



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **město Holešov**, se sídlem Masarykova 628, 769 17 Holešov, proti odpůrci: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství**, se sídlem ve Zlíně, tř. Tomáše Bati 21, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 15. 4. 2016, č. j. KUZL 27524/2016, sp. zn. KUSP 11247/2015 ŽPZE-MT

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 15. 4. 2016, č. j. KUZL 27524/2016, sp. zn. KUSP 11247/2015 ŽPZE-MT, kterým bylo stanoveno záplavové území toku Rusava v km 0,000 – 18,140 pro rozliv Q5, Q20 a Q100 a vymezena aktivní zóna záplavového území toku Rusava v km 0,000 – 18,140 se dnem právní moci tohoto rozsudku **z r u š u j e** v části, kterou stanovuje v k. ú. Holešov, k. ú. Količín, k. ú. Všetuly a k. ú. Dobrotice záplavové území a kterou v těchto katastrálních územích vymezuje aktivní zónu záplavového území toku Rusava.

- II. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podaným návrhem na zahájení řízení ze dne 21. 6. 2017 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem dne 15. 4. 2016 pod č. j. KUZL 27524/2016, sp. zn. KUSP 11247/2015 ŽPZE-MT, kterým bylo na podkladě návrhu správce povodí a správce významného vodního toku Rusava – Povodí Moravy, s.p. ze dne 12. 2. 2015, č. j. KUZL 11247/2015:I. stanoveno záplavové území toku Rusava v km 0,000 - 18,140 podle ust. § 66 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „vodní zákon“) pro rozliv Q5, Q20, Q100 a II. vymezena aktivní zóna záplavového území roku Rusava v km 0,000 – 18,140, přičemž dále bylo vysloveno, že záplavové území a aktivní zóna Rusavy se týkají katastrálních území: Hulín, Chrášťany u Hulína, Záhlínice, Kroměříž, Bílany, Pravčice, Količín, Třebětice, Holešov, Všetuly a Dobrotice. Dále bylo určeno, že záplavové území se stanovuje pro výskyt přirozené povodně s periodicitou jedenkrát za pět, dvacet a sto let – Q5, Q20 a Q100 v rozsahu vyznačeném v situacích A.1 – A.3 a aktivní zóna v rozsahu vyznačeném v situacích A.Z.1. a A.Z.3. dokumentace „Aktualizace záplavového území Rusavy km 0,000 – 23,323“, vypracované podnikem Povodí Moravy, s.p. v roce 2014. Dále bylo vysloveno, že se současně ruší záplavové území toku Rusava, stanovené vodoprávním úřadem – Okresní úřad, referát životního prostředí, Kroměříž dne 28. 2. 1997, č. j. ZP-231/2/53/1269/97-CI.

II. Obsah návrhu

Návrhem ze dne 21. 6. 2017 se navrhovatel domáhal, aby Krajský soud v Brně zrušil předmětné opatření obecné povahy v celém rozsahu. Navrhovatel uvedl, že podal v řádných termínech k návrhu opatření obecné povahy připomínky, a to dne 23. 9. 2015 ve znění: 1. při ústním jednání ve věci 5. 5. 2015 uplatnilo město Holešov ústně následující připomínky: pro zajištění současných hranic záplavového území požadujeme spíše navrhovat technická řešení k zabránění rozlévání toku, a to například úpravou břehové hrany v úseku 11,276 - 11,687, případně vytvoření ochranného valu na polích mezi úseky 10,552 - 11,130; dále požadujeme řešit nedostatečné kapacity průtoku mosty a lávkami na toku; požadujeme doplnit do studie údaje pozorované povodně 1997 v úsecích 14,511 - 15,036, 17,670 - 18,513, kolem úseku 12,538, případně dalších; požadujeme více a řádně odůvodnit navýšení Q_{100} o 17 %, neboť navrhované rozšíření záplavového území výrazně ovlivní řádné užívání a rozvoj zasažených sídel, které nebyly zpracovány a vypořádány v předloženém návrhu, 2. město Holešov nesouhlasí s vypořádáním námítky, která se týká nesouladu nově pořizovaného územního

plánu města Holešova s návrhem, což znamená, že případné schválení návrhu si vyžádá další finanční prostředky pro provedení změn v územně plánovací dokumentaci města Holešova, 3. schválení návrhu znamená pro vlastníky dotčených pozemků a staveb zásadní zásah do vlastnických práv tím, že dojde k výraznému snížení hodnoty dotčených pozemků a staveb, dojde ke vzniku omezujících faktorů v jejich užívání, snížení disponibilnosti s tímto majetkem apod., a dne 21. 10. 2015 uplatnil navrhovatel dále připomínku: návrh by měl řádně zdůvodnit, proč a jaký matematický model byl při výpočtech použit vzhledem k tomu, že se jedná o teoretické výpočty, tato situace nemusí nikdy nastat, přesto bude mít značný negativní vliv nejen na novou výstavbu v území, ale také na stávající nemovitosti.

Na uvedené připomínky reagovalo Povodí Moravy s.p. svým dopisem ze dne 21. 12. 2015, kde byly pouze obecně vysvětleny motivy zpracovávaného návrhu a navržena řešení problematiky v k. ú. Količín, ovšem tímto vysvětlením nebyly připomínky navrhovatele náležitě vypořádány. Připomínky nebyly dostatečným způsobem vypořádány ani v rámci odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, a některé připomínky nebyly vypořádány vůbec. To je v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu, uvedeným v jeho rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48. Postup odpůrce je též v rozporu s ust. § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), neboť podle tohoto ustanovení je povinností správního orgánu se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a v odůvodnění se s nimi vypořádat. Nezákonný je postup spočívající pouze ve strohém formálním vypořádání připomínek či zcela jejich opomenutím. Napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, a proto nezákonné. Navrhovatel dále namítal, že odpůrce nerespektoval povinnost minimalizovat zásahy do práv a zájmy dotčených osob s tím, že k rozlivu toku Rusavy v odpůrcem předpokládaném rozsahu vůbec nemusí dojít a odůvodnění navýšení výpočtu pro stoletou povodeň o 17 % je toliko spekulativní. Navrhovatel dále uvedl, že odpůrce se nevypořádal s námitkou volby matematického modelu pro stanovení rozsahu záplavového území toku Rusava, neuvedl, zda volil mezi více matematickými modely, což by se s ohledem na jeho vyjádření při ústním projednávání věci dne 5. 5. 2015 nabízelo, ani neuvedl konkrétní modely, jejichž využití bylo pro určení záplavového území doku Rusava vyloučeno a ani proč k takovému vyloučení došlo.

Uvedený postup odpůrce je rozporný se zásadou proporcionality vyloženou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. V případě napadeného opatření obecné povahy nelze vzhledem k nedostatkům odůvodnění posoudit soulad s uvedenými kritérii, je však zde důvodná pochybnost, že se odpůrce dopustil vydání opatření, které je v rozporu s kritériem minimalizace zásahů a kritériem proporcionality. Zejména v k. ú. Količín je záplavové území toku Rusava stanoveno tak, že zasahuje většinu zastavěné plochy území Količina (rodinné domy, občanskou vybavenost, objekt výroby). Už pouze na základě této skutečnosti je zásadním způsobem omezeno nakládání s těmito pozemky a došlo k zásahu do vlastnického práva garantovaného Listinou základních práv a svobod. Každý zásah do vlastnického práva musí nezbytně sledovat legitimní cíl. Opatření obecné povahy zasáhlo do práv vlastníků pozemků nepřiměřeně.

Navrhovatel podal bezvýsledně dne 30. 5. 2016 podnět k přezkumu napadeného opatření obecné povahy Krajskému úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství,

který byl dne 6. 6. 2016 postoupen k projednání Ministerstvu životního prostředí. Ministerstvo po provedeném přezkumném řízení neshledalo zákonné důvody k zahájení přezkumného řízení.

III. Vyjádření odpůrce

V písemném vyjádření ze dne 7. 7. 2017 odpůrce uvedl, že je u významných vodních toků povinen ve smyslu ust. § 66 odst. 1 vodního zákona stanovit na návrh správce povodí záplavové území významného vodního toku. Záplavová území jsou na základě matematického modelu určená území, která mohou být při přirozených povodních zaplavena vodou. K námitce navrhovatele, který požadoval pro zajištění současných hranic záplavového území spíše navrhopvat technická řešení k zabránění rozlévání toku, odpůrce konstatoval, že předmětem řízení ve věci stanovení záplavového území není určení a schválení opatření k ochraně před povodněmi, ale vymezení plochy záplavového území s jeho hranicemi. Každá obec či město mohou samostatně navrhopnout opatření k ochraně před povodněmi podle vodního zákona. Navrhovatel si může nechat sám zpracovat projekt či studii technických opatření k vytvoření ochrany před rozléváním vodního toku. Ve zprávě, která je součástí spisu, Povodí Moravy, s.p. zmiňuje potřebu zkapacitnění můstků a rovněž doporučuje vybudování poldrů, tedy navrhopuje technická řešení, která by zamezila rozlévání toku do obydlených oblastí.

K požadavku navrhovatele na doplnění údajů o pozorované povodni z roku 1997 odpůrce uvedl, že v mapových podkladech tyto údaje absentují, jelikož při povodních v roce 1997 nebyly údaje o rozlivech zakresleny. Povodí Moravy, s.p. se obrátilo na navrhovatele s žádostí, aby chybějící údaje o rozlivech toku poskytl. Pravděpodobně tyto údaje však nemá ani navrhovatel k dispozici. K připomínce ohledně nedostatečného zdůvodnění nárůstu Q100 o 17 % odpůrce sdělil, že vypořádání této námítky považuje za zcela dostatečné (odkázal přitom na str. 5 a 6 napadeného opatření obecné povahy). Nový územní plán navrhovatele byl navrhopván a projednáván v časovém období, kdy bylo vedeno řízení ve věci stanovení záplavového území vodního toku Rusava. Navrhovatel proto mohl reagovat na změny vyvolané rozsahem navrhopného záplavového území, a pokud tak neučinil, musel si být vědom povinnosti pořídít podle § 5 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, změnu územně plánovací dokumentace na vlastní náklady v případě, že dojde ke změně podmínek v území stanovením záplavového území a vymezením aktivní zóny tohoto území. Kompenzaci finančních prostředků na tyto změny zákon neupravuje.

K připomínce, že stanovení záplavového území Rusavy znamená pro vlastníky dotčených pozemků a staveb zásah do vlastnických práv odpůrce uvedl, že náhrady za změny v území upravuje § 102 stavebního zákona. Odpůrce zdůraznil, že pro vodní tok Rusava bylo již v roce 1997 stanoveno záplavové území, a to do km 18,140, které se svým rozsahem od nově stanoveného záplavového území nijak výrazně neliší. Nově stanovené záplavové území bylo fakticky jen aktualizací existujícího vymezeného záplavového území tohoto vodního toku a pro vlastníky nemovitostí v záplavovém území, vyjma aktivní zóny záplavového území, kde je běžná výstavba nepřipustná, nová výrazná omezení neznamenalalo.

K námitce týkající se nedostatečného zdůvodnění výběru použitého matematického modelu odpůrce uvedl, že nemá možnost určovat správci toku, jaký matematický model má pro výpočet rozsahu záplavového území použít. Výpočty matematických modelů se nemohou diametrálně lišit. Pokud by byl použit jiný model, byl by rozsah záplavového území pravděpodobně shodný, nebo téměř shodný. Povodí Moravy, s.p. používá matematický model MIKE-11, který popisuje nerovnoměrné, neustálené proudění vody v korytě a v inundaci. Používá ho pro výpočty rozsahu záplavových území na celém území, na němž zajišťuje správu povodí již řadu let. Model umí vypočítat vliv poldrů, stupňů, jezů, umožňuje modelovat srážky, rozsah rozlivu při různých průtocích atd. Pokud měl navrhovatel pochybnosti o výsledcích výpočtů matematického modelu MIKE-11, měl možnost si nechat zpracovat výpočet jiným modelem. Odpůrce nemá žádné podklady ani oprávněné důvody ke zpochybnění výsledků použitého modelu. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu na zahájení řízení pro jeho nedůvodnost.

IV. Replika navrhovatele

K vyjádření odpůrce zaslal navrhovatel repliku, v níž zopakoval část svých již dříve uplatněných námitek (nevypořádání části připomínek a nedostatečnost vypořádání připomínek, k nimž se odpůrce v rámci napadeného opatření obecné povahy vyjadřoval). Dále navrhovatel uvedl, že není pravdou, že by se nově stanovené záplavové území nějak výrazně nelišilo od toho, které bylo určeno v roce 1996. Z dokumentu zpracovaného Povodím Moravy, s.p. ze září 1996, který byl podkladem pro rozhodnutí o stanovení zátopového území řeky Rusavy z roku 1997, vyplývá, že úsek toku Rusavy od km 9,865 po km 15,965 je plně kapacitní a v celé své délce bezpečně provede stoletou vodu, přičemž Količín, Všetuly a Holešov mají zajištěnou ochranu Q100. Z uvedeného vyplývá, že v oblasti městské části Količín záplavové území stanoveno nebylo.

Argumentace, že se nově stanovené záplavové území nijak výrazně neliší od toho z roku 1996, je nesprávná a zřejmě účelová, jelikož nově záplavové území zahrnuje téměř celé území uvedené městské části navrhovatele. Není rovněž pravdou, že by nově stanovené záplavové území neznamenal pro vlastníky nemovitostí nová výrazná omezení. Zákon striktně omezuje jakékoliv činnosti v aktivní zóně, z čehož by bylo možno vyvodit, že jinde žádná zásadní omezení nevzniknou. To je ovšem mylná představa vycházející pouze z bezmyšlenkovitého přejímání doslovného znění zákona, kdy nejsou zohledněny další faktory. Odpůrce zcela pominul skutečnost, že i pouhé stanovení záplavového území může mít za důsledek prudký pokles cen pozemků, dále je snížena jejich prodejnost a je ztíženo i postavení vlastníků nemovitostí při sjednávání pojištění nemovitostí.

Vzhledem k uvedenému spatřuje navrhovatel zásadní problém i ve výběru matematického modelu, resp. v jeho nedostatečném odůvodnění. V rámci napadeného opatření obecné povahy se odpůrce nedostatečným způsobem zabýval připomínkou výběru matematického modelu, není vysvětleno, v čem by měl být zvolený model lepší než modely jiné. Konstatování odpůrce v rámci vyjádření k návrhu na zahájení řízení, že pokud by byl použit jiný model, byl by rozsah záplavového území pravděpodobně shodný nebo téměř shodný, nepřidává navrhovateli na důvěře vůči napadenému opatření obecné povahy. Pokud totiž stanovení rozsahu záplavového území závisí na výši přelivu při stoleté povodni, což je

podle napadeného opatření obecné povahy jediný případ, kdy má voda opustit koryto toku Rusava, ke kterému dochází na pravém břehu ve výšce cca 30 cm, a pokud zároveň odpůrce uvádí, že použití jiného modelu by přineslo výsledek pravděpodobně shodný nebo téměř shodný, vyvstává zde otázka, zda by rozsah záplavového území za použití jiného matematického modelu nebyl znatelně jiný v případě, kdy by tento model stanovil výši přelivu pouze o několik centimetrů menší. Je-li zde pochybnost v tom smyslu, zda rozsah záplavového území stanovený matematickým modelem není větší než by byl rozsah tohoto záplavového území stanovený matematickým modelem jiným, je otázkou, který matematický model upřednostnit a z toho důvodu je na místě volbu takového modelu řádně zdůvodnit.

V. Posouzení věci soudem

O předmětném návrhu na zahájení řízení o přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy bylo soudem rozhodnuto bez nařízení jednání za splnění podmínek ve smyslu ust. § 51 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“).

Napadené opatření obecné povahy – stanovení záplavového území toku Rusava v km 0,000 – 18,140 a vymezení aktivní zóny záplavového území toku Rusava v km 0,000 – 18,140 přezkoumal krajský soud v řízení podle části třetí, hlavy II., dílu 7, § 101 a násl. s.ř.s., v mezích uplatněných návrhových bodů, ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc odpůrce k jeho vydání a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání předmětného opatření, přičemž dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

V.a) Podmínky řízení

Před samotným meritorním posouzením návrhu se krajský soud zabýval splněním procesních podmínek řízení, jakožto základním předpokladem soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterými jsou samotná existence tohoto opatření napadeného návrhem, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a formulace závěrečného návrhu. Napadené opatření obecné povahy bylo vydáno odpůrcem, jakožto věcně a místně příslušným vodoprávním úřadem ve smyslu ust. § 104 odst. 2 písm. d) a § 107 odst. 1 písm. o) vodního zákona (tato ustanovení upravují, že odpůrce je vodoprávním úřadem, který mj. stanovuje na návrh správce povodí rozsah záplavového území) a § 173 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), přičemž citované ustanovení správního řádu upravuje, že opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, oznámí správní orgán veřejnou vyhláškou.

Ke stanovení rozsahu záplavových území a jejich aktivní zóny bylo přistoupeno na návrh správce povodí, státního podniku Povodí Moravy ze dne 12. 2. 2015, č. j. KUZL 11247/2015 (viz ust. § 107 odst. 1 písm. o) zákona o vodách).

Krajský soud z obsahu spisové dokumentace ověřil, že připomínky k návrhu předmětného opatření obecné povahy bylo možno podávat ve lhůtě do 22. 10. 2015, což vyplývá ze lhůty stanovené odpůrcem vyhláškou ze dne 16. 9. 2015, č. j. KUSP 11247/2015

ŽPZE-MT. Z obsahu správního spisu soud dále ověřil tvrzení navrhovatele (odpůrcem nezpochybněné), že včas ve stanovené lhůtě uplatnil připomínky, jak byly označeny v návrhu na zahájení řízení o přezkum opatření obecné povahy a jak jsou shora rekapitulovány v úvodní části odůvodnění tohoto rozsudku.

Záplavové území a aktivní zóna Rusavy se podle výrokové části opatření obecné povahy týká katastrálních území Hulín, Chrášťany u Hulína, Záhlinice, Kroměříž, Bílany, Pravčice, Količín, Třebětice, Holešov, Všetuly a Dobrotice. Z obsahu připojeného správního spisu soud zjistil, že katastrální území Holešov, Količín, Všetuly a Dobrotice patří pod správu města Holešova (navrhovatel) – jedná se o území města Holešova a jeho částí.

Navrhovateli jakožto obci svědčí aktivní procesní legitimace ve smyslu ust. § 101a odst. 2 s.ř.s., podle něhož platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem, může podat též obec.

K vymezení záplavového území a omezení v něm je oprávněn pouze vodoprávní úřad (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 – 247).

Navrhovatel je obcí (městem), jehož se napadené opatření obecné povahy dotýká ve vztahu ke katastrálním územím Holešov, Količín, Všetuly a Dobrotice. Jak bylo shora již uvedeno, navrhovatel je k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy legitimován ve smyslu ust. § 101a odst. 2 s.ř.s., přičemž pro posouzení aktivní věcné legitimace soud vyšel z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011 – 75 a ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526. Z nich vyplývá, že zákon ve vztahu k aktivní procesní legitimaci obcí k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepočítá s nutností tvrdit dotčení jejich právní sféry (§ 101a odst. 2 s.ř.s.), jako tomu činí u navrhovatelů podle § 101a odst. 1 s.ř.s., aktivní věcnou legitimaci obcí ve vztahu k podaným námitkám (v projednávané věci připomínkám, pozn. krajského soudu) je nutné zkoumat v každém konkrétním případě individuálně.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soud je povinen hodnotit, zda existuje vztah mezi právní sférou předmětné obce a územím, které je opatřením obecné povahy regulováno. Aktivní procesní legitimace vymezená v ust. § 101a odst. 2 s.ř.s. představuje oprávnění k uplatnění pouze takových námitek, které jsou relevantní z hlediska dotčení předmětné obce; není na soudu, aby se zabýval jakýmkoliv námitkami navrhovatelky – obce, tedy také těmi, které směřují mimo její vlastní dotčení zásadami územního rozvoje (v nyní projednávané věci stanovením záplavového území a vymezení aktivní zóny záplavového území, pozn. krajského soudu).

V rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011 – 75 Nejvyšší správní soud při posuzování vymezení koridoru R11 v rámci zásad územního rozvoje při jeho napadení obcí mj. uvedl, že obec je oprávněna napadnout vymezení koridoru pouze v rozsahu, v jakém zasahuje do katastrálního území navrhovatelky, přičemž i v případě zásad územního rozvoje musí navrhovatelka (obec) tvrdit, že existuje vztah mezi její právní sférou a územím, které je v zásadách územního rozvoje regulováno. Koridor je logickým celkem, nicméně posoudí-li Nejvyšší správní soud námitky navrhovatelky jako důvodné a zruší jeho vymezení v takovém

rozsahu, v jakém zasahuje do katastrálního území navrhovatelky, bude na odpůrci, aby hledal řešení, jak vzniklé „hluché“ místo ve vymezení koridoru nahradit; pokud to nebude možné, bude nutné hledat jinou trasu celého koridoru, nebo jeho větší části, než jaký zasahuje do území navrhovatelky.

Na základě citované judikatury Krajský soud v Brně shledal aktivní procesní legitimaci navrhovatele ve vztahu ke všem v návrhu uplatněným námitkám s omezením na katastrální území patřící pod správu a území navrhovatele (katastrální území Holešov, Količín, Všetuly a Dobrotice). Ze zákona č. 128/2000 Sb. o obecním zřízení, ve znění platném pro projednávanou věc, vyplývá, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem, přičemž do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon (viz ust. § 2 odst. 2 a § 35 odst. 1 citovaného zákona).

Mezi účastníky řízení není sporná a z obsahu správní dokumentace vyplývá skutečnost, že opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce od 25. 4. 2016 do 11. 5. 2016. Návrh na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy byl podán v zákonné lhůtě ve smyslu ust. § 101b odst. 1 s.ř.s., podle něhož platí, že návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

K pasivní legitimaci odpůrce soud konstatuje, že u řízení o zrušení opatření obecné povahy osobu odpůrce kogentně určuje zákon. Podle ust. § 101a odst. 3 s.ř.s. platí, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Odpůrcem v řízení podle ust. § 101a a násl. s.ř.s. je tedy Krajský úřad Zlínského kraje, Odbor životního prostředí a zemědělství.

Závěrečný návrh na zrušení opatření obecné povahy v jeho celku je srozumitelný a vnitřně nerozporný. Soud konstatuje splnění procesních podmínek řízení a přistoupil proto k meritornímu posouzení návrhu.

V.b) Posouzení důvodnosti návrhu

S ohledem na splnění všech procesních podmínek řízení mohl soud přistoupit k přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, pro který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu.

Jde o jednotlivé na sebe navazující kroky, které představují logickou sekvenci řešení relevantních otázek, jimiž se soud zabývá při zkoumání důvodnosti návrhu. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá otázkou, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové).

V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky jeho obsahového souladu se zákonem (hmotněprávními předpisy) a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

Ve smyslu výše uvedeného přistoupil krajský soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy, přičemž je zřejmé z předchozího textu odůvodnění tohoto rozsudku, že prvé dva kroky algoritmu soud považuje za splněné.

Soud přistoupil k dalším krokům v přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, v nichž se posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření, otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem a dále se zkoumá soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud je přitom při svém rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Každý návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho části za nezákonné. Platí přitom, že po podání návrhu již nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Soudní přezkum je zásadním způsobem ovlivněn obsahem samotného návrhu, z něhož musí správní soud při svém rozhodování vycházet. V další části odůvodnění rozsudku se soud zabývá jednotlivými uplatněnými návrhovými body.

Jak vyplývá z návrhu na zahájení řízení, navrhovatel považuje vypořádání jeho uplatněných připomínek k návrhu předmětného opatření obecné povahy za nedostatečné, resp. zcela chybné. K uvedené námitce soud předesílá, že ačkoliv obecně ve smyslu úpravy obsažené ve správním řádu je možno uplatňovat vůči opatření obecné povahy námitky ze strany oprávněných osob (jak vyplývá z ust. § 172 odst. 5 tohoto zákona) vodní zákon jejich použití vylučuje ve vztahu k přezkoumávanému opatření obecné povahy v ust. § 115a odst. 3 ve spojení s ust. § 66 odst. 7 tohoto zákona.

Pro uplatňování a vypořádání připomínek jakožto nástroje směřujícího vůči obsahu návrhu opatření obecné povahy platí úprava obsažená v ust. § 172 odst. 4 správního řádu, podle něhož platí, že k návrhu opatření obecné povahy může kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky; správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Z citované právní úpravy tedy zcela jednoznačně vyplývá povinnost odpůrce se navrhovatelem uplatněnými připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Jak správně poukázal navrhovatel, z judikatury Nejvyššího správního soudu – rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48 vyplývá, že z hlediska práv účastníka řízení sice představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám (které ovšem v projednávané věci nebylo možno uplatnit, pozn. krajského soudu), správní orgán je však o nich povinen rozhodnout, přičemž není možné se připomínkami zabývat pouze formálně a vypořádat se s nimi obecnými

frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Takovýto závěr se týká i úplného opomenutí se s připomínkami vypořádat – zabývat ve smyslu citované úpravy stanovené ve správním řádu.

Jak vyplývá z předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku, uplatnil navrhovatel celkem čtyři skupiny připomínek vůči návrhu opatření obecné povahy. V jeho odůvodnění se odpůrce vůbec nezabýval námitkou, v jejímž rámci navrhovatel požadoval pro zajištění současných hranic záplavového území (tedy pro jeho nerozšiřování) navrhovat technická řešení k zabránění rozlívání toku, a to např. úpravu břehové hrany v úseku 11,276 – 11,687, případně vytvoření ochranného valu na polích mezi úseky 10,552 – 11,130. Odpůrce se dále vůbec nezabýval námitkou navrhovatele, že oproti stanovení nového rozsahu záplavového území požaduje navrhovatel řešit nedostatečné kapacity průtoku můstky a lávkami. Stejně tak se odpůrce nezabýval námitkou navrhovatele, že u vlastníků dotčených pozemků dojde navrhovaným opatřením obecné povahy do zásahu do vlastnického práva. K těmto připomínkám se odpůrce vyjádřil až v písemném vyjádření k návrhu na přezkum opatření obecné povahy. Tímto způsobem však již nelze vadu spočívající v nevypořádání citovaných připomínek v odůvodnění napadeného opatření zhojit.

Odpůrce se dále zcela nedostatečným způsobem zabýval námitkou, jaký matematický model byl při výpočtech záplavového území použit a z jakého důvodu, a to s ohledem na skutečnost (jak namítal navrhovatel), že při použití matematického modelu se jedná o hypotetické teoretické výpočty, které mají značný negativní vliv na rozsah stanovení záplavového území a jeho aktivní zóny. K této námitce odpůrce pouze konstatoval, že zpracovatel návrhu záplavového území trvá na výpočtu dosažených hladin jednotlivých N-letých povodí pomocí programu MIKE 11, přičemž podle zpracovatele návrhu jsou ve výpočtu zahrnuty všechny objekty v korytě toku, tedy stupně, jezy, mosty a lávky. K této připomínce se odpůrce (opožděně) vyjádřil mimo nedostatečný rámec uvedený v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy podrobněji až v písemném vyjádření k návrhu na zahájení řízení o jeho přezkumu.

Dále navrhovatel k návrhu opatření obecné povahy uplatnil připomínku, v jejímž rámci požadoval doplnit do studie údaje pozorované povodní v roce 1997 v úsecích 14,511 – 15,036, 17,670 – 18,513, kolem úseku 12,538, případně dalších. Touto připomínkou se vzhledem k chybějící bližší argumentaci navrhovatele zabýval odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v dostatečném rozsahu, a to tak, že uvedl, že rozlív povodně z roku 1997 je informační údaj v mapách záplavového území a nelze jej považovat za záplavové území 100leté povodně. Rozlív povodně z roku 1997 není totožný s údajem Q100 v současném navrženém záplavovém území Rusavy.

Navrhovatel dále uplatnil připomínku, v jejímž rámci požadoval více a řádně zdůvodnit zvýšení Q100 o 17 %, neboť navrhované rozšíření záplavového území, jak namítal, výrazně ovlivní řádné užívání a rozvoj zasažených sídel. Touto připomínkou se odpůrce zabýval v odůvodnění opatření obecné povahy dostatečným způsobem, a to tak, že uvedl, že v situacích záplavového území Rusavy A.1. – A.3. včetně aktivní zóny A.Z.1. – A.Z.3. je zakreslena linie rozsahu záplavy při průtoku Q5, Q20 a Q100 odpovídající hodnotám N-letých průtoků vydaných Českým hydrometeorologickým ústavem, pobočkou Brno v roce 2013. V místě zaústění Rusavy do Moravy, tzn. v km 0,000 bylo v roce 1997 Q100 rovno 70

m^3/s , v roce 2013 bylo Q100 rovno $82 \text{ m}^3/\text{s}$, což je navýšení o 17,14 %. Toto procentuální navýšení je téměř totožné s údajem o přepokládaném globálním oteplování (nárůst Q100 17 %) a může být tedy chybně zaměňováno. Rovněž v km 9,865 bylo v roce 1997 Q100 rovno $57 \text{ m}^3/\text{s}$ a v roce 2013 bylo Q100 rovno $69 \text{ m}^3/\text{s}$, z čehož je zřejmé, že i zde došlo k navýšení. Vzhledem k tomu, že došlo k navýšení hodnoty Q100, má i současné navržené záplavové území vodního toku Rusava větší rozsah než tomu bylo v roce 1997.

K připomínce ohledně navýšení hladiny Q100 o 17 % odpůrce upozornil na skutečnost, že v průvodní zprávě záplavového území Rusavy, které vypracoval Ing. G. a p. P. v lednu 2015, jsou sice uváděny i údaje $Q_{\text{gw}100}$, což představuje hodnotu Q100 navýšenou o 17 %, ale tento údaj není použit pro zakreslení linie záplavového území. Údaj Q100 + 17 % neboli $Q_{\text{gw}100}$ má pouze informativní charakter a vychází z předpokladu vlivu globálního oteplování, kdy je uvažováno, že vlivem globálního oteplování může dojít k navýšení Q100 o 17 %. Tento údaj má pouze upozornit na to, jaká by byla hodnota Q100 v případě, že by se naplnily kritické scénáře a ke globálnímu oteplení skutečně došlo.

Navrhovatel také dále uplatnil připomínku, že případné schválení návrhu opatření obecné povahy si vyžádá další finanční prostředky pro provedení změn v jeho územně plánovací dokumentaci z důvodu nesouladu nově pořizovaného územního plánu navrhovatele s návrhem opatření obecné povahy. Touto připomínkou se odpůrce zabýval dostatečným způsobem, a to tak, že uvedl, že povinnost změnit územní plán v souvislosti se změnou záplavového území vyplývá z ust. § 5 odst. 6 stavebního zákona, a to bez ohledu na finanční náročnost.

V další části návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhovatel tvrdil, že přezkoumávané opatření je rozporné se zásadou proporcionality a minimalizace zásahů do jeho práv a zájmů, přičemž navrhovatelem použitá argumentace vycházela z nevypořádání se, resp. z nedostatečného vypořádání se s uplatněnými připomínkami odpůrcem.

Jak bylo uvedeno shora, odpůrce se ve vytýkaném rozsahu řádně nezabýval připomínkami navrhovatele k návrhu opatření obecné povahy a tyto připomínky náležitě nevypořádal. Nedostatečné vyličení rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost předmětného opatření obecné povahy. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž platí, že opatření obecné povahy musí obsahovat obdobné náležitosti, jaké jsou vyžadovány pro správní rozhodnutí podle § 68 správního řádu, tedy musí obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 3/2008). Tomuto požadavku napadené opatření obecné povahy ve shora označeném rozsahu nevyhovuje.

Za dané procesní situace se soud již nemusel a ani nemohl zabývat dalšími kroky algoritmu, vzhledem k uplatněným návrhovým bodům.

Nad rámec uvedeného soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 190/2016 – 41, v jehož rámci bylo mj. vysloveno, 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. Z tohoto důvodu je specifická úprava stanovení záplavového území odlišná a závěry rozšířeného senátu vyjádřené v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, podle kterého 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.

V projednávané věci nedostatečnost odůvodnění opatření obecné povahy další přezkum napadeného aktu znemožnila (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48, či rozsudek ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Uvedenou vadu nelze ani zhojit až ve vyjádření k návrhu na zahájení řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, sp. zn. 8 Afs 66/2008 a ze dne 13. 10. 2004, sp. zn. 3 As 51/2003).

Vzhledem k výše uvedeným zjištěním a s ohledem na rozsah aktivní procesní legitimace navrhovatele, která je omezena ve vztahu k jeho katastrálnímu území, rozhodl soud o zrušení opatření obecné povahy pouze v části týkající se katastrálního území Holešov, Količín, Všetuly a Dobrotice, neboť toto území náleží do území města Holešova (navrhovatele). Při této úvaze soud vyšel, jak již je shora uvedeno, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011 – 75, v němž je mj. ve vztahu k posuzování možnosti zrušení koridoru R11 v zásadách územního rozvoje uvedeno, že obec je oprávněná napadnout vymezení takového koridoru pouze v rozsahu, v jakém zasahuje do katastrálního území obce, přičemž ta musí tvrdit, že existuje vztah mezi její právní sférou a územím, které je regulováno; koridor je logickým celkem, nicméně posoudí-li Nejvyšší správní soud námitky navrhovatelky jako důvodné a zruší jeho vymezení v takovém rozsahu, v jakém zasahuje do katastrálního území navrhovatelky, bude na odpůrci, aby hledal řešení, jak vzniklé „hluché“ místo ve vymezení koridoru nahradit. Pokud to nebude možné, bude nutné hledat jinou trasu celého koridoru nebo jeho větší části než jaký zasahuje do území navrhovatelky.

VI. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 věta první s.r.s., podle něhož platí, že 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. Jelikož napadené opatření obecné povahy bylo ve vztahu k aktivní legitimaci navrhovatele zrušeno, dosáhl tento plného úspěch. Za důvodně vynaložený náklad řízení vzal krajský soud náklad za zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Soud proto výrokem pod bodem II. tohoto rozsudku vyslovil, že odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, spočívající v náhradě za zaplacený soudní poplatek.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 20. 9. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu