



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců Bc. Mgr. Jany Satrapové a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

navrhovatele: **Městys Brozany nad Ohří**, IČ: 002 63 397,
se sídlem Palackého náměstí 75, 411 81 Brozany nad Ohří,
zastoupený Mgr. Petrem Muchou, advokátem,
se sídlem Štěpánská 540/7, 120 00 Praha 2 – Nové Město,

proti
odpůrci: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, odbor životního prostředí a zemědělství,
se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 19. 8. 2016, č. j. 3761/ZPZ/2014/Ohře5-30/Ko, JID: 134669/2016/KUUK – Stanovení záplavového území a aktivní zóny záplavového území významného vodního toku Ohře ř.km 5,336 – 30,600 (železniční most Bohušovice nad Ohří – Křesín), a to pokud se jedná o výrok II.,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se včasně podaným návrhem ve znění jeho restriktce učiněné při jednání soudu konaném dne 28. 8. 2019 domáhal přezkumu a zrušení opatření obecné povahy ze dne 19. 8. 2016, č. j. 3761/ZPZ/2014/Ohře5-30/Ko, JID: 134669/2016/KUUK – Stanovení záplavového území a aktivní zóny záplavového území významného vodního toku Ohře

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

ř.km 5,336 – 30,600 (železniční most Bohušovice nad Ohří – Křesín), kdy tímto opatřením obecné povahy (dále jen „OOP“), a to jen pokud se jedná o II. výrok dotyčného OOP, a to ve vztahu ke katastrálnímu území navrhovatele, jímž „vymezuje podle ustanovení § 66 odst. 2 vodního zákona aktivní zónu záplavového území významného vodního toku Ohře ř.km 5,336 – 30,600 (železniční most Bohušovice nad Ohří – Křesín s periodicitou povodně 5, 20 a 100 let (zkráceně označováno Q5, Q20, Q100) a to v rozsahu dle mapových podkladů „Studie záplavového území Ohře v úseku ústí do Labe – Křesín“, zpracované společností DHI a.s., Praha, v termínu 11/2013“, které jsou přílohou tohoto opatření obecné povahy“. Současně navrhovatel požadoval, aby soud uložil odpůrci povinnost mu nahradit náklady soudního řízení.

Návrh

2. Ve stručném návrhu ve znění jeho restrikce učiněné při jednání soudu konaném dne 28. 8. 2019 navrhovatel předně uvedl, že je aktivně legitimován v předmětné věci, jelikož stanovení aktivní zóny záplavového území ve smyslu OOP se přímo dotýká území spadajícího do správního obvodu navrhovatele.
3. K věci pak navrhovatel uvedl, že OOP považuje za nezákonné, resp. nepřezkoumatelné, kdy návrhové body byly v návrhu předestřeny pod písm. a) až d).
4. Pochybení odpůrce spatřoval navrhovatel jednak v tom, že v případě OOP dotčeného území spadajícího do správního obvodu navrhovatele neexistuje možnost, že by toto území mohlo být při výskytu přirozené povodně zaplaveno vodou a že v případě tohoto území neexistuje žádné nebezpečí povodňového průtoku, kdy současně platí, že k uvedenému historicky doposud nikdy nedošlo. Navrhovatel v této souvislosti učinil odkaz na ust. § 66 odst. 1, odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“) – návrhový bod písm. a). Další pochybení navrhovatel spatřoval v tom, že ke stanovení aktivní zóny záplavového území došlo v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, a proto ve svém důsledku došlo protiprávně a bez relevantního důvodu k zásadnímu omezení především stavební činnosti a územního rozvoje v OOP dotčeném území spadajícím do správního obvodu navrhovatele – návrhový bod písm. b). Dále navrhovatel namítl, že aktivní zóna záplavového území ve smyslu OOP nebyla vymezena způsobem a v rozsahu odpovídajícím obecně závazným právním předpisům, a to zejména (nikoliv však výlučně) pak vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracování návrhu a stanovování záplavových území, (dále jen „vyhláška č. 236/2002 Sb.“) - návrhový bod písm. c). Závěrem navrhovatel vyjádřil přesvědčení, že OOP z hlediska výroku II. není přezkoumatelné, neboť není řádně zdůvodněno, jelikož neobsahuje zejména (nikoliv výlučně) úvahy, kterými se odpůrce jakožto příslušný vodoprávní úřad ve smyslu ust. § 107 odst. 1 písm. o) vodního zákona řídil při hodnocení jednotlivých podkladů a úpravy obecně závazných předpisů. Na podporu tohoto názoru navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2018, č. j. 1 Ao 3/2008-136, které pojednává o nutnosti řádně odůvodňovat opatření obecné povahy - návrhový bod písm. d).

Vyjádření odpůrce k návrhu

5. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že s návrhem nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí. Předně k návrhu uvedl, že návrhové body navrhovatel nepřípustně formuloval zcela Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

obecně, v důsledku čehož návrh neobsahuje návrhové body, z nichž by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel OOP nebo jeho část za nezákonné. Dále odpůrce podotkl, že navrhovatel uplatnil připomínky k návrhu OOP přípisem ze dne 23. 6. 2015 v reakci na projednávání návrhu OOP s dotčenými orgány ve smyslu ust. § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na které byly pozvány i obce a které se uskutečnilo dne 9. 6. 2015. Po zveřejnění návrhu OOP navrhovatel již žádné připomínky či námitky neuplatnil.

6. K vlastním návrhovým námitkám pak odpůrce uvedl, že argument navrhovatele o tom, že neexistuje možnost, že by území mohlo být při výskytu přirozené povodně zaplaveno vodou a že k tomu historicky dosud nikdy nedošlo, je zcela nedůvodný. Poslední větší povodeň byla zaznamenána v roce 1981. Jakákoliv aktuální svědectví místních o povodňové události staré více než 30 let, jejichž pravdivost nelze nijak ověřit, nemohou nahradit data získaná měřeními. Naproti tomu přesnost a podrobnost podkladových hydrologických a výškopisných dat použitých v daném případě pro výpočet záplavového území plně odpovídá platným předpisům a metodice pro stanovení záplavového území a aktivní zóny záplavového území. Na podporu tohoto závěru pak odpůrce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 190/2016-41, v němž bylo judikováno, že samotná skutečnost, že v místě vymezení aktivní zóny nedošlo (v řešeném případě dle pamětníků po dobu 150 let) k povodni, není bez dalšího překážkou k vymezení aktivní zóny záplavového území. Ani v nyní projednávané věci přitom navrhovatel netvrdí žádné konkrétní či relevantní skutečnosti, které by zpochybnilly správnost vymezení aktivní zóny, a proto závěry výše citovaného judikátu lze na daný případ vztáhnout.
7. Dále odpůrce uvedl, že stanovení záplavových území na návrh správce toku je dle ust. § 107 odst. 1 písm. o) vodního zákona povinností vodoprávního úřadu. Odpůrce před vydáním návrhu OOP jej projednal s dotčenými orgány, přičemž účastníci tohoto jednání byli seznámeni s navrhovaným záplavovým územím, se způsobem jeho zpracování a také došlo k porovnání mapových podkladů stávajícího záplavového území, které bylo stanoveno dne 30. 4. 2002 Okresním úřadem Litoměřice, a nově navrhovaného záplavového území včetně aktivní zóny. V rámci tohoto projednávání vzešel ze strany navrhovatele nesouhlas se stanovením aktivní zóny a s vlastním rozsahem záplavového území. Připomínky byly projednány s tvůrcem OOP, který konstatoval, že aktivní zóna záplavového území pro průtok Q100 (AZZÚ) byla zpracována s využitím v současné době nejlepších podkladů (digitální model terénu 5. generace) a výpočetních prostředků (matematický 2D model proudění). Dále bylo konstatováno, že studie je zpracována v souladu s vyhláškou č. 236/2002 Sb., aktivní zóna je vymezena v souladu s Metodikou stanovení aktivní zóny záplavového území (ARCADIS, MZe, DHI Hydroinform, a. s., duben 2005). Na základě tohoto pak odpůrce v návrhu OOP uzavřel, že námitky směřují vesměs k právním a majetkovým důsledkům stanovení aktivní zóny záplavového území, aniž by zpochybnilly způsob výpočtu či jeho podklady. Proto byl návrh OOP zveřejněn v původní podobě předložené správcem toku. Žádné další námitky a připomínky nebyly uplatněny.
8. Dále odpůrce uvedl, že návrh záplavového území zpracovala erudovaná odborná společnost, která se danou problematikou zabývá již od roku 1990. Skutečný stav území byl vyhodnocen na základě aktuálního digitálního modelu reliéfu DMR 5G a geodetického zaměření (podélný profil a příčné profily koryta Ohře a inundačního území). Na základě Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

těchto podkladů zhotovitel studie zpracoval digitální model terénu, který byl společně s pochůzkami v terénu podkladem pro sestavení matematického modelu, tedy po zohlednění tvaru území a nastavení parametrů modelu. Pro sestavení digitálního modelu terénu byl v tomto případě použit DMR 5G z června 2012, tj. byl zohledněn stav území aktuální v okamžiku zahájení prací na studii. Byla vzata v úvahu aktuální úroveň terénu včetně pozemků, které mohly být v minulosti navýšeny. Použitý postup ve studii je plně v souladu s ust. § 4 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb.

9. Závěrem odpůrce vyjádřil nesouhlas s námitkami ohledně nedostatečného odůvodnění OOP, když dle jeho přesvědčení OOP obsahuje vypořádání připomínek navrhovatele uplatněných již před zveřejněním návrhu se závěrem, že navrhovatel nezpochybnil způsob výpočtu aktivní zóny či jeho podklady.

První ústní jednání před soudem

10. Při ústním jednání soudu konaném dne 28. 8. 2019 právní zástupce navrhovatele odkázal na písemné vyhotovení návrhu, přičemž v návaznosti na to uvedl, že po zralé úvaze dospěl k závěru, že navrhovatel již nebude brojit proti výroku I. rozporovaného opatření územní povahy. Nadále tedy požaduje, aby soud případně zrušil toliko výrok II. OOP, a to ve vztahu ke katastrálnímu území navrhovatele. Dále uvedl, že rozporované OOP, pokud se jedná o výrok II., je v rozporu se zákonem, a to konkrétně s vodním zákonem a také s vyhláškou č. 236/2002 Sb. Trval na tom, že aktivní zóna záplavového území byla odpůrcem vymezena tak, že neodpovídá faktickým poměrům v dané lokalitě. Existují totiž místa v katastrálním území navrhovatele, která neodpovídají údajům obsaženým v plánech, z nichž vychází OOP. Dále uvedl, že nad dolním tokem Ohře je vodní nádrž Nechranice, která se však neposuzovala v rámci přijímání předmětného OOP. Odpůrce v tomto směru pochybil, jelikož měl vyzvat správce toku v tomto směru k doplnění, a to o manipulační řád tohoto vodního díla, což vyžaduje ust. § 5 písm. b) vyhlášky č. 236/2002 Sb. Jedině tak pak odpůrce mohl náležitě stanovit aktivní zónu záplavového území v návaznosti na údaje ohledně stavu toku při přirozených povodních z hlediska průtoků a odtoků atd. Dále právní zástupce navrhovatele uvedl, že rozporované OOP porušuje i zásadu přiměřenosti, tak jak ji definoval ve svém algoritmu posuzování OOP Nejvyšší správní soud. K tomu doplnil, že pokud se jedná o údaj Q100, tak nikdy nebyly v území, která administrativně obstarává navrhovatel, evidovány povodně. Tomu ostatně odpovídá i nákres povodní z roku 1981, z něhož je zřejmé, že povodeň se nedostala do aktivní zóny záplavového území. Rozporované OOP představuje pro navrhovatele robustní zásah do území, která administrativně obstarává. Sledovaný výsledek není úměrný tomu, jaký má dopad na faktický život v dotyčném městysu pro jeho obyvatele. OOP navrhovatel považuje i za nepřezkoumatelné, neboť vodoprávní úřad jednotlivé podklady odborně kriticky nezhodnotil. I v tomto případě přitom nelze pomíjet princip proporcionality, což vyplývá např. z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 190/2016. Ani princip proporcionality v tomto případě nebyl vyloučen, avšak pokud se jedná o aktivní zónu záplavového území, tak ve výsledku vodní zákon bez dalšího direktivně stanovuje jen zákazy a je vyloučena rozhodovací činnost vodoprávních úřadů, jako je v případě záplavových zón. Dále uvedl, že manipulační řád vodní nádrže Nechranice musel být podkladem při vypracovávání nejen rozporovaného OOP, nýbrž i při vypracování studie zpracovatelem. Manipulační řád však není uveden v dotyčné studii, z níž vychází rozporované OOP. K tomu podotkl, že z vlastní studie záplavového území, a to konkrétně z technické zprávy, vyplývá, že manipulační řád vodní nádrže Nechranice nebyl použit Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

jako podklad, ačkoliv měl. Dále uvedl, že v rámci přijímání procesu OOP byl navrhovatel aktivní, když brojil proti neproporcionalitě dotyčného OOP. V reakci na poskytnutý referát ze spisového materiálu pak právní zástupce navrhovatele uvedl, že z metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území vyplývá, že odpůrce se měl prioritně zaměřit na definici primárních území aktivní zóny záplavového území. Pokud by tato definice nepřinášela adekvátní řešení povodňových situací, pak teprve mohl přikročit k rozšíření primární aktivní zóny záplavového území vhodnou metodou. K vlastní metodě pak podotkl, že tu, kterou užil odpůrce, byla sice v té době hojně využívána, avšak nebyla náležitě zakotvena v právním řádu, což ostatně kritizoval i ombudsman. Dále uvedl, že z ortofoto snímku aktivní zóny záplavového území vyplývá, že v rámci katastrálního území Brozany nad Ohří jsou místa, která byla zařazena do aktivní zóny záplavového území, ačkoliv nemohou naplňovat požadovanou hloubku ve smyslu metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území, případně kombinace adekvátní hloubky a rychlosti ve smyslu grafu na str. 9 metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území, kdy se konkrétně jedná o místa označená č. 1, 2, 3 – 4 plánu předloženého soudu. V návaznosti na to pak právní zástupce navrhovatele navrhl, aby soud ve věci provedl dokazování, a to jednak tachymetrickým měřením v oblasti katastrálního území Brozany v rámci plánu, na němž jsou vyznačena místa 1-4, který byl předložen soudu, za účelem prokázání tvrzení o nedostatečné hloubce při případné povodni Q100 (1,5 m). Dále navrhl dokazování znaleckým posudkem, který by měl zhodnotit, zda tok vody při přirozené povodni Q100 může dosáhnout při hloubce a rychlosti povodně Q100 aktivní zóny záplavového území tak, jak jej vymezuje rozporované OOP. Dále by tímto znaleckým posudkem mělo být zhodnoceno, jaký dopad může mít na přirozenou povodeň Q100 vodní dílo Nechranice do aktivní zóny záplavového území.

11. Při tomtéž ústním jednání před soudem pověřená pracovnice odpůrce k návrhu ve znění jeho restriktce provedené navrhovatelem uvedla, že s ním nesouhlasí a navrhla jeho zamítnutí. K vlastnímu návrhu podotkla, že byl formulován zcela obecně z hlediska námitek, přičemž otázka manipulačního řádu vodní nádrže Nechranice nebyla v procesu přijímání OOP nikým nadnesena, a to včetně navrhovatele. K tomu doplnila, že tento manipulační řád je z hlediska právní úpravy skutečně jedním z povinných podkladů, nicméně má za to, že i v předmětné věci byl brán v potaz, avšak navrhovatel chybně dovozuje, že současně nutně musel být odpůrcem zohledněn. Pokud se jedná o namítanou přiměřenost, tak k tomu uvedla, že daná problematika, čili vymezení aktivní zóny záplavového území, je značně specifická, když se výrazně odlišuje od problematiky vymezení využití území v jednotlivých územních plánech obcí. V této problematice, o níž pojednává předmětné OOP, je nutno hledět na zásadu přiměřenosti optikou principu prevence, čili snahou o předcházení škodám na životech, zdraví a majetku. V daném případě bylo vycházeno z nejmodernějších poznatků a postupů. V dané věci neexistovala alternativní metoda, která by umožňovala současně zohlednit princip prevence a individuálního posouzení. Ostatně tomu i odpovídá právní úprava obsažená ve vodním zákoně, když tento zákon vymezuje regule pro jednotlivá území a nečiní tak vodoprávní úřad. Pokud se jedná o namítanou nepřezkoumatelnost rozporovaného OOP, tak k tomu podotkla, že při procesu přijímání OOP byl navrhovatel velmi málo aktivní, uplatnil jen obecné námítky, nikdy z jeho strany nebyly vytýkány konkrétní chyby návrhu OOP, a proto tomu odpovídá odůvodnění rozporovaného OOP. Závěrem podotkla, že navrhovatel nemůže s úspěchem argumentovat povodněmi z roku 1981, když nebylo

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

doloženo, že by tato povodeň představovala tzv. stoletou povodeň, o níž právě pojednává rozporované OOP.

12. K návrhu pověřené pracovnice odpůrce pak jednání soudu bylo odročeno, jelikož odpůrce neměl možnost si učinit náležitou přípravu ohledně argumentace navrhovatele, která dle jejího přesvědčení nepřipustně nově zazněla při ústním jednání před soudem.

Další písemné vyjádření odpůrce

13. V reakci na uskutečněné ústní jednání před soudem dne 28. 8. 2019 odpůrce soudu zaslal další písemné vyjádření ze dne 3. 9. 2019, v němž vyjádřil přesvědčení, že při jednání soudu navrhovatel nepřipustně ve smyslu ust. § 101b odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), uplatnil nové návrhové body. Dle odpůrce totiž navrhovatel začal nově tvrdit, že v rozporu s ust. § 5 písm. b) vyhlášky č. 236/2002 Sb. nebyl podkladem stanovení aktivní zóny záplavového území manipulační řád vodního díla Nechranice. Dále dle odpůrce navrhovatel začal nově tvrdit, že na místech vyznačených na ortofoto snímku, který předložil soudu při jednání, nemá být stanovena aktivní zóna záplavového území, neboť na nich nemůže být naplněna adekvátní hloubka vody či kombinace hloubky a rychlosti vody.
14. Z procesní opatrnosti se pak odpůrce k těmto novým návrhovým bodům vyjádřil v tom směru, že jsou nedůvodné.
15. K namítané nepřiměřenosti aktivní zóny záplavového území odpůrce podotkl, že při stanovení záplavových území včetně vymezení aktivních zón se v principu jedná o úřední deklaraci objektivní skutečnosti, kterou je vodní stav a rychlost proudění při určitém průtoku přesahujícím kapacitu koryta, a tomu odpovídající průmět zátopy v terénu. Vzhledem k tomu, že pro aktivní zónu záplavového území jsou zákazy stanoveny přímo ve vodním zákoně, brojí argumentace navrhovatele v tomto směru proti nepřiměřenosti právní úpravy, nikoliv proti nepřiměřenosti napadeného OOP. Na podporu tohoto názoru odpůrce opětovně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 190/2016-41, v němž bylo konstatováno, že v případě stanovení záplavového území dochází k zásahu do vlastnického práva z objektivně existujících důvodů (poloha nemovitosti v místě hrozících záplav), nikoliv z vůle orgánu, který např. vyhradil předmětné území pro jiný účel. Proto dle odpůrce je specifická úprava stanovení záplavového území odlišná a závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v otázce proporcionality územních plánů na ni nemohou bez dalšího dopadat.

Další písemné podání navrhovatele

16. V dalším písemném podání ze dne 3. 9. 2019 navrhovatel uvedl, že jeho návrhová argumentace uplatněná při ústním jednání před soudem dne 28. 8. 2019 neobsahovala nové návrhové body, když právní zástupce navrhovatele při jednání soudu pouze podřazoval jednotlivé skutečnosti pod jednotlivé návrhové body. Dále navrhovatel uvedl, že se nemůže ztotožnit se stanoviskem odpůrce o jeho pasivitě v rámci řízení o vydání OOP, když uplatnil námitky vůči dotyčnému OOP, kdy podstata těchto námitek směřovala právě k rozporu vymezení aktivní zóny záplavového území s hlediskem proporcionality OOP. Bylo chybou odpůrce, že se s těmito námitkami řádně nevypořádal a že neodůvodnil, proč je v konkrétním případě následek OOP úměrný sledovanému cíli. K uvedenému pak podotkl, že ve smyslu ust. § 101a a násl. s. ř. s. měl právo podat předmětný návrh, a to i kdyby byl v řízení pasivní. Dále podotkl, že skutečnost, že v rámci svých námitek proti

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

OOP nebrojil proti porušení konkrétních ustanovení vodního zákona a vyhlášky č. 236/2002 Sb., nemůže jít k tíži navrhovatele, neboť povinností odpůrce bylo postupovat podle obecně závazných právních předpisů a nebylo povinností navrhovatele mu tuto skutečnost připomínat. Nebylo taktéž povinností navrhovatele připomínat odpůrci, který přijímal návrh od správce vodního toku, že se na tomto vodním toku nachází vodní dílo Nechranice.

17. Dále navrhovatel v tomto podání ze dne 3. 9. 2019 vyjádřil přesvědčení, že OOP nemůže obstát pro rozpor se zákonem a pro zjevnou neproporcionalitu.
18. K namítanému rozporu se zákonem navrhovatel uvedl, že v situaci, kdy správce vodního toku nepostupoval v souladu s ust. § 5 vodního zákona a nezabýval se vodním dílem Nechranice, měl odpůrce dle ust. § 3 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb. vrátit návrh na stanovení aktivní zóny záplavového území zpět správci vodního toku k doplnění nebo změně. Bez posouzení manipulačního řádu vodního díla Nechranice neměl odpůrce, resp. správce vodního toku, veškeré podklady, které pro stanovení aktivní zóny záplavového území musel mít, neboť toto vodní dílo slouží ke vzdouvání nebo akumulaci vod, kterým se mohou významně ovlivnit nejvyšší průtoky při průchodu přirozené povodně. V lokalitách označených navrhovatelem na ortofoto snímku, který byl předložen soudu při jednání dne 28. 8. 2019, nemůže zjevně obstát závěr odpůrce o tom, že tato území splňují požadavky dané Metodikou stanovení aktivní zóny záplavového území z dubna 2005, a to konkrétně požadavek na závislost hloubky a rychlosti proudění. Navrhovatel vyjádřil přesvědčení, že v těchto územích je zcela zanedbatelná rychlost proudění a při této nepatrné rychlosti není v území naplněna podmínka na hloubku vody nejméně 1,5 m. Tato skutečnost je evidentní např. u č. 1 vyznačeném na ortofoto snímku – v ulici Zahradní, kdy podle odpůrce by se měla aktivní zóna záplavového území nacházet jen a pouze na silnici této ulice a již ne např. na spojnicích této komunikace s jednotlivými domy či na předzahrádkách těchto domů. Navrhovatel jen stěží věří tomu, že by na ulici byla hloubka vody 1,5 m, ale shodná hloubka by již nebyla, pokud by z ulice se přešlo na vjezd k domu či na předzahrádku. Shodně nepřesvědčivé je to rovněž u ulice pod č. 4 vyznačeném na ortofoto snímku a také oblastmi označenými na ortofoto snímku pod č. 2 a 3, kdy zcela mimo kontext je oblast č. 3 (fotbalové hřiště), když ta je „vykousnuta“ z území, které již není aktivní zónou záplavového území. Tyto nelogičnosti vedly navrhovatele k tomu, že navrhuje provést dokazování tachymetrickým měřením.
19. K namítané neproporcionalitě OOP navrhovatel uvedl, že vymezení aktivní zóny záplavového území v daném OOP je v rozporu s kritériem potřebnosti, neboť ochrany před povodněmi lze dosáhnout jiným legislativním prostředkem, a to určením záplavového území za současného využití dalších přípravných povodňových opatření podle ust. § 65 odst. 2 vodního zákona. Dále navrhovatel uvedl, že OOP je co do vymezení aktivní zóny záplavového území v rozporu s kritériem minimalizace zásahů, jelikož své adresáty omezuje v nejširším možném rozsahu, a to absolutním způsobem, tedy aniž by bylo v každém jednotlivém případě posuzováno, zda je konkrétní stavba či činnost v souladu s principy ochrany před povodněmi. Odpůrce měl určit pouze záplavové území, čímž by umožnil, aby v každém konkrétním individuálním případě stanovil vodoprávní úřad podle skutečného povodňového nebezpečí nebo povodňového ohrožení konkrétní opatření. Dále navrhovatel uvedl, že řešitel studie záplavového území Ohře, a to společnost DHI, vycházel z Metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území z dubna 2005, která rozeznává tzv. primární území, která se automaticky stávají aktivní zónou záplavového Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

42/2018

území a rozšířenou zónu záplavového území, které se automaticky nestanoví, nýbrž až po posouzení všech souvislostí území. Stanovení aktivní zóny záplavového území ve vztahu k navrhovateli bylo krajním řešením. Odpůrce se přitom nikterak nevypořádal s tím, z jakého důvodu pro navrhovatele nepostačí stanovení aktivní zóny záplavového území v rozsahu primárních území a je třeba stanovit rozšířenou zónu záplavového území. Následek OOP, čili zákaz jakékoliv aktivity v aktivní zóně záplavového území není úměrný sledovanému cíli, tj. není naplněno ani kritérium proporcionality v užším slova smyslu. V daném území byla poslední a jedinou zdokumentovanou povodní povodeň z roku 1981, která zdaleka nedosahovala stoleté povodně, nýbrž dvacetileté povodně. Odpůrce se měl ve smyslu ust. § 2 písm. d) vyhlášky č. 236/2002 Sb. důsledně dokumentací ohledně této povodně zabývat a brát v potaz záplavovou čaru odpovídající nejvyšší historicky zaznamenané a dokumentované hladině vody při této přirozené povodni. Navíc po této povodni došlo k rekonstrukci vodního díla Nechranice, čímž opět vzrostl jeho funkční význam.

20. Dále navrhovatel v tomto podání ze dne 3. 9. 2019 namítl absenci skutečného odůvodnění OOP, když odpůrce nepřipustně bez jakéhokoliv přezkumu převzal závěry správce toku. Na podporu tohoto názoru pak navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 190/2016. Pokud by odpůrce přezkoumal návrh správce toku, musel by narazit na absenci manipulačního řádu vodního díla Nechranice a musel by vyhodnotit nelogické stanovení aktivní zóny záplavového území v místech označených navrhovatelem na ortofoto snímku pod č. 1 až 4 a musel by se vypořádat s tím, zda aktivní zóna záplavového území ob stojí v testu proporcionality. Takto odpůrce však nepostupoval, a proto je OOP nepřezkoumatelné.

Druhé ústní jednání před soudem

21. Při ústním jednání soudu konaném dne 4. 9. 2019 právní zástupce navrhovatele nadále trval na podaném návrhu ve znění jeho korekce ze dne 28. 8. 2019. Dále právní zástupce navrhovatele nově začal namítat, že navrhovatel nepřezkoumatelnost spatřuje i v tom směru, že v odůvodnění rozporovaného OOP odpůrce jednak nezmiňuje, které námitky navrhovatel uplatnil, a jednak neuvedl, jak se s těmito námitkami vyrovnal. Pokud se jedná o namítanou nezákonnost daného OOP, tak trval na tom, že v písemnosti ze dne 3. 9. 2019 i při ústním jednání před soudem konaném dne 28. 8. 2019 je obsažena jen rozšiřující argumentace k tomuto návrhovému bodu a nejedná se o nepřipustné námitky opožděně uplatněné. Zdůraznil, že rozporované OOP výrazně přesahuje protipovodňovou ochranu, kterou má poskytovat. Odpůrcem stanovená ochrana je nevhodná a značně omezuje navrhovatele. Taktéž zdůraznil, že odůvodnění rozporovaného OOP není dostatečné, když z něj není seznatelné, že bylo vypracováno se všemi argumenty.
22. Při tomtéž ústním jednání před soudem pověřená pracovnice odpůrce uvedla, že z pohledu včasné uplatněných návrhových bodů i tak navrhuje zamítnutí návrhu pro nedůvodnost. Vyjádřila přitom přesvědčení, že rozporované OOP netrpí nepřezkoumatelností, jak namítá navrhovatel. Navrhovatel se totiž k věci vyjádřil ještě předtím, než bylo dané OOP uveřejněno, neboť praxí odpůrce je snažit se komunikovat s dotčenými obcemi tak, aby byly vyslyšeny jejich připomínky a námitky. Navrhovatel se tak k věci vyjádřil, uplatnil námitky a odpůrce se s nimi vypořádal již přímo v návrhu daného OOP. Odpůrce nicméně trvá na tom, že navrhovatel byl v procesu přijímání daného OOP pasivní, neboť své námitky formuloval značně vágně, obecně a nekonkrétně. K tomu pověřená pracovnice

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

42/2018

odpůrce podotkla, že ze strany navrhovatele nebyly zpochybněny ani typografické podklady či provedené výpočty. Stručné odůvodnění rozporovaného OOP odpovídá nekonkrétním námitkám navrhovatele, přičemž je rovněž v souladu i se správní praxí v těchto věcech. Komplexní kontrola daného OOP není v praxi reálná, když existuje toliko určitá možná míra uplatnění principu odbornosti veřejné správy, a ve výsledku by to pro vodoprávní úřad znamenalo opětovné komplexní vypracování oponentního protipovodňového opatření. Pověřená pracovnice odpůrce rovněž vyjádřila přesvědčení, že rozporované OOP netrpí ani nezákonností, bylo vydáno v souladu s vodním zákonem i s vyhláškou č. 236/2002 Sb. Blíže se k této námitce nemůže vyjádřit s ohledem na její obecnou a vágní formulaci. Trvala na tom, že rozporované OOP bylo přezkoumatelně odůvodněno, k čemuž podotkla, že námitky mohou být vypořádávány souhrnně a nikoliv nutně a jen jednotlivě. V daném případě k souhrnnému vypořádání námitek navrhovatele došlo v odstavci 2 odůvodnění daného OOP. Dále namítla, že argumentace uplatněná při jednání dne 28. 8. 2019 a v písemném podání ze dne 3. 9. 2019, je navrhovatelem nepřipustně nově vznesena, přičemž i tak z procesní opatrnosti vyjadřuje přesvědčení, že námitky, zejména týkající se zákonnosti a proporcionality, nejsou důvodné.

Posouzení věci soudem

23. Soud se nejprve při posuzování návrhu zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušný k projednání návrhu, dále že navrhovatel byl aktivně legitimován k podání předmětného návrhu ve smyslu ust. § 101a odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť napadá OOP, které bylo vydáno krajem, přičemž tak učinil v zákonné lhůtě stanovené v ust. § 101b odst. 1 s. ř. s.
24. Pasivní legitimace odpůrce pak byla založena ve smyslu ust. § 101a odst. 3 s. ř. s., jelikož vydal OOP, jehož zrušení je navrhováno.
25. Dále soud uvádí, že rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy v daném případě byl dán ust. § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s., z nichž vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil ve včasné podaném návrhu ve smyslu ust. § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle ust. § 101b odst. 4 ve spojení s ust. § 76 s. ř. s.
26. Dále se soud zabýval rozsahem přezkumu v dané věci, neboť správní soudnictví není postaveno na univerzálním přezkumu správních aktů. Soud přitom může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (viz § 101d odst. 2 s. ř. s.), avšak pouze v případě, je-li to navrhovatelem ve lhůtě stanovené pro podání návrhu (srov. § 101b odst. 1, odst. 2 s. ř. s.) namítáno.
27. V návaznosti na výše uvedené soud uvádí, že předmětný návrh tak, jak byl navrhovatelem prostřednictvím jeho právního zástupce podán k soudu dne 28. 12. 2018, obsahoval minimálně jeden návrhový bod, který byl bez dalšího projednatelný (tj. bylo zřejmé, Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel rozporovanou část OOP za nezákonnou), třebaže návrh byl odůvodněn dosti stručně a obecně, a proto soudu nevznikla povinnost vyzývat navrhovatele k doplnění návrhové argumentace ve smyslu ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. Právě učiněný závěr soudu má oporu v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, který je publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2162/2011 a také na www.nssoud.cz, přičemž v tomto rozhodnutí bylo vysloveno, že *„(o)dmítnout žalobu, jak to učinil městský soud, lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě je natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možné projednat a žalobce na výzvu soudu tuto vadu ve stanovené lhůtě neodstranil.“*

28. Za tohoto stavu pak bylo třeba při rozsahu přezkumu napadeného OOP vycházet výlučně z návrhových bodů obsažených v písemném návrhu, který soud obdržel dne 28. 12. 2018. Je tomu tak proto, že v ust. § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s. je kogentně mj. zakotveno, že pokud návrh obsahuje projednatelný návrhový bod, nelze již v dalším řízení návrhové body rozšiřovat o další návrhové body.
29. Vymezením pojmu „žalobní bod“, jímž je dozajisté možno rozumět i „návrhový bod“, jak plyne z části třetí, hlavy první s. ř. s., která pojednává o obecných ustanoveních o řízení v rámci správního soudnictví, se výslovně zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to ve shora zmíněném rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku konstatoval, že *„...je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny aspoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.“*
30. Ve vztahu k rozporovanému výroku II. předmětného OOP má soud za to, že v písemném návrhu, který soud obdržel dne 28. 12. 2018, navrhovatel uplatnil toliko tyto čtyři návrhové body:
- a) že, v případě OOP dotčeného území spadajícího do správního obvodu navrhovatele neexistuje možnost, že by toto území mohlo být při výskytu přirozené povodně zaplaveno vodou a že v případě tohoto území neexistuje žádné nebezpečí povodňového průtoku, kdy současně platí, že k uvedenému historicky doposud nikdy nedošlo. Navrhovatel v této souvislosti učinil odkaz na ust. § 66 odst. 1, odst. 2 vodního zákona.
 - b) že ke stanovení aktivní zóny záplavového území došlo v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, přičemž tak ve svém důsledku došlo protiprávně a bez relevantního důvodu k zásadnímu omezení především stavební činnosti a územního rozvoje v OOP dotčeném území spadajícím do správního obvodu navrhovatele.
 - c) že aktivní zóna záplavového území ve smyslu OOP nebyla vymezena způsobem a v rozsahu odpovídajícím obecně závazným právním předpisům, tj. zejména (nikoliv však výlučně) pak vyhláškou č. 236/2002 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

- d) že OOP není přezkoumatelné, neboť není řádně zdůvodněno, jelikož neobsahuje zejména úvahy (nikoliv výlučně), kterými se odpůrce jakožto příslušný vodoprávní úřad ve smyslu ust. § 107 odst. 1 písm. o) vodního zákona řídil při hodnocení jednotlivých podkladů a úpravy obecně závazných předpisů.

31. S ohledem na výše predestřenou pro věc relevantní právní úpravu s. ř. s. a judikát rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, se soud v předmětné věci zabýval právě a jen těmito čtyřmi návrhovými body, neboť jen tyto byly včasné uplatněny a byly projednatelné. Tyto čtyři návrhové body ustavily rámec požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě stanovené k podání návrhu. Zákonný požadavek na jejich soudní projednání byl naplněn i v případě návrhových bodů [písm. b) a písm. c)], které byly zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným vymezením – ovšemže v naprosto obecné rovině, jak soud rozvede ještě níže - skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti OOP. Nicméně v případě i těchto návrhových bodů je nutno brát v potaz, že právě navrhovatel vymezuje hranice soudního přezkumu, a proto jej legitimně tíží procesní zodpovědnost v tom směru, že soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Návrhový bod je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, popř. v mezích této formulace, pokud v průběhu řízení dojde k precizaci návrhové argumentace. Míra precizace návrhových bodů přitom velkou měrou určuje to, jaké právní ochrany se navrhovateli u soudu dostane. Platí přímá úměra, že čím více je návrhový bod, a to třebaže i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Je naprosto nežádoucí, aby soud za navrhovatele spekulativně domýšlel další argumenty či z faktického stavu věci vybíral skutečnosti, které daný návrh podporují. Tento postup soudu by byl nepřipustným postupem, neboť soud by přestal být nestranným rozhodčím sporu, jelikož by přebíral funkci advokáta navrhovatele. Shodné závěry byly dovozeny i ve výše zmíněném judikátu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78.
32. Ve vztahu návrhovému bodu a), tj. že v případě OOP dotčeného území spadajícího do správního obvodu navrhovatele neexistuje možnost, že by toto území mohlo být při výskytu přirozené povodně zaplaveno vodou a že v případě tohoto území neexistuje žádné nebezpečí povodňového průtoku, kdy současně platí, že k uvedenému historicky dle navrhovatele doposud nikdy nedošlo, soud uvádí, že navrhovatel k tomuto návrhovému bodu při ústním jednání před soudem dne 28. 8. 2019 v souladu se s. ř. s. doplnil, že nikdy nebyly v území, které administrativně obstarává navrhovatel, evidovány povodně označované koeficientem Q100, čemuž odpovídá i nákres povodní z roku 1981, ze kterého je zřejmé, že povodeň se nedostala do aktivní zóny záplavového území tak, jak je vymezena v daném OOP.
33. Ve vztahu k této návrhové argumentaci je třeba brát v potaz, že při posouzení nezbytnosti omezení především stavební činnosti a územního rozvoje v OOP dotčeném území spadajícím do správního obvodu navrhovatele vymezením aktivní záplavové zóny nelze pominout, že celý systém vymezování záplavových území a jejich aktivních zón je z podstatné části založen na modelech, vycházejících ze statistických údajů o území. Je samozřejmě úkolem odpůrce tyto údaje co nejpřesněji zjistit a vyhodnotit, na druhou stranu je právem osob dotčených vymezením záplavových území a jejich aktivních zón jejich správnost zpochybňovat. K tomu však dotčené osoby musí tvrdit konkrétní a relevantní skutečnosti, což navrhovatel v předmětné věci včas neučinil. Samotná skutečnost, že podle vyjádření pamětníků nedošlo v průběhu mnoha desítek let v OOP Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

dotčeném území spadajícím do správního obvodu navrhovatele k povodni, není bez dalšího překážkou k vymezení aktivní zóny záplavového území. Navrhovatel nemůže s úspěchem argumentovat ani povodňovou situací, která byla při povodních roku 1981, neboť ta nedosahovala úrovně stoleté povodně (Q100), která je přitom rovněž zohledňována v předmětném OOP. V této souvislosti nelze nezmínit, že tuto skutečnost, že povodeň z roku 1981 nebyla stoletou povodní, výslovně připouštěl i samotný navrhovatel s podotknutím, že se zdaleka nejednalo o stoletou povodeň, nýbrž jen dvacetiletou povodeň (Q20). Povodňové poměry z roku 1981 tak nelze vztahovat na protipovodňová opatření při úrovni stoleté povodně (Q100), se kterou je operováno v rozporovaném OOP. V daném případě nebylo zapotřebí, aby se odpůrce ve smyslu ust. § 2 písm. d) vyhlášky č. 236/2002 Sb. zabýval dokumentací ohledně povodně v roce 1981 a bral v potaz jako maximální záplavovou čáru z této povodně, když se nejednalo o stoletou povodeň (Q100).

34. Dále soud uvádí, že i data poskytnutá ČHMÚ, který je ke shromažďování a vyhodnocování potřebných údajů povolán, vždy pracují s určitou mírou pravděpodobnosti. Všechna data musí odpůrce hodnotit v jejich souvislosti a statistické údaje ČHMÚ pochopitelně představují určitý odhad.
35. V případě stanovení záplavového území a vymezení aktivních zón záplavového území dochází k zásadnímu omezení především stavební činnosti a územního rozvoje v OOP dotčeném území spadajícím do správního obvodu navrhovatele z objektivně existujících důvodů, nikoliv z vůle orgánu, který např. vyhradil předmětné území pro jiný účel. Z toho důvodu je specifická úprava stanovení záplavového území a vymezení aktivních zón záplavového území odlišná a závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v jeho usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, které je publikováno ve Sb. NSS pod č. 1910/2009 Sb. a také na www.nssoud.cz, a v němž bylo vysloveno, že může dojít k omezení vlastnického práva na základě územního plánu pouze za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, na ni nemohou bez dalšího dopadat.
36. Soud si je vědom rozsahu omezení především stavební činnosti a územního rozvoje v OOP dotčeném území spadajícím do správního obvodu navrhovatele v souvislosti se stanovením aktivní zóny záplavového území. Jak již bylo uvedeno, úlohou odpůrce bylo ověřit správnost zjištění objektivního stavu zpracovatelem, čemuž odpůrce dostál. Ze spisové dokumentace, kterou k výzvě soudu předložil odpůrce, přitom vyplynulo, že skutečný stav území byl vyhodnocen na základě aktuálního digitálního modelu reliéfu DMR 5G a geodetického zaměření (podélný profil a příčné profily koryta Ohře a inundačního území). Aktivní zóna záplavového území pro průtok Q100 (AZZÚ) byla zpracována s využitím digitálního modelu terénu 5. generace a výpočetních prostředků (matematický 2D model proudění). Po prostudování spisového materiálu soud zjistil, že studie OOP byla zpracována v souladu s vyhláškou č. 236/2002 Sb., přičemž aktivní zóna byla vymezena v souladu s Metodikou stanovení aktivní zóny záplavového území (ARCADIS, MZe, DHI Hydroinform, a. s., duben 2005). Pro daný případ soud vyhodnotil jako podstatné, že k sestavení digitálního modelu terénu byl použit DMR 5G z června 2012, tj. byl zohledněn stav území aktuální v okamžiku zahájení prací na studii OOP. Použitý postup ve studii OOP, kterou pak bez dalšího převzalo rozporované OOP, soud vyhodnotil jako plně souladný s ust. § 4 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb. i s ust. § 66 odst. 1 vodního zákona.
37. Z tohoto důvodu soud vyhodnotil návrhové body, které navrhovatel uvedl pod písm. b) a písm. c) jako nedůvodné, neboť neshledal, že ke stanovení aktivní zóny záplavového území došlo v rozporu s obecně závaznými právními předpisy a že by tak ve svém důsledku došlo

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

protiprávně a bez relevantního důvodu k zásadnímu omezení především stavební činnosti a územního rozvoje v OOP dotčeném území spadajícím do správního obvodu navrhovatele [návrhový bod pod písm. b)], a že aktivní zóna záplavového území ve smyslu OOP nebyla vymezena způsobem a v rozsahu odpovídajícím obecně závazným právním předpisům, tj. zejména pak vyhlášce č. 236/2002 Sb. [návrhový bod pod písm. c)]. V této souvislosti soud poznamenává, že navrhovatel v tomto směru včasně netvrdil žádné bližší seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu navrhovatele, které navrhovatel považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti OOP. Navrhovatel rovněž v tomto směru včasně neuvedl ani žádné bližší právní důvody nezákonnosti OOP, takže soudu dostatečně nevymezil, ve vztahu k jakým právním ustanovením by měl směřovat jeho přezkum, když navrhovatel toliko vágně specifikoval vyhlášku č. 236/2002 Sb., aniž by k ní navázal jakákoliv konkrétnější skutková tvrzení či v rámci této vyhlášky poukázal na určité ustanovení, ohledně něhož se domníval, že bylo porušeno, a to skrze odkaz na číselný paragraf či textovým předestřením údajně porušované normy. Takto však navrhovatel při sepisu písemného návrhu, který soud obdržel dne 28. 12. 2019, ačkoliv byl zastoupen zástupcem z řad advokátů, nepostupoval, čím soud nasměroval k přezkumu těchto návrhových bodů pouze v obecné rovině ve vztahu k vodnímu zákonu a doprovodné vyhlášce č. 236/2002 Sb.

38. Je sice pravdou, že v průběhu soudního řízení začal navrhovatel namítat konkrétní skutkové okolnosti daného případu a v návaznosti na to začal i poukazovat na jednotlivá ustanovení obsažená ve vyhlášce č. 236/2002 Sb. a ve vodním zákoně, která měla být postupem odpůrce dotčena, nicméně soud má za to, že se jednalo o nepřípustnou formulaci zcela nových návrhových bodů uplatněných opožděně, a proto se soud jimi v intencích ust. § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s. nezabýval. Za nepřípustně nová návrhová tvrzení soud vyhodnotil tato tvrzení navrhovatele, která uplatnil při ústním jednání před soudem dne 28. 8. 2019 a v podání ze dne 3. 9. 2019:

- že aktivní zóna záplavového území byla odpůrcem vymezena tak, že neodpovídá faktickým poměrům v dané lokalitě, když údajně existují místa v katastrálním území navrhovatele, která neodpovídají údajům obsaženým v plánech, z nichž vychází OOP.
- že z ortofoto snímku aktivní zóny záplavového území vyplývá, že v rámci katastrálního území Brozany nad Ohří jsou místa, která byla zařazena do aktivní zóny záplavového území, ačkoliv nemohou naplňovat požadovanou hloubku ve smyslu metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území, případně kombinace adekvátní hloubky a rychlosti proudění ve smyslu grafu na str. 9 Metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území, kdy se konkrétně jedná o místa označené č. 1, 2, 3 – 4 plánu předloženého soudu. V těchto územích je zcela zanedbatelná rychlost proudění a při této nepatrné rychlosti není v území naplněna podmínka na hloubku vody nejméně 1,5 m. Tato skutečnost je evidentní např. u č. 1 vyznačeném na ortofoto snímku – v ulici Zahradní, kdy podle odpůrce by se měla aktivní zóna záplavového území nacházet jen a pouze na silnici této ulice a již ne např. na spojnicích této komunikace s jednotlivými domy či na předzahrádkách těchto domů. Navrhovatel jen stěží věří tomu, že by na ulici byla hloubka vody 1,5 m, ale shodná hloubka by již nebyla, pokud by z ulice se přešlo na vjezd k domu či na předzahrádku. Shodně nepřesvědčivé je to rovněž u ulice pod č. 4 vyznačeném na ortofoto snímku a také oblastmi označenými na ortofoto snímku pod č. 2 a 3,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

kdy zcela mimo kontext je oblast č. 3 (fotbalové hřiště), když ta je „vykousnuta“ z území, které již není aktivní zónou záplavového území.

- že nad dolním tokem Ohře je vodní nádrž Nechranice, která se však neposuzovala v rámci přijímání předmětného OOP, přičemž odpůrce měl v tomto směru pochybit, jelikož měl vyzvat správce toku v tomto směru k doplnění, a to o manipulační řád tohoto vodního díla, což vyžaduje ust. § 5 písm. b) vyhlášky č. 236/2002 Sb. Jedině tak pak odpůrce mohl náležitě stanovit aktivní zónu záplavového území v návaznosti na údaje ohledně stavu toku při přirozených povodních z hlediska průtoků a odtoků atd. Manipulační řád vodní nádrže Nechranice přitom musel být podkladem při vypracovávání nejen rozporovaného OOP, nýbrž i při vypracování studie záplavového území zpracovatelem, ovšem z této studie, a to konkrétně z technické zprávy, vyplývá, že manipulační řád vodní nádrže Nechranice nebyl použit jako podklad, ačkoliv měl. V situaci, kdy správce vodního toku nepostupoval v souladu s ust. § 5 vodního zákona a nezabýval se vodním dílem Nechranice, měl odpůrce dle ust. § 3 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb. vrátit návrh na stanovení aktivní zóny záplavového území zpět správci vodního toku k doplnění nebo změně. Bez posouzení manipulačního řádu vodního díla Nechranice neměl odpůrce, resp. správce vodního toku, veškeré podklady, které pro stanovení aktivní zóny záplavového území musel mít, neboť toto vodní dílo slouží ke vzdouvání nebo akumulaci vod, kterým se mohou významně ovlivnit nejvyšší průtoky při průchodu přirozené povodně.
- že rozporované OOP porušuje i zásadu proporcionality, tak jak ji definoval ve svém algoritmu posuzování OOP Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 1 As 190/2016, kdy ani tento princip v tomto případě nebyl vyloučen. Pokud se jedná o aktivní zónu záplavového území, tak ve výsledku vodní zákon bez dalšího direktivně stanovuje jen zákazy a je vyloučena rozhodovací činnost vodoprávních úřadů, jako je v případě záplavových zón, přičemž rozporované OOP představuje pro navrhovatele robustní zásah do území, která administrativně obstarává. Sledovaný výsledek není úměrný tomu, jaký má dopad na faktický život v dotyčném městysu pro jeho obyvatele, přičemž v rámci přijímání procesu OOP byl navrhovatel aktivní, když brojil proti neproporcionalitě dotyčného OOP.
- že z metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území vyplývá, že odpůrce se měl prioritně zaměřit na definici primárních území aktivní zóny záplavového území. Pokud by tato definice nepřinášela adekvátní řešení povodňových situací, pak teprve mohl přikročit k rozšíření primární aktivní zóny záplavového území vhodnou metodou.
- že metoda užitá odpůrcem ke stanovení aktivní zóny záplavového území byla sice v té době hojně využívána, avšak nebyla náležitě zakotvena v právním řádu, což ostatně kritizoval i ombudsman.
- že řešitel studie záplavového území Ohře, a to společnost DHI, vycházel z Metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území z dubna 2005, která rozeznává tzv. primární území, která se automaticky stávají aktivní zónou záplavového území a rozšířenou zónu záplavového území, které se automaticky nestanoví, nýbrž až po posouzení všech souvislostí území. Stanovení aktivní zóny záplavového území ve vztahu k navrhovateli bylo krajním řešením. Odpůrce se přitom nikterak nevypořádal s tím, z jakého důvodu pro navrhovatele nepostačí

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

stanovení aktivní zóny záplavového území v rozsahu primárních území a je třeba stanovit rozšířenou zónu záplavového území. Následek OOP, čili zákaz jakékoliv aktivity v aktivní zóně záplavového území není úměrný sledovanému cíli, tj. není naplněno ani kritérium proporcionality v užším slova smyslu.

- že vymezení aktivní zóny záplavového území v daném OOP je v rozporu s kritériem potřeby, neboť ochrany před povodněmi lze dosáhnout jiným legislativním prostředkem, a to určením záplavového území za současného využití dalších přípravných povodňových opatření podle ust. § 65 odst. 2 vodního zákona.
- že OOP je co do vymezení aktivní zóny záplavového území v rozporu s kritériem minimalizace zásahů, jelikož své adresáty omezuje v nejširším možném rozsahu, a to absolutním způsobem, tedy aniž by bylo v každém jednotlivém případě posuzováno, zda je konkrétní stavba či činnost v souladu s principy ochrany před povodněmi. Odpůrce měl určit pouze záplavové území, čímž by umožnil, aby v každém konkrétním individuálním případě stanovil vodoprávní úřad podle skutečného povodňového nebezpečí nebo povodňového ohrožení konkrétní opatření.

39. Z právě výše předestřených argumentů, které navrhovatel uplatnil při ústním jednání před soudem dne 28. 8. 2019 a v podání ze dne 3. 9. 2019, dle názoru soudu zřetelně vyplývá, že se nejedná o prostou precizaci již uplatněných návrhových bodů, nýbrž o zcela nové námítky, které teprve náležitě vymezily ve vztahu k namítané nezákonnosti daného OOP, jak byla navrhovatelem obecně popsána v písemném návrhu ze dne 28. 12. 2018, co konkrétně navrhovatel odpůrci vytýká. Navrhovateli přitom nic nebránilo v tom, aby tyto námítky vtělil již do písemného podání ze dne 28. 12. 2018, což platí o to více, že byl a nadále je zastupován týž zástupcem, navíc z řad advokátů. Pokud tak navrhovatel neučinil, musí brát v patrnost již výše zmíněnou kogentní dikci ust. § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s., že nové námítky po podání návrhu obsahující alespoň jeden projednatelný návrhový bod, nelze s úspěchem uplatňovat, neboť soud se jimi pro opožděnost nezabývá.
40. V návaznosti na právě předestřený dílčí procesní závěr o neprojednatelnosti nepřipustně nově uplatněných návrhových námitek soud v intencích ust. § 52 odst. 1 s. ř. s. nepřikročil k dokazování, jak navrhoval právní zástupce navrhovatele, a to dokazování tachymetrickým měřením v oblasti katastrálního území Brozany v rámci plánu, na němž jsou vyznačena místa 1-4, který byl předložen soudu, za účelem prokázání tvrzení o nedostatečné hloubce při případné povodni Q100 (1,5 m); a dále dokazování znaleckým posudkem, který by měl zhodnotit, zda tok vody při přirozené povodni Q100 může dosáhnout při hloubce a rychlosti povodně Q100 aktivní zóny záplavového území tak, jak jej vymezuje rozporované OOP, a jak by tímto znaleckým posudkem mělo být zhodnoceno, jaký dopad může mít na přirozenou povodeň Q100 vodní dílo Nechranice do aktivní zóny záplavového území, neboť dokazování v tomto směru by směřovalo ve vztahu k nepřipustně nově uplatněným návrhovým námítkám.
41. Pokud se jedná o návrhový bod d), tj. že OOP dle navrhovatele není přezkoumatelné, neboť není řádně zdůvodněno, jelikož neobsahuje zejména úvahy (nikoliv výlučně), kterými se odpůrce jakožto příslušný vodoprávní úřad ve smyslu ust. § 107 odst. 1 písm. o) vodního zákona řídil při hodnocení jednotlivých podkladů a úpravy obecně závazných předpisů, tak ani námítky v tomto směru soud nevyhodnotil jako opodstatněné.
42. Ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti daného OOP soud vycházel z následujících úvah. Ze spisové dokumentace soud zjistil, že při procesu přijímání OOP byl navrhovatel Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

velmi málo aktivní, uplatnil jen jednou písemné námitky ze dne 23. 6. 2015, a to obecného rázu, které byly laicky sepsány, kdy v rámci sepisu dotyčných námitek bylo i samotným navrhovatelem sdělováno, že dané problematice vodního hospodářství nerozumí, což našlo odraz v tom, že námitky navrhovatele v procesu tvorby přijímání daného OOP směřovaly pro daný případ nerelevantním právním směrem, jelikož poukazovaly v zásadě jen na právní a majetkové důsledky stanovení aktivní zóny záplavového území, popř. byly vágní a nekonkrétní při formulaci výhrad stanovení aktivních zón záplavového území v území navrhovatele. Pro koncept odůvodnění daného OOP pak nepochybně mělo význam to, že v průběhu procesu tvorby daného OOP, nikdy ze strany odpůrce nebyly vytýkány konkrétní chyby návrhu OOP, třebaže s ním byl navrhovatel předem seznámen, a to dne 9. 6. 2015, kdy proběhlo ústní jednání se všemi dotčenými subjekty včetně navrhovatele ve smyslu ust. § 172 odst. 1 správního řádu, kdy účastníci tohoto jednání byli seznámeni s navrhovaným záplavovým územím, se způsobem jeho zpracování včetně porovnávání mapových podkladů stávajícího záplavového území, které bylo stanoveno dne 30. 4. 2002 Okresním úřadem Litoměřice, a nově navrhovaného záplavového území včetně aktivní zóny záplavového území. Navrhovatel přitom v průběhu procesu přijímání OOP nikdy nezpochybil jeho způsob výpočtu aktivní zóny záplavového území, popř. nedostatek podkladů či nekritické přijímání náhledu na danou problematiku od správce toku, ze strany navrhovatele nebyly zpochybněny ani typografické podklady.

43. Při vyhodnocování námítka nepřezkoumatelnosti pro nedostatečné odůvodnění OOP soud přihlížel k tomu, že písemné námitky navrhovatele odpůrce projednal s tvůrcem OOP, který se snažil věcně a s poukazy na vlastní odborné postupy při tvorbě OOP reagovat na námitky navrhovatele v písemnosti ze dne 27. 7. 2015, kdy bylo z jeho strany konstatováno, že aktivní zóna záplavového území pro průtok Q100 (AZZÚ) byla zpracována s využitím v současné době nejlepších podkladů (digitální model terénu 5. generace) a výpočetních prostředků (matematický 2D model proudění). Dále bylo konstatováno, že studie je zpracována v souladu s vyhláškou č. 236/2002 Sb., aktivní zóna je vymezena v souladu s Metodikou stanovení aktivní zóny záplavového území (ARCADIS, MZe, DHI Hydroinform, a. s., duben 2005). Na základě tohoto jednoznačného postoje tvůrce OOP pak odpůrce ve vztahu k návrhu OOP uzavřel, že námitky směřují vesměs k právním a majetkovým důsledkům stanovení aktivní zóny záplavového území, aniž by zpochybňovaly způsob výpočtu či jeho podklady. Proto návrh OOP ze dne 29. 10. 2015 odpůrce zveřejnil v původní podobě předložené správcem toku, kdy po zveřejnění návrhu OOP navrhovatel již žádné připomínky či námitky neuplatnil, což nepochybně mělo rovněž vliv na koncept odůvodnění daného OOP.
44. Za tohoto procesního postupu navrhovatele lze konstatovat, že OOP obsahuje vypořádání připomínek navrhovatele uplatněných již před zveřejněním návrhu. Stručné odůvodnění rozporovaného OOP odpovídá nekonkrétním námitkám navrhovatele, přičemž takto pojaté odůvodnění nevybočuje ze správní praxe v těchto věcech a nepředstavuje absenci skutečného odůvodnění, jak namítal navrhovatel. Odpůrci nelze za tohoto stavu vytýkat, že se v detailech v odůvodnění daného OOP nevypořádával s tím, zda aktivní zóna záplavového území ob stojí v testu proporcionality a je úměrný sledovanému cíli i z pohledu navrhovatele, jak byl soudu předestřen již v konkrétnostech v rámci soudního řízení, dále že se odpůrce nezabýval absencí manipulačního řádu vodního díla Nechanice v podkladech OOP, které navíc odborně kriticky nezhodnotil a bez dalšího jen přebíral závěry správce toku. Již pověřená pracovnice odpůrce při ústním jednání před soudem správně podotkla, že komplexní kontrola tohoto typu OOP není v praxi reálná, když

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

existuje toliko určitá možná míra uplatnění principu odbornosti veřejné správy, a ve výsledku by to pro vodoprávní úřad znamenalo opětovné komplexní vypracování oponentního protipovodňového opatření.

45. Nepřezkoumatelnost odůvodnění daného OOP nezpůsobuje ani to, že v něm odpůrce nezmínil, které námitky navrhovatel konkrétně uplatnil, když plně postačovalo, že odpůrce v odůvodnění souhrnně poznamenal (v odstavci 2 odůvodnění), že navrhovatel při projednávání návrhu OOP uplatnil nesouhlasné námitky se stanovením aktivní zóny a vlastním rozsahem záplavového území. Pro vyhodnocení námitky nepřezkoumatelnosti pro nedostatečné odůvodnění pak pro soud mělo význam to, že z odůvodnění je patrné, že odpůrce na tyto námitky reagoval a že je patrné i s jakým závěrem – vyhodnoceny jako nedůvodné, jelikož výhrady navrhovatele nezpochybňovaly způsob výpočtu či jeho podklady.
46. Dané OOP bylo z výše uvedených důvodů vyhodnoceno soudem jako přezkoumatelně odůvodněné. Fakt, že odpůrce přikročil k souhrnnému vypořádání námitek navrhovatele, a to v odstavci 2 odůvodnění daného OOP nezpůsobuje jeho vadné odůvodnění, neboť námitky mohou být vypořádávány souhrnně a nikoliv nutně a jen jednotlivě.
47. S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 19. 8. 2016, č. j. 3761/ZPZ/2014/Ohře5-30/Ko, JID: 134669/2016/KUUK – Stanovení záplavového území a aktivní zóny záplavového území významného vodního toku Ohře ř.km 5,336 – 30,600 (železniční most Bohušovice nad Ohří – Křesín), a to pokud se jedná o výrok II., je z pohledu včasné uplatněných návrhových námitek nedůvodný, a proto podle ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. výrokem I. rozsudku návrh zamítl.
48. Výrok II. rozsudku o tom, že nikdo nemá právo na náhradu nákladů řízení, má odraz v úspěšnosti ve věci samé. Navrhovatel nebyl se svým návrhem úspěšný, proto mu soud podle ust. § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal. Odpůrce v řízení úspěšný sice byl, neboť jeho opatření obecné povahy obstálo, ovšem náhradu nákladů řízení neuplatnil, když mu navíc ani žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 4. září 2019

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)