však možné nebylo proto, že zákon o nakládání s těžebním odpadem ani zákon o odpadech neobsahuje žádnou specifickou úpravu týkající se odstraňování terénních úprav, na rozdíl od stavebního zákona.

[7] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že neprovedl dokazování a nerefletoval navržené důkazy vztahující se k posouzení terénních úprav a právní úpravy, která se na ně vztahuje. Krajský soud tak nedostál své povinnosti zjistit skutkové okolnosti tak, aby bylo možné o věci rozhodnout v souladu se zákonem. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89. V protokolu o jednání u krajského soudu ze dne 19. 3. 2025 je pouze uvedeno, že veškeré dosud neprovedené důkazy se zamítají, aniž by bylo zdůvodněno, které konkrétní důkazy byly provedeny a které nikoli a proč se krajský soud rozhodl důkazy zamítnout. Uvedený postup krajského soudu je v rozporu také s nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 236/98. Napadený rozsudek z uvedených důvodů trpí zásadními vadami a je nepřezkoumatelný.

III.

pokračování

[8] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Podle žalovaného jde v případě předmětných terénních úprav o činnost, která spadá pod režim nakládání s odpady, nikoli pod stavební zákon. Pokud dochází k dobývání kontaminovaného materiálu (např. hlušiny z kalové nádrže) a jeho promísení s hmotou tvořící úložiště, nelze tuto činnost kvalifikovat jako terénní úpravy podle stavebního zákona. Posuzování legality takového jednání náleží výlučně správním orgánům s věcnou působností v oblasti odpadového hospodářství. Orgány stavební správy nejsou kompetentní hodnotit ani jinak posuzovat tyto činnosti, protože stavební zákon se na ně nevztahuje. Žalovaný současně upozorňuje, že nijak neposuzuje, zda osoba zúčastněná na řízení postupuje při nakládání s odpady zákonným způsobem – pouze konstatuje, že mu k takovému posouzení chybí zákonná pravomoc.

[9] Žalovaný zdůrazňuje, že na danou věc dopadá zásada *lex specialis derogat legi generali*, tedy přednost speciální právní úpravy před obecnou. Zákon o nakládání s těžebním odpadem a zákon o odpadech tvoří ucelený a podrobný režim nakládání s odpady, zejména v souvislosti se sanací a rekultivací úložných míst těžebního odpadu. Tento režim je natolik specifický, že vylučuje aplikaci stavebního zákona. Krajský soud správně uznal, že terénní úpravy mohou naplňovat obecné znaky terénních úprav podle § 8 stavebního zákona, a následně také zcela správně aplikoval pravidlo aplikační přednosti (speciální právní úpravy před obecnou) se závěrem, že posuzovaná věc spadá pod režim právních předpisů týkajících se nakládání s odpady. Orgány stavební správy zde vystupují pouze jako dotčené orgány v taxativně vymezených případech, nikoli jako orgány příslušné k rozhodování. Opačný závěr by vyvolal absurdní důsledky. Znamenal by totiž, že o zásahu do odvalu s odhadovaným objemem 30 milionů tun hlušiny, tedy jedné z nejzávažnějších ekologických zátěží v regionu, by měl rozhodovat obecný stavební úřad, aniž by byla zohledněna specifika nakládání s odpady a sanačních opatření.

[10] Žalovaný ke stěžovatelčinu odkazu na sdělení obvodního báňského úřadu (podle nějž se nepovažoval za příslušný správní orgán), které krajský soud neprovedl jako důkaz, dodává, že z absence povolení vydaného obvodním báňským úřadem nelze dovozovat pravomoc žalovaného v dané věci.

[11] Podle žalovaného neobstojí ani výtku, že krajský soud neprovedl větší část navržených důkazů. Účastníci řízení totiž u jednání učinili skutkový stav nesporným. Většina navržených důkazů směřovala k prokázání, zda jde o terénní úpravy či nikoli. Napadený rozsudek vychází z účinné právní úpravy a závěry v něm uvedené jsou logické a systematické. Kasační stížnost je nedůvodná a přehlíží zvláštní právní režim zaměřený na sanačních a ekologických zásahů na odvalech.

