



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelky: **CARPE DIEM PRAGUE s.r.o.**, se sídlem Ivana Hlinky 1037/3, Praha 9, zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 116/15, Praha 1, proti odpůrci: **zastupitelstvo obce Líšnice**, se sídlem Líšnice 175, zastoupen JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2025, č. j. 37 A 72/2024-69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **6 135 Kč** k rukám zástupce odpůrce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Praze se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2023 – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného na základě § 97 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [dále „*stavební zákon z roku 2006*“], usnesením odpůrce ze dne 11. 10. 2023, č. 9/3.

[2] Deklarovaným účelem předmětné stavební uzávěry je dle jejího čl. 2 odst. 1 ochrana vymezeného území před zástavbou, která by mohla být v rozporu s budoucí koncepcí rozvoje území obce a její urbanistickou koncepcí, tak jak je nově prověřována a bude

stanovena procesem pořízení nového Územního plánu obce Líšnice. V čl. 4 odst. 1 stavební uzávěra stanovuje, že platí do doby nabytí účinnosti opatření obecné povahy, kterým se vydává nový Územní plán obce Líšnice, jehož zadání bylo schváleno usnesením zastupitelstva obce Líšnice č. 2/6 dne 6. 6. 2023. Stavební uzávěra vymezuje v čl. 1 odst. 1 pod písmeny a) až e) celkem pět dílčích lokalit, pro něž stanovuje různá omezení stavebních činností. Podle tvrzení navrhovatelky její pozemky spadají do dílčí lokality a). Pro tuto lokalitu stavební uzávěra stanoví v čl. 2 odst. 2 zákaz umístování a provádění veškerých nových staveb, změn staveb před jejich dokončením a změn dokončených staveb vyžadujících rozhodnutí věcně a místě příslušného stavebního úřadu, popř. obdobný správní úkon jako je rozhodnutí o umístění stavby, společné povolení, územní souhlas, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, veřejnoprávní smlouva, stavební povolení, ohlášení stavby, popř. oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora vydávaný dle stavebního zákona.

[3] Krajský soud návrh zamítl jako nedůvodný rozsudkem ze dne 17. 1. 2025, č. j. 37 A 72/2024-69.

[4] V úvodu svého rozsudku se krajský soud zabýval otázkou podmínek řízení. Ty považoval za splněné. Navrhovatelka byla aktivně procesně legitimována k podání návrhu na základě vlastnictví pozemků v k. ú. Líšnice u Prahy; dle krajského soudu navrhovatelka splnila i další podmínky řízení. Dále se krajský soud zabýval rozsahem aktivní věcné legitimace navrhovatelky. Zde dospěl k souhrnnému závěru, že věcný přezkum návrhu na zrušení předmětné stavební uzávěry byl v zásadě omezen na to, zda byly naplněny podmínky § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a zda tuto skutečnost odpůrce dostatečně odůvodnil. Přitom krajský soud zohlednil zejména to, že navrhovatelka v procesu pořizování stavební uzávěry nepodala námitky. Nelze proto odpůrci spravedlivě vytýkat, že se v odůvodnění stavební uzávěry podrobně nevěnoval pozemkům navrhovatelky, pokud ta nepodala námitky.

[5] V rámci samotného věcného posouzení krajský soud nejprve uvedl obecná východiska pro posouzení sporu a následně se zabýval jednotlivými podmínkami, které musí být dle § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 splněny pro řádné vydání územního opatření o stavební uzávěře. První podmínka spočívá v existenci rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny; ta mezi stranami nebyla sporná. Sporná byla mezi navrhovatelkou a odpůrcem druhá a třetí podmínka. Tyto podmínky spočívají jednak v tom, že zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jednak v tom, že omezení, resp. zákaz stavební činnosti, je proveden v nezbytném rozsahu, a to jak věcném, prostorovém, tak i časovém. I zbylé dvě podmínky shledal krajský soud naplněnými – odpůrce vydání stavební uzávěry dostatečně odůvodnil a stavební uzávěra byla rovněž vydána jen v nezbytném rozsahu, který vůči navrhovatelce nebyl nijak diskriminační.

[6] Krajský soud zohledňoval otázku posouzení přiměřenosti stavební uzávěry a jejího odůvodnění ve dvou rovinách. První se týkala odůvodnění přiměřenosti (proporcionality) stavební uzávěry cíleně ve vztahu k pozemkům navrhovatelky (zde dospěl k závěru o zásadním významu skutečnosti, že navrhovatelka proti návrhu stavební uzávěry nepodala námitky). Druhá se týkala přiměřenosti a odůvodnění stavební uzávěry v „obecné“ rovině

pokračování

(v souladu třetí podmínkou zmíněnou výše v odst. [5]). Jak plyne ze shora uvedeného, návrh považoval krajský soud za nedůvodný z pohledu obou těchto rovin.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále *stěžovatelka*) kasační stížnost. Krajský soud věc dle jejího názoru nesprávně právně posoudil a jeho rozsudek, stejně jako odůvodnění samotné stavební uzávěry, je rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Uplatnila tedy kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Krajský soud dle stěžovatelky dospěl k nesprávnému závěru ohledně dostatečného odůvodnění stavební uzávěry ve vztahu k jejím pozemkům. Tuto otázku krajský soud chybně posoudil „*pouze v minimálním rozsahu*“, a to s odkazem na skutečnost, že stěžovatelka nepodala proti návrhu stavební uzávěry námítky. Takto minimalizovaný přezkum se však neměl dle stěžovatelky v jejím případě vůbec uplatnit, neboť stavební uzávěra pro ni ve smyslu jí citované judikatury představuje zásah značné intenzity. Dle této judikatury reprezentuje výjimku z omezeného přezkumu z důvodu nepodání námitek případ, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity. Na pozemcích stěžovatelky brání stavební uzávěra jakékoliv další výstavbě, i přestože je výstavba dle platného územního plánu značně omezena již stávající podmíněností výstavby v příslušné ploše prostřednictvím regulačních plánů vydaných na žádost. Podle stěžovatelky tedy v jejím případě bylo přiměřené, aby se odpůrce při schvalování stavební uzávěry zaobíral aktuální regulací v jednotlivých plochách, které byly v územním plánu již platně vymezeny. Při schvalování stavební uzávěry měla být jejich dosavadní úprava zohledněna v kontextu rozsahu a nezbytnosti stavební uzávěry. Na toto posouzení však odpůrce rezignoval. Bylo na krajském soudu, aby se přezkoumatelným způsobem vypořádal s okolnostmi popsányými a doloženými v návrhu na zrušení stavební uzávěry.

[9] Na základě skutečnosti, že stěžovatelka nepodala proti návrhu stavební uzávěry námítky, krajský soud dle stěžovatelky nepřipustně omezil svůj přezkum toliko na holé splnění zákonných podmínek pro vydání stavební uzávěry (viz odst. [5] shora). Rozsudek krajského soudu je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Navíc bylo splnění zákonných podmínek posouzeno nesprávně. Napadený rozsudek je tudíž také nezákonný. Přestože krajský soud dospěl k závěru, že stavební uzávěra svou úpravou negativně zasáhla do právní sféry stěžovatelky (schválením blokace výstavby na pozemcích, které se nacházejí v plochách, kde již platí rozsáhlá podmíněnost výstavby), neshledal stavební uzávěru za nezákonnou.

[10] Krajský soud se podle stěžovatelky nezabýval ani otázkou, zda se ve vztahu k ní jednalo o nezbytný zásah do vlastnických práv. V důsledku toho se nevěnoval splnění jedné ze zákonných podmínek pro vydání stavební uzávěry, tj. omezení nebo zákazu stavebních činností v nezbytném rozsahu. V případě řádného posouzení zákonných podmínek pro vydávání stavební uzávěry, v souladu s testem proporcionality a judikaturou dovozeným algoritmem přezkumu pro vydávání opatření obecné povahy, by musel krajský soud dojít k závěru, že odpůrce nedostal svým zákonným povinností. To proto, že odpůrce neposoudil nezbytnost stavební uzávěry pro dotčené plochy. U nich totiž, jak již bylo zmíněno, je dle stávajícího územního plánu výstavba podmíněna vydáním regulačního

plánu, což samo o sobě představuje zásadní zásah do práv stěžovatelky. Správně by tedy krajský soud musel dojít k závěru, že stavební uzávěra je nezákonná.

[11] Ke kasační stížnosti se vyjádřil odpůrce, který s kasační stížností nesouhlasí, a naopak se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu. Ten byl dle něj vydán v souladu se zákonem a je řádně odůvodněn. Krajský soud se zabýval všemi návrhovými námitkami, které správně neshledal důvodnými. Odpůrce trvá na tom, že sporná stavební uzávěra byla dostatečně odůvodněna. Rovněž je třeba mít na paměti, že stěžovatelka nepodala proti návrhu stavební uzávěry námitky, což opakovaně zohlednil i krajský soud.

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti zhodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, ke kterým by bylo třeba přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost **není** důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. O této otázce si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatněné námitky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[15] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem. Jde totiž o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, odst. [18], a tam citovaná judikatura).

[16] Popsané vady však přezkoumávaný rozsudek krajského soudu nevykazuje. Krajský soud totiž reagoval na všechny relevantní námitky stěžovatelky, resp. proti jejím námitkám postavil ucelenou argumentaci, která představovala odpověď na všechny nastolené otázky. Tvrzení stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu tak daleko spíše představují polemiku se závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že důvodem pro závěr o nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí není pouhá nespokojenost účastníka řízení s délkou či rozsahem odůvodnění a tím spíše ani nesouhlas s věcnými závěry soudu.

[17] Zásadním argumentem pro tvrzení o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je tvrzení, že „*krajský soud rezignoval na řádné provedení testu proporcionality, a to pouze s odkazem na skutečnost, že stěžovatelka nepodala námitky. Tento závěr zakládá zásadní nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadaného rozsudku a je excesivním zásahem do stěžovatelčích práv*“ (bod 23 kasační stížnosti). Touto námitkou však stěžovatelka ignoruje detailní odůvodnění, proč krajský soud neprováděl podrobný test proporcionality týkající

pokračování

se napadené stavební uzávěry. V odstavcích 39 až 42 odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, jaký vliv má nepodání námitek na následnou podobou soudního přezkumu opatření obecné povahy. Na tomto základě pak provedl přezkum třetí podmínky nutné podle § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, aby stavební uzávěra byla souladná se zákonem, a sice, zda je omezení, resp. zákaz stavební činnosti, provedeno v nezbytném rozsahu, a to jak věcném, prostorovém, tak i časovém (odstavce 57 až 77 napadeného rozsudku, včetně zhodnocení otázky diskriminace tvrzené v návrhu).

[18] Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tak není důvodná. Stěžovatelka, jak již bylo naznačeno, spíše rozporuje celkový přístup, jaký krajský soud pro posouzení věci zvolil (viz např. odřádky druhá v bodě 7 kasační stížnosti, kde stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spojuje s tím, že krajský soud „splnění těchto zákonných podmínek plně a správně neposoudil a závěry judikatury plně a přiléhavě neaplikoval na případ stěžovatelky“). Polemika se závěry krajského soudu však je odlišnou otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud bude zabývat dále. Podobně tomu je s otázkou, zda krajský soud správně posoudil námitku nepřezkoumatelnosti samotné stavební uzávěry, kterou stěžovatelka zdůrazňuje i v kasační stížnosti.

[19] V nynější věci není sporu o tom, že se stěžovatelka procesu přijímání stavební uzávěry nijak neúčastnila, tedy nepodala proti jejímu návrhu námitky a ani nijak nevyvíjela jinou aktivitu (sama stěžovatelka v bodě 12 kasační stížnosti uvádí, že „si je vědoma judikatury, která ji v důsledku neuplatnění námitek při přijímání stavební uzávěry dostává do nezáviděníhodné pozice“; s tím je třeba souhlasit).

[20] Pakliže stěžovatelka nepodala proti návrhu stavební uzávěry námitky, nemohl se krajský soud cíleně zabývat otázkou, zda je regulace daná stavební uzávěrou proporcionální ve vztahu k právní sféře stěžovatelky. Z judikatury totiž plyne, že „zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. (...) Srov. rozsudky NSS z 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43; z 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29; z 3. 12. 2014, čj. 7 As 186/2014-48; z 30. 1. 2018, čj. 2 As 315/2015-113; z 2. 8. 2018, čj. 10 As 33/2018-39, nebo z 20. 9. 2018, čj. 10 As 366/2017-60“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, odst. [18]). „[...] ve všech zmíněných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy navrhovatelé byli v průběhu procesu přijímání územního plánu zcela pasivní a námitky vůbec nepodali. Odpůrce tak nebyl povinen ve vztahu ke konkrétnímu pozemku odůvodnit zvolené funkční využití a uvést důvody, které vyvažují zásah do práva (zpravidla vlastnického) navrhovatele, který je územním plánem omezen ve volnosti nakládat s pozemkem dle vlastních představ. V takovém případě skutečně není na správním soudu, aby namísto obce odůvodňoval rozdílný způsob využití jednotlivých pozemků na jejím území. Zároveň soud nemůže pořizovateli územního plánu vyčítat, že nepředjímá nespokojenost dotčené osoby s dopadem územního plánu na zastavitelnost jejího pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřeší“ (odst. [19] rozsudku č. j. 9 As 65/2019-29).

[21] V jiném řízení před Nejvyšším správním soudem byl odlišný účastník řízení, avšak zastoupený týmž právním zástupcem jako stávající stěžovatelka, poučen o tom, že „[a]čkoliv se výše citovaný rozsudek [č. j. 9 As 65/2019-29] zabýval územními plány, tak jeho závěry jsou plně použitelné i na stavební uzávěry“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023-66, odst. [27]).

[22] V rozsudku č. j. 8 As 188/2023-66 Nejvyšší správní soud také konstatoval, že výše popsané pravidlo, týkající se významu nepodání námitek na odůvodnění stavební uzávěry a jejího následného soudního přezkumu, by se mohlo překonat za situace, kdy „zásah do vlastnického práva by musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55, bod 36)“.

[23] Již zde kasační soud poznamenává, že daná věc není srovnatelná se situací „blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“. Je tomu tak již z toho důvodu, že v posuzovaném případě jde o omezení pouze dočasné a situaci v dotčené lokalitě bude s konečnou platností upravovat až nový územní plán, na jehož finálním znění se stěžovatelka může podílet (např. podáním včasných námitek). Nejde o tak specifický a výjimečný případ, který by se svou intenzitou blížil vyvlastnění, ve kterém by se krajský soud musel podrobně zabývat dříve neuplatněnou námitkou přiměřenosti stavební uzávěry, a to konkrétně s ohledem na stěžovatelku. K tomuto závěru výslovně pro institut stavební uzávěry ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č. j. 1 As 226/2021-70, odst. [20], ve kterém zdůraznil toliko dočasný charakter institutu stavební uzávěry.

[24] Na uvedeném nemůže nic změnit ani odkaz stěžovatelky na tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Z něj dle stěžovatelky plyne nutnost posouzení proporcionality napadeného opatření obecné povahy. Již krajský soud však stěžovatelku v odst. 29 svého rozsudku upozornil, že se jedná o judikaturu vztahující se k právnímu stavu do 31. 12. 2011. Počínaje 1. 1. 2012 došlo ke koncepční změně přezkumu opatření obecné povahy provedené novelizací s. ř. s. (zákonem č. 303/2011 Sb.). Od té doby je soud při přezkumu opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. již krajským soudem odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, odst. [25] a násl.). Algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, na který se stěžovatelka opakovaně odvolává v kasační stížnosti, se tedy podle aktuální právní úpravy již nepoužije „závazně“ (dle Nejvyššího správního soudu však může být využíván jako pomůcka). Naopak krajský soud správně vyšel z rozsahu a důvodů uplatněných stěžovatelkou v jejím návrhu. Navíc ani argumentace zmíněným algoritmem nemůže nic změnit na tom, jaké důsledky má při soudním přezkumu stavební uzávěry skutečnost, že proti jejímu návrhu stěžovatelka nepodala námítky.

[25] Nejvyšší správní soud také doplňuje, že z ničeho nevyplývá, že by stěžovatelce v aktivním zapojení se do procesu přijímání stavební uzávěry bránila objektivní překážka. Již krajský soud ve svém rozsudku (v souvislosti s tím, jak přistoupil k posouzení proporcionality stavební uzávěry) upozornil, že stěžovatelka nevysvětlila, proč nepodala námítky, natož pak z jakého (objektivního) důvodu. Krajský soud také konstatoval, že

pokračování

odpůrce navíc předložil přípis společnosti Aleje Development s.r.o. ze dne 20. 9. 2023 (provedený v rámci řízení před krajským soudem k důkazu), ze kterého bylo mj. zřejmé, že také stěžovatelka pečlivě sledovala proces vedoucí k revizi a úpravě platného územního plánu a vzala na vědomí Zprávu o uplatňování územního plánu za období 3/2016–3/2023, a to včetně pokynů pro zpracování nového územního plánu (stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že *„je jednou ze společností sdružených kolem společnosti Aleje Development s.r.o.“*). Následně stěžovatelka vzala na vědomí i stavební uzávěru. I podle Nejvyššího správního soudu si tedy stěžovatelka byla vědoma toho, že dochází ke změně územně plánovací dokumentace a tento proces bedlivě sledovala. Nejsou tudíž žádné objektivní důvody, na základě nichž se lze domnívat, že by stěžovatelka nemohla podat proti návrhu stavební uzávěry námítky. Takovými důvody nejsou ani pohnutky uvedené v kasační stížnosti, které jsou spíše „taktické“ povahy, podle nichž byla stěžovatelka zdrženlivá s ohledem na případnou spolupráci s obcí Líšnice a s tím spojenými projekty, popř. že *„původně předpokládala svou aktivní účast na přípravě změny územního plánu obce“*.

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem námitek, dle kterých krajský soud nesprávně zhodnotil, zda je nyní přezkoumávaná stavební uzávěra řádně odůvodněna, a to také s ohledem na její přiměřenost. Tuto otázku však mohl zvažovat jen obecně z hlediska již připomínané podmínky dle § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, tedy zda je omezení, potažmo zákaz stavební činnosti, provedeno v nezbytném rozsahu, a to jak věcném, prostorovém, tak i časovém. Jak už bylo řečeno, nemohl se v důsledku nepodání námitek ani krajský soud, ani nyní Nejvyšší správní soud, detailně zabývat tím, zda je regulace daná stavební uzávěrou proporcionální ve vztahu k právní sféře stěžovatelky (viz odst. [20] výše).

[27] Při posouzení celé věci nelze přehlédnout, že stěžovatelka v kasační stížnosti namítá značně obecné a generické odůvodnění stavební uzávěry. Uvádí např. to, že zvolené odůvodnění je založeno na prohlášeních postrádajících jakoukoli individualizaci, kdy ta mohou dopadat na většinu měst a obcí v okolí Prahy. Dle stěžovatelky *„veřejnou infrastrukturou, dopadem na životní prostředí či klimatickými změnami může argumentovat v zásadě každá obec nejen v okolí Prahy, ale na celém území České republiky. Dle názoru stěžovatelky nesplňuje takové obecné až nic neříkající odůvodnění zákonný požadavek na důkladnost odůvodnění“*. Touto argumentací však stěžovatelka v principu dokládá, že stavební uzávěra odůvodněna je, a nadto toto odůvodnění v zásadě na situaci obce Líšnice dopadá. Zároveň tím přehlíží, že se krajský soud v napadeném rozsudku otázce odůvodnění stavební uzávěry podrobně věnoval. Dle krajského soudu odpůrce opřel svůj postup mj. o Zadání územního plánu Líšnice, jež je součástí Zprávy o uplatňování územního plánu Líšnice za období 3/2016-3/2023. Tyto dokumenty reagují na podmínky obce Líšnice. Přitom z logiky věci nelze vyloučit, že se podobné formulace, jaké jsou v daných podkladových písemnostech a samotném odůvodnění stavební uzávěry, mohou objevit i dokumentech týkajících se jiných obcí v okolí Prahy – nepůjde pak jen z toho důvodu o paušalizující a nicneříkající formulace, nýbrž může naopak jít o reakci na systémové a strukturální problémy, kterým čelí obce v podobném postavení a regionu. Stěžovatelka však nijak netvrdí, že by odůvodnění stavební uzávěry bylo v tomto smyslu (zcela) nepřiléhavé (netvrdí, že by se obec Líšnice s popisovanými problémy nepotýkala). Stěžovatelka také nikterak konkrétně nezpochybňuje závěr krajského soudu, že daná stavební uzávěra je způsobila přispět k ochraně území před zástavbou, která by mohla být

v rozporu s budoucí koncepcí rozvoje území obce a její urbanistickou koncepcí, tak jak je prověřována a má být stanovena procesem pořízení nového územního plánu.

[28] Zatímco tedy krajský soud s odkazem na samotné odůvodnění stavební uzávěry detailně rozebíral, co z tohoto odůvodnění a podkladových materiálů vyplývá (k záměrům obce z urbanistického hlediska, včetně enviromentálního hlediska detailně odst. 62 až 64 napadeného rozsudku; k jednotlivým plochám dotčeným stavební uzávěrou odst. 65 až 66; k celkovým důvodům vydání stavební uzávěry a k věcnému hledisku vedoucímu k zákazu výstavby ve zvolených lokalitách – odst. 68 a 69; k prostorovému a časovému hledisku stavební uzávěry odst. 70 až 74 napadeného rozsudku), je naopak argumentace stěžovatelky značně vágní. Nadto se opírá o již shora odmítnutou tezi, že odůvodnění stavební uzávěry „nijak [...] neodůvodňuje, proč je stavební uzávěra zákonným a přiměřeným nástrojem regulace právě ve vztahu k pozemkům“ stěžovatelky. O možnost podrobnějšího odůvodnění se připravila sama stěžovatelka svou pasivitou. Navíc stěžovatelka ani v kasační stížnosti neuvádí konkrétní důvod nepřiměřenosti zásahu do její právní sféry; i v tomto směru tedy její námitky zůstávají v obecné rovině. Stěžovatelce přitom nepřisluší zpochybňovat napadené opatření obecné povahy z důvodů, které se netýkají jejích veřejných subjektivních práv. Jak příhodně poznamenal krajský soud v odst. 32 svého rozsudku, „[n]avrhovatelka v obsáhlém návrhu na několika místech akcentuje ochranu veřejného zájmu a tvrdí, že napadená uzávěra je s tímto zájmem v rozporu. K podání návrhu za účelem ochrany veřejného zájmu však navrhovatelka nemá věcnou legitimaci, stejně jako se nemůže brát za práva třetích osob.“

[29] Stěžovatelka také jen obecně zmiňuje, otázku neurčitého trvání stavební uzávěry, resp. nutnost její časové předvídatelnosti. Ve stejné „konkrétní“ rovině k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že „tzv. nezbytný rozsah stavební uzávěry [...] je třeba chápat jako podmínku jak územní, tak ale i časové úměrnosti dané uzávěry. Na základě výše zmíněných závěrů judikatury však musí konstatovat, že účinnost stavebních uzávěr může být stanovena i relativně neurčitě, tj. do okamžiku, kdy připravovaný územní plán nabude účinnosti. V případě neodůvodněné dlouhé doby přijímání připravovaného územního plánu ovšem nelze vyloučit, že soud v opětovném přezkumu shledá, že doba účinnosti dané uzávěry již přiměřená není“ (rozsudek č. j. 8 As 188/2023-66, odst. [33]). V daném případě tak jen z toho důvodu, že doba trvání stavební uzávěry je vázána na nabytí účinnosti nového územního plánu obce Líšnice, nelze napadenou stavební uzávěru považovat za nezákonnou.

[30] Krajský soud se v odst. 37 a 38 svého rozsudku zabýval také rozdílem mezi omezením využití pozemků stěžovatelky v důsledku regulačních plánů a v důsledku stavební uzávěry. Ten dle krajského soudu spočívá zejména v možnosti ovlivnit vydání regulačních plánů ze strany stěžovatelky a tím tedy iniciovat určitou činnost v dotčeném území (regulační plány mohly být vydány na základě žádosti), zatímco u stavební uzávěry tato možnost chybí (slovy krajského soudu spočívá rozdíl mezi uvedenými instituty v tom, že délku trvání stavební uzávěry stěžovatelka v zásadě nemůže ovlivnit – srov. odst. 37 rozsudku krajského soudu). Krajský soud stěžovatelce rovněž vysvětlil, že stavební uzávěra se dle judikatury Nejvyššího správního soudu může uplatnit i na územích, na kterých určitá omezení stavební činnosti před vydáním stavební uzávěry již platila. To právě např. s ohledem na úmysl obce celou dosavadní koncepci v připravovaném územním plánu přehodnotit, což nyní odpůrce (resp. obec Líšnice) také deklaruje (srov. odst. 55 rozsudku krajského soudu, ve kterém krajský soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, odst. [21]). Rozhodně však ani dle Nejvyššího správního soudu z předchozího „zatížení“

pokračování

stěžovatelčiných pozemků regulačními plány nevyplývá jakési její privilegované postavení, kvůli kterému by se odpůrce, resp. následně krajský soud, musel z úřední povinnosti podrobně zabývat přiměřeností stavební uzávěry vůči její právní sféře, ačkoli stěžovatelka nepodala proti návrhu stavební uzávěry námítky.

[31] Navíc všechny pozemky stěžovatelky, na které odkázala v kasační stížnosti, spadají pod regulační plány 1 až 4 ve smyslu aktuálního územního plánu obce Líšnice (viz bod 6 kasační stížnosti). K těmto pozemkům odpůrce na s.7 stavební uzávěry vedle jejího obecného zdůvodnění ještě individuálně dodal, z jakých konkrétních důvodů je využití předmětných pozemků omezeno předchozím vyhotovením regulačního plánu. Dále také uvedl, že v rámci zpracování nového územního plánu Líšnice budou všechny plochy zahrnuté pod regulační plány prověřeny a v souladu se závěry zprávy o uplatňování může dojít k jejich značné redukci, jelikož byly vyhodnoceny jako nepřiměřeně rozsáhlé. Zde tedy odpůrce předestřel konkrétní odůvodnění ohledně stavební uzávěry na těchto pozemcích. Jestliže stěžovatelce toto odůvodnění nepřipadá jako dostatečně obsáhlé a dostatečně individualizované vůči jejím pozemkům, resp. plochám, v nichž se nacházejí, měla podat proti návrhu stavební uzávěry námítky. To ostatně jiné osoby učinily (viz námítky manželů Č. a následný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2024, č. j. 37 A 56/2024-131, jímž byl zamítnut návrh těchto osob na zrušení předmětné stavební uzávěry).

[32] Stěžovatelka také namítla, že ačkoli krajský soud dospěl k závěru, že došlo k negativnímu zásahu do jejích práv, nesprávně neshledal nezákonnost předmětné stavební uzávěry.

[33] V této kasační námitce stěžovatelka dle Nejvyššího správního soudu vytrhává příslušný závěr krajského soudu z kontextu. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s tím, že krajský soud uvedené konstatování o negativním zásahu do práv stěžovatelky prostřednictvím stavební uzávěry skutečně uvedl (srov. odst. 37 a 38 rozsudku krajského soudu), ovšem ve zcela jiných souvislostech než ve spojení s případnou důvodností návrhu na zrušení stavební uzávěry. Daný závěr krajský soud uvedl právě v rámci již výše zmíněné pasáže, ve které se zabýval odlišností stavební uzávěry a jejích důsledků od regulačních plánů (srov. odst. 35 až 38 rozsudku krajského soudu). Zde krajský soud dospěl k právnímu závěru, že pozemky stěžovatelky sice byly již předtím „zatíženy“ nutností vydání regulačních plánů a případná stavební činnost na jejích pozemcích byla tedy už před vydáním stavební uzávěry omezená a podmíněná; to však nic neměnilo na možnosti stěžovatelky bránit se vůči stavební uzávěře, neboť ta představuje výraznější zásah do vlastnického práva než regulační plány. Stěžovatelka zde také přehlíží, že se krajský soud ve spojení s problematikou podmíněnosti výstavby regulačním plánem zabýval též důsledky, jaké by plynuly z toho, že by ve lhůtě jednoho roku od podání úplné žádosti o vydání regulačního plánu nedošlo k jeho vydání – v takovém případě by dle § 43 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 daná omezující podmínka odpadla, což by mohlo být v rozporu s budoucím využitím území podle připravované územně plánovací dokumentace.

[34] Jak rovněž upozornil krajský soud na konci odst. 38 svého rozsudku, uvedené dotčení právní sféry stěžovatelky je třeba odlišovat od důvodnosti jejího návrhu na zrušení stavební uzávěry. S tímto právním názorem Nejvyšší správní soud souhlasí. Již jen ze samotné povahy stavební uzávěry a jejího smyslu a účelu totiž i dle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při jejím vydání v zásadě vždy dochází k negativnímu zásahu do právní

sféry vlastníků pozemků, jimž je prostřednictvím stavební uzávěry omezena nebo zcela zakázána stavební činnost ve vymezeném území (k tomu srov. odst. 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Právě proto však zákon obsahuje několik podmínek, které musí být splněny, aby byla stavební uzávěra v souladu se zákonem. Tento právní názor vyjádřil krajský soud i ve svém rozsudku. Ačkoli tedy krajský soud připustil, že stavební uzávěra negativně zasáhla do stěžovatelčiny právní sféry (což však, jak Nejvyšší správní soud již vysvětlil, je v zásadě jejím imanentním důsledkem), neshledal, že by pro vydání stavební uzávěry nebyly splněny zákonem stanovené podmínky.

[35] Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost nebyla důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta druhá).

[36] Stěžovatelka v nynější věci nebyla úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Naopak odpůrce úspěšný byl. Již krajský soud přitom ve svém rozsudku konstatoval, že ve správním soudnictví obvykle není přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení „*profesionálním*“ správním orgánům, u nichž se předpokládá, že budou způsobilé hájit svá rozhodnutí či své postupy před soudem samy. Výjimku z tohoto pravidla ale tvoří právě část agendy přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát k zastupování v soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Odpůrce je i podle Nejvyššího správního soudu zastupitelstvem malé obce, která nemá vlastní úřad územního plánování. Proto Nejvyšší správní soud považuje náklady odpůrce na zastoupení advokátem za účelně vynaložené a s ohledem na procesní úspěch mu náleží jejich náhrada.

[37] V řízení o kasační stížnosti se jednalo o odměnu advokáta za jeden úkon právní služby – sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, tj. $1 \times 4\,620$ Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 5 a § 7 bodem 5 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 1×450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, opět ve znění účinném od 1. 1. 2025). Protože je advokát odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 065 Kč (zaokrouhleno na celé koruny nahoru dle § 146 odst. 1 daňového řádu), odpovídající dani (21 %), kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Odpůrcovy náklady řízení o kasační stížnosti tak představují částku ve výši 6 135 Kč. Náhradu druhého úkonu právní služby – porady s klientem – Nejvyšší správní soud odpůrci nepřiznal, neboť tento úkon odpůrce nijak nedoložil.

[38] Stěžovatelka (navrhovatelka) je proto povinna odpůrci k rukám jeho advokáta uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 6 135 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. února 2026

pokračování

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu