



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Rocket Nice One s.r.o.**, se sídlem Běžecká 2407/2, Praha 6, zastoupen Mgr. Janem Tomaierem, advokátem se sídlem Černokostelecká 281/7, Praha 10, proti odpůrci: **Rada města Rokytnice nad Jizerou**, se sídlem Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, zastoupen JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **I) O. H. a II) D. H.**, oba zastoupeni JUDr. Filipem Svobodou, advokátem se sídlem U Demartinky 152/1, 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, ze dne 1. 11. 2021, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2022, č. j. 30 A 12/2022-196,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Předmětem sporu v projednávané věci je zákonnost 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, podle § 97 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „napadené opatření“).

[2] Navrhovatel podal u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení napadeného opatření v celém rozsahu.

[3] Navrhovatel považoval rozsah napadeného opatření za nepřiměřený, neboť se stavební uzávěra týkala všech zastavitelných pozemků na území obce Rokytnice nad Jizerou. Soud se předně zabýval otázkou aktivní věcné legitimace navrhovatele; tu však shledal pouze v rozsahu jeho pozemků dotčených stavební uzávěrou, proto uzavřel, že se navrhovatel nemohl úspěšně domáhat zrušení opatření obecné povahy jako celku. Z návrhu také nevyplývalo, proč by se dle jeho názoru nemělo napadené opatření vztahovat i na pozemky v jeho vlastnictví, respektive proč je z toho důvodu zatíženo vadou nezákonnosti, neshledal tak návrh na jeho zrušení důvodným ani ve vztahu k pozemkům v jeho vlastnictví. Nad rámec posuzované věci pak shrnul důvody, pro které vydal odpůrce napadené opatření právě v takovém rozsahu; odůvodnění opatření pak neshledal nepřezkoumatelné.

[4] Taktéž námitku nezákonnosti napadeného opatření pro jeho rozpor s požadavky na časový rámec územního opatření o stavební uzávěře neshledal soud důvodnou. Napadené opatření bylo vydáno za účelem omezit stavební činnost ve vymezeném území do doby, než bude přijata Změna územního plánu č. 3. Ani v návaznosti na předchozí stavební uzávěry však soud neshledal její působení za přesahující dobu nezbytnou k přípravě změny územního plánu. Zdůraznil taktéž, že nyní přezkoumávaná stavební uzávěra je časově omezena do přijetí Změny územního plánu č. 3, nejdéle však do 30. 10. 2023.

[5] Dále navrhovatel poukazoval na neproveditelnost Změny územního plánu č. 3, neboť usnesení zastupitelstva města č. 252/2020 ze dne 4. 3. 2020 nijak nezohledňuje zásadní stanoviska dotčených orgánů. Krajský soud však uzavřel, že ani jedno ze stanovisek není koncipováno jako negativní, jak tvrdí navrhovatel, ale plynou z nich požadavky (byť rozsáhlé) na vypracování a vyhodnocení dalších potřebných podkladů. Nadto se vyjádření či stanoviska vztahují k jinému opatření obecné povahy, než které je nyní přezkoumáváno. Soud dále nepřisvědčil námitce, že navrhovateli vzniklo legitimní očekávání, že bude moci svůj plánovaný záměr uskutečnit po ukončení platnosti prvního opatření o stavební uzávěře č. 1/2017 (plánovaného do 30. 6. 2020). Legitimní očekávání navrhovatele by však mohlo být založeno až (pravomocným) územním rozhodnutím.

[6] V dalším návrhovém bodu se dovolával skutečnosti, že Změna územního plánu č. 3 se neopírá o veřejný zájem. Soud však konstatoval, že 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. Formální chyba zaznamenaná v zápise o průběhu jednání odpůrce při přijímání napadeného opatření nebyla způsobilá zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatele a rovněž nepůsobí nezákonnost tohoto opatření.

[7] Krajský soud však shledal důvodným návrh na zrušení čl. 3 napadeného opatření. Tímto článkem odpůrce překročil pravomoc jemu svěřenou v § 99 odst. 1 a 3 stavebního zákona, a částečně rovněž tak zvýhodnil (bez dalšího procesu rozhodování) určitou selektivní skupinu osob (stavebníků), kteří mají s městem uzavřenou smlouvu o spolupráci.

pokračování

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Podle stěžovatele krajský soud nedostatečně odůvodnil své závěry, jelikož byl povinen obzvláště přesvědčivě popsat, proč shledal napadené opatření v souladu se zákonem. Soud také nesprávně posoudil jeho aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření jako celku. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu poukázal na to, že správní soudy řeší stavební uzávěru zásadně jako celek, nikoliv pouze ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví určitého navrhovatele. Zároveň však dle jeho názoru nelze vztáhnout judikaturu k přezkumu územních plánů na posuzování zákonnosti stavebních uzávěr. V důsledku svého závěru se pak krajský soud nedostatečně zabýval otázkou rozsahu napadeného opatření a pouze převzal jeho odůvodnění, aniž by reflektoval argumentaci stěžovatele. Odůvodnění dotčené stavební uzávěry však neobsahuje dostatečné zdůvodnění k tak širokému rozsahu, který dopadal prakticky na celé území města.

[10] Další námitkou stěžovatel brojil proti posouzení zákonnosti trvání stavební uzávěry. Stavební činnost bude v obci omezena v souhrnu více jak 6 let, čímž dochází k narušení principu nezbytnosti a dočasnosti stavební uzávěry. Dle jeho názoru nepostupuje zastupitelstvo odpůrce dostatečně rychle a efektivně při přijímání Změny územního plánu č. 3, což vede k nadbytečnému prodlužování stavebních uzávěr. Nesouhlasil se závěrem soudu, který odmítl posuzovat postup představitelů odpůrce v rámci přijímání Změny.

[11] Nesouhlasil také s postupem soudu při posouzení nesouladu připravované Změny územního plánu č. 3 se závaznými stanovisky příslušných orgánů. Soud se měl zabývat obsahem stanovisek a připomínek a z nich dovodit závěry o možnosti přijetí plánované změny územního plánu a další nutnosti trvání stavební uzávěry.

[12] Vydáním napadeného opatření zasáhl odpůrce také do stěžovatelova legitimního očekávání; ten totiž předpokládal, že po uplynutí doby předchozí stavební uzávěry bude moci pokračovat v plánovaném uskutečnění svého záměru. Nesouhlasil tak s názorem krajského soudu, že samotná skutečnost, že je jeho návrh v souladu s územním plánem, nezakládá nárok na vydání územního rozhodnutí.

[13] Nesouhlasí též se závěrem soudu v tom, že se řešení souladu stavební uzávěry s veřejným zájmem zcela míjí s otázkou zákonnosti napadeného opatření. Krajský soud naopak měl řešit, zda je omezení způsobené opatřením (s přihlédnutím k jeho rozsahu) přiměřené veřejnému zájmu na projektu změny územního plánu. Takový veřejný zájem by nebyl dán tehdy, pokud by byl záměr změny v podstatě podnikatelským projektem jediné soukromé osoby.

[14] Závěrem stěžovatel vyslovil pochybnost o řádnosti přijímacího procesu, jelikož v zápisu z jednání rady odpůrce, na které schválila vydání návrhu napadeného opatření,

nebylo uvedeno, jakým způsobem členové hlasovali. Krajský soud dospěl k závěru, že taková chyba neměla vliv na zákonnost napadeného opatření, s tím stěžovatel nesouhlasí. Dále neměl krajský soud zrušit pouze čl. 3 napadeného opatření, ale měl opatření zrušit v celém rozsahu.

[15] Odpůrce úvodem svého vyjádření ke kasační stížnosti shrnul účel soudního přezkumu opatření obecné povahy stavební uzávěry. Souhlasil se závěrem krajského soudu, že stěžovatel mohl požadovat zrušení napadeného opatření pouze s ohledem na dotčení jeho veřejného subjektivního práva, které musel plausibilně tvrdit. Důvodem pro rozsáhlost stavební uzávěry byl požadavek na environmentální regulaci ze strany národního parku. Rozsah tedy není nezákonný, je pouze neobvyklý a souvisí s výjimečnou situací ohledně regulace ochrany národního parku.

[16] V dalších bodech se ztotožnil s hodnocením krajského soudu.

[17] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými, a je tedy projednatelná.

[19] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Shledal, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, neboť splňuje požadavky judikatury kladené na odůvodnění soudního rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, případně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Z rozsudku je patrné, jak soud o návrhu rozhodl, jaké důvody jej k tomu vedly a na jakých úvahách založil své závěry. Rozsudek krajského soudu není ani vnitřně rozporný.

[22] Předmětem nyní souzené věci je opatření obecné povahy - Územní opatření o stavební uzávěře č. XA, vydané usnesením odpůrce č. 329/2021 dne 1. 11. 2021. Účelem omezení a zákazu stavební činnosti je, že stavební činnost by mohla zatížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované Změny územního plánu č. 3 města Rokytnice nad Jizerou, o jejímž porřízení 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. Doba

pokračování

trvání napadeného 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.

[23] Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona „*Územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. 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.*“

[24] Krajský soud se výstižně vyjádřil k pojmu a účelu územního opatření o stavební uzávěře. Jejím hlavním účelem je ochrana budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, či v jiných případech, kdy je třeba dočasně omezit stavební činnost na daném území. Obec by tedy v době přijetí stavební uzávěry již měla mít konkrétnější představu o využití určitého území, kterou by však mohlo ohrozit uskutečnění jiných stavebních záměrů do doby, než bude schválena nová či pozměněná územně plánovací dokumentace závazná pro umístování a povolování stavebních záměrů. Ke stejným závěrům dospívá také komentářová literatura.

[25] V nyní posuzovaném případě tomu tak bylo; odpůrce vydal napadené opatření (stejně jako předchozí stavební uzávěry) s ohledem na připravovanou Změnu územního plánu č. 3, která mimo jiné reagovala na stanoviska Správy Krkonošského národního parku (KRNP). Jedním z cílů připravované změny je pak také 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 Evropsky významné lokality (EVL) Krkonoše, vzhledem ke stanoveným limitům pro zábor lučních stanovišť soustavy Natura 2000 a EVL Krkonoše.

[26] Předně stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně vyhodnotil jeho aktivní legitimaci, jestliže se odmítl zabývat jeho návrhem na zrušení celého napadeného opatření. Měl se správně zabývat přiměřeností rozsahu stavební uzávěry.

[27] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel svou argumentací stírá rozdíl mezi konceptem aktivní procesní legitimace a aktivní věcné legitimace.

[28] Aktivní procesní legitimace znamená splnění zákonných požadavků kladených na navrhovatele, spočívající v tvrzení myslitelného dotčení jeho práv. Je potřeba ji odlišovat od aktivní věcné legitimace, tj. od důvodnosti návrhu v tom směru, že do práv navrhovatele mohlo být opatřením či jeho částí skutečně zasaženo. Otázka důvodnosti návrhu dále vede ke zkoumání otázky, zda se tak stalo zákonným způsobem. Pro aktivní procesní legitimaci podle § 101a odst. 1 s. ř. s. postačuje, aby navrhovatel tvrdil, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Proto stačí, aby navrhovatel logicky, konsekventně tvrdil myslitelné dotčení na svých právech

(viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Neučiní-li tak, soud jeho návrh odmítne.

[29] Naproti tomu otázka skutečného dotčení právní sféry navrhovatele (tj. důvodnosti tvrzeného zkrácení na právech) je již otázkou aktivní věcné legitimace a meritorního přezkumu návrhu. Jak vysvětlil rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *„Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů.“* Dospěje-li k opačnému závěru, tj. není-li návrh důvodný, soud jej zamítne podle § 101d odst. 2 s. ř. s. (viz také rozsudek ze dne 24. 6. 2021, č. j. 1 As 505/2019-74).

[30] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem. V případě napadeného opatření je aktivní věcná legitimace stěžovatele omezena rozsahem jeho vlastnického práva k nemovitým věcem. Krajský soud správně vyhodnotil, že stěžovateli náležela aktivní procesní legitimace k podání návrhu, nesvědčila mu však již však aktivní věcná legitimace k návrhu na zrušení celého napadeného opatření.

[31] Krajský soud také správně uvedl, že 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). Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel nicméně v žalobě dostatečně konkrétně neuvedl, jakým způsobem byl přijetím napadeného opatření omezen na svých veřejných subjektivních právech, či z jakého důvodu by pozemky v jeho vlastnictví neměly být zahrnuty v rozsahu stavební uzávěry. Pouze obecně konstatoval, že rozsah napadeného opatření je nepřiměřený, jelikož dopadá prakticky na všechny zastavitelné plochy na území odpůrce. Neuvedl však žádné konkrétní návrhy, jak měl být rozsah stanoven, či z jakých důvodů je stanovení v konkrétních plochách nepřiměřené či nezákonné. Jak správně uvedl již krajský soud, správní soudnictví je vázáno zásadou dispoziční; soud nesmí za účastníka domýšlet argumentaci či hledat vady napadeného správního aktu (s výjimkou vad, ke kterým soudy přihlíží z úřední povinnosti). Účastník tak stanoví rozsah přezkumu a míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[32] Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že se krajský soud s námitkou nepřiměřenosti napadeného opatření vypořádal v bodech 78 - 82 napadeného rozsudku. Stěžovatel proti závěrům o nepřiměřenosti rozsahu opatření uvedených v citovaných bodech také brojí ve své kasační stížnosti. Je tedy zřejmé, že i dle jeho názoru se krajský soud touto otázkou zabýval, ovšem nesouhlasí s jeho závěrem.

[33] Nejvyšší správní soud také v tomto bodě souhlasí se závěry krajského soudu. Stěžovatel brojí proti posouzení přiměřenosti rozsahu napadeného opatření, jelikož

pokračování

zahrnuje prakticky celé území odpůrce. Jak ovšem plyne přímo ze stěžovatelem odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu, je možné po určitou dobu „zmrazit“ stavební činnost na celém území obce v případě, kdy se změna (či příprava celého nového územního plánu) má dotýkat celého území obce (viz rozsudek ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102).

[34] Rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace je první fází v rámci komplexního procesu pořizování. Je proto běžné, že v okamžiku rozhodnutí o pořízení územního plánu nejsou zamýšlené změny oproti stávajícímu územnímu plánu ještě přesně identifikovány a vymezeny. Jak zdůraznil soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS, při 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).

[35] Jak uvedl již krajský soud a jak plyne taktéž z odůvodnění napadeného opatření, jedním z důvodů chystaného přijetí 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. Je tedy zřejmé, že plánovaná změna se má dotknout všech zastavitelných ploch na území odpůrce. Rozsah stavební uzávěry bylo tedy možné stanovit pro území celé obce, jelikož mělo dojít na přehodnocení pozemků na celém území odpůrce tak, aby jejich využití bylo v souladu s požadavky na ochranu přírody a krajiny s ohledem na blízkost Krkonošského národního parku.

[36] Ve shodě s krajským soudem shledal Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného opatření plně přezkoumatelným. Soudům totiž nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce (rozsudek NSS 6 Ao 5/2011-43, bod 32, a na něj navazující nálezy I. ÚS 1472/12, bod 16). Z odůvodnění napadeného opatření jsou jasně seznatelné důvody, které vedly odpůrce k přijetí stavební uzávěry v takovém rozsahu. Taktéž zcela přesvědčivě a přezkoumatelně reagoval na námitky vznesené stěžovatelem v průběhu procesu přijímání opatření.

[37] Dále stěžovatel brojil proti posouzení doby trvání stavební uzávěry, nesouhlasí s názorem krajského soudu o přiměřenosti přijetí v pořadí již třetí stavební uzávěry. I v tomto bodě se Nejvyšší správní soud shoduje se závěry krajského soudu. Stavební uzávěra byla přijata z důvodu přípravy Změny územního plánu č. 3.

[38] Soud připomíná, že proces pořizování územně plánovací dokumentace (či její změny) je zákonem rozdělen do přesně ohraničených na sebe navazujících fází. Pořízení územního plánu je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Lze stručně shrnout, že při přípravě územního plánu je nejprve nutno rozhodnout o jeho pořízení (§ 44 stavebního zákona). Následně na základě rozhodnutí o pořízení, územně analytických podkladů

s využitím doplňujících průzkumů a rozborů zpracovat návrh zadání územního plánu (§ 47 stavebního zákona) a ten řádně projednat, na základě výsledků projednání zadání návrhu upravit a předložit jej ke schválení (§ 47 odst. 4 stavebního zákona). Poté může být zadání územního plánu schváleno (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Na základě schváleného zadání je zpracován návrh územního plánu (§ 50 odst. 1), který musí být společně projednán (§ 50 odst. 2), následně jsou vyhodnoceny výsledky projednání návrhu územního plánu a zajištěno řešení případných rozporů (§ 51 odst. 1). Posléze je třeba upravený a posouzený návrh územního plánu veřejně projednat (§ 52), vyhodnotit výsledky projednání, zpracovat návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, k nimž se mohou vyjádřit dotčené orgány (§ 53). Poté může pořizovatel předložit návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním zastupitelstvu obce, které jej vydá (případně vrátí, či zamítne, § 54 stavebního zákona).

[39] Územní opatření o stavební uzávěře může obecně omezovat nebo zakazovat stavební činnost ve vymezeném území pouze v nezbytném rozsahu a na nezbytně dlouhou dobu. V kontextu zde projednávané věci na nezbytně dlouhou dobu v návaznosti na přípravu a přijetí (či nepřijetí) Změny územního plánu č. 3. Jak soud vyložil výše, přijetí změny územního plánu je komplexní a dlouhodobý proces. Správním soudům při posuzování opatření o stavební uzávěře nenáleží posuzovat rychlost a řádnost postupu obcí při přijímání územního plánu či jeho změny. Jak správně uvedl krajský soud, úkolem soudů v takovém řízení je bránit navrhovatele před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů co do doby pořizování změny územního plánu a z toho vyplývající délky působení napadené stavební uzávěry. Soud tedy nehodnotí detailně postup odpůrce, nýbrž kontroluje, zda nedochází ke zjevným excesům v procesu přijímání (viz rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS).

[40] V nyní souzeném případě však ani Nejvyšší správní soud takové zjevné excesy neshledal. Detailní postup a jednotlivé kroky shrnul v napadeném rozsudku již krajský soud. Proto kasační soud nyní pouze stručně rekapituluje, že dne 24. 2. 2016 bylo usnesením č. 311/2016 zastupitelstva města Rokytnice nad Jizerou schváleno pořízení Změny územního plánu č. 3 a zadání této změny bylo schváleno zastupitelstvem města dne 4. 3. 2020.

[41] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS., „[z]a 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, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno“.

[42] Vzhledem k výše uvedenému soud uzavírá, že v nyní projednávané věci však k vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře nedošlo. Postup při přípravě změny územního plánu je ztížen blízkostí národního parku, v jehož ochranném pásmu se území odpůrce nachází (jak plyne mimo jiné ze stanovisek Správy KRNPu). Na tomto místě soud připomíná, že národní parky jsou oblasti s nejvýznamnějšími přírodními fenomény a jedná se o nejprísněji chráněná území. Je tedy třeba klást velký důraz na jejich řádnou ochranu, která je bezpochyby ve veřejném zájmu.

pokračování

[43] Stěžovatel poukazuje na neproveditelnost samotné Změny územního plánu č. 3 z důvodu nesouhlasných stanovisek dotčených orgánů. Nejvyšší správní soud připomíná, že předmětem nyní posuzované věci je napadené opatření o stavební uzávěře. Důvodem jejího přijetí sice byla plánovaná změna územního plánu, jak však uvedl soud již výše, nenáleží v tomto řízení soudům posuzovat postup v procesu přijímání změny. Nelze tak přezkoumávat proveditelnost Změny územního plánu č. 3 v nyní souzené věci, soud by tak mohl předjímat výsledek a nepřímým způsobem zasahovat do ústavního práva na samosprávu garantovaného mimo jiné v čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy. Je zcela na úvaze odpůrce jak se stanovisky dotčených orgánů naloží a případně je promítne do plánované změny. Touto námitkou se tedy Nejvyšší správní soud nemůže, a ani nebude zabývat.

[44] Dále stěžovatel namítá porušení jeho legitimního očekávání ukončení platnosti prvního opatření o stavební uzávěře č. 1/2017 (plánovaného do 30. 6. 2020). V návaznosti na plánované ukončení platnosti první stavební uzávěry pak počal s projekční činností a podal žádost o vydání územního rozhodnutí. I v tomto bodě se Nejvyšší správní soud shoduje s názorem soudu krajského. Územní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Nemůže založit stěžovateli legitimní očekávání práva na uskutečnění jeho záměru (viz rozsudek ze dne 3. 5. 2022, č. j. 1 As 347/2021- 91). Stěžovatel tedy nemohl mít legitimní očekávání, že mu bude bez dalšího umožněna výstavba po ukončení první stavební uzávěry. Jak správně uvedl krajský soud, výsledkem ukončení opatření o stavební uzávěře by zpravidla měla být nová podoba územního plánu, tedy z logiky věci může dojít ke změně podmínek výstavby v území. Lze tak uvést, že legitimní očekávání umožnění výstavby by pak spíše končilo s přijetím stavební uzávěry v dotčených prostorech, jelikož po jejím ukončení již nemusí být na daných pozemcích například výstavba umožněna.

[45] Taktéž stěžovatelovy námitky k absenci veřejného zájmu pro přijetí Změny územního plánu č. 3 nesouvisí s nyní posuzovanou věcí. Tato otázka je předmětem řešení v procesu přijímání dané změny, nikoliv však v procesu přezkumu stavební uzávěry. Účelem nyní napadeného opatření je umožnit přijetí připravované změny územního plánu, nikoliv řešit důvody, pro které je změna přijímána.

[46] V posledním bodě stěžovatel zpochybňuje proces přijímání napadeného opatření, jelikož není zřejmé, zda radní hlasovali o vydání návrhu napadeného opatření. Ze zápisu jednání Rady města Rokytnice nad Jizerou ze dne 1. 11. 2021 (založen ve spise krajského soudu pod č. l. 51-52) je však zřejmé, že návrh na vydání napadeného opatření byl schválen jednomyslně. Nejvyšší správní soud připomíná, že při hodnocení procesního postupu odpůrce je vždy potřeba mít na zřeteli, že v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy se jedná o „procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání“ (usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62). Důvod ke zrušení opatření obecné povahy by proto mělo zavdat jen pochybení závažného rázu, které reálně mohlo vést k zásahu do hmotných veřejných subjektivních práv navrhovatele (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, rozsudek ze dne 2. 9. 2012, č. j. 1 Ao 3/2010-161), a to k zásahu

prostřednictvím výsledného opatření obecné povahy. Ani případná (formální) chyba v zápise o vydání návrhu napadeného opatření nezakládá pochybnosti o tom, že samotné napadené opatření bylo řádně odhlasováno a vydáno (viz citovaný zápis z jednání rady odpůrce ze dne 1. 11. 2021).

[47] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel opět obecně uvedl, že krajský soud měl zrušit napadené opatření jako celek, nikoliv pouze jeho čl. 3. Nijak konkrétně však netvrdí, v čem spatřuje nezákonnost postupu krajského soudu. Nejvyšší správní soud se proto tímto návrhem nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[49] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Jelikož odpůrce není malou obcí bez příslušného odborného personálu, nepřiznal mu soud právo na náhradu účelně vynaložených nákladů.

[50] Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, s jejímž splněním by jim vznikly náklady řízení. Nejvyšší správní soud tedy dle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že nemají právo na náhradu jeho nákladů.

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

V Brně dne 15. listopadu 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu