

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2026 / XXIV. ROČNÍK / 31. 8. 2026}

OBSAH

4753	Sociálně-právní ochrana dětí: oprávnění zaměstnanců orgánu sociálně-právní ochrany dětí k návštěvě v obydlí dítěte; zajištění neodkladné péče; výkon rozhodnutí o péči o nezletilé.....	314
4754	Ochrana osobních údajů: právo subjektu údajů na účinnou soudní ochranu; aktivní procesní legitimace subjektu údajů k podání žaloby proti rozhodnutí o zastavení navazujícího přestupkového řízení.....	317
4755	Opatření obecné povahy: územní opatření o stavební uzávěře Územní řízení: pravidla pro povolování výjimek	323

Sociálně-právní ochrana dětí: oprávnění zaměstnanců orgánu sociálně-právní ochrany dětí k návštěvě v obydlí dítěte; zajištění neodkladné péče; výkon rozhodnutí o péči o nezletilé

k § 15, § 52 odst. 1 a § 53 odst. 2 písm. c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (v textu jen „ZSPOD“)

k § 504 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (v textu jen „ZŘS“)

Zaměstnanci orgánu sociálně-právní ochrany dětí jsou oprávněni navštěvovat dítě i jeho rodinu, a to i v jeho obydlí, a rodiče jsou povinni tuto návštěvu umožnit a strpět [§ 52 odst. 1 a § 53 odst. 2 písm. c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí]. Orgán sociálně-právní ochrany dětí však nemá pravomoc odvést dítě do bezpečného prostředí, neocitne-li se dítě v situaci akutního nedostatku odpovídající péče. Zajištění neodkladné péče (§ 15 uvedeného zákona) představuje opatření *ultima ratio* pouze v tak výjimečných případech, jakými jsou zejména úmrtí či hospitalizace rodičů, a nikoliv tehdy, nerespektuje-li matka rozhodnutí soudu a dítě k ní uteče. Na tyto případy pamatuje vykonávací řízení a k odnětí dítěte může dojít pouze na základě rozhodnutí soudu (§ 504 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2026, čj. 10 Ads 69/2026-61)

Věc: a) T. F. a b) T. F. proti Magistrátu města Ústí nad Labem o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce a) byl na základě předběžně vykonatelného rozsudku svěřen do péče otce, nicméně péči otce údajně odmítl a dne 7. 11. 2025 napsal své matce [žalobkyni b)], že od otce uteče, což následující den také učinil poté, co ho prý jeho otec fyzicky napadl. Do bytu žalobkyně se poté dostavila sociální pracovnice a žalobce odvedla k jeho tetě. Policejní hlídka, přivolaná žalobkyní, situaci pouze přihlížela.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 8. 4. 2026, čj. 15 Ad 1/2026-86, výrokem I určil, že „*zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobce b) byl dne 8. 11. 2025 odňat pracovníci orgánu sociálně právní ochrany dětí Magistrátu Statutárního města Ústí nad Labem žalobkyni b) na adrese H. 102, C., byl nezákonný*“. Současně výrokem II zakázal, aby „*orgán sociálně právní ochrany dětí žalovaného v budoucnu bez souhlasu žalobkyně b) vstoupal do jejího bytu a odnímal žalobce a)*“.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Tvrdil, že krajský soud nesprávně kvalifikoval skutkový děj, když postup sociální pracovnice podřadil pod výkon soudního rozhodnutí (§ 504 ZŘS) a nezohlednil, že žalobce je ohrožené dítě podle § 6 písm. a) bodu 3 ZSPOD, a to z důvodu zneužívání práv plynoucích z rodičovské odpovědnosti matkou. V současnosti je proti matce vedeno policejní prověřování ze spáchání trestných činů maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázní, týrání svěřené osoby a ohrožování výchovy dítěte. Prověřován je také otec žalobce pro trestný čin týrání svěřené osoby. Žalobce byl Okresním soudem v Ústí nad Labem svěřen do péče otci a kontakt s matkou má být podstatně limitovaný a kontrolovaný. V den zásahu žalobkyně pravděpodobně přiměla k útěku svého syna od otce a bylo po něm vyhlášeno pátrání jako po pohřešovaném. Důvodem útěku bylo podle žalobce bití ze strany otce, což se však v minulosti neprokázalo, a to ani lékařskými prohlídkami. Sociální pracovnici zavolala sama žalobkyně, která souhlasila s jejím vstupem do bytu, avšak poté vyvolala velice stresující a konfliktní situaci, která ještě eskalovala, a proto sociální pracovnice po konzultaci s představenými poskytla okamžitou pomoc spočívající v přemístění dítěte do klidného (neutrálního) prostředí podle § 15 ZSPOD, tedy do bytu jeho tety. Ohledně vstupu do obydlí stěžovatel odkázal na § 52 odst. 1 ZSPOD. Zdůraznil přitom, že rolí orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) není vyhovět tomu, kdo se o své požadavky hlásí nejdůrazněji, a prosazovat partikulární zájmy matky přičítací se rozhodnutí soudu, nýbrž zajistit dítěti ochranu a klid.

Stěžovatel namítal, že krajský soud zcela rezignoval na řádné dokazování, ačkoli mu stěžovatel navrhl interní projednání průběhu zásahu sociální pracovnice ze dne 8. 11. 2025, záznam z pohotovosti, výslech dvou sociálních pracovníků nebo videozáznamy z kamer zasahujících policistů. Z těchto podkladů přitom bylo patrné, že OSPOD postupoval v nejlepším zájmu dítěte.

Stěžovatel poukazyval na okolnost, že soudní rozhodnutí nemůže zakazovat, aby OSPOD v budoucnu bez souhlasu žalobkyně vstupoval do jejího bytu a odnámal nezletilého syna, protože tato pravomoc je dána zákonem. Sociálně-právní ochrana dětí musí být zajišťována i tehdy, nevnímá-li rodič nebo dítě danou situaci jako problém. V případě, kdy není dodržován výkon soudního rozhodnutí a rodič pokračuje v ohrožujícím jednání, se již nejedná o sociální pomoc, nýbrž o sociální ochranu a kontrolu. V tomto případě je konflikt obou rodičů dlouhotrvající (od roku 2020), přičemž matka zamezovala kontaktu žalobce s jeho otcem (navzdory soudnímu rozhodnutí), atmosféra v domácnosti matky eskalovala a matka situaci neohodlala uklidnit a negovala všechny možné varianty řešení. Proto bylo nezbytné chlapce zajistit převoz do klidného, podporujícího prostředí blízké osoby podle § 15 ZSPOD. Z následného vyšetření dětskou lékařkou nebylo zjištěno, že by byl žalobce traumatizován či týrán. Krajský soud se prý soustředil jen na zásah dne 8. 11. 2025 a nezohlednil celý jeho průběh včetně dalších souvislostí. Žalobkyně například figuruje v 71 policejních spisech (ke dni 18. 3. 2026) v postavení oznamovatelky, poškozené a podezřelé osoby a celý případ medializuje na sociálních sítích.

Stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že nevzal v úvahu, že v této věci nebylo zahájeno řízení o výkonu rozhodnutí, nebylo vydáno usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí, neprobíhal soudní výkon podle § 504 ZŘS a sociální pracovnice nevystupovala jako vykonavatel soudu ani jako osoba provádějící soudní výkon a nepřebírala chlapce do péče státu. Krajský soud proto nesprávně vyhodnotil skutkovou a právní situaci a dovodil, že jakkoliv jednala žalobkyně v rozporu s vykonatelným rozhodnutím soudu, nesměl OSPOD učinit vůbec nic, což je ovšem v rozporu s preventivní a ochrannou funkcí sociálně-právní ochrany dětí. Sociální pracovnice proto musela operativně řešit krizovou situaci, přičemž si její přítomnost výslovně vyžádala žalobkyně.

K otázce vstupu do bytu žalobkyně stěžovatel uvedl, že bylo třeba řešit mimořádnou situaci a ochránit dítě, tzn. ověřit jeho stav, zabránit další eskalaci situace, stabilizovat jeho poměry a zajistit bezpečné prostředí. Závěr, že kterému krajský soud dospěl, by vedl k faktické neproveditelnosti výkonu sociálně-právní ochrany dítěte.

Stěžovatel navrhl přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve vztahu k výroku II napadeného rozsudku. V důsledku tohoto výroku totiž vzniká reálné riziko, že sociální pracovníci nebudou moci provádět bezprostřední ochranné úkony a řádně vykonávat sociálně-právní ochranu. Navíc, vykonatelným usnesením Okresního soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 4. 2026, č. 0 P 121/2026-160, byl nařízen výkon rozhodnutí k vynucení povinnosti matky plnit soudem stanovenou péči otce o nezletilého žalobce, a to odnětím dítěte z péče matky a jeho předáním do péče otce. V důsledku napadeného rozsudku krajského soudu má OSPOD pochybnosti, do jaké míry je oprávněn se daného úkonu účastnit.

Žalobci ve vyjádření pouze uvedli, že s návrhem na přiznání odkladného účinku nesouhlasili a kasační stížnost považovali za nedůvodnou, neboť rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, logický a v souladu s judikaturou Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Krajský soud založil svoji argumentaci na tom, že odnětí dítěte a jeho předání osobě, která ho má podle rozhodnutí soudu v péči, je možné. Organem, který je oprávněn nařídit odnětí dítěte, je však soud a provést tento výkon mohou oprávněné soudní osoby (§ 504 ZŘS a § 265 odst. 3 o. s. ř.). Podstata napadeného rozsudku je shrnuta v jeho bodu 48, kde je uvedeno, že „*pracovnice OSPOD jednala zcela mimo své pravomoci, neboť nebyla oprávněna vykonat předběžné vykonatelné rozhodnutí soudu o svěřeni žalobce a) do péče otce*“. Měla se proto obrátit na soud, aby nařídil výkon rozhodnutí.

[16] Je tedy zřejmé, že podstata rozdílného právního názoru mezi krajským soudem a stěžovatelem spočívá v tom, zda pracovnice OSPOD postupovala podle ZŘS (a v tom případě k odvedení dítěte nebyla oprávněna,

jelikož krajský soud nenařídil výkon rozhodnutí odnětím dítěte), anebo podle ZSPOD. Jinými slovy vyjádřeno, zda ze ZSPOD lze dovodit zákonnou oporu pro postup, který sociální pracovnice zvolila v tomto případě.

[17] Podle § 52 odst. 1 ZSPOD platí, že *zaměstnanci v orgánech sociálně-právní ochrany, zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu, zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu a zaměstnanci obce s rozšířenou působností zařazení do obecního úřadu jsou oprávněni v souvislosti s plněním úkolů podle tohoto zákona navštěvovat dítě a rodinu, ve které žije, v obydlí a zjišťovat v místě bydliště dítěte, ve škole a ve školském zařízení, v zařízení poskytovatele zdravotních služeb, v zaměstnání nebo v jiném prostředí, kde se dítě zdržuje, jak rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte o dítě pečují, v jakých sociálních podmínkách dítě žije a jaké má dítě chování.*

[18] Podle § 53 odst. 2 písm. c) stejného zákona platí, že *rodiče jsou povinni umožnit za podmínek uvedených v § 52 odst. 3 návštěvu zaměstnance orgánu sociálně-právní ochrany a zaměstnance obce s rozšířenou působností zařazeného do obecního úřadu v obydlí, popřípadě v jiném prostředí, kde dítě žije, je-li to nezbytné pro ochranu života nebo zdraví dítěte nebo pro ochranu jeho práv.*

[19] Podle § 15 citovaného zákona *ocitne-li se dítě bez péče přiměřené jeho věku, zejména v důsledku úmrtí rodičů nebo jejich hospitalizace, je obecní úřad povinen zajistit takovému dítěti neodkladnou péči; při zajištění této péče zpravidla dá přednost příbuznému dítěte.*

[20] Z uvedených zákonných ustanovení se podává, že zaměstnanci OSPOD jsou oprávněni navštěvovat dítě i jeho rodinu, a to i v jeho obydlí. Rodiče jsou pak povinni tuto návštěvu umožnit a strpět. Vyžádala-li si proto sama žalobkyně dne 8. 11. 2025 po příjezdu policistů do její domácnosti přítomnost OSPOD a současně byl-li žalobce vyhodnocen jako ohrožené dítě, nelze v samotném vstupu sociální pracovnice do jejího bytu a v provedení, jakým způsobem je o žalobce pečováno, spatřovat nepřípustný zásah do práv žalobkyně.

[21] Stěžovatel se však mýlí, dovozuje-li z právě citovaných zákonných ustanovení rovněž pravomoc OSPOD odvést dítě do bezpečného prostředí. Z § 15 ZSPOD totiž plyne, že zajištění neodkladné péče představuje opatření *ultima ratio* pouze v tak výjimečných případech, jakými jsou úmrtí či hospitalizace rodičů, a nikoliv tehdy, nerespektuje-li matka rozhodnutí soudu a dítě k ní uteče. Na tyto případy pamatuje vykonávací řízení v režimu ZŘS, jak správně dovodil krajský soud.

[22] Nejvyšší správní soud v žádném případě nehodlá banalizovat situaci, která nastala v daném případě, a rozhodně neomlouvá jednání žalobkyně, která zjevně nerespektuje rozhodnutí soudu o svěření nezletilého žalobce do péče otce. Na straně druhé je však třeba přisvědčit krajskému soudu potud, že v podmínkách právního státu je veřejná moc při výkonu svých pravomocí limitována zákonem a svým jednáním tyto pravomoci nesmí překračovat. Proto je zákonná úprava nastavena takovým způsobem, že k odnětí dítěte může dojít ve zcela výjimečném případě a za přesně stanovených zákonných podmínek pouze na základě rozhodnutí soudu (§ 504 ZŘS).

[23] Tato úprava odpovídá též čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), podle kterého státy *zajistí, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže příslušné úřady na základě soudního rozhodnutí a v souladu s platným právem a v příslušném řízení určí, že takové oddělení je potřebné v zájmu dítěte. Takové určení může být nezbytným v některém konkrétním případě, například, jde-li o zneužívání nebo zanedbávání dítěte rodiči nebo žijí-li rodiče odděleně a je třeba rozhodnout o místě pobytu dítěte.* V posuzované věci však žádným soudním rozhodnutím nebylo stanoveno, že žalobce má být oddělen od svých rodičů a současně svěřen své tetě s odůvodněním, že bude takto přemístěn do klidného a neutrálního prostředí.

[24] ZSPOD totiž pamatuje jen na situace, kdy se dítě ocitne v situaci akutního nedostatku odpovídající péče. Nelze proto obě tyto velmi odlišné situace zaměňovat tím způsobem, že OSPOD fakticky odejme dítě rodiči, byť nebyla splněna zákonná podmínka absence odpovídající péče o dítě. Jednoduše vyjádřeno: podstata problému v tomto případě nespočívala v tom, že by nezletilému žalobci nebyla poskytována péče, nýbrž že byla poskytována jeho matkou, tedy v rozporu se soudním rozhodnutím. Je však věcí výkonu soudního rozhodnutí, aby bylo respektováno, přičemž pro tento výkon platí přesný zákonný postup. Tento postup však nemůže nahradit aktivita OSPOD. Právě proto krajský soud zcela správně a v souladu se zákonnou úpravou dovodil, že

pracovníci OSPOD nebyli oprávněni odejmout dítě, nýbrž mohli pouze poskytovat součinnost oprávněným soudním osobám.

[25] Nejvyšší správní soud po podrobném seznámení s obsahem spisového materiálu velmi dobře rozumí stěžovateli v tom smyslu, že skutečně usiluje o nejlepší zájem nezletilého žalobce. Je zcela zřejmé, že obětí konfliktního stavu jeho rodičů je právě toto dítě. Ani v tomto případě však nelze překračovat zákonnou úpravu, která je pro tyto situace nastavena velmi striktně, nicméně z velmi dobrých důvodů. Jak totiž správně připomenul krajský soud, „ve hře“ jsou v těchto případech ústavně zaručená základní práva (zejména svoboda obydlí, právo na rodičovskou péči a některá další) a jakékoliv jejich omezení je možné pouze na základě jednoznačné a výslovné zákonné licence a jen na základě ústavně přípustných důvodů, které však v nyní posuzovaném případě nebyly splněny.

4754

Ochrana osobních údajů: právo subjektu údajů na účinnou soudní ochranu; aktivní procesní legitimace subjektu údajů k podání žaloby proti rozhodnutí o zastavení navazujícího přestupkového řízení

k čl. 77 a čl. 78 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (v textu jen „GDPR“)

k § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Subjekt údajů, který podal stížnost podle čl. 77 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, má právo na účinnou soudní ochranu proti rozhodnutí dozorového úřadu o této stížnosti, popřípadě proti jeho nečinnosti podle čl. 78 tohoto nařízení. Nesvědčí mu však aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů o zastavení navazujícího přestupkového řízení. Žalobu proti takovému rozhodnutí soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2026, čj. 6 As 25/2026-35)

Prejudikatura: č. 625/2005 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 71/2024 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1958/23); rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další* (C-283/81), ze dne 14. 12. 1995, *Peterbroeck, Van Compenhout & Cie proti Belgickému státu* (C-312/93), ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02), ze dne 21. 10. 2008, *Padawan* (C-467/08), ze dne 12. 1. 2023, *Budapesti Elektromos Művek* (C-132/21), ze dne 7. 12. 2023, *SCHUFA Holding* (C-26/22 a C-64/22) a ze dne 26. 9. 2024, *Land Hessen* (C-768/21).

Věc: a) Š. V. a b) M. K. proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o spáchání přestupku.

Žalovaný usnesením ze dne 20. 5. 2025 zastavil podle § 86 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), přestupkové řízení vedené proti České televizi a B. B. pro podezření ze spáchání přestupků podle § 62 odst. 1 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

V uvedeném řízení žalovaný posuzoval zpracování osobních údajů zletilých a nezletilých osob s poruchou autistického spektra, které byly zachyceny na audiovizuálních záznamech pořízených skrytou kamerou v souvislosti s tvorbou pořadu České televize *Obchod s nadějí* z cyklu *Infiltrace*. Žalobci spolu s dalšími osobami podali k žalovanému stížnost pro porušení svých práv vyplývajících z GDPR. Oznámením ze dne 5. 5. 2023 žalovaný zahájil společné řízení o přestupcích s Českou televizí a B. B.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 19. 12. 2025, čj. 3 A 93/2025-23, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro nedostatek aktivní procesní legitimace žalobců.

Podle městského soudu je aktivně legitimován pouze ten, kdo tvrdí zásah do své právní sféry, přičemž takové dotčení musí být s ohledem na povahu napadeného rozhodnutí alespoň myslitelné. Předmětem přestupkového řízení je posuzování viny obviněného a případné uložení sankce, tedy vztah čistě veřejnoprávní, který se odehrává mezi státem a obviněným. Třetí osoba nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o přestupku s jiným subjektem ani požadovat uznání jeho viny. Žalobci proto nemohli být dotčeni na své právní sféře tím, jak žalovaný posoudil odpovědnost osob obviněných z přestupku.

Městský soud neshledal aktivní legitimaci žalobců ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobci nespadají do žádné z kategorií účastníků přestupkového řízení vymezených v § 68 přestupkového zákona. Nebyli obviněnými, vlastníky věci, která může být nebo byla zabráná, ani poškozenými v části řízení týkající se nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.

Za nerozhodnou označil městský soud skutečnost, že přestupkové řízení bylo zahájeno na základě stížnosti žalobců. Takovou stížnost je třeba posuzovat pouze jako podnět k zahájení řízení. Samotné podání podnětu nezakládá procesní práva v následném přestupkovém řízení.

K odkazu na čl. 78 odst. 1 GDPR městský soud uvedl, že toto ustanovení zakotvuje právo každé fyzické nebo právnické osoby na účinnou soudní ochranu proti právně závaznému rozhodnutí dozorového úřadu, které se dotčené osoby týká. V českém právním řádu je taková soudní ochrana realizována mimo jiné prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s. Napadené rozhodnutí se však právní sféry žalobců netýkalo, neboť jím bylo rozhodováno o přestupkové odpovědnosti jiných osob. Žalobní legitimaci proto nelze z čl. 78 odst. 1 GDPR dovodit. Městský soud současně uvedl, že předmětem soudního přezkumu v nyní posuzované věci není způsob vyřízení stížnosti žalobců ze dne 6. 4. 2021; žalobci brojí výlučně proti rozhodnutí vydanému v přestupkovém řízení.

Žalobci („stěžovatelé“ či jednotlivě „stěžovatel“ a „stěžovatelka“) podali proti usnesení městského soudu kasační stížnosti, přičemž namítali, že městský soud nepřipustně zúžil jejich žalobní argumentaci. Stěžovatelé neopírali svou aktivní legitimaci pouze o skutečnost, že podali stížnost, která vedla k zahájení přestupkového řízení, nýbrž především o materiální vztah k projednávané věci. Správní řízení vedené žalovaným se obsahově vztahovalo ke zpracování jejich osobních údajů a k tvrzenému zásahu do jejich práv zaručených GDPR. Rozhodnutí žalovaného se jich proto bezprostředně týkalo. Podle stěžovatelů vedlo napadené usnesení městského soudu k odepření přístupu k soudu a bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod i s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

Stěžovatelé namítali, že městský soud nesprávně vyložil vztah mezi § 65 s. ř. s. a čl. 78 odst. 1 GDPR. Pochybil již tím, že otázku jejich aktivní legitimace posuzoval podle § 65 s. ř. s., čímž podmínil rozsah soudní ochrany zaručené čl. 78 odst. 1 GDPR vnitrostátní procesní úpravou. Stěžovatelé poukázaly na přímý účinek unijních nařízení a zásadu přednosti unijního práva. Z těchto principů podle nich vyplývá, že čl. 78 odst. 1 GDPR je sám o sobě způsobilý založit aktivní legitimaci k podání žaloby. Případná vnitrostátní úprava, která by takovou legitimaci omezovala, musí ustoupit unijnímu právu. Stěžovatelé byli současně přesvědčeni, že městský soud vyložil pojem „rozhodnutí dozorového úřadu, které se jí týká“, nepřipustně restriktivně.

Stěžovatelé poukázaly na rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2023, *SCHUFA Holding*, C-26/22 a C-64/22, z něhož vyplývá, že v zájmu zachování práva subjektů údajů na soudní ochranu podléhají rozhodnutí dozorového úřadu soudnímu přezkumu v plné jurisdikci. Požadavek plného přezkumu všech skutkových i právních otázek by postrádal smysl, pokud by subjekt údajů neměl aktivní legitimaci k podání žaloby. Stěžovatelé odkázaly na rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 1. 2023, *Budapesti Elektromos Művek*, C-132/21, podle něhož se prostředky ochrany podle čl. 77 až 79 GDPR vzájemně doplňují a musí být vykládány tak, aby zajistily účinnou soudní ochranu subjektů údajů. Obecně široký výklad žalobní legitimace a práva na soudní ochranu podporují i rozsudky Soudního dvora ze dne 28. 4. 2022, *Meta Platforms Ireland*, C-319/20, a ze dne 19. 1. 2023, *Lindenapotheker*, C-21/23.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti akcentoval zásadu procesní autonomie členských států, jejíž význam v souvislosti s realizací práv zaručených čl. 77 a 78 GDPR potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 9. 2024, čj. 1 As 71/2024-53. Podle žalovaného bylo v projednávané věci nutno vycházet z české právní úpravy přestupkového řízení a ze zákonného vymezení účastníků tohoto řízení. Žalovaný zdůraznil specifickou povahu řízení o přestupku, jehož předmětem nejsou subjektivní práva stěžovatelů, nýbrž posuzování viny obviněného z přestupku. Toto posuzování se děje výlučně ve vztahu státu a obviněného a má čistě veřejnoprávní povahu. Neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení řízení o přestupku projednávaného z úřední povinnosti, což ostatně potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku ze dne 26. 9. 2024, *Land Hessen*, C-768/21.

Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobkyně b) z důvodu nezaplacení soudního poplatku a zamítl kasační stížnost žalobce a).

Z odůvodnění:

(...)

III.2 K aktivní žalobní legitimaci stěžovatele

[18] Úvodem věcného přezkumu napadeného usnesení městského soudu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se tak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli.

[19] Jádrem sporu je otázka, zda stěžovateli svědčí aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného o zastavení přestupkového řízení vedeného s třetími osobami. Stěžovatel v kasační stížnosti staví svou argumentaci především na znění čl. 78 odst. 1 GDPR a na judikatuře Soudního dvora týkající se soudní ochrany proti rozhodnutím dozorového úřadu.

[20] Podle čl. 77 odst. 1 GDPR *má každý subjekt údajů právo podat stížnost u některého dozorového úřadu, zejména v členském státě svého obvyklého bydliště, místa výkonu zaměstnání nebo místa, kde došlo k údajnému porušení, pokud se subjekt údajů domnívá, že zpracováním jeho osobních údajů je porušeno toto nařízení.*

[21] Podle čl. 78 odst. 1 GDPR *má každá fyzická nebo právnická osoba právo na účinnou soudní ochranu proti právně závaznému rozhodnutí dozorového úřadu, které se jí týká.*

[22] Podle čl. 78 odst. 2 GDPR *má každý subjekt údajů právo na účinnou soudní ochranu, pokud se dozorový úřad, který je příslušný podle článků 55 a 56, stížnosti nezabývá nebo pokud neinformuje subjekt údajů do tří měsíců o pokroku v řešení stížnosti podané podle článku 77 či o jeho výsledku.*

[23] Výkladu čl. 78 GDPR napomáhá bod č. 143 odůvodnění GDPR: „Aniž je dotčeno toto právo podle článku 263 Smlouvy o fungování EU, měla by mít každá fyzická nebo právnická osoba právo na účinnou soudní ochranu u příslušného vnitrostátního soudu proti rozhodnutím dozorového úřadu, která vůči ní zakládají právní účinky. Taková rozhodnutí se týkají zejména výkonu vyšetřovacích, nápravných a povolovacích pravomocí dozorovým úřadem nebo odmítnutí či zamítnutí stížnosti. [...] Řízení proti dozorovému úřadu by mělo být zahájeno u soudů toho členského státu, v němž je daný dozorový úřad zřízen, a mělo by probíhat podle procesního práva tohoto členského státu. Tyto soudy by měly vykonávat soudní pravomoc v plném rozsahu, která by měla zahrnovat pravomoc řešit všechny skutkové a právní otázky, které jsou pro jimi projednávaný spor relevantní. Pokud dozorový úřad odmítl nebo zamítl stížnost, může se stěžovatel obrátit na soudy v tomtéž členském státě.“

[24] Nejvyšší správní soud předesílá, že mezi účastníky není sporu o tom, že čl. 78 odst. 1 GDPR je přímo použitelným ustanovením unijního nařízení a že pojmy v něm obsažené jsou pojmy unijního práva, jež musí být v souladu s judikaturou Soudního dvora vykládány autonomně a jednotně (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, C-283/81, bod 19, či ze dne 21. 10. 2008, *Padawan*, C-467/08, bod 33). To však samo o sobě neznamená, že by toto ustanovení vylučovalo aplikaci vnitrostátních pravidel upravujících procesní podmínky soudní ochrany. Podle ustálené judikatury Soudního dvora v oblastech, které nejsou upraveny unijním právem, přísluší každému členskému státu na základě zásady procesní autonomie stanovit procesní

pravidla určená k ochraně práv vyplývajících z unijního práva (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 7. 1. 2004, *Wells*, C-201/02, bod 67, či ze dne 14. 12. 1995, *Peterbroeck, Van Compenhout & Cie proti Belgickému státu*, C-312/93, bod 12). V kontextu realizace práv podle čl. 77 a 78 GDPR Soudní dvůr ve shora označeném rozsudku *Budapesti Elektromos Művek* potvrdil (bod 45), že: „Vzhledem k tomu, že neexistuje unijní právní úprava v dané oblasti, přísluší každému členskému státu, aby na základě zásady procesní autonomie členských států stanovil pravidla týkající se správního a soudního řízení určeného k zajištění vysoké úrovně ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva.”

[25] Princip procesní autonomie aplikoval ve vztahu k realizaci práv zaručených čl. 77 a 78 GDPR i Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. 1 As 71/2024-53, v němž konstatoval: „Jedním z výchozích principů vnitrostátní aplikace unijního práva je procesní autonomie členského státu. Ta pochopitelně platí rovněž pro vnitrostátní provádění samotným unijním nařízením neupravených procesních či jiných institutů, jakou jsou právě jednotlivé okolnosti realizace GDPR zaručených hmotných práv v čl. 77 a 78 GDPR. [...] Je tedy věcí českého práva podřadit řízení, vedené před českým správním orgánem, jehož hmotně-právní základ je v přímo aplikovatelném unijním nařízení, pod odpovídající ustanovení českého práva.“

[26] Vztah čl. 78 odst. 1 GDPR a soudního řádu správního je proto nutno chápat tak, že unijní právo vymezuje oprávnění subjektu údajů domáhat se soudní ochrany proti právně závaznému rozhodnutí dozorového úřadu či jeho nečinnosti, zatímco vnitrostátní právo stanoví procesní rámec jeho uplatnění (tj. příslušný typ žaloby, lhůty, formální náležitosti atd.). Závěr městského soudu, že právo na účinnou soudní ochranu dle čl. 78 odst. 1 GDPR je „realizováno mimo jiné prostřednictvím § 65 s. ř. s.“, lze proto obecně považovat za správný. Úkolem vnitrostátního soudu je pouze zajistit, aby tato pravidla nebyla méně příznivá než pravidla upravující obdobné vnitrostátní prostředky ochrany a v praxi nečinila výkon práv přiznaných unijním právem nemožným nebo nepřiměřeně obtížným (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *Budapesti Elektromos Művek*, body 46, 48 a 57). Je však věcí českého práva podřadit řízení, v jehož rámci oprávněná osoba realizuje své právo na účinnou soudní ochranu proti právně závaznému rozhodnutí dozorového úřadu, pod odpovídající ustanovení českého práva a stanovit procesní podmínky pro uplatnění práva.

[27] Pro posouzení aktivní procení legitimace žalobce dovolávajícího se ochrany vyplývající z GDPR je proto významná zákonná úprava obsažená v soudním řádu správním. Jakkoli Nejvyšší správní soud nepopírá, že každý subjekt údajů má právo na účinnou soudní ochranu proti nečinnosti či rozhodnutí dozorového orgánu, čemuž nemůže procesní úprava nepřiměřeně bránit, na straně druhé nelze tvrdit, že subjekty údajů mohou napadat jakékoli rozhodnutí dozorového úřadu, které má vztah k ochraně jejich práv. Rozhodující je vždy povaha napadeného aktu, v dané věci povaha rozhodnutí dozorového orgánu.

[28] Stěžovatel žalobou nenapadl rozhodnutí žalovaného o jeho stížnosti podle čl. 77 GDPR, nýbrž rozhodnutí vydané v přestupkovém řízení vedeném s obviněnými z přestupku. To ostatně městský soud správně identifikoval a výslovně uvedl, že předmětem soudního přezkumu je právě toto rozhodnutí, nikoli způsob vyřízení stížnosti stěžovatele. Tento závěr stěžovatel v kasační stížnosti nikterak nerozporuje. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že ve věcech správního trestání třetím osobám zásadně nesvědčí veřejné subjektivní právo na to, aby s jiným subjektem bylo zahájeno řízení o přestupku, aby byl uznán vinným, anebo aby mu byla uložena sankce (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, *Žaves*, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 84, nebo též rozsudky NSS ze dne 4. 4. 2019, čj. 1 As 74/2018-40, bod 53, ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, body 208 a 209, či ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007-98). Také Soudní dvůr ve shora citovaném rozsudku *Land Hessen* výslovně uvedl, že subjekt údajů, jehož práva byla porušena, nemá subjektivní právo požadovat konkrétní výsledek přestupkového řízení (bod 41). Městský soud v tomto směru přiléhavě uvedl, že rozhodnutí o vině a sankci v přestupkové věci se odehrává výlučně ve vztahu mezi státem a obviněným; stěžovatel tak nemohl být dotčen na své právní sféře tím, jak byla posouzena přestupková vina jiných osob.

[29] Z uvedeného vyplývá, že je nezbytné odlišit postavení subjektu údajů při vyřizování jeho stížnosti podle čl. 77 GDPR od jeho postavení v přestupkovém řízení vedeném proti jiné osobě. V prvním případě jde o řízení, jehož předmětem je posouzení tvrzeného zásahu do práv subjektu údajů a přijetí odpovídajících opatření vůči správci. Rozhodnutí, jímž dozorový úřad takovou stížnost vyřizuje, se subjektu údajů z povahy věci přímo týká ve

smyslu čl. 78 odst. 1 GDPR a zakládá právo na jeho účinnou soudní ochranu. Stěžovatel je jeho bezprostředním adresátem v materiálním smyslu a jako takový má právo na soudní přezkum (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *SCHUFA Holding*, zejména body 47–52). Shora citovaný bod 143 odůvodnění GDPR takto soudní ochranu spojuje s odmítnutím či zamítnutím stížnosti. Naproti tomu předmětem řízení o přestupku vedeném proti jiné osobě je výlučně posouzení odpovědnosti obviněného za přestupek a případné uložení sankce. Jedná se o již zmiňovaný veřejnoprávní vztah mezi státem a obviněným. Subjekt údajů v takovém řízení nevstupuje jako jeho účastník, ledaže mu toto postavení přiznává vnitrostátní právo (dle § 68 přestupkového zákona jsou účastníky obviněný, poškozený v části týkající se jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení a případně vlastník věci, která může být zabrána). Ani z rozsudku čj. 1 As 71/2024-53 neplyne, že by případně navazující přestupkové řízení představovalo rozhodnutí o stížnosti nebo že by byl stěžovatel oprávněn napadat jeho výsledek jako akt, který se ho ve smyslu čl. 78 odst. 1 GDPR týká.

[30] K jinému závěru nevede ani stěžovatelem odkazovaný rozsudek *SCHUFA Holding*. Soudní dvůr v tomto rozsudku vyložil, že rozhodnutí dozorového úřadu vydané o stížnosti subjektu údajů podle čl. 77 GDPR je právně závazným rozhodnutím, které se tohoto stěžovatele týká, a proto podléhá soudnímu přezkumu v plné jurisdikci (zejm. body 50, 53 a 70). Tento závěr se však vztahuje právě na situaci, kdy subjekt údajů brojí proti rozhodnutí vydanému o jeho vlastní stížnosti, nikoli proti rozhodnutí vydanému v samostatném přestupkovém řízení vedeném proti jiné osobě. Tvzení stěžovatele, že „jde o zcela identické skutkové situace“ neobstojí. V tehdy projednávaném případě se subjekty údajů domáhaly přezkumu rozhodnutí dozorového úřadu vydaného o jejich stížnostech podle čl. 77 GDPR, přičemž dozorový úřad po přezkoumání opodstatněnosti stížností konstatoval, že jimi napadené zpracování osobních údajů bylo podle GDPR zákonné (bod 50). Nešlo tedy o přezkum výsledku přestupkového řízení vedeného s třetí osobou jako v nyní projednávané věci.

[31] Nejvyšší správní soud opakuje, že odlišení vyřízení stížnosti a zastavení přestupkového řízení je naprosto klíčové. Stěžovatel se podanou žalobou i kasační stížností domáhal zrušení rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení. Nejvyšší správní soud k výše uvedenému dále doplňuje, že také rozšířený senát v recentním rozsudku ze dne 6. 5. 2026, čj. 4 As 13/2025-41, *Masox*, k přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o zastavení správního řízení s odkazem na rozsudek *Žaves* zdůraznil, že judikatura správních soudů připouští soudní ochranu všude tam, kde je rozumně představitelné dotčení jednotlivce na jeho právech jednáním veřejné správy (ať již formou konání nebo opomenutí konat či jejich kombinací), pokud nejde o dotčení marginální. Tato zásada znamená, že soudní kontrola jednání veřejné správy je nezbytná pouze tehdy, je-li rozumně představitelné, že takovéto jednání vskutku do právní sféry jednotlivce zasahuje (bod 35). Rozšířený senát v rozsudku *Masox* (i ve vztahu ke konkrétním důvodům odmítnutí žaloby) následně zdůraznil, že je nutno odlišit dvě situace. První zahrnuje jednání veřejné správy, které nikdy nemůže zasáhnout do práv a povinností žádného jednotlivce, a tedy ani navrhovatele. Ve druhém případě do některých práv nebo povinností zasáhnout může, avšak s jistotou se tak nemůže stát ve vztahu k navrhovateli. Do prvé skupiny případů zařadil usnesení o zastavení řízení vydaná v řízeních zahajovaných z moci úřední, jejichž zahájení si žádný jednotlivec nemůže vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle rozsudku *Žaves*. Rozsudek *Žaves* mezi tato řízení výslovně zařadil také řízení o spáchání správního deliktu (přestupku), protože poškozený se nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení proti podezřelému z přestupku; poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku (bod 84 rozsudku *Žaves*). Rozsudek *Masox* pak také vyloučil možnost, aby se obviněný z přestupku mohl žalobou domáhat zrušení usnesení o zastavení řízení o přestupku (bod 49). Rozsudek *Masox* ve spojení s rozsudkem *Žaves* tedy potvrzuje shora vyčíslené závěry. Protože si poškození přestupku nemohou vyžalovat zahájení přestupkového řízení, nelze dovodit ani jejich právo žalovat usnesení o jeho zastavení.

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že z průběhu přezkoumávaného správního řízení a obsahu správního spisu vyplývá, že žalovaný se stěžovatelovou stížností řádně a pečlivě zabýval. Na jejím základě nejprve shromáždil mnohé podklady a následně zahájil řízení o přestupku. V zahájení přestupkového řízení lze spatřovat úkon žalovaného, jímž přisvědčil stížnostním důvodům; v opačném případě by přestupkové řízení vůbec nezahajoval. Uvedené však nelze zaměňovat se stěžovatelovým právem na to, aby obvinění byli shledáni vinnými z přestupku a byl jim uložen správní trest, čehož se *de facto* domáhal žalobou proti usnesení o zastavení přestupkového řízení.

Žalované rozhodnutí nebylo vydáno v řízení o stěžovatelské stížnosti, nýbrž v následném přestupkovém řízení, což městský soud správně odlišil.

[33] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dále podotýká, že v těchto procesních situacích, tj. kdy dříve zahájené přestupkové řízení je následně zastaveno, neboť posuzovaný skutek není přestupkem, musí žalovaný následně „negativně“ vyřídit stížnost podanou podle GDPR. Žalovaný takto stěžovateli (poškozeným) sdělí, proč stížnost neshledal důvodnou. Vypořádání stížnosti mohou subjekty údajů napadnout žalobou ve správním soudnictví. Výsledkem řízení před správními soudy nebude posouzení viny, či nevinu dříve obviněného z přestupku, respektive zastavení přestupkového řízení. Soud pouze přezkoumá, zda žalovaný řádně posoudil podanou stížnost. Tento postup eliminuje, aby „překlopením“ stížnostního řízení do přestupkového subjekty údajů ztratily možnost soudního přezkumu vyřízení stížnosti podané dle GDPR.

[34] Městský soud tedy nepochybil v závěru, že stěžovateli nesvědčí aktivní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Napadené rozhodnutí nerozhodovalo o jeho právech či povinnostech, nýbrž o tom, zda se jiné osoby dopustily přestupku a zda jim má být za něj uložena sankce. V tomto ohledu je ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, na niž městský soud odkázal, plně přílehavá. Správný je i závěr městského soudu, že stěžovateli nesvědčí aktivní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Nebyl totiž účastníkem přestupkového řízení. Na tomto závěru nic nemění, že impulsem k zahájení přestupkového řízení byla stížnost stěžovatele k dozorovému úřadu. Nejvyšší správní soud nicméně považuje za potřebné korigovat bod 17 odůvodnění napadeného usnesení, v němž městský soud nepřilíši obratně uvedl, že „stížnost je třeba posuzovat toliko jako podnět k zahájení řízení“.

[35] Soudní dvůr v rozsudku *SCHUFA Holding* vyloučil, že by stížnost subjektu údajů podle čl. 77 GDPR mohla být vnímána jako prostý podnět subjektu údajů dozorovému orgánu, ze kterého by plynula pouze povinnost dozorového orgánu podatele o osudu jeho podnětu zpravit. Tento výklad odmítl i Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 71/2024-53, v němž dospěl k závěru, že řízení o stížnosti podle čl. 77 GDPR je s ohledem přinejmenším na práva a povinnosti subjektu údajů nezbytné podřadit pod řízení o žádosti podle Hlavy VI správního řádu. Stížnost subjektu údajů podle čl. 77 GDPR tak není pouhým podnětem ve smyslu § 42 správního řádu, ale procesním prostředkem ochrany práv, o němž je dozorový úřad povinen vydat negativní rozhodnutí, případně informovat subjekt údajů o pokroku v řešení stížnosti a o jeho výsledku (čl. 77 odst. 2 GDPR). Stěžovatele tedy nelze obecně považovat pouze (slovy městského soudu toliko) za podatele podnětu, ale v první řadě za žadatele o vyřízení jeho stížnosti. Uvedená nepřesnost však sama o sobě nezpůsobuje nezákonnost odmítnutí žaloby v nyní projednávaném případě. Lze zopakovat, že stěžovatel se domáhal zrušení rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení, nesporel však nevyřízení stížnosti či její vyřízení v rozporu se zákonem. Odlišení těchto postupů a řízení vedených žalovaným je zásadní. Absence samostatného rozhodnutí o stížnosti nemůže sama o sobě založit aktivní legitimaci stěžovatelů proti rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení. Nosný závěr městského soudu, že stěžovatelé nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby proti žalobou napadenému rozhodnutí, tedy ob stojí.

[36] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nepochybil, odmítl-li žalobu (viz též rozsudek rozšířeného senátu NSS ve věci *Masax*). Nelze dovodit ani porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 47 Listiny základních práv EU. Nedostatek aktivní návrhové legitimace k žalobě proti rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení, jehož výlučným předmětem je otázka správné trestní odpovědnosti třetích osob, do práva poškozených na přístup k soudu nezasahuje. Ústavní soud ostatně takto opakovaně konstatoval, že také poškozený v trestním řízení se může dovolávat práva na účinné vyšetřování jen ve výjimečných případech, přičemž právo na účinné vyšetřování trestné činnosti nezaručuje konkrétní výsledek řízení (viz za všechny nálezy ÚS ze dne 10. 4. 2024, sp. zn. I. ÚS 1958/23, č. 71/2024 Sb. ÚS). Tím spíše nelze seznat právo na konkrétní výsledek vyšetřování přestupkové činnosti. Nejvyšší správní soud k této námitce pouze nad rámec již uvedeného podotýká, že žalovaný před zahájením přestupkového řízení i v jeho průběhu shromáždil množství podkladů, na jejichž základě posoudil vinu osob obviněných z přestupku. Nelze tedy tvrdit, že by řádně nešetřil možný zásah do stěžovatelských práv.

[37] Výrok městského soudu o odmítnutí žaloby tedy ob stojí. Nejvyšší správní soud však musí korigovat důvod odmítnutí, protože odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebylo namístě. Rozšířený senát v rozsudku *Masax* shrnul, že krajský soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou

osobou k tomu zjevně neoprávněnou, bylo-li usnesení o zastavení správního řízení vydáno v řízení, u něhož nelze vyloučit vynucení si jeho zahájení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale žaloba proti usnesení byla podána osobou, jejíž právní pozice se zastavením správního řízení oproti situaci před jeho zahájením nemohla zhoršit, a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam. Z výše uvedeného vyplývá, že nyní přezkoumávané usnesení o zastavení řízení bylo vydáno v řízení, jehož zahájení si žádný jednotlivec nemohl vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Pro takové případy rozšířený senát stanovil, že krajský soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud tedy stěžovateli žalobu odmítl v souladu se zákonem, byť z nesprávného zákonného důvodu. Kasační stížnost proto není důvodná. (...)

4755

Opatření obecné povahy: územní opatření o stavební uzávěře

Územní řízení: pravidla pro povolování výjimek

k § 124 odst. 1 písm. e) a § 129 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona

Územní opatření o stavební uzávěře musí vždy obsahovat předem určená pravidla pro povolování výjimek, která musí respektovat účel stavební uzávěry. Není však bez dalšího nezákonné [§ 124 odst. 1 písm. e) a § 129 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona], pokud stanoví podmínky pro povolování výjimek tak, že výjimky povolit nelze.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2026, čj. 7 As 100/2025-20)

Prejudikatura: č. 2201/2011 Sb. NSS.

Věc: BARACOM, a. s., proti Radě města Rokytnice nad Jizerou o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrkyně.

Navrhovatelka se domáhala zrušení Opatření obecné povahy č. 1/2024 – územní opatření o stavební uzávěře, vydaného usnesením odpůrkyně dne 6. 1. 2025 (dále jen „opatření“). Do rozsahu tohoto opatření (stavební uzávěry) byl zahrnut i pozemek p. č. 794/4 v k. ú. Horní Rokytnice nad Jizerou, který je ve vlastnictví navrhovatelky a na kterém hodlala provést výstavbu rodinného domu.

Krajský soud v Hradci Králové výrokem I. rozsudku ze dne 13. 5. 2025, čj. 30 A 21/2025-342, částečně zrušil napadené opatření, a to konkrétně jeho čl. 1 odst. 1 oddíl „pro pozemky či části pozemků v katastrálním území Horní Rokytnice nad Jizerou (740934) parc. č.:“ ve vztahu k pozemku p. č. 794/4 v k. ú. Horní Rokytnice nad Jizerou, a dále jeho čl. 3 odst. 2. Ve zbytku návrh zamítl (výrok II.) a uložil odpůrkyni povinnost nahradit navrhovatelce náklady řízení (výrok III.).

Krajský soud posuzoval přípustnou délku trvání stavební uzávěry, která podle navrhovatelky přesáhla přípustnou hranici 6 let, jež stanoví § 123 odst. 3 stavebního zákona. Trvání navazujících stavebních uzávěr v dané věci shledal krajský soud (i s ohledem na specifika daného území) za přípustné. Rozsah stavební uzávěry se oproti její předchozí podobě snížil a ze strany odpůrkyně se nejednalo o nedůvodnou a svévolnou činnost (bylo reálné, aby odpůrkyně připravovaná změna územního plánu byla vyhlášena do konce účinnosti napadeného opatření).

Krajský soud se zabýval i namítanou nezákonností opatření spočívající v nemožnosti udělování výjimek (podle čl. 3 odst. 2 opatření nelze výjimky ze stavební uzávěry povolovat). Podle krajského soudu je taková výlučka povolování výjimek ze stavební uzávěry v rozporu s § 129 stavebního zákona. Jakákoliv žádost o povolení výjimek ze stavební uzávěry by byla odsouzena k nezdaru. V tom krajský soud spatřoval rozpor s kogentním ustanovením § 129 stavebního zákona, který představuje zásah do právní sféry navrhovatelky. Proto krajský soud pro nezákonnost zrušil též čl. 3 odst. 2 opatření.

Odpůrkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasila s výkladem § 129 a § 124 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, který provedl krajský soud. Obě ustanovení je nutné vykládat ve vzájemném kontextu. Ustanovení § 129 stavebního zákona vymezuje, který orgán je příslušný k povolení výjimky ze stavební uzávěry a stanoví, že ji lze povolit jen za vymezených podmínek. V § 124 pak zákonodárce předpokládá, že v územním opatření o stavební uzávěře dojde ke konkretizaci obecných zákonných podmínek pro povolení výjimky pro konkrétní místní poměry dané obce. Zákonodárce tedy předpokládá, že opatření o stavební uzávěře má dát odpověď na otázku, za jakých podmínek nebude povolenou výjimkou ohrožen účel stavební uzávěry. Stěžovatelka v daném případě odpověděla tak, že za žádných. Krajský soud bez bližšího odůvodnění označil takovou odpověď za nepřipustnou. Podle stěžovatelky byla chybná úvaha krajského soudu, že plošný zákaz výjimek ze stavební uzávěry je vždy v rozporu se zákonem.

Navrhovatelka uvedla, že stěžovatelka se čl. 3 odst. 2 opatření pokusila odejmout radě obce pravomoc rozhodovat o udělení výjimek ze stavební uzávěry. Takové omezení pravomoci není možné a přesahuje rámec § 124 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Stanovení podmínek pro udělování výjimek nemůže z povahy věci zahrnovat úplné vyloučení možnosti výjimku udělit. Podle navrhovatelky neobstojí ani výklad stěžovatelky, podle kterého je možné na základě § 129 stavebního zákona v opatření o stavební uzávěře stanovit, že výjimku není možné povolit za žádných podmínek. Stavební zákon dává radě obce pravomoc rozhodnout o žádosti o udělení výjimky v případě, že neohrožuje sledovaný účel stavební uzávěry. To radě obce i dotčeným subjektům garantuje možnost individuálního posouzení. Územní opatření o stavební uzávěře může tuto pravomoc omezit stanovením podrobnějších podmínek. Musí být vydáno v mezích zákona a stěžovatelka musí respektovat hranice, které jí zákon vymezil pro omezení vlastnických práv jednotlivců. Navrhovatelka byla přesvědčena, že krajský soud správně dospěl k závěru, že byla uvedeným ustanovením opatření dotčena na svých právech.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové v části výroku I. ve slovech „článek 3 odst. 2“ a ve výroku III. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[18] Vzhledem k tomu, že první (procesní) okruh kasační argumentace nebyl důvodný, přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkumu druhé (věcné) části námitek. Stěžovatelka dále namítala také to, že krajský soud pochybil v otázce výkladu § 129 a § 124 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Napadený rozsudek je podle ní založen na chybné úvaze, že plošný zákaz výjimek ze stavební uzávěry je vždy v rozporu se zákonem, a krajský soud tak nesprávně zrušil čl. 3 odst. 2 opatření.

[19] Tuto kasační námitku Nejvyšší správní soud považuje za důvodnou.

[20] Podle krajským soudem zrušeného čl. 3 odst. 2 opatření *výjimky ze stavební uzávěry nelze povolovat*.

[21] Podle § 124 odst. 1 písm. e) stavebního zákona *územní opatření o stavební uzávěře obsahuje stanovení podmínek pro povolování výjimek*.

[22] Krajský soud v projednávané věci uzavřel, že paušální výluka z povolování výjimek ze stavební uzávěry je v rozporu s § 129 stavebního zákona, podle kterého *ministerstvo, rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce, nebo rada kraje, které územní opatření o stavební uzávěře vydaly, mohou na žádost povolit výjimku z podmínek, omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel stavební uzávěry. Proti rozhodnutí o žádosti o výjimku se nelze odvolat*.

[23] Toto (naposledy citované) ustanovení podle krajského soudu obsahuje hmotněprávní podmínky, za kterých mohou příslušné orgány výjimku ze stavební uzávěry povolit. Porušení této kogentní normy představuje významný zásah do právní sféry navrhovatelky coby vlastníka nemovitosti spadající pod rozsah stavební uzávěry.

[24] Ustanovení § 124 odst. 1 písm. e) a § 129 stavebního zákona však podle Nejvyššího správního soudu nelze vykládat tak, že by nezákonným územním opatřením o stavební uzávěře bylo bez dalšího právě takové opatření (stavební uzávěra), které by stanovilo podmínky pro povolování výjimek tak, že výjimky povolovat nelze.

[25] Z hlediska výkladu jazykového lze mít za to, že § 124 odst. 1 stavebního zákona stanoví, jaké jsou obsahové náležitosti územního opatření o stavební uzávěře. Podle písm. e) tohoto ustanovení je povinnou součástí

takového opatření i *stanovení podmínek pro povolování výjimek*. Toto ustanovení ale neurčuje, jak mají být podmínky pro povolování výjimek konkrétně nastaveny (tedy ani to, zda musí být vždy povolení nějaké výjimky umožněno). Z tohoto ustanovení pouze vyplývá, že opatření o stavební uzávěře musí obsahovat stanovení podmínek pro povolování výjimek. V tomto směru (z hlediska textu zákona) je výklad daného ustanovení a postup použitý stěžovatelkou nepochybně možný. Ustanovení § 129 stavebního zákona pak určuje, který orgán je oprávněný o žádosti o povolení výjimky rozhodovat. Dále stanovuje omezení pro povolení výjimky spočívající v tom, že to nesmí ohrožovat sledovaný účel stavební uzávěry, přičemž proti rozhodnutí o žádosti o výjimku se nelze odvolat. Na povolení výjimky pak není právní nárok (příslušné orgány výjimku mohou povolit). Toto ustanovení však nijak neurčuje, jak mají být výjimky ze stavební uzávěry územním opatřením vymezeny, tím spíše z jeho textu nelze jednoznačně dovodit, že povolení nějakých výjimek umožněno být musí.

[26] Z hlediska systematiky zákona je třeba především připomenout, že stavební uzávěra slouží k tomu, aby se v nezbytném rozsahu omezila nebo zakázala stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území, a vydává se na nezbytně nutnou dobu, maximálně na 6 let (§ 123 odst. 1 a 3 stavebního zákona). Některé činnosti stavební uzávěrou přitom ze zákona omezit nelze (udržovací práce, realizace veřejně prospěšných staveb dopravní nebo technické infrastruktury, viz § 123 odst. 5 stavebního zákona). V § 124 téhož zákona jsou pak stanoveny obsahové náležitosti územního opatření o stavební uzávěře (včetně řešeného stanovení podmínek pro povolování výjimek). Ustanovení § 129 shora citovaného zákona pak určuje, který orgán může k žádosti výjimku povolit a stanoví základní hmotný a procesní rámec rozhodnutí o výjimce (povolení výjimky nesmí ohrožovat sledovaný účel stavební uzávěry a proti rozhodnutí o žádosti o výjimku se nelze odvolat). Ani ze samotné systematiky daných ustanovení, jak byla předestřena shora, nelze dovozovat, že by řešení zvolené stěžovatelkou bylo se zákonem v rozporu. Ustanovení § 129 stavebního zákona, zdůrazňované krajským soudem, primárně svěřuje pravomoc konkrétním orgánům k rozhodování o žádostech o povolení výjimky a systematicky následuje až za ustanovením určujícím obsahové náležitosti stavební uzávěry (§ 124 stavebního zákona). Shora citované ustanovení § 129 stavebního zákona vymezuje základní omezení při povolování výjimky, nicméně konkrétní hmotněprávní rámec pro podmínky, omezení nebo zákaz stavební činnosti je stanoven v rámci samotného územního opatření o stavební uzávěře. Z hlediska systematiky zákona pak nelze v návaznosti na jeho § 129 dovodit ani to, že by umožňování výjimek bylo obecným předpokladem pro vydání územních opatření (v případě územního opatření o asanaci území se výjimky ani nepředpokládají).

[27] Jde-li pak o smysl stavební uzávěry, ten je mimo jiné přímo vyjádřen v § 123 odst. 1 stavebního zákona a spočívá v omezení (zákazu) stavební činnosti ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit jeho budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace (či jiného rozhodnutí nebo opatření v území). Jinými slovy, *„účelem stavební uzávěry je omezit či zakázat stavební činnost, jež by mohla být neslučitelná s budoucí koncepcí využití území“* (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2021, čj. 4 As 14/2021-30). Účelem výjimek ze stavební uzávěry a stanovení podmínek pro jejich povolování [§ 124 odst. 1 písm. e) stavebního zákona] je pak na jednu stranu zajistit, aby stavební uzávěra nepůsobila nepřiměřeně tvrdě a nadměrně restriktivně vůči vlastníkům dotčených pozemků, nicméně na druhé straně i zabránit tomu, aby byl režim výjimek neurčitý či libovolný (to vše za předpokladu, že povolení výjimky neohrožuje účel stavební uzávěry). *„Zahrnutí podmínek pro povolování výjimek přímo do územního opatření přispívá k transparentnosti rozhodování příslušného orgánu, a navíc takové rozhodování činí alespoň do jisté míry přezkoumatelným, neboť na udělení výjimky neexistuje právní nárok, a je tím pádem nanejvýš žádoucí, aby se dotčené osoby mohly dopředu informovat, podle jakých věcných kritérií bude příslušný orgán jejich žádost posuzovat“* (Vlk, V.; Černý, P.; Bouška, M.; Bursíková, L. § 124. In: Bursíková, L.; Korbel, F.; Černý, P.; Lachmann, M.; Roztočil, A.; Bohadlo, D. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 1006).

[28] Územní opatření o stavební uzávěře tedy musí obsahovat předem určená pravidla pro povolování výjimek (vedle výjimek zákonem výslovně předvídaných). Tato pravidla musí respektovat účel stavební uzávěry podle § 123 stavebního zákona a při jejich použití současně má platit materiální limit vyplývající z § 129 téhož zákona (výjimka nesmí ohrožovat sledovaný účel stavební uzávěry). Nelze ale bez dalšího uzavřít, že by v odůvodněných případech nemohly být stanoveny podmínky pro povolování výjimek ze stavební uzávěry způsobem, jak učinila v nynější věci stěžovatelka, tedy bez možnosti další výjimky na základě územního opatření o stavební uzávěře

povolit. Zákon to totiž z hlediska svého textu, systematiky ani smyslu nevyklučuje, navíc i to může za určitých okolností odpovídat též shora popsanému účelu stavební uzávěry. Výklad zastávaný krajským soudem, podle něhož by měla být možnost povolení (nějakých) výjimek ze stavební uzávěry zachována, by pak ve svém důsledku nadto mohl vést pouze k tomu, že by příslušné orgány formálně (formalisticky) stanovovaly pravidla pro povolování výjimek tak přísně, že by jich fakticky stejně nikdo nebyl schopen ani dosáhnout. Jak již bylo shora uvedeno, cílem vykládaných ustanovení bylo především transparentně předem upravit pravidla pro povolování výjimek. S takovým cílem je úprava zvolená v nyníjší věci stěžovatelkou souladná.

[29] V souvislosti s výkladem daných ustanovení pak nelze odhlédnout ani od toho, že stavební zákon (oproti předchozí úpravě nově) v § 123 odst. 3 omezuje trvání stavební uzávěry na dobu nezbytně nutnou, která nesmí být delší než 6 let. Ani v tomto ohledu proto nemusí být bez dalšího nepřiměřené, aby byla stavební uzávěrou předem omezena možnost povolovat výjimky, neboť je pro stavební uzávěru zákonem zároveň stanoven konkrétní (omezený) časový rámec. V projednávané věci stěžovatelka vydala napadené opatření v souvislosti s přípravou změny svého územního plánu. Pro úplnost lze dodat, že z odůvodnění napadeného opatření plyne, že k vyhlášení stavební uzávěry přistoupila stěžovatelka z důvodu ochrany limitů záboru naturových lučních stanovišť, a to do doby, než bude přijata zmíněná změna (č. 3) územního plánu. Pokud by nebyla vyhlášena stavební uzávěra a došlo by stavební činností k vyčerpání limitů záborů lučních stanovišť, mohlo by tím být podle stěžovatelky ztíženo nebo znemožněno budoucí využití území podle připravované změny (ta by pak již neměla smysl). Stavební uzávěra byla podle svého odůvodnění stanovena v minimálním možném plošném rozsahu tak, aby byla ochráněna plocha města před stavební činností, aby bylo území dostatečně prověřeno a aby vznikla dostatečná rezerva záborů pro záměry ve veřejném zájmu.

[30] To, jak bude konkrétní obsahový rámec pro výjimky ze stavební uzávěry nastaven, je pak věcí samosprávy [podle stavebního zákona rozhoduje rada kraje či příslušný orgán obce o pořízení a vydání stavební uzávěry v samostatné působnosti, viz jeho § 27 odst. 2 písm. e) a § 37]. V této souvislosti lze připomenout, že Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje (a i po přijetí stavebního zákona z roku 2021 jsou tyto závěry stále obecně platné), že v případě územního plánování je obcím dáno poměrně široké diskreční oprávnění. Rozhodnutí o tom, jakým způsobem obec upraví své území pomocí územně plánovací dokumentace, je výsledkem politického rozhodnutí obce v samostatné působnosti. Toto oprávnění samozřejmě není bezbřehé a musí splňovat zákonem stanovené podmínky a omezení, a v obecné rovině rovněž omezení plynoucí z ústavního pořádku. Pokud se však obec pohybuje v zákonem (a ústavním pořádkem) stanovených mantinelech, zůstává jí široký prostor pro autonomní rozhodování o využití svého území (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 3/2007-40, nebo ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS). Jelikož územní opatření o stavební uzávěře je jedním z nástrojů územního plánování, lze tyto závěry obecně vztáhnout i na přijímání územního opatření o stavební uzávěře. Nelze pak ostatně v návaznosti na shora uvedené přehlédnout ani to, že stěžovatelka je jak orgánem, který ze zákona rozhoduje o povolení výjimky, tak současně i orgánem, který územní opatření o stavební uzávěře vydává. Jinak řečeno, je to právě stěžovatelka, která může sama toto opatření také zrušit či změnit (nedošlo tak ani k „vyprázdňení“ její pravomoci ze strany jiného orgánu).

[31] S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že pokud stěžovatelka stanovila podmínky pro povolování výjimek ze stavební uzávěry tak, že výjimky nelze povolovat, nemůže to samo o sobě vést k závěru o nezákonnosti takové stavební uzávěry (její části). Zrušující důvod krajského soudu, který byl postaven právě a pouze na takovém závěru, tedy v dané věci nemůže obstát. Výše uvedené samozřejmě nikterak nevyklučuje, že nastavení velmi striktních podmínek pro povolování výjimek ze stavební uzávěry či jejich úplné vyloučení může mít vliv na hodnocení celkové přiměřenosti stavební uzávěry, pokud ji dotčení vlastníci takto zpochybní (např. ve spojení s hledisky věcného, územního či časového rozsahu stavební uzávěry). Samo vyloučení povolování výjimek (mimo těch zákonem výslovně předvídaných), jako tomu bylo v nyní projednávané věci, však k závěru o nezákonnosti stavební uzávěry (resp. její části) není dostatečné.

[32] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil s krajským soudem při výkladu § 124 odst. 1 písm. e) a § 129 stavebního zákona. Článek 3 odst. 2 napadeného opatření není podle Nejvyššího správního soudu bez dalšího nezákonný jen proto, že výjimky ze stavební uzávěry podle něj nelze povolit. Pokud k takovému závěru krajský soud dospěl, je namíste jeho rozsudek zrušit pro nesprávné posouzení právní otázky v předchozím řízení, a to

v části výroku týkajícího se uvedeného čl. opatření a v souvisejícím (závislém) výroku III., jímž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení před krajským soudem (ten v napadeném rozsudku ohledně náhrady nákladů dovedl, že svou podstatou byl návrh plně úspěšný).