



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupen Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 12. 2025, č. j. 62 A 55/2024 – 164,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu, nezačal-li z moci úřední řízení o zastavení stavebních prací a ukončení užívání stavby [§ 134 odst. 4 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „starý stavební zákon“), resp. § 294 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“)].

[2] Žalobce je vlastníkem pozemků bezprostředně sousedících s jihovýchodní částí obvodu města Havlíčkův Brod, proti níž dlouhodobě brojí. Obrátil se proto na žalovaného, aby vyzval stavebníka k okamžitému zastavení stavebních prací a k ukončení nepovoleného užívání stavby dle § 134 odst. 4 a 5 starého stavebního zákona,

případně aby zastavení prací a ukončení užívání stavby sám nařídil. Ten žalobci sdělil, že užívání stavby nezakáže, neboť bylo povoleno její předčasné užívání. Zároveň nezakáže ani provádění stavby, jelikož je stavba již dokončena. Ministerstvo dopravy následně nevyhovělo žádosti žalobce o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného.

[3] Žalobce se proti nečinnosti žalovaného bránil žalobou. Domáhal se, aby krajský soud deklaroval, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu, jestliže nevyzval stavebníka k zastavení prací a k ukončení užívání stavby a ani to stavebníkovi následně nenařídil. Zároveň žádal, aby krajský soud přikázal žalovanému tyto výzvy uskutečnit a aby v případě jejich nerespektování přikázal žalovanému vydat rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací a ukončení užívání stavby. Krajský soud žalobu usnesením ze dne 7. 11. 2024, č. j. 62 A 55/2024 - 29, odmítl, neboť dospěl k závěru, že se nelze domáhat zahájení řízení o zastavení stavebních prací a ukončení užívání stavby podle § 134 odst. 4 a 5 starého stavebního zákona, neboť toto rozhodnutí je prvním a zároveň posledním úkonem v řízení. Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil, neboť podle právní úpravy, která nabyla účinnosti v průběhu řízení před krajským soudem dne 1. 7. 2024, je již možné vést řízení [§ 294 odst. 1 písm. a) a c) nového stavebního zákona], a tak se lze také domáhat zahájení řízení z moci úřední (rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2025, č. j. 1 As 315/2024 - 32).

[4] Krajský soud následně žalobu věcně projednal a napadeným rozsudkem ji zamítl. Ve vztahu k období do 30. 6. 2024 uvedl, že nelze určit nezákonnost zásahu, jelikož v té době nebylo ještě možné se domoci zahájení řízení (bod 15 napadeného rozsudku). Ve vztahu k období od 1. 7. 2024 uzavřel, že co se týče zahájení řízení o uložení zákazu *provádět* stavbu, nebylo prokázáno, že nějaké stavební práce v rozsahu stavebních objektů týkajících se hlavního tělesa silnice byly prováděny, a pokud by byly, z ničeho nevyplývalo, že by na ně žalobce žalovaného jakkoli upozorňoval. Nadto z ničeho nevyplývalo, že by stavební práce zasahovaly žalobce na jeho právech (bod 18 tamtéž). Nejde tak o zásah.

[5] Co se týče zahájení řízení o uložení zákazu *užívat* stavbu dospěl krajský soud k závěru, že v rozsahu stavebních objektů týkajících se hlavního tělesa silnice byl kontinuálně dán od prosince 2023 užívací titul (body 14 a 20 tamtéž). Otázka zákonnosti těchto správních rozhodnutí překračuje předmět posuzované věci (bod 20 tamtéž). Zrušení rozhodnutí, jímž byla povolena stavba, bez dalšího nevyvolává neúčinnost rozhodnutí o povolení předčasného užívání stavby (bod 22 tamtéž).

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Krajský soud podle něj dospěl k nesprávnému závěru, že dokončovací práce, které probíhají mimo hlavní trasu obchvatu, nepodléhají stavebnímu povolení. Stěžovatel má za to, že prokázal, že vedlejší povrchy byly součástí stavby, ačkoli nejde o hlavní trasu. Žalovaný přitom o provádění těchto prací věděl, což podle stěžovatele plyne z Havlíčkobrodských listů (které byly předmětem dokazování u krajského soudu). Krajský soud tak ignoroval skutková zjištění. Stěžovatel považuje za vnitřně rozporný také závěr

pokračování

krajského soudu o tom, zda bylo či nebylo prokázáno, že povolení předčasného užívání stavby bylo vydáno v době, kdy práce nebyly dokončeny.

[8] Žalovaný má podle něj postupovat z moci úřední a není povinností občanů jej informovat, zvláště když žalovaný o provádění prací věděl. Krajský soud se nevypořádal s argumentací stěžovatele, podle níž dochází k zasahování do jeho práv emisemi z nákladních vozidel a stavebních strojů, které projíždějí okolo stěžovatelových pozemků. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by zásahová žaloba neměla být do 30. 6. 2024 přípustná. Takový závěr omezuje přístup k soudní ochraně.

[9] Pokud jde o zahájení řízení o uložení zákazu užívat stavbu, stěžovatel má za to, že správní rozhodnutí, která byla podle soudu užívacími tituly, byla právně neúčinná. Zánikem stavebního povolení (zrušeného krajským soudem) dojde i k zániku povolení o předčasném užívání stavby. I kdyby mělo být toto povolení účinné, bylo nezákonné, jelikož v rozporu se zákonem bylo stanoveno na dobu delší než jeden rok. Povolení zkušebního provozu bylo také nezákonné, jelikož bylo vydáno v době, kdy stavební povolení neexistovalo. I kdyby zákonné nebylo, bylo by neuskutečnitelné, neboť mu nepředcházelo stavební povolení. Posouzení zákonnosti těchto rozhodnutí je přitom významné pro posouzení zákonnosti zásahu.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Uvedl, že jde o uměle vyvolaný spor, který nesměruje k ochraně práv stěžovatele. Svou argumentaci začal stěžovatel rozvíjet až v žalobě a žalovaný se s ní tak seznamuje až s několikaletým zpožděním a v době, když již ochranu jeho právům nemůže zajistit. Žalovaný obdržel od stěžovatele pouze jeden obecný podnět a urgenci, na které adekvátně reagoval. Většinu důkazů obstarával stěžovatel až po vyřízení svého podnětu v roce 2024.

[11] Z dokazování poté nevyplývalo, že by stavební technika, která se pohybovala v blízkosti pozemků stěžovatele, nutně mířila na stavbu, o kterou se jedná v této věci (staveb se v tu dobu uskutečňovalo více), nebo neprováděla pouze běžnou údržbu komunikace. Pokud jde o povolení zkušebního provozu, to stěžovatel napadá v samostatném soudním řízení. Starý stavební zákon žádné časové omezení předčasného užívání nestanovil, a tak nebyl důvod, aby pozbylo účinnost. Proto žalovaný navrhnul kasační stížnost zamítnout.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Jelikož je věc u kasačního soudu projednávána opakovaně, je stěžovatel omezen v rozsahu uplatnitelných námitek (§ 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); k limitům aplikace tohoto ustanovení srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, body 24 a 25]. V předchozím řízení řešil kasační soud toliko otázku přípustnosti zásahové žaloby a aplikovatelné právní úpravy (rozsudek NSS č. j. 1 As 315/2024 - 32, body 11 a 12). Jelikož se dalšími námitkami nezabýval, jsou nyní uplatněné kasační námitky přípustné.

[13] Kasační soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Kasační stížnost **není důvodná**.

### *III.a K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že rozsudek splňuje požadavky kladené judikaturou Nejvyššího správního soudu na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS; či ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 - 38, body 15 a 16). Z jeho odůvodnění je plně seznatelné, jaké důvody krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, a všechny nosné žalobní námitky krajský soud vypořádal. Nejvyšší správní soud neshledal ani rozporů v jeho závěrech. Napadený rozsudek je přezkoumatelný.

### *III.b K nezahájení řízení o uložení zákazu stavbu provádět*

[15] Stěžovatel namítá, že práce mimo hlavní trasu obchvatu podléhají stavebnímu povolení, jelikož jsou součástí stavby; že bylo prokázáno, že žalovaný o provádění prací věděl, a není povinností občanů jej upozorňovat; a že je dotčen také emisemi z projíždějících vozidel stavby, s čímž se krajský soud dostatečně nevypořádal. Tyto námitky nejsou důvodné.

[16] Podle § 294 odst. 1 písm. a) nového stavebního zákona *[s]tavební úřad může i bez provedené kontroly zakázat [...] stavební nebo montážní činnost, je-li prováděna v rozporu s tímto zákonem nebo jinými právními předpisy.*

[17] Krajský soud založil svůj závěr o nedůvodnosti žaloby v této části na třech důvodech: že žalobce neprokázal (1) že by probíhaly nějaké stavební práce na hlavním tělese silnice, (2) i pokud by probíhaly, tak že na ně žalobce žalovaného neupozornil, a (3) že by šlo o stavební práce, jež by jej zasahovaly na právech (resp. to ani netvrdil; bod 18 napadeného rozsudku). Přitom by postačoval pouze jeden z těchto důvodů, aby žalobci v tomto rozsahu nebylo vyhověno.

[18] Pokud jde o třetí jmenovaný důvod, stěžovatel nebrojí proti závěru krajského soudu, podle něhož stavební práce nebyly prováděny v blízkosti jeho pozemků, namítá ovšem, že se soud nevypořádal s tím, že okolo jeho pozemků projíždějí stavební stroje a nákladní vozidla a způsobují tak emise.

[19] O nezákonný zásah se jedná, pokud je žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS).

pokračování

[20] Stěžovatel sice zásah emisemi v žalobě namítal, v řízení před krajským soudem k tomu ovšem netvrdil nic konkrétního a o to méně se snažil svá tvrzení prokázat. Z ničeho není zřejmá dostatečná intenzita dotčení práv stěžovatele, a tedy splnění druhé podmínky pro existenci nezákonného zásahu.

[21] Nákladní vozidla a stavební stroje, které by kolem pozemků stěžovatele projížděly na stavbu, sice mohou hypoteticky zkracovat stěžovatele na právech (a nebylo proto namístě z tohoto důvodu žalobu odmítnout – srov. rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, č. j. 9 As 13/2021 - 32, bod 23), skutečné zkrácení ovšem stěžovatel podle kasačního soudu netvrdil. Netvrdil kupříkladu, jak často kolem jeho pozemků vozidla jezdí, k jakému účelu stěžovatel své pozemky užívá, jaký vliv na ně mají emise z projíždějících vozidel a proč se dotýkají práv stěžovatele více než ostatní provoz na tehdy již (alespoň částečně) otevřené komunikaci.

[22] Nejvyšší správní soud se přitom neztotožňuje se stěžovatelem v tom, že se jedná o zásah již z toho důvodu, že správní orgány chrání objektivní právo, aniž by je na případné nezákonnosti měly osoby upozorňovat. Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, „zahájení řízení ex officio ve vztahu k jeho primárnímu účelu, tedy k ochraně objektivního práva, je plně v kompetenci veřejné správy. Jen v těch případech, kdy je nezahájení takového řízení způsobilé zasáhnout právní sféru určité osoby, může být touto osobou vymahatelné“ (bod 98 citovaného rozsudku). Je tomu tak proto, že obecně zde není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud tuto zásadu v obecné rovině popřel, zcela by změnil charakter správního soudnictví, který je daný zákonem. Správní soudnictví je (byť s určitými výjimkami, viz např. § 66 s. ř. s.) povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.). Správní soudnictví nemůže ani mimo zákonem stanovená pravidla volně nahrazovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu (rozsudek *Žaves*, bod 80).

[23] Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelovo tvrzení o dotčení jeho práv nepostačovalo k určení, že jde o nezákonný zásah. Tento závěr je přitom výslovně v napadeném rozsudku uveden (bod 18) a není tak pravdou, že se krajský soud nevypořádal s námitkou stěžovatele týkající se emisí. Již z tohoto důvodu je závěr krajského soudu o nedůvodnosti žaloby ve vztahu k nezahájení řízení o uložení zákazu provádět stavbu správný. Kasační soud se proto nezabýval ostatními námitkami, které proti tomuto závěru brojily, neboť by to pro výsledek řízení bylo nadbytečné.

### *III.c K nezahájení řízení o uložení zákazu stavbu užívat*

[24] Stěžovatel namítá, že povolení k předčasnému užívání, které podle krajského soudu představovalo užívací titul, bylo v době zrušení stavebního povolení neúčinné, resp. nezákonné, stejně jako i povolení zkušebního provozu. Tato námitka rovněž není důvodná.

[25] Podle § 294 odst. 1 písm. c) nového stavebního zákona [s]tavební úřad může i bez provedené kontroly zakázat [...] užívání záměru, je-li užíván v rozporu s tímto zákonem nebo jinými právními předpisy.

[26] Podle zásady presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy se má obecně za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy jej příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí za nezákonný a zruší jej (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, č. 1815/2009 Sb. NSS, bod 15; nověji ze dne 28. 5. 2021, č. j. 6 Afs 282/2020 - 19, bod 11). Jedinou výjimku představují nicotné akty; stěžovatelem předestřené důvody neúčinnosti či nezákonnosti správních rozhodnutí přitom vady způsobující nicotnost nepředstavují.

[27] To znamená, že také povolení k předčasnému užívání a povolení zkušebního provozu jsou zákonná a správná, dokud nejsou zákonem předpokládaným způsobem zrušena. Jejich zrušení se přitom mohl případně domáhat také stěžovatel, a to opravnými prostředky či správní žalobou. V nynějším řízení však již pro tyto námitky není prostor. Při řetězení správních úkonů nelze v rámci řízení o žalobě proti navazujícímu úkonu přezkoumávat podmiňující úkon, lze-li jej napadnout samostatnou žalobou (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2025, č. j. 6 Afs 292/2018 - 39, č. 4668/2025 Sb. NSS, bod 39 a tam citovaná judikatura), to obdobně platí také v řízení o zásahové žalobě brojící proti užívání stavby z důvodu tvrzené nezákonnosti správních rozhodnutí, která toto užívání umožňují. Vznese-li stěžovatel otázku, zda byl po celou dobu dán pro stavbu užívací titul, nemůže Nejvyšší správní soud uzavřít jinak, než že těmito rozhodnutím svědčí presumpce zákonnosti a správnosti. Na tato rozhodnutí je třeba hledět jako na zákonná a správná, aniž by se mohl správní soud v nynějším řízení zabývat námitkami zpochybňujícími jejich zákonnost.

[28] Pokud jde o *účinnost* správního rozhodnutí, není tento pojem v právní teorii i praxi zcela jednoznačný a zřejmě jej lze zaměňovat s pojmem platnosti správního rozhodnutí, jenž používá nejen správní řád, ale také zvláštní předpisy (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014 - 41, č. 3367/2016 Sb. NSS, bod 13).

[29] Správní rozhodnutí může pozbyt platnosti, resp. svých účinků, na základě různých právních skutečností. Buďto dobu, po jejímž uplynutí správní rozhodnutí pozbyde platnosti, stanoví *zákon*, např. podle § 198 nového stavebního zákona rozhodnutí o povolení záměru pozbývá platnosti dva roky ode dne nabytí právní moci. Dobu platnosti může určit v samotném správním rozhodnutí také *správní orgán*, např. v rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami dobu trvání tohoto povolení, jelikož má být podle zákona vydáno na časově omezenou dobu [§ 9 zákona č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)]. V azylovém právu se zase lze setkat s tím, že platnost krátkodobého víza zaniká *podáním žádosti* o udělení mezinárodní ochrany (§ 85a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu). Tyto účinky však jsou vždy zákonem předvídané. V opačném případě podle zásady presumpce správnosti správních aktů vyvolává správní rozhodnutí účinky do té doby, než je zrušeno. Pokud jde o povolení předčasného užívání, starý stavební zákon nijak jeho platnost ani „účinnost“ neomezoval. Dobu jeho platnosti stanovilo rozhodnutí o povolení předčasného užívání do 31. 12. 2024, což se shoduje se závěrem soudu o tom, že toto rozhodnutí bylo po tuto dobu užívacím titulem. Ani kdyby tedy skutečnosti tvrzené stěžovatelem byly pravdivé, nemohly způsobit zánik platnosti či „účinnosti“ tohoto rozhodnutí.

pokračování

[30] Stěžovatel namítá, že nepřijatelnost žaloby proti nezahájení řízení podle § 134 odst. 4 a 5 starého stavebního zákona z moci úřední před 30. 6. 2024 omezuje jeho přístup k soudní ochraně. Ani tato námitka není důvodná.

[31] Není totiž rozhodné, zda se ve výše uvedeném období bylo možné domáhat zahájení z řízení z moci úřední či nikoli. Ze závěrů, které provedl krajský soud, vyplývá, že by žaloba nemohla být přinejmenším důvodná ani za toto období. I u tohoto období by totiž platilo, že stěžovatel neprokázal své dostatečné dotčení a že po celou dobu tvrzené nečinnosti žalovaného (již od 11. 12. 2023, jak uvedl krajský soud v bodě 20 napadeného rozsudku) byl dán užívací titul pro stavbu obchvatu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že nebylo nezákonným zásahem, že žalovaný nezahájil z moci úřední řízení o zastavení stavebních prací a ukončení užívání stavby dle § 134 odst. 4 a 5 starého stavebního zákona, resp. § 294 odst. 1 písm. a) a c) nového stavebního zákona.

[33] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 9. dubna 2026

Ivo Pospíšil  
předseda senátu