IV.

[12] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že z napadeného rozsudku plynou nosné důvody, pro které byl vydán. Ke stěžovatelčině námitce ohledně neprovedených důkazů odkazuje na zásadu hospodárnosti řízení. Nejedná se o opomenuté důkazy.

V.

[13] V replice k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení stěžovatelka doplňuje, že princip *lex specialis derogat legi generali* se v projednávané věci jednoznačně musí

uplatňovat ve vztahu k právní regulaci terénních úprav, a nikoli ve vztahu k obecným (úvodním) ustanovením jednotlivých zákonů. Právní úprava terénních úprav je obsažena výlučně ve stavebním zákonu. Žalovaný podobně jako krajský soud nebere v úvahu zásadu, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Nepřípustným způsobem tak dovozuje v daně věci působnost báňského úřadu ohledně terénních úprav pouze z § 9 odst. 2 zákona o nakládání s těžením odpadem, ačkoli toto ustanovení vůbec nehovoří o povolování či odstraňování staveb či terénních úprav. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s žalovaným, že nebylo potřebné provádět jako důkaz sdělení Obvodního báňského úřadu pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého (dále jen „obvodní báňský úřad“), jelikož se jedná o pouhé subjektivní přesvědčení tohoto úřadu. Vysloví-li obvodní báňský úřad v rámci své činnosti, že není k projednání odstranění terénních úprav příslušný a je třeba postupovat podle stavebního zákona, jedná se klíčový důkaz a podstatnou skutečnost pro předmět řízení.

[14] Stěžovatelka poukazuje i na to, že z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu jednoznačně vyplývá prioritní ochrana vlastnického práva soukromé osoby před zásahy státu. Je tak nepochybné, že je nezbytné zaujmout takový výklad právní úpravy, který bude v dostatečné míře chránit majetek adresátů právních norem, nevyjímaje vlastnické právo stěžovatelky. Výklad zastávaný žalovaným by ve výsledku znamenal nemožnost domoci se nápravy protiprávního jednání osoby zúčastněné na řízení. Podle stěžovatelky žalovaný „dubluje“ zcela nedostatečnou argumentaci krajského soudu a otázku dokazování zcela marginalizuje.

[15] Stěžovatelka poukazuje i na to, že krajský soud své právní závěry neopřel o žádné konkrétní podklady. V této souvislosti upozorňuje na závěry uvedené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, a ze dne 6. 10. 2016, č. j. 9 As 147/2016-38. Postačí, aby se soud nevypořádal s jedním či dvěma důkazy navrženými účastníkem řízení a již to představuje zásadní vadu zakládající nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. V posuzované věci je situace o to závažnější, že ačkoliv stěžovatelka navrhla, jasně označila a předložila krajskému soudu mnoho konkrétních důkazů týkajících se předmětu řízení, krajský soud se k žádnému z nich nevyjádřil.

VI.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že v průběhu řízení o kasační stížnosti došlo na straně stěžovatelky ke změně spočívající v tom, že namísto původní stěžovatelky CRESCO&FINANCE a.s. do řízení vstoupila společnost OKK Koksovný a.s., se sídlem Koksární 1112, Ostrava (dále již opět jen „stěžovatelka“), na niž původní stěžovatelka převedla vlastnické právo k pozemkům parc. č. 2048, 2049, 1092 a 1093, vše v k. ú. Hrušov, obec Ostrava. Na těch se nachází terénní práce, ohledně kterých se domáhá zahájení řízení o jejich odstranění. Nabyvatelka uvedených pozemků přitom vyslovila se svým vstupem do řízení, a Nejvyšší správní soud tudíž o jejím vstupu do řízení rozhodl usnesením ze dne 7. 1. 2026 č. j. 4 As 111/2025-54, v souladu s § 107a odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

pokračování

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Podle § 82 s. ř. s., *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) 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.*

[20] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že možnost stěžovatelky domáhat se zahájení řízení o odstranění nepovolené terénní úpravy vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39. V něm rozšířený senát vyslovil, že *„ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.“*

[21] V nynější věci se jedná o posouzení, zda krajský soud dospěl ke správným závěrům ohledně nedůvodnosti žaloby, kterou se stěžovatelka domáhala určení, že nezahájení řízení o odstranění terénních úprav je nezákonným zásahem, a současně požadovala přikázat žalovanému, aby toto řízení zahájil.

