



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Kúchlerové, Ph.D. a Mgr. Heleny Konečné ve věci

navrhovatele: **Rocket Nice One s. r. o.**
sídlem Běžecká 2407/2, 169 00 Praha 6
zastoupen advokátem Mgr. Janem Tomaierem
sídlem Černokostelecká 281/7, 100 00 Praha 10

proti
odpůrci: **Rada města Rokytnice nad Jizerou**
sídlem Horní Rokytnice 197, 512 44 Rokytnice nad Jizerou
zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem
sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5

za účasti: **1. O. H.**
2. D. H.
oba zastoupeni advokátem JUDr. Filipem Svobodou
sídlem U Demartinky 1, 150 00 Praha 5

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního opatření o stavební uzávěře
č. 1/2021 vydaného usnesením Rady města Rokytnice nad Jizerou č. 329/2021 dne 1. 11.
2021,

takto:

- I. Článek 3 opatření obecné povahy - Územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2021 vydaného usnesením Rady města Rokytnice nad Jizerou č. 329/2021 dne 1. 11. 2021 se zrušuje ke dni nabytí účinnosti tohoto opatření obecné povahy.
- II. Ve zbytku se návrh navrhovatele zamítá.
- III. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- V. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Navrhovatel se návrhem doručeným krajskému soudu dne 10. 2. 2022 domáhal zrušení celého opatření obecné povahy, konkrétně Územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2021 vydaného usnesením odpůrce č. 329/2021 dne 1. 11. 2021, které nabylo účinnosti dne 17. 11. 2021 (dále jen „Opatření“, „Opatření o stavební uzávěře“ či „Stavební uzávěra 2021“).
2. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. 877/1, 877/2 a 989/1 v katastrálním území Horní Rokytnice, obec Rokytnice nad Jizerou, vedených na LV č. 1766 Katastrálním úřadem pro Liberecký kraj, Katastrálním pracovištěm Semily, na které se rovněž vztahuje předmětné Opatření.
3. V článku 1 Opatření o stavební uzávěře bylo stanoveno, že toto se vymezuje podle § 17 odst. 3 vyhlášky 503/2006 Sb., pro celé území města Rokytnice nad Jizerou, tedy pro celé katastrální území Dolní Rokytnice, celé katastrální území Horní Rokytnice nad Jizerou, celé katastrální území Rokytno v Krkonoších a celé katastrální území Františkov v Krkonoších. To vše s výjimkou:
 - té části území se sníženým přírodovědným a krajinářským potenciálem, vymezené Správou KRNAP (dále specifikováno v Opatření), která není dotčena záměry obsaženými v Územní studii propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky – varianta B – Rozvoj 2025,
 - všech pozemků, které jsou vedeny v katastru nemovitostí jako lesní pozemek a nejsou dotčeny záměry obsaženými v Územní studii propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky – varianta B – Rozvoj 2025,
 - pozemků parc. č. 3064/3, 1170, 3064/2, 3000/3, 1076/8, 1076/1, 1076/9, 1064/2, 1063, 3054/1 v k. ú. Dolní Rokytnice, na kterých se nacházejí silnice I/14 a vodní tok – řeka Jizera.
4. Rozsah a obsah omezení byl vymezen v čl. 2 Opatření. Dále byl v čl. 2 odst. 3 Opatření vymezen účel omezení nebo zákazu stavební činnosti a to tak, že stavební činnost by mohla zatížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované Změny územního plánu č. 3 města Rokytnice nad Jizerou, o jejímž pořízení rozhodlo Zastupitelstvo města Rokytnice nad Jizerou na svém zasedání dne 24. 2. 2016 usnesením č. 311/2016 a jejíž zadání bylo schváleno Zastupitelstvem města Rokytnice nad Jizerou dne 4. 3. 2020 usnesením č. 252/2020.

5. Doba trvání Opatření o stavební uzávěře byla v čl. 5 stanovena do doby nabytí účinnosti Změny č. 3 územního plánu Rokytnice nad Jizerou, nejpozději však do 30. 10. 2023.

II. Obsah návrhu

6. Navrhovatel ve věci nejprve shrnul skutkový vývoj nyní projednávané věci. Uvedl, že odpůrce již v roce 2020 schválil Opatření obecné povahy č. 1/2020 – územní opatření o stavební uzávěře (dále také jen „Původní opatření“), a to na svém zasedání konaném dne 17. 6. 2020. Původní opatření bylo odpůrcem přijato i přesto, že navrhovatel podal proti návrhu Původního opatření své námitky, a to podáním ze dne 29. 5. 2020, kterými vytýkal odpůrci zjevné nedostatky Původního opatření. Odpůrce však námitky navrhovatele proti Původnímu opatření fakticky nevzal v potaz, neboť se s těmito vypořádal pouze formalisticky a vágně. Navrhovatel byl přinucen podat proti postupu odpůrce podnět k zahájení přezkumného řízení ve smyslu ustanovení § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), k nadřízenému orgánu, Krajskému úřadu Libereckého kraje. Tento na základě podnětu navrhovatele zahájil přezkumné řízení ve smyslu ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Výsledkem přezkumného řízení bylo rozhodnutí, respektive opatření obecné povahy Krajského úřadu Libereckého kraje č. j. OÚPSŘ 228/2020/OÚP, KULK 44642/2021/OÚP ze dne 14. 7. 2021, kterým bylo Původní opatření zrušeno.
7. K přijetí nového Opatření odpůrce přistoupil i přes opakovaná předchozí pochybení, přičemž se Opatřením i nadále pokouší na území města znemožnit výstavbu. Vzhledem k situaci, kdy Původní opatření bylo nadřízeným orgánem pro nezákonný postup odpůrce dne 14. 7. 2021 zrušeno, odpůrce okamžitě, na svém jednání dne 2. 8. 2021, přijal nové Opatření. Navrhovatel má za to, že novým Opatřením odpůrce sice odstranil některé formální nedostatky, které Původnímu opatření vytýkal nadřízený orgán, nicméně Opatření je opětovně v rozporu se zákonem, jak je podrobně uvedeno dále. Účelem nového Opatření mělo být, stejně jako v případě Původního opatření, zamezení stavební činnosti na dotčených územích, a to s ohledem na připravovanou Změnu územního plánu č. 3, jejíž záměr byl schválen usnesením zastupitelstva města č. 311/2016 dne 24. 2. 2016. Zpracování této změny bylo zadáno až více než čtyři roky poté usnesením zastupitelstva města č. 252/2020 na jeho zasedání dne 4. 3. 2020. Návrh Opatření byl na úřední desce města vyvěšen dne 7. 9. 2021, kdy v souladu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu mohly dotčené osoby podávat proti návrhu Opatření námitky. Navrhovatel jako vlastník nemovitostí dotčených Opatřením námitky podal dne 22. 10. 2021, neboť odpůrce při vydání Opatření nepostupoval zákonem stanoveným způsobem a Opatření je v rozporu se zákonem. Opatření je rovněž svým časovým i územním rozsahem nepřiměřené sledovanému cíli.
8. Pokud jde o žalobní, respektive návrhové body, těchto navrhovatel vymezil celkem sedm.
9. **V rámci prvního návrhového tvrzení navrhovatel uváděl, že Opatření je nezákonné, neboť je nepřiměřený jeho rozsah a tento není ani dostatečně zdůvodněn.**
10. Krajský úřad Libereckého kraje odpůrci při zrušení Původního opatření vytkl, že v odůvodnění Původního opatření nedostatečně zdůvodnil, proč se stavební uzávěra vztahuje i na zastavěné území či na zastavitelné plochy, na kterých nejsou evidovány předměty ochrany soustavy NATURA 2000 v Evropsky významné lokalitě Krkonoše.

Nové Opatření, obdobně jako Původní opatření, doléhá opět na celé území města, tj. celé katastrální území Dolní Rokytnice (740900), celé katastrální území Horní Rokytnice nad Jizerou (740934), celé katastrální území Rokytno v Krkonoších (740969) a celé katastrální území Františkov v Krkonoších (790918), avšak nyní s výše specifikovanými výjimkami.

11. V zásadě ale stále platí, že Opatření postihuje stavební uzávěrou fakticky celé území města, na kterém by mohla být realizována stavební činnost. Na první pohled se může zdát, že rozsah území v Opatření je oproti Původnímu opatření omezen. Ve skutečnosti však z rozsahu řešeného území postiženého stavební uzávěrou byly odpůrcem vynechány ty části území, které se svou povahou nemohou nacházet v zastavitelném území, respektive být zastavěny. Dle navrhovatele tak v Opatření tato území byla vyjmuta účelově ve snaze formálně vyhovět kritice nadřízeného orgánu vůči Původnímu opatření.
12. Dle ustanovení § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), může územní opatření o stavební uzávěře omezovat nebo zakazovat stavební činnost jen ve vymezeném území a jen v nezbytném rozsahu. Přitom se má za to, že nezbytný rozsah představuje území, ve kterém by stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území dle připravované územně plánovací dokumentace. I přes účelovou kosmetickou úpravu řešeného území Opatřením je zřejmé, že území, na kterém odpůrce omezil fakticky jakoukoliv stavební činnost, je v nepoměru s územím, které má být řešeno Změnou územního plánu č. 3. Rozsah územního opatření o stavební uzávěře musí odpovídat rozsahu území, pro které je zpracovávána změna územně plánovací dokumentace. Území, které je Opatřením postiženo a na kterém je dle odpůrce zakázána stavební činnost, zcela neodpovídá území řešenému v zadaném návrhu Změny č. 3 územního plánu, neboť jí řešené území dosahuje cca 270 ha, tedy pouze zlomek území, než které je vymezeno stavební uzávěrou na základě Opatření.
13. Nutno podotknout, že odůvodnění Opatření se fakticky zcela shoduje s odůvodněním Původního opatření (které bylo nadřízeným orgánem shledáno jak nezákonné pro svou nedostatečnost). Odpůrce do odůvodnění Opatření toliko doplnil odůvodnění týkající se argumentace k jednomu z cílů Změny územního plánu č. 3, kterou je prověření zastavitelných území na území města, a to vzhledem k proměnlivé situaci při vymezování lučních stanovišť na území města. Z této situace odpůrce v odůvodnění Opatření dovozuje, že není možné zcela vymezit území, kterého by se měla týkat stavební uzávěra, neboť prozatím není zřejmé, jaké území bude při zpracování Změny územního plánu č. 3 řešeno, protože nelze dopředu odhadovat rozsah lučních stanovišť v době zpracování změny. Dle názoru navrhovatele je však takové odůvodnění nepřijatelné. Odpůrce v odůvodnění Opatření nejenže zcela rezignuje na konkrétní odůvodnění rozsahu řešeného území, ale také sám konstatuje, že fakticky neví, jaká část území města má být Změnou územního plánu č. 3 řešena. Takový přístup je v rozporu se zákonnými požadavky na vymezení stavební uzávěrou dotčeného území v nezbytném rozsahu.
14. Jestliže odpůrce v odůvodnění Opatření konstatuje, že fakticky není možné v současné době určit rozsah území, které bude řešeno změnou územního plánu, pak je takové tvrzení účelové. Správa KRNAP pravidelně provádí aktualizaci mapování přírodních biotopů, která jsou veřejně přístupná a ze které lze vyčíst, že rozsah těchto přírodních biotopů zdaleka nedosahuje rozsahu území řešeného Opatřením, a to ani s ohledem na případnou proměnlivost (tvrzenou toliko obecně odpůrcem) těchto území. Opatření v části odůvodnění však neobsahuje takové odůvodnění, ze kterého by bylo možno

vyvozovat, z jakého důvodu odpůrce přistoupil k tak širokému rozsahu stavební uzávěry na území města. Nové Opatření je vydáváno v přenesené působnosti, přičemž je odpůrce vázán správním řádem, a jako správní rozhodnutí musí být Opatření řádně odůvodněné tak, aby bylo přezkoumatelné. Zcela nedostatečné odůvodnění Opatření ze strany odpůrce je však v rozporu se správním řádem, zejména pak s ustanovením § 67 odst. 3 správního řádu, které stanovuje podstatné náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí.

15. **V rámci druhého návrhového bodu navrhovatel namítá nezákonnost Stavební uzávěry 2021 pro její rozpor s požadavky na časový rámec územního opatření o stavební uzávěře.**
16. Podstatou územního opatření o stavební uzávěře je omezení (popřípadě zákaz) stavební činnosti na vymezeném území a po vymezenou dobu. Pojmovým znakem stavební uzávěry je její dočasnost a účelovost.
17. Judikatura Nejvyššího správního soudu zároveň dovozuje, že bezdůvodná nečinnost obce ve vztahu k tvrzenému účelu stavební uzávěry zakládá nezákonnost takového opatření. O nepřiměřeně dlouhé působení stavební uzávěry se pak jedná ve chvíli, kdy obec dlouhodobě, bezdůvodně a svévolně nekoná v případě přijímání opatření, které mělo být cílem ochrany stavební uzávěrou (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 – 27). Opatření je s výše uvedenými požadavky ve zjevném rozporu, což vede k tomu, že Opatření je v rozporu s ustanovením § 97 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého se územní opatření o stavební uzávěře vydává na nezbytnou dobu. Délka trvání stavební uzávěry je nepřiměřená.
18. Ve vztahu k Opatření došlo k tomu, že město zcela rezignovalo na jakoukoliv aktivitu v procesu přijímání Změny územního plánu č. 3. O pořízení oné změny rozhodlo zastupitelstvo města již 24. 2. 2016, tj. před více jak pěti lety. Opatřením obecné povahy č. 1/2017 ze dne 28. 8. 2017 došlo v souvislosti s touto změnou k přijetí první stavební uzávěry, která měla platit po dobu do schválení Změny územního plánu č. 3, nejdéle však do 30. 6. 2020. Od pořízení první stavební uzávěry město neučinilo žádný krok směřující k přijetí Změny územního plánu č. 3, naopak přijalo změnu č. 4 územního plánu. Jediný krok směřující k pořízení Změny územního plánu č. 3 byl učiněn až dne 4. 3. 2020, tedy až po rozhodnutí odpůrce o návrhu Původního Opatření, což ukazuje, že i město si je vědomo protiprávnosti svého postupu. Fakticky totiž došlo toliko k formálnímu splnění požadavku pro vydání územního opatření o stavební uzávěře v podobě přijetí rozhodnutí o pořízení Změny územního plánu č. 3, aniž by docházelo k jakýmkoliv dalším krokům, které by měly směřovat k samotné změně územního plánu. Následně odpůrce, ještě před vypršením platnosti prvního opatření (z roku 2017), přijal Původní opatření obecné povahy č. 1/2020, jehož platnost byla plánována až do 30. 10. 2023. Vzhledem k tomu, že nadřízený orgán Původní opatření zrušil pro jeho nezákonnost, přijal odpůrce nové Opatření, kterým se opět snaží znemožnit realizaci stavebních projektů na území města, a to opět do října 2023. Důsledkem přijetí návrhu Opatření by tak byla stavební uzávěra na území města trvající po dobu delší než šest let.
19. Jak bylo uvedeno výše, záměr k pořízení Změny územního plánu č. 3, kterou má dojít ke změně územně plánovací dokumentace města, a která je vedena pod pořadovým číslem 3, byl schválen usnesením zastupitelstva města č. 311/2016 dne 24. 2. 2016. Od té doby trvalo zastupitelstvu města více než čtyři roky, než došlo k zadání zpracování oné změny (Změny územního plánu č. 3), neboť o jejím zadání bylo rozhodnuto až usnesením zastupitelstva města č. 252/2020 ze dne 4. 3. 2020. Od té doby, tj. od 4. 3. 2020 nebyl v

přípravě přijetí oné změny ze strany města učiněn žádný další krok potřebný k jejímu přijetí. V rámci vypořádání se s námitkami navrhovatele odpůrce bylo schopno uvést toliko jediný úkon provedený městem v souvislosti se Změnou územního plánu č. 3: uzavření smlouvy o vypracování hydrologického posouzení k Územní studii propojení a rozvoje lyžařských areálů Studenov a Horní Domky s Výzkumným ústavem vodohospodářským T. G. Masaryka, v. v. i., ke kterému došlo dne 18. 3. 2019. Navrhovatel zdůraznil, že veškeré poznatky získané v průběhu rozvoje Změny územního plánu č. 3 a z něj plynoucí požadavky na jeho přehodnocení je zpracovatel Opatření povinen zohlednit při přípravě Opatření, jinak nelze zajistit, aby Opatření skutečně omezovalo jen v nejnutnější míře. To však město neučinilo a nadále nečiní, neboť nijak záměr Změny územního plánu č. 3 od samého počátku neaktualizovalo, a to více než 4 roky, přes závěry stanoviska Správy KRNAP a nyní i hydrologického posudku.

20. **V rámci třetího návrhového bodu navrhovatel poukazoval na rozpor navrhované Změny územního plánu č. 3 se stanovisky dotčených orgánů.**
21. Navrhovatel zmínil i samotnou (ne)proveditelnost Změny územního plánu č. 3, neboť je zřejmé, že usnesení zastupitelstva města č. 252/2020 ze dne 4. 3. 2020 nijak nezohledňuje zásadní stanoviska dotčených orgánů k záměrům, které mají být realizovány Změnou územního plánu č. 3. Jak již bylo uvedeno výše, musí zásah opatřením o stavební uzávěře vycházet ze zásady minimalizace. Tato zásada může být porušena též tehdy, pokud by docházelo k zablokování stavební činnosti pod záminkou zjevně nerealizovatelného záměru změny územního plánu, u kterého nelze očekávat schválení. V tomto ohledu lze zejména odkázat na vyjádření Správy Krkonošského národního parku k Územní studii propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky č. j. KRNAP 02178/2017 ze dne 4. 4. 2017. Správa KRNAP zaujala vůči záměru propojení lyžařských středisek na území Krkonošského národního parku jasné negativní stanovisko. Ze stanoviska vyplývá nutnost vyřazení některých dílčích záměrů pro rozpor s platným plánem péče Správy KRNAP, zásadní nedostatek ve vztahu k plánovanému zasněžování zejména z hlediska zásobování vodou a hydrologických podmínek. Toto negativní stanovisko Správy KRNAP k Územní studii bylo později Správou KRNAP zopakováno v dalších vyjádřeních ze dne 12. 2. 2020 a ze dne 19. 2. 2020 k záměru Změny územního plánu č. 3.
22. Opatření přitom nemůže ignorovat současný stav přípravy Změny územního plánu č. 3, zejména za situace, kdy navrhovaná změna zásadně neodpovídá stanoviskům dotčených orgánů státní správy. Pokud ze stanovisek dotčených orgánů státní správy vyplývá, že projekt zamyšlený onou změnou, tedy Změnou územního plánu č. 3, nebude možné realizovat, případně bude možné realizovat jen v daleko užší podobě, je přijetí Opatření zcela excesivním projevem svévole města, které při svém postupu tato stanoviska zjevně ignoruje a nijak neusiluje o jejich plnění.
23. **V pořadí čtvrtým návrhovým bodem navrhovatel namítal, že přijetím Opatření bylo zasaženo rovněž do jeho legitimního očekávání.**
24. Navrhovatel ve vztahu ke svým pozemkům nacházejícím se v katastrálním území Horní Rokytnice, tedy v území řešeném Opatřením, při očekávání ukončení platnosti prvního opatření o stavební uzávěře (plánovaného do 30. 6. 2020) započal s realizací projekční činnosti a rovněž podal žádost o vydání územního rozhodnutí. S ohledem na princip

časové omezenosti, a zejména na nečinnost města při přípravě Změny územního plánu č. 3 a zjevný rozpor této změny se stanovisky dotčených orgánů státní správy, byl navrhovatel v legitimním očekávání možnosti realizace svého záměru. O to více byl navrhovatel v takovém legitimním očekávání, když ve věci Původního opatření nadřízený orgán svým rozhodnutím potvrdil jeho názor a shledal Původní opatření jako nezákonné.

25. Jestliže odpůrce přistupuje k opakovanému nezákonnému omezení stavební činnosti na území města, ačkoliv Původní opatření bylo označeno za nezákonné, dochází tím k poškození navrhovatele a narušení jeho legitimního očekávání, v rozporu se zásadou uvedenou v ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu.
26. **V rámci pátého návrhového bodu navrhovatel namítal absenci veřejného zájmu pro Změnu územního plánu č. 3 a pro přijaté Opatření o stavební uzávěře.**
27. Uvedl, že hlavním cílem Změny územního plánu č. 3 má být spojení lyžařských středisek nacházejících se na části dotčených katastrálních území. Dle odůvodnění Opatření, jakkoliv je toto samo o sobě nedostatečné a nesrozumitelné, lze odvodit, že rozvoj lyžařské turistiky v oblasti má převážet nad zájmy vlastníků všech nemovitostí v daném katastrálním území.
28. Odpůrce při schvalování Opatření opominul zájmy dotčených vlastníků, aniž by dostatečně zkoumal, jaký je vlastně veřejný zájem v dané problematice, přičemž existuje vážné podezření, že žádný veřejný zájem ve skutečnosti sledován nebyl. Na takové zkoumání odpůrce rezignoval a upřednostnil partikulární zájmy provozovatelů lyžařských areálů nad obecným veřejným zájmem rozvoje města, neboť za účelem rozvoje lyžařských areálů (jakkoliv je takový rozvoj právně i fakticky problematický) město přistoupí k zastavení jakékoliv výstavby na jeho území. Za absurdní pak navrhovatel považuje argumentaci odpůrce v odůvodnění Opatření, že důvodem přijetí stavební uzávěry je skutečnost, že by při jejím nepřijetí mohlo dojít k vyčerpání limitů území. Takové tvrzení je však zcela abstraktní, bez jakýchkoliv podkladů a odborné argumentace. Naopak, externalita prosazovaného záměru, zejména nedostatečná infrastruktura a omezená možnost rozvoje (s výjimkou „vyvolených“, kteří obdrží výjimku odpůrce pro své záměry, dle nespecifických, netransparentních, neznámých kritérií) ostatních způsobů využití území, ponesou dlouhodobě občané a vlastníci nemovitostí. Odpůrce odmítl tuto námitku navrhovatele s tím, že údajně ze strany navrhovatele dochází k nepochopení účelu územního plánování, když zřejmě dovozuje, že se veřejným zájmem řídit (bez ohledu na judikaturu Ústavního soudu) v souvislosti s územním plánováním nemusí. Takovýto závěr je samozřejmě mylný, neboť jakkoliv územní plánování je nástrojem řízení rozvoje a podoby obce, je třeba při uplatňování tohoto nástroje neupřednostňovat partikulární zájmy zainteresovaných osob a řídit se kritériem veřejného zájmu.
29. Odpůrce zároveň tvrdí, že se veřejným zájmem řídí, přičemž toto tvrzení opírá o obecné floskule o významu turistiky pro rozvoj obce, přičemž z jejího rozvoje profitují všechny zainteresované subjekty. Toto nicneříkající prohlášení ovšem nijak nereaguje na to, že město netransparentně preferuje toliko jeden sektor služeb turistům, a naopak rozvoj jakýkoliv dalších aktivit potlačuje vydáním Opatření.
30. **V rámci šestého návrhového tvrzení navrhovatel poukazoval na nezákonný postup při schvalování návrhu Opatření o stavební uzávěře.**

31. Návrh Opatření byl odpůrcem přijat na jeho zasedání dne 2. 8. 2021. Jak vyplývá ze zápisu z tohoto jednání, bylo na tomto jednání přítomno celkem pět jeho členů. Dle zápisu se na daném jednání odpůrce hlasovalo celkem o třech záležitostech týkajících se města. Zatímco o prvních dvou, uvedených v zápise z jednání odpůrce ze dne 2. 8. 2021, bylo pod usnesením uvedeno, jakým způsobem členové hlasovali, u usnesení týkajícího se návrhu nového Opatření tento údaj uveden není. Ze zápisu z jednání odpůrce ze dne 2. 8. 2021 tak není patrné, zda byl skutečně návrh nového Opatření přijat, či nikoliv.
32. Schválení usnesení o přijetí návrhu opatření obecné povahy týkajícího se územního opatření o stavební uzávěře je však dle navrhovatele esenciální náležitostí k platnosti stavební uzávěry. Jestliže však ze zápisu z jednání odpůrce dne 2. 8. 2021 nelze seznat, jakým způsobem tento o přijetí návrhu hlasoval, pak nelze dle navrhovatele považovat usnesení odpůrce o jeho přijetí za platné. Lze však jen stěží předpokládat, že na webových stránkách města byl zveřejněn jiný zápis z jednání odpůrce dne 2. 8. 2021 než ten, který byl skutečně na jednání odpůrce pořízen.
33. **Konečně sedmým návrhovým bodem navrhovatel namítal nezákonnost čl. 3 Opatření, neboť toto ustanovení o výjimkách z Opatření vede ke svévolnému postupu při jejich udělování.**
34. Opatření v čl. 3 odst. 1 zakotvuje výjimky ze stavební uzávěry a v čl. 3 odst. 2 pak zakotvuje možnost odpůrce ke schválení výjimky ze zákazu stavební uzávěry. Dle navrhovatele je třeba možné výjimky ze stavební uzávěry dle Opatření rozdělit do dvou kategorií. První kategorií jsou výjimky ze stavební uzávěry, které budou odpůrcem vydávány na základě jeho rozhodnutí dle čl. 3 odst. 2 Opatření, ve kterém jsou stanovena rámcová pravidla pro udělení takové výjimky. Druhou kategorií pak jsou výjimky stanovené v čl. 3 odst. 1 Opatření, které však znamenají výjimku automaticky. Pokud se jedná o první zmíněnou kategorii, tedy podmínky pro udělení výjimek ze stavební uzávěry dle čl. 3 odst. 2 Opatření, toto bylo i předmětem kritického zkoumání nadřízeného orgánu (Krajského úřadu Libereckého kraje) při zrušení Původního opatření. Odpůrce si jako podmínky pro udělení výjimek ze zákazu stavební uzávěry stanovil předložení podkladů uvedených v čl. 3 odst. 2 Opatření. Není však zřejmé, jaké povahy takové podklady mají být.
35. Jako první podklad dle znění uvedeného článku Opatření odpůrce k žádosti o výjimku vyžaduje předložit projektovou dokumentaci stavebního záměru. Takový podklad však představuje standardní podklad k územnímu a stavebnímu řízení dle stavebního zákona. Dle navrhovatele také projektová dokumentace nemůže řešit faktický vztah ke stavební uzávěře jako takové. Takový podklad k udělení výjimky dle navrhovatele představuje pouze uzurpování pravomocí k rozhodování o stavebním záměru do působnosti odpůrce, který mu ze zákona nepřísluší. Takový způsob rozhodování o výjimkách ze stavební uzávěry však není přijatelný. Je zcela nepředstavitelné, že by např. odpůrce měl hodnotit soulad stavební dokumentace s obecnými požadavky na výstavbu, případně jinými zvláštními právními předpisy či technickými normami, když k tomuto mu chybí odbornost, navíc by tímto zasahoval do zákonem definované kompetence jiných orgánů. Pakliže není jasné, co a na základě jakých kritérií má být na „stavební dokumentaci“ posuzováno, je jakékoliv rozhodování zatíženo podezřením z netransparentního a svévolného postupu, včetně korupčního potenciálu. Projektová dokumentace určitého stupně navíc obsahuje detaily, které mohou mít obchodní hodnotu, přičemž členové rady

nejsou úředníky, ale voleným orgánem, nevztahují se na ně povinnosti úředníků včetně omezení podnikatelské činnosti a včetně mlčenlivosti.

36. Jako druhý podklad pro rozhodnutí odpůrce o výjimkách ze zákazu stavební uzávěry je stanoveno stanovisko orgánu územního plánování o souladu záměru/stavby s platným územním plánem města. I v tomto případě je udělování výjimek zcela netransparentní, neboť záleží zcela na úvaze orgánu města, zda udělí kladné či záporné stanovisko. Navíc má navrhovatel za to, že stanovisko orgánu územního plánování by mělo být fakticky k jakémukoliv záměru negativní, a to právě s ohledem na případnou platnost Opatření. Vydávání stanoviska orgánu územního plánování ve věci udělování výjimky by navíc bylo nezákonné, neboť orgán územního plánování může vykonávat svou působnost pouze v mezích zákona (např. v souvislosti s územním řízením), nikoliv však na základě pouhého opatření obecné povahy, které působnost orgánu územního plánování nemůže vůbec založit. Takový exces by byl zjevně v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
37. Jako poslední podklad dle Opatření pro posouzení udělení výjimky má být závazné stanovisko, stanovisko či informace Správy KRNAP ohledně rozsahu lučních stanovišť NATURA 2000 v Evropsky významné lokalitě Krkonoše, respektive zda tyto lokality zasahují do území, kterému má být odpůrcem vydána výjimka ze zákazu stavební uzávěry. Existenci podmínky tohoto podkladu odpůrce v Opatření přiznává, že sám při jeho vydání nemá vědomosti o rozsahu těchto lokalit. Rovněž v případě tohoto požadavku na stanovisko KRNAP by se jednalo o postup v rozporu se zákonem, neboť žádný zákon neukládá KRNAP, aby taková stanoviska vydával.
38. Druhou kategorií výjimek ze zákazu stavební uzávěry jsou již pravomocná územní rozhodnutí nebo stavební povolení. I v tomto případě má navrhovatel za to, že nejsou naplněny transparentní podmínky pro udělování výjimek, neboť orgánem oprávněným vydávat územní rozhodnutí a stavební povolení je orgán města, který je nepřímo podřízený odpůrci. Navrhovatel považuje za nezákonnou možnost výjimky ze zákazu stavební uzávěry v případě uzavření smlouvy o spolupráci s městem. Smlouvy o spolupráci, které jsou uzavírány s investory, jsou zcela v dikci zastupitelstva města. Je tedy na posouzení politických představitelů města, zda daný projekt podpoří či nikoliv, a to bez jakýchkoliv transparentních podmínek. Výše uvedené závěry jen potvrzují, že postup pro udělování výjimek dle Opatření je netransparentní a bez jakýchkoliv procesních záruk ochrany práv subjektů. Nadto je v rukou politického orgánu (rady či zastupitelstva města), u kterého nelze zaručit (ani není vyžadována) odbornost postupu (která je však u výkonu státní správy nutností), nehledě na to, že taková úprava přináší korupční potenciál. Jak však lze dovodit z judikatury Nejvyššího správního soudu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017 – 102), podmínky pro poskytování výjimek by měly být formulovány tak, aby nevytvářely prostor pro libovůli, svévoli či dokonce korupci. Tento požadavek však v případě Opatření splněn není.

III. Vyjádření odpůrce

39. Odpůrce se k podanému návrhu vyjádřil ve svém podání doručeném krajskému soudu dne 28. 3. 2022, ve kterém zdůraznil, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu pouze ve vztahu k pozemkům parc. č. 877/1, 877/2 a 989/1 v katastrálním území Horní Rokytnice, obec Rokytnice nad Jizerou. V ostatním rozsahu by jeho návrh měl

být odmítnut, protože navrhovatel ani netvrdí dotčení napadenou regulací. Odpůrce tedy navrhl, aby soud vydal rozsudek, ve kterém návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 – územní opatření o stavební uzávěře, vydané Radou města Rokytнице nad Jizerou dne 1. 11. 2021 ve vztahu k pozemkům parc. č. 877/1, 877/2 a 989/1 v katastrálním území Horní Rokytнице, obec Rokytнице nad Jizerou zamítne a ve zbytku návrh navrhovatele odmítne.

40. Odpůrce zejména odkázal na obsah Opatření, včetně té části, ve které vypořádal námitky navrhovatele vznesené v průběhu jeho pořizování. Dále se vyjádřil k jednotlivým návrhovým bodům uplatněným navrhovatelem v návrhu.
41. Hned **k prvnímu návrhovému bodu** odpůrce uvedl, že navrhovatel jím namítá, že uzávěra je schválena na značném území obce, z čehož dovozuje nepřiměřenost přijatého opatření obecné povahy. Před věcným vypořádáním tohoto návrhového bodu odpůrce konstatoval, že tento návrhový bod navrhovateli z principu vůbec nesvědčí. Podle odpůrce není navrhovatel oprávněn k uplatnění návrhových bodů, které nijak nesouvisí s jeho zájmy a jeho právy. Navrhovatel není oprávněn podávat *actio popularis* a namítat porušení zákona, která se jej nijak nedotýkají. Rokytнице nad Jizerou není velká obec, pokud se bere v úvahu zastavěné a zastavitelné území. Ve větších městech existují stavební uzávěry, které jsou většího rozsahu, než je území celé Rokytнице nad Jizerou. Účel stavební uzávěry při tom nesouvisí s velikostí obce, ale s dopady a kontextem záměru, jehož příprava je konceptualizována v probíhající změně územního plánu.
42. V nyní projednávané situaci se záměr projednávaný změnou územního plánu č. 3 týká rozsáhlého území obce a z hlediska zátěže vstupuje do parametrů zastavitelnosti celého území obce. Podle požadavku dotčeného orgánu je nezbytné upravit, pro případ, že by záměr byl přijat, parametry zastavitelnosti celé obce. Podle požadavků KRNAP je možné zastavit pouze určité procento pozemků, které je nyní promítnuto do současné podoby územního plánu. Pro případ realokace zátěže, je třeba parametry jako celek upravit a podíl zastavitelných a nezastavitelných ploch je třeba změnit, což se může promítnout do poměrů plánu v celém jeho území. Přesná podoba a konkrétní parametry nejsou nyní známy, ale důsledné prostavení nyní zastavitelných ploch by mohlo přijetí změny č. 3 zabránit. Otázka, zda obec chce prosadit záměr předjímaný změnou číslo 3 a snížit tak současně obecně zastavitelnost v obci jako celku, je věcí politickou, která se bude řešit v okamžiku přijímání konkrétní podoby změny zastupitelstvem. To se rozhodne, zda ji přijme nebo ne. Podstatou nyní projednávané stavební uzávěry je pouze vytvoření prostoru, aby zastupitelstvo obce se mohlo rozhodnout, zda změnu přijme nebo nepřijme. Jejím důsledkem pak to, že do doby, než se o změně bude hlasovat, bude uzávěra na celém území blokovat případné změny, které by tuto volbu znemožnily.
43. Pokud jde o **druhý návrhový bod**, tento je podle odpůrce obtížně uchopitelný, protože navrhovatel nijak nespecifikuje, jakou dobu by měla stavební uzávěra trvat, aby byla přiměřená. V obecné rovině není sporu, že napadená stavební uzávěra je omezena časově, a to jednak absolutně definicí času, po který může trvat, tak alternativně naplněním účelu, pro který byla stanovena, kterýžto okamžik může nastat dříve. Této stavební uzávěře předcházela jiná, jejíž účel byl stejný, ale její rozsah byl menší. Během jejího trvání se zjistilo, že reforma (změna) územního plánu, jejíž záměr (spojení areálů) byl důvodem pro přijetí této stavební uzávěry, musí být s ohledem na požadavky KRNAP komplexnější a rozsáhlejší. Změna bude zahrnovat zásahy prakticky do celého plánu, protože nová zátěž spojená s vybudováním areálů sebou nese snížení zátěže tam, kde je

dnes přípustná, přičemž tyto důsledky se týkají obce jako celku, kde podle zákonného rámce ochrany přírody zprostředkovaného KRNP existuje určitý komplexní potenciál zatížení obce, který nelze v celku překročit. Zvolená doba odpovídá stavu poznání možností dokončit změnu územního plánu k okamžiku, kdy bylo napadené opatření obecné povahy vydáno. S ohledem na toto poznání se nejeví jako možné, aby se změna, která dle požadavků KRNP vyžaduje právě hydrologickou studii a na ní navazující další posouzení distribuce zátěže, stihla dříve. Otázka přiměřenosti důsledků a nezbytnosti časového trvání pak plyne ze zjištění, jak dlouho může při optimálním vývoji projednání změny trvat.

44. Vydavatel opatření obecné povahy, kterým je orgán státní správy, pak měl dvě možnosti, jak naložit se záměrem samosprávy, která usiluje o projednání změny. Buďto přijmout uzávěru tak, aby plnila svůj účel, tedy bránila stavební činnosti v území po takovou dobu, která s ohledem na současný stav poznání je nezbytná k projednání samosprávou zamýšlené změny, nebo tak neučinit a tím záměr samosprávy v podstatě zmařit. Navrhovatel dále rozvádí, že v minulosti obec nečinila žádné relevantní kroky k dokončení změny. Odpůrce, který se s touto námitkou setkal již v námitkovém řízení, se s touto otázkou vypořádal, podle odpůrce relevantně, již v námitkovém řízení před vydáním opatření obecné povahy, a to způsobem, který ve vyjádření zopakoval.
45. Všechny tyto skutečnosti dokládají, že pořizovatel, potažmo orgány obce, nejsou na úseku přijímání změny územního plánu nečinné, ale že činí kroky, které jsou nezbytné, přičemž tak činí způsobem, který se jeví v rámci možností jako nejrychlejší.
46. **Ke třetímu návrhovému bodu** odpůrce uvedl, že namítaný rozpor je rozparem se závazným stanoviskem Správy Krkonošského národního parku, který ovšem hájí zájem, jenž se zjevně zcela míjí s právní sférou navrhovatele. Navrhovatel usiluje o možnost stavět (zrušení nemožnosti stavět), kdežto stanoviska, jejichž údajný rozpor navrhovatel tvrdí, hájí zájmy zcela opačné. Právní sféry a zájmy navrhovatele na straně jedné a původce stanoviska na straně druhé se zcela míjí. I pokud by se soud rozhodl projednat tento návrh věcně, tak je podle odpůrce nedůvodný. Tvrzený rozpor se netýká napadeného opatření obecné povahy, ale projednávané změny územního plánu, jež je důvodem pro vydání stavební uzávěry. Takový rozpor ale nevstupuje do zákonnosti nyní napadené stavební uzávěry. Je v povaze každého rozporu, že se v procesu projednávání územního plánu odstraňuje. Pořizovatel se podmínkám přizpůsobuje, hledá se v procesu vyjednávání shoda, popřípadě se rozpor řeší instančně. Rozpory musí být odstraněny vždy na konci dané fáze územního plánování, obvykle na konci společného jednání, což nijak nebrání tomu, aby během jejich odstraňování byla přijata územní uzávěra. Naopak stanovisko podatelem zmiňovaného dotčeného orgánu ke stavební uzávěře jako takové je veskrze kladné. Dalším důvodem nedůvodnosti návrhového bodu je to, že není pravda, že stanovisko je nesouhlasné. Opak je pravdou. Stanovisko záměr apriori nevylučuje, ale stanoví poměrně dost podmínek k jeho realizaci. Jejich množství a případné důsledky pak vstupují do jiných částí územně-plánovací dokumentace a jsou pak věcným důvodem stavební uzávěry, včetně jejího rozsahu.
47. V rámci vyjádření **ke čtvrtému návrhovému bodu** odpůrce vyloučil legitimní očekávání navrhovatele, neboť územní plán neskytá záruku možnosti stavět. Tu skýtá až územní rozhodnutí, které jako první krok zakládá základní rovinu legitimního očekávání. Samotný územní plán tvoří pouze možný podklad pro základní uspořádání území, přičemž případné umístění stavby je závislé nejenom na tomto územním plánu, se

kterým musí být v souladu, ale i na mnoha jiných faktorech, včetně vlastnických zájmů jiných vlastníků a ochraně veřejného zájmu, kterou zajišťují dotčené orgány státní správy.

48. **K pátému návrhovému bodu** uvedl, že otázka veřejného zájmu, o který se případně opírá projednávaná změna, se poněkud míjí s veřejným zájmem stavební uzávěry a tyto otázky se vzájemně neovlivňují. Zákonem chráněným veřejným zájmem, o který se opírá stavební uzávěra, je nerušená možnost projednání územního plánu nebo jeho změny, a to tak, aby výsledná podoba nebyla mezitím zmařena jinými aktivitami v území. To, jestli je samotná změna územního plánu opřena o veřejný zájem, je otázkou, která se zjišťuje v procesu územního plánu a nelze ji řešit jako předběžnou v řízení o územní uzávěře, protože konečná podoba územního plánu, ze které jako jediné lze identifikovat veřejný zájem nebo absenci, není z povahy věci známa. Stavební uzávěra není upřednostněním jednoho před druhým, ale nástroj odložení řešení otázky, která se strukturálně řeší jako navazující v procesu projednávání územního plánu. Napadené opatření obecné povahy není konečnou podobou projednávané změny. Je pouze, lidově řečeno, jakýmsi sdělením typu: „*Nastavíme nová pravidla, kde se bude řešit zájem vlastníků i provozovatelů, ale do té doby musíme se stavěním počkat.*“ Konečná podoba ostatně nakonec musí projít testem hlasování v zastupitelstvu. Pokud neprojde, což je otázkou demokratické diskuse, „obživne“ podoba územního plánu před uzávěrou.
49. **K v pořadí šestému návrhovému bodu** odpůrce uvedl, že zákon nepředepisuje, aby zápis obsahovalo způsob hlasování o nějaké otázce, a **k sedmému návrhovému bodu** odpůrce připustil možnost zrušení čl. 3 Opatření, tedy ustanovení o výjimce z Opatření, avšak opět pouze ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

50. K výzvě krajského soudu se přihlásily rovněž osoby zúčastněné na řízení, ty však neučinily ve věci žádná procesní podání ani vyjádření. Uvedly pouze, že mají ve společném jmění manželů pozemky, které jsou rovněž dotčeny přezkoumávaným Opatřením.

V. Replika navrhovatele

51. Při jednání soudu, jak je popsáno níže, předložil zástupce navrhovatele písemné vyjádření k výše uvedenému vyjádření odpůrce. V tomto v zásadě zopakoval a shrnul svá stanoviska v reakci na vyjádření odpůrce, ve vztahu ke kterému konstatoval, že toto je postaveno na nesprávných tvrzeních a tendenčních závěrech.
52. Na úvod navrhovatel uvedl, že je přesvědčen o tom, že jeho aktivní věcná legitimace se vztahuje ke stavební uzávěře jako celku. Odkázal rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterých byla vždy stavební uzávěra projednávána a řešena jako celek a nikoli pouze ve vztahu k pozemkům toho kterého navrhovatele. Dále uvedl, že stavební uzávěra se jej dotýká jako celek, neboť v jejím důsledku dochází nejen k zásahu do jeho vlastnického práva, ale k negativnímu zásahu do hodnoty všech nemovitostí v zasaženém území a ke stagnaci vývoje daného území po jeho stavební stránce. Uvedené je rovněž v rozporu se strategickým plánem rozvoje města, který předvídá komplexní rozvoj města.

53. Ve vztahu k prvnímu návrhovému bodu navrhovatel spíše zopakoval, že Opatření postihuje celé území města až na výjimky, které však ze své povahy nikdy nemohou být zastavěny, respektive se svou povahou nemohou nacházet v zastavitelném území. Odpůrce se tak snaží „na oko“ omezit rozsah stavební uzávěry, který mu byl vytknut v opatření obecné povahy Krajského úřadu Libereckého kraje, kterým bylo zrušeno Původní opatření o stavební uzávěře z roku 2020. Rozsah Opatření není řádně odůvodněn, není zřejmé, proč se vztahuje na de facto celé území města Rokytnice nad Jizerou, když samotná a připravovaná Změna územního plánu č. 3 se týká pouze jeho dílčí části. K druhému návrhovému bodu, v reakci na vyjádření odpůrce, navrhovatel uvedl, že stále poukazuje na nedostatečnou aktivitu města ve vztahu k přijímání Změny územního plánu č. 3. Město Rokytnice nad Jizerou o pořízení této změny rozhodlo již 24. 2. 2016. První stavební uzávěra byla přijata v roce 2017, konkrétně dne 28. 8. 2017. Město však dále neučinilo žádný krok k přijetí oné Změny územního plánu č. 3, naopak přijalo Změnu územního plánu č. 4. První krok k pořízení Změny územního plánu č. 3 byl učiněn až dne 4. 3. 2020 (schválení zadání Změny územního plánu č. 3 zastupitelstvem města). Dle vyjádření odpůrce byla za účelem přijetí Změny územního plánu č. 3 dne 18. 3. 2019 uzavřena s Výzkumným ústavem vodohospodářským T. G. Masaryka smlouva o zpracování hydrologického posouzení k Územní studii propojení a rozvoje lyžařských areálů Studenov a Horní Domky. Jiné kroky k přijetí Změny územního plánu č. 3 město následně nepodniklo. V této souvislosti navrhovatel předložil odpověď ze dne 5. 10. 2020 na jeho žádost o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. (viz č. 1. 162 soudního spisu), která byla u jednání soudu provedena k důkazu. Navrhovatel v této souvislosti závěrem konstatoval, že v kontextu pasivity odpůrce se zdá být „extrémní ambicióznost“ (hraničící s neproveditelností) projektu Změny územního plánu č. 3 záměrem a záminkou pro svévolné opakované vyhlašování stavební uzávěry (která dává velkou moc politické reprezentaci města), která má jiný smysl, než je umožnění realizace oné změny. Tímto pravým smyslem je nezákonná uzurpace kompetence stavebního úřadu, kdy si odpůrce přivlastňuje kompetenci rozhodovat o všech stavebních záměrech v obci pomocí udělování výjimek ze stavební uzávěry, ačkoliv by k tomu bez stavební uzávěry neměl pravomoc.
54. K třetímu návrhovému bodu navrhovatel spíše zopakoval svá dosavadní tvrzení uvedená v návrhu. Opakovaně zdůraznil, že se stanovisek Správy KRNAP ze dne 4. 4. 2017, ze dne 12. 2. 2020 a ze dne 19. 2. 2020 jednoznačně plyne závěr v tom smyslu, že tato stanoviska jsou vydávána jako negativní. Provádění Změny územního plánu č. 3 je tak uměle udržováno při životě a stejně tak na ně navazující stavební uzávěry, které jen umožňují svévolný postup odpůrce při udělování výjimek ze stavebních uzávěr. Ve vztahu ke čtvrtému návrhovému bodu navrhovatel zopakoval, opět detailněji v reakci na vyjádření odpůrce, v čem spatřuje své legitimní očekávání, do kterého dle jeho názoru předmětné Opatření nezákonně zasáhlo. Ve vztahu k pátému návrhovému bodu navrhovatel opětovně zdůraznil, že i na pořízení změny územního plánu musí existovat veřejný zájem a na tento navazuje veřejný zájem na přijetí opatření o stavební uzávěře, jinými slovy: veřejný zájem na přijetí stavební uzávěry je odvozen od veřejného zájmu na přijetí územního plánu, respektive jeho změny.
55. Svou argumentaci navrhovatel doplnil i ve vztahu k šestému návrhovému bodu. Uvedl, že z § 101 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení), plyne, že rada obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady obce. Odpůrce na svém 1. jednání dne 26. 11. 2018 přijal usnesení o schválení jednacího

řádu. Dle čl. 4 tohoto jednacího řádu odpůrce platí, že o každém jednání pořizuje zapisovatel zápis. Dále je v tomto článku stanoveno, že součástí každého zápisu je mimo jiné i zápis průběhu a výsledek hlasování (tento jednací řád přiložil a navrhl k provedení v rámci dokazování). Výsledek hlasování o schválení vydání návrhu Opatření však ze zápisu odpůrce ze dne 2. 8. 2021 neplyne.

56. Konečně navrhovatel doplnil, respektive rozvedl, svá návrhová tvrzení i k návrhovému bodu č. 7, který se týká zákonnosti ustanovení čl. 3 Opatření, tedy ustanovení regulujícího udělování výjimky z Opatření odpůrcem. Opětovně zdůraznil, že odpůrce si prostřednictvím uvedeného článku Opatření uzurpuje pravomoc rozhodovat o stavebních záměrech na daném území, a to bez jakékoli kontroly či předvídatelnosti. Stran netransparentnosti rozhodování o výjimkách z Opatření navrhovatel odkázal na zápisy z jednání odpůrce ze dne 24. 1. 2022 a ze dne 21. 3. 2022, ve kterých jsou zachycena rozhodnutí o žádostech o výjimkách z Opatření. Tyto zápisy z jednání odpůrce přiložil a navrhl k provedení jako důkaz listinami. Navrhovatel poukazoval zejména na to, že z těchto zápisů vůbec neplyne, jakým způsobem odpůrce o žádostech o výjimky z Opatření rozhodoval.

VI. Jednání před krajským soudem

57. Dne 3. 5. 2022 proběhlo ve věci jednání před krajským soudem. Tohoto se zúčastnili zástupce navrhovatele, zástupce odpůrce, starosta města Rokytnice nad Jizerou a zástupce osob zúčastněných na řízení. Všichni přítomní setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích.
58. Zástupce navrhovatele odkázal na obsah návrhu a shrnul, že nyní vyhlášenou uzávěrou se dle jeho mínění odpůrce snaží obejít výtky obsažené v zmíněném zrušujícím rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje. Nyní posuzovaná stavební uzávěra zasahuje celé území obce a je časově v podstatě neomezená s nevýznamnou výjimkou. Dle jeho názoru je odpůrce s přípravou změny číslo 3 územní plánu prakticky nečinný, a ignoruje výhrady dotčených orgánů zejména Správy KRNAP vůči představě o obsahu Změny územního plánu č. 3. Tímto postupem v podstatě neguje odpůrce své strategické dokumenty, a vytváří paralelní struktury fungování obce v oblasti stavební, kdy vše je v rukou rady. Zástupce odpůrce rovněž odkázal na své procesní vyjádření a doplnil, že není pravdou, že by se na Změně územního plánu č. 3 nepracovalo, ale příprava není jednoduchá, mimo jiné i právě proto, že je třeba sladit stanoviska dotčených orgánů. Tvrzení o paralelních strukturách fungování obce není ze strany navrhovatele ničím podloženo, nelze tak na ně konkrétně reagovat. Zástupce osob zúčastněných na řízení uvedl, že tyto se zcela ztotožňují s návrhem a procesním postupem navrhovatele a k tomuto se připojují.
59. Zástupce navrhovatele následně soudu předal další své písemné vyjádření, které je reakcí na procesní obranu odpůrce (jeho obsah je popsán výše). Na uvedené rovněž dále reagoval zástupce odpůrce. K dotazu soudu zástupce navrhovatele sdělil, že navrhovatel se cítí být dotčen na svém vlastnickém právu a s tím související možností plně využívat své pozemky (za účelem jejich zastavení) v důsledku jím tvrzené nezákonnosti přezkoumávané stavební uzávěry.
60. Krajský soud dále provedl dokazování listinnými důkazy, konkrétně tedy k důkazu provedl: přípis Města Rokytnice nad Jizerou ze dne 5. 10. 2020 adresovaný zástupci

navrhovatele ve věci žádosti o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jednací řád Rady města Rokytnice nad Jizerou schválený na jednání 26. 11. 2018, zápis z 2. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou konaného 24. 1. 2022, konkrétně bod 4 písmena g), h) a j), zápis z 6. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou konaného 21. 3. 2022, konkrétně bod 3 písmen c), d) a e), zápis z 26. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou ze dne 1. 11. 2021 na č. l. 51 – 52 soudního spisu, výpis z katastru nemovitostí na č. l. 20 soudního spisu, veřejná vyhláška – Opatření obecné povahy č. 1/2017 – územní opatření o stavební uzávěře, včetně mapy na č. l. 21 – 24 soudního spisu, vyjádření Správy KRNAP k Územní studii propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky ze dne 4. 4. 2017 na č. l. 25 – 26 soudního spisu, stanovisko Správy KRNAP dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, k Návrhu zadání změny č. 3 Územního plánu Rokytnice nad Jizerou ze dne 12. 2. 2020 na č. l. 27 soudního spisu, vyjádření Správy KRNAP – návrh Zadání změny č. 3 Územního plánu Rokytnice nad Jizerou ze dne 19. 2. 2020, včetně přílohy na č. l. 28 – 30 soudního spisu, zápis z 19. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou, konaného dne 2. 8. 2021 na č. l. 31 – 32 soudního spisu.

61. Konkrétní relevantní skutková zjištění, která plynou z výše uvedených a k důkazům provedených listin, jsou potom rozepsána níže v rámci vypořádání jednotlivých návrhových bodů.
62. Další důkazní návrhy navrhovatele, konkrétně tedy: zápis z 13. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou konaného dne 17. 6. 2020 na č. l. 64 – 65 soudního spisu, námitky navrhovatele proti Návrhu opatření obecné povahy č. 1/2020 na č. l. 66 – 70 soudního spisu, podnět k zahájení přezkumného řízení ze dne 24. 7. 2020 (k opatření obecné povahy č. 1/2020) na č. l. 71 – 77 soudního spisu, návrh navrhovatele na zrušení opatření o stavební uzávěře č. 1/2020, grafické znázornění platného územního plánu města Rokytnice nad Jizerou (k pozemkům navrhovatele) na č. l. 85 soudního spisu, krajský soud pro nadbytečnost zamítl. Uvedené listiny se vztahují k Původnímu opatření, tedy územnímu opatření o stavební uzávěře č. 1/2020, a jde zejména o listiny sepsané samotným navrhovatelem. Stejně tak není pro posouzení nyní souzené věci rozhodné, v jakém funkčním zařazení se nacházejí pozemky ve vlastnictví navrhovatele.

VII. Skutkové a právní závěry krajského soudu

63. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu.
64. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. 877/1 (trvalý travní porost), 877/2 (ostatní plocha) a 989/1 (trvalý travní porost) v katastrálním území Horní Rokytnice, obec Rokytnice nad Jizerou vedených na LV č. 1766 Katastrálním úřadem pro Liberecký kraj, Katastrálním pracovištěm Semily. Na uvedené pozemky se rovněž vztahuje předmětné Opatření. Uvedené jednoznačně plyne z výpisu z katastru nemovitostí, který byl při jednání soudu proveden k důkazu. Uvedená skutečnost však ani nebyla mezi účastníky řízení sporná.
65. Pokud jde o skutkový vývoj nyní souzené věci, ale i s ním související děj, který tomuto předcházel, ze správního spisu plyne, že již dne 17. 6. 2020 vydal odpůrce Původní

stavební uzávěru (tedy opatření obecné povahy o stavební uzávěře č. 1/2020), která byla následně zrušena rozhodnutím, respektive opatřením obecné povahy Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 14. 7. 2021, č. j. OÚPSŘ 228/2020/OÚP, KÚLK 44642/2021/OÚP, v přezkumném řízení vedeném podle § 94 a násl. správního řádu k podnětu navrhovatele. Hlavním důvodem nezákonnosti, pro kterou bylo Původní opatření zrušeno, bylo nedostatečné až nepřezkoumatelné odůvodnění jeho rozsahu. Původní stavební uzávěra, tedy ta z roku 2020 byla rovněž přijímána s dobou trvání do doby nabytí účinnosti Změny územního plánu č. 3 Rokytnice nad Jizerou, nejpozději však do 30. 10. 2023.

66. Po výše uvedeném zrušení Původní stavební uzávěry (č. 1/2020) byla dne 1. 11. 2021 usnesením č. 329/2021 přijata nyní návrhem na zrušení opatření obecné povahy napadená Stavební uzávěra č. 1/2021, jejíž obsah reaguje na výtky učiněné v opatření obecné povahy Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 14. 7. 2021, č. j. OÚPSŘ 228/2020/OÚP, KÚLK 44642/2021/OÚP. V průběhu jejího přijímání, stejně jako v případě Původního opatření, navrhovatel vznesl námitky k jejímu obsahu – zejména co do jejího rozsahu a doby trvání. S námitkami navrhovatele se odpůrce vypořádal v textu Stavební uzávěry 2021, tyto byly obsahově podobné jako návrhové body nyní vznesené navrhovatelem v návrhu na její zrušení.

Právní hodnocení

67. Pokud jde o samotné právní hodnocení, krajský soud nejprve cituje dikci § 97 odst. 1 stavebního zákona, ze které plyne, že: „*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. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.*“
68. Účelem, pro který je vydáváno územní opatření o stavební uzávěře, respektive cílem tohoto opatření je ochrana budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace či podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Pokud jde o územně plánovací dokumentaci či její změnu, může vzniknout potřeba chránit budoucí využití území jak v případě, že tato dokumentace či její změna mají být teprve pořízeny, tak v případě, že bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo bylo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace jako celek, případně jeho část. Ve všech těchto případech jde o to, že obec (příp. kraj) mají již konkrétnější představu o využití určitého území, kterou by však mohla ohrozit realizace jiných stavebních záměrů do doby, než bude schválena nová či pozměněná územně plánovací dokumentace závazná pro umístování a povolování stavebních záměrů. Z § 97 odst. 1 vyplývají podmínky, za kterých jediné lze k vydání územního opatření o stavební uzávěře přistoupit:
- Již bylo rozhodnuto o pořízení (příp. pořízení změny) připravované územně plánovací dokumentace, příp. bylo vydáno jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území, jestliže má takové rozhodnutí či opatření v území ve vztahu k stavební

uzávěře patřičnou relevanci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60).

- Stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle této pořizované územně plánovací dokumentace či podle jiného vydaného rozhodnutí či opatření v území; v případě územně plánovací dokumentace je při posuzování toho, jaké budoucí využití území je zamýšleno a zda je při přípravě této dokumentace třeba vydat územní opatření o stavební uzávěře, nutno vycházet z aktuálního stavu při jejím pořizování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142).
 - Stavební činnost musí být územním opatřením omezena nebo zakázána jen v nezbytném rozsahu a nesmí být omezeny nebo zakázány udržovací práce (viz § 3 odst. 4 stavebního zákona) - údržba stavby je totiž podle § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona povinností vlastníka stavby (k tomu srov. VÁVROVÁ, Eva, DOLEŽALOVÁ, Veronika, KNECHT, Michal, ZAHUMENSKÁ, Vendula, KONEČNÁ, Daniela, HUMLÍČKOVÁ, Petra, ČERNÍN, Karel, STRAKOŠ, Jan. Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2021, komentář k § 97 odst. 1 stavebního zákona).
69. Z § 97 odst. 1 (ve spojení s § 99) a z judikatury lze dovodit, že územní opatření o stavební uzávěře musí být přiměřené (omezení jen v nezbytném rozsahu), zřízené ke stanovenému účelu (výhradně k účelu vymezenému zákonem a za výše popsaných podmínek) a dočasné (k problematice dočasnosti viz vypořádání návrhového bodu č. 2).
70. Pokud jde o **první návrhový bod**, tímto navrhovatel napadá přezkoumávané Opatření pro jeho nezákonnost, neboť je nepřiměřený jeho rozsah a tento není ani dostatečně zdůvodněn. Navrhovatel zdůraznil, že Opatření de facto dopadá na stejné území (až na dílčí výjimky, jak jsou popsány výše v části I. odůvodnění rozsudku) jako Původní opatření, tedy stavební uzávěra z roku 2020, respektive ta z roku 2017. Tento rozsah stavební uzávěry je nepřiměřený a není ani odpůrcem v Opatření dostatečně zdůvodněn.
71. Krajský soud předesílá, že se v této souvislosti nejprve zabýval otázkou rozsahu aktivní věcné legitimace navrhovatele v návaznosti na nyní přezkoumávaný a vypořádávaný návrhový bod. Obecně je možné říci, že z hlediska rozsahu nepřipadá v úvahu, aby soud v případě návrhu na zrušení části opatření obecné povahy zrušil (též) jiné jeho části, případně aby zrušil opatření obecné povahy jako celek – pokud to navrhovatel nepožaduje v žalobním žádání. Takový krok by následně představoval vážnou vadu řízení (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 4 As 77/2015 – 35). Opačný postup však přípustný je. Pokud tedy navrhovatel navrhuje zrušit celé opatření obecné povahy, ačkoli se jeho výtky týkají jen některé části, pak soud může výrok rozsudku na základě své úvahy omezit jen na tu část opatření obecné povahy, jejíž nezákonnost či nepřiměřenost skutečně v řízení shledá (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73). V nyní projednávané věci navrhovatel napadá a navrhuje zrušit celé opatření obecné povahy o stavební uzávěře, ačkoli vlastní pouze tři pozemky.
72. Rozsah zrušení přezkoumávaného opatření obecné povahy v obecné rovině vyplývá ze dvou rovin, které je potřeba následně vzájemně propojit. V první řadě záleží na typu vad, které navrhovatel opatření obecné povahy vytýká – tedy na obsahu návrhových bodů – zda tyto jsou způsobilé (v případě, že jsou důvodné) být důvodem pro zrušení opatření jako celku. Tak tomu může být typicky u vad procesních (orgán vydávající opatření

k tomu neměl pravomoc či v přezkoumávané věci v případě návrhového bodu č. 2 napadajícího nepřiměřenou dobu trvání stavební uzávěry). V druhé rovině je pro posouzení otázky toho, v jakém rozsahu je možné opatření obecné povahy zrušit (pokud je navrhovatel napadá celé), rozhodující dotčení jakých veřejných subjektivních práv navrhovatel tvrdí (rovněž záleží na povaze subjektu navrhovatele, neboť jiná veřejná subjektivní práva a jejich dotčení může vyplývat z toho, zda jde o fyzickou, právnickou osobu či spolek).

73. V případě prvního návrhového bodu totiž navrhovatel tvrdí nezákonnost Opatření jako celku pro jeho nepřiměřený rozsah, avšak k dotazu soudu u jeho jednání následně sdělil, že veřejné subjektivní právo (ve smyslu § 2 s. ř. s.), na kterém byl v důsledku jím tvrzené nezákonnosti stavební uzávěry dotčen, je jeho vlastnické právo a s tím související nemožnost – v důsledku stavební uzávěry – pozemky plnohodnotně užívat, tedy začít s jím plánovanou výstavbou.
74. V případě prvního návrhového bodu se tak s ohledem na výše uvedené a v návaznosti na dikci § 2 s. ř. s. nabízí možnost zrušit Opatření o stavební uzávěře pouze co do pozemků ve vlastnictví navrhovatele. Ve vztahu ke svým pozemkům ovšem navrhovatel žádnou konkrétní nezákonnost stran toho, že Opatření dopadá i na ně, netvrdí. Z obsahu návrhu, ale ani jeho doplnění (v reakci na procesní vyjádření odpůrce), tak neplyne, proč by se dle názoru navrhovatele nemělo předmětné Opatření vztahovat i na pozemky v jeho vlastnictví, respektive proč je z toho důvodu zatíženo vadou nezákonnosti.
75. V souvislosti s tím krajský soud zdůrazňuje, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (viz analogicky § 75 odst. 2 s. ř. s., dle něhož soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů). Nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale rovněž v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu návrhem napadeného opatření obecné povahy je vymezen návrhovými body, jimiž navrhovatel konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona.
76. Ohledně této problematiky odkazuje krajský soud ještě například na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78: *„Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmito požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“*

77. Krajský soud proto dospívá k závěru, že z titulu prvního návrhového bodu, respektive v něm uvedených tvrzení, se navrhovatel nemůže úspěšně domáhat zrušení opatření obecné povahy jako celku, ale ani jeho zrušení pouze ve vztahu k pozemkům v jeho vlastnictví.
78. K problematice rozsahu Opatření obecně – tedy nad rámec výše uvedeného vztahujícího se k navrhovateli – krajský soud odkazuje na vypořádání této problematiky na stranách č. 4 – 5, 7 – 8 a v návaznosti na takto vznesenou námitku navrhovatele již v průběhu pořizování Opatření rovněž na strany 10 – 11 Opatření.
79. V této souvislosti se dá shrnout (jak plyne z přezkoumávaného Opatření), že součástí zadání Změny územního plánu č. 3 je i prověření zastavitelných a zastavěných ploch včetně prověření nezastavěného území ve všech souvislostech, tedy i v návaznosti na zájmy ochrany přírody a stav záboru lučních stanovišť soustavy Natura 2000 a EVL Krkonoše, vzhledem ke stanoveným limitům pro zábor lučních stanovišť soustavy Natura 2000 a EVL Krkonoše. Požadavky na posouzení vlivů všech záměrů na území města Rokytnice nad Jizerou na předměty ochrany EVL Krkonoše a PO Krkonoše, tj. naturové posouzení, vyplynuly z vyjádření (stanoviska) Správy KRNAP ze dne 4. 4. 2017 a dalších stanovisek (která byla v řízení před soudem provedena k důkazu). Tato stanoviska vyhodnocují, že nelze vyloučit, že záměr výstavby rodinného či rekreačního domu, případně staveb souvisejících může mít významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost Evropsky významné lokality (EVL) Krkonoše nebo Ptáčí oblasti (PO) Krkonoše. Jedná se o záměry na pozemcích ležících v ochranném pásmu KRNAP, které se podle platného Územního plánu obce Rokytnice nad Jizerou nacházejí v zastavitelných a zastavěných plochách města, většinově určených pro výstavbu rodinných či rekreačních domů a na nichž jsou dle vyjádření Správy KRNAP evidovány předměty ochrany soustavy NATURA v EVL Krkonoše. Dále se jedná i o záměry uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona, umístované v nezastavěném území města, jejichž realizací dochází rovněž k čerpání limitů naturových lučních stanovišť. Ministerstvo životního prostředí a Správa KRNAP ve snaze regulovat zástavbu ve vybraných oblastech stanovily limity možných záborů naturových stanovišť. Limity jsou odstupňovány podle stupně ochrany daného stanoviště a jeho aktuální kvality. Limity záboru lučních stanovišť jsou potom stanoveny jako podíl z celkové rozlohy stanovišť na území obce Rokytnice nad Jizerou. V situaci, kdy všechny realizované či plánované záměry na území obce dosáhnou limitní hodnoty, musí být u všech následujících záměrů směřovaných do stejného stanoviště vyhodnocen významně negativní vliv na toto stanoviště, a to zejména z hlediska negativního kumulativního účinku stanoviště.
80. Platný územní plán vymezil návrhové plochy pro bydlení individuální (městské i venkovské) pro výstavbu 163 rodinných či rekreačních domů v plochách 31,9 ha a zároveň umožnil výstavbu nových rodinných či rekreačních domů v těch plochách zastavěného území, které splňují regulativy pro novou výstavbu dle územního plánu. Po dokončení jeho řádného projednání, byl tento územní plán schválen zastupitelstvem města Rokytnice nad Jizerou dne 8. 10. 2008. Rozsah jím stanovených návrhových ploch však neodpovídá (zásadně převyšuje) limit záboru naturových lučních stanovišť, stanovených Správou KRNAP v roce 2011. Stanovené limity se dotýkají území celého města, proto bylo opatření nutné vymezit v rozsahu celého území města Rokytnice nad Jizerou s výjimkou ploch, na kterých se naturová luční stanoviště nacházejí nemohou (s výjimkami výše uvedenými).

81. Navrhovatel však netvrdí například, zda a případně proč jeho pozemky nespadají do výše uvedených oblastí pro stanovení limitů a tudíž by se na něj Opatření nemělo vztahovat, neboť na něj obsahově – s ohledem na výše uvedené – ani dopadat nemá a nemůže.
82. Na tomto místě je rovněž nutné zdůraznit, že Opatření, tedy stavební uzávěra z roku 2021, již dle názoru krajského soudu, na rozdíl od Původního opatření z roku 2020, netrpí vadou nepřezkoumatelnosti (pro kterou bylo Původní opatření zrušeno opatřením obecné povahy Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 14. 7. 2021). Odpůrce tentokrát velmi konkrétně a rovněž komplexně zdůvodnil, proč je stavební uzávěra vymezena v přijímaném rozsahu – k tomu opakovaně srov. strany 4 – 5, 7 – 8 a 10 – 11 Opatření. Původní opatření v tomto ohledu neuvádělo de facto ničeho.
83. První návrhový bod navrhovatele je tak s ohledem na vše výše uvedené nedůvodný.
84. **V rámci druhého návrhového bodu** navrhovatel namítá nezákonnost Stavební uzávěry 2021 pro její rozpor s požadavky na časový rámec územního opatření o stavební uzávěře. Uvedené zasazoval do kontextu celkové doby trvání opakovaně přijímaných stavebních uzávěr (stavební uzávěry z roku 2017, 2020 a 2021). V této souvislosti navrhovatel rovněž akcentoval nečinnost města Rokytnice nad Jizerou při přijímání Změny územního plánu č. 3 (jak je detailněji popsáno výše).
85. Krajský soud nejprve obecně konstatuje, že důvodem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře při pořizování územně plánovací dokumentace bylo dosud (podle právní úpravy platné do 31. 12. 2012) „až“ schválení jejího zadání (viz § 47 zákona). Nově se upravuje tento okamžik již v návaznosti na rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace nebo její změny (viz § 44-46 stavebního zákona). Sám zákonodárce tedy posouvá okamžik možného přijetí opatření o stavební uzávěře na mnohem dřívější moment – z pohledu celého procesu přijímání územního plánu, i s ohledem na toto je následně nutné vnímat problematiku „délky trvání“ stavebních uzávěr.
86. Doba působení stavební uzávěry jako jeden z jejích zákonných znaků tedy představuje i jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření o stavební uzávěře se zákonem. Dle judikatury lze shledat stavební uzávěru nezákonnou v případě nepřiměřeně dlouhého působení daného územního opatření. K problematice délky trvání stavebních uzávěr se již opakovaně vyjadřovala i judikatura. Význam časové roviny působení stavební uzávěry ve své judikatuře zdůraznil Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30, vyložil, že „*aktuální právní úprava klade důraz na dočasný charakter územního opatření o stavební uzávěře. Vydání územního opatření o stavební uzávěře je tedy možné pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již příprava této dokumentace pokročila přinejmenším do stadia schváleného zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření o využití daného území. [...] Podle § 97 odst. 1 a § 99 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 musí mít stavební uzávěra dočasný charakter. Lze ji vydat pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již bylo schváleno její zadání, nebo pro budoucí využití podle jiného rozhodnutí či opatření v území.*“ Poukázat lze též na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2009-142, který byl vydán v řízení o prvním návrhu navrhovatele na zrušení napadené stavební uzávěry a v němž soud dovodil, že „*[p]ři posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a*

i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze).“ Dále například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 – 27, plyne, že: „Stavební uzávěra vyhlášená podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, příp. podle § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 v souvislosti s přípravou regulačního plánu pro dané území trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, pokud ani po uplynutí několika let od jejího vydání nebylo s pořizováním regulačního plánu byť jen započato.“

87. Krajský soud tedy opakovaně připomíná, že podle § 97 odst. 1 stavebního zákona smí územní opatření o stavební uzávěře omezovat nebo zakazovat stavební činnost ve vymezeném území pouze v nezbytném rozsahu, v kontextu zde projednávané věci na nezbytně dlouhou dobu v návaznosti na přípravu a přijetí (či nepřijetí) Změny územního plánu č. 3. Krajský soud dospěl k závěru, že napadená stavební uzávěra délkou svého působení nezbytně dlouhou dobu nepřesáhla, a to ani v kontextu, respektive v návaznosti na předchozí dvě stavební uzávěry (v pořadí druhá z nich byla zrušena v přezkumném řízení).
88. Na tomto místě je nejprve třeba uvést, že zpracování územního plánu od jeho zadání až po schválení je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Proces vedoucí k finálnímu vydání územního plánu je z hlediska stanovení konkrétního obsahu územního plánu, jakož i aplikace příslušných právních předpisů, procesem složitým, v mnoha ohledech náročným a z hlediska časového procesem dlouhodobým, který se skládá z několika na sebe navazujících etap vzniku. Schválení a vydání samotného územního plánu předchází zejména rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu; zpracování, projednání a schválení zadání územního plánu; zpracování a projednání případného konceptu územního plánu (pokud je tak stanoveno v zadání územního plánu); zpracování a veřejné projednání návrhu územního plánu. Aby přitom mohl pořizovatel územního plánu přistoupit ke kroku dalšímu, musí vždy splnit zákonné podmínky stanovené pro krok předchozí.
89. Krajský soud v tuto chvíli není povolán k tomu, aby detailně analyzoval a posuzoval časový postup či obsahové náležitosti pořizované změny územního plánu, popřípadě konkrétní důvody, které vedly ke zdržení při přijímání této změny územního plánu, jakož i zda tyto důvody objektivně obstojí. Takový přezkum by překračoval soudu stanovené meze právního přezkumu a nepřipustně by zasahoval do otázek politických, v krajním případě by mohl ingerovat i do ústavního práva města Rokytnice nad Jizerou na samosprávu garantovaného mimo jiné v čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, dospěl Nejvyšší správní soud v této souvislosti k závěru, že „[v]e skutečnosti [...] vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými

pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno - není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto, vejde do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

90. Závěry právě citovaného judikátu lze plně vztáhnout též na posouzení přiměřenosti délky působení napadené stavební uzávěry. Úkolem soudu v tomto řízení je bránit jednotlivce (v tomto případě navrhovatele) toliko před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů co do doby pořizování změny územního plánu a z toho rezultující délky působení napadené stavební uzávěry. Úkolem krajského soudu však nemůže být zastupitelstvo města Rokytnice nad Jizerou (prostřednictvím odpůrce jako nynějšího účastníka řízení) aktivně usměrňovat či snad dozorovat při pořizování změny územního plánu, respektive naplňování jakéhosi vzorového časového harmonogramu přijímání konkrétních dílčích opatření a absolvování jednotlivých etap jejího vydání. Odpůrce je co do délky působení napadené stavební uzávěry omezen toliko základními časovými mantinely podle § 97 odst. 1 stavebního zákona.
91. Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, by bylo možno považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103). Onou aktivitou navrhovatele potom může být např. iniciování místního referenda ve smyslu zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, jehož ochrana před soudem je zajištěna v § 91a s. ř. s. Navrhovatel byl však v nyní projednávané věci v kontextu výše uvedeného zcela pasivní.
92. V nyní posuzovaném případě tedy k vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře dle názoru krajského soudu nedošlo, a to ani se zohledněním dosavadního skutkového a procesního vývoje (tedy vývoje od roku 2016). Krajský soud akcentuje, že dotčeným územím je území velmi specifické, a to s ohledem na jeho ochranu a požadavky na tuto ochranu plynoucí zejména ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Na uvedené území (ale i na přijímaný územní plán či jeho změny), jsou kladeny velké požadavky zejména ze strany Správy KRNAP – jak ostatně konkrétně plyne z listin provedených k důkazům (které byly rovněž zohledněny v odůvodnění nyní přezkoumávaného Opatření), konkrétně tedy: vyjádření Správy KRNAP k Územní studii propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky ze dne 4. 4. 2017 na č. l. 25 – 26 soudního spis, stanoviska Správy KRNAP dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, k Návrhu zadání změny č. 3 Územního plánu Rokytnice nad Jizerou ze dne 12. 2. 2020 na č. l. 27 soudního spisu, vyjádření

Správy KRNAP – návrh Zadání změny č. 3 Územního plánu Rokytnice nad Jizerou ze dne 19. 2. 2020, včetně přílohy na č. l 28 – 30 soudního spisu, zápisu z 19. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou, konaného dne 2. 8. 2021 na č. l. 31 – 32 soudního spisu. K obdobnému závěru – o nutnosti zohlednění specifčnosti daného území dospěl i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, kde se jednalo o obsah územního plánu obce Pec pod Sněžkou, charakterově tedy velmi podobného místa.

93. S problematikou délky probíhajícího procesu o porřízení a přijímání Změny územního plánu č. 3 se vypořádal – k takto vznesené námitce navrhovatele již v rámci přijímání nyní přezkoumávaného Opatření – odpůrce na stranách 11 – 12 Opatření v rámci vypořádání této námítky.
94. Z uvedeného plyne, že dne 24. 2. 2016 bylo usnesením č. 311/2016 zastupitelstva města Rokytnice nad Jizerou schváleno porřízení Změny územního plánu č. 3 a zadání této změny bylo schváleno zastupitelstvem města dne 4. 3. 2020. Předtím, tedy dne 14. 12. 2015 byla uzavřena smlouva o dílo ke zpracování územní studie „Územní studie propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky“ (termín dokončení byl stanoven na 15. 4. 2016, ale studie byla dodána až o rok později). Následně dne 4. 4. 2017 vydala Správa KRNAP k této studii vyjádření (provedené k důkazům výše), ve kterém stanovila další podmínky (zpracování hydrologického posouzení záměru z hlediska možnosti zasněžování a zdrojů vody i v celkovém kontextu zásobování dotčené oblasti pitnou vodou a užitkovou vodou s ohledem na expozici většiny svahů, nízkou nadmořskou výškou a současný stav místních vodních toků, Studii celkového pohybu pěších návštěvníků, běžkařů, zásobování objektů a využití komunikací pro sjezdové lyžování s tím, že při realizaci záměrů nemohou být rozšiřovány stávající komunikace, Posouzení vlivu záměru na předměty ochrany RVL Krkonoše a PO Krkonoše, tj. naturové posouzení a Posouzení vlivu záměru na předměty ochrany KRNAP, na zvláště chráněné druhy a na krajinný ráz v rámci procesů SEA/EIA). Ze stanoviska Správy KRNAP ze dne 12. 2. 2020 poté vyplynulo, že u návrhu zadání Změny územního plánu č. 3 Rokytnice nad Jizerou nelze vyloučit významný vliv na Evropsky významnou lokalitu Krkonoše a Ptačí oblasti Krkonoše. Koncepce bude podléhat hodnocení podle § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb. Z vyjádření Správy KRNAP ze dne 19. 2. 2020 potom vyplynuly požadavky na obsah zadání Změny územního plánu č. 3 k jeho bodům 1.1., 1.2., 1.3. a 1.6. Od konce listopadu 2020 je zpracovávána Studie celkového pohybu pěších návštěvníků, běžkařů, zásobování objektů a využití komunikací pro sjezdové lyžování. Zpracovatel této studie zajišťuje průběžné projednání se Správou KRNAP a zpracovává návrh Změny územního plánu č. 3.
95. Výše uvedené není nikterak negováno odpovědí na informace k žádosti navrhovatele ze dne 5. 10. 2020, která s ohledem na výše uvedené ani není aktuální. Z této plyne, že je dokončováno zpracování Územní studie propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky a že město Rokytnice nad Jizerou nemá k dispozici všechny informace o probíhajících jednáních. Navrhovatel k důkazu nepředložil a nenavrl i text otázky, není tedy zřejmé, na co konkrétně je v odpovědi reagováno. Navrhovatel pouze tvrdí, že se zajímal o jednání mezi Správou KRNAP a pořizovatelem Změny územního plánu č. 3. Z uvedeného a k důkazu provedené listiny tak neplynou žádné skutečnosti, které by dokládaly, že město Rokytnice nad Jizerou je ve věci přijímání uváděné změny územního plánu nečinné.

96. Spíše nad rámec výše uvedeného je rovněž nutné zmínit, že nyní přezkoumávaná stavební uzávěra je datována do přijetí Změny územního plánu č. 3, nejdéle však do 30. 10. 2023. Navrhovatel má nadto možnost požadovat náhradu za toto omezení, a to podle § 102 stavebního zákona.
97. V kontextu všeho výše uvedeného, včetně relevantních judikatorních závěrů, krajský soud dospívá k závěru o nedůvodnosti návrhového bodu č. 2.
98. **V rámci třetího návrhového bodu** navrhovatel dále poukázal na samotnou (ne)proveditelnost Změny územního plánu č. 3, neboť usnesení zastupitelstva města č. 252/2020 ze dne 4. 3. 2020 nijak nezohledňuje zásadní stanoviska dotčených orgánů k záměrům, které mají být realizovány Změnou územního plánu č. 3. V tomto ohledu odkázal na již výše zmíněné vyjádření Správy Krkonošského národního parku k Územní studii propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky č. j. KRNAP 02178/2017 ze dne 4. 4. 2017. Správa KRNAP zaujala vůči záměru propojení lyžařských středisek na území Krkonošského národního parku dle názoru navrhovatele negativní stanovisko. Toto, dle slov navrhovatele negativní stanovisko Správy KRNAP k Územní studii, bylo později Správou KRNAP zopakováno v dalších vyjádřeních ze dne 12. 2. 2020 a ze dne 19. 2. 2020 k záměru Změny územního plánu č. 3 (tyto listiny byly u jednání soudu provedeny k důkazu a hodnoceny výše).
99. Obsahem uvedených stanovisek a závěrů, které z nich plynou, se ve vazbě na Opatření zabýval i odpůrce, konkrétně zejména na stranách 6 – 8 Opatření.
100. Stran obsahu vyjádření (stanovisek) krajský soud odkazuje na odstavec 94 tohoto rozsudku. Správa KRNAP vznesla požadavky na zpracování dalších podkladů pro pořízení Změny územního plánu č. 3, těmito jsou Hydrologické posouzení k Územní studii propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky zpracované Výzkumným ústavem vodohospodářským v Praze, Studie posouzení propojování území – propojení lyžařských areálů Krkonoše a Studie možných vlivů propojení krkonošských středisek v regionech Západ, Střed a Východ zpracované Svazkem měst a obcí Krkonoše.
101. Ani jedno z výše uvedených stanovisek (vyjádření) Správy KRNAP však není koncipováno jako negativní, jak tvrdí navrhovatel, ale z těchto plynou požadavky (byť rozsáhlé) na vypracování a vyhodnocení dalších potřebných podkladů – to v návaznosti na specifičnost dané oblasti.
102. Nad rámec výše uvedeného však krajský soud dodává, že tvrzený rozpor se netýká napadeného opatření obecné povahy – Stavební uzávěry 2021, ale projednávané Změny územního plánu č. 3, jež je důvodem pro vydání nyní přezkoumávané stavební uzávěry. Otázka souladnosti požadavků plynoucích z výše uvedených stanovisek (vyjádření) se zadáním Změny územního plánu č. 3 však nikterak nezasahuje do zákonnosti nyní napadeného Opatření.
103. Byť byl krajským soudem výše uvedený návrhový bod vypořádan jako věcně nedůvodný, krajský soud na tomto místě poukazuje rovněž na to, že navrhovatel nemůže tento návrhový bod vůbec úspěšně namítat, protože podle ustálené judikatury k tomu není oprávněn. Podle výroku II. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vydaného dne 29. 5. 2019 pod č. j. 2 As 187/2017 - 264 platí, že: „II. V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry

navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“ Jak správně zdůraznil odpůrce ve svém procesním vyjádření, nyní namítaný rozpor je rozporem se závazným stanoviskem Správy Krkonošského národního parku, který ovšem hájí zájem, který se zjevně zcela míjí s právní sférou navrhovatele. Nadto se předmětná vyjádření či stanovisko vyjadřují a vztahují k jinému opatření obecné povahy, než které je nyní přezkoumáváno.

104. Čtvrtou **návrhovou námitkou** navrhovatel tvrdí, že při očekávání ukončení platnosti prvního opatření o stavební uzávěře č. 1/2017 (plánovaného do 30. 6. 2020) započal s realizací projekční činnosti a rovněž podal žádost o vydání územního rozhodnutí. Navrhovateli tak vzniklo legitimní očekávání, že bude moci svůj plánovaný záměr realizovat.
105. Obdobnou argumentaci navrhovatel vznášel již ve svých námitkách uplatněných proti návrhu opatření obecné povahy, tedy návrhu nyní přezkoumávaného Opatření a odpůrce se s nimi vypořádal v rámci rozhodnutí o námitkách, které je integrováno do obsahu Opatření, konkrétně na jeho straně 13. Na uvedené krajský soud odkazuje a doplňuje následující.
106. Obsah jakéhokoli územního plánu a ani zahájené územní řízení nezakládají tzv. právo stavět ve smyslu veřejného subjektivního práva a ani legitimní očekávání, kterého se nyní navrhovatel dovolává. Legitimní očekávání navrhovatele by mohlo být založeno až (pravomocným) územním rozhodnutím. To však není situace navrhovatele. Samotný územní plán tvoří pouze možný podklad pro základní uspořádání území, přičemž případné umístění stavby je závislé nejenom na tomto územním plánu, se kterým musí být v souladu, ale i na faktorech mnoha jiných, včetně vlastnických zájmů jiných vlastníků a ochraně veřejného zájmu, kterou zajišťují dotčené orgány státní správy. Zařazení pozemků navrhovatele v platném Územním plánu obce Rokytnice nad Jizerou (ve znění jeho změny č. 4) proto pro posouzení zákonnosti nyní souzeného Opatření o stavební uzávěře není relevantní. Z toho důvodu rovněž krajský soud pro nadbytečnost zamítl návrh navrhovatele na provedení důkazu Grafickým znázorněním platného územního plánu města Rokytnice nad Jizerou (k pozemkům navrhovatele) na č. l. 85 soudního spisu. Územní plán totiž neskýtá žádnou garanci umístění stavby. Je pouze vyjádřením, že případné umístění stavby není v rozporu s ním, což je ovšem jedna z mnoha podmínek. Umístění stavby může být v rozporu s jiným veřejným zájmem, popřípadě legitimními vlastnickými zájmy jiných vlastníků a samotná skutečnost, že územní plán nestaví stavbě překážku, žádné legitimní očekávání nezakládá.
107. Nadto je třeba zdůraznit, že obvyklým koncem stavební uzávěry je změna nebo přijetí územního plánu či jeho změny, jejichž podobu má přijatá stavební uzávěra chránit. Je-li přijata stavební uzávěra, je to indikátorem toho, že se poměry mohou měnit a konečná pravidla se určí v procesu přijetí územního plánu nebo jeho změny. Stavební uzávěra obsahuje potenciál změny, jejíž důsledky jsou věci jiných právních vztahů (k tomu srov. § 102 odst. 1 stavebního zákona). Stavební uzávěra je z povahy věci opatření dočasné, které případný zásah do možnosti stavět předjímá. V konečném důsledku bude možnost stavět regulována novou podobou územního plánu, bude-li jeho změna přijata. V

takovém případě pak případný zásah do majetkových práv navrhovatele bude podléhat režimu náhrady za omezení právě podle § 102 odst. 2 stavebního zákona.

108. Z dikce § 102 odst. 1 a 2 stavebního zákona totiž plyne, že: „*Vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náleží náhrada. Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Tato náhrada náleží též vlastníkovu pozemku nebo osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plánu anebo před změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nabírající územní rozhodnutí podle § 94 odst. 3 oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající, pokud uvedenou změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení k zastavění a vznikla mu prokazatelná majetková újma.*“
109. S ohledem na výše uvedené je tak zřejmé, že v pořadí čtvrtý návrhový bod je nedůvodný.
110. **V rámci pátého návrhového bodu** navrhovatel tvrdil, že projednávaná Změna územního plánu č. 3, která byla důvodem vydání napadené stavební uzávěry, se neopírá o veřejný zájem, tak jako samotná stavební uzávěra. Uvedl, že hlavním cílem Změny územního plánu č. 3 má být spojení lyžařských středisek nacházejících se na části dotčených katastrálních území. Dle odůvodnění Opatření, jakkoliv je toto samo o sobě dle názoru navrhovatele nedostatečné a nesrozumitelné, lze odvodit, že rozvoj lyžařské turistiky v oblasti má převážet nad zájmy vlastníků všech nemovitostí v daném katastrálním území. Odpůrce při schvalování Opatření opominul zájmy dotčených vlastníků, aniž by dostatečně zkoumal, jaký je vlastně veřejný zájem v dané problematice. Na takové zkoumání odpůrce rezignoval a upřednostnil partikulární zájmy provozovatelů lyžařských areálů nad obecným veřejným zájmem rozvoje města, neboť za účelem rozvoje lyžařských areálů (jakkoliv je takový rozvoj právně i fakticky problematický) město přistoupí k zastavení jakékoliv výstavby na jeho území.
111. Uvedené návrhové tvrzení je rovněž nedůvodné. Otázka veřejného zájmu na přijetí Změny územního plánu č. 3 se poněkud míjí s veřejným zájmem na přijetí nyní přezkoumávaného Opatření a tyto otázky se vzájemně neovlivňují. Zákonem chráněným veřejným zájmem, o který se opírá Stavební uzávěra 2021, je nerušená možnost projednání územního plánu nebo jeho změny, a to tak, aby výsledná podoba nebyla mezitím zmařena jinými aktivitami v území (tato potřeba je vymezena ještě velmi detailně v rámci vypořádání návrhového bodu č. 1, který řeší otázku potřebnosti rozsahu Opatření). To, jestli je samotná změna územního plánu opřena o veřejný zájem, je otázkou, která se zjišťuje v procesu přijímání a schvalování územního plánu a nelze ji řešit jako předběžnou v řízení o územní uzávěře, protože konečná podoba územního plánu, ze které jako jediné lze identifikovat veřejný zájem nebo absenci, není z povahy věci známa.
112. Obecně lze shrnout, že přezkoumávaným typem opatření obecné povahy jsou dočasně upraveny poměry v území z důvodu zákonem konkrétně vymezeného veřejného zájmu. Tím je pak zájem na tom, aby nedošlo ke ztížení nebo znemožnění budoucího využití

území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny.

113. V pořadí **šestým návrhovým bodem** navrhovatel namítal nezákonnost postupu při schvalování návrhu Opatření o stavební uzávěře. Uvedl, že ze zápisu z jednání odpůrce ze dne 2. 8. 2021 vyplývá, že bylo na tomto jednání přítomno celkem pět jeho členů. Daného dne se hlasovalo o celkem třech záležitostech, nicméně pouze u prvních dvou je v zápise uvedeno, jakým způsobem členové odpůrce hlasovali (je tedy uvedeno „schváleno jednomyslně“). V případě schválení vydání návrhu opatření obecné povahy č. 1/2021 – územního opatření o stavební uzávěře, není požadovaná informace (způsob hlasování členů odpůrce) vyplněna – předmětný zápis provedl krajský soud k důkazu při jednání soudu dne 3. 5. 2022. Dále byl k důkazu proveden zápis z 26. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou ze dne 1. 11. 2021 na č. l. 51 – 52 soudního spisu. V tomto je naopak uvedeno, že návrh na vydání opatření obecné povahy č. 1/2021 – územního opatření o stavební uzávěře byl schválen jednomyslně.
114. Svou argumentaci ve vztahu k uváděnému návrhovému bodu navrhovatel doplnil ve svém písemném vyjádření předloženém krajskému soudu u jednání dne 3. 5. 2022, kdy šlo o reakci na vyjádření odpůrce k této návrhové námitce. Navrhovatel uvedl, že z § 101 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení), plyne, že rada obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady obce. Odpůrce na svém 1. jednání dne 26. 11. 2018 přijal usnesení o schválení jednacího řádu. Dle čl. 4 tohoto jednacího řádu odpůrce platí, že o každém jednání pořizuje zapisovatel zápis. Dále je v tomto článku stanoveno, že součástí každého zápisu je mimo jiné i zápis průběhu a výsledek hlasování (uvedené plyne z Jednacího řádu Rady města Rokytnice nad Jizerou, který byl proveden k důkazům, jak je uvedeno výše a je založen na č. l. 160 – 161 soudního spisu).
115. K posledně uvedenému návrhovému bodu je nutno uvést, že tento je také nedůvodný. Navrhovatel jím poukazuje na formální pochybení zaznamenané v zápise o průběhu jednání odpůrce. Uvedený nedostatek je sice v rozporu s jednacím řádem odpůrce (tento však neobsahuje normativní pravidla působící směrem navenek, tedy k navrhovateli). Uvedený formální nedostatek, který absentuje chybou zapisovatele, respektive pořizovatele zápisu, není způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatele a rovněž nepůsobí nezákonnost přezkoumávaného Opatření. Na obsah Opatření tento formální nedostatek zápisu nemá a ani nemůže mít vliv. Zápis pouze zachycuje průběh jednání a jeho výsledek, neosvědčuje skutkový děj a ani nejde o záznam či protokol ve smyslu § 17 a § 18 správního řádu s tam stanovenými náležitostmi a účinky, případně možnostmi opravy jejich obsahu.
116. Konečně **sedmým návrhovým bodem** navrhovatel napadal dikci čl. 3 Opatření, neboť toto ustanovení o výjimkách z Opatření vede ke svévolnému postupu při jejich udělování a je tudíž nezákonné.
117. Navrhovatel svá tvrzení vztahují se k uvedenému návrhovému bodu v návrhu i v jeho doplnění (kterým reagoval zejména na vyjádření odpůrce) dále rozvedl, jak je ostatně uvedeno výše.
118. Posledně uváděný návrhový bod krajský soud považuje za důvodný.
119. Článek 3 Opatření totiž konkrétně stanovuje:

„1. Výjimky ze zákazu a omezení:

Územní opatření o stavební uzávěře se nevztahuje na stavby a změny staveb, pro které bylo vydáno ke dni účinnosti tohoto nařízení územní rozhodnutí (pravomocné) nebo stavební povolení (pravomocné) a dále se nevztahuje na pozemky se stavebními záměry, pro které byla s Městem Rokytnice nad Jizerou uzavřena a je v platnosti Smlouva o spolupráci.

2. O udělení výjimky ze zákazu a omezení uvedených v Článku 2 tohoto opatření může v odůvodněných případech rozhodnout Rada města Rokytnice nad Jizerou, a to za předpokladu, že povolení výjimky neohrožuje účel sledovaný tímto opatřením. Proti rozhodnutí o výjimce se podle § 99 odst. 3 stavebního zákona nelze odvolat.

Podkladem pro posuzování, zda Rada města udělí výjimku z opatření obecné povahy č. 1/2021 jsou:

- Projektová dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby (dle přílohy č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů);
- Stanovisko orgánu územního plánování (odbor územního plánování Městského úřadu Jilemnice), o souladu záměru/stavby s platným Územním plánem Rokytnice nad Jizerou;
- Územní studie propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky – varianta B – Rozvoj 2025;
- A dále závazné stanovisko, stanovisko či informace Správy KRNAP, obsahující skutečnost, zda se na dotčených pozemcích nacházejí chráněná luční stanoviště NATURA 2000 – předmět ochrany Evropsky významné lokality Krkonoše, která by mohla být realizací výše uvedeného záměru dotčena.

Rada města Rokytnice nad Jizerou rozhodne o povolení výjimky z opatření obecné povahy pro ty stavby, jejichž umístění není v kolizi se záměry „Územní studie propojení a rozvoje stávajících lyžařských areálů Studenov a Horní Domky – varianta B – Rozvoj 2025“ a zároveň splňují podmínku, že jejich realizací nedojde k čerpání limitů, stanovených Správou KRNAP Vrchlabí pro zábor lučních stanovišť soustavy NATURA 2000 „Druhově bohaté smilkové louky na silikátových podloží v horských oblastech“ (6230), Horské sečené louky (6520) a Extenzivní sečené louky nížin a podhůří (6510) pro území města Rokytnice nad Jizerou.“

120. Stavební zákon ohledně výjimek ze stavebních uzávěr stanovuje následující, respektive z dikce § 99 odst. 1 a 3 stavebního zákona plyne, že: „Územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území. Příslušná rada může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.“
121. Zákon tedy svěřuje radě města (fakultativně, nikoli obligatorně) možnost stanovit podmínky pro povolení výjimek. V nyní souzené věci však odpůrce takto nepostupoval, překročil tedy meze zákona.
122. V případě prvního a výše citovaného odstavce čl. 3 Opatření jsou automaticky stanoveny výjimky pro pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení, uvedená část ustanovení je však obsolentní, neboť na tato rozhodnutí se již stavební uzávěra vztahovat

nemůže. Uvedené plyne z judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, konkrétně z jeho rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017 – 102, kde je uvedeno, že: „*Cílem stavební uzávěry, která je také (stejně jako územní plán) nástrojem územního plánování, sice je dočasně „zmrazit“ novou výstavbu na vymezené území. Nemůže však působit zpětně, na výstavbu již zahájenou či povolenou. To by bylo v rozporu s legitimním očekáváním adresátů již vydaných povolení a ochranou práv nabytých v dobré víře.*“

123. Další část uváděného odstavce následně automaticky znamená výjimku pro záměry či stavby, které jsou realizovány subjekty (zpravidla investory), které mají uzavřenou smlouvu o spolupráci s obcí. Uvedené je však diskriminační ustanovení, které – se zohledněním výhody pro obec – stanovuje bez dalšího výjimku z přijatého Opatření. Posledně uváděné tak skutečně, jak tvrdí navrhovatel, znamená zneužití pravomoci a práva ze strany odpůrce.
124. V případě druhého odstavce si odpůrce nastavil nad rámec výše citovaných ustanovení zákona vlastní „proces“ či spíše postup pro rozhodování o výjimce. Dle názoru krajského soudu tak dochází k překročení pravomoci odpůrce stran stanovení článku o výjimce z Opatření (ve vztahu ke druhému odstavci daného článku). Takto odpůrcem formulovaný postup předpokládá předložení podkladů, které jsou v článku specifikovány. Z uvedeného však neplyne, kdo že je následně povinen tyto podklady obstarat – zda žadatel o povolení výjimky či sám odpůrce – nicméně v případě prvního požadavku, tedy požadavku na předložení projektové dokumentace, je zřejmé, že tak musí učinit žadatel (zpravidla stavebník). Takový požadavek je ale v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu. Odpůrce si nad rámec zákona stanovuje podklady, které mají být k rozhodování o výjimce předloženy, aniž by s takovýmto postupem zákon počítal. Stejně tak není zřejmé, z jakého důvodu má dojít k předložení stanoviska orgánu územního plánování (odbor územního plánování Městského úřadu Jilemnice) o souladu záměru/stavby s platným Územním plánem Rokytnice nad Jizerou. Je totiž zřejmé, že takové stanovisko musí být s ohledem na existující stavební uzávěru negativní, neboť o výjimce z ní nebylo v době pořizování tohoto stanoviska (jako podkladu pro rozhodování o výjimce) ještě rozhodnuto. Sporná je rovněž pravomoc k vydání takového stanoviska orgánem územního plánování, neboť dle § 96b stavebního zákona s tímto počítá, jestliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území. Právní úprava stavební uzávěry se však nachází v části třetí, hlavě třetí a dílu šestém stavebního zákona.
125. Z výše uvedeného plyne, že článek č. 3 Opatření je formulován tak, že jím odpůrce překračuje pravomoc jemu svěřenou v § 99 odst. 1 a 3 stavebního zákona, a částečně rovněž tak, že zvýhodňuje (bez dalšího procesu rozhodování) určitou selektivní skupinu osob (stavebníků), kteří mají s městem uzavřenou smlouvu o spolupráci. Jde tedy o smlouvu, jejíž jednou stranou pro plnění je samo město.
126. K ne zcela transparentnímu postupu odpůrce při rozhodování o udělování výjimek navrhovatel předložil i zápis z 2. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou konaného 24. 1. 2022, kde odkázal konkrétně na bod 4 písmena g), h) a j), a zápis z 6. jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou konaného 21. 3. 2022, kde odkázal konkrétně na 3 písmen c), d) a e). Tyto listiny krajský soud provedl k důkazu, jak je uvedeno výše. Z těchto plyne, jakým subjektům byly či nebyly povoleny výjimky z Opatření, avšak již není zřejmé na základě jakých podmínek a z jakých důvodů. Z uvedeného plyne, že

v kontextu výše uvedeného je samotné rozhodování o výjimkách odpůrcem zcela netransparentní a vykazuje prvky libovůle.

VIII. Závěr a náklady řízení

127. V kontextu výše uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že článek č. 3 Opatření je nezákonný a proto jej zrušil, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku. S ohledem na to, že uvedený článek je nezákonný zejména pro nedostatek pravomoci odpůrce pro jeho formulaci v přijaté podobě a že vykazuje prvky diskriminace a libovůle, dospěl krajský soud k závěru, že z uvedeného důvodu jej může zrušit an block a nikoli pouze ve vztahu k pozemkům navrhovatele – k tomu srov. již argumentaci uvedenou k prvnímu návrhovému bodu v odstavcích 71 – 72 tohoto rozsudku. Krajský soud přitom přistoupil ke zrušení daného ustanovení zpětně, tj. ke dni účinnosti napadeného opatření obecné povahy s ohledem na v úvahu připadající incidenční přezkum Opatření v případě napadení dosud vydaných rozhodnutí o výjimkách žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.
128. Ve zbytku byl návrh s ohledem na nedůvodnost dalších návrhových bodů zamítnut, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku
129. Dále je tak na odpůrci, zda zvolí novou regulaci v podobě podmínek pro stanovení výjimek z Opatření – avšak v kontextu a mantinelech § 99 odst. 1 a 3 stavebního zákona, či tuto regulaci nezvolí a bude postupovat dle stavebního zákona, konkrétně tedy dle § 99 odst. 3 stavebního zákona.
130. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Procesní úspěch leží na straně odpůrce, neboť navrhovatel žaloval zrušení celého opatření obecné povahy, nicméně došlo ke zrušení pouze jednoho dílčího ustanovení. Navrhovatel tak, jako většinově v řízení neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení, jak je uvedeno ve výroku III. rozsudku.
131. Dále se však krajský soud zabýval otázkou, zda přiznat náhradu nákladů řízení (poměrnou část dle míry procesního úspěchu) odpůrci a dospěl k závěru, že tu prostor pro takový postup není dán.
132. Z judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, plyne, že žalovanému správnímu orgánu zpravidla náhrada nákladů řízení nenáleží, neboť tato nejde nad rámec běžného výkonu jeho úřední činnosti. Výjimka z tohoto pravidla byla shledána například u opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Běžnou úřední činnost by přesahovaly i náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu k svévolnému a účelovému uplatňování práva na podání žaloby u správního soudu (např. rozsudek ze dne 8. 3. 2012, čj. 2 As 45/2012-11, a rozsudek ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS).

133. Uvedené však dopadá na opatření obecné povahy přijímaná v samostatné působnosti obce, typicky tedy na územní plány, které přijímají obce formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti, kdy se nejedná o výkon státní správy orgány státu, ani o přezkum správních rozhodnutí. Obec, na rozdíl od státu, má ostatně jako účastník řízení zaručen i přístup k Ústavnímu soudu. Nyní posuzovaná situace je ale odlišná, neboť přezkoumávaná stavební uzávěra je aktem vydaným samotným odpůrcem v přenesené působnosti obce, jde o nepřímý výkon státní správy, a proto na tuto situaci nedopadá výše uvedené. Krajský soud proto ve výroku IV. tohoto rozsudku rozhodl o tom, že odpůrci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
134. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Zástupce osob zúčastněných na řízení se nadto u jednání soudu dne 3. 5. 2022 náhrady nákladů řízení vzdal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 10. května 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu