



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: **Ing. P. K.**, zast. Mgr. Evou Láskovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Gajdošova 4392/7, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouce**, se sídlem Hynaisova 34/10, Olomouc, o žalobě na ochranu proti nezákonným zásahům žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 10. 2025, č. j. 65 A 71/2025-13,

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 o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně se žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) domáhala ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného. Ty měly spočívat jednak v tolerování a umožnění stavby veřejného osvětlení nazvané „*Prodloužení rozvodů veřejného osvětlení v Olomouci – N., v ul. Povelská a Zákřovská na pozemcích parc. č. 654 a 1209/1 v k. ú. N.*“ (dále jen „stavba VO“), která byla dodatečně povolena rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 11. 2023, č. j. SMOL/343366/2023/OS/PS/Bui (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“), a k níž žalovaný vydal kolaudační souhlas rozhodnutím ze dne 25. 1. 2024, č. j. SMOL/033101/2024/OS/PS/Bui (dále jen „kolaudační souhlas“), aniž dostatečně ověřil skutečný stav této stavby a bezpečnost jejího provozu (dále také jen zásah č. 1). Nezákonný zásah žalovaného žalobkyně spatřovala také v tom, že přestože se žalovaným jako budoucím kupujícím uzavřela jako budoucí prodávající dvě smlouvy o budoucích smlouvách kupních ze dne 25. 4. 2023 (dále jen „budoucí kupní smlouvy“), v nichž se zavázala k provedení stavby komunikace včetně obratiště, chodníku a veřejného osvětlení a dále stavby vodovodu a splaškové kanalizace), avšak žalovaný ji neinformoval o

změně veřejného osvětlení, které není provedeno v souladu s normami a v souladu s projektovou dokumentací, ač její projektová dokumentace počítá s jinými parametry a s jiným místem napojení veřejného osvětlení, než jaký je skutečný stav. Tudíž nebude moci splnit své závazky z budoucích kupních smluv (zásah č. 2). Konečně za nezákonný zásah stěžovatelka považuje i procesní pochybení, kterých se měl žalovaný dopustit jednak tím, že zatajil probíhající řízení o dodatečném povolení stavby VO, v němž se žalobkyně nejednal jako s účastníkem řízení, dále že nezákonně v řízení doručoval zmocněnci žalobkyně, jemuž dne 14. 2. 2024 odvolala plnou moc, nevypořádal se s námitkami týkajícími se černé stavby veřejného osvětlení a manipuloval se spisem tak, aby zatajil existenci řízení o dodatečném povolení stavby VO a jeho kolaudaci (zásah č. 3).

[2] Žalobkyně požadovala, aby krajský soud určil, že tímto jednáním žalovaný zasáhl do jejích práv a současně, aby žalovanému zakázal pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím v tolerování a umožnění provozu veřejného osvětlení a uložil mu povinnost předložit úplnou dokumentaci skutečného provedení stavby VO a zajistil nápravu nezákonného stavu postupem podle § 129 stavebního zákona či jiným zákonným opatřením.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl. Jednak dospěl k závěru, že zásah č. 1 nesplňuje pojmové znaky nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., když není zaměřen přímo proti žalobkyni, neboť v žalobě uvedla, že provoz stavby je nebezpečný pro ni i pro obyvatelstvo. Krajský soud poukázal i na to, že provoz stavby VO a soulad její projektové dokumentace se skutečným stavem byl předmětem řízení o dodatečném povolení této stavby a o vydání kolaudačního souhlasu, tudíž zmíněné námitky mohla účinně uplatnit v těchto řízeních. Skutečnost, že v nich neuspěla, neboť krajský soud její žalobu v části vztahující se ke zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO odmítl pro nevyčerpání opravných prostředků usnesením ze dne 20. 8. 2025, č. j. 65 A 2/2025-72, nemůže nyní obcházet prostřednictvím zásahové žaloby s ohledem na subsidiární povahu k žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud dodal, že ač žalobkyně na mnoha místech žaloby zdůrazňovala, že její nynější žaloba nesměruje vůči jednotlivým rozhodnutím, ale že míří na stále trvající stav obecného ohrožení v důsledku stavby VO, zdůraznil, že žalobkyni nepřísluší postavení všeobecného ochránce veřejných práv, a že tím pádem nemůže účinně brojit proti stavu stavby VO s poukazem na to, že způsobuje obecné ohrožení. Ve vztahu k zásahu č. 1 proto krajský soud shledal žalobu nepřípustnou a odmítl ji pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025; shodně dále) ve spojení s § 85 téhož zákona.

[4] Stran zásahu č. 2 spočívajícího v nemožnosti splnit závazky z budoucích kupních smluv pro odchylky skutečného stavu stavby VO od projektové dokumentace krajský soud připomněl, že již jednou rozhodoval o zásahové žalobě žalobkyně, v níž uplatnila stejnou argumentaci týkající se povinností plynoucích z těchto smluv a kontraktačního procesu. Tehdy žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. usnesením ze dne 22. 1. 2025, č. j. 65 A 6/2025-8, neboť dospěl k závěru, že o těchto otázkách přísluší rozhodovat soudům v občanském soudním řízení podle § 7 o. s. ř. Obě budoucí kupní smlouvy byly uzavřeny podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a žalovaný v nich nevystupoval vůči žalobkyni jako správní orgán ve vrchnostenském postavení. Jednalo se tedy o vztahy soukromoprávní, pro něž je charakteristická rovnost stran, byť v některých ohledech podmíněná veřejnoprávními normami týkajícími se výstavby. Ačkoliv se žalobkyně dovolávala nemožnosti splnit

pokračování

povinnosti z těchto budoucích kupních smluv kvůli nesouladu projektové dokumentace se skutečným stavem a nedostatečné informovanosti o změně technických parametrů veřejného osvětlení, podle krajského soudu šlo stále o soukromoprávní povinnosti (a případnou soukromoprávní odpovědnost žalovaného), ke kterým se žalobkyně dobrovolně zavázala. Krajský soud uzavřel, že tvrzená nemožnost splnit povinnosti z těchto budoucích kupních smluv má vliv na kontraktační proces, jehož přezkum náleží soudům v občanském soudním řízení. Z tohoto důvodu žalobu v této části odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

[5] Ve vztahu k namítaným zásahům do procesních práv žalobkyně (zásah č. 3) krajský soud především podotkl, že ač žalobkyně neupřesnila, v jakém řízení mělo dojít k těmto zásahům, je mu z jeho úřední činnosti zřejmé, že se jednalo o územní řízení sp. zn. SMOL/228880/2023/OS/US/Sem, týkající se umístění jejího stavebního záměru zahrnujícího soubor staveb čtyř řadových rodinných domů, včetně přípojek technické infrastruktury, pozemní komunikace, vodovodu, splaškové kanalizace a veřejného osvětlení na pozemcích parc. č. X, č. 868/5, č. 1209/1 a č. 654, vše v k. ú. N., obec Olomouc, ulice Zákřovská (dále jen „stavební záměr“).

[6] Krajský soud zdůraznil, že přezkum rozhodnutí vydaného v tomto územním řízení [rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 15. 1. 2024, č. j. KUOK 3177/2024 (dále jen „rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024“), kterým bylo pro opožděnost zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2023, č. j. SMOL/228880/2023/OS/US/Sem (dále jen „územní rozhodnutí“)], byl předmětem řízení vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 65 A 2/2025. V něm usnesením ze dne 19. 3. 2025, č. j. 65 A 2/2025-50, její žalobu podanou dne 31. 12. 2024 odmítl pro opožděnost, neboť rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024 bylo doručeno jejímu zmocněnci dne 18. 1. 2024, žalobkyni pak dne 20. 1. 2024. Tvrzení o nezákonném doručování zmocněnci žalobkyně, jemuž odvolala dne 14. 2. 2024 plnou moc, označil krajský soud za mimoběžné, protože k odvolání této plné moci došlo až po doručení rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024 (jak tomuto zmocněnci, tak i žalobkyni). Krajský soud dodal, že závěr o opožděnosti žaloby proti rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024 následně potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 7. 2025, č. j. 9 As 52/2025-44. Jedná-li se o vydaný kolaudační souhlas ke stavbě VO, jeho přezkum je předmětem řízení vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 65 A 62/2025. Ten tudíž bude podroben samostatnému soudnímu přezkumu včetně posouzení otázky účastenství žalobkyně v daném řízení.

[7] Z hlediska možného zásahu namítaných procesních pochybení do veřejných subjektivních práv žalobkyně však krajský soud považoval za stěžejní, že tvrzené nesprávné doručování v územním řízení, stejně jako ostatní tvrzená pochybení žalovaného (nepřezkoumatelnost územního rozhodnutí, chybějící listiny ve správním spise, nejednání se žalobkyní jako s účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby a v kolaudačním řízení) se týkala řízení, v nichž bylo možné jejich výsledná rozhodnutí napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s. Krajský soud i zde poukázal na subsidiaritu zásahové žaloby s tím, že její podání nelze rozšiřovat na případy, kdy má být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2024, č. j. 10 As 281/2023-65, zdůraznil, že jednotlivé procesní úkony správních orgánů nelze zpravidla napadat zásahovou žalobou. Připustil sice, že za určitých okolností může nezákonné doručování představovat nezákonný zásah, například způsobuje-li nadměrnou

administrativní zátěž pro adresáta, nedovodil ale, že by tomu tak bylo v nynějším případě. Žalobkyně totiž zásahovou žalobu koncipovala jako prostředek obrany proti několika procesním úkonům týkajících se jednoho správního řízení. Jejich případnou nezákonnost tak měla řešit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Rovněž v této části tudíž žalobu odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona.

II.

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil, věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení a přikázal mu žalobu meritorně projednat a přihlídnout přitom k rozsudku ze dne 17. 7. 2025, č. j. 9 As 52/2025-44, jímž je vázán.

[9] Stěžovatelka považuje napadené usnesení za nezákonné, protože krajský soud nesprávně posoudil nepřipustnost její zásahové žaloby, přepjatě formalisticky aplikoval zásadu subsidiarity a v rozporu s § 110 odst. 4 s. ř. s. ignoroval závazný názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v odst. [31] rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44 [*„Závěrem NSS uvádí, že na rozdíl od krajského soudu považuje tvrzení stěžovatelky o zásah do jejích veřejných subjektivních práv (právní a finanční újmu, zamezení její plánované výstavbě, nemožnost podat opravné prostředky) za dostatečná a souladná s požadavky stanovené judikaturou (viz. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS).“*], podle kterého z její strany tvrzená újma představovala zásah do jejích veřejných subjektivních práv, byť krajský soud dovodil, že měla povahu obecného ohrožení. Takový závěr neodpovídá ani skutkovým okolnostem posuzované věci, v níž byla stavba VO původně realizována „na černo“ na jediné pozemní komunikaci umožňující přístup k pozemkům stěžovatelky. Pro její nesoulad s projektovou dokumentací stěžovatelka nemůže napojit budoucí infrastrukturu na tuto stavbu tak, aby byla bezpečná a souladná s technickými normami. Skutečnost, že se má napojit na nezákonnou stavbu VO, se pak odráží v její finanční situaci, v nemožnosti dodržet smluvní závazky plynoucí z budoucích kupních smluv, brání realizaci plánované výstavby (stavebního záměru) a v možnosti stavebně využít její pozemky. Tento trvající nezákonný stav spočívající v provozu stavby VO, která byla nelegální a teprve následně byla dodatečně povolena bez účasti stěžovatelky, přitom dosud trvá, aniž se tímto nezákonným zásahem žalovaný či krajský soud zabývá.

[10] K otázce procesních pochybení žalovaného a v rámci nich i k nezákonnému doručování v územním řízení stěžovatelka poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138, z něhož obsáhle cituje. S krajským soudem nesouhlasí, že v souladu se zásadou subsidiarity měla námitky týkající se namítaných procesních pochybení žalovaného uplatnit v jiném řízení (o žalobě proti rozhodnutí) a využít jinou možnost obrany než žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Možnost uplatnit práva v řízení o žalobě proti rozhodnutí totiž byla zmařena nezákonným doručováním, zatajením řízení o dodatečném povolení stavby VO a kolaudačním řízení, jejím vyloučením z postupu správních orgánů (které s ní jako s účastníkem těchto řízení nejednaly) a přepjatým formalismem v řízeních o žalobách vedených podle § 65 s. ř. s. Podle stěžovatelky z § 85 s. ř. s. ani nevyplývá, že by se po odmítnutí žaloby podle § 65 s. ř. s. nemohla domáhat ochrany žalobou na ochranu před nezákonným zásahem téhož správního

pokračování

orgánu, který spatřovala ve vadném procesním vedení řízení, a nikoli v samotných rozhodnutích žalovaného. Krajský soud tak podle ní zásadu subsidiarity vyložil v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a znemožnil jí přístup k účinné soudní ochraně.

[11] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud přehlédl skutkové i časové odlišnosti mezi případy řešenými předchozími žalobami a v nynější věci. Zatímco předchozí řízení se vztahovala k období do 20. 1. 2024, tedy do doby doručení rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024, nyní tvrzený zásah započal až po tomto datu a jeho podstatou byly dosud neřešené skutečnosti. Až po tomto datu totiž bylo v územním řízení vydáno opravné usnesení ze dne 25. 4. 2024, č. j. KUOK 51701/2024 (dále jen „opravné usnesení“), které bylo navzdory tomu, že dne 14. 2. 2024 odvolala plnou moc svému zmocněnci, doručeno opět pouze jemu. O existenci tohoto opravného usnesení se tak stěžovatelka dozvěděla až při nahlížení do spisu poté, co Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 As 52/2025-44 zrušil usnesení krajského soudu č. j. 65 A 2/2025-50. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka z tohoto důvodu nemohla uplatnit opravné prostředky proti novému výroku rozhodnutí a reagovat na nová skutková a právní východiska, jednalo se o nový zásah spočívající v nakládání a manipulaci se správním spisem (odstranění odvolání plné moci), v nezákonném doručování po odvolání této plné moci, zatajení opravného usnesení, odebrání možnosti podat opravné prostředky a blokaci využití její stavební parcely.

[12] Stěžovatelka proto za nesprávný považuje závěr krajského soudu, že se proti těmto úkonům správního orgánu mohla s ohledem na zásadu subsidiarity bránit žalobami podle § 65 s. ř. s. v původních řízeních, když o nich dříve nevěděla a tyto ani nebyly předmětem žádného rozhodnutí. Poukazuje i na to, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nezákonné doručování nebo absence podkladů ve spise mohou naplnit znaky nezákonného zásahu (viz například rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 As 292/2019-29, nebo ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138). Přestože sám krajský soud na zmíněnou judikaturu poukázal, odmítl ji v nyní řešené věci aplikovat. Tím zatížil napadené usnesení vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelka zdůrazňuje, že její žaloba nespočívala v pouhém opakování již jednou uplatněných námitek, ale byla reakcí na nově zjištěný skutkový stav (po 20. 1. 2024). Nešlo tedy z její strany o obcházení § 65 s. ř. s., protože namítaný zásah nemohla fakticky napadnout žádným jiným prostředkem obrany. Opačný názor by přitom byl v rozporu s právem na spravedlivý proces.

[13] Nesouhlasně se stěžovatelka vyjadřuje i k závěrům krajského soudu týkajícím se zásahu č. 2, podle nichž nemožnost splnit závazky plynoucí stěžovateli z budoucích kupních smluv mají soukromoprávní povahu, a nemohou proto představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle stěžovatelky nelze odhlížet od toho, že nemožnost splnit smluvní povinnosti je důsledkem trvajícího zásahu veřejné moci spočívající ve výstavbě a následném dodatečném povolení nelegální stavby VO, v jejím vyloučení jako účastníka z řízení o dodatečném povolení této stavby a z kolaudačního řízení, v podmínění jejího stavebního záměru smluvním napojením na předmětnou nelegální stavbu VO a ve faktickém vynucování změny projektu bez odpovídajících správních rozhodnutí a v trvání na dodržení smluvních závazků pod hrozbou nevydání územního souhlasu k jejímu stavebnímu záměru. Vzhledem k tomu, že civilní soudy nejsou oprávněny přezkoumávat zákonnost výkonu veřejné moci, má stěžovatelka za to, že jí ve správním soudnictví měla být poskytnuta

ochrana alespoň v části týkající se postupu žalovaného při legalizaci stavby VO a ohledně namítaných procesních pochybení, jichž se v tomto řízení dopustil. Pro uvedené považuje stěžovatelka napadené usnesení za rozporné se správním spisem. Trvá na tom, že její zásahová žaloba naplňuje veškeré podmínky ve smyslu § 82 s. ř. s., protože se jedná o trvající zásahy, které jsou směřovány konkrétně vůči ní, způsobují přímé dotčení na jejích právech, nevycházejí z rozhodnutí správních orgánů a nelze se vůči nim bránit jinými prostředky.

[14] Stěžovatelka považuje napadené usnesení rovněž za nepřezkoumatelné, neboť krajský soud bez bližšího vysvětlení tvrzený zásah č. 1 posoudil jako obecné ohrožení, mechanicky se odvolal na subsidiaritu zásahové žaloby, aniž by se zabýval jejími skutkovými tvrzeními, nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu a nevypořádal se s námitkami o manipulaci se správním spisem, nezákonném doručování a o zatajení probíhajícího řízení o dodatečném povolení stavby VO. Navíc nedostatečně vyložil, proč se nejedná o nezákonné zásahy. Z napadeného usnesení tedy podle stěžovatelky není zřejmé, na základě jakých úvah krajský soud žalobu odmítl.

III.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Krajský soud se v napadeném usnesení vypořádal se všemi žalobními body a své závěry náležitě odůvodnil. Ve vztahu k tvrzenému pochybení při doručování v územním řízení žalovaný poukazuje na to, že stěžovatelka mu dne 14. 2. 2024 zaslala zcela neurčité podání označené jako „zrušení plné moci“, jehož obsahem byl následující text: „TÍMTO RUŠÍM PLNOU MOC ING. M.“ (PODPIS). „V PŘÍPADĚ ZASLÁNÍ SPISU VRACEJTE NA ADRESU P. K., X“. Z uvedeného podání tak podle něj není vůbec patrné, jakou plnou moc tím stěžovatelka chtěla odvolat. Ze stejného důvodu je rovněž sporné, zda takové podání mohlo vůbec vyvolávat zamýšlené účinky. Žalovaný přesto na toto podání reagoval a s ohledem na skutečnost, že územní řízení již bylo v té době pravomocně skončeno, podání i svou odpověď na něj založil pod novou spisovou značku. Není tedy pravdou, že by bylo se správním spisem jakkoli manipulováno a její podání obsahující odvolání plné moci ze spisu odstraněno. O tom, zda krajský úřad jím vydané opravné usnesení doručil stěžovateli či jejímu zástupci, žalovaný nemá žádné informace. Zdůrazňuje však, že opravným usnesením došlo pouze ke změně v označení adresy trvalého pobytu stěžovatelky.

[16] Ke stížnostní argumentaci týkající se zásahu č. 2 žalovaný uvádí, že stěžovatelku vyzval k doložení souhlasů vlastníků dotčených pozemků s přípojkami inženýrských sítí a dále k vyjádření vlastníků a provozovatelů inženýrských sítí k existenci inženýrských sítí nacházejících se v místě stavby. Uzavření budoucích kupních smluv a stanovení smluvních povinností žalovaný nevyžadoval. Jedná se tedy o soukromoprávní agendu podléhající přezkumu civilními soudy.

[17] Stran námitek uplatněných ve vztahu k tomu, že se stěžovatelkou nejednal jako s účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby a o vydání kolaudačního souhlasu, žalovaný potvrzuje, že se stěžovatelkou nejednal. Postupoval v souladu se stavebním zákonem a jelikož stěžovatelka byla vlastníkem sousedního, nikoliv přímo mezujícího, pozemku, nemohla být na svých právech přímo dotčena. Přestože se tedy dovolávala přímého dotčení na základě uzavřených budoucích kupních smluv, nebylo povinností správních orgánů zjišťovat, zda v dané věci neexistuje nějaký soukromoprávní titul, který by

pokračování

hypoteticky mohl mít vliv na její účastenství v uvedených řízeních. Podle názoru žalovaného tudíž existence soukromoprávních smluv (budoucích kupních) uzavřených se Statutárním městem Olomouc automaticky nezakládá právo stát se účastníkem každého řízení, které se bude týkat jeho stavebních záměrů. Absence účastenství stěžovatelky v řízení o dodatečném povolení stavby proto nebyla projevem snahy žalovaného toto řízení před ní utajit. Uvedené podle žalovaného platí obdobně taktéž o kolaudačním řízení, neboť v něm byl v souladu s § 122 odst. 4 zákona č. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kolaudační souhlas zaslán pouze stavebníkovi. Účelem tohoto řízení bylo pouze ověření toho, zda stavba VO byla provedena v souladu s vydaným správním aktem. V této souvislosti žalovaný upozorňuje, že stěžovatelka vůbec neupřesňuje ani tvrzený rozpor projektové dokumentace stavby VO se skutečným stavem. Má za to, že uvedená stavba odpovídá projektové dokumentaci doložené v řízení o jejím dodatečném povolení.

[18] Žalovaný konečně nesouhlasí ani s námitkou, podle níž byl krajský soud v nynější věci vázán názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44. Ten se zabýval přezkumem jiného rozhodnutí vydaného krajským soudem, nikoliv přezkumem nyní napadeného usnesení. Jedná-li se pak o závěry, které vyslovil Nejvyšší správní soud v odst. [31] uvedeného rozsudku, pak ty se týkají aktivní legitimace stěžovatelky k podání žaloby proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO a proti kolaudačnímu souhlasu.

IV.

[19] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvádí, že žalovaný vychází z nesprávné premisy, že v žalobě brojila proti rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024. Jeho argumentace se tak míjí s obsahem žaloby, neboť v ní napadala způsob vedení jednotlivých správních řízení. Mimoto žalovaný přehlédl, že v důsledku jeho pochybení nemohla svá práva uplatňovat v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Argumentaci žalovaného o odvolání plné moci pak považuje za účelovou a rozpornou se skutečným stavem, protože v době odvolání plné moci o účincích či určitosti tohoto úkonu žalovaný neměl žádné pochyby a pokud by její podání považoval za neurčité, bylo jeho povinností ji vyzvat k upřesnění, což neučinil. Žalovaný se tak nyní snaží zastříti své pochybení při doručování rozhodnutí. V tomto ohledu stěžovatelka setrvává na svém stanovisku, že odvolání plné moci nebylo založeno do správního spisu, v důsledku čehož krajský soud o nyní souzené věci rozhodoval na základě neúplného správního spisu.

[20] Ani argumentace žalovaného týkající se účastenství stěžovatelky v řízení o dodatečném povolení stavby VO neodpovídá skutečnému průběhu věci. Podstatou stěžovatelčiných námitek bylo, že uvedené řízení a územní řízení o jejím stavebním záměru byla vedena odděleně, netransparentně a bez její účasti, přestože byla časově i funkčně propojena. Ostatně sám žalovaný ve svém vyjádření potvrdil, že stavba VO nebyla izolovaným záměrem, ale prvkem bezprostředně navázaným na řešené území. Z tohoto důvodu stěžovatelka legitimně očekávala, že bude k řízením týkajícím se této stavby přizvána. V důsledku toho, že v průběhu územního řízení došlo k výměně svítidel VO za zařízení se zcela odlišnými parametry, že byla bez jejího vědomí fakticky změněna projektová dokumentace a že nebyla informována o dodatečném povolení stavby VO, neměla možnost se vůči uvedenému postupu bránit. Právě v popsané kombinaci procesních

kroků žalovaného spatřuje porušení základních zásad správního řízení a také trvající nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[21] K tvrzení žalovaného, že nekonkretizovala technické nedostatky či vady stavby VO, stěžovatelka zdůrazňuje, že v důsledku toho, že nebyla účastníkem řízení týkajícího se této stavby, neměla přístup k detailním technickým informacím vyplývajícím z projektové dokumentace. Nadto předmětem nynějšího řízení nejsou technické vady stavby VO, ale skutečnost, že je nemohla uplatnit v řízeních vedených podle § 65 a násl. s. ř. s. Námitky týkající se technické stránky stavby VO však uplatnila v řízení vedeném pod sp. zn. 65 A 62/2025. Žalovaný tedy zaměňuje dva odlišné typy řízení. Za situace, kdy jí v důsledku nezákonného zásahu žalovaného byla odejmuta možnost podání opravných prostředků, nelze na ní požadovat, aby je před podáním žaloby vyčerpala.

[22] Stěžovatelka konečně nesouhlasí ani s tvrzením žalovaného, že se rozsudek č. j. 9 As 52/2025-44 nevztahuje k napadenému usnesení, a že závazným názorem v něm vysloveným nebyl krajský soud v nynější věci vázán. Považuje za podstatné, že Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku potvrdil její tvrzení a namítané zásahy. Ačkoliv se žalovaný snaží názor Nejvyššího správního soudu obsažený v uvedeném rozsudku bagatelizovat, Nejvyšší správní soud v něm odmítl formalistický přístup krajského soudu a zdůraznil, že stěžovatelka nemůže zůstat bez soudní ochrany v situaci, kdy jí byla odeprána účast v řízeních, nebylo jí řádně doručováno a přezkum podle § 65 s. ř. s. se ukázal neúčinným. Stěžovatelka proto dovozuje, že tím jí Nejvyšší správní soud otevřel prostor nejen pro uplatnění jejích práv v řízení podle § 65 s. ř. s., ale současně potvrdil relevanci v podobě ochrany proti nezákonnému zásahu.

[23] V dalším vyjádření ze dne 27. 4. 2026 stěžovatelka doplňuje některé další konkrétní souvislosti týkající se skutkového základu věci a konečně podáním ze dne 9. 4. 2026 dále doplňuje kasační stížnost o nově zjištěné skutečnosti a důkazy.

V.

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

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud předesílá, že v případě kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. mu přísluší zabývat se pouze tím, zda je napadené usnesení zákonné, tedy zda bylo namístež žalobu proti nezákonným zásahům žalovaného odmítnout [ve vztahu k zásahům č. 1 a č. 3 podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona pro nepřípustnost a ve vztahu k zásahu č. 2 podle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť o této části předmětu řízení přísluší rozhodnout soudům v občanském soudním řízení]. Nejvyšší správní soud naopak není oprávněn zabývat se meritem věci, neboť tím se v případě odmítnutí žaloby nezabýval ani krajský soud.

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami stěžovatelky o tom, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné, protože z něj není patrné, na základě jakých úvah krajský

pokračování

soud žalobu odmítl. Namítána je tedy nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů.

[28] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52), nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[29] Nejvyšší správní soud má na rozdíl od stěžovatelky za to, že krajský soud v napadeném usnesení náležitě vysvětlil, k jakým závěrům ve vztahu k tvrzeným nezákonným zásahům dospěl, a z jakých důvodů žalobu stěžovatelky odmítl. Úvahy obsažené v napadeném usnesení jsou srozumitelné, co do formy logické a vnitřně nerozporné a krajský soud v nich reaguje na stěžovatelkou uplatněné žalobní námitky, aniž by některou opomněl. V odst. 6. až 10. napadeného usnesení krajský soud vysvětlil, proč tvrzený zásah č. 1 spočívající v provozování stavby VO nesplňuje všechny znaky nezákonného zásahu a proč stěžovatelka nemohla vzhledem k zásadě subsidiarity žalobou podle § 82 s. ř. s. účinně brojit proti nesouladu projektové dokumentace této stavby s jejím skutečným stavem. V odst. 11. až 17. napadeného usnesení se pak krajský soud vypořádal s nemožností přezkumu budoucích kupních smluv ve správním soudnictví (zásah č. 2) s poukazem na jejich soukromoprávní povahu. Konečně z odst. 18. až 24. napadeného usnesení vyplývá, jak krajský soud nahlížel na stěžovatelkou namítaná procesní pochybení žalovaného (zásah č. 3), a proč podle něj ani v této části nepovažoval žalobu za přípustnou. Z uvedeného je zřejmé, že důvody, na základě kterých krajský soud žalobu odmítl, v napadeném usnesení nechybí.

[30] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného usnesení i v tom, že v něm krajský soud sice poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že v určitých případech lze za nezákonný zásah považovat také nezákonné doručování či absenci podkladů ve spise, avšak přesto ji neaplikoval na daný případ. Ani v této námitce nelze stěžovatelce přisvědčit. Uvedené judikatuře (konkrétně rozsudkům Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138 a ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 As 292/2019-29) se krajský soud věnoval v odst. 23. napadeného usnesení. Stručně shrnul závěry z ní plynoucí a vysvětlil, že o takové případy procesních pochybení, které tato judikatura posoudila jako nezákonné zásahy, se v souzené věci nejedná. Přitom neopomněl uvést, z jakých důvodů k tomuto závěru dospěl. Ani v tomto směru tudíž důvody napadeného usnesení nechybí, a to tudíž vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů nevykazuje.

[31] Stěžovatelka dále namítá nezákonnost napadeného usnesení, protože krajský soud podle ní nesprávně posoudil nepřípustnost její zásahové žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona, když přepjatě formalisticky aplikoval zásadu subsidiarity této žaloby ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí, dále nerespektoval závazný právní názor vyslovený v odst. [31] rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44 a přehlédl také skutkové a časové odlišnosti v tam řešené věci oproti té nyní posuzované. Krajskému soudu vytýká i nesprávnou úvahu ohledně zásahu č. 2 a jeho soukromoprávní povahy.

[32] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupí k posouzení uvedených stížnostních námitek, považuje za vhodné shrnout předmět a průběh soudního řízení vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 65 A 2/2025, týkajícího se stěžovatelky a vycházejícího ze skutkového základu, o který jde i v nynější věci. Přitom vychází jednak ze své databáze dostupné na www.nssoud.cz a dále z obsahu soudního spisu vedeného krajským soudem v uvedené věci.

[33] Ze spisu krajského soudu vedeného ve věci sp. zn. 65 A 2/2025 vyplývá, že stěžovatelka brojila žalobou podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 15. 1. 2024 o jejím odvolání (proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 4. 9. 2023 o zamítnutí její žádosti o umístění stavebního záměru a s tím související infrastruktury), proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce (ze dne 28. 11. 2023) o dodatečném povolení stavby VO a proti kolaudačnímu souhlasu k téže stavbě (ze dne 25. 1. 2024). Ve vztahu k těmto rozhodnutím namítala, že správní orgány pochybily v územním řízení, že jí Statutární město Olomouc fakticky donutilo napojit se na nezákonně postavené veřejné osvětlení, že jí byla zamezena možnost trasování infrastruktury jiným způsobem, což jí způsobilo finanční újmu, že neúčastí ve správních řízeních (o dodatečném povolení stavby VO a o vydání kolaudačního souhlasu) jí byla odejmuta možnost se účinně bránit podáním opravných prostředků, a že napadená rozhodnutí jí bránila ve vlastní výstavbě, jelikož po ní bylo požadováno napojení na nezákonnou stavbu VO. Přímé dotčení svých práv dále dovozovala ze skutečnosti, že je nucena se na tuto („černou“) stavbu VO napojit. Jak již shora uvedeno, tuto žalobu krajský soud zčásti (týkající se rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024) pro opožděnost odmítl, protože žaloba byla podána (dne 31. 12. 2024) po více než 9 měsících po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty. Ve zbývajících částech, týkajících se přezkumu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO a kolaudačního souhlasu, krajský soud žalobu odmítl pro nedostatek tvrzení svědčících o přímém dotčení na právech stěžovatelky (tedy pro absenci aktivní procesní legitimace). V této posledně uvedené části však Nejvyšší správní soud v opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44 krajskému soudu nepřisvědčil, neboť dovedl, že krajský soud jednal na straně žalovaného s jiným správním orgánem, než který měl být účastníkem řízení. Krajský soud následně žalobu v části směřující proti kolaudačnímu souhlasu vyloučil k samostatnému projednání (sp. zn. 65 A 62/2025), a ve vztahu k rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO ji odmítl pro nevyčerpání opravných prostředků. Dospěl k totiž k závěru, že by stěžovatelce mohlo podle § 84 odst. 1 správního řádu svědčit v daném řízení postavení opomenutého účastníka, nepodala odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO v objektivní lhůtě 1 roku od doby, kdy se o oznámení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby poslednímu z účastníků řízení dozvěděla.

pokračování

[34] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná svoji judikaturu, podle níž je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. pouze subsidiárním prostředkem ochrany, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (viz například usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110), nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví (viz například rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42). V tomto posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konkrétně vyslovil, že „*přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.*“

[35] Odlišením mezi zásahovou žalobou a žalobou směřující proti rozhodnutí správního orgánu se Nejvyšší správní soud zabýval například i v rozsudku ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138, na který stěžovatelka poukazuje ve své kasační stížnosti. V něm konkrétně vysvětlil, že „*nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne. Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“

[36] Z výše provedené rekapitulace týkající se věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 65 A 2/2025 je přitom patrné, že stěžovatelka shodné či obdobné výtky vůči územnímu řízení, řízení o dodatečném povolení stavby VO a kolaudačnímu souhlasu, které uplatňuje také v posuzované věci, již dříve vznesla v jiném řízení o žalobě proti rozhodnutí. V nyní souzené věci žalovanému opětovně vytýká údajná pochybení či nesprávné závěry správních orgánů učiněná v těchto správních řízeních a dovozuje z nich také nemožnost dodržení z její strany převzatých smluvních povinností plynoucích jí z budoucích kupních smluv. Z uvedeného je bez jakýchkoliv pochyb zřejmé, že tato argumentace objektivně měla a mohla být uplatněna v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. směřující proti rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024 (o odvolání proti rozhodnutí o umístění stavebního záměru), rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO a proti kolaudačnímu souhlasu vydanému k téže stavbě. Skutečnost, že nebyla s touto svojí žalobou podle § 65 s. ř. s. (zcela či zčásti) úspěšná, však nemůže opodstatňovat následnou možnost účinné obrany skrze zásahovou žalobu ve smyslu § 82 s. ř. s. ohledně obdobných či shodných právních otázek.

[37] S ohledem na tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud přitakává krajskému soudu v tom, že stěžovatelka nebyla zbavena možnosti bránit svá práva v řízeních, která se týkala správních rozhodnutí souvisejících či dotýkajících se jejího stavebního záměru (územní řízení, řízení o dodatečném povolení stavby VO a řízení o vydání kolaudačního souhlasu).

V řízení o žalobě týkající se přezkumu těchto rozhodnutí mohla také namítat případná procesní pochybení, jichž se podle jejího mínění správní orgány v jejich průběhu dopustily a která měla vliv na zákonnost těchto rozhodnutí.

[38] Pro uvedené se tudíž nyní nemůže prostřednictvím zásahové žaloby domáhat ochrany proti případným pochybením žalovaného, která mohla být předmětem řízení o této žalobě podle § 65 s. ř. s. Je zcela v rozporu se shora zmíněným principem subsidiarity zásahové žaloby (vůči jiným žalobním typům ve správním soudnictví), jakož i s účelem, k němuž tato žaloba směřuje (ochrana proti neformalizovaným aktům, úkonům či postupům správních orgánů, které nejsou rozhodnutími a proti nimž nelze jinou ochranu uplatnit), pokud by jejím prostřednictvím neúspěšný účastník řízení vedeného podle § 65 s. ř. s., mohl shodné či obdobné aspekty téže věci „překvalifikovat“ na nezákonné zásahy a účinně se jim v řízení o žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. bránit. Zásahová žaloba má sloužit jako prostředek obrany v těch (krajních) případech, ve kterých jiné žalobní typy podle soudního řádu správního nepřicházejí v úvahu, nebo v nichž po navrhovateli nelze požadovat, aby vyčkal na konečné rozhodnutí ve věci (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2020, č. j. 10 Afs 393/2019-54). O takový případ zde však zjevně nejde. Krajský soud se tudíž nedopustil pochybení, pokud ve vztahu zásahům č. 1 a č. 3 poukázal na zásadu subsidiarity a v této části shledal nynější zásahovou žalobu nepřijatelnou podle § 85 s. ř. s.

[39] Stěžovatelka však také namítá, že v souzené věci neuplatňuje námitky dříve vznesené v některém z jí vedených řízení u krajského soudu (o žalobě proti rozhodnutí pod sp. zn. 65 A 2/2025, resp. o další žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného pod sp. zn. 65 A 6/2025), nýbrž namítá, že nyní jde o jiná (časově následující) pochybení (zásahy), k nimž došlo v jiném období (po 20. 1. 2024), která v těchto dřívějších soudních řízeních uplatnit nemohla. Ani uvedenému však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Ze stěžovatelčiných žalobních tvrzení v nynější věci totiž vyplývá, že napadá postupy a úkony správních orgánů v územním řízení, v řízení o dodatečném povolení stavby VO a v kolaudačním řízení, která nastala do 20. 1. 2024 (resp. v případě kolaudačního souhlasu do 25. 1. 2024), a vůči kterým tím pádem měla brojit žalobou proti rozhodnutí.

[40] Jedinou novou skutečností, nastalou po 20. 1. 2024, kdy stěžovatelce bylo doručeno v územním řízení vydané rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024, bylo vydání opravného usnesení k tomuto rozhodnutí Krajským úřadem Olomouckého kraje (tj. správním orgánem odlišným od nynějšího žalovaného) ze dne 25. 4. 2024, jímž provedl opravu výroku svého rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024. Tato oprava se týkala nesprávně uvedené ulice v adrese stěžovatelky. Ta přitom namítá, že uvedené opravné rozhodnutí bylo vadně doručováno jejímu zmocněnci přesto, že mu již dne 14. 2. 2024 odvolala plnou moc a žalovanému to oznámila.

[41] K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se v napadeném usnesení zabýval výlučně zásahy a v rámci nich i doručováním, které uskutečňoval ten správní orgán, který stěžovatelka označila za žalovaného a jemuž přičítala tvrzené zásahy. Tím však nebyl Krajský úřad Olomouckého kraje, který vydal a doručoval ono opravné usnesení ze dne 25. 4. 2024. Pokud se stěžovatelka v žalobě k této otázce nevyjádřila zcela určitě tak, jak to činí nyní v kasační stížnosti (na což krajský soud také poukázal v odst. 18. napadeného usnesení),

pokračování

nelze krajskému soudu vytýkat, že přehlédl časové a skutkové odlišnosti dřívějších řízení a toho nynějšího.

[42] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nedovodil jakékoliv pochybení krajského soudu právě proto, že tato stěžovatelčina argumentace týkající se doručování opravného usnesení ze dne 25. 4. 2024 (i pokud by byla v žalobě obsažena v té podobě, jak již upřesňuje v kasační stížnosti) se týká doručování uskutečňovaného jiným správním orgánem (Krajským úřadem Olomouckého kraje), který není účastníkem tohoto řízení v postavení žalovaného. Uvedené „nezákonné“ doručování jejímu zmocněnci, jemuž předtím odvolala plnou moc, časově následující po dni 20. 1. 2024, se tedy netýká toho žalovaného, vůči němuž žaloba směřovala. Stěžovatelce tak nelze přisvědčit, že její žalobní argumentace je reakcí na nově zjištěný skutkový stav nastalý po 20. 1. 2024, o kterém se dozvěděla až při studiu spisu v související věci sp. zn. 65 A 2/2025.

[43] Pouze z důvodů na straně stěžovatelky (opožděná žaloba směřující proti rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024) nebyla meritorně posouzena její žalobní argumentace vztahující se k územnímu řízení týkajícímu se jejího stavebního záměru, v rámci kterého by bývala mohla uplatňovat i námitky týkající se vydaného opravného usnesení Krajským úřadem Olomouckého kraje. Je tomu tak proto, že pokud by byla žaloba proti územnímu rozhodnutí včasná, krajský soud by se zabýval všemi procesními postupy správních orgánů v uvedeném řízení, a stěžovatelka by tak měla možnost se jednak o vydání opravného usnesení dozvědět v rámci něj (pokud o něm skutečně neměla povědomost) a také proti němu účinně brojit. Tyto deficity však nyní nelze „dohánět“ zásahovou žalobou. S ohledem na právě uvedené nepovažuje Nejvyšší správní soud za přílehavý ani stěžovatelčin odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138, který se týkal nedoručení rozhodnutí o odvolání. O takový případ se zde zjevně nejedná.

[44] Co se týče tvrzeného zatajení řízení o dodatečném povolení stavby VO a kolaudačního souhlasu, v nichž prokazatelně správní orgány se stěžovatelkou jako s účastníkem řízení nejednaly, nezbyvá než poukázat na skutečnost, že tato otázka byla řešena v související věci sp. zn. 65 A 2/2025. V ní krajský soud (poté, co jeho usnesení o odmítnutí žaloby č. j. 65 A 2/2025-50 zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 As 52/2025-44) v části týkající se kolaudačního souhlasu věc vyloučil k samostatnému projednání a v části žaloby, která směřovala vůči rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO, ji odmítl pro opožděnost. Dospěl totiž k závěru, že by stěžovatelce mohlo podle § 84 odst. 1 správního řádu svědčit v daném řízení postavení opomenutého účastníka, nepodala odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO v objektivní lhůtě 1 roku od doby, kdy rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo oznámeno poslednímu z účastníků řízení, kterým správní orgán rozhodnutí oznámil.

