



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupený JUDr. Michalem Krýslem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 204/30, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2024, č. j. PK-RR/576/24, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) SIRUCES, spolek**, se sídlem Rokycanská 1524/116a, Doubravka, Plzeň, zastoupený Mgr. Bc. Nikolou Šimlovou, advokátkou se sídlem Lochotínská 1108/18, Plzeň, **II) TERASY ŠVABINY s.r.o.**, se sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, zastoupené Mgr. Petrem Dolejšem, advokátem se sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, **III) CETIN a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 5. 2025, č. j. 77 A 27/2024-152,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 5. 2025, č. j. 77 A 27/2024-152, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká otázky procesního práva, zda se krajský soud může věcně zabývat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu v rozsahu žalobních bodů, které žalobce sice

uplatnil ve lhůtě stanovené ve výzvě krajského soudu k odstranění vady žaloby spočívající v nedostatku vymezení žalobních bodů, avšak samotná tato výzva byla vydána až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, kdy již podle § 71 odst. 2 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“) nové žalobní body uplatnit nelze.

[2] Magistrát města Plzně vydal dne 6. 11. 2023, č. j. MMP/436703/23, k žádosti osoby zúčastněné na řízení II) územní rozhodnutí, kterým podle § 72 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), rozhodl o umístění stavby označené jako „*bytové domy Rokycanská II*“ na několika pozemcích nacházejících se v obci X a v katastrálním území X (v této obci a katastrálním území se nacházejí všechny dále označené pozemky). Proti tomuto rozhodnutí podali stěžovatel i další osoby odvolání, která žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil. Stejným rozhodnutím zamítl jako nepřipustné odvolání M. M., syna stěžovatele. Ten totiž podle žalovaného v dotčeném území neměl žádný pozemek či stavbu, ke kterým by bylo evidováno jeho vlastnické nebo jiné věcné právo. Nenáleželo mu proto postavení účastníka řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona. Rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 15. 4. 2024.

[3] Dne 13. 6. 2024 podal stěžovatel proti rozhodnutí žalovaného žalobu. V ní se omezil na tvrzení, že jej toto rozhodnutí společně s rozhodnutím prvostupňového správního orgánu poškozuje na jeho vlastnickém právu k nemovitým věcem (demolice plotu, jeho přípojek atp.), resp. že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám může být těmito rozhodnutími přímo dotčeno (požární ochrana, ohrožení dodávek z inženýrských sítí, bezpečnost či dokonce samotná další existence přístupové cesty, podstatné zastínění jeho stavební parcely, ochranná pásma jeho stávajících přípojek atp.). Správní orgány měly „*naprosto nezákonně*“ rozhodnout o právech stěžovatele tím, že je vůbec neřešily, nebo je prohlásily za neexistující. Správně měly stěžovatele vyzvat k řešení formou podání patřičných žalob. Ten sice v době rozhodování žalovaného již z vlastní iniciativy žaloby podal a nechal zapsat poznámky spornosti do katastru nemovitostí na přímo dotčené pozemky umístovaným záměrem, žalovaný však postupoval způsobem, jako by tomu tak nebylo. Stěžovatel požádal o osvobození od soudního poplatku a navrhl, aby mu byl ustanoven zástupce.

[4] Krajský soud v Plzni (dále jen „*krajský soud*“) rozhodl asistentkou soudce usnesením ze dne 1. 7. 2024, č. j. 77 A 27/2024-43, o zamítnutí žádosti stěžovatele o osvobození od soudního poplatku i jeho návrhu na ustanovení zástupce. Toto usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 11. 7. 2024. Usnesením vydaným rovněž asistentkou soudce ze dne 18. 7. 2024, č. j. 77 A 27/2024-46, krajský soud následně vyzval stěžovatele k odstranění vady žaloby spočívající v nedostatečné konkrétnosti vymezení žalobních bodů, a to ve lhůtě 2 týdnů od doručení této výzvy, a poučil jej o způsobu, jakým tak může učinit. Stěžovatel reagoval na toto usnesení, které mu bylo doručeno dne 29. 7. 2024, podáním ze dne 12. 8. 2024 označeným jako „*Pokus o doplnění žaloby + využívám možnost námitky proti usnesení č. j. 77 A 27/2024-46 ze dne 18. 7. 2024*“. V něm označil poskytnutou lhůtu za „*šibeniční*“ a požádal krajský soud o určení lhůty „*pro finální doplnění žaloby*“ do 1. 10. 2024 z důvodu zdravotní indispozice. Současně doplnil svou argumentaci o následujících pět dílčích námitek:

pokračování

- a) neřešení demolice plotu, který odděluje pozemky stěžovatele od silnice na Prahu, ačkoli jde o podmínku vyústění chodníku na hlavní silnici a požárního přístupu k hydrantu,
- b) neřešení demolice minimálně jedné z vodovodních přípojek vlastněných stěžovatelem, bez níž nemůže být zajištěno stání pro hasičský vůz v případě požárního zásahu,
- c) nevyzvání stěžovatele k podání příslušné žaloby a jeho nepoučení o nutnosti tak učinit v určené lhůtě ve věci demolice studny umístěné na pozemku parc. č. 2828,
- d) reálné ohrožení jediné přístupové cesty k nemovitostem stěžovatele, které vedlo stěžovatele k podání žaloby na určení věcného břemene práva cesty na část neveřejné účelové komunikace,
- e) nedostatky studie zastínění zpracované ve správním řízení, která se opírá o některé „naprosto vylhané“ skutečnosti a z níž není možné zjistit konkrétní zastínění nemovitých věcí stěžovatele.

[5] Posledně uvedené podání zhodnotil krajský soud nejen jako doplnění žaloby, ale též jako žádost o prodloužení lhůty k (dalšímu) doplnění žaloby. S ohledem na uplynutí lhůty pro podání žaloby, v níž lze podle § 71 odst. 2 s. ř. s. rozšířit žalobu o další žalobní body, ale lhůtu pro doplnění žaloby neprodloužil. Tuto skutečnost sdělil stěžovateli přípisem asistentky soudce ze dne 22. 8. 2024, č. j. 77 A 27/2024-56, v níž stěžovatele poučil o možnosti rozvinout argumentaci uvnitř již vymezených žalobních bodů i po již uběhlé lhůtě stanovené k doplnění žaloby.

[6] Napadeným rozsudkem krajský soud žalobu zamítl. Zdůraznil, že stěžovatel podal žalobu teprve dva dny před posledním dnem k jejímu podání, kterým bylo 15. 6. 2024. Jelikož požádal o osvobození od soudních poplatků a navrhl ustanovení zástupce, až do právní moci rozhodnutí o zamítnutí těchto žádostí dne 11. 7. 2024 se tato lhůta stavěla. Poté měl stěžovatel k doplnění žaloby pouhé dva dny. Bylo jen dobrodiním asistentky soudce, že stěžovateli stanovila lhůtu 2 týdnů k odstranění vad žaloby. Krajský soud proto žalobu projednal ve znění doplnění ze dne 12. 8. 2024, aniž by přihlédl k novým žalobním bodům uplatněným na jednání konaném dne 28. 5. 2025. Skutečnost, že stěžovatel je právním laikem a starobním důchodcem, není důvodem k „rozvalu“ procesního rámce výkonu správního soudnictví. Nelze vytvářet kategorie osob, pro které ta či ona pravidla neplatí či se uplatňují mírnějším způsobem, neboť by to vedlo k porušení rovnosti před zákonem. Nejde o přepjatý formalismus.

[7] Stěžovatel podle krajského soudu včas uplatnil žalobní body obsažené v doplnění žaloby ze dne 12. 8. 2024. Z nich však pouze námitka nadměrného zastínění splňovala předpoklady žalobního bodu. Zbylé námitky trpěly významnými vadami ve své konkrétnosti a srozumitelnosti, takže je bylo třeba považovat nanejvýš za zárodky žalobních bodů. Nebylo z nich patrné jednoznačné vymezení skutkových dějů a okolností, které by byly individuálně odlišitelné ve vztahu ke konkrétnímu případu stěžovatele. Opožděnými byly naopak námitky uplatněné v průběhu jednání dne 28. 5. 2025, které se týkaly stěžovatelem tvrzených a) procesních vad při rozhodování správních orgánů

ohledně účastenství stěžovatele v územním řízení, b) vad při posuzování vlastnictví elektropřípojek, c) vad rozhodnutí žalovaného z hlediska požární bezpečnosti (dimenze hydrantu, požární výšky a nástupního místa), d) vad rozhodnutí žalovaného z hlediska bezpečnosti a kapacity přístupové cesty a bezpečnosti provozu na ní a e) vad při vedení správního spisu a jeho obsahu. Tyto námitky nerozvíjely argumentaci uplatněnou v žalobě či jejím doplnění, a tudíž ani nedotvářely ze zárodků řádné žalobní body.

[8] U námitky týkající se demolice plotu stěžovatel nijak nekonkretizoval, o jaký plot na kterém pozemku mu jde. Z kontextu věci a vyjádření žalobce při soudním jednání se jeví pravděpodobným, že má jít o pozemek parc. č. XB, který sousedí s komunikací na Rokycanské ulici v Plzni a který spoluvlastní stěžovatel a osoba zúčastněná na řízení II). Rozhodnutí žalovaného ani prvostupňového správního orgánu nicméně žádnou demolici plotu nepovoluje. Tato rozhodnutí zasáhla do práv stěžovatele méně, než podle jeho představy měla, v důsledku čehož nemohlo být ani porušeno některé z veřejných subjektivních práv stěžovatele. Není podstatné, že podle stěžovatele stavební záměr demolice plotu vyžaduje.

[9] Přestože stěžovatel namítal, že demolice vodovodní přípojky v jeho vlastnictví měla být rozhodnutím žalovaného povolena, nijak nespécifikoval, o kterou vodovodní přípojku mělo jít a zda byla nějak dotčena umísťovaným záměrem. Tuto specifikaci ponechal na krajském soudu, po něm tak chtěl, aby nepřipustně dotvářel obsah žalobního bodu. Stěžovatel navíc ani ve správním řízení nedoložil své vlastnictví některé z jím tvrzených vodovodních přípojek, což nenapravil ani v žalobě. Žalovaný ve svém rozhodnutí vysvětlil, že k objektu č. ev. X vede pouze jediná vodovodní přípojka, která není umísťovaným stavebním záměrem nijak dotčena.

[10] Jde-li o námitku nezákonně schválené demolice studny na pozemku parc. č. 2828, tento pozemek je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení II), a nikoli stěžovatele. Další studna se nachází na pozemku parc. č. XB, který je ve spoluvlastnictví stěžovatele, tento pozemek však není umísťovaným záměrem dotčen. Stěžovatel krajskému soudu nesdělil, kdy a jakým konkrétním podáním namítal své vlastnické právo ke studni nacházející se na pozemku parc. č. 2828, ani nespécifikoval, jak na toto jeho podání správní orgány zareagovaly. U zmínky o „*demoličním řízení*“ nebylo patrné, zda má stěžovatel na mysli žalobou napadené rozhodnutí. Nejednoznačnost vyplývá i z tvrzení, že stěžovatel nebyl poučen o svém právu podat ve věci vlastnictví studny žalobu, ačkoli sám tuto žalobu podal. Není tak zřejmé, jak měla být postupem správních orgánů dotčena jeho práva.

[11] Stejný závěr učinil krajský soud i u námitky „*naprosto reálného ohrožení*“ jediné přístupové cesty k nemovitým věcem stěžovatele, která je toliko konstatováním bez objasnění konkrétního důvodu tvrzeného ohrožení. Stěžovatel přístupovou cestu ani jen neidentifikoval. Krajský soud nemůže sám pátrat po tom, jaké cesty se námitka týká a čím má být tato cesta ohrožena.

[12] Ve vztahu k poslední námitce stěžovatele krajský soud poznamenal, že stěžovatel v žalobě přesně neoznačil studii zastínění, vůči které se vymezuje, ani nespécifikoval údaje, které považuje za „*vytlaně*“ a z jakých důvodů. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že se ve věci zastínění opírá o studii zastínění vypracovanou Ing. V. Z., Ph.D., v květnu až červnu

pokračování

2022. Tato studie vychází z normy ČSN 73 4301 *Obytné budovy*. Krajský soud se s obsahem studie seznámil a nenalezl nic, co by odporovalo závěrům, které žalovaný vtělil do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Studie detailně popisuje použitou metodu a její použití, je přesvědčivá a řádně odůvodněna. Neobstojí tvrzení, že ze studie zastínění nelze zjistit, jak budou zastíněny stěžovatelem spoluvlastněné pozemky a objekt č. ev. 110.

II. Kasační stížnost

[13] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Napadený rozsudek navrhl zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, případně měla být zrušena i rozhodnutí žalovaného a prvostupňového správního orgánu. Krajský soud podle stěžovatele provedl nesprávné právní posouzení věci, své závěry založil na neúplném dokazování a nevypořádal se se všemi žalobními body vymezenými v žalobě ze dne 13. 6. 2024, ani v jejím doplnění ze dne 12. 8. 2024. Tyto žalobní body stěžovatel následně rozvíjel v doplnění žaloby a při jednání před krajským soudem. Stěžovatel nepodal blanketní žalobu. Existovala-li pochybnost o jím uplatněných žalobních bodech, krajský soud měl vyzvat stěžovatele k upřesnění či doplnění žaloby, což se nestalo.

[14] Přestože stěžovatel podáním ze dne 12. 8. 2024 uplatnil námitky proti usnesení krajského soudu č. j. 77 A 27/2024-46, které vydala asistentka soudce, krajský soud toto podání vyhodnotil jen jako žádost o prodloužení lhůty k doplnění žaloby, na kterou reagoval sdělením, že „*lhůta pro podání žaloby již uběhla*“ a „*není tak třeba prodlužovat lhůtu pro doplnění žaloby*“. Uvedeným usnesením byl stěžovatel vyzván k doplnění žaloby v určené lhůtě, aniž by byl zároveň poučen, že následně již žalobu doplňovat nemůže. Za této situace nemůže obstát závěr o opožděném uplatnění některých žalobních bodů. Krajský soud měl o námitkách rozhodnout.

[15] Dále stěžovatel reagoval na vypořádání své argumentace uplatněné v podání ze dne 12. 8. 2024. Při posouzení námitek týkajících se demolice plotu (jeho části), demolice minimálně jedné vodovodní přípojky ve vlastnictví stěžovatele a demolice studny na pozemku parc. č. 2828 měl krajský soud vyjít z neúplně zjištěného skutkového stavu. Stěžovatel opakovaně navrhoval přerušování správního řízení do doby, než bude soudy v již zahájeném občanskoprávním řízení postaveno najisto vlastnické právo k dotčeným vodovodním přípojkám, včetně existence, rozsahu či umístění přípojek, jakož i vlastnické právo k dotčené skružené studni, včetně „*funkčního propojení*“ se studnou umístěnou na pozemku parc. č. XB. Přerušování řízení navrhoval rovněž u dílčí námitky, která spočívala v reálném ohrožení přístupové cesty k jím vlastněným či spoluvlastněným nemovitým věcem. Soudy v občanském soudním řízení měly postavit najisto vlastnické právo k přímo dotčeným pozemkům. Případně měly správní orgány či krajský soud stěžovatele vyzvat k doplnění jeho tvrzení a náležitě jej v tomto smyslu i poučit.

[16] U dílčí námitky spočívající v nadměrném zastínění nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele, tedy především pozemku parc. č. XC, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. X, a pozemku parc. č. XB, stěžovatel zdůrazňuje, že pozemek parc. č. XC je stavební parcelou, nikoli zahradou. Krajský soud, správní orgány ani studie zastínění tuto skutečnost nevzaly v potaz. Studie zastínění zahrnuje vnitřně a vzájemně odporující

tvrzení, např. že stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. X je umístěna na severní části pozemku parc. č. XC, protože logicky nemůže vrhat stín jižním směrem.

[17] Správními orgány nebylo deklaratorně rozhodnuto o tom, zda je stěžovatel hlavním či vedlejším účastníkem územního řízení, ačkoli ten se takového rozhodnutí opakovaně domáhal. Toto zjištění bylo podle stěžovatele nezbytné pro případné uplatnění všech zákonem předpokládaných práv účastníka řízení podle diferenciací provedené zákonem. Při absenci vydání rozhodnutí o účastenství stěžovatele nebo jakéhokoli jeho faktického vyrozumění jsou napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Pokud by správní orgány v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu o žádosti stěžovatele rozhodly, mohl by se bránit žalobou.

[18] Žalovaný ani prvostupňový správní orgán naprosto nedostatečně zjistily skutkový stav věci, zejména z hlediska vlastnictví staveb a nemovitostí přímo dotčených stavebním záměrem, jakož i dopravy, požární ochrany či možnosti napojení na základní technické a inženýrské sítě. Stěžovatele opakovaně nevyzvaly k doplnění tvrzení či důkazů, včetně patřičného poučení, jakým konkrétním způsobem tak má učinit. Takovými podstatnými vadami správního řízení se měl správní soud podle konstantní soudní judikatury zabývat z úřední povinnosti.

[19] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že tvrzení o neúplnosti a nesprávném vedení správního spisu – učiněná při jednání konaném dne 28. 5. 2025 – jsou novým žalobním bodem (bod 50. napadeného rozsudku). O této skutečnosti se dozvěděl až dne 26. 5. 2025 při osobním nahlížení do soudního spisu a krajský soud k ní měl přihlídnout z úřední povinnosti.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II) a replika stěžovatele

[20] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Poukázal na kogentní úpravu lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., ve které měl stěžovatel uplatnit žalobní body. Krajský soud nepochybil, jestliže věcně nevypořádal nové žalobní body uplatněné po uplynutí této lhůty. Po částečném odstranění vad žaloby stěžovatelem splňovala předpoklad žalobního bodu jen jediná námitka, která se týkala nadměrného zastínění. Zbylé žalobní námitky zůstaly i po doplnění žaloby nekonkrétní a nesrozumitelné. Krajský soud podání ze dne 12. 8. 2024 správně vyhodnotil jako žádost o prodloužení lhůty, které nevyhověl s ohledem na § 72 odst. 4 s. ř. s. Dodatečně uplatněné námitky stěžovatele byly správně posouzeny jako opožděné. Prolomení zákonné lhůty neumožňuje ani skutečnost, že stěžovatel je starobní důchodce a právní laik.

[21] Z chybějícího poučení v usnesení krajského soudu č. j. 77 A 27/2024-46 o nemožnosti doplňovat žalobní body po uplynutí lhůty pro podání žaloby nelze dovodit povinnost krajského soudu věcně projednat i opožděně podané námitky. V tomto ohledu žalovaný poukázal na zákonnou úpravu výzvy k odstranění vad návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud nebyl povinen v poučení znovu opakovat zjevné dispoziční pravidlo obsažené v § 71 odst. 2 a § 72 odst. 4 s. ř. s. Nepřítomnost takového poučení nezpůsobuje vadu řízení.

pokračování

[22] Tvrdí-li stěžovatel, že žalobní body byly obsaženy již v žalobě ze dne 13. 6. 2024, žalovaný oponuje poukazem na § 71 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. Každá žaloba musí označit konkrétní výroky rozhodnutí a skutkově-právní důvody jejich nezákonnosti. Pokud krajský soud kvalifikoval žalobu jako blanketní, postupoval podle ustálené judikatury. Nedoložil-li stěžovatel konkrétní výhrady v dané lhůtě, pak tyto výhrady nemohly být zohledněny později.

[23] Osoba zúčastněná na řízení II) rovněž navrhla kasační stížnosti zamítnout. Krajský soud se s celou věcí pečlivě vypořádal, procesně nepochybil a žalobu z hlediska platného práva řádně projednal. To, že je stěžovatel cíleně přesvědčen o odlišných závěrech, než k jakým dospěl krajský soud a žalovaný, není právně významné. Stěžovatel od počátku územního řízení plnohodnotně využíval svá procesní práva, ve věci se neschetněkrát vyjadřoval a na základě jeho odvolání bylo rozhodnutí prvostupňového správního orgánu dvakrát zrušeno.

[24] Osoby zúčastněné na řízení I) a III) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[25] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného i osoby zúčastněné na řízení I) replikou, v níž uvedl, že v nich není uplatněna žádná nová argumentace. Podle jeho názoru je důvodnost kasační stížnosti podporována a potvrzena i rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 12. 12. 2025, č. j. 4 As 151/2025-52, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného.

[26] Osoba zúčastněná na řízení II) v návaznosti na toto vyjádření sdělila, že stěžovatel na posledně uvedený rozsudek procesně nereagoval. Zdůraznila, že podle jejího názoru není možné v posuzované věci opětovně rozhodnout o zrušení rozhodnutí, které již bylo zrušeno ve věci jiné.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Bylo tak možné přezkoumat napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by bylo třeba přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[28] V průběhu řízení o kasační stížnosti stěžovatele rozhodoval Nejvyšší správní soud také o kasační stížnosti syna stěžovatele proti rozsudku krajského soudu ze dne 28. 5. 2025, č. j. 77 A 18/2024-227, kterým bylo rozhodnuto o žalobě proti stejnému rozhodnutí žalovaného. Rozsudkem NSS č. j. 4 As 151/2025-52 byl jak uvedený rozsudek, tak rozhodnutí žalovaného zrušeno. Tato skutečnost ovšem nemění nic na tom, že zákonné předpoklady věcného projednání kasační stížnosti jsou dány bez ohledu na toto zrušení. Předmětem řízení o kasační stížnosti je totiž napadený rozsudek, a nikoli žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Nebyl-li napadený rozsudek zrušen, neodpadl ani předmět řízení o kasační stížnosti, kterou proto nelze odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 2. 2024, č. j. 8 Azs 172/2020-66, č. 4592/2024 Sb. NSS).

[29] Kasační stížnost je důvodná, avšak z jiného důvodu, než který uplatnil stěžovatel.

[30] Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že se nezabýval všemi jím uplatněnými žalobními body, a nesouhlasí s tím, že některé z nich uplatnil opožděně. Sám byl usnesením krajského soudu č. j. 77 A 27/2024-46, které vydala asistentka soudce, vyzván k doplnění žaloby ve lhůtě 2 týdnů od doručení tohoto usnesení, což také učinil. Již v průběhu řízení před krajským soudem namítal, že lhůta k doplnění žalobních bodů byla velmi krátká. V návrhu označeném jako námitky proti uvedenému usnesení navrhl, aby byla lhůta stanovena delší, a to až do 1. 10. 2024. Další doplnění žaloby provedl stěžovatel na jednání konaném dne 28. 5. 2025.

[31] Nejvyšší správní soud shrnuje, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. vymezuje jako jednu z náležitostí žaloby „žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné“. Podle § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. „[r]ozšířit žalobu [...] o další žalobní body může [žalobce] jen ve lhůtě pro podání žaloby“. Uplatní se tak lhůta stanovená v § 72 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[ž]alobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou“. Zmeškání této lhůty nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.).

[32] Umožňuje-li § 75 odst. 2 s. ř. s. krajskému soudu přezkoumat napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů, toto ustanovení je třeba vykládat ve spojení s § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s. tak, že musí jít o žalobní body uplatněné ve lhůtě pro podání žaloby. To platí i v případě, že žaloba původně žádný žalobní bod neobsahovala, a tudíž jinou (delší) lhůtu nelze stanovit ani v případné výzvě k odstranění vad žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, odst. 35., a ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, odst. [48]). Krajský soud by mohl rozhodnutí žalovaného zrušit na základě opožděně uplatněného žalobního bodu jen za předpokladu, že by současně shledal důvody pro takový přezkum z úřední povinnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69, nebo ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 Afs 283/2018-39, odst. [15]).

[33] Rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 15. 4. 2024. V posuzované věci by tak posledním dnem lhůty dvou měsíců pro podání žaloby – s přihlédnutím k pravidlům pro běh lhůt podle § 40 odst. 1 až 3 s. ř. s., neboť den 15. 6. 2024 připadl na sobotu – bylo pondělí 17. 6. 2024. Jelikož stěžovatel podal žalobu dne 13. 6. 2024, kdy požádal také o osvobození od soudního poplatku a navrhl ustanovení zástupce, podle § 35 odst. 10 s. ř. s. až do právní moci rozhodnutí o takové žádosti neběžela lhůta pro podání žaloby. Usnesení krajského soudu č. j. 77 A 27/2024-43, kterým byly žádost o osvobození od soudního poplatku i návrh na ustanovení zástupce zamítnuty, nabylo právní moci dne 11. 7. 2024. Posledním dnem lhůty pro podání žaloby, resp. její zbylé části, tak bylo pondělí 15. 7. 2024.

[34] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval, zda pro posouzení včasnosti jednotlivých žalobních bodů bylo významné, že krajský soud usnesením č. j. 77 A 27/2024-46, které bylo vydáno dne 18. 7. 2024 a stěžovateli doručeno dne 29. 7. 2024, vyzval stěžovatele

pokračování

k odstranění vad žaloby (ke sdělení, „*jaká konkrétní práva žalobce byla porušena a jakým konkrétním způsobem*“ a „*v čem konkrétně spočívá nezákonnost rozhodnutí žalovaného a která ustanovení byla porušena*“). Krajský soud takto rozhodl asistentkou soudce. Důvodem bylo zjištění, že žaloba stěžovatele neobsahovala žádný žalobní bod. Posledním dnem lhůty dvou týdnů stanovené tímto usnesením bylo pondělí 12. 8. 2024.

[35] Nejvyšší správní soud shledává v postupu krajského soudu, který za použití § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzval stěžovatele k odstranění vad žaloby, pochybení, které zakládá nezákonnost napadeného rozsudku. V době vydání usnesení krajského soudu č. j. 77 A 27/2024-46 již zákonem stanovená lhůta pro podání žaloby uplynula, protože podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nebylo možné žalobu doplnit o nové žalobní body. Toto pochybení v napadeném rozsudku konstatoval i krajský soud, který označil stanovení nové lhůty za „*dobrodiní asistentky soudce*“. Přesto k doplnění žalobních bodů v průběhu této lhůty (konkrétně v podání ze dne 12. 8. 2024) přihlížel a žalobu projednal i v jejich mezích. Správně tak ale postupovat neměl. Stěžovatel ode dne 16. 7. 2024 musel počítat s tím, že jeho žaloba podaná dne 13. 6. 2024 bude v souladu s § 75 odst. 2 ve spojení s § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s. projednána pouze v rozsahu již uplatněných žalobních bodů. Uvedené usnesení nemohlo odůvodnit odhlédnutí od této zákonné úpravy. Krajský soud podle § 55 odst. 2 s. ř. s. nebyl tímto procesním usnesením, kterým se toliko upravuje vedení řízení, vázán (srov. usnesení NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 96/2024-96, odst. [34]).

[36] Jakkoli se stěžovatel mohl na základě uvedené výzvy domnívat, že jeho žaloba bude projednána v rozsahu doplnění ze dne 12. 8. 2024, tomuto očekávání nelze přiznat ochranu. Na posuzovanou věc nedopadá judikatura týkající se poučovací povinnosti správních soudů v případě chybějících žalobních bodů. Rozsudek rozšířeného senátu č. j. 3 Azs 66/2017-31 řešil situaci, kdy krajský soud ještě před uplynutím zákonné lhůty vyzval žalobce k doplnění žalobních bodů, jím určená lhůta však přesahovala lhůtu, ve které jejich doplnění umožňoval zákon. Žalobci tak nemohlo jít k tíži, že své jednání přizpůsobil takto určené lhůtě v důvěře ve správnost výzvy. Bylo namístě, aby krajský soud upřednostnil princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, přestože bylo dané poučení nesprávné či zavádějící (odst. [51] cit. rozsudku).

[37] V posuzované věci ale krajský soud stanovil stěžovateli lhůtu, která mu již stanovena být nemohla. I kdyby stěžovatel postupoval v důvěře ve správnost výzvy, nemohla mu tím vzniknout žádná újma. Jeho situace by byla z hlediska § 71 odst. 2 s. ř. s. shodná bez ohledu na to, zda jej krajský soud po uplynutí lhůty k podání žaloby vyzval k doplnění žalobních bodů či nikoli (srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, odst. 18 až 21). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje nutnost odlišovat situace, kdy účastník ještě může podat (doplnit) opravný prostředek, nicméně vychází z delší než zákonné lhůty plynoucí z chybného poučení orgánu veřejné moci, a situace, kdy podání (doplnění) opravného prostředku již ze zákona není možné (srov. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 3 Azs 66/2017-31, odst. [57] a [58], nebo usnesení NSS č. j. 8 As 96/2024-96, odst. [34]).

[38] Pouze nad rámec výše uvedených závěrů lze dodat, že postup krajského soudu se v posuzované věci nedotýká jen důvěry stěžovatele ve správnost usnesení krajského soudu, ale také důvěry osob zúčastněných na řízení, že v řízení bude postupováno

v souladu se zákonem. Osoby zúčastněné na řízení, včetně žadatele o územní rozhodnutí, musely počítat s tím, že rozhodnutí žalovaného bude moci být napadeno žalobou. Pokud ale stěžovatel v žalobě neuplatnil žalobní body ve lhůtě pro podání žaloby, tyto osoby mohly očekávat, že žaloba nebude projednána v rozsahu opožděně podaných žalobních bodů. V tomto ohledu případné pochybení soudu nepůsobí jednostranně jen ve prospěch žalobce, nýbrž také v neprospěch osob zúčastněných na řízení, což může vést k porušení jejich ústavně zaručených základních práv a svobod (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. III. ÚS 2478/18, odst. 29, který se týká předpokladů věcného rozhodnutí o civilním dovolání). Tím není dotčen výše uvedený závěr, že v některých případech převáží důvěra žalobce ve správnost aktů veřejné moci.

[39] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se nemůže věcně zabývat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu v rozsahu žalobních bodů, které žalobce sice uplatnil ve lhůtě stanovené ve výzvě krajského soudu k odstranění vady žaloby spočívající v nedostatku vymezení žalobních bodů, avšak samotná tato výzva byla vydána až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, kdy již podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nové žalobní body uplatnit nelze.

[40] Krajský soud se tak měl zabývat žalobou stěžovatele jen v rozsahu žalobních bodů, které byly uplatněny přímo v žalobě ze dne 13. 6. 2024. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalobním bodem je „každé vyjádření žalobce, z něhož byt i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum“ (rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008-78, odst. 33).

[41] Z obsahu žaloby stěžovatele žádný žalobní bod splňující výše uvedené minimální předpoklady seznatelný není. Stěžovatel se omezuje na tvrzení porušení svého vlastnického práva nebo jiného věcného práva k nemovitým věcem, které nijak nekonkretizuje. Odkazuje sice na možné oblasti dotčení (demolice plotu, přípojek, požární ochrana, ohrožení dodávek z inženýrských sítí, bezpečnost či dokonce další existence přístupové cesty, podstatné zastínění stavební parcely, ochranná pásma stávajících přípojek atp.), činí tak ale pouze obecně, bez konkretizace jakéhokoli zásahu. Rovněž vytýká žalovanému, že si učinil sám názor na existenci vlastnického či jiného věcného práva stěžovatele, aniž by jej vyzval k podání příslušných žalob. Ani v tomto případě nekonkretizuje, kterých nemovitých věcí se tento postup měl týkat.

[42] Nejvyšší správní soud zastává názor, že takto vymezená žaloba neumožňovala krajskému soudu přezkoumat rozhodnutí žalovaného. Ke stejnému závěru dospěl i krajský soud, který tuto žalobu považoval „v podstatě za blanketní (námitky v ní obsažené byly natolik obecné, že nevytvářely ani v hrubých obrysech prostor pro soudní přezkum)“ (bod 41. napadeného rozsudku). Tomuto posouzení lze plně přisvědčit.

pokračování

[43] Věcné projednání žaloby, která nesplňovala náležitost předepsanou v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy neobsahovala žádný žalobní bod, je vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která měla za následek nezákonné rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. k takovéto vadě povinen přihlídnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že neuplatnění žádného ze žalobních bodů odůvodňuje odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s., se již nebylo třeba zabývat ostatními důvody kasační stížnosti. Jejich vypořádání by na uvedeném závěru nemohlo nic změnit.

V. Závěr a náklady řízení

[44] Jelikož kasační stížnost je důvodná, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil (výrok I.). Podle stejného ustanovení zároveň rozhodl podle § 37 odst. 5 s. ř. s. o odmítnutí žaloby, neboť k tomu byly dány důvody již v řízení o žalobě (výrok II.).

[45] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. Nejvyšší správní soud rozhodl kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti tvoří jeden celek, o němž je rozhodováno jediným výrokem (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98). O náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že z důvodu odmítnutí žaloby na ni nemá žádný z účastníků právo (výrok III.). Soudní poplatek za řízení o žalobě se v případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, nevrací (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

[46] Osoby zúčastněné na řízení měly podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025, nárok na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V posuzované věci žádná takováto povinnost uložena nebyla. Rovněž nebyly shledány důvody zvláštního zřetele hodné, které by odůvodňovaly přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV.).

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

V Brně dne 15. dubna 2026

JUDr. Radan Malík
předseda senátu