[22] Nejvyšší správní soud se však musel nejprve zabývat upozorněním stěžovatelky na značnou stručnost napadeného rozsudku [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Tento rozsudek je vskutku velice stručný (má pouze 4 strany). Vyplývá z něj nicméně, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jakou právní úpravu považoval za relevantní a na základě jakých důvodů ve věci rozhodl. Nejvyšší správní soud proto stěžovatelce nepřisvědčuje, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a v rozporu s požadavky kladenými zákonem na odůvodnění soudního rozhodnutí či se základními zásadami spravedlivého procesu. Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že krajský soud opomenul jí navržené důkazy. Ze záznamu z jednání u krajského soudu, jakož i z bodu 18. napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud důkazní návrhy stěžovatelky zvažil, avšak (veden svým nesprávným názorem ohledně nedůvodnosti žaloby, k tomu viz dále) dospěl k závěru o jejich nadbytečnosti. Pro úplnost však Nejvyšší správní soud dodává, že odůvodnění napadeného rozsudku, včetně vysvětlení důvodů, pro něž krajský soud neprováděl stěžovatelkou navržené dokazování, považuje na samé hraně přezkoumatelnosti.

[23] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými stížnostní námitky podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., mohl přistoupit k posouzení merita věci.

[24] Mezi účastníky řízení je nesporná existence předmětných terénních úprav, které se nachází mimo jiné na pozemcích stěžovatelky parc. č. 2048, 2049, 1092 a 1093, vše v k. ú. Hrušov, obec Ostrava. Terénní úpravy vznikly promísením hlušinového materiálu, materiálu, z něhož byla nasypána hráz kalové nádrže a sedimentu z této kalové nádrže. Stěžovatelka se domáhá zahájení řízení o jejich odstranění podle stavebního zákona

a nezákonný zásah žalovaného spatřuje v tom, že ne zahájil řízení o odstranění těchto terénních úprav.

[25] Účastníci řízení a osoba zúčastněná na řízení se však liší v názoru na to, jak je terénní úprava třeba kvalifikovat z hlediska právních předpisů. Stěžovatelka tvrdí, že se jedná o terénní úpravy, které ke své realizaci vyžadovaly rozhodnutí o změně území ve smyslu § 80 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, resp. do 30. 6. 2024 (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), a následně též ohlášení příslušnému stavebnímu úřadu a jeho souhlas s provedením terénní úpravy. Osoba zúčastněná na řízení však takovým rozhodnutím stavebního úřadu nedisponuje a nikdy nedisponovala.

[26] Žalovaný tento názor nesdílí a práce prováděné na pozemcích parc. č. 2048, 2049, 1092 a 1093, vše v k. ú. Hrušov, obec Ostrava, nepovažuje za práce mající charakter nepovolených terénních úprav podle § 3 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nebo nepovolených staveb. Z uvedeného důvodu neshledal důvod k zahájení řízení o odstranění stavby (terénních úprav) podle § 129 téhož právního předpisu. Zastává stanovisko, že dotýkají-li se záměry nebo provedené zásahy úložného místa těžebního odpadu, je příslušným správním úřadem k řešení těchto záležitostí správní orgán uvedený v zákoně o nakládání s těžebním odpadem, eventuálně v zákoně o odpadech.