[45] I když Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřehlédl, že stěžovatelka tvrdila, že se o existenci rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO dozvěděla až po uplynutí zmíněné objektivní lhůty (dne 27. 12. 2024), současně nelze přehlížet, že lhůty zakotvené v § 84 odst. 1 správního řádu byly stanoveny s ohledem na zásadu právní jistoty a presumpci správnosti správních rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83), neboť není žádoucí, aby i po letech po vynesení rozhodnutí dotčené osoby stále neměly jistotu konečného rozhodnutí ve věci. Lhůta pro podání

odvolání podle § 84 odst. 1 správního řádu se tedy vztahuje jak na osoby, které účastníky řízení byly a nebylo jim doručeno rozhodnutí, tak na osoby, které účastníky měly být, avšak nebylo s nimi jako s účastníky jednáno. Tyto závěry krajského soudu (v řízení o žalobě proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO přitom stěžovatelka kasační stížností nenapadla (a podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2025, sp. zn. III. ÚS 2545/25), tudíž závěr o této otázce je konečný a stěžovatelka nyní nemůže nepodání včasného odvolání vůči rozhodnutí o dodatečném povolení stavby VO ospravedlňovat tím, že s ní žalovaný nejednal jako s účastnicí tohoto řízení, v důsledku čehož neměla ohledně této stavby k dispozici jiné prostředky obrany než právě zásahovou žalobu.

[46] Jedná-li se o argumentaci ve vztahu ke kolaudačnímu souhlasu ke stavbě VO, řízení o této části žaloby (původně projednávané u krajského soudu také ve věci sp. zn. 65 A 2/2025) bylo vyloučeno k samostatnému řízení (viz výše). Stěžovatelce tudíž ani v tomto směru nebyla upřena soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí. I pokud by ani v této otázce nebyla se svojí žalobou úspěšná, bez dalšího to nemůže zakládat důvod pro podání zásahové žaloby ohledně téhož postupu správních orgánů.

[47] Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za důvodnou stěžovatelčinu argumentaci uvedenou v kasační stížnosti, podle níž jiná možnost obrany byla zmařena nezákonným doručováním, zatajením řízení o dodatečném povolení stavby VO a kolaudačního řízení, jejím neoprávněným vyloučením z postupu správních orgánů a přepjatým formalismem v řízeních o žalobách vedených podle § 65 s. ř. s. Současně není pravdou, že by krajský soud přepjatě formalisticky použil zásadu subsidiarity, nebo že by stěžovatelce v rozporu s čl. 36 Listiny zablokoval přístup k účinné soudní ochraně. Tyto námitky jsou nedůvodné.

[48] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje také na svoji ustálenou judikaturu, z níž plyne, že dílčí procesní postupy nejsou zpravidla samostatnými zásahy správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Jak totiž Nejvyšší správní soud vysvětlil například v rozsudku ze dne 12. 2. 2020, č. j. 10 Afs 393/2019–54, *„zásahová žaloba nemá ‚štěpit‘ jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci.“* V uvedeném rozsudku desátý senát dále uvedl, že *„ochrana poskytovaná zásahovou žalobou v průběhu daňové kontroly může úspěšně směřovat jen proti takovým úkonům či postupům správce daně, které mají samy o sobě zcela zásadní dopad do právní sféry daňového subjektu, a současně není spravedlivé a ústavně konformní požadovat po žalobci, aby s obranou proti takovýmto úkonům vyčkal až na žalobu směřující proti rozhodnutí o daňové povinnosti samotné. Jak tuto judikaturu velmi příhodně shrnul Ústavní soud, třeba odlišit na jedné straně procesní úkony správního orgánu, jejichž účinek se může (mimo samotný průběh řízení) ve sféře účastníka projevit jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, a naproti tomu na straně druhé procesní úkony či opomenutí správního orgánu, jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí“* (náleze ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, ZCZ, body 32 a 33). Uvedené závěry, byť vyslovené na půdorysu zásahové žaloby ve vztahu k úkonům správce daně v průběhu daňové kontroly, jsou *mutatis mutandis* použitelné i v nynější věci. Nejvyšší správní soud tudíž nemůže

pokračování

stěžovatelce přisvědčit ani v tom, že závěry krajského soudu přijaté ve vztahu k zásahům č. 1 a č. 3 jsou v rozporu s jejím právem na spravedlivý proces.

[49] Ve vztahu k závěrům krajského soudu ohledně zásahu č. 2 uvádí Nejvyšší správní soud následující. Stěžovatelka tvrdí, že právě ty zásahy, které v žalobě namítala (totiž nezákonné doručování v územním řízení, zatajení řízení o dodatečném povolení stavby VO a kolaudačního řízení, v nichž nebyla účastníkem, podmínění jejího stavebního záměru smluvním napojením na předmětnou nelegální stavbu VO, faktické vynucování změny projektu bez odpovídajících správních rozhodnutí a trvání na dodržování smluvních závazků pod hrozbou nevydání územního souhlasu), představují zásahy správních orgánů, nikoliv soukromoprávní aspekty jejího případu, které by měly řešit soudy v občanském soudním řízení.

[50] K náhledu na tyto postupy správních orgánů, které stěžovatelka označuje za „zásahy“, se již Nejvyšší správní soud vyjádřil výše, když přisvědčil závěru krajského soudu o nepřipustnosti žaloby v tomto rozsahu s ohledem na § 85 s. ř. s. Pro úplnost tak nyní dodává jen to, že stavba VO je stavbou dodatečně povolenou, tudíž nikoliv nelegální a také kolaudační souhlas k ní již byl vydán. Nebylo-li určité správní rozhodnutí zákonem stanoveným postupem zrušeno, platí pro něj presumpce zákonnosti a správnosti.

[51] Tvrdí-li stěžovatelka také to, že je povinna dodržovat smluvní závazky z budoucích kupních smluv pod hrozbou nevydání územního rozhodnutí k jejímu stavebnímu záměru, což nepředstavuje soukromoprávní aspekty jejího případu, nelze s ní opět souhlasit. Především z ničeho nevyplývá ona tvrzená hrozba nevydání územního souhlasu. Již shora bylo uvedeno, že možnost bránit se závěrům správních orgánů ve vztahu k rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024 vydanému v územním řízení se stěžovatelka zbavila sama tím, že žalobu proti němu podala opožděně. Samotnou nemožnost splnit smluvní závazky pro jednání druhé smluvní strany, jakkoliv může být svázána i s aspekty veřejnoprávními, jak je tomu nyní, je třeba řešit před soudy v občanském soudním řízení. Nemožnost splnit závazky, k nimž se jedna ze smluvních stran (zde stěžovatelka) soukromoprávní smlouvy zavázala, z důvodů na straně druhé smluvní strany (kterou je zde navíc obec, nikoliv žalovaný správní orgán – viz též bod 2.2 žaloby), se naopak nelze dovolávat v řízení o žalobě ve správním soudnictví. Jedná se totiž o ochranu před postupem obce (statutárního města Olomouc) jako účastníka soukromoprávních vztahů, a nikoliv nositele veřejné moci (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005-114). Mezi smluvními stranami budoucích kupní smluv tudíž neexistuje veřejnoprávní, tzn. vrchnostenský, vztah, nýbrž vystupují v rámci vzniklých soukromoprávních vztahů jako subjekty v rovném postavení. Přestože tedy splnění povinností z těchto smluv může být mimo jiné podmíněno i veřejnoprávními normami, stále se jedná o splnění smluvních ujednání o splnění podmínek, ke kterým se stěžovatelka dobrovolně zavázala. Otázky související s budoucími kupními smlouvami tak nespádají do okruhu subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s. ř. s., o nichž by měly rozhodovat soudy ve správním soudnictví, nýbrž do okruhu subjektivních soukromých práv, o nichž podle § 7 o. s. ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení. Krajský soud i tuto otázku posoudil správně a jeho závěrům nelze ničeho vytknout, s výjimkou toho, že za smluvní stranu budoucích kupních smluv považoval žalovaný správní orgán, ač sama stěžovatelka tvrdí, a není sporné, že je jí statutární město Olomouc. To však v daném případě na věci ničeho nemění.

[52] Za nedůvodnou pak Nejvyšší správní soud považuje také námitku, že napadené usnesení je v rozporu se správním spisem. Jelikož krajský soud dovodil absenci podmínek řízení spočívajících v tom, že dílem stěžovatelka měla k dispozici jiné právní prostředky ochrany podle § 85 s. ř. s. (žaloby proti rozhodnutí) a dílem se nejednalo o „zásahy“ správního orgánu ve vrchnostenském postavení, nýbrž plynoucí ze soukromoprávních jednání (smluv), meritorně se věcí nezabýval a správní spis ke svému rozhodnutí nevyžadoval. Zbývá dodat, že podstata jednání, jež stěžovatelka považuje za nezákonné zásahy, nebyla mezi účastníky řízení sporná, tudíž krajský soud v napadeném usnesení posuzoval výlučně to, zda stěžovatelka měla možnost (a jakou) se proti tvrzenému jednání bránit jinak než zásahovou žalobou či v jiném soudním řízení než před správními soudy.

[53] Nakonec stěžovatelka namítá, že krajský soud v napadeném usnesení nerespektoval závazný právní názor vyslovený v odst. [31] rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44. Ani tato stížnostní námitka není důvodná.

[54] Předně je třeba poukázat na to, že ve zmíněném odstavci Nejvyšší správní soud žádný závazný právní názor nevyslovil, neboť ten byl obsažen až v navazující části (odst. [32]) daného rozsudku. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu připomíná, že závaznost kasačního názoru se ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. uplatňuje v rozsahu konkrétní věci (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50), což znamená, že krajský soud a případně správní orgány jsou po vrácení věci Nejvyšším správním soudem v dalším řízení povinny respektovat jím vyslovený závazný právní názor právě v té které posuzované věci. Jedná se o tzv. kasační závaznost. Jinými slovy, závazný právní názor vyslovený v určité věci nezavazuje podle § 110 odst. 4 s. ř. s. správní orgány, ani krajský soud (byť by se jednalo o tytéž orgány veřejné moci) v jiných před nimi vedených řízeních.

[55] V rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44 Nejvyšší správní soud přezkoumával (byť shodně jako zde na základě kasační stížnosti podané stěžovatelkou) jiné usnesení krajského soudu (č. j. 65 A 2/2025-50), vydané v jiné právní věci (blíže viz výše odst. [32] tohoto rozsudku). Již pro uvedené stěžovatelce nelze přisvědčit, že byl krajský soud při rozhodování v nynější věci jakkoliv vázán právním názorem vysloveným v rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44. Tato vázanost krajského soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. se tak vztahovala pouze na řízení vedené u krajského soudu pod sp. zn. 65 A 2/2025.

[56] Pokud stěžovatelka z odst. [31] rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44 dovozuje, že v něm Nejvyšší správní soud potvrdil existenci v nynější věci tvrzených zásahů žalovaného, pak ani v tom jí nelze přisvědčit. Kasační soud v uvedené pasáži vyslovil, že „na rozdíl od krajského soudu považuje tvrzení stěžovatelky o zásahu do jejích veřejných subjektivních práv (právní a finanční újmu, zamezení její plánované výstavbě, nemožnost podat opravné prostředky) za dostatečnou a souladnou s požadavky stanovené judikaturou (viz. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS)“. Tuto úvahu, jakkoliv by se *prima facie* mohla jevit jako potvrzení směrem k zásahům žalovaného tvrzeným v nynější věci, je třeba vykládat v souladu s tím, co bylo předmětem řízení v dané věci. Tím byla jednak otázka včasnosti podané žaloby proti rozhodnutí ze dne 15. 1. 2024 (vydanému v územním

pokračování

řízení ohledně stěžovatelčina stavebního záměru) a dále otázka účastenství stěžovatelky v řízeních vedených Magistrátem města Olomouce (o dodatečném povolení stavby VO a o vydání kolaudačního souhlasu k této stavbě) a s tím související otázka její aktivní legitimace k podání žaloby v této dílčí otázce.

[57] Shora citované závěry, vyslovené devátým senátem zdejšího soudu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., tudíž nelze vykládat tak, že jimi současně závazně vyslovil, že postupy žalovaného označené stěžovatelkou jsou s konečnou platností zásahy, proti nimž lze brojit zásahovou žalobou. Výše citovaným názorem devátý senát pouze reagoval na závěr krajského soudu ve věci sp. zn. 65 A 2/2025, podle kterého stěžovatelka není dílem aktivně legitimovaná k podání žaloby, neboť v ní netvrdila žádné přímé dotčení svých práv. Oním „*zásahem do veřejných subjektivních práv*“ měl tudíž devátý senát zdejšího soudu na mysli přímé zkrácení na právech v předcházejícím řízení před správními orgány ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025), které krajský soud nedovodil (viz rekapitulace závěrů krajského soudu obsažená v odst. [8] a [9] rozsudku č. j. 9 As 52/2025-44). O uvedeném pak svědčí i odkaz devátého senátu na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, vymezující mimo jiné jeden z definičních znaků rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a to znak spočívající v zásahu do veřejných subjektivních práv (srov. odst. [34] a násl. zmíněného usnesení rozšířeného senátu). V odst. [31] rozsudku devátého senátu tedy nešlo o závazné potvrzení existence zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s., jimiž by měl být krajský soud jakkoliv vázán v nynější věci.

[58] Uplatnila-li stěžovatelka v průběhu řízení o kasační stížnosti nové skutečnosti, které mají doplňovat dříve z její strany tvrzený skutkový stav (v podání ze dne 27. 4. 2026) a uvedla-li nově zjištěné skutečnosti a důkazy (v doplnění kasační stížnosti ze dne 9. 4. 2026), Nejvyšší správní soud uvádí, že k těmto dalším skutečnostem v souladu s § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlížet nemohl. Z uvedeného důvodu je výše v odst. [23] ani v podrobnostech nerekapituloval a ani dokazování nově obstaranými důkazy k nově uváděným skutečnostem provádět nemohl.

[59] Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že napadené usnesení je zákonné a krajský soud nepochybil, když žalobu částečně jako nepřipustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. a zčásti dospěl k závěru, že jde o posouzení subjektivních soukromých práv, o nichž podle § 7 o. s. ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl naplněn.

VI.

[60] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[61] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 15. června 2026

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu