



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mráky a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatelů: **a) P. B., b) T. H., c) T. P., d) J. F.**, všichni zast. advokátem Mgr. Ludkem Šikolou, Mezibranská 579/7, Praha 1 – Nové Město, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, zast. advokátem JUDr. Petrem Fialou, Helfertova 2040/13, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 2835/20/Z33 ze dne 17. 9. 2020, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2022, čj. 64 A 7/2021-117,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] V nynější věci navrhovatelé napadli u krajského soudu část Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, kterou byly rozšířeny plochy pro protipovodňová opatření v brněnské městské části Chrlice. Krajský soud návrhu nevyhověl, NSS nyní závěry krajského soudu potvrzuje.

I. Vymezení věci

[2] Navrhovatelé (dále společně „stěžovatelé“) navrhovali před krajským soudem zrušení částí Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, kterými jsou v zásadách územního rozvoje nově vymezeny plochy POP10 v katastrálním území Chrlice (jde o plochy pro protipovodňová opatření na hlavních brněnských tocích). Dle návrhu Jihomoravský kraj (odpůrce) vymezil napadené části plochy POP10 pro „masivní“

nadmístní protipovodňová opatření v bezprostřední blízkosti obytné zástavby Chrlic. To je dle stěžovatelů nezákonné, nevhodné, nebezpečné a zcela nepřiměřeně ohrožující veřejný i soukromý majetek, včetně jejich nemovitostí. Krajský soud návrh zamítl, ani v jednom bodě návrhu nedal stěžovatelům za pravdu.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[3] Stěžovatelé velmi obsáhlou kasační stížností zpochybňují kompletní obsah rozsudku krajského soudu. Upozorňují, že Aktualizace č. 1 zásad územního rozvoje vymezila nové rozsáhlé plochy nadmístního významu POP10 „*Opatření na hlavních brněnských tocích*“ jako veřejně prospěšné opatření a současně jako veřejně prospěšnou stavbu. Plochy POP10 byly vymezeny již v zásadách územního rozvoje z roku 2016, avšak v neporovnatelně menším rozsahu než nyní, nadto bez statusů veřejně prospěšného opatření a stavby. Aktualizace zásad dosavadní plochy POP10 „masivně“ rozšířila odhadem o cca 3 km² (300 ha) nových ploch, v jejich rámci byly vymezeny rovněž nové rozsáhlé plochy POP10 v katastrálním území Chrlice.

[4] Sami stěžovatelé člení kasační námitky, založené na § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s., do těchto okruhů (které pak v odůvodnění kasační stížnosti detailně rozvíjejí):

- Krajský soud chybně posoudil právní otázku nedostatečného odůvodnění napadeného vymezení plochy POP10 v k. ú. Chrlice, neboť chybně posoudil či nezohlednil následující okolnosti:
 - odůvodnění vymezení ploch POP10 v aktualizaci zásad svojí nedostatečností (nekvalitou) nesplňuje zákonné nároky na řádné odůvodnění vymezení funkčních ploch, nadto vymezených jako veřejně prospěšná opatření a veřejně prospěšné stavby;
 - nové plochy POP10 byly v aktualizaci odůvodněny obecně *en bloc*, avšak konkrétní volba konkrétní plochy, tj. prostorové vymezení konkrétní napadené plochy POP10 v k. ú. Chrlice, nebyla přezkoumatelně odůvodněna;
 - odůvodnění vymezení ploch POP10 v aktualizaci je vnitřně rozporné a nekonzistentní, resp. účelové, neboť na jednu stranu zdůvodňuje regulaci konkrétním technickým řešením protipovodňového opatření v k. ú. Chrlice (poldr), avšak současně se od tohoto konkrétního technického řešení distancuje s odkazem na obecnost zásad územního rozvoje. Odpůrce takto účelově odsouvá řešení střetů v území do navazujících procesů;
 - dokumenty „*Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nívy hlavních brněnských toků*“ z roku 2015 ani „*Územní studie Optimalizace řešení poldru Chrlice*“ z roku 2017 nemohou sloužit jako dostatečné odůvodnění regulace;
 - připomínky stěžovatelů uplatněné v procesu pořizování aktualizace nebyly řádně vypořádány a zohledněny;
 - nebyl věcně zohledněn oponentní odborný podklad (odborné vyjádření), který předložila Městská část Brno – Chrlice; na toto odborné vyjádření odkazovaly připomínky stěžovatelů;
 - nebylo přezkoumatelně vyhodnoceno riziko ohrožení obytné zástavby v bezprostřední blízkosti napadené plochy POP10 v k. ú. Chrlice;
 - nebyl přezkoumatelně vyhodnocen územní střet s vlastnickými právy stěžovatelů;
 - nebyly přezkoumatelně vyhodnoceny lokální ani nadmístní důsledky případné realizace protipovodňového opatření v ploše POP10 v k. ú. Chrlice;
 - nebyly zváženy jiné vhodnější varianty protipovodňových opatření.
- Krajský soud v napadeném rozsudku dále:
 - chybně posoudil nezákonnost omezení vlastnického práva stěžovatelů;
 - dostatečně nerozlišil individualitu stěžovatelů jako dotčených vlastníků;

pokračování

- chybně posoudil přípustnou podrobnost připomínek dotčených vlastníků k zásadám územního rozvoje, přípustnou podrobnost podkladů k zásadám územního rozvoje a přípustnost odsouvání řešení střetů v území do navazujících procesů;
 - chybně posoudil, zda byla napadená regulace vymezena pro nerealizovatelný a nepovolitelný záměr;
 - chybně posoudil nepřipustnost dodatečného odůvodňování napadené regulace odpůrcem před soudem;
 - chybně posoudil právní a skutkovou otázku povodňového rizika v území;
 - chybně posoudil nezákonnost a proporcionalitu napadené regulace.
- Krajský soud v napadeném rozsudku krom toho:
 - nezohlednil, že odpůrce při vypořádání připomínek stěžovatelů nepostupoval v souladu s obsahem spisu;
 - vlastními úvahami nepřipustně překlenoval namítané nedostatky odůvodnění napadeného opatření obecné povahy bez dostatečné opory ve spisu, resp. v rozporu se skutečným obsahem spisu či na základě nepřipustného dodatečného odůvodňování ze strany odpůrce;
 - přehlížel, že napadená regulace byla přijata na základě neúplného zjištění skutkového stavu bez opory ve spisu.
 - Rozsudek krajského soudu je prý také nepřezkoumatelný, neboť krajský soud v napadeném rozsudku:
 - nevypořádal všechny namítané vady napadené regulace;
 - převzal účelovou argumentaci odpůrce, aniž přitom přezkoumatelně vypořádal oponentní argumentaci stěžovatelů;
 - rozhodl na základě nepřezkoumatelného vyhodnocení dokazování, neboť v odůvodnění nevypořádal důkazy předložené stěžovateli při jednání.

[5] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Pouze navrhl její zamítnutí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Na tomto místě před rozbořem jednotlivých okruhů námitek považuje NSS za nutné vyjádřit se obecněji k obsahu kasační stížnosti a osvětlit, jakým způsobem se s kasační stížností vypořádal.

[7] Ve vztahu ke kasační stížnosti lze lapidárně říci, že zvítězila kvantita nad kvalitou. Stížnost čítá bezmála 60 stran textu (242 číslovaných odstavců), nicméně řada tvrzení a námitek se bezúčelně opakuje. To je patrné i ze shora podané (stručné) reprodukce kasačních bodů, které se navzájem prolínají. Při řádné redakci mohly být podstatné argumenty stěžovatelů shrnuty na významně menším prostoru. Stížnost je sice strukturována a členěna na části, avšak tato „struktura“ je jen zdánlivá a orientaci v kasační stížnosti příliš nepomáhá. Je to dáno především již zmiňovaným repetitivním stylem, respektive prolínáním jednotlivých argumentů napříč kasační stížností. Kasační stížnost je dokonce dvakrát delší než návrh, o kterém rozhodoval krajský soud.

[8] Z tohoto důvodu se NSS nedrží struktury kasační stížnosti, ale reaguje jen na klíčové argumenty, které stěžovatelé uplatnili. Do budoucna si pak NSS vyhrazuje možnost vyzvat autory podobných kasačních stížností, aby kasační stížnost zkrátili a odstranili nadbytečnosti a opakování, to vše proto, aby kasační stížnost nabyla podoby, jaká se od kvalifikovaného advokátního zastoupení dá v normálním případě očekávat.

[9] Při vlastní reakci na kasační stížnost vyšel NSS z následujících východisek.

[10] NSS zdůrazňuje, že nynější řízení je řízením o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu. Jedná se tedy o kasační přezkum, jehož smyslem není vlastní vypořádání připomínek uplatněných v procesu přijímání opatření obecné povahy či návrhových bodů v řízení před krajským soudem. NSS zkoumá jen zákonnost postupu a rozhodnutí krajského soudu, zejména zda byl důvodný jeho závěr o tom, že napadené opatření ob stojí a není důvod k jeho zrušení. NSS tudíž nezkontroluje správnost čehokoli, co odpůrce uvedl ve stručném vyjádření k návrhu ze dne 20. 1. 2022 (ledaže se to promítlo do napadeného rozsudku), proto nebude NSS ani reagovat na argumentaci stěžovatelů, kteří zčásti polemizují právě s obsahem vyjádření, nikoli s rozsudkem soudu (např. bod 72 kasační stížnosti).

[11] Stejně tak se NSS nevyjadřuje k části V kasační stížnosti nazvané „*Vyjádření stěžovatelů k rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 4. 2022, čj. 63 A 6/2021-159*“ (tímto rozsudkem krajský soud zrušil část Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v k. ú. Kníničky). Jednak stěžovatelé část V kasační stížnosti (body 238 až 242) zjevně nepojali jako kasační námitky, jednak (a především) právě zmíněný rozsudek není předmětem přezkumu v řízení o nynější kasační stížnosti (nyní je přezkoumáván v řízení vedeném před NSS pod sp. zn. 7 As 98/2022). NSS pro pořádek dodává, že Krajský soud v Brně se v rozsudku ze dne 5. 4. 2022, čj. 63 A 6/2021-159, v bodu 77 na konci, a v bodech 78 a 80 od nyní přezkoumávaného (lednového) rozsudku odlišil, proto závěry z dubnového rozsudku nemají pro nyní přezkoumávaný lednový rozsudek větší význam.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

III.A. Obecná východiska soudního přezkumu

[13] Zásady územního rozvoje stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje [§ 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona)].

[14] Zásady územního rozvoje jsou opatřením obecné povahy a jako takové musí obsahovat odůvodnění (§ 36 odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu), další náležitosti plynou z § 40 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Podle § 36 odst. 6 stavebního zákona stanoví náležitosti obsahu zásad územního rozvoje zvláštní předpis, jímž je příloha č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

pokračování

[15] Proces přijímání zásad územního rozvoje či jejich aktualizace je rozsáhlý a dlouhodobý. V jeho průběhu pořizovatel opatřuje značné množství podkladů. Rovněž samotná nyní sporná aktualizace je mimořádně obsáhlá, stejně tak jako veškerá učiněná podání. Smyslem soudního přezkumu je posoudit zákonnost tohoto procesu i zásad (jejich aktualizace) samotných v mezích návrhových bodů, není jím přenést proces projednávání zásad do řízení před soudem. Tento závěr plyne nejen ze samotné koncepce správního soudnictví, ale v případě řízení o přezkumu opatření obecné povahy též z toho, že zákon zde podrobil soudní řízení velmi krátké lhůtě, viz § 101d odst. 2 s. ř. s. (shodně rozsudek ze dne 30. 5. 2019, čj. 2 As 122/2018-512 - *ZÚR Jihomoravského kraje*, bod 49).

[16] Zásady územního rozvoje jsou v rámci územně plánovacích nástrojů obecným nástrojem a míra možného dotčení na právech bude tedy zpravidla nižší než v případě např. územního plánu. NSS však již odmítl názor, že zásady územního rozvoje nemají žádný dopad do právní sféry dotčených osob. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování (rozsudek ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS - *ZÚR hl. m. Prahy*, bod 91), na což ostatně správně upozornili též stěžovatelé.

[17] Je proto nutné zkoumat v kolizi stojící zájmy již v zásadách územního rozvoje. V procesu územního plánování je vážena řada zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí, které upřednostní některé zájmy před jinými, ale současně zachová ochranu základních práv před svévolnými a excesivními zásahy.

[18] Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy (zde Jihomoravského kraje) a naplní se jím tak právo na samosprávu konkrétního územního celku. Volba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem ničeho jiného než politické procedury v podobě schvalování zásad územního rozvoje či jejich aktualizace. V ní je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje (tedy právě Jihomoravského kraje), omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem setrvat uvnitř mantinelů (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky (2 As 122/2018 - *ZÚR Jihomoravského kraje*, bod 58).

III.B. Přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[19] Nejprve NSS předesílá, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Stěžovatelé tvrdí, že krajský soud patřičně nereagoval na všechny návrhové body. NSS však připomíná, že k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu nelze přistupovat dogmaticky (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS - *Zdravé Ktišsko*, bod 30).

[20] Krajský soud se v nynější věci nemusel vypořádat s každým dílčím argumentem, *nota bene* v reakci na obsáhlý návrh, kde se jednotlivé argumenty opakují a navzájem prolínají. Soud mohl v této situaci proti návrhu postavit vlastní právní názor, v jehož konkurenci návrhové body jako celek neobstojí. Jak ostatně trefně uvádí Ústavní soud, „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na

podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247) - CAMBELL, bod 68].

[21] Pokud si tedy stěžovatelé myslí, že na jejich košatý a obsáhlý návrh musel krajský soud reagovat stejně košatým a obsáhlým rozsudkem, mýlí se. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání rozsáhlých, jako je i návrh stěžovatelů (a ještě více nyní projednávaná kasační stížnost), by bylo velmi obtížné sepsat „přezkoumatelný“ rozsudek. Takovéto pojetí nepřezkoumatelnosti by pak směřovalo k nekonečnému „ping-pongu“ mezi NSS a krajskými soudy (srov. např. rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48 - *MPM Invest*, body 34 a 35, s citací další judikatury).

[22] Rozsudek krajského soudu nemůže být nepřezkoumatelný ani proto, že nereaguje na upozornění stěžovatelů na údajné nepřesnosti ve vyjádření odpůrce (srov. např. bod 72 kasační stížnosti). Krajský soud nemusí korigovat vše, co odpůrce uváděl ve vyjádření, ledaže by sporná část vyjádření měla nějaký vliv též na samotnou podobu rozsudku.

[23] NSS nemůže ani souhlasit s tezí, kterou stěžovatelé opakují porůznu v celé kasační stížnosti, totiž že krajský soud umožnil odpůrci dodatečně odůvodňovat napadené opatření obecné povahy teprve v soudním řízení. NSS připomíná, že vyjádření odpůrce není předmětem přezkumu ani v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ani v řízení o kasační stížnosti (srov. bod [10] shora). Krom toho odpůrce nebyl v řízení před správními soudy příliš aktivní - v řízení o kasační stížnosti neřekl vůbec nic, v řízení před krajským soudem podal jen stručné vyjádření (mělo jen 3 a půl strany, celkem 15 číslovaných odstavců), proto NSS ani nerozumí tomu, jak měl (dle stěžovatelů) odpůrce „dodatečně odůvodňovat“ napadené opatření obecné povahy. Pokud odpůrce do řízení před krajským soudem vnesl nějaké důkazy, šlo vesměs o dokumenty, kterými se argumentovalo již ve správním řízení (nešlo však o dokumenty, z nichž odpůrce při vyhotovení aktualizace zásad vycházel), ovšem nebyly založeny ve spise (srov. k tomu např. bod [43] níže).

[24] Není ani pravda, že krajský soud domýšlel odůvodnění namísto odpůrce, tedy že dotvořil patřičné odůvodnění napadeného opatření obecné povahy teprve v samotném rozsudku. Představa stěžovatelů je asi ta, že soud nesmí použít při odůvodnění vlastního rozsudku nic jiného než přesně ta slova a přesně ty věty, které použil při odůvodnění již odpůrce (srov. jejich obsáhlou argumentaci v bodech 219 až 229 kasační stížnosti). Takovýto pohled je ale neudržitelný. Soud lze naopak pochválit za to, že vlastními slovy a srozumitelnějším jazykem vysvětlil úvahy odpůrce, které jsou jinak dosti technické a do soudního rozhodnutí se ani nehodí (srov. ostatně odůvodnění odpůrce citované v následující části III.C.). Není ani překvapivé, že v této výsostně technické a především velmi rozsáhlé materii soud některé detaily pochopil nepřesně – tyto nepřesnosti NSS níže v reakci na výtky stěžovatelů korigoval. Důležité je, že šlo o nepřesnosti dílčí, bez dopadu na výsledek řízení.

III.C. K dostatečnosti odůvodnění aktualizace zásad územního rozvoje ohledně rozšíření plochy pro protipovodňová opatření

pokračování

[25] Protipovodňová opatření v území vymezily již Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje v původním znění před aktualizací č. 1. V původních zásadách byla protipovodňová opatření detailně odůvodněna, vysvětlují se tam rizika povodní v území a potřeba přijmout efektivní opatření různého typu (Odůvodnění zásad územního rozvoje z roku 2016, *Kapitola G - Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, s. 232-234). Odůvodnění nyní sporné aktualizace nelze vnímat izolovaně, ale právě v souvislosti s odůvodněním původních zásad územního rozvoje.

[26] Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje^a tedy plochu nikoli zcela nově vytváří, ale jen rozšiřuje (a zahrnuje přírodě blízká protipovodňová opatření na nové ploše mezi veřejně prospěšné stavby). Odpůrce odůvodnil rozšíření plochy pro protipovodňová opatření v nyní napadené aktualizaci takto (*Kapitola G - Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, s. 254 a 255):

➤ **Přírodě blízká protipovodňová opatření (POP01 – POP11)**

(k bodům 237, 258, 427 přílohy č. 1 odůvodnění A1 ZÚR JMK)

Řešení:

Přírodě blízká protipovodňová opatření byla zahrnuta mezi veřejně prospěšné stavby, v tomto smyslu byla upravena grafická část (legenda výkresu I.4.) a textová část v bodech 237 a 427.

Odůvodnění:

Úprava vychází z požadavku Povodí Moravy a města Brna, cílem je zajistit, aby stavby realizované v rámci přírodě blízkých protipovodňových opatření měly status veřejně prospěšných staveb.

Obecně jsou přírodě blízká protipovodňová opatření (PBPPPO) definována ve Věstníku MŽP ČR 2008-11 v Metodice odboru ochrany vod, která stanovuje postup komplexního řešení protipovodňové a protierozní ochrany pomocí přírodě blízkých opatření. V konkrétním případě města Brna byla přírodě blízká protipovodňová opatření definována ve studii proveditelnosti „Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků“. Soulad této studie s metodikou PBPPPO byl jak ve fázi zadání, tak pro finální podobu potvrzen odborem ochrany vod MŽP.

Metodika PBPPPO uvádí následující typy (kategorie) opatření:

- PBPPPO v nezastavěném území. Snížení kapacity koryta revitalizací a formou zvýšení kapacity rozlivu do údolní nivy, které se podílí na transformaci povodňových průtoků;
- PBPPPO v zastavěných oblastech, zkapacitnění koryta a urychlení odtoku, složený profil se stěhovavou kynetou – revitalizovaným korytem, možnost ohrazování zastavěných území;
- PBPPPO transformací povodňové vlny v suchých retenčních nádržích nebo poldrech a revitalizace toku a niv ve zdrži;
- opatření na tocích, které zajišťují ekologickou nebo architektonickou funkci toku např. v parcích a zastavěných oblastech;
- ochrana fungující retence záplavových území a opatření pro zlepšení hydromorfologické struktury toků na nivy;
- kombinovaná opatření.

Z výše uvedeného vyplývá, že technická opatření (ochranné zdi, hráze) spoluvytvářející složený profil toku nebo sloužící k ochraně zástavby jsou součástí PBPPPO, že PBPPPO mají jak charakter stavební (např. ochranné hráze, terénní úpravy, stavební revitalizace), tak charakter opatření (např. zvýšení rozlivu do údolní nivy, ochrana fungující retence), nebo jsou jejich kombinací. Například poldr je tvořen stavebním opatřením vybudování hráze, stejně jakou vymezením plochy určené k řízeným rozlivům vod v jeho zátopě. PBPPPO proto musí být možné realizovat jako VPS i VPO, kdy v mnoha případech se jedná o jejich kombinaci, kde není možné určit jasnou hranici mezi VPS a VPO.

^a Online zde: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_a1_PZ/WEB_VYROK/index.html

➤ Opatření na hlavních brněnských tocích (POP10)

(k bodům 247, 258 přílohy č. 1 odůvodnění A1 ZÚR JMK)

„Řešení:

V grafické části byl upraven rozsah prvku POP10 na území města Brna.

Odůvodnění:

Úprava vychází ze zpracované studie „Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků“ (AQUATIS a.s., 2015), kterou nechalo pro řešení protipovodňových opatření v Brně zpracovat Povodí Moravy. Studie byla dokončena až po vydání dosud platných ZÚR JMK, a proto je potřeba zkoordinovat její řešení s návrhem protipovodňové ochrany na brněnských tocích v ZÚR JMK. Tato opatření mají ve všech případech nadmístní význam, kdy se v Brně pomáhá zachycovat povodňová vlna, která by jinak zasáhla obce ležící níže na toku Svratky (např. Židlochovice). Nejedná se přitom pouze o opatření přímo na tocích (ohrázování, rozšíření koryta, bermy), ale i o související opatření v celé nivě brněnských toků (retenční prostory situované ve vhodných lokalitách pro umožnění rozlivu povodní a tím zpomalení jejich postupu dále po toku, např. poldr Chrlice).

Území ochrany přírody EVL Modřické rameno, PP Holásecká jezera, PR Černovický hájek, PP Rájecká tůň jsou řešením PPO dotčeny pouze změnou vodního režimu, a to ve smyslu obnovení či přiblížení přirozené četnosti zatápní území. Vzhledem k typu biotopu a předmětu ochrany mohou mít tyto skutečnosti spíše příznivý vliv, respektive jdou směrem k podpoře přirozeného vodního režimu. Lokality ochrany přírody leží navíc na okraji dotčeného regionu, kde se i samotný vliv na vodní režim bude postupně vytrácet. V maloplošných zvláště chráněných územích nejsou navrhována žádná stavební opatření či jiné přímé zásahy. V případě EVL Modřické rameno jsou v některých případech navrhována protipovodňová liniová opatření v souběhu s tímto chráněným ramenem, respektive mezi ramenem a zástavbou. Ani v tomto případě ale stavební opatření nezasahují přímo do chráněné plochy a nebudou omezovat ani vodní režim tohoto ramene. Krajský úřad ve svých vyjádřeních vyloučil negativní vliv na soustavu Natura 2000, obecně nevyslovil žádné připomínky k dotčení chráněných ploch.

Navržené řešení naplňuje prioritu politiky územního rozvoje (25) „Vytvářet podmínky pro preventivní ochranu území a obyvatelstva před potenciálními riziky a přírodními katastrofami v území (záplavy, sesuvy půdy, eroze, sucho atd.) s cílem minimalizovat rozsah případných škod...“ a návazně na to naplňuje i prioritu ZÚR JMK uvedenou v bodě (18) „Vytvářet územní podmínky pro preventivní ochranu území před přírodními katastrofami (záplavy, eroze, sesuvy, sucho apod.) a potenciálními riziky s cílem minimalizovat rozsah případných škod z působení přírodních sil v území.“

Rozsah záměru POP10 byl upraven dle výsledku konzultací a podle aktuálního podkladu získaného od Povodí Moravy (2019), který byl vytvořen na základě zpracované studie přírodě blízkých opatření a na základě aktuální situace přípravy v území.“

[27] Krajský soud připustil, že odůvodnění aktualizace zásad územního rozvoje je ohledně vymezení rozsahu plochy POP 10 v k. ú. Chrlice velmi stručné, jako celek však ob stojí. Krajský soud upozornil, že odpůrce uvedl důvody pro přijaté řešení a jejich účel a odkázal na podklady pro toto řešení, kterými byly územně plánovací podklady. Odpůrce rovněž důvody rozvedl v části vypořádání připomínek, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

[28] S tímto závěrem krajského soudu stěžovatelé polemizují. Kvalita (dostatečnost) odůvodnění napadené regulace dle stěžovatelů ani zdaleka nesplňuje zákonné nároky na řádné odůvodnění vymezování nových funkčních ploch takového rozsahu a dopadu, nadto vymezených jako veřejně prospěšné stavby a opatření. Odůvodnění je prý příliš obecné a vágní, využívá podklady mimo spis, je vnitřně rozporné, nesrozumitelné a odsouvá řešení střetů do navazujících procesů, nevyhodnocuje důsledky a dopady regulace a nezvažuje

pokračování

vhodnější varianty. Právě proto bylo třeba překlenovat mezery v odůvodnění a domýšlet důvody až v řízení před soudem.

[29] NSS se stěžovateli nesouhlasí. Jejich požadavky na podobu odůvodnění zásad územního rozvoje jsou totiž zjevně excesivní a jdou výrazně nad rámec toho, co lze ještě po kraji spravedlivě požadovat. Stěžovatelé přehlíží specifika odůvodnění takového opatření obecné povahy, jakým jsou zásady územního rozvoje (nadto v nynějším případě jde o aktualizaci zásad, aktualizace nezavádí zcela nové a do té doby neexistující plochy pro protipovodňová opatření, jen již existující plochu rozšiřuje). Je třeba opakovat, že *zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím* (§ 36 odst. 3 stavebního zákona). Právě takových podrobností se však stěžovatelé na mnoha stranách kasační stížnosti v podstatě domáhají.

[30] NSS již vysvětlil, že z § 36 odst. 3 stavebního zákona plyne, že zásady územního rozvoje musí být na jednu stranu natolik konkrétní, aby dostatečně zajišťovaly ochranu životního prostředí a práv dotčených osob na úrovni kraje, avšak na druhou stranu stále natolik obecné, aby jednotlivým obcím umožňovaly vlastní konkrétnější a specifitější vymezení užití jednotlivých ploch v území (rozsudek ze dne 25. 11. 2021, čj. 3 As 62/2019-101 - 1. aktualizace ZÚR Středočeského kraje, bod 27).

[31] Požadavky stěžovatelů na kvalitu odůvodnění a na stupeň konkretizace odůvodnění jsou s to ohrozit ústavní nezávislost krajů jako samosprávných celků. Z ústavněprávního hlediska totiž zásady územního rozvoje představují společenskou dohodu o využití území lidmi, kteří v něm žijí [náleze ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15 (N 179/91 SbNU 225) - ZÚR Moravskoslezského kraje, bod 23, s citacemi starší judikatury]. Nepřiměřené a formalistické požadavky na odůvodnění zásad územního rozvoje ze strany správních soudů pak mohou vést k protiústavnímu zásahu do práva na samosprávu. Jak uvedl Ústavní soud, „*nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou per se, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky*“ (náleze I. ÚS 178/15, bod 32).

[32] Je proto nepřípustným zásahem do práva na samosprávu, jsou-li na zastupitelstva samosprávných celků kladeny přemrštěné požadavky stran detailnosti a rozsahu odůvodnění jejich aktů. Je třeba zohlednit, že zásady územního rozvoje jako opatření obecné povahy obsahují dvojí odůvodnění: vlastní odůvodnění (§ 40 odst. 2 stavebního zákona) a odůvodnění rozhodnutí o námitkách (§ 172 odst. 5 správního řádu). Tato odůvodnění jsou pořizována krajským úřadem v přenesené působnosti, zastupitelstvo kraje je nicméně jako součást zásad územního rozvoje vydává v působnosti samostatné (§ 41 odst. 1 a 2 ve spojení s § 5 odst. 2 stavebního zákona).

[33] Jakkoli požadavek přezkoumatelného odůvodnění platí shodně jak pro vlastní odůvodnění opatření obecné povahy, tak pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách, rozsah přezkumu se z hlediska jejich funkce liší, a to výrazně ve prospěch formálního přezkumu odůvodnění rozhodnutí o námitkách: „*odůvodnění zásad územního rozvoje kromě odborných úvah předkládá i výsledek samosprávné (politické) vůle zastupitelstva kraje, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách pak předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami*“ (již cit. náleží I. ÚS 178/15, body 30 a 31; jak NSS vysvětlí níže v části **III.E.**, v této věci o přezkum rozhodnutí o námitkách nejde).

[34] Krajský soud správně vysvětlil, že důvody rozšíření plochy pro protipovodňová opatření – oproti ploše stávající – z odůvodnění aktualizace zásad územního rozvoje plynou. Odůvodnění se odvolává na studii proveditelnosti „*Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků*“ z roku 2015,^β která navazuje na dokument „*Generel odvodnění města Brna*“.^χ Úprava protipovodňových opatření a stanovení území pro tato opatření, včetně stanovení opatření jako veřejně prospěšných staveb, vychází i z požadavků vznesených dle zprávy o uplatňování stávajících zásad územního rozvoje a z požadavků Povodí Moravy a města Brna, aby stavby realizované v rámci přírodě blízkých protipovodňových opatření měly status veřejně prospěšných staveb a tato území byla stanovena v souladu s Generelem odvodnění města Brna. Jak rovněž krajský soud správně s odvoláním na odůvodnění aktualizace zásad uvedl, vymezení uvedených ploch a vytvoření opatření na těchto plochách má nadmístní význam, neboť se tak má zachycovat povodňová vlna v Brně a dále po vodním toku řeky Svratky. Důvod rozsahu vymezeného území je pak patrný i z toho, že protipovodňová opatření mají zahrnovat i opatření v podobě řízeného rozlivu, kdy je potřeba zachovat retenční prostory pro tento rozliv a zpomalení toku v určitých místech.

[35] Není proto nic špatného na tom, pokud odpůrce vysvětlil – slovy stěžovatelů – rozšíření ploch pro protipovodňová opatření „*en bloc*“, ostatně právě to odpovídá shora vysvětlené povaze zásad územního rozvoje. Odůvodnění aktualizace je třeba v této sporné otázce číst v jeho celku, tedy co říká odůvodnění zásad územního rozvoje v původní verzi před aktualizací (srov. bod [25] shora), co k tomu říká odpůrce též ve vypořádání připomínek (k tomu níže část **III.E.**) a co k témuž říkají podklady, na které se odpůrce v odůvodnění odvolává (viz zejména shora citované podklady pro územní plánování města Brna a požadavky Povodí Moravy a města Brna). Smysl užití těchto podkladů leží především v jejich využití pro definování problémů na sporném území a v nalezení vhodného místa pro pozdější realizaci protipovodňových opatření, nikoli snad v tom, že by se z nich automaticky použila i tam navržená či zmíněná technická řešení.

[36] Jen proto, že se odůvodnění o shora citované podklady opírá, se tyto podklady samozřejmě nestaly součástí sporné aktualizace zásad územního rozvoje, jak se obávají stěžovatelé (bod 62 kasační stížnosti). Nic takového krajský soud neřekl. Proto ani neplatí

^β Dostupné na <https://voda.brno.cz/ke-stazeni/studie-prirode-blizka-pop/> nebo také na <http://studie-opzp.pmo.cz/cz/stranka/pop-brno/>

^χ Dostupné na <https://upmb.brno.cz/uzemne-planovaci-podklady/uzemni-studie/generel-odvodneni-mesta-brna/>

pokračování

obava stěžovatelů, že se v důsledku argumentace krajského soudu tyto dokumenty, které již konkrétněji předjímají poldr Chrlice, staly součástí zásad územního rozvoje a jednoznačně vyřešily spornou otázku umístění a podoby poldru Chrlice v území, respektive že snad dokonce správní soud tyto dokumenty „přezkoumal“ a tím připravil stěžovatele o efektivní obranu v navazujících řízeních (poldru Chrlice a jeho vztahu ke sporné aktualizaci zásad se NSS věnuje v následující části **III.D.**).

[37] Stěžovatelé nemají pravdu, že o podkladu označeném jako „Povodí Moravy (2019)“, o kterém se v odůvodnění aktualizace na s. 255 dole hovoří, nejsou „známy žádné bližší informace“ a že tento podklad nejde dohledat. Tato zkratka, sama o sobě vskutku ne úplně srozumitelná, je vysvětlena na straně 293 odůvodnění části G. Jde o podklad nazvaný „*Přírodě blízká protipovodňová opatření Brno (Povodí Moravy s.p. 2019)*“ (část G.17. *Přehled použitých podkladů*). Stejně tak NSS nevidí problém, pokud odpůrce hovoří o tom, že se při přípravě aktualizace vycházelo z „*aktuální situace přípravy v území*“ – NSS nerozumí tomu, jak chtějí stěžovatelé tento srozumitelný obrat ještě upřesňovat.

[38] NSS souhlasí s krajským soudem též v tom, že pokud vyšel odpůrce nejen ze shora uvedených podkladů, ale též z konzultací s Povodím Moravy, znamená to, že zohlednil požadavky správce vodních toků k protipovodňové ochraně. Byť stěžovatelé opakovaně brojí proti tomu, že konzultace s Povodím Moravy nejsou nikde doloženy a písemně zachyceny, NSS je odkazuje na správný závěr krajského soudu v bodě 58, že „*v odůvodnění není nutné odkázat na každou jednotlivou konzultaci, která ohledně stanovování území proběhla, popř. ji doložit, a pravděpodobně to není ani v silách odpůrce, ale je nutné odkázat na základní podkladové materiály, ze kterých odpůrce vycházel, což odpůrce učinil.*“ Tento závěr je v souladu s judikaturou (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 3 As 355/2019-46, bod 25).

[39] Stěžovatelé nově tvrdí, že dokument „*Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků*“ z roku 2015, na který odkazují odpůrce a krajský soud, nemůže sloužit jako dostatečné odůvodnění regulace, neboť

- není obsažen ve správním spise odpůrce,
- internetové odkazy, na které odkazuje krajský soud, nepatří odpůrci ani jiným orgánům veřejné správy,
- „*většina z podkladů vymezení POP10 není dostupná a přezkoumatelná*“;
- dokument je z roku 2015, a proto časově předchází sporné aktualizaci z roku 2016.

[40] NSS předně uvádí, že stěžovatelé takto v návrhu neargumentovali. V bodě 55 návrhu⁸ kritizovali nejasnost, co mělo tvořit „konzultace“ s Povodím Moravy, dále tvrdili, že není jasné, co se skrývá pod názvem „Povodí Moravy (2019)“, a polemizovali s obratem „*aktuální situace přípravy v území*“ (k tomu více v bodě [37] a [38] shora). Dokument „*Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků*“ z roku 2015 se přitom neobjevil poprvé až v argumentaci krajského soudu, ale vycházel z něj jako z podkladu již odpůrce. Pokud by tímto dokumentem začal poprvé argumentovat až krajský soud, jistě by stěžovatelé poprvé mohli tuto námitku uplatnit až v kasační stížnosti. Takto však nezbyvá než uzavřít, že nyní jde o argumentaci nepřipustnou, neboť

⁸ V replice z 27. 1. 2022, na kterou se stěžovatelé rovněž v kasační stížnosti odvolávají, odkázali stěžovatelé jen opětovně na bod 55 návrhu, který stručně rekapitulovali, nic nového tam však nepřidali (viz bod 19 repliky).

zahrnuje důvody, které stěžovatelé neuplatnili v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohli (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[41] Lze dodat, že z postupu stěžovatelů v průběhu projednávání aktualizace stejně jako z obsahu jejich návrhu (např. bod 53) je vidět, že dokument *„Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků“* dobře znali, jeho obsahem argumentovali a tvrdili, že je rozporný s výsledkem aktualizace. Krajský soud, který ve věci jednal a dokazoval, pro jistotu připojil k dokumentu též odkaz na internetové stránky, kde ho lze snadno dohledat. Za to je třeba soud pochválit, nikoli kritizovat. To, že webové stránky, na kterých se dokument nachází, nepatří odpůrci, ale Kanceláři architekta města Brna, je pro tuto otázku bez významu.

[42] Dále stěžovatelé tvrdí, že dokument územní studie *„Optimalizace řešení poldru Chrlice“* z roku 2017 vnesl odpůrce do soudního řízení teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Studie není založena ve spise k aktualizaci zásad územního rozvoje.

[43] NSS ověřil, že odůvodnění aktualizace v části G se o tuto územní studii neopírá, není uvedena ani v seznamu použitých podkladů pro vyhotovení aktualizace (*G.17. Přehled použitých podkladů*). Není ale pravda, že by tuto studii vnesl do řízení až odpůrce ve vyjádření v lednu 2022. Územní studii totiž do správního řízení vnesly připomínající osoby v průběhu pořizování aktualizace (*Kapitola M - Vyhodnocení připomínek*, s. 1948). Na tento argument musel samozřejmě odpůrce reagovat. Ve vypořádání připomínek vysvětlil, že aktualizace upravuje vymezení plochy nadmístního významu POP10 *„Opatření na hlavních brněnských tocích“*, záměr však bude vymezen a umístěn až v následujících řízeních. *„Na konkrétní řešení poldru navržené „Územní studií Optimalizace řešení poldru Chrlice“ lze pohlížet jako na řešení možné, ne však řešení již rozhodnuté“* (*Kapitola M - Vyhodnocení připomínek*, s. 1952, k připomínkám viz část III.E. níže).

[44] Odpůrce ve vyjádření k návrhu v lednu 2022 před krajským soudem mj. doplnil, že město Brno již pořídilo územní studii *Optimalizace řešení poldru Chrlice*, coby zaevidovaný územně plánovací podklad změny vlastního územního plánu, v níž mimo jiné reaguje na připomínky městské části Chrlice zastoupené stěžovatelem d) jako starostou městské části, a připomínky odmítá [na to replikovali stěžovatelé, že stěžovatel d) není starostou]. Odpůrce pak studii více méně jen pro ilustraci přiložil k vyjádření. Z ničeho však neplyne, že právě tato studie byla dokumentem, o který se odpůrce opíral při pořizování aktualizace. Je to právě naopak, ve vypořádání připomínek (připomínající tuto studii do řízení před odpůrcem vnesli) odpůrce uvedl, že studie pro něj nestanoví jediné možné řešení, jak situaci v území řešit (tedy stavbou poldru tak, jak studie říká).

[45] V tomto směru je proto třeba korigovat též nepřesnost, kterou uvádí krajský soud v bodě 63 napadeného rozsudku: zde soud uvádí, že odpůrce připravoval vymezení území pro protipovodňová opatření POP 10 v k. ú. Chrlice na základě výše uvedené studie proveditelnosti *„Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků“* z roku 2015 (což je pravda, srov. k tomu bod [34] výše), a *„zejména pak na základě územní studie „Optimalizace řešení poldru Chrlice“ z roku 2017“* (což pravda dle odůvodnění aktualizace není). Tato dílčí nepřesnost však nemá vliv na zákonnost rozsudku, neboť soud

pokračování

již předtím (v bodě 57) správně identifikoval klíčové podklady pro nyní spornou část aktualizace. A ze stejného důvodu (územní studie nebyla podkladem rozhodnutí) nemá ani smysl, aby se NSS dále jakkoli vyjadřoval k námitkám ohledně obsahu této studie.

III.D. K problematice určitosti vymezení sporné stavby poldru

[46] Stěžovatelé na různých místech kasační stížnosti útočí na stavbu poldru zmíněnou v aktualizaci. Dle stěžovatelů je odůvodnění nově vymezených ploch POP10 v aktualizaci vnitřně rozporné, nesrozumitelné a nekonzistentní, resp. účelové, neboť na jednu stranu zdůvodňuje regulaci konkrétním technickým řešením protipovodňového opatření v Chrlicích (poldr), avšak současně se od tohoto konkrétního technického řešení distancuje s odkazem na obecnost zásad územního rozvoje.

[47] NSS upozorňuje, že samotné zásady územního rozvoje žádnou stavbu do území ještě neumisťují. Proto valná většina stížních argumentů svou povahou směřuje do navazujících procesů (typicky územní řízení). NSS tím jistě nechce alibisticky odkazovat stěžovatele na další fáze územního plánování či na územní řízení a bagatelizovat význam zásad územního rozvoje. Je však třeba rozlišovat mezi zásadami územního rozvoje jako koncepcí a územním řízením jako realizací konkrétního projektu. Každá z těchto fází má odlišné nástroje regulace a jinou míru podrobnosti.

[48] NSS v žádném případě nemíní schvalovat přístup, který by v zásadách územního rozvoje operoval se stavbami, které zjevně do území umístit nelze. Jak již NSS v minulosti vysvětlil, v „*průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu salami-slicing (salámová metoda)*“ (rozsudek ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526 - zrušení ZÚR Jihomoravského kraje, bod 112, o který se ostatně opírají též sami stěžovatelé).

[49] Třeba zdůraznit, že krajský soud neřekl, že tento judikát nelze na věc aplikovat, jak tvrdí stěžovatelé v bodu 183 kasační stížnosti, ale vysvětlil, proč v nynější věci nelze hovořit o tom, že by poldr Chrlice byl bez dalšího neuskutečnitelný. NSS souhlasí a dodává, že pokud určitá stavba není *zjevně* neproveditelná (z důvodů faktických či právních), zásady s ní na jednu stranu mohou argumentovat, nemohou však řešit přesné technické detaily sporné stavby či jiného zařízení. Vymezení plochy totiž nelze ztotožňovat s umístěním stavby. NSS opakuje, že samotné zásady územního rozvoje ještě do území žádnou stavbu ani jiné zařízení neumisťují. Jen z toho, že zásady nějakou stavbu zmiňují či s ní počítají, není bez dalšího jisté, zda a jak bude záměr obecně uvedený v zásadách územního rozvoje v budoucnu uskutečněn.

[50] NSS připouští, že stěžovatelé snáší bohatý argumentační arzenál zpochybňující poldr Chrlice, který však ještě nemá místo ke svému použití v nynější fázi územního plánování. Takový výklad přitom nebagatelizuje význam zásad územního rozvoje a ani alibisticky (jak říkají stěžovatelé) neodkazuje stěžovatele na další fáze územního plánování. Zásady územního rozvoje jsou svojí povahou koncepcí, zatímco navazující územní řízení je

realizací konkrétního projektu. Proto má každá z těchto fází odlišné nástroje regulace i jinou míru podrobnosti (srov. 1 Ao 7/2011, bod 112; 3 As 62/2019, bod 30 ve světle bodu 40, včetně analýzy starší judikatury).

[51] Odůvodnění aktualizace na několika místech zmiňuje poldr Chrlice. V kapitole G - *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, s. 254 a 255, odůvodnění definuje, co je poldr: „je tvořen stavebním opatřením vybudování hráze, stejně jako vymezením plochy určené k řízeným rozlivům vod v jeho zátopě.“ Ve stejných pasážích pak odůvodnění mluví o tom, že protipovodňová opatření zahrnují nejenom opatření přímo na tocích, ale i související opatření v celé nivě brněnských toků: přírodě blízká protipovodňová opatření zahrnují mj. transformaci povodňové vlny v suchých retenčních nádržích nebo poldrech (s. 254). Odůvodnění předpokládá „retenční prostory situované ve vhodných lokalitách pro umožnění rozlivu povodní a tím zpomalení jejich postupu dále po toku, např. poldr Chrlice“ (s. 255, ke všemu viz bod [25] shora). Poldr je zmíněn též v kapitole A - *Postup při pořízení Aktualizace č. 1 ZÚR JMK* (s. 27), v kapitole B - *Vyhodnocení splnění požadavků a podmínek obsažených ve Zprávě o uplatňování ZÚR JMK, vyhodnocení souladu se schváleným výběrem nejvýhodnější varianty*, a to na s. 65:

„B.1.39. Požadavek 39

U protipovodňového opatření POP10 prověřit úpravu textové části umožňující u technických opatření na správním území města Brna v odůvodněných případech využít institutu **veřejně prospěšné stavby** (VPS).

Splnění požadavku

Všechny POP byly stanoveny také jako veřejně prospěšné stavby (viz bod 237, 258, 427 Přílohy odůvodnění A1 ZÚR JMK).

B.1.40. Požadavek 40

Provéřít **doplnění poldru Chrlice** v součinnosti s vodohospodářskými orgány (zejm. MZE, MŽP a Povodí Moravy, s. p.) a s využitím Generelu odvodnění města Brna.

Splnění požadavku

Koridor POP10 byl rozšířen zejména v oblasti Chrlic. Změna se projevuje v bod 258 Přílohy odůvodnění A1 ZÚR JMK. Graficky se změna projevuje zejména ve výkrese A1/I.2 A1 ZÚR JMK.“ (zvýraznění v originále - pozn. NSS).

[52] Uvedené pasáže odůvodnění aktualizace jsou v plném souladu s východisky, která NSS nastínil výše. Ze stejných východisek ostatně vyšel též krajský soud, který upozornil, že sporná aktualizace zásad územního rozvoje pouze vymezuje plochy pro následné využití k různým variantám protipovodňových opatření, „*příčemž poldr Chrlice je jedno z možných řešení a není tak ani postaveno napevno, že toto řešení je jediným možným v daném území.*“ Zásady územního rozvoje nemají za úkol stanovit konkrétní řešení a umístění stavby v území, a sporná aktualizace tak ohledně poldru Chrlice ani nečiní.

[53] Klíčové je, že prozatím z ničeho neplyne, že by záměr poldru proveditelný nebyl. Stěžovatelé argumentovali proti konkrétním technickým problémům stavby poldru, což je však v této fázi předčasné. Konkrétní technické řešení poldru, pokud bude tento záměr na sporném území uskutečněn, bude předmětem posouzení až v dalších fázích územního plánování. Krajský soud správně uzavřel, že aktualizace zásad územního rozvoje tak sice vymezila plochy pro protipovodňová opatření a jako příklad uvedla poldr Chrlice, avšak i tak budou muset následně proběhnout příslušná územní či stavební řízení, kde se argumentům stěžovatelů jistě dostane sluchu (body 62 a násl. napadeného rozsudku).

pokračování

[54] NSS zdůrazňuje, že právě uvedené není nekonzistentní, nijak to smysl sporných částí aktualizace nerelativizuje a sporné části nejsou ani vnitřně rozporné, jak naznačují nebo říkají stěžovatelé. Naopak to odráží poslušnost územně plánovací dokumentace a stupeň obecnosti zásad územního rozvoje, jak NSS vysvětlil v předchozích pasážích. Není pravda, že by odpůrce cokoli předstíral nebo tvrdil, že plochy vymezuje pro „blíže určená opatření“ (bod 51 kasační stížnosti). Samozřejmě, že důvodem rozšíření plochy POP10 je též zamýšlený záměr poldru Chrlice, ovšem – jak NSS vysvětlil shora – v zatímní fázi řízení postačí, že stavba poldru není zjevně neproveditelná či nezákonná. Jistotu, že stavba poldru bude v souladu s právem, respektive kde a jak přesně k ní dojde, nemůže dát aktualizace zásad územního rozvoje, ale až navazující řízení.

[55] Lze dodat, že též odpůrce v části opatření obecné povahy, které věnoval kvalifikovanému odhadu záborů půdního fondu, jasně říká, že hodnoceny z hlediska odhadu záboru zemědělského půdního fondu „*nejdou plochy a koridory pro územní systém ekologické stability (ÚSES), plochy a koridory přírodě blízkých protipovodňových opatření (z důvodu neznalosti podrobné specifikace jednotlivých konkrétních opatření a nízkého podílu záborů na celkové rozloze prvků – většinu území budou tvořit rozlivová území, která se nebudou ze ZPF vyjímat) a plochy a koridory územních rezerv*“ (Kapitola K - Kvalifikovaný odhad záborů půdního fondu pro plochy a koridory republikového a nadmístního významu, s. 309). I z této části je tudíž zřejmé, že přesné parametry plánovaných staveb (včetně zamýšleného poldru Chrlice) ještě známy nejsou.

III.E. K dostatečnosti vypořádání připomínek stěžovatelů, k chybějící adresné reakci na každou jednotlivou připomínku

[56] Stěžovatelé proti záměru rozšíření plochy pro protipovodňová opatření podali připomínky. S těmito připomínkami se vypořádal odpůrce „blokově“, tedy v reakci na všechny typově podobné připomínky (krom stěžovatelů šlo i o připomínky jiných osob) v jedné pasáži na s. 1946-1952 (samotné vyhodnocení na s. 1951 a 1952, viz Kapitola M – *Vyhodnocení připomínek*). Odpůrce k nesouhlasu s vymezením poldru Chrlice a k údajnému ohrožení zástavby v případě povodní, k ohrožení kanalizace a k možným střetům z hlediska dopravní a technické infrastruktury mj. uvedl, že podatel připomínky vychází z odborného vyjádření Ing. Martina Jakoubka, znalce v oborech „*Projektování - specializace vodohospodářské stavby*“ a „*Stavebnictví – specializace vodohospodářské stavby a ochrana před povodněmi*“. Jde tedy o odborné vyjádření znalce na projektové přípravy staveb, nikoli znalce majícího autorizaci pro zpracování územní studie či územně plánovací dokumentace ve smyslu stavebního zákona. Podle odpůrce se tedy „*nejedná o připomínky vůči projednávanému návrhu Aktualizace č. 1 ZÚR JMK, nýbrž k podatelem uváděné studii*“ (o této studii hovořil NSS již v bodech [43] a [45] výše). Argumenty podatele vážící se k ohrožení zástavby v případě povodní apod. tedy dle odpůrce směřují do úrovně projektové přípravy stavby, které vůči územně plánovací dokumentaci na úrovni kraje nejsou relevantní. Územní plánování je dle odpůrce postaveno na principu postupného nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a případného stanovení jejího republikového či nadmístního významu v politice územního rozvoje, v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, až po stanovení detailních

podmínek, prostorového uspořádání a detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí.

[57] Odpůrce dále uvedl, že zásady územního rozvoje a jejich aktualizace jsou koncepčním dokumentem územního plánování, který stanovuje základní zásady pro uspořádání a využití území Jihomoravského kraje. Vymezením ploch a koridorů chrání části území, které jsou určeny pro záměry nadmístního významu, a to v mapovém měřítku 1 : 100 000. Zásady územního rozvoje ani jejich aktualizace stavby neumisťují ani nestanovují technická řešení. To náleží navazujícím řízením, pro která se zpracovává projektová dokumentace stavby (pro územní řízení či stavební povolení). V tomto konkrétním případě znění bodu 247 textové části zásad územního rozvoje vážící se k opatření POP10 nebylo aktualizací č. 1 ZÚR JMK měněno. V grafické části návrh aktualizace č. 1 upřesnil schematické vymezení plochy POP10 pro opatření na hlavních brněnských tocích, a to na základě aktuálního podkladu poskytnutého státním podnikem Povodí Moravy, který zajišťuje správu, provoz a údržbu vodních toků a vodohospodářských objektů v povodí Moravy. Tato informace je uvedena v části odůvodnění aktualizace č. 1 na s. 177. Z návrhu aktualizace je rovněž zřejmé, že chrlický polder nebyl doplněn ani do výčtu poldrů sledovaných jako technická protipovodňová opatření v bodech (250) až (257) textové části zásad územního rozvoje. Studie *„Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků“* (AQUATIS a.s., 2015), kterou nechalo pro řešení protipovodňových opatření v Brně zpracovat Povodí Moravy, byla dokončena až po vydání dosud platných zásad územního rozvoje. V odůvodnění je dále uvedeno vysvětlení, že v ní obsažená opatření mají nadmístní význam: v Brně se jimi pomáhá zachycovat povodňová vlna, která by jinak zasáhla obce ležící níže na toku Svratky.

[58] Odpůrce proto uzavřel, že polder Chrlice je v odůvodnění uveden jako jeden z příkladů těchto opatření. Nic více a nic méně. Návrhem aktualizace č. 1 je upravováno vymezení plochy nadmístního významu POP10 *„Opatření na hlavních brněnských tocích“*, v jejímž rámci bude záměr vymezen a umístěn v následujících řízeních. Na konkrétní řešení poldru navržené *„Územní studií Optimalizace řešení poldru Chrlice“* (na kterou se odvolávali stěžovatelé i jiní podatelé) lze pohlížet jako na řešení možné, ne však řešení již rozhodnuté. Z výše uvedeného vyplývá, že konkrétní potřeby v území bude možno zohlednit v navazujících řízeních při přípravě konkrétní stavby, kdy bude mít městská část Brno-Chrlice možnost uplatňovat relevantní požadavky vůči nositeli záměru, tj. při přípravě jeho realizace. Navržené řešení naplňuje prioritu politiky územního rozvoje, tedy ochranu před záplavami.

[59] Má-li NSS shora uvedenou argumentaci shrnout, stěžovatelé se v připomínkách vymezovali zejména proti poldru Chrlice, ovšem takto konkrétní argumentace (včetně vysvětlení, jak chrlický polder ohrozí jejich majetky) se mýjela se smyslem a obsahem aktualizace, která ještě finálně, tím méně konkrétně, polder do území neumisťuje (srov. též část III.D. výše).

[60] Argumentace, která se vine celou kasační stížností a která se v různých pasážích opakuje, je údajně nedostatečné vypořádání připomínek stěžovatelů v průběhu pořizování sporné aktualizace zásad územního rozvoje. Stěžovatelé též nesouhlasí s tím, že

pokračování

připomínky nevypořádal odpůrce jmenovitě, tedy individuálně každou jednotlivou připomínku, ale blokově, vždy v reakci na skupinu připomínek. Krajský soud k podobnému návrhovému bodu uvedl, že odůvodnění provedené odpůrcem sice není rozsáhlé, s ohledem na kontext této věci a na spornou problematiku však i toto odůvodnění postačí.

[61] NSS z následujících důvodů souhlasí s krajským soudem. Především je třeba plně souhlasit se základní tezí krajského soudu, jak ji stručně a lapidárně shrnul v bodě 71 tak, že na odpůrce nelze klást takové požadavky, aby při vydávání opatření obecné povahy řešil i technické otázky, jež mají být předmětem posuzování v případných navazujících řízeních. Právě k tomu pohříchu směřují stěžovatelé.

[62] K otázce správnosti procesního postupu odpůrce (společné vypořádání typových námitek *en bloc*) je třeba nejprve upozornit na použitelnou právní úpravu. Podle § 39 odst. 2 stavebního zákona mohou podat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje jen dotčené obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Námitky s odůvodněním a vymezením dotčeného území lze uplatnit do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Kdokoli jiný může ve stejné lhůtě uplatnit k návrhu a vyhodnocení připomínky (podle § 42 odst. 4 stavebního zákona se citované pravidlo § 39 uplatní též na aktualizaci zásad územního rozvoje). Stěžovatelé nemohli podat námitky (nejsou obcemi, oprávněným investorem ani zástupcem veřejnosti), proto ve shodě s § 39 odst. 2 ve spojení s § 42 odst. 4 stavebního zákona včas a řádně uplatnili připomínky.

[63] Smysl a účel citované právní úpravy již NSS dříve vysvětlil. Stavební zákon při pořizování zásad územního rozvoje neumožňuje podat námitky každé dotčené fyzické osobě, jako je tomu v případě územního plánu, ale stanoví uplatnění námitek prostřednictvím zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti v souladu s § 23 odst. 2 stavebního zákona může podat pouze takovou námitku, na jejímž jednotném znění se shodne (tj. podá věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje) určitý kvalifikovaný počet fyzických osob; jedná se minimálně o 500 občanů kraje nebo nejméně jednu desetinu občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje. Tato omezení podat námitky k zásadám územního rozvoje jen na kvalifikované subjekty odpovídají vyšší úrovni obecnosti zásad územního rozvoje a zamezují podávat námitky jen k ochraně individuálních zájmů jednotlivých osob v této fázi územního plánování (srov. rozsudek ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526 - *zrušení ZÚR Jihomoravského kraje*, bod 448, s citací starší judikatury).

[64] Třeba dodat, že zástupce veřejnosti, který podá námitku proti návrhu opatření obecné povahy, nemůže napadat samotné opatření obecné povahy, neboť vydáním zásad územního rozvoje nebyla zasažena jeho hmotná práva. Osoby, jež mohou být dotčeny na právech vydáním zásad územního rozvoje, jsou proto oprávněny v řízení o zrušení zásad podle § 101a a násl. s. ř. s. brojit před soudem proti způsobu vypořádání námitek podaných zástupcem veřejnosti, uplatnily-li připomínku, která se věcně shodovala s námitkou podanou zástupcem veřejnosti (1 Ao 7/2011, body 452 až 455).

[65] V nynější věci však stěžovatelé na žádnou námitku zástupce veřejnosti neodkazují, zjevně se brání jen proti vypořádání svých vlastních připomínek odpůrcem. Napříč kasační

stížností sice odkazují na „masivní oponenturu obyvatel“ městské části Brno-Chrlice, tato oponentura se však zjevně procedurálně nepromítla v institutu zástupce veřejnosti. To je však pro tento případ stěžejní. Rozdíl mezi podáním připomínek a námitek dle stavebního zákona je v každém případě kvalitativní – zatímco k připomínkám se správní orgány pouze vyjadřují v odůvodnění, o námitkách musí řádně rozhodnout a toto rozhodnutí je součástí výsledného opatření obecné povahy [§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu, srov. k tomu např. rozsudek ze dne 19. 1. 2011, čj. 9 Ao 6/2010-78 - ZÚR Karlovarského kraje, část VII.c)].

[66] Podle § 172 odst. 4 správního řádu je správní orgán *povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění*. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nezákonností.

[67] Stěžovatelé tvrdí, že odpůrce povinnosti podle § 172 odst. 4 správního řádu nedostal. NSS k tomu především upozorňuje, že již opakovaně uvedl, že *„z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout“*. Z toho však *„nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata“* (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48 - ZÚR Plzeňského kraje, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS - Praha-Křeslice, bod 34).

[68] Stanoví-li zákon odpůrci povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že odpůrce věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti (podobně 4 Ao 5/2010, část VIII).

[69] Krajský soud správně vyšel z právě uvedených východisek, ostatně pro věc významnou judikaturu správně dohledal a citoval. NSS souhlasí též s výsledkem, k němuž krajský soud došel.

[70] Byť jsou si stěžovatelé shora uváděných východisek vědomi, ve skutečnosti svou argumentací rozdíl mezi připomínkami a námitkami relativizují. Nadto jejich argumentace směřuje proti účelu zákonné úpravy. Pokud by totiž měl NSS argumentaci vyslyšet (a nutit odpůrce k vypořádání každé jednotlivé připomínky zvlášť), odsoudil by kraje k tomu, že by v budoucnu již nebylo nikdy možné žádné zásady územního rozvoje přijmout. To lze ilustrovat dost dobře právě na příkladu přijetí sporné aktualizace zásad územního rozvoje. Připomínky veřejnosti k aktualizaci zásad územního rozvoje podalo 14 spolků a 4 městské části Brna. Ostatní připomínky veřejnosti podalo 752 fyzických osob v celkem 632 podáních (některé fyzické osoby podaly vícero podání, některá podání byla podepsána více osobami). Odpůrce musel čelit též zjevně obstrukčním připomínkám některých podatelů (*NSS musí podtrhnout, že nešlo o nynější stěžovatele*) - jedno z podání např. obsahuje 7 801 připomínek, účelově generovaných výpočetní technikou (variace připomínek, opakování některých připomínek, nezpracovatelný font písma).

pokračování

[71] NSS proto shodně jako krajský soud nevidí nic špatného na tom, pokud odpůrce jednotlivé připomínky roztrídil tematicky tak, aby bylo možné vybrat a následně vyhodnotit každou obsahově odlišnou připomínku pouze jednou. Odpůrce v 639 podáních identifikoval pouze 245 obsahově odlišných připomínek. U 12 podání, která byla specifická nebo velmi rozsáhlá, postupoval odpůrce tak, že podání vyhodnotil samostatně.

[72] V rozporu s požadavky zákona pravidelně nebude ani to, pokud správní orgán třeba i opomene nějakou připomínku, ovšem současně vypořádá obsahově podobnou připomínku jiné osoby. Není proto nic špatného ani na tom, pokud odpůrce vyřešil připomínky všech stěžovatelů (a dalších osob, které se soudního řízení neúčastní) jen jednou, tedy na jednom místě a v jedné pasáži. Postup, kterého se domáhají stěžovatelé, tedy adresná reakce vždy na každou jednotlivou připomínku, by zjevně vedl k absurdním důsledkům. NSS upozorňuje, že kapitola M odůvodnění Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje (*Vyhodnocení připomínek*) má sama bezmála 1300 stran. Požadavek stěžovatelů by očividně směřoval k tomu, že by tato část odůvodnění musela mít stran desetitisíce či dokonce statisíce (pokud by tak odpůrce důsledně postupoval u všech připomínek a každou připomínku individuálně, a tedy i opakovaně, vypořádal, jak žádají stěžovatelé). Stěžovatelé v tomto ohledu, byť možná nevědomky, směšují připomínky (s nimiž byl Jihomoravský kraj povinen se vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy) a námitky (o kterých kraj musí rozhodnout; rozhodnutí, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy, viz § 172 odst. 5 správního řádu) (srov. k tomu body [65] a [66] výše).

[73] S ohledem na to, že se připomínky míjely s podstatou zatímního vývoje sporné plochy po aktualizaci č. 1 (směřovaly ke kritice technických řešení, která však v této fázi aktualizace ani nemohla přinášet), není ani chyba, pokud „skupinové“ vypořádání určitých připomínek nezohledňuje všechny dílčí detaily každé jednotlivé připomínky. Důležité je, že klíčové argumenty připomínek vypořádány byly. Krajský soud k tomu správně v bodě 61 poznamenal, že připomínky jednotlivých stěžovatelů se liší jen v detailech, obsahový základ připomínek je však totožný a zásadní připomínkové body se shodují, tj. ohrožení zástavby v případě povodní, ohrožení kanalizace a možné střety z hlediska dopravní a technické infrastruktury.

[74] Ze stejných důvodů nemohl odpůrce blíže rozebírat ani odborné vyjádření Ing. M. J., které rovněž mířilo proti konkrétním problémům, které může poldr přinést. Ostatně sami stěžovatelé citují z odborného vyjádření přesně ty pasáže, které ukazují, že Ing. J. již brojil proti konkrétnímu umístění poldru (bod 177 kasační stížnosti). To bylo s ohledem na povahu řízení předčasné (viz výše). Vyjádření Ing. J. mohlo v nynějším případě plnit jen jediný účel: prokázat, že stavba poldru je nesmyslná, nerealizovatelná či (veřejnoprávně) neproveditelná, to se však podařilo odpůrci vyvrátit (srov. k tomu bod [48] shora a obecně celou část **III.D.**, podobně bod 67 *in fine* rozsudku krajského soudu, který pochopil stanovisko odpůrce přesně tak, jak jej chápe NSS).

[75] NSS nepopírá, že jeden ze stěžovatelů je vlastníkem nemovitostí, kterých se má přímo týkat úprava plochy POP10, to však nic nemění na tom, že klíčové argumenty jeho připomínky byly shodné jako u zbývajících stěžovatelů (kteří zakládají dotčení na hmotných právech nikoli na tom, že by se jejich pozemky přímo staly součástí plochy

POP10, ale na tom, že se cítí ohroženi úpravami spojenými s protipovodňovými opatřeními). To, že odpůrce nezmínil veškeré detaily připomínek (přímé zasažení nemovitosti jednoho ze stěžovatelů poldrem, ohrožení studny u jiného ze stěžovatelů apod.), v daném případě nevadí, protože stěžovatelé odvozovali své obavy od stavby poldru, ovšem detaily této stavby ani její finalitu (nevyhnutelnost) aktualizace neřeší. NSS tak již poněkolkáté opakuje, že ochrany proti hrozbám, kterých se stěžovatelé bojí, se jim dostane v navazujících řízeních.

[76] Lze nicméně doplnit, že je nevhodné a srozumitelnost vypořádání připomínek snižuje, pokud odpůrce v odůvodnění aktualizace zásad územního rozvoje připomínající osoby anonymizoval (jména těchto osob začernil). Tím vskutku může vyvolávat u připomínajících osob pochybnosti, zda právě jejich připomínka byla vypořádána, či nikoli. Pro přehlednost odůvodnění a pro posouzení, zda byla splněna zákonná povinnost odpůrce vypořádat se s připomínkami v odůvodnění (§ 172 odst. 4 správního řádu), není v zásadě dobré odůvodnění takového opatření obecné povahy, jako jsou zásady územního rozvoje, anonymizovat (odpůrce ve vyjádření k návrhu před krajským soudem sám připustil, že podoba odůvodnění před anonymizací byla srozumitelnější).

[77] Právě uvedený závěr je v plném souladu s předpisy chránícími osobní údaje. Podle čl. 6 odst. 1 písm. e) obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)^e je zpracování osobních údajů zákonné mj. tehdy, pokud je zpracování nezbytné *při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce*. Uveřejnění jména připomínající osoby v odůvodnění zásad územního rozvoje je přitom nezbytné pro to, aby připomínající i kdokoli jiný mohli posoudit, zda správní orgán splnil zákonnou povinnost vypořádat se v odůvodnění opatření obecné povahy s připomínkami (§ 172 odst. 4 správního řádu). Uveřejnění jmen osob, které uplatnily připomínky, tak má nejenom zákonný základ, ale je současně i přiměřené a nezbytné. Ztotožnění připomínajících proto splňuje všechny principy zpracování osobních údajů uvedené v čl. 5 odst. 1 GDPR, včetně požadavku uvedeného v písm. c) na přiměřené, relevantní a omezené zpracování na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány („minimalizace údajů“).

[78] V nynějším případě však tato vada nemá vliv na zákonnost. Většina připomínek byla velmi podobná a odpůrce se s nimi proto vypořádal „blokově“ (viz shora). Podstatné je, že NSS vidí, že se těmito typovými připomínkami odpůrce zabýval a vypořádal se s nimi v odůvodnění aktualizace (byť pro čtenáře anonymizovaného odůvodnění aktualizace zásad územního rozvoje nemusí být jasné, či připomínky to vlastně byly, proto NSS v tomto ohledu chápe rozpaky stěžovatelů).

III.F. K dostatečnosti vypořádání obsahové argumentace v návrhu krajským soudem

[79] Stěžovatelé vyčítají krajskému soudu, že o věci rozhodoval paušálně a nereagoval dostatečně individuálně na specifické individuální rozdíly v postavení každého ze čtyř stěžovatelů. To však dle NSS není pravda (v podstatě z podobných důvodů, z jakých bylo možné skupinové vypořádání připomínek odpůrcem).

^e Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46 (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1, oprava Úř. věst. 2018, L 127, s. 2).

pokračování

[80] Krajský soud si byl dobře vědom, že jeden ze stěžovatelů vlastní zemědělské pozemky přímo v oblasti, na kterou byla nově rozšířena plocha POP10 (opakovaně to v rozsudku zmiňuje). Mezi dalšími třemi stěžovateli však nějaké větší rozdíly nejsou, ostatně text v bodech 146, 147 a 148 kasační stížnosti, který mluví o každém z prvních tří stěžovatelů zvlášť, je v podstatě identický (liší se jen v drobných detailech) a bezesporu vznikl pomocí funkce CTRL-C, CTRL-V (*copy-paste*, kopírovat-vložit). Všichni tři první stěžovatelé, tedy stěžovatel a), b) a c), namítají, že jejich nemovitosti se nachází v bezprostřední blízkosti nově vymezené plochy POP10, případná realizace poldru vytvoří bezprostřední nebezpečí pro jejich rodinný dům, zahradu, studnu apod. NSS pak vskutku nerozumí tomu, jak a hlavně proč by měl krajský soud (tím méně odpůrce dokonce v zásadách územního rozvoje – viz výše) hodnotit každého z prvních tří stěžovatelů zvlášť. Skutečnosti, které stěžovatelé uváděli, založily jejich aktivní procesní legitimaci, tu však nikdo, ani odpůrce, ani krajský soud, nezpochybnil (srov. bod 41 napadeného rozsudku).

[81] Rovněž lze říci, že zásady územního rozvoje nikoho nevyvlastňují, a pokud k nějakému vyvlastňování dojde, bude se moci stěžovatel, který vlastní pozemky v ploše POP10, bránit ve správním řízení a následně i soudně. Vyvlastnění není nějakým automatickým důsledkem přijetí zásad územního rozvoje, ale je naopak navázáno na budoucí (nejistý) vývoj spojený s plánováním stavby poldru či přijetím jiných opatření, která by byla v souladu se zásadami územního rozvoje. K této otázce se sice krajský soud vskutku nevyjádřil (ovšem s ohledem na rozsah a podobu návrhu se nelze divit, že některé dílčí argumenty pominul – srov. k tomu body [19] a [21] výše), nemohl by však uvést nic jiného, než co právě řekl NSS.

[82] Problému střetu majetkových práv stěžovatelů a nového vymezení plochy pro protipovodňová opatření včetně proporcionality tohoto opatření se krajský soud detailně a přesvědčivě věnoval v bodech 72 až 80. Současně vysvětlil, že odpůrce se jádru těchto otázek věnoval (nelze tedy hovořit o tom, že by soud tyto otázky přezkoumal jako první).

[83] Závěry krajského soudu, s nimiž se NSS ztotožňuje (krom některých níže uvedených a spíše nepodstatných výhrad), lze stručně shrnout takto. Napadená změna se přímo netýká nemovitostí stěžovatelů, nýbrž nemovitostí sousedních, jediné v případě stěžovatele d) se vymezení plochy POP10 týká části jeho zemědělských pozemků přímo. V procesu územního plánování však k nějakým zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů zpravidla dochází, ať přímým, či nepřímým. V tomto procesu je však nutné sladovat individuální zájmy jednotlivých osob a zároveň veřejné zájmy, v posuzovaném případě veřejný zájem na ochraně obyvatel a majetku před povodněmi. Plochy vymezené jako POP10 v Chrlicích jsou navíc místem přirozeného rozlivu v případě povodní, je tedy zřejmé, že tato lokalita se jeví jako příhodná pro provedení protipovodňových opatření.

[84] Krajský soud dále upozornil, že na vymezených plochách pro protipovodňová opatření se nacházejí zejména zemědělské pozemky [třeba dodat, že některé pozemky jsou ve vlastnictví stěžovatele d)]. Právě to, že jde o pozemky zemědělské, je argument ve prospěch rozšíření plochy právě do této lokality. V případě povodně, která by nastala bez jakýchkoli protipovodňových opatření, hrozí škody mnohem větší. Realizací protipovodňových opatření se takové škody podaří eliminovat, a to nejen v městské části

Brno-Chrlice, ale i v obcích dále po vodním toku. V tomto kontextu je nutno na protipovodňová opatření nahlížet, nelze je proto bez dalšího odmítnout již ve fázi zásad územního rozvoje jen z důvodu obav ohledně jejich technického provedení, které však prozatím nebylo ani řešeno na podrobnější úrovni.

[85] Krajský soud rovněž uvedl, že nelze zohledňovat pouze individuální vlastnická práva stěžovatelů, ale rovněž individuální vlastnická práva dalších obyvatel Jihomoravského kraje, kterých se protipovodňová opatření týkají, resp. kterých se týká riziko záplavové vlny v případě povodní. Nelze upřednostnit vlastnická práva stěžovatelů na úkor jiných občanů, kteří mají také právo na ochranu před povodněmi, a zároveň je dána povinnost odpůrce stanovit a přijmout taková protipovodňová opatření pro ochranu maximálního počtu občanů, jejich životů, zdraví a majetku. V tomto ohledu odpůrce v rámci konceptu ochrany před povodněmi musel zhodnotit nutnost vymezit plochy pro protipovodňová opatření tak, aby v rámci únosného rizika na území Chrlic byli ochráněni i další spoluobčané, kteří mají svá bydliště a nemovitosti dále na vodním toku řeky Svratky. Vzhledem k tomu, že dané území v k. ú. Chrlice se nachází v aktivním záplavovém území, je nepochybné, že k nějakým protipovodňovým opatřením v dané lokalitě pravděpodobně musí dojít, pokud má být naplněn požadavek ochrany území, obyvatel a majetkových a kulturních hodnot. Vymezení plochy POP10 v nové šíři nepovažoval krajský soud za nadměrné a neproporcionální, neboť toto vymezení pouze dává možnost v tomto území, v němž již existuje riziko přirozeného rozlivu povodňové vody, nějaká protipovodňová opatření realizovat v budoucnu a rovněž umožňuje protipovodňová opatření umístit flexibilně v rámci celého vymezeného území. Soud zopakoval, že konkrétní námitky či připomínky mohou stěžovatelé uplatňovat v rámci dalších navazujících územně plánovacích procesů, v nichž teprve může docházet k umísťování stavby v území. Pokud odpůrce došel v rámci komplexního posouzení k tomu, že nejvhodnější lokalitou pro rozliv povodňové vlny je právě území v katastru Chrlic, pak naopak nelze povodňovou vlnu přesouvat do jiných lokalit. Argument o účelovém přesouvání povodňové vody by pak mohli v rámci námitek či připomínek používat i obyvatelé jiného území, na které by byla povodňová voda „umístěna“ v rámci rozlivu, uzavřel krajský soud.

[86] Jak již NSS uvedl, s těmito úvahami se lze ztotožnit. Není ani pravda, že by soud neprovedl test proporcionality – jak však plyne z výše uvedeného, obecnější podoba testu proporcionality tu odpovídá obecnosti zásad územního rozvoje. K námitce stěžovatelů, dle nichž tu soud nahradil odůvodnění sporné aktualizace odůvodněním vlastním, NSS zdůrazňuje, že nejde o vlastní ničím nepodložené úvahy soudu, nijak nesouvisející s odůvodněním aktualizace, ale o samostatné úvahy soudu založené právě na onom sporném odůvodnění aktualizace.

[87] Krajský soud má jistě pravdu, a ani stěžovatelé to nezpochybňují, že městská část Brno – Chrlice je povodní „částečně ohrožena“ (bod 74 napadeného rozsudku, shodně bod 105 kasační stížnosti, kde stěžovatelé říkají, že dnes povodeň může „zasáhnout maximálně nejnižší položené okraje obytné zástavby Chrlic“). Mezi stěžovateli a odpůrcem je však ostrý spor o to, zda je samotné budou protipovodňová opatření v budoucnu přijímaná spíše chránit (jak říkal v řízení před krajským soudem odpůrce), či naopak zda zvýší riziko zaplavení jejich nemovitostí tím, že do území přivedou ještě mnohem více vody (jak říkali

pokračování

stěžovatelé). NSS však nevidí důvod, aby nyní tento spor řešil, zejména aby posoudil, jak (pokud vůbec) sporná protipovodňová opatření stěžovatele ohrozí. Vše závisí na budoucích opatřeních, která v souladu se zákonem budou na sporné ploše přijata (včetně možnosti, nikoli nutnosti tolikrát zmiňované stavby poldru).

[88] Pro věc nemá větší význam ani to, zda se snad všechny domy stěžovatelů nachází v aktivní zóně záplavového území nebo zóně rozlivu [že se v aktivní zóně nachází zemědělské pozemky stěžovatele d) a v zóně rozlivu dům stěžovatele c), není sporné]. I kdyby snad vůbec domy stěžovatelů a), b) a d) nebyly povodní ohroženy (NSS opakuje, že tuto otázku neřeší), nic to nemění na legitimnosti důvodu aktualizace zásad, která chrání obyvatele jižní Moravy před povodňovým nebezpečím. Není přece podstatné, zda protipovodňová opatření budou chránit právě *také* všechny stěžovatele, jen některé z nich, nebo dokonce nikoho z nich. Úvahy krajského soudu v tomto aspektu jsou nadbytečné, proto nehraje roli, i kdyby se snad v této dílčí otázce soud mýlil.

[89] Důležité je, že krajský soud v bodě 76 správně vysvětlil, že nelze zohledňovat pouze práva stěžovatelů, ale rovněž práva dalších obyvatel Jihomoravského kraje, kterých se týká riziko záplavové vlny a kteří jsou ohroženi povodní. Proto se NSS ani nemusel více zabývat detailní polemikou v bodech 191 až 200 kasační stížnosti, kde stěžovatelé na mnoha řádcích kritizují, že soud nepochopil dokazování mapami a mylně prohlásil, že protipovodňová opatření chrání též domy stěžovatelů. Protože není podstatné, zda jsou povodní ohroženy všechny domy, nebo jen dům stěžovatele c), nemá ani větší význam to, že krajský soud výslovně nereagoval na důkazy stěžovatelů, kteří předložili dvě mapky s vyznačením polohy svých domů (viz body 235 až 237 kasační stížnosti; NSS opakuje, že i tyto důkazy měly směřovat k rozřešení otázky, zda se domy nacházejí, nebo nenacházejí v aktivním záplavovém pásmu).

[90] Stěžovatelé kritizují, že krajský soud v bodě 57 uvedl: „*Důvod rozsahu vymezeného území je pak patrný i z toho, že protipovodňová opatření mají zahrnovat i opatření v podobě řízeného rozlivu, kdy je potřeba zachovat retenční prostory pro tento rozliv a zpomalení toku v určitých místech.*“ Dle stěžovatelů se jedná o autonomní úvahu soudu, která je patrně odvozena z dodatečného odůvodňování odpůrce před soudem a která nemá oporu v odůvodnění. Podle NSS to však není pravda. O rozlivu a řízeném rozlivu vody odůvodnění opatření obecné povahy mluví (např. *Kapitola G - Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, s. 254, viz obsáhlá citace v bodě [25] shora).

[91] Stěžovatelé rovněž tvrdí, že odpůrce při vymezení regulace účelově přehlížel zjevnou bezprostřední blízkost obytné zástavby Chrlic a z toho vyplývající rizika pro obytnou zástavbu. NSS ale opakuje, že samotná regulace žádná rizika pro obyvatele ještě nevytváří – nějaká rizika mohou vytvořit až pozdější protipovodňová opatření, takováto problematická opatření ale ze zásad územního rozvoje v této podobě nutně neplynou. Žádné zásady územního rozvoje nemohou samy o sobě vyloučit, že na ně navážou též opatření nezákonná či jinak problematická, proti kterým se však lze následně bránit příslušnými správními i soudními instrumenty, jak již NSS v tomto rozsudku vícekrát zdůraznil.

[92] NSS se nebude vyjadřovat ani k tomu, jak by stěžovatele například ohrozilo selhání (např. protržení) ochranné hráze poldru – jak již NSS mnohokrát výše uvedl, v nynějším řízení se přece umístění ani technické detaily poldru vůbec neřeší. Ostatně právě to, že stěžovatelé chtěli po odpůrci, aby v zásadách územního rozvoje řešil, co se stane například v případě havárie poldru a jaké dopady to bude mít v Chrlicích, nejlépe ukazuje, že jejich požadavky se mívají se smyslem zásad územního rozvoje.

IV. Závěr a náklady řízení

[93] Stěžovatelé v bodě 166 tvrdí, že „základní namítaný koncepční problém, tj. umístění poldru do těsné blízkosti obytné zástavby, je řešitelný a má být řešen právě na úrovni ZÚR. V takové situaci není rozhodné, zda připomínky formálně směřují proti „ploše POP10“, nebo proti „poldru Chrlice“. Tím ale stěžovatelé bezděky vystihli, kde leží jádro pudla. Základním problémem jejich procesní strategie je, že podstata argumentace v návrhu i kasační stížnosti jde nikoli proti tomu, co aktualizace řeší (rozšíření plochy protipovodňových opatření POP10), ale proti otázce, kterou aktualizace neřeší a v podrobnostech řešit nemůže (problematika poldru Chrlice).

[94] NSS tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[95] Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci NSS náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. března 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu