



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatele: **J. D.**, zast. Mgr. Tomášem Bobkem, advokátem, se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti odpůrkyni: **Rada města Trutnov**, se sídlem Slovanské náměstí 165, Trutnov, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrkyně – územního opatření o stavební uzávěře č. j. 02/2024/ROM, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 12. 2025, č. j. 30 A 62/2025-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrkyni **s e 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. Přehled dosavadního řízení

[1] Odpůrkyně vydala usnesením ze dne 25. 9. 2024, č. RM_2024-1051/18, opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře č. j. 02/2024/ROM (dále jen „stavební uzávěra“). Stavební uzávěra byla vymezena v souvislosti s pořizovanou změnou č. 6 územního plánu Trutnov. Cílem změny územního plánu je mimo jiné zpřesnění koridoru tzv. západního obchvatu v návaznosti na sjezd z dálnice D11 v úseku mezi okružními křižovatkami „U Volva“ a „U Tesca“.

[2] Navrhovatel je vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. B. u T. (dále též „dotčený pozemek“), který se nachází v území zasaženém stavební uzávěrou. U Krajského soudu

v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) se domáhal zrušení stavební uzávěry jako celku, alternativně jejího zrušení pouze v tom rozsahu, ve kterém se vztahuje k dotčenému pozemku. V návrhu uvedl, že stavební uzávěra nedůvodně zasahuje do pozemků ve stabilizovaném zastavěném území, a to i do těch, na nichž byly přede dnem nabytí účinnosti stavební uzávěry povoleny stavební záměry. I on již začal na svém pozemku realizovat stavební záměr, který byl povolen krátce před nabytím účinnosti stavební uzávěry. Stavební uzávěra se nevztahuje na již vydaná pravomocná rozhodnutí. Dle názoru navrhovatele tedy stavební uzávěra nemůže dosáhnout svého cíle. Dále navrhovatel argumentoval narušením legitimního očekávání vlastníků zasažených pozemků a neproporcionality zvoleného řešení, zejména co se týče rozsahu uzávěry, který nadto není dostatečně odůvodněn. V této souvislosti uvedl, že stavební uzávěra zasahuje pouze do záměrně vybraných pozemků, aby se nevztahovala na pozemky ve vlastnictví osob spřízněných s členy zastupitelstva a rady města.

[3] **Krajský soud** návrh zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že cílem změny územního plánu, a potažmo tedy i důvodem vydání stavební uzávěry, není pouze zajistit zpřesnění koridoru stavby obchvatu, ale i provedení dalších změn v území (zjištění hydrogeologických poměrů zastavitelných ploch, zpracování nové územní studie, posouzení zatížení čerpacích stanic odpadních vod), které s primárním cílem změny územního plánu úzce souvisejí. Proto jsou do stavební uzávěry zahrnuty i pozemky, které nemají být přímo využity pro stavbu obchvatu. Tento úmysl odpůrkyně zřetelně vyplývá z odůvodnění stavební uzávěry, není tedy pravdou, že by napadené opatření obecné povahy bylo nepřezkoumatelné, co se týče rozsahu uzávěry. Krajský soud je toho názoru, že navrhovatel nemůže být stavební uzávěrou zkrácen na svých právech, neboť mu nijak nebrání provést již schválený stavební záměr. Nebylo proto zasaženo ani do jeho legitimního očekávání. Dále se krajský soud vyjádřil k námitce nepřiměřenosti stavební uzávěry. Uvedl, že stěžovatel v návrhu nespecifikoval, kterých pozemků se má týkat tvrzené výběrové zvýhodnění. Proto se krajský soud touto dílčí námitkou blíže nezabýval. Proporcionalita stavební uzávěry byla dle názoru krajského soudu odpůrkyní dostatečně zdůvodněna. Stavební uzávěra sleduje legitimní cíle a je vhodným prostředkem pro jejich dosažení. Nadto se jedná o toliko dočasný institut, který je pro dosažení sledovaných cílů vhodnější než účastenství obce v jednotlivých povolovacích řízeních.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[4] **Navrhovatel** (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel konkrétně namítl, že krajský soud opomněl zdůvodnit, zda se i ostatní jmenované cíle sledované stavební uzávěrou (tj. nejen primární cíl spočívající ve zpřesnění koridoru obchvatu, ale i cíle s tím související) vztahují i na dotčený pozemek. Ten se nenachází v návrhové ploše obchvatu, ale ve stabilizované ploše VL (výroba lehká), v níž je přípustné budování staveb a zařízení pro technickou infrastrukturu, a proto na se na něj související cíle stavební uzávěry nevztahují. Co se týče primárního cíle, bylo úlohou odpůrkyně, aby zdůvodnila, zda je stavební uzávěra ve vztahu k dotčenému pozemku

pokračování

proporcionální. Krajský soud však námitku nepřiměřenosti hodnotil pouze v obecném měřítku, nikoli konkrétně ve vztahu k dotčenému pozemku. Krajský soud neposoudil, zda zákaz stavební činnosti na stěžovatelově pozemku může vůbec přispět ke zpřesnění koridoru obchvatu, zda mezi omezením pozemku a tvrzenými cíli existuje příčinná souvislost, zda nebylo možné tvrzených cílů dosáhnout mírnějšími prostředky a zda rozsah uzávěry nevybočuje z nezbytné míry. Stěžovatel podotýká, že účelu stavební uzávěry nemohlo být dosaženo i proto, že na dotčeném pozemku byl již před její účinností schválen stavební záměr. Stavební uzávěra tedy postrádá svůj smysl, odporuje § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a je nepřiměřeným zásahem do stěžovatelova vlastnického práva. Krajský soud nevysvětlil, proč nevyhověl alespoň té části návrhového petitu, kterou stěžovatel žádal zrušení stavební uzávěry ve vztahu k dotčenému pozemku.

[6] Stěžovatel dále namítl vnitřní rozpornost rozsudku krajského soudu. Ten totiž na jednu stranu uvedl, že proporcionalitu stavební uzávěry odpůrkyně dostatečně zdůvodnila, zároveň však zmínil, že stěžovatel nemůže být stavební uzávěrou vůbec zasažen, neboť se nedotýká jeho již schváleného stavebního záměru. Stavební uzávěra přitom omezuje stěžovatele v realizaci budoucích, doposud nepovolených stavebních záměrů a v dispozici s pozemkem.

[7] Není pravdou, že stěžovatel v návrhu nevymezil pozemky, které jsou stavební uzávěrou nedůvodně zvýhodněné. Součástí návrhu je totiž výkres znázorňující území dotčené stavební uzávěrou, z něhož je jeho tvrzení patrné. Dále stěžovatel poukázal na nepravidelný tvar územního vymezení stavební uzávěry a vyjmenoval pozemky, jichž se stavební uzávěra nelogicky netýká. Krajský soud se k těmto tvrzením stěžovatele nevyjádřil, a zatížil tím svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Územní rozsah stavební uzávěry nebyl vysvětlen ani v jejím odůvodnění. Krajský soud se spokojil s obecnými tvrzeními odpůrkyně o naplnění legitimních cílů stavební uzávěry, aniž by ji podrobil testu proporcionality. Závěry krajského soudu tudíž nemají oporu ve správním spise. Krajský soud blíže nezodůvodnil svoji úvahu, že stavební uzávěra je vhodnějším prostředkem k dosažení vytyčených cílů než účast obce v povolovacích řízeních. Redukoval tím institut stavební uzávěry na prostředek, kterým může obec „získat čas“. Takový účel stavební uzávěry však nelze označit za legitimní s ohledem na ochranu vlastnických práv dotčených osob.

[8] **Odpůrkyně** navrhla kasační stížnost zamítnout. Popřela, že pozemky dotčené stavební uzávěrou tvoří stabilizovanou plochu. Popsala současný a budoucí stav území a vysvětlila, že stěžovatelův pozemek bude s velkou pravděpodobností dotčen stavbou obchvatu, což byl důvod, proč byl zahrnut do stavební uzávěry. Upřesnila, že v důsledku stavební uzávěry nedojde k naplnění primárního cíle změny územního plánu, tedy ke zpřesnění koridoru obchvatu, neboť k tomuto cíli přispěje až technicko-ekonomická studie, která je momentálně ve fázi zpracovávání. Tato studie je důležitá proto, aby mohly být následně v územním plánu upraveny individuální aspekty obchvatu ve vztahu ke konkrétním dotčeným pozemkům. Na zpracování studie je potřeba čas, který lze získat prostřednictvím stavební uzávěry, která brání tomu, aby se poměry na zasažených pozemcích v mezidobí změnily. K ochraně veřejných zájmů nepostačí účastenství obce v řízeních dle stavebního zákona, neboť tato řízení by probíhala na podkladě stávajícího

územního plánu, a tak záměry povolené za tohoto stavu by mohly být v rozporu s účely pořizované změny územního plánu. Stavební uzávěra nevyklučuje realizaci záměrů zcela, neboť ty lze případně povolit na základě výjimky; neomezuje vlastníky dotčených pozemků ve vyšší než nezbytné míře. Reguluje totiž primárně ty záměry, které by mohly znemožnit či ztížit budoucí stavbu obchvatu. Dále odpůrkyně vysvětlila, proč se stavební uzávěra na některé pozemky vztahuje, resp. nevztahuje zdánlivě výběrově (na situačním výkresu patrné jako „bobtnání“ či „vykrojení“ rozsahu uzávěry). Je tomu tak proto, že ostatní cíle chystané změny územního plánu (zjištění hydrogeologických poměrů zastavitelných ploch, posouzení zatížení čerpacích stanic odpadních vod, napojení na dopravní infrastrukturu) se vztahují pouze na nezastavěné pozemky. Odpůrkyně je toho názoru, že námitky stran proporcionality stavební uzávěry měl stěžovatel vznést v průběhu jejího přijímání, což neučinil. S proporcionalitou souvisí i územní rozsah stavební uzávěry. Jelikož stěžovatel během procesu přijímání stavební uzávěry nebyl procesně aktivní a námitky ohledně rozsahu uzávěry neuplatnil, je logické, že součástí jejího odůvodnění byla toliko analýza toho, proč jsou dané pozemky do stavební uzávěry zahrnuty, nikoli toho, proč jiné do ní zahrnuty nejsou. Číslo parcel, které dle názoru stěžovatele měly být do stavební uzávěry zahrnuty, nebyly součástí návrhu na zrušení stavební uzávěry a stěžovatel je uvedl poprvé až v kasační stížnosti. Proto by k této námitce neměl NSS přihlížet.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Pro vydání územního opatření o stavební uzávěře § 97 odst. 1 stavebního zákona stanoví tři podmínky:

- (i.) existence rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny;
- (ii.) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace;
- (iii.) omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu, a to jak věcném, prostorovém, tak i časovém (viz rozsudky NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, a ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48, bod 14).

[12] Stěžovatel své námitky směřuje proti naplnění druhé a třetí z výše uvedených podmínek.

[13] Nezákonost stavební uzávěry v rozsahu, v němž se týká dotčeného pozemku, spatřuje stěžovatel v tom, že nemůže být naplněn její účel spočívající v ochraně území před takovým jeho využitím, které by ztěžovalo či znemožňovalo jeho budoucí využití podle pořizované územně plánovací dokumentace.

pokračování

[14] Krajskému soudu nelze vytknout, že by se touto otázkou vůbec nezabýval, byť tak jistě mohl učinit podrobněji, zejména své úvahy více rozvést. Poukázal nicméně na odůvodnění stavební uzávěry, z něž vyplývá, že jejím smyslem je zajistit dostatečnou ochranu koridoru tzv. západního obchvatu, jenž má být v pořizované změně č. 6 územního plánu zpřesněn. Dovodil, že vymezení stavební uzávěry nebrání, že zasahuje i do stabilizovaného zastavěného území. I přes její vydání může stěžovatel realizovat již pravomocně povolenou stavbu, což ovšem není skutečností, jež by mohla zmařit cíl stavební uzávěry. Byť krajský soud zmínil i další účely stavební uzávěry uvedené v jejím odůvodnění, které se týkají zastavitelných ploch pro budoucí stavební rozvoj města, což má vliv na celkový územní rozsah stavební uzávěry, je zřejmé, že ve vztahu k dotčenému pozemku považoval za stěžejní účel uzávěry ochranu koridoru tzv. západního obchvatu. Jakkoliv jsou úvahy krajského soudu kusé, lze je i vzhledem k úsporné argumentaci v návrhu na zrušení opatření obecné povahy považovat za dostatečné, neboť umožňují rozsudek přezkoumat (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS).

[15] Stěžovatel napadá správnost závěru krajského soudu o naplnění účelu stavební uzávěry ve vztahu k dotčenému pozemku, neboť se nachází ve stabilizované ploše, která umožňuje umístit v ní stavbu pro dopravu, přičemž stěžovatel disponuje pravomocným povolením ke stavbě na tomto pozemku. Z toho dovozuje nevyužitelnost dotčeného pozemku pro stavbu obchvatu, a tedy neopodstatněnost jeho zahrnutí do stavební uzávěry.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že účelem pořizované změny č. 6 územního plánu je zpřesnit koridor veřejně prospěšné stavby tzv. západního obchvatu. Zejména jde o ucelení širě koridoru, optimalizaci podélného profilu a rozměrů okružních křižovatek, umístění sjezdů a křižovatek a případné rozšíření koridoru v těchto místech. Zpřesnění koridoru má být provedeno v návaznosti na zpracovávanou technicko-ekonomickou studii tzv. západního obchvatu. Ve stávajícím územním plánu je vymezen pouze úzký koridor pro obchvat, jenž nemusí skýtat dostatečný prostor pro optimalizaci trasy a umístění sjezdů, napojení a křížení.

[17] Dotčený pozemek bezprostředně přiléhá ke stávajícímu úzkému koridoru pro tzv. západní obchvat, jenž je v tomto místě z obou stran sevřen plochami VL, přičemž současně z jihu pozemek sousedí s pozemní komunikací V A.. V této části území tak bude nezbytné v rámci upřesňování koridoru při pořizování změny č. 6 územního plánu vyřešit nejen dostatečný prostor pro budoucí umístění obchvatu, ale též pro realizaci případného křížení obchvatu s ulicí V A.. V návaznosti na zpracovávanou technicko-ekonomickou studii, jejímž předmětem jsou právě tyto otázky, bude ve změně č. 6 územního plánu upřesněn koridor pro stavbu tzv. západního obchvatu, a to v potřebném rozsahu a ve vhodné poloze. Jelikož v současnosti nelze předjímat, v jaké podobě bude koridor ve změně č. 6 územního plánu upřesněn, je třeba vymezit za účelem ochrany tohoto území stavební uzávěru v dostatečné šířce.

[18] Skutečnost, že se dotčený pozemek nachází ve stabilizovaném území (zastavěné ploše VL), nezakládá nezákonnost stavební uzávěry, jak správně uvedl krajský soud. Stavební zákon nevylučuje, aby byly do stavební uzávěry zahrnuty i pozemky ve stabilizovaném

území, neboť i v něm obecně dochází ke stavební činnosti, která by se mohla v konkrétních případech dostat do rozporu s cíli pořizovaného územního plánu či jeho změny, jelikož stávající způsob využití stabilizované plochy může být změněn. Ostatně v § 97 odst. 1 věty poslední výslovně stanoví, že stavební uzávěra nemůže omezit či zakázat provádění udržovacích prací, tedy předpokládá, že z hlediska územního může dopadat i na zastavěné pozemky.

[19] Naplnění účelu stavební uzávěry spočívajícího v potřebě chránit území pro upřesněný koridor tzv. západního obchvatu není vyloučeno ani tím, že se dotčený pozemek nachází dle stávající podoby územního plánu v ploše VL, v níž je přípustné umisťovat stavby a zařízení pro dopravní a technickou infrastrukturu. Jak vysvětlila odpůrkyně v rozhodnutí o námitce Ing. E. P., uvedené přípustné využití plochy VL negarantuje umístění dopravního napojení (sjezd či křížení) na tzv. západní obchvat, pouze ho nevylučuje. Lze dodat, že zatímco smyslem regulativů plochy VL je vymezení stavby či činnosti, které v ní smí být uskutečněny, podstatou stavební uzávěry je zakázat či omezit stavební činnost. Tento zákaz směřuje k tomu, aby v části území, v níž má být vymezen upřesněný koridor, nebyla povolována výstavba, což má usnadnit následné povolování i provádění stavby obchvatu.

[20] Pokud jde o skutečnost, že stěžovatel je držitelem pravomocného povolení ke stavbě objektu pro skladování a administrativu na dotčeném pozemku, krajský soud správně dovodil, že stavební uzávěra stěžovateli nebrání tento záměr v souladu s povolením realizovat. To vychází nejen z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, ale též z obsahu stavební uzávěry (čl. II odst. 5), jak přílehavě vysvětlil krajský soud. Stěžovatel vychází z toho, že pokud bylo vydáno povolení ke stavbě, nemůže již být daný pozemek využit jiným způsobem, pořizovaná změna č. 6 územního plánu musí tuto skutečnost respektovat (jedná se o tzv. limit využití území). Pomíjí však, že stavba tzv. západního obchvatu je již ve stávajícím územním plánu vymezena jako veřejně prospěšná, takže lze pro její realizaci vyvlastnit vlastnické právo vlastníků nemovitých věcí nacházejících se v koridoru vymezeném pro tuto stavbu. Na tom nemá pořizovaná změna č. 6 nic měnit. Již vydané povolení lze v souvislosti s povolením veřejně prospěšné stavby zrušit (§ 94 odst. 3 stavebního zákona, resp. § 200 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb.). I kdyby tedy byla stavba podle vydaného povolení provedena, nevylučuje to zahrnutí dotčeného pozemku do koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu, pokud taková potřeba (např. s ohledem na podmínky v této části území) vznikne. Zejména je však nutno zdůraznit, že vydání povolení ke stavbě ještě samo o sobě neznamená, že bude skutečně využito a stavba provedena. Povolení má zákonem stanovenou dobu platnosti, přičemž v důsledku jejího uplynutí může zaniknout. I za této situace tak může stavební uzávěra sloužit zákonem stanovenému cíli (zabránit stavební činnosti), neboť je překážkou pro vydání jiného rozhodnutí o povolení stavby. Lze dodat, že při posuzování zákonnosti stavební uzávěry vychází soud ze skutkového stavu ke dni jejího vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Pokud tedy stěžovatel ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy, který podal až rok po vydání stavební uzávěry, tvrdí, že započal s realizací stavby, nejedná se o skutečnost, k níž by bylo možné přihlédnout. Není vyloučeno ani to, že by upřesněním koridoru tzv. západního obchvatu mohla být dotčena pouze okrajová část dotčeného pozemku, typicky kvůli potřebě provést na něm související stavby a doprovodná opatření (uložit do něj sítě, odvodňovací systémy, realizovat ochrannou zeleň, protihlukovou stěnu apod.).

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žádná ze skutečností, na něž stěžovatel poukázal, *a priori* nevylučuje, že stavební uzávěra plní svůj zákonem stanovený účel i ve vztahu k dotčenému pozemku. Zahrnutí stěžovatelova pozemku do rozsahu stavební uzávěry pochopitelně neznamená, že bude skutečně dotčen nějakou změnou v souvislosti s vydáním pořizované změny č. 6 územního plánu, neboť bude záležet především na výsledcích technicko-ekonomické studie tzv. západního obchvatu, jakým způsobem bude zapotřebí upřesnit koridor v územním plánu. Z hlediska zákonnosti stavební uzávěry je podstatné to, že existuje dostatečná souvislost mezi obsahem stavební uzávěry a cílem pořizované změny územního plánu.

[22] Další část kasačních námitek směřuje ke třetí z výše uvedených podmínek pro vydání stavební uzávěry, jejíž podstatou je posuzování přiměřenosti.

[23] Stěžovatel namítá, že odpůrkyně opomněla hodnotit, zda je stavební uzávěra přiměřená konkrétně ve vztahu k jeho pozemku, případně tak měl učinit krajský soud. Dle názoru stěžovatele bylo třeba posoudit, zda cíl stavební uzávěry (navázaný na pořizovanou změnu č. 6 územního plánu) nezbytně vyžaduje, aby do ní byl zahrnut též jeho pozemek, a zda není nezahrnutí některých pozemků vlastníků spřízněných s představiteli územní samosprávy do rozsahu stavební uzávěry diskriminační. Dále je stěžovatel toho názoru, že krajský soud měl hodnotit, zda v daném případě nebylo možné využít mírnější prostředky.

[24] Otázkou proporcionality stavební uzávěry jako takové, případně rozsahu (územního, věcného či časového), v němž omezuje stavební činnost, ve vztahu k právní sféře konkrétního vlastníka se opakovaně zabývala judikatura NSS. Z ní předně vyplývá, že „*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.*“ (viz rozsudek ze dne 8. 1. 2026, č. j. 1 As 181/2025-35, odkazující na bod 27 rozsudku ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023-66, obdobně též rozsudky ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, a ze dne 26. 2. 2026, č. j. 21 As 23/2025-37). Jak uvedl již krajský soud, stěžovatel nebyl v rámci procesu přijímání stavební uzávěry nijak procesně aktivní, zejména nevznesl námitky. Nezmínil ani žádné důvody, které mu v tom bránily.

[25] Z již zmíněného rozsudku č. j. 8 As 188/2023-66 dále vyplývá, že pravidlo, dle něž se nemůže soud v případě předchozí pasivity navrhovatele zabývat přiměřeností stavební uzávěry ve vztahu k jeho právní sféře, lze překonat pouze za situace, kdy „*by 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*“. Je však třeba podotknout, že eventualita takové situace je v případě stavební uzávěry jen těžko myslitelná, jelikož „*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 (...)*“ (bod 20 rozsudku č. j. 1 As 181/2025-35). Obdobně lze poukázat na bod 23 rozsudku

č. j. 21 As 23/2025-37, z něž vyplývá, že stavební uzávěra představuje „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.“

[26] NSS je nadto toho názoru, že stěžovatel v návrhu ani v kasační stížnosti netvrdil, že by byla v jeho případě dána výše popsaná krajní situace. Stěžovatel nenamítá, že by stavební uzávěra postihovala jeho pozemek v rozsáhlém měřítku a zabraňovala realizaci konkrétních, již zamýšlených či rozpracovaných projektů. Jeho argumentace je čistě hypotetického rázu, neboť poukazuje toliko na potenciální budoucí projekty, aniž by je jakkoliv blíže specifikoval. NSS podotýká, že stěžovateli byl na dotčeném pozemku již schválen stavební záměr, jehož realizaci stavební uzávěra nebrání. Dále považuje NSS za vhodné poukázat na fakt, že například ve věci sp. zn. 8 As 188/2023 stěžovatelka alespoň poukázala na konkrétní záměr, který by nemohla v důsledku stavební uzávěry realizovat (jednalo se o potenciální stavbu oplocení a další stavby, které měly přispět k odhlučnění průmyslového areálu). Ani takto konkrétněji vymezený zásah do práv stěžovatelky v poukazované věci nevedl k tomu, že by ho NSS považoval za natolik krajní situaci, aby v jejím důsledku mohlo dojít k prolomení uvedeného pravidla. Tím spíše nemůže uspět zcela obecná argumentace stěžovatele v nyní projednávané věci.

[27] Proto lze uzavřít, že stavební uzávěra se práv stěžovatele nedotýká v intenzitě potřebné k tomu, aby bylo prolomeno pravidlo, dle něž se soud nemůže zabývat přiměřeností stavební uzávěry ve vztahu k jeho právní sféře, jestliže byl v procesu jejího přijímání zcela pasivní a nevznesl námitky proti návrhu stavební uzávěry. V projednávané věci je tedy předchozí procesní pasivita stěžovatele zcela rozhodující, jak zdůraznil i krajský soud. Jelikož krajskému soudu za dané situace vůbec nepříslušelo posuzovat proporcionalitu stavební uzávěry z hlediska zásahu do právní sféry stěžovatele, nemohou uspět stěžovatelovy kasační námitky směřující vůči jeho postupu ani opakovaně vznesené námitky týkající se proporcionality stavební uzávěry samotné. Odpůrkyně taktéž nebyla povinna zabývat se proporcionalitou stavební uzávěry konkrétně ve vztahu k dotčenému pozemku, neboť jí stěžovatel nepředložil námitky, v jejichž kontextu by mohla takové hodnocení provést. Odpůrkyně tedy splnila svou povinnost toto hodnocení provést toliko v obecném měřítku, resp. v kontextu námitek, které vznesli ostatní vlastníci zasažených pozemků. Jak již NSS uvedl výše, krajský soud nemohl provést detailnější rozbor proporcionality stavební uzávěry ve vztahu k pozemku stěžovatele, než jak to učinila odpůrkyně, neboť k tomu nebyl povolán.

[28] Z uvedených důvodů nebyl krajský soud povinen zabývat se rozsahem stavební uzávěry (z hlediska nezbytnosti zahrnutí dotčeného pozemku) ani možnou existencí mírnějších prostředků vhodných k dosažení sledovaných cílů. Neměl tedy ani povinnost blíže zdůvodnit, proč je pro naplnění cílů pořizované změny územního plánu stavební uzávěra vhodnějším a efektivnějším prostředkem než účast obce v jednotlivých

pokračování

povolovacích procesech. Nutno podotknout, že stěžovatel ve svém návrhu neuvedl, že by měla odpůrkyně místo stavební uzávěry využít účastenství obce v povolovacích řízeních týkajících se jednotlivých záměrů, jež by mohly zasáhnout do koridoru pro tzv. západní obchvat. Tato námitka je obsažena až v kasační stížnosti a stěžovatel jí reaguje na bod 25 napadeného rozsudku. V něm se krajský soud vyjádřil ke zcela obecné námitce stěžovatele, dle níž se měla odpůrkyně zabývat existencí mírnějších prostředků k dosažení cílů územního plánování. Krajský soud tedy tuto námitku logicky vypořádal v intencích její obecnosti (viz rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Afs 440/2018-63, bod 13), a nelze mu tak vytýkat, že podrobněji nevysvětlil, proč není účastenství v povolovacích řízeních dostatečně efektivní náhradou stavební uzávěry.

[29] Pomine-li NSS, že se krajský soud nemusel proporcionalitou stavební uzávěry, jejímž aspektem je i rovný (nediskriminační) přístup k jednotlivým vlastníkům, ve vztahu k právní sféře stěžovatele vůbec zabývat, nepochybil, když stejně obecně vypořádal i stěžovatelovu námitku, dle níž se stavební uzávěra nedůvodně vztahuje, resp. nevztahuje na pozemky některých vlastníků. Tato námitka totiž taktéž trpěla značnou mírou obecnosti. Stěžovatel v návrhu nijak nespecifikoval, jakých konkrétních pozemků se jeho námitka týká. Tento nedostatek nemůže nahradit ani náskok, který stěžovatel do návrhu začlenil. Není úlohou krajského soudu, aby za stěžovatele z náskoku odhadoval, které pozemky jsou dle jeho názoru nedůvodně vyňaty ze stavební uzávěry a které jsou do ní naopak zahrnuty nad rámec nutného. Krajský soud není povinen za stěžovatele konkretizovat jeho návrhové body (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[30] Stěžovatel má pravdu v tom, že stavební uzávěra představuje zásah do jeho vlastnického práva, neboť jej omezuje v realizaci případných budoucích záměrů vyžadujících povolení či jinou formu opatření dle stavebního zákona. Pokud však měl v úmyslu nějaké budoucí projekty realizovat, měl být aktivní během procesu přijímání stavební uzávěry a vznést námitky k jejímu návrhu, z nichž by bylo patrné, o jaké projekty se jedná, aby měla odpůrkyně možnost posoudit, zda je stavební uzávěra ve vztahu k dotčenému pozemku přiměřeným opatřením. Jak již totiž NSS uvedl výše, každá stavební uzávěra způsobuje omezení vlastnického práva. Nutno podotknout, že proporcionalita stavební uzávěry je do určité míry zajištěna i její dočasnou povahou, jakož i zákonnou možností vlastníka dotčeného pozemku podat žádost o výjimku ze stavební uzávěry (§ 99 odst. 3 stavebního zákona). Na dočasnost stavební uzávěry, jakož i na možnost žádat o výjimku byl stěžovatel odpůrkyní výslovně upozorněn. Nelze tedy učinit závěr, že by stěžovatel svých (byť nevyřčených, a tudíž ryze teoretických) cílů nemohl dosáhnout i navzdory stavební uzávěře.

[31] NSS je toho názoru, že rozsudek krajského soudu netrpí vnitřními rozpory. Předně není pravdou, že by krajský soud učinil závěr, dle něž stěžovatel nemůže být stavební uzávěrou vůbec dotčen na svých právech. Z bodů 18 a násl. jeho rozsudku, na něž stěžovatel poukazuje, je naopak zcela zřejmé, že nemůže být dotčen toliko stěžovatelův záměr, který již byl povolen. To není nijak v rozporu s dalším závěrem, dle něž odpůrkyně dostatečně zdůvodnila rozsah stavební uzávěry. Krajský soud si byl nadto zjevně vědom toho, že stěžovatel může být stavební uzávěrou na svých právech dotčen tím, že mu v jejím důsledku bude na pozemku znemožněno realizovat doposud neschválené (budoucí) záměry (viz větu třetí a násl. bodu 19 jeho rozsudku). Návrhové body však vypořádal toliko v mezích

obecnosti argumentace, neboť stěžovatel nijak nekonkretizoval, jakým způsobem stavební uzávěra zasáhne do jeho vlastnického práva.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch, avšak nevznikly jí žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 29. dubna 2026

Tomáš Kocourek
předseda senátu