



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **Mgr. A. M.**, zast. JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., advokátem, se sídlem Bráfova tř. 52, Třebíč, proti žalovanému: **Krajský pozemkový úřad pro Jihočeský kraj, Pobočka Prachatice**, se sídlem Vodňanská 329, Prachatice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2025, č. j. SPU 283444/2025, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 1. 2026, č. j. 57 A 31/2025-104,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 8. 2025, č. j. SPU 283444/2025, schválil podle § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), návrh komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Vlachovo Březí a navazující části katastrálního území Chlumany.

[2] Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který ji usnesením ze dne 12. 1. 2026, č. j. 57 A 31/2025-104, odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobkyně napadla rozhodnutí prvostupňového orgánu, aniž by vyčerpala dostupný řádný opravný prostředek, přičemž o možnosti podat odvolání byla řádně poučena. Podle

sdělení Státního pozemkového úřadu ze dne 7. 1. 2026 sice žalobkyně podala dne 17. 10. 2025 odvolání, o němž však nebylo do dne podání žaloby (2. 12. 2025) rozhodnuto.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[3] Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Stěžovatelka navrhla napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že krajský soud nesprávně posoudil povahu podané žaloby, když ji mechanicky kvalifikoval jako žalobu jediného typu, ačkoli šlo o sloučenou a společnou žalobu, v níž bylo kumulováno více forem soudní ochrany. Součástí žaloby byl také návrh na přiznání jejího odkladného účinku, o němž krajský soud rozhodl samostatným výrokem, aniž by při posouzení žaloby reflektoval její skutečný obsah a povahu uplatněných žalobních návrhů. Dále podle stěžovatelky krajský soud bez nařízení jednání a bez výzvy k upřesnění žalobního typu žalobu odmítl, čímž postupoval přepjatě formalisticky a odepřel jí právo na přístup k soudu. Napadené usnesení je rovněž nepřezkoumatelné, neboť se nevypořádává s obsahem žaloby.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve svém rozhodnutí řádně poučil všechny účastníky řízení o možnosti podat proti rozhodnutí odvolání. Ve lhůtě pro podání odvolání žádný z účastníků řízení odvolání nepodal. Odvolání stěžovatelky bylo podáno 17. 10. 2025, přičemž zákonná lhůta k učinění tohoto úkonu uplynula dne 13. 10. 2025, neboť rozhodnutí bylo doručeno dne 28. 9. 2025 fikcí. Ústředí Státního pozemkového úřadu rozhodlo o odvolání stěžovatelky tak, že jej rozhodnutím ze dne 14. 1. 2026, č. j. SPU 479477/2025, zamítlo jako opožděné.

[6] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že s ním nesouhlasí a setrvává na své kasační argumentaci. Dále uvedla důvody, proč žalovaný dospěl k nesprávnému závěru ohledně opožděnosti odvolání. K povaze své žaloby zmínila, že byla od počátku koncipována tak, aby postihla nezákonnost rozhodnutí, nezákonnost procesního postupu správního orgánu, včetně nezákonných zásahů do vlastnického práva. Nešlo tak o náhodnou procesní konstrukci, nýbrž o vědomý postup. Za takové situace měl krajský soud posoudit žalobu v její celistvosti, nikoli ji rozdělovat na jednotlivé žalobní typy.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] 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 stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřijatelnost. Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přichází z povahy věci v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu

pokračování

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby však může spočívat nejenom v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nýbrž i v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i soudní ochrany, ačkoliv pro takový postup nebyly splněny zákonné podmínky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004-53, a ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128).

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti napadá správnost procesního postupu krajského soudu, který části jejího podání posoudil odděleně, nikoli v jejich celistvosti, jak zamýšlela.

[10] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovedl, že nevhodnost spojení různých podání podle § 39 odst. 1 s. ř. s. ještě bez dalšího neznamená, že v daném případě takové spojení věcí krajským soudem samo o sobě založí oprávněnost námitek svědčících kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy jiné vady řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 Afs 15/2008-100). Tyto závěry lze vztáhnout také na posuzování vhodnosti vyloučení věci k samostatnému projednání podle § 39 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2026, č. j. 4 As 211/2025-27, bod 10). Vhodnost tohoto postupu může být totiž dána řadou důvodů, mezi něž patří například rychlost, resp. hospodárnost řízení, rozdílnost podmínek řízení aj. Přestože v nyní posuzované věci nedošlo formálně k vyloučení části podání k samostatnému projednání ve smyslu § 39 odst. 2 s. ř. s., lze tyto závěry aplikovat i na situaci, kdy krajský soud rozhodne o části žaloby, aniž by ji vyloučil k samostatnému projednání.

[11] Nejvyšší správní soud připomíná, že z hlediska posuzování procesních úkonů účastníků řízení je určující jejich obsah, nikoliv formální označení. Při výkladu procesního úkonu soud proto nevychází z jeho pojmenování, nýbrž z toho, co účastník nebo osoba zúčastněná na řízení tímto úkonem sleduje. Při podřazování konkrétního úkonu pod některý z žalobních, případně návrhových typů není rozhodující, jak navrhovatel podání pojmenuje, nýbrž co jím po obsahové stránce sleduje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197, a ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004-64).

[12] Stěžovatelka ve svém podání krajskému soudu nejprve vylíčila historický vývoj vlastnických práv k pozemkům, které jsou nyní v jejím vlastnictví. Dále namítla nezákonnosti různého druhu, které spatřovala v postupu žalovaného v procesu schvalování komplexních pozemkových úprav. Rovněž brojila proti opatření obecné povahy - změně č. 3 Územního plánu Vlachovo Březí (dále jen „změna územního plánu“), při jehož přijímání podávala námítky a připomínky. V petitu svého podání navrhovala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, zrušení změny územního plánu a „vypuštění“ stavební uzávěry pod Záhorskou z územního plánu. Následně podáním ze dne 26. 1. 2026 navrhla zrušení opatření obecné povahy - 4b. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje (dále jen „aktualizace zásad územního rozvoje“).

[13] Z obsahu stěžovatelčina podání tedy vyplývá, že v sobě zahrnovalo vícero žalobních, resp. návrhových typů. Stěžovatelka brojila proti rozhodnutí žalovaného o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav, proti změně územního plánu, proti stavební uzávěře a nakonec i proti aktualizaci zásad územního rozvoje. Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. a řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. má odlišný procesní režim, stejně jako odlišný okruh účastníků řízení. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se vůbec neúčastní nynější žalovaný, ale město Vlachovo Březí jako odpůrce v případě změny územního plánu, či Jihočeský kraj jako odpůrce v případě aktualizace zásad územního rozvoje.

[14] Podle § 5 s. ř. s., *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*

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

[16] Podle § 68 písm. a) s. ř. s., *žaloba je nepřijatelná také tehdy nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

[17] Mezi jednu z odlišností procesních režimů přezkumu správních rozhodnutí a opatření obecné povahy náleží mimo jiné i otázka přípustnosti návrhu, resp. žaloby v případě nevyčerpání řádných opravných prostředků.

[18] Nejvyšší správní soud připomíná, že v rámci soudního přezkumu činnosti veřejné správy ve správním soudnictví se uplatňuje prvek posteriority a subsidiarity. Jde o následnou soudní kontrolu veřejné správy a o následné poskytnutí soudní ochrany dotčeným právům. Podstata subsidiarity správního soudnictví proto spočívá v tom, že se lze domáhat soudní ochrany jen v těch případech, kdy dříve žalobce využil (vyčerpal) řádné opravné prostředky ve sféře veřejné správy. Pokud zákon takové opravné prostředky dotčené osobě nesvěřuje, může se domáhat soudní ochrany svých práv přímo.

[19] Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy není podmíněna vyčerpáním řádných opravných prostředků. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej obecně nezavazuje práva takový návrh podat, nevyplývá-li taková nepřijatelnost ze zvláštního zákona (§ 307 odst. 2 stavebního zákona). Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116). Tato skutečnost však bude mít vliv na případnou úspěšnost jeho návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49). V případě správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je žalobce v zásadě povinen před podáním žaloby vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

pokračování

[20] Jak správně konstatoval krajský soud, v nyní posuzované věci měla stěžovatelka k dispozici řádný opravný prostředek proti rozhodnutí žalovaného o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav. Ustanovení § 11 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách počítá s možností účastníků řízení podat proti takovému rozhodnutí odvolání. Jelikož zákon o pozemkových úpravách neobsahuje zvláštní úpravu odvolacího řízení, je namístě aplikovat příslušná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a to na základě jeho subsidiarity (srov. § 1 odst. 2 správního řádu). O odvolání proti rozhodnutí pozemkového úřadu podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách rozhoduje podle § 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, Státní pozemkový úřad, resp. jeho ústředí.

[21] Z vyjádření Státního pozemkového úřadu, které bylo učiněno v řízení před krajským soudem, vyplývá, že stěžovatelka podala odvolání dne 17. 10. 2025, přičemž o něm v době podání vyjádření (7. 1. 2026) nebylo rozhodnuto. Následně Státní pozemkový úřad oznámil krajskému soudu, že k vydání rozhodnutí o odvolání došlo dne 14. 1. 2026, přičemž bylo zamítnuto jako opožděné. Stěžovatelka tuto skutečnost nerozporuje, neboť ve své replice uvádí, že zákonnost závěru o opožděnosti je nyní předmětem soudního přezkumu u Městského soudu v Praze.

[22] Stěžovatelka tedy učinila podání, jehož částí brojila proti rozhodnutí žalovaného, aniž by vyčerpala řádný opravný prostředek v podobě odvolání. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že podání je v této části nepřipustné z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Za takové situace bylo vhodné, aby krajský soud rozhodl o části podání, případně aby tuto část vyloučil k samostatnému projednání, neboť podání bylo v této části nepřipustné. Ve zbytku žaloba, resp. návrh přípustný byl, a mohl tak být podroben soudnímu přezkumu ze strany krajského soudu.

[23] Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že o části podání stěžovatelky týkající se návrhu na zrušení změny územního plánu a „vypuštění“ stavební uzávěry bylo krajským soudem rozhodnuto rozsudkem ze dne 18. 2. 2026, č. j. 57 A 31/2025-154, jehož přezkumem se bude zabývat Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 10 As 42/2026. Návrhem na zrušení aktualizace zásad územního rozvoje se pak krajský soud zabýval samostatně, neboť tato věc byla usnesením ze dne 28. 1. 2026, č. j. 57 A 31/2025-135, vyloučena k samostatnému projednání, přičemž toto řízení pro nezaplacení soudního poplatku zastavil a kasační stížnost proti tomuto jeho usnesení byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2026, č. j. 9 As 36/2026-23. Stěžovatelčino podání tak bylo posouzeno ze strany krajského soudu v celé jeho šíři.

[24] Lze tedy konstatovat, že krajský soud posoudil správně právní otázku nepřipustnosti žaloby proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaného o schválení komplexních pozemkových úprav, přičemž napadené usnesení je přezkoumatelné, neboť se shora uvedeným způsobem náležitě vypořádalo s touto částí podání, o níž bylo možné rozhodnout samostatně, aniž by to mělo jakýkoliv vliv na zákonnost napadeného usnesení o odmítnutí žaloby. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy nebyl v posuzované věci naplněn.

[25] Nejvyšší správní soud rozhodl bezodkladně o věci samé, a proto se již nezabýval návrhem stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který učinila až v replice k vyjádření žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. května 2026

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu