



Vyvěšeno dne: 23. 7. 2026

Svěšeno dne: 6. 8. 2026

Petra Kopáčková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **ORLÍK VILLAGE s.r.o.**, IČO 14235676, se sídlem Jaroslava Haška 1819/3, České Budějovice, zast. Mgr. Markem Novotným, advokátem, se sídlem Na Viničních horách 493/25, Praha 6, proti odpůrci: **zastupitelstvo obce Dražič**, se sídlem Dražič 57, zast. JUDr. Janem Marečkem, advokátem, se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Jirí Papula, zast. JUDr. Lubošem Průšou, advokátem, se sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územní opatření o stavební uzávěře vydané usnesením č. 58/2023 na zasedání odpůrce dne 31. 8. 2023, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 5. 2025, č. j. 57 A 19/2024-173,

t a k t o :

I. Kasační stížnosti se zamítají.

II. Navrhovatelka i osoba zúčastněná na řízení jsou **p o v i n n y** zaplatit odpůrci na nákladech řízení o kasačních stížnostech každá z nich částku **5.070 Kč** do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce advokáta JUDr. Jana Marečka.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Odpůrce na svém zasedání konaném dne 31. 8. 2023 usnesením č. 58/2023 schválil vydání územního opatření o stavební uzávěře jako opatření obecné povahy podle § 6 odst. 6 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“), § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 97 až 99 starého stavebního zákona a § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Stavební uzávěru stanovil na území obce Dražič na pozemcích parc. č. 1624/1, 2, 3, 4, st. 254, st. 255, st. 251, st. 256, 1622/4, 1509/4, 1583, 1585, 1592/2, 1596/3, vše k. ú. Dražič.

[2] Proti této stavební uzávěře brojila navrhovatelka, která je vlastnící dotčených pozemků, návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[3] Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 7. 5. 2025, č. j. 57 A 19/2024-173, tento návrh zamítl.

[4] Podle krajského soudu odpůrce vydal stavební uzávěru z důvodu nutnosti vypracování regulačního plánu s ohledem na absenci koncepčního řešení dopravní infrastruktury, absenci koncepčního řešení technické infrastruktury, neexistence veřejné kanalizace, veřejného vodovodu, překryvu vymezeného prvku USES s plochou bydlení, nutnost regulace činnosti v ochranné vzdálenosti od lesa a s ohledem na nedostatek regulace konkrétní zástavby, když tyto nedostatky je podle odpůrce nutno prověřit v připravovaném regulačním plánu, aby bylo zajištěno vytvoření relevantních podmínek pro zachování udržitelného rozvoje obce. Pro vydání stavební uzávěry byly naplněny všechny tři hmotněprávní podmínky podle § 97 odst. 1 starého stavebního zákona. Krajský soud nepřisvědčil námitce navrhovatelky, že zákaz stavebních činností nebyl proveden v nezbytném rozsahu. Věcný rozsah stavební uzávěry byl naplněn, neboť v daném případě byla stavební uzávěra vydána za účelem přijetí regulačního plánu, pomocí kterého by měla být vyřešena chybějící dopravní a technická infrastruktura a urbanistická koncepce. Naplnění věcného rozsahu nebránila ani námitka navrhovatelky, že její pozemky jsou již zastavěny. Stavební uzávěru lze totiž stanovit i pro území, v němž je již výstavba, neboť i v takovém případě může stavební uzávěra zamezit další dosud nepovolené stavební činnosti či takovým změnám staveb, jež by s novým řešením využití území byly v rozporu. Nezbytný rozsah stavební uzávěry byl také naplněn ve smyslu časovém a prostorovém. Dále krajský soud nepřisvědčil námitce netransparentnosti ohledně přijetí usnesení o pořízení regulačního plánu, kdy odpůrce nezveřejnil zápis z jednání zastupitelstva. Není totiž povinností obce zveřejnit zápisy ze zasedání zastupitelstva, nýbrž tak může učinit dobrovolně. Nakonec krajský soud nepřisvědčil ani námitce navrhovatelky, že došlo k procesnímu pochybení při procesu přijetí stavební uzávěry z důvodu, že tento bod byl zařazen na program až v průběhu zasedání zastupitelstva. Právní úprava totiž takový postup připouští.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření odpůrce

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podaly navrhovatelka [dále jen „stěžovatelka a“)“] a osoba zúčastněná na řízení [dále jen „stěžovatelka b“)“] včasné blanketní kasační stížnosti, které doplnily v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu.

[6] Stěžovatelka a) namítla, že se krajský soud v napadeném rozsudku omezil takřka na přezkum hmotněprávních podmínek pro vydání stavební uzávěry zakotvených v § 97 odst. 1 starého stavebního zákona. Ve vztahu k první z nich nerozporuje, že bylo vydáno rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace, nicméně zároveň je podstatné, že s ohledem na okolnosti předcházející a provázející vydání územního opatření o stavební uzávěře je nutné toto opatření obecné povahy považovat za účelové, obstrukční a svévolné. Předmětné pozemky totiž zakoupila s cílem odstranit stávající stavby, k čemuž již získala povolení, a vybudovat projekt Orlík Village (soubor 11 rodinných domů). Obec Dražič se přitom v minulosti snažila o to, aby s tímto stavebním záměrem neuspěla, a proto neúspěšně podávala námitky v řízení o odstranění dožilých staveb na pozemcích stěžovatelky a). Ta je proto přesvědčena, že odpůrce zneužil svoji pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře k jiným účelům, než ke kterým mu byla svěřena. O tom svědčí i časová souslednost jím učiněných opatření, která započala odmítnutím uvedeného záměru, pokračovala pořízením regulačního plánu a skončila vydáním stavební uzávěry. Navíc v dané věci dochází k účelovému zneužívání pravomoci ze strany současného starosty obce Dražič, který má na projednávání záležitosti zjevný osobní zájem z důvodu vlastnictví rodinného domu na pozemku, kolem něhož vede komunikace představující nejkratší a nejpřirozenější přístupovou

pokračování

cestu k pozemkům stěžovatelky a). Z pohledu starosty je proto nežádoucí, aby kolem oken jeho obydlí pravidelně projížděla vozidla směřující k plánovaným 11 rodinným domům. Navíc odpůrce zneužití institutu stavební uzávěry přiznává, když v odůvodnění opatření obecné povahy nepřímou potvrzuje, že jeho hlavním cílem je posílení vlivu obce v již relativně konkrétním okruhu řízení vedených stěžovatelkou a) v souvislosti s projektem Orlík Village, který je připravován již od roku 2022. Rovněž je třeba vzít v úvahu i naprostou netransparentnost jednání obce Dražič, která doposud nezpřístupnila zápis ze zasedání odpůrce ze dne 2. 3. 2023 umožňující dálkový přístup, při kterém bylo rozhodnuto o pořízení regulačního plánu. Stěžovatelka a) tak byla odkázána na poskytnutí této informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud sice uvedl, že zastupitelstvo obce zveřejňovat zápis ze svého zasedání nemusí, nicméně v kontextu celé situace je nutné konstatovat, že v tomto směru postupovalo svévolně. Dále nebyl uveřejněn list regulačního plánu ve lhůtě stanovené metodickým pokynem. K dalšímu pochybení z hlediska transparentnosti došlo při projednání územního opatření o stavební uzávěře, které bylo předloženo až v průběhu zasedání odpůrce. Svévolnému postupu obce také nasvědčuje stanovení stavební uzávěry na dobu neurčitou, jelikož časový údaj „do doby vydání a nabytí regulačního plánu“ je pouze na libovůli odpůrce. S ohledem na všechny tyto skutečnosti je nutné považovat uvedené procesní vady za natolik závažné, že mohly ovlivnit zákonnost stavební uzávěry, a její vydání představuje zneužití pravomoci odpůrce. K němu přitom došlo, ačkoliv odpůrce takovou pravomoc měl, neboť nelze souhlasit s krajským soudem, že se v případě jejího zakotvení v ustanovení § 97 odst. 1 starého stavebního zákona nemohlo o zneužití jednat. Poukazuje-li dále napadený rozsudek na možnost požádat o výjimku ze zákazu činností podle územního opatření o stavební uzávěře, je nutné uvést, že řízení o takové žádosti obec Dražič přerušila s ohledem na podnět ke zrušení napadeného opatření obecné povahy v přezkumném řízení a řízení o žalobě vedené u krajského soudu.

[7] Podle krajského soudu byla splněna a stěžovatelkou a) nerozporována i druhá hmotněprávní podmínka pro vydání stavební uzávěry, která se týká toho, že zakázaná, respektive omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. K tomu stěžovatelka a) namítá, že tuto podmínku rozporovala argumentací zaměřenou na skutečnost, že její pozemky jsou fakticky zastavěné a jako takové jsou součástí zastavěného území obce. Proto je není možné ochránit před zastavěním a zároveň neprobíhá na pozemcích postižených opatřením obecné povahy ani příprava výstavby komplexního charakteru. Nelze přitom souhlasit s argumentem krajského soudu opřeným o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, že stavební uzávěru lze stanovit i pro území již zastavěné, neboť uvedený judikát se týkal připravované změny územního plánu, nikoli regulačního plánu.

[8] K otázce naplnění třetí hmotněprávní podmínky uvedené v § 97 odst. 1 starého stavebního zákona se krajský soud vyjádřil v tom smyslu, že stavební uzávěra byla stanovena v nezbytném rozsahu, neboť její plošný rozsah odpovídá území, které má být následně řešeno regulačním plánem. Stěžovatelka a) však ani s tímto závěrem nesouhlasí a namítá, že regulačním plánem nelze měnit základní funkční využití území stanovené územním plánem. Není-li zamýšleno změnit charakter území, pak ani výstavba v souladu s platným územním plánem nemůže představovat překážku pro budoucí využití území. Tím spíše nelze tvrdit, že by ji mohla znemožnit. Navíc, i kdyby bylo nutné zasáhnout do předmětných pozemků kvůli renovaci pozemní komunikace, jednalo by se nanejvýš o úzký pruh podél stávající silnice, takže rozsah dotčeného území by byl zcela marginální. Přesto však byla stavební uzávěra stanovena na celé území pozemků stěžovatelky a), aniž by k tomu existoval objektivní důvod. Rovněž nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že cílem regulačního plánu, do jehož přijetí je vydána stavební uzávěra, je řešení dopravní a technické infrastruktury, veřejné kanalizace a vodovodu, neboť takové odůvodnění regulačního plánu a tím i stavební uzávěry nerespektuje stávající Územní plán obce Dražič z roku 2010 (dále jen „územní plán“). Ten totiž jasně stanovuje, že v lokalitě Chlum, kde se nacházejí pozemky

stěžovatelky a), je možné řešit likvidaci odpadních vod samostatně, čímž odpadá nezbytný důvod k centrálnímu řešení regulačním plánem i důvod pro stavební uzávěru. Obdobně není nezbytně nutné řešit napojení území na zásobování pitnou vodou ani dopravní infrastrukturu.

[9] Dále stěžovatelka a) namítla, že se krajský soud nedostatečně zabýval její argumentací, podle níž stavební uzávěra přináší větší restriktce nežli připravovaný regulační plán. Územní plán totiž může být regulačním plánem pouze rozveden, nikoliv však překonán. Úplná restriktce stavebních činností na pozemcích vlastníka v okamžiku, kdy je na nich povoleno umíst'ování staveb rodinných domů, je tak zcela nepřiměřená a ve větším rozsahu, který není nezbytný, a tudíž ani zákonný. Uvedenou argumentaci krajský soud odmítl toliko stručným konstatováním o skutkové odlišnosti nyní posuzovaného případu od věci řešené rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 12. 2015, č. j. 40 A 5/2015-108, na něhož bylo v návrhu poukázáno. I když se však skutkový stav projednávané věci skutečně odlišuje, je příslušná část uvedeného judikátu přiléhavá, neboť se výslovně zabývá otázkou rozsahu omezení stavební činnosti vyplývajícího z územního opatření o stavební uzávěře.

[10] Podle další kasační námítky krajský soud v napadeném rozsudku v souvislosti s principem ochrany legitimního očekávání odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, podle něhož tento princip narušen nebyl. Nicméně tento judikát se týká změny územního plánu, který skutečně může ovlivnit funkční využití pozemků, což není přiléhavé v daném případě, ve kterém se jedná o záměr vydat regulační plán, kterým nelze měnit funkční využití území stanovené územním plánem. Pokud tedy stavební záměry stěžovatelky a) odpovídají stávajícímu územnímu plánu, zůstanou v souladu i s plánem regulačním. Stěžovatelka a) proto měla důvodné očekávání, že výstavba na předmětných pozemcích bude přípustná i nadále, neboť při koupi pozemků vycházela z platného územního plánu a neměla objektivní důvod předpokládat, že by regulační plán, který územní plán nepřekonává, mohl její záměr znemožnit.

[11] Konečně stěžovatelka a) namítla, že se krajský soud v napadeném rozsudku zcela opomněl zabývat tzv. algoritmem přezkumu opatření obecné povahy, jak jej vymezila judikatura správních soudů. V návrhu na zrušení stavební uzávěry byly konkrétně identifikovány důvody, pro něž bylo třeba se tímto algoritmem řídit, jakož i uvedeny skutečnosti, které svědčí o tom, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s podmínkami tohoto přezkumného rámce. Krajský soud se však s těmito argumenty nevypořádal.

[12] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka a) navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i předmětnou stavební uzávěru.

[13] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky a) uvedl, že daný případ spočívá v rozdílném pojetí způsobu a rozsahu zástavby, kdy stěžovatelka a) vychází ze svého čistě ekonomického zájmu a nerespektuje požadavky obce na řešení veřejné dopravní a technické infrastruktury. Z hlediska posouzení zákonnosti stavební uzávěry odpůrce souhlasí se závěry krajského soudu. Námítku podjatosti starosty obce mohla stěžovatelka a) uplatnit již v řízení o vydání stavební uzávěry, přičemž tak neučinila. Většina námitek stěžovatelky a) směřuje proti samotnému regulačnímu plánu, a nikoli proti předmětné uzávěře. Dále se krajský soud dostatečně zabýval otázkou přiměřenosti opatření obecné povahy a námítky stěžovatelky a) vyvěrají z nepochopení rozdílného obsahu a funkce územního a regulačního plánu. Odpůrce proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti stěžovatelky a).

[14] Stěžovatelka b) uplatnila vesměs nepřipustné kasační námítky, o nichž bude pojednáno v další části tohoto rozsudku. Odpůrce ve vyjádření k její kasační stížnosti taktéž navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

pokračování

III. Posouzení kasačních stížností

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelky uplatnily v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka a) odkázala na důvody kasační stížnosti uvedené § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[16] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. b) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*. Podle písm. d) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[17] Podle § 97 odst. 1 věty první starého stavebního zákona, *územní 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*. Jak správně uvedl krajský soud, při věcném přezkumu stavební uzávěry se tedy zkoumá splnění tří zákonných podmínek pro její vydání, a to 1) rozhodnutí o pořízení (změny) územně plánovací dokumentace, 2) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované plánovací dokumentace a 3) omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu.

Vypořádání kasačních námitek stěžovatelky a)

[18] Stěžovatelka a) ve vztahu k první hmotněprávní podmínce pro vydání stavební uzávěry zakotvené v § 97 odst. 1 věty první starého stavebního zákona nerozporuje, že bylo vydáno rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace, nicméně zároveň namítá, že s ohledem na několik okolností předcházejících a provázejících vydání územního opatření o stavební uzávěře je nutné toto opatření obecné povahy považovat za účelové, obstrukční a svévolné.

[19] K těmto námitkám je nutné uvést, že předmětem přezkumu v posuzované věci je stavební uzávěra, a nikoliv řízení o odstranění dožilých staveb, o výjimce ze zákazu činností podle územního opatření o stavební uzávěře či o pořízení regulačního plánu. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nyní nemůže jednotlivě ani ve vzájemném souhrnu hodnotit stěžovatelkou a) rozporované postupy učiněné správními orgány v těchto řízeních ani z nich dovozovat jakékoli závěry o zneužití pravomoci odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy. Totéž lze konstatovat i ve vztahu k nesouhlasu obce Dražíc s projektem Orlík Village, a to tím spíše, že námitka o osobním zájmu jejího současného starosty na nerealizaci tohoto stavebního záměru je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná, neboť nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem a stěžovatelka a) neuvedla žádné skutečnosti, které by jí v tom bránily. O zneužití institutu stavební uzávěry nesvědčí ani její odůvodnění, neboť pokud se v něm uvádí, že si je obec Dražíc vědoma svého oprávnění uplatnit v územním řízení námitky k ochraně svých zájmů a zároveň i možnosti jejich nevyhovění stavebním úřadem, jedná se jen o jeden z mnoha důvodů pro vydání napadeného opatření obecné povahy jako prostředku pro zamýšlené koncepční řešení rozvoje svého území regulačním plánem. Jestliže právě do nabytí jeho účinnosti byla omezena doba trvání stavební

uzávěry, není možné v takové úpravě rovněž spatřovat svévoli odpůrce, neboť ten ji vydal právě z důvodu nutnosti vypracování regulačního plánu. Konečně znění § 94 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), umožňuje zastupitelstvu obce zařazení nového bodu na program svého zasedání v jeho průběhu, jak správně uvedl krajský soud ve svém rozsudku. Pokud tedy odpůrce zařadil až během svého zasedání ze dne 18. 5. 2023 bod týkající se zahájení procesu pořizování stavební uzávěry, nelze ani v tom spatřovat projev libovůle, nýbrž zákonný postup.

[20] Nejvyšší správní soud se tak neztotožnil s námitkou stěžovatelky a) o zneužití pravomoci odpůrcem při vydání stavební uzávěry k jiným účelům, než ke kterým mu byla svěřena. Za této situace se nemusí zabývat správností závěru krajského soudu, který k obdobné návrhové námitce dovodil, že i kdyby obec postupovala nezákonně při vydání stavební uzávěry, nebylo by možné v takové skutečnosti spatřovat zneužití pravomoci, neboť ta byla odpůrci dána v ustanovení § 97 odst. 1 starého stavebního zákona.

[21] Ke splnění druhé zákonné podmínky pro vydání stavební uzávěry krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně uvedl, že tato skutečnost nebyla účastníky řízení rozporována, ačkoli stěžovatelka a) v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy spatřovala nesplnění této podmínky v zastavěnosti jejich pozemků v souladu s územním plánem, nutnosti změny jejich účelu jen schválením změny územního plánu a z toho vyplývající nemožnosti ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravovaného regulačního plánu. Ve svém rozsudku se však krajský soud uvedenou argumentací stěžovatelky a) náležitě zabýval, čímž implicitně dovodil i naplnění druhé podmínky pro postup podle § 97 odst. 1 věty první starého stavebního zákona.

[22] S posouzením této otázky krajským soudem se přitom lze ztotožnit, byť napadený rozsudek v tomto směru odkazuje na nepřiléhavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, který se týkal připravovaného územního plánu, nikoliv regulačního plánu. Nicméně kasační soud již ve svém rozsudku ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27, dovodil, že „*stavební uzávěru lze stanovit i pro území, v němž stávající územní plán výstavbu povoluje, a to jako dočasné opatření do schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území, tj. regulačního plánu.*“ Pokud tedy stěžovatelka a) zamýšlela na svých pozemcích realizovat stavby a obec Dražič měla v úmyslu celou dosavadní koncepci rozvoje území regulačním plánem usměrnit, pak lze přisvědčit závěru krajského soudu, že stavební uzávěrou zakázaná činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované plánovací dokumentace v podobě regulačního plánu, čímž byla splněna také druhá zákonná podmínka pro vydání napadeného opatření obecné povahy.

[23] Ve vztahu k třetí podmínce spočívající v nezbytném rozsahu stavební uzávěry Nejvyšší správní soud uvádí, že pozemky zasažené stavební uzávěrou podle hlavního výkresu územního plánu spadají také do kategorií B (plochy bydlení), SO (plochy smíšené obytné) a RE (plochy rekreace), VP (plochy veřejných prostranství). Z jednotlivých kapitol upravujících podmínky využití těchto ploch pak vyplývá možnost jejich (alespoň podmíněného) využití pro dopravní a technickou infrastrukturu zahrnující například chodníky, zpevněné pozemní komunikace, vodovody, kanalizace a stavby a zařízení pro zneškodňování odpadních vod (srov. str. 22 pro plochy bydlení B, str. 24 pro plochy smíšené obytné SO, str. 26 pro plochy rekreace RE a str. 29 pro plochy veřejných prostranství VP). Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatelky a), že územní plán nepřipouští přijetí regulačního plánu za účelem změny dopravní a technické infrastruktury, veřejné kanalizace či vodovodu, v důsledku čehož nemůže stavební uzávěra obstát. Ta přitom byla vydána za účelem detailnější regulace zástavby v dané oblasti, což se vztahuje i na pozemky stěžovatelky a), které se nenacházejí v blízkosti pozemní komunikace. Proto není možné přitakat ani námitce o neúměrném prostorovém rozsahu stavební uzávěry. Námitky stěžovatelky a), podle nichž v lokalitě Chlum je možné vyřešit likvidaci odpadních vod samostatně a napojení území na zásobování pitnou vodou ani dopravní infrastrukturu není nezbytně nutné

pokračování

řešit, nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, a proto se jimi nelze podle § 104 odst. 4 s. ř. s. zabývat.

[24] Krajský soud konstatoval, že stavební uzávěru lze stanovit i pro území, v němž se již výstavba nachází (srov. bod 42 napadeného rozsudku). Tato jeho úvaha byla obsažena v rámci vypořádání námitky nezbytnosti stavební uzávěry, nicméně jí krajský soud fakticky vypořádal i námitku, podle níž stavební uzávěra nemůže být více omezující než samotná regulace. I tato námitka totiž byla postavena na stejné argumentaci o zastavění pozemků v souladu s územním plánem, a proto nelze souhlasit ani s tvrzením stěžovatelky a), že se jí krajský soud nikterak nezabýval.

[25] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani kasační námitce o nesprávnosti závěru krajského soudu, podle něhož vydáním stavební uzávěry nedošlo k narušení principu legitimního očekávání. Již v rozsudku ze dne 21. 9. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, totiž charakterizoval územní plánování jako „*dlohodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určité době předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat vytvoření „závažné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování*“. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že „*[ú]zemní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Nemůže založit stěžovateli legitimní očekávání práva na uskutečnění jeho záměru*“ (srov. rozsudek ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 As 132/2022-67). V dalším rozsudku ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, č. 2479/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v území, v němž se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit. O to spíše nelze spatřovat zásah do legitimního očekávání vlastníka za situace, kdy ke změně využití předmětného území nemůže dojít. Záměrem obce Dražič totiž bylo prostřednictvím regulačního plánu jen konkretizovat podmínky zástavby, nikoli změnit využití daného území.

[26] Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a naopak pro něho není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57). Pokud tedy krajský soud v napadeném rozsudku nevyužil algoritmu přezkumu opatření obecné povahy a stavební uzávěru posoudil v rozsahu a z důvodů uvedených v návrhu na její zrušení, když stěžovatelka a) nekonkretizuje, jaké další v něm obsažené argumenty měl pominout, postupoval v souladu se současnou právní úpravou.

Vypořádání kasačních námitek stěžovatelky b)

[27] Stěžovatelka b) v kasační stížnosti namítla, že se krajský soud vůbec nevypořádal s její námitkou jako osoby zúčastněné na řízení, podle níž pro zařazení pozemků, které jsou v územním plánu označeny jako TN 1 a RE-2, není v rámci stavební uzávěry důvod, v důsledku čehož je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[28] Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo předkládat svá písemná vyjádření, přičemž v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se tato úprava použije na základě § 101b odst. 4 s. ř. s. přiměřeně. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, připomněl, že nevypořádá-li se krajský soud s podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení v odůvodnění svého rozhodnutí,

dopouští se vážného pochybení. Právo vyjádřit se a právo na vypořádání tohoto vyjádření v rozsudku krajského soudu je však zapotřebí chápat ve vztahu k procesnímu postavení osoby zúčastněné na řízení. Proto Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 9 Ao 30/2021-51, dovodil, že „nemůže vyjádření osoby zúčastněné na řízení vykročit z mezí daných vlastním návrhem navrhovatele, tedy skutkovými a právními důvody, pro které mimořádné opatření napadá. NSS je při přezkumu vázán rozsahem návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pakliže do řízení vstoupí osoba zúčastněná na řízení, nemůže využít svého vyjádření k tomu, aby fakticky podala návrh na zrušení tébož opatření obecné povahy, avšak z jiných skutkových a právních důvodů, než to činí navrhovatel v konkrétním řízení. Za tímto účelem má možnost podat vlastní návrh.“ Jestliže tedy stěžovatelka b) jako osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k návrhu na zrušení stavební uzávěry vznesla uvedenou i další samostatné námitky, nemohl se jimi krajský soud zabývat, a z téhož důvodu je vyloučeno jejich posouzení Nejvyšším správním soudem.

[29] Z obdobných důvodů se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat ani kasačními námitkami, jež stěžovatelka b) uplatnila navíc oproti uvedeným a projednatelným kasačním námitkám stěžovatelky a). Samostatné stížnostní body stěžovatelky b) totiž nereagují ani nemohou reagovat na závěry učiněné v napadeném rozsudku, neboť v něm krajský soud mohl přezkoumat napadené opatření obecné povahy pouze v rozsahu a z důvodů uplatněných stěžovatelkou a). V této souvislosti je nutné připomenout, že kasační stížnost je podle § 102 odst. 1 věty první s. ř. s. opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003-48, anebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Pokud by se tedy Nejvyšší správní soud zabíral samostatnými kasačními námitkami stěžovatelky b), fakticky by tímto postupem nepřezkoumával napadený rozsudek, nýbrž jako v pořadí první správní soud by posuzoval stavební uzávěru z dalších skutkových a právních důvodů na základě vlastního návrhu stěžovatelky b), který však nebyl u krajského soudu podán, což by bylo v naprostém rozporu s postavením kasačního soudu, jehož úkolem je posuzovat správnost závěrů učiněných krajským soudem.

[30] Z těchto důvodů je nutné považovat za nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační námitky stěžovatelky b) o tom, že stavební uzávěra podle § 326 odst. 2 nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. pozbyla platnosti, nebyla vydána v nezbytném rozsahu a je diskriminační, a to z jiných důvodů než tvrzených stěžovatelkou a), že není přiměřená z hlediska ochrany lesů a pozemků určených k plnění funkcí lesa, že zamýšleného účelu regulace bylo možné dosáhnout jiným způsobem, že důvod překryvu prvků územního systému ekologické stability s plochou určenou k bydlení není přiměřeným důvodem pro vydání stavební uzávěry, že základní regulace konkrétní zástavby je již obsažena v příslušných právních předpisech i územním plánu a že na základě jiných než stěžovatelkou a) vymezených důvodů stavební uzávěra znamená větší restriktce než přinese regulační plán. Stejně jako v případě stěžovatelky a) je nepřípustná také obdobná kasační námitka stěžovatelky b) o netransparentnosti postupu obce Dražíc v procesu pořizování regulačního plánu, neboť tato otázka není předmětem soudního přezkumu stavební uzávěry, jak již bylo zmíněno.

[31] Projednatelné jsou tak pouze kasační námitky stěžovatelky b) o rozporu části stavební uzávěry týkající se technické infrastruktury s územním plánem, jakož i o neposouzení napadeného opatření obecné povahy podle algoritmu soudního přezkumu, neboť se shodují s obdobnými kasačními námitkami stěžovatelky a), a proto mohly reagovat na příslušné závěry učiněné krajským soudem. Jelikož však z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal tyto námitky stěžovatelky a) důvodnými, musí na základě stejné argumentace učinit tentýž závěr i ohledně obou námitek stěžovatelky b), jimiž se jediné mohl v řízení o kasační stížnosti zabývat.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Jelikož Nejvyšší správní soud nepřisvědčil žádné z námitek obou stěžovatelek, konstatuje, že krajský soud posoudil příslušné právní otázky správně, jeho rozsudek je přezkoumatelný a řízení předcházející vydání napadeného opatření obecné povahy nebylo zatíženo žádnou vadou, která by mohla ovlivnit jeho zákonnost, v důsledku čehož nebyly naplněny důvody kasační stížnosti obsažené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Proto kasační stížnosti stěžovatelky a) i stěžovatelky b) podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodné zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení o obou kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že procesně úspěšný odpůrce má vůči neúspěšným stěžovatelkám právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, neboť měl ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.) a zároveň je zastupitelstvem malé obce, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47).

[34] Důvodně vynaložené náklady řízení o kasačních stížnostech představuje odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování odpůrce advokátem. Odměna za zastupování byla ve vztahu ke každé z obou kasačních stížností určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších přepisů (dále jen „advokátní tarif“), a to ve výši 4.620 Kč za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 450 Kč za tento úkon právní služby. Nejvyšší správní soud proto uložil oběma stěžovatelkám povinnost zaplatit procesně úspěšnému odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 5.070 Kč k rukám jeho zástupce (tj. celkem 10.140 Kč). Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 23. července 2026

L. S.

JUDr. Jiří Palla v. r.
předseda senátu