



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. N.**, zast. Mgr. Evou Láskovou Ph.D., advokátkou, se sídlem Gajdošova 4392/7, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 9. 2025, č. j. 30 A 41/2025-127,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 9. 2025, č. j. 30 A 41/2025-127, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

## I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobce se žalobou ze dne 13. 7. 2025 podanou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Zásah žalobce spatřoval v tom, že žalovaný nezačal řízení z moci úřední podle ustanovení § 291, § 292 a § 294 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), vedoucí k vydání příkazu zastavit stavební práce u záměru „Přístavba, nástavba a stavební úprava mateřské školy a základní školy Malšova Lhota v Hradci Králové, v ul. Lhotecké č. p. 39/75 na pozemku st. p. 35/1 (zastavěná plocha nádvoří), st. p. 35/2 (zastavěná plocha nádvoří), st. p. 35/3 (zastavěná plocha a nádvoří), par. č. 193/3 (ostatní plocha) v katastrálním území Malšova Lhota“. Žalobce se proto domáhal, aby krajský soud určil, že nezačátek řízení z moci úřední je nezákonným zásahem, a dále uložil povinnost žalovanému přijmout opatření k nápravě protiprávního stavu a aby zahájil řízení z moci úřední podle § 294 stavebního zákona.

[2] Krajský soud žalobu usnesením ze dne 18. 9. 2025, č. j. 30 A 41/2025-127, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak, neboť žalobce nevyčerpal právní prostředky ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. Žalobce totiž podal žádost nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), ve stejný den (13. 7. 2025), kdy podal krajskému soudu zásahovou žalobu. Ke dni podání žaloby tak žalobce nevyčerpal prostředky ochrany nebo nápravy, protože nebylo o jeho žádosti nadřízenému správnímu orgánu rozhodnuto.

## II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[3] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž navrhl napadené usnesení zrušit. Stěžovatel namítl, že krajský soud v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu nezohlednil již marně uplynulou lhůtu pro vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem. Měl se tedy zabývat otázkou bezvýslednosti vyčerpání opravných prostředků proti nečinnosti. Dále podle stěžovatele podáním podnětu podle § 42 správního řádu žalovanému byla naplněna podmínka vyčerpání opravných prostředků, přičemž žádost podle § 80 odst. 2 správního řádu byla jen formalistickým podáním, které způsobí další prodlevu pro ochranu jeho práv.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud správně posoudil podmínky přípustnosti žaloby. Krajský úřad Královéhradeckého kraje nemohl na žádost stěžovatele vůbec reagovat a vyřídit jej, neboť jej stěžovatel podal ve stejný den, kdy podal žalobu. Žalovaný je dále přesvědčen, že nezahájení řízení o zastavení prací na předmětné stavbě nijak nezasahuje do hmotných práv stěžovatele, a proto není ani z tohoto důvodu aktivně legitimován. Žalovaný dále shrnul průběh předchozích řízení a uzavřel, že postupoval při vyřízení podnětu stěžovatele podle § 42 správního řádu správně, pokud dospěl k závěru, že nebyly důvody pro aplikaci § 294 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[5] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného s odkazem na tiskové zprávy a komunikaci zástupců města Hradec Králové uvedl, že předmětná stavba je dokončena a stojí, přestože probíhá řízení o žádosti o změně stavby před jejím dokončením. Dále doplnil, že s ohledem na aktuální stav stavby neměl další možnost své obrany v samostatném stavebním řízení, neboť je stavba fakticky dokončena, přestože o této skutečnosti nebyl řádně vyrozuměn jakožto účastník řízení.

## III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jím byla odmítnuta žaloba pro nepřípustnost, neboť stěžovatel před podáním žaloby nevyčerpal všechny prostředky ochrany nebo nápravy, které měl k dispozici před správními orgány, jakožto jednu z podmínek přípustnosti žaloby

pokračování

proti nezákonnému (trvajícím) zásahu spočívajícím v nezahájení řízení z moci úřední. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti odmítacímu usnesení podat pouze z důvodu jeho tvrzené nezákonnosti, který je uveden v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). V jeho rámci se proto nelze zabývat meritem věci a posuzovat otázku zákonnosti tvrzeného zásahu, kterou proto neřešil ani Nejvyšší správní soud v posuzované věci k příslušným námitkám stěžovatele či tvrzením žalovaného.

[8] Podle dalších kasačních námitek krajský soud nezohlednil skutečnost, že již marně uplynula lhůta pro vyřízení žádosti k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu. Tuto žádost sice podal stěžovatel tentýž den, kdy podal zásahovou žalobu, avšak o něm doposud nebylo nadřízeným správním orgánem rozhodnuto, ačkoliv tak měl a mohl učinit.

[9] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

[10] Podle § 85 s. ř. s., *žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[11] Prostředky nápravy je třeba bezúspěšně vyčerpat před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, jinak je žaloba nepřipustná. To vyplývá z výslovné právní úpravy obsažené v § 85 s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jakož i z principu subsidiarity, na němž je správní soudnictví postaveno (srov. § 5 s. ř. s.) a jejíž význam rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dlouhodobě zdůrazňuje (srov. usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278, ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, a rozsudek ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85).

[12] Stěžovatel dovozuje povinnost soudu zohlednit již marně uplynutou lhůtu pro vyřízení podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která se vztahuje k žalobě proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Konkrétně ve stěžovatelem citovaném nálezu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, se Ústavní soud zabýval ústavní souladností výkladu § 79 odst. 1 s. ř. s., který zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015-59. V něm rozšířený senát dospěl k závěru, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti, musí být splněna ke dni podání žaloby, přičemž k případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před krajským soudem nelze přihlížet. Ústavní soud však poukázal na to, že výklad § 79 odst. 1 s. ř. s. zastávaný rozšířeným senátem může v kombinaci s roční objektivní lhůtou pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ztížit či přímo znemožnit dosáhnout meritorního posouzení nečinnostní žaloby (srov. odst. 53 a 54 nálezu). Dodal, že pokud se žalobci nabízí prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., který doposud nebyl podán, je krajský soud povinen žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku a pokud žalobce v této lhůtě soudu

doloží, že prostředek podal, musí krajský soud vyčkat, zda bude, či nebude bezvýsledně vyčerpán.

[13] Nejvyšší správní soud ve své další judikatuře reflektoval tento závěr Ústavního soudu. V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 2. 3. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34, se totiž uvádí, že „v důsledku výše citovaného právního názoru Ústavního soudu již požadavek na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy není způsobilý předcházet soudnímu řízení jako takovému. Soud nyní musí poskytnout žalobci i po podání žaloby procesní prostor, aby prostředky ochrany vyčerpal, a vyčkat, zda přinesou výsledek, či nikoliv. Uvedený požadavek tak brání nanejvýš „zbytečnému“ meritornímu posuzování žaloby tam, kde ještě může dojít k nápravě v rámci veřejné správy. Smysl požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy je tudíž třeba spatřovat především v tom, aby veřejná správa dostala šanci sama napravit nezákonnou nečinnost a nebyla vystavena zásahu soudní moci. Jde tedy o projev hlavního účelu, který zásada subsidiarity sleduje, jímž je respektování dělby moci“.

[14] Následně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 5. 2023, č. j. 4 As 16/2023-39, kterým argumentoval i krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení, konstatoval, že „Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20, stejně jako rozšířený senát NSS v rozsudku č. j. 2 As 21/2020-34 se zabývaly výlučně výkladem § 79 odst. 1 s. ř. s. a požadavkem na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany před správními orgány v souvislosti s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Plénium Ústavního soudu se v nálezu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, vymezilo proti tomu, aby závěry učiněné senátem Ústavního soudu týkající se výkladu ustanovení upravujícího určitý aspekt jednoho žalobního typu ve správním soudnictví byly automaticky vztahovány i na výklad obsahově obdobného ustanovení, jež upravuje stejný aspekt jiného žalobního typu“. V citovaném rozsudku se proto Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda lze závěry Ústavního soudu k výkladu § 79 odst. 1 s. ř. s. aplikovat také k výkladu § 85 s. ř. s., přičemž dospěl k závěru, že „právní prostředky ochrany nebo nápravy před správními orgány ve smyslu § 85 s. ř. s. je třeba vyčerpat před podáním záporné zásahové žaloby, jinak soud žalobu pro nepřipustnost odmítne. Závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, se neužijí na zápornou zásahovou žalobu“.

[15] Nejvyšší správní soud však v citovaném rozsudku ze dne 26. 5. 2023, č. j. 4 As 16/2023-39, zároveň poukázal na skutečnost, podle níž „ve své rozhodovací činnosti po vydání nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 dovodil, že závěry Ústavního soudu, pokud jde o možnost přihlídnout k marnému vyčerpání prostředků ochrany před správními orgány po podání žaloby, lze uplatnit i ve vztahu k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jenž spočívá v jeho nečinnosti.“ V tomto směru odkázal na rozsudek ze dne 22. 3. 2022, č. j. 4 As 343/2021-31. O takový specifický případ nezákonného zásahu se ve věci sp. zn. 4 As 16/2023 nejednalo, neboť zásah správního orgánu nespočíval v tom, že by o určité věci nerozhodla, nýbrž že o ní rozhodla nesprávně (nezákonně), a proto Nejvyšší správní soud tehdy dospěl k závěru o nepřipustnosti zásahové žaloby z důvodu nevyčerpání právních prostředků ve smyslu § 85 s. ř. s. před jejím podáním.

[16] V této věci je však situace odlišná, neboť v ní stěžovatel spatřuje nezákonný zásah právě v nezačínání řízení o zastavení stavebních prací. Ve vztahu k takové zásahové žalobě lze totiž aplikovat nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, a věcně ji posoudit, i když žádost o přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu

pokračování

byla uplatněna až současně s žalobou, a to za předpokladu pozdějšího bezvýsledného vyčerpání tohoto právního prostředku nápravy, jak vyplývá ze zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2022, č. j. 4 As 343/2021-31. Od tohoto judikátu přitom stejný senát nenachází žádný důvod se odchýlit ani v nyní projednávané věci.

[17] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že krajský soud pochybil, pokud zásahovou žalobu za použití § 85 s. ř. s. odmítl s poukazem na skutečnost, že o jeho žádosti nadřízenému správnímu orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti nebylo ke dni podání žaloby rozhodnuto. Naopak měl posoudit, zda po podání zásahové žaloby byl tento právní prostředek nápravy bezvýsledně vyčerpán a v kladném případě měl zásahovou žalobu meritorně projednat. Napadené usnesení o odmítnutí žaloby je tedy nezákonné, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[18] Ke stěžovatelově námitce o vyčerpání všech dostupných prostředků nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. již podáním podnětu podle § 42 správního řádu je nutné poukázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, publ. pod č. 4178/2021 Sb. NSS, podle něhož „*[p]rávě s ohledem na popsaná specifika zásahové žaloby, kterou se žalobce domáhá zahájení řízení z moci úřední k ochraně svých práv, je třeba důsledně trvat též na uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu (neposkytne-li ochranu právům budoucího žalobce příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět dle § 42 správního řádu). Je to veřejná správa, která má primárně zjednat ochranu jak právu objektivnímu, tak subjektivním právům z práva objektivního vyvěrajícím. Teprve nebude-li toho veřejná správa schopna či ochotna a ani nadřízený správní orgán ochranu žalobci a právu objektivnímu neposkytne, přichází na řadu právo žalobce podat žalobu dle § 82 s. ř. s.*“ Pokud by tedy stěžovatel žádost u uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu vůbec nepodal, nemohla by být jeho zásahová žaloba projednána. Stěžovatel však uplatnil tuto žádost ve stejný den, kdy podal žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., v důsledku čehož tento právní prostředek nápravy tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v nečinnosti využil a z uvedených důvodů nebylo možné zásahovou žalobu odmítnout za použití § 85 s. ř. s.

#### IV. Závěr

[19] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Krajský soud tak bude v souladu se shora uvedeným závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen zásahovou žalobu meritorně projednat, pokud po jejím podání byl bezvýsledně vyčerpán stěžovatelem uplatněný právní prostředek nápravy spočívající v podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu.

[20] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. ledna 2026

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu