



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **BARACOM a. s.**, sídlem Ke Zdibsku 66, Zdiby, zastoupená Mgr. Evou Lachmannovou, LL.M., advokátkou, sídlem Americká 525/23, Praha 2, proti žalované: **rada města Rokytnice nad Jizerou**, sídlem Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, zastoupená JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 11. 2023, č. j. MURJ 6386/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 1. 2024, č. j. 30 A 7/2024-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení případu

[1] Žalovaná rozhodnutím vydaným na základě § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ze dne 28. 11. 2023, č. j. MURJ 6386/2023, nepovolila žalobkyni výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře (opatření obecné povahy č. 1/2023 „územní opatření o stavební uzávěře“ vydané usnesením žalované ze dne 30. 10. 2023, č. 325/2023)

pro její záměr novostavby rodinného domu o třech bytových jednotkách na pozemku parc. č. 794/4 v katastrálním území Horní Rokytnice nad Jizerou.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji usnesením označeným v záhlaví tohoto rozsudku odmítl. Krajský soud zrekapituloval výsledky dvou dřívějších soudních řízení vedených ve věcech totožných účastníků, která se rovněž týkala zamítavých rozhodnutí žalované o žádostech žalobkyně o výjimku ze stavební uzávěry. V obou případech Nejvyšší správní soud ke kasačním stížnostem žalované zrušil rozsudky krajského soudu a namísto krajského soudu žaloby odmítl s odůvodněním, že rozhodnutí o žádosti o udělení výjimky není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), které by bylo samostatně přezkoumatelné (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2023, č. j. 2 As 97/2023-27, a ze dne 21. 12. 2023, č. j. 2 As 309/2023-27). Krajský soud vycházel z citovaných rozsudků a další judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž dospěl k závěru, že povolení záměru vyžaduje územní rozhodnutí vydané v územním řízení [konkrétně rozhodnutí o umístění stavby dle § 77 písm. a) stavebního zákona]. Teprve při přezkumu rozhodnutí vydaného v tomto navazujícím územním řízení je možné dle krajského soudu přezkoumat i rozhodnutí o žádosti o výjimku jako závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Z tohoto důvodu krajský soud žalobu proti rozhodnutí o neudělení výjimky ze stavební uzávěry odmítl pro nepřípustnost (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), neboť se jí žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí, které je ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno (§ 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.).

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala nesprávné právní posouzení povahy rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry a rozporovala závěr krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které by podléhalo samostatnému soudnímu přezkumu.

[4] Stěžovatelka uvedla, že při nepovolení výjimky ze stavební uzávěry nemůže stavební záměr uskutečnit a navazující řízení na tom nic nezmění. Aby se v logice dosavadní judikatury správních soudů stěžovatelka mohla domoci přezkumu rozhodnutí o výjimce (stěžovatelka připomněla, že proti tomuto rozhodnutí není přípustné odvolání, a žaloba je tak reálně jediným a prvním opravným prostředkem), musela by požádat o vydání územního rozhodnutí pro umístění stavby. Při nedoložení kladného rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry však bude územní řízení zastaveno bez věcného posouzení. Na řízení, které je předem odsouzeno k nezdaru, by navíc stěžovatelka byla nucena vynaložit významné úsilí a nezanedbatelnou finanční investici na projektovou dokumentaci v plném rozsahu, jakož i na obstaravatelskou činnost, a to pouze z toho důvodu, aby dosáhla na soudní přezkum rozhodnutí o zastavení řízení a následného rozhodnutí o odvolání. Také stavební úřad by byl nucen vést zbytečné územní řízení, jehož výsledek je předurčen pravomocným negativním rozhodnutím o výjimce ze stavební uzávěry. Totéž dle stěžovatelky platí i pro dotčené orgány, jejichž závazná stanoviska je stěžovatelka povinna k žádosti o územní rozhodnutí doložit.

pokračování

[5] Stěžovatelka odmítla paralelu s rozhodnutím o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona) a rozhodnutím o výjimce ze stavební uzávěry (§ 99 stavebního zákona), a tedy i přenositelnost judikатурních závěrů na danou věc. V této souvislosti uvedla, že v prvním případě rozhoduje stavební úřad totožný jako v navazujícím řízení, proti jehož rozhodnutí se lze odvolat; ve druhém případě nikoli. Předmětem řízení o výjimce ze stavební uzávěry je otázka, zda lze záměr na pozemku vůbec uskutečnit; předmětem řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu jde o otázku, v jaké podobě je záměr přípustný.

[6] Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že předmět řízení o výjimce ze stavební uzávěry je jen jakousi podmnožinou předmětu územního řízení o umístění stavby. Nejvyšší správní soud dle stěžovatelky ve své judikatuře týkající se povahy rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry směřuje subsumované právní akty (závazná stanoviska) a správní rozhodnutí o předběžné otázce, které musí být předloženo, avšak je samostatně soudně přezkoumatelné. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS.

[7] Dále stěžovatelka namítla, že situace přípravy budoucího záměru je odlišná od situace, kdy byl záměr stavebníkem již nepovoleně realizován jako „černá stavba“, bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, poté na žádost stavebníka řízení zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby a jako nezbytná podmínka dodatečného povolení i řízení o výjimce ze stavební uzávěry (jako tomu bylo v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47, a ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 As 318/2021-35). V odkazovaných případech již v důsledku nepovolené činnosti stavebníka probíhalo správní řízení o odstranění stavby, které bez ohledu na výsledek řízení o žádosti o výjimku muselo být ukončeno rozhodnutím stavebního úřadu, které má s konečnou platností vyřešit, zda stavba (již uskutečněná) je v území přípustná a bude dodatečně povolena, anebo bude nařízeno její odstranění.

[8] Dle stěžovatelky představuje odmítnutí soudního přezkumu rozhodnutí o nepovolení výjimky ze stavební uzávěry odeprání spravedlnosti a porušení práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i čl. 38 Listiny zaručujícího právo na projednání věci bez zbytečných průtahů; zprostředkovaně též čl. 11 odst. 1 Listiny zaručujícího ochranu vlastnictví. Příímý dopad nepovolení výjimky do právní sféry jednotlivce je dle stěžovatelky jednoznačný, bez pochybností konečný a determinující výsledek jakéhokoli navazujícího řízení.

[9] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu k projednávání otázky. Důvody pro samostatný přezkum rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry uváděné stěžovatelkou považuje žalovaná toliko za praktické a ekonomické povahy. Povolení stěžovatelčina záměru v územním řízení není limitováno jen stavební uzávěrou, ale rovněž povinností splnit další podmínky (vyhovění požadavkům správy KRNAP a orgánů ochrany přírody, soulad s územním plánem apod.). Dle žalované tak nelze vyloučit, že by k zamítnutí případné žádosti stěžovatelky o územní rozhodnutí vedly i další důvody. Není však důvod posuzovat v rámci soudního přezkumu jednotlivé aspekty případu odděleně, naopak záměr je třeba v územním řízení posuzovat komplexně (v celkovém kontextu). V soudním řízení mají být dle žalovaného přezkoumávány konečné výstupy veřejné správy, což odráží dělbu moci vyplývající

z ústavního pořádku. Jestliže se stěžovatelka nekonsensuálně pokouší prosadit v území vlastní představy a usiluje o maximalizaci vlastních stavebních možností, jde o její svobodnou volbu. Zároveň s tím však stěžovatelka nese jak riziko neúspěchu, tak riziko vynaložení nákladů na projektovou dokumentaci.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Podle § 99 odst. 3 stavebního zákona *příslušná rada může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.*

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že problematikou možnosti samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry se ve vztahu k týmž účastníkům soudního řízení zabýval již ve výše označených rozsudcích č. j. 2 As 97/2023-27 a č. j. 2 As 309/2023-27, z nichž v nyní posuzované věci vycházel i krajský soud. Ústavní stížnosti podané stěžovatelkou proti těmto rozsudkům odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 22. 4. 2025, sp. zn. III. ÚS 451/24. Nejvyšší správní soud přitom k návrhu stěžovatelky vyčkal na posouzení dosavadní judikatury Ústavním soudem, který dosud zastávaný výklad nezpochybnil. Nejvyšší správní soud ani v nyní posuzované věci neshledal důvod se od dosavadní judikatury odchýlit, odkazuje na její závěry a v posuzovaném případě z nich vychází (viz dále).

[13] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu.“

[14] Za obdobu vztahu rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu a navazujícího rozhodnutí v územním (popř. stavebním) řízení pak Nejvyšší správní soud považoval rovněž vztah rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry a navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu. V již zmiňovaných rozsudcích č. j. 2 As 189/2021-47 (bod 14) a č. j. 5 As 318/2021-35 (bod 10) vyslovil následující závěry: „Rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry není ve vztahu k účelu, pro nějž bylo o výjimku žádáno, rozhodnutím, které samo o sobě zakládá práva a povinnosti účastníků řízení. Výlučným účelem žádosti o rozhodnutí o této výjimce je totiž dosáhnout výjimky ze stavební uzávěry, díky níž by bylo možno úspěšně žádat o rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby. Samo rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry tak není způsobilé zasáhnout do práv a povinností účastníků řízení, jelikož samo o sobě v dané konkrétní situaci nedává nikomu práva ani povinnosti („ještě“ nemění nastavení práv a povinností osob, jichž se rozhodnutí o výjimce týká, neboť to se projeví až tehdy, když se obsah rozhodnutí o výjimce „včlení“ do rozhodnutí, kterým se již práva nebo povinnosti závazně stanoví).“

pokračování

[15] Shodně Nejvyšší správní soud posoudil rovněž vztah rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry a navazujícího územního rozhodnutí v rozsudcích č. j. 2 As 97/2023-27 (bod 12) a č. j. 2 As 309/2023-27 (bod 13), vydaných přímo ve věcech stěžovatelčina záměru: „*Také v tomto případě nezasahuje rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry do práv a povinností žadatelky (žalobkyně), neboť na toto rozhodnutí musí navazovat územní řízení (...). Teprve rozhodnutím vydaným v územním řízení se zasahuje do práv a povinností žadatele. Rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry je přezkoumatelné až v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí vydanému v územním řízení, a to jako podkladový úkon dle § 75 odst. 2 s. ř. s.*“

[16] Výše citované závěry se plně uplatní i v nyní posuzované věci, v níž krajský soud rozhodoval o v pořadí třetí žalobě stěžovatelky. Krajský soud žalobu stěžovatelky odmítl v souladu se zákonem i v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[17] Ke konkrétním stěžovatelčiným námitkám Nejvyšší správní soud uvádí následující. Ústavní soud ve výše zmiňovaném usnesení sp. zn. III. ÚS 451/24 akceptoval názor Nejvyššího správního soudu, že brzký přezkum jednotlivých částí řízení podle stavebního zákona může ochromit složité souborné rozhodovací postupy v rámci veřejné správy a potvrdil, že Nejvyšší správní soud svým výkladem nezabránil stěžovatelce v přístupu k soudu (bod 25). Odložení soudního přezkumu až do řízení o žalobě proti navazujícímu územnímu rozhodnutí shledal ústavně slučitelným (bod 26). Upozornil, že zvolené řešení nemusí být pro dotčené osoby komfortní, avšak optimálnost právní úpravy a jejího výkladu soudy není referenčním hlediskem přezkumu ústavnosti. Podstatné je, že v případě zásahu do subjektivních veřejných práv se stěžovatelce v konečném důsledku právní ochrany dostane, resp. nedojde k odeprání přístupu k soudu (tamtéž). Případný neuspokojivý komfort cesty k soudnímu přezkumu je vyvážen dočasností stavební uzávěry (bod 27).

[18] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že prostřednictvím žádosti o výjimku ze stavební uzávěry lze v individuálních případech dosáhnout vynětí konkrétního záměru z dopadů stavební uzávěry. Nutno zdůraznit, že předmětem rozhodování o výjimce ze stavební uzávěry je konkrétní záměr, nikoli paušální vynětí konkrétního pozemku ze stavební uzávěry bez vazby na konkrétní záměr. Předmět rozhodování o výjimce je tak vymezen shodně jako předmět územního řízení, tedy jako zcela konkrétní stavební záměr. Smyslem a účelem podání žádosti o výjimku ze stavební uzávěry je získat podklad pro územní řízení, jenž by umožnil umístit stavební záměr do území (tedy odstranit právní překážku vydání územního rozhodnutí). Rozhodnutí o žádosti o výjimku však nevyvolává žádné samostatné právní účinky, přímé dopady rozhodnutí o této žádosti nepřekračují rámec územního řízení. Rozhodnutí o žádosti o výjimku tak má povahu přípravného aktu, jenž je zcela konzumován rozhodnutím v územním řízení a společně s ním také musí být přezkoumáván (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Bylo-li cílem počínání stěžovatelky (jako investora) získat územní rozhodnutí, nelze považovat zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí v rozsahu stanoveném v příloze č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, za nepřiměřenou faktickou podmínku přístupu k soudní ochraně. To tím spíše, že taková dokumentace obecně může být podkladem i pro samotné rozhodování o žádosti o výjimce a může zvýšit šanci na

úspěch žádosti o výjimku tím, že již bude obsahovat konkrétnější popis vlastního záměru a jeho názornější zasazení do území.

[20] Stěžovatelka rovněž rozporovala možnost obdobného posouzení povahy rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu a rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry, což opřela o několik důvodů. Nejvyšší správní soud nicméně nepovažuje za podstatné, že o žádostech v řízeních na sebe navazujících nerozhoduje stejný orgán, ani to, že proti rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry není přípustný opravný prostředek. Tyto okolnosti nijak neovlivňují výše popsany smysl a účel rozhodování o výjimce ze stavební uzávěry. Dále je při porovnání řízení o těchto dvou výjimkách potřeba uvážit, že intenzita zásahu do vlastnického práva (a potažmo práva na ekonomické využití vlastního majetku) nemusí být v případě rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu nižší než v případě rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry. Vždy záleží na konkrétní posuzované situaci. V řadě případů je rovněž na udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu závislá vlastní proveditelnost záměru (tj. neudělením výjimky bude možnost uskutečnit stavební záměr určitého charakteru s ohledem na konkrétní podmínky zcela vyloučena). A naopak je možné, že v některých případech bude pro účely kladného rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry postačovat dílčí změna záměru, která by ekonomické využití pozemku významněji neovlivnila.

[21] Není pravdivá ani námitka zásadního rozdílu mezi situací, kdy je rozhodováno o výjimce ze stavební uzávěry v souvislosti s řízením o odstranění stavby (resp. řízením o jejím dodatečném povolení), a situací rozhodování o této výjimce v souvislosti s přípravou budoucího záměru. Předmětem řízení o odstranění stavby mohou být stavby v různém stupni rozestavěnosti (od staveb provedených pouze v úrovni základů stavby až po stavby dokončené). Pokud vlastník stavby v průběhu řízení o odstranění stavby požádá o její dodatečné povolení a současně o potřebnou výjimku ze stavební uzávěry, bez dalšího to neznamená, že již před podáním žádosti disponoval projektovou dokumentací v potřebné podrobnosti zpracování. Situace běžného a „černého“ stavebníka se tak od sebe v tomto ohledu nutně nemusí lišit.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že v citovaných rozsudcích č. j. 2 As 189/2021-47 a č. j. 5 As 318/2021-35 směřoval závazná stanoviska a samostatná správní rozhodnutí. Soud naopak v uvedených rozsudcích důsledně vycházel z toho, že rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry je z hlediska procesního samostatným rozhodnutím (nikoliv však samostatně soudně přezkoumatelným) a nepovažoval je za subsumovaný správní akt typu závazného stanoviska.

[23] K argumentaci stěžovatelky podpořené odkazem na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 (citovaný výše) Nejvyšší správní soud uvádí, že tento rozsudek vyložil, že závazná stanoviska (§ 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti, a lze je tedy soudně přezkoumat až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí (bod 51). Dále připustil rovněž existenci závazných stanovisek vydávaných v rámci samostatného správního řízení ve formě správního rozhodnutí (§ 67 zákona správního řádu), která jsou s ohledem na jejich samostatný předmět a přímé právní účinky do sféry jednotlivců samostatně soudně přezkoumatelná (body 39 a 45). Stěžovatelka však pomíjí, že tyto závěry dopadají na akty, které nejsou

pokračování

v konkrétním případě vydávány pro účely řízení dle stavebního zákona či jiného navazujícího řízení, nýbrž se jedná se o akty, jimiž se přímo povoluje určitá činnost a žádné (konečné) povolovací rozhodnutí na ně nenavazuje. Stěžovatelčina argumentace citovaným rozsudkem rozšířeného senátu tedy není přiléhavá.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal s odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS, dle kterých „(...) v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. (...) Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, č. j. 6 A 90/96-23).“

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

V Brně dne 9. července 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková  
předsedkyně senátu