



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Petra Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Ing. V. Č.**, zastoupen JUDr. Karlem Uhlířem, advokátem se sídlem Husova 722/13, Plzeň, proti odpůrkyni: **Rada obce Zbůch**, se sídlem Náměstí 205, Zbůch, zastoupena Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **P. H.**, zastoupen Mgr. Petrem Broďánem, advokátem se sídlem K. H. Borovského 692, Sokolov, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2023, schváleného usnesením č. 3 odpůrkyně ze dne 20. 9. 2023, a to v části týkající se lokality SU1.1 (část pozemku parc. č.X v k. ú. Č. Ú. u Z.), v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2025, č. j. 77 A 49/2024 - 95,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatel **j e p o v i n e n** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 6 135 Kč k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval přezkoumatelností územního opatření o stavební uzávěře, zejména odůvodněním nezbytného rozsahu zakázané stavební činnosti.

[2] Navrhovatel napadl u krajského soudu územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2023, jež odpůrkyně schválila usnesením č. 3 ze dne 20. 9. 2023 (dále jen „stavební uzávěra“). Domáhal se zrušení její části, konkrétně lokality SU1.1, vymezené na pozemku navrhovatele parc. č. X v k. ú. Č. Ú. u Z.. Dle stávajícího územního plánu se v lokalitě nachází zastavitelná plocha Z/Z-B2 s funkčním využitím „BČ – Bydlení čisté individuální“. Předpokládané budoucí funkční využití je totožné, avšak nově má být pro tuto lokalitu stanovena zejména urbanistická koncepce a podmínky prostorového uspořádání lokality, včetně požadavku na zpracování územní studie. Odpůrkyně proto stavební uzávěrou zakázala stavební činnosti, které by mohly zatížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.

[3] Krajský soud návrhu navrhovatele nejprve částečně vyhověl a napadenou stavební uzávěru zrušil ve vztahu k pozemku navrhovatele, v části stavební uzávěry týkající se dělení a scelování pozemků (rozsudek ze dne 20. 12. 2024, č. j. 77 A 49/2024 - 59). Dospěl totiž k závěru, že dělení a scelování pozemků není stavební činností ve smyslu § 97 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a tak pro ně nelze stanovit omezení nebo je zakázat územním opatřením o stavební uzávěře. Ve zbytku žalobní argumentaci nepřisvědčil, což ovšem nepromítl do výroku rozsudku. Navrhovatel proti tomu brojil kasační stížností, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudek krajského soudu zrušil z důvodu nevyčerpání celého předmětu řízení – chybějícího zamítavého výroku (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2025, č. j. 1 As 60/2025 - 50).

[4] Následně krajský soud napadeným rozsudkem opět navrhovateli částečně vyhověl a napadené územní opatření zrušil v části stavební uzávěry týkající se dělení a scelování pozemků, ve zbývajících části návrh již zamítl. Návrh především považoval za obecný a nekonkrétní. Dospěl k závěru, že odůvodnění stavební uzávěry je přezkoumatelné a odpůrkyně při jejím vydání postupovala v souladu s platnou právní úpravou. Odůvodnění obsahuje vše podstatné, včetně zdůvodnění nezbytnosti stanovených omezení (body 37 a 38 napadeného rozsudku).

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

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

[6] Stěžovatel se předně vymezil proti závěru napadeného rozsudku, že nebyl porušen požadavek vymezit důvody pro rozsah přijatých zákazů v čl. II odst. 2.1 písm. a) až f) stavební uzávěry. Napadená stavební uzávěra neodůvodňuje, proč nemůže být naplnění jím sledovaného cíle dosaženo mírnějšími prostředky, proto je nepřezkoumatelná. Není kupříkladu jasné, proč zakazuje na určených pozemcích jakoukoli stavební činnost, tedy i uskutečnění staveb dočasných nebo oplocení. Otázka, zda stěžovatel své pozemky vůbec oplotit chce, přitom není relevantní, neboť stavební uzávěra upravuje práva stěžovatele i do budoucna. Napadené opatření výraznou měrou zasahuje do práv stěžovatele, a je tudíž potřeba na jeho obsahovou stránku klást vyšší požadavky.

[7] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Územní opatření je přezkoumatelné a obsahuje detailní odůvodnění. Odkázala na části stavební uzávěry, ve kterých se nachází důvody pro přijetí

pokračování

omezení a zákazů. Připomněla, že se stěžovatel proti stavební uzávěře nebránil námitkami ani připomínkami, a soud se tudíž nemůže zabývat otázkou přiměřenosti zásahu do práv stěžovatele, pod kterou spadá i otázka rozsahu přijatých omezení. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[8] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Jelikož je věc u kasačního soudu projednávaná opakovaně, je stěžovatel omezen v rozsahu uplatnitelných námitek [§ 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); k limitům aplikace tohoto ustanovení srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, body 24 a 25]. V předchozím řízení ovšem kasační soud řešil pouze otázku nevyčerpání celého předmětu řízení krajským soudem. Jelikož se dalšími námitkami nezabýval, jsou nyní uplatněné kasační námitky přípustné.

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

[11] Stěžovatel především napadá závěr krajského soudu, že nebyl porušen požadavek vymezit důvody pro rozsah přijatých zákazů v čl. II odst. 2.1 písm. a) až f) stavební uzávěry. Napadené územní opatření podle něj neodůvodňuje, proč nemůže být naplnění jím sledovaného cíle dosaženo mírnějšími prostředky, a je proto nepřezkoumatelné. S touto argumentací se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[12] Podle § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona *[ú]zemní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.*

[13] Nepřezkoumatelnost územního opatření o stavební uzávěře je třeba posuzovat z toho hlediska, zda obsahuje odůvodnění ve vztahu k naplnění tří podmínek vyplývajících z § 97 odst. 1 stavebního zákona. Těmi jsou: 1) existence rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny; 2) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace; a 3) omezení, resp. zákaz stavební činnosti, je provedeno v nezbytném rozsahu, a to jak věcném, prostorovém, tak i časovém (viz rozsudky NSS ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022 - 48, bod 14; či ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023 - 67, bod 25).

[14] Mezi účastníky řízení není sporu o naplnění prvních dvou podmínek, tedy že existuje rozhodnutí o pořízení Změny č. 3 Územního plánu Zbůch, schváleného usnesením č. 5 na zasedání Zastupitelstva obce Zbůch konaného dne 14. 3. 2023 (dále jen „změna ÚP“), a že stavební uzávěra obsahuje zdůvodnění, jak by zakázaná stavební činnost mohla znemožnit budoucí využití pozemků dle připravované územní dokumentace.

Sporné je pouze to, zda stavební uzávěra obsahuje odůvodnění nezbytnosti rozsahu, tedy zda splňuje třetí z výše uvedených podmínek. Nezbytnost rozsahu se zkoumá z věcného, prostorového a časového hlediska. Stěžovatel nicméně spatřuje nepřezkoumatelnost v chybějícím posouzení nezbytnosti rozsahu výhradně z věcného hlediska. Časové aspekty či územní rozsah vůbec nezmiňuje, proto se kasační soud dále zabývá nezbytností rozsahu stavební uzávěry toliko z věcné stránky.

[15] Odpůrkyně odůvodnila nezbytnost rozsahu zákazu stavební činnosti zejména aktuálními problémy, se kterými se obec Zbůch potýká, zejména s překotnou výstavbou a nevhodným umisťováním dopravní a technické infrastruktury, stejně jako s nevhodnou parcelací zastavitelných ploch. Dále stavební uzávěru odůvodnila cíli a úkoly, které má naplnit pořizovaná změna ÚP. Ta má za cíl upravit podmínky prostorového uspořádání funkčních využití ploch, stanovit urbanistickou koncepci, dále koncepci dopravní a uspořádání krajiny, to vše pomocí nástrojů územně plánovací činnosti. Ve vztahu k lokalitě SU1.1, ve které se nachází pozemek stěžovatele, odůvodnila odpůrkyně stavební uzávěru těmito konkrétními úkoly v rámci pořízení změny ÚP:

- *stanovení urbanistické koncepce;*
- *stanovení požadavku na zpracování územní studie;*
- *zajištění prostupnosti území v zástavbě a do volné krajiny;*
- *zajištění vymezení veřejného prostranství s funkcí zeleně a koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu;*
- *vypuštění přípustného využití - „viladomy a bytové domy do 4 NP se zázemím obytné zeleně“;*
- *odstranění rozporu mezi Přípustným využitím a Podmínkami prostorového uspořádání ploch BČ;*
- *stanovení etapizace.*

[16] Je zřejmé, že pro naplnění výše vymezených úkolů v lokalitě SU1.1 je nutné omezit stavební činnost v širokém měřítku, jinak by stavební uzávěra nemohla být účinným nástrojem k ochraně daného území. V zásadě umístění jakékoliv stavby by totiž mohlo zamýšleným změnám zamezit, a to včetně staveb dočasných či staveb oplocení. Kupříkladu stěžovatelem zmiňovaná činnost spočívající v oplocení pozemku může znemožnit naplnění cíle „zajištění prostupnosti v zástavbě a do volné krajiny“, umístění dočasných staveb naopak může narušit požadovanou etapizaci. Nejvyšší správní soud si v této situaci neumí představit mírnější omezení stavební činnosti, které by mohlo k zamýšlenému cíli (tedy k ochraně budoucího využití území) směřovat.

[17] Nejvyšší správní soud proto dospěl ve shodě s krajským soudem (bod 43 napadeného rozsudku) k závěru, že odpůrkyně dostatečným způsobem zdůvodnila nezbytnost rozsahu přijatých omezení. Stavební uzávěra sleduje legitimní cíl, ke kterému není možné dospět méně intenzivním zásahem do stěžovatelových práv. Pro její vydání tak byla splněna i třetí podmínka, a územní opatření o stavební uzávěře tudíž není nepřezkoumatelné.

[18] Na uvedeném závěru nic nemění námitka stěžovatele, že odůvodnění stavební uzávěry se výslovně nezabývá zásahem do práv stěžovatele spočívajícím v nemožnosti vybudování oplocení na jeho pozemku, a že na obsahovou stránku stavební uzávěry je třeba klást vyšší požadavky z důvodu takto výrazného zásahu do jeho práv. Těmto námitkám, které zpochybňují přiměřenost přijatého řešení, Nejvyšší správní soud nevyhověl.

pokračování

[19] Proporcionalita přijatého řešení obecně nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soudům nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, bod 32; ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 247, č. 2710/2012 Sb. NSS, bod 60; nebo nověji ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021 - 39, bod 35; nebo ze dne 12. 9. 2024, č. j. 4 As 196/2022 - 53, body 41 a 42). Ačkoliv se výše citované rozsudky zabývají územními plány, jsou jejich závěry plně použitelné i na stavební uzávěry (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023 - 66, bod 27).

[20] Výjimku z výše uvedeného tvoří případy, v nichž „*zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí*“ (rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013 - 55, bod 36; ze dne 31. 1. 2023, č. j. 5 As 340/2020 - 34, bod 67). Takový případ však v projednávané věci nenastal. Každá stavební uzávěra do určité míry zasahuje do majetkové sféry dotčených osob, neboť její podstatou je omezení nebo zákaz výstavby v území, kde je dosud výstavba povolena. Jedná se však o dočasné omezení, ze kterého je navíc možné udělit výjimku dle čl. III stavební uzávěry.

[21] V posuzované věci je zásadní, že byl stěžovatel v procesu pořizování stavební uzávěry zcela pasivní. Přitom z ničeho nevyplývá (a ani stěžovatel nic takového netvrdil), že by mu v aktivním zapojení do procesu pořizování stavební uzávěry bránila jakákoliv objektivní překážka. Ohrazuje-li se pak stěžovatel vůči nezdůvodnění zásahu do jeho vlastnického práva, spočívajícího v nemožnosti umístit na svůj pozemek oplocení, jedná se právě o zcela konkrétní námitku týkající se nepřiměřenosti zvoleného řešení, kterou má v první linii vypořádat odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Jelikož stěžovatel námitky v procesu pořizování neuplatnil a zůstal pasivní, nemohla je odpůrkyně vypořádat a reagovat tak na veškeré úvahy stěžovatele. Správní soud navíc nemůže po odpůrkyni žádat, aby předjímala nespokojenost dotčené osoby s dopadem stavební uzávěry na zastavitelnost jejího pozemku a z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna řešila (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, bod 19).

IV. Závěr a náklady řízení

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

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch. V tomto ohledu platí, že žalované správní orgány mají v případě právního zastoupení právo pouze „*na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Tento závěr vztáhl Nejvyšší správní soud i na řízení o návrhu na zrušení stavební uzávěry v situaci, kdy odpůrkyní byla rada obce, která není obcí s rozšířenou působností (viz rozsudek NSS ze dne

21. 2. 2023, č. j. 8 As 251/2021 - 91, bod 71). Odpůrkyně je orgánem malé obce (ke dni 1. 1. 2025 měla 3 080 obyvatel), která není obcí s rozšířenou působností a nedisponuje příslušným odborným aparátem. V takovém případě soud považoval náklady na zastoupení za účelně vynaložené, a proto odpůrkyni přiznal právo na jejich náhradu.

[24] Zástupce odpůrkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve výši 4 620 Kč, paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč a částka odpovídající 21 % DPH, celkem tedy 6 135 Kč. Částku ve výši 6 135 Kč je stěžovatel povinen zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Vojtěcha Metelky.

[25] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2025 (viz čl. XI, část sedmá zákona č. 314/2025 Sb.) ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jí soud v řízení neuložil žádnou povinnost a sama nenavrhla, aby jí byla náhrada přiznána z důvodů hodných zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 8. ledna 2026

Ivo Pospíšil
předseda senátu