[27] Osoba zúčastněná na řízení v řízení o žalobě poukázala na to, že stěžovatelčiny pozemky spadají do úložného místa těžebního odpadu. Případné odstranění terénních úprav tudíž spadá do gesce báňských úřadů, a nikoliv stavebních úřadů. I kdyby však věc spadala do pravomoci stavebních úřadů, příslušným správním orgánem je Dopravní a energetický stavební úřad, který vykonává působnost stavebního úřadu ve věcech vyhrazených staveb, mezi které úložná místa dle přílohy č. 3 stavebního zákona patří.

[28] S ohledem na shora uvedené je tudíž třeba posoudit, jaké právní předpisy na zřízení a existenci předmětných terénních úprav dopadají, resp. jak je relevantní právní předpisy kvalifikují. Totožnou otázkou, týkající se stejných účastníků, pouze jiných pozemků, se přitom již čtvrtý senát zabýval ve svém nedávném rozsudku ze dne 11. 12. 2025, č. j. 4 As 110/2025-59. Na závěrech v uvedeném rozsudku vyslovených na půdorysu obdobného skutkového stavu a totožných právních otázek nehodlá ničeho měnit ani v souzené věci, proto v dalším ze závěrů vyslovených ve zmíněném rozsudku vychází.

[29] Krajský soud k tomu, co terénní úpravy podle relevantních právních předpisů představují, pouze konstatoval, že mohou naplňovat pojmové znaky terénní úpravy podle § 8 stavebního zákona. Následně však uvedl, že terénní úpravy mohou podléhat též regulaci uvedené v zákoně o odpadech a v zákoně o nakládání s těžebním odpadem. Podle pravidla *lex specialis derogat legi generali* pak podle krajského soudu má zvláštní právní úprava obsažená v zákoně o odpadech a v zákoně o nakládání s těžebním odpadem přednost před obecnou úpravou ve stavebním zákoně (aniž by však krajský soud specifikoval, zda na terénní úpravy dopadá zákon o odpadech či zákon o nakládání s těžebním odpadem, popř. obě právní úpravy). V každém případě to ovšem podle krajského soudu vylučuje, aby bylo v působnosti žalovaného, jakožto obecného stavebního úřadu, posuzovat legalitu terénních úprav.

pokračování

[30] Tento závěr krajského soudu pokládá Nejvyšší správní soud za nesprávný. Především je třeba uvést, že v oblasti veřejného práva je zcela běžné, že na jediný předmět (zde terénní úpravy) dopadá vícero regulací obsažených v různých tzv. složkových zákonech zároveň. Takto tedy není nijak vyloučeno (naopak se jedná o poměrně častý případ opakovaně posuzovaný též v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu), že obdobně jako v posuzované věci je použit materiál naplňující znaky odpadu pro vytvoření útvaru kvalifikovaného stavebně právními předpisy jako terénní úprava (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2017, č. j. 6 As 6/2017-105, ze dne 18. 10. 2024, č. j. 10 As 315/2023-42, ze dne 24. 1. 2018, č. j. 2 As 235/2017-39, nebo ze dne 11. 1. 2018, č. j. 1 As 272/2017-82). V takovém případě se podle okolností může jednat jak o neoprávněné nakládání s odpady ve smyslu zákona o odpadech, tak zároveň i o nepovolené terénní úpravy, které je třeba řešit v řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona. Obdobně např. při zřízení skládky odpadů či jiného zařízení pro nakládání s odpadem je třeba, aby provozovatel získal jak příslušná povolení v režimu zákona o odpadech, tak i povolení takového záměru podle stavebního zákona [srov. např. odst. 2 písm. f) Přílohy č. 2 stavebního zákona]. Úprava ve stavebním zákoně se nepoužije, pokud to stanoví stavební zákon nebo zvláštní zákon [srov. např. § 8 stavebního zákona, který sám vylučuje svou aplikovatelnost na *hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem*, popř. právní úprava stanovení dobývacího prostoru podle § 27 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), která v sobě zahrnuje povolení změny využití území dle stavebního zákona; k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020-99, nebo ze dne 30. 9. 2025, č. j. 4 As 202/2024-29]. Z uvedeného důvodu nelze zjednodušeně usoudit, jak učinil krajský soud, že podléhá-li určitý záměr zvláštní úpravě obsažené v zákoně o nakládání s těžebním odpadem či v zákoně o odpadech, stavební zákon na něj nedopadá a je automaticky vyňat z působnosti obecného stavebního úřadu.

[31] Nesprávný je i navazující závěr krajského soudu vyslovený v odst. 17. napadeného rozsudku, podle něž není-li žalovaný správním orgánem příslušným k vedení řízení, jehož se stěžovatelka domáhá, je její žaloba automaticky nedůvodná. Je totiž třeba vzít v úvahu závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které učinil v usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53. Rozšířený senát vyslovil, že „*v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neupůsobí patřičné označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno.*“ V odst. [26] tohoto usnesení rozšířený senát dále uvedl, že „*pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoučelná. Právě naopak, jsou »toliko« nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem. Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná*

subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.“ S ohledem na tyto judikaturní závěry tedy nelze žalobu zamítnout pouze na základě závěru, že stěžovatelkou spatřovaný zásah do jejích subjektivních veřejných práv (zde v podobě nezahájení řízení o odstranění terénních úprav na jejích pozemcích) nelze přičítat správnímu orgánu, který stěžovatelka v žalobě označila jako žalovaného.

[32] Je to tedy krajský soud, při zohlednění zásady, že *soud zná právo*, který má ve spolupráci se stěžovatelkou, případně též se žalovaným a dalšími správními orgány, pozitivně objasnit právní režim sporných terénních úprav. Pokud bude mít za to, že správní řízení směřující k autoritativnímu určení souladu tohoto záměru se zákonem, resp. nařízením jeho odstranění v případě závěru o jeho nelegálnosti, jehož zahájení se stěžovatelka domáhá, je v působnosti jiného konkrétního správního orgánu než žalovaného, jež označila stěžovatelka v žalobě, měl by tento svůj názor stěžovatelce vyjavit a poskytnout jí prostor, aby v tomto směru upravila žalobu.

[33] Toho ovšem nebude zapotřebí, pokud krajský soud zjistí, že ani případná úprava žaloby stěžovatelkou nemůže vést k její důvodnosti. Tak by tomu mohlo být například v případě, že krajský soud na základě provedeného dokazování dospěje k závěru, že terénní úpravy nebyly provedeny v rozporu se zákonem, resp. že neexistuje žádné řízení (před příslušným správním orgánem), v rámci něž by bylo možné zjednat nápravu stěžovatelkou tvrzeného nezákonného stavu zasahujícího do jejích subjektivních veřejných práv.

[34] Od shora zmíněného postupu může krajský soud upustit též tehdy, usoudí-li, že pro řízení o zásahové žalobě proti správnímu orgánu příslušnému ve věci by nebyly splněny zákonem vyžadované podmínky řízení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud doplňuje, že ze správního spisu a z podání stěžovatelky vyplývá, že ona, resp. původní žalobkyně, vedly ve věci terénních úprav korespondenci s vícero správními orgány (tyto ostatně komunikovaly i mezi sebou navzájem), přičemž jejich posouzení věci se vzájemně lišilo. Nejvyšší správní soud připomíná též svůj rozsudek z 22. 3. 2022, č. j. 4 As 343/2021-31, podle něž lze bezvysledně vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu až v průběhu řízení před správním soudem. Významný může být též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2025, č. j. 1 As 48/2025-112, podle kterého se pomocí zásahové žaloby lze domáhat i zahájení jiných řízení než řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona, např. též uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

[35] V návaznosti na shora předestřené okolnosti, které by měl krajský soud v dalším řízení zohlednit, resp. v závislosti na případné úpravě žaloby stěžovatelkou, bude na krajském soudu, aby opětovně posoudil důvodnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu.

[36] Jelikož krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru ohledně stěžejní sporné právní otázky související s (ne)zahájením řízení o odstranění terénních úprav, je naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

[37] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. ledna 2026

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu