



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelky: **RNDr. R. Ta., Ph.D.**
bytem X

zastoupena advokátkou Mgr. Ing. Janou Dolejšovou
sídlem Kounická 1192/38, Strašnice, Praha 10

proti
odpůrci:

město Řevnice
sídlem nám. Krále Jiřího z Poděbrad 74, Řevnice
zastoupen advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Černá Pole, Brno

za účasti:

1) Š. S.
bytem X

zastoupen obecným zmocněncem Mgr. O. S., Ph. D.
bytem X

2) SPV Řevnice s.r.o., IČO: 07117876
sídlem Truhlářská 1108/3, Nové Město, Praha 1

zastoupena advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph. D.
sídlem Klokotská 103/13, Tábor

3) Ing. H. B.
bytem X

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územního plánu Řevnice, přijatého usnesením zastupitelstva města Řevnice č. 3/ZM/26/2022 ze dne 5. 9. 2022,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územní plán Řevnice, přijaté usnesením zastupitelstva města Řevnice č. 3/ZM/26/2022 ze dne 5. 9. 2022, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v rozsahu, v němž vymezuje zastavitelnou plochu XA.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 25 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky Mgr. Ing. Jany Dolejšové.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 5. 10. 2023, domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“) v rozsahu textové a grafické části vymezující zastavitelnou plochu XA.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelka je spoluvlastnicí pozemků parc. č. XB a parc. č. XC, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. X v katastrálním území a obci Řevnice (všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku se nacházejí ve stejném katastrálním území), které napadený územní plán zařadil do zastavěného území v lokalitě XD v bezprostředním sousedství plochy XA, která je součástí lokality XD.
3. Prakticky celá lokalita XD, včetně plochy XA, se nachází v záplavovém území XE řeky Berounky v korytě tzv. staré řeky a je pravidelně zaplavována. Plocha XA tvoří přirozenou rozlivovou plochu v době vyšších průtoků na řece Berounce, intenzivnějších dešťů a zvýšených průtoků na vodoteči Kejná. Ani po vybudování protipovodňových opatření není lokalita chráněna proti vzestupu hladiny spodní vody a vzedmutí vody kanalizací či zvýšeným průtokům na vodoteči Kejná. Na navrhovatelčině zahradě bývá celoročně voda a ve sklepě jejího domu je běžně spodní voda, jejíž hladina odpovídá hladině řeky Berounky. Při povodni v roce 2002 sahala voda cca 4 m nad úroveň terénu a v roce 2013 cca 1,5-2 m. S ohledem na stále častější výskyt přívalových dešťů se povodně z obou stran, tj. od Berounky a z Brdských kopců, mohou opakovat. Nový chodník naproti domu navrhovatelky na jižní straně ulice V Luhu, který nahradil travnatý pás, i přes instalaci dvou vsakovacích prvků způsobuje při dešti hromadění vody, která teče do zahrad na severní straně ulice. V roce 2022 zde Hasičský záchranný sbor čerpal vodu nejméně pětkrát. Zastavění plochy XA, jak jej umožňuje napadený územní plán, významně sníží retenci vody v této ploše a zvýší frekvenci záplav, což přímo ohrožuje stávající objekty v této lokalitě, včetně navrhovatelčiných nemovitostí.
4. Proti vymezení plochy XA brojila navrhovatelka námitkami, kterým odpůrce nevyhověl s odkazem na stanovisko vodoprávního úřadu. Toto stanovisko je nezákonné a rozporné s cíli a úkoly územního plánování. Vodoprávní úřad v rozporu s § 5a ve spojení s § 64a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (dále jen „vodní zákon“) zcela rezignoval na své úkoly v oblasti zvládání povodňových rizik. Podle Plánu pro zvládání povodňových rizik se lokalita nachází v ploše

s významným povodňovým rizikem. Vodoprávní úřad se však nezabýval vlivem zástavby plochy XA na retenční schopnost území, nepožadoval prověření jejích dopadů na zasakování dešťových vod při intenzivnějších deštích a na průběh povodňových stavů ve stávajícím zastavěném území ani nepožadoval odborné ověření udržitelné míry zástavby plochy XA, která by negativní dopady na stávající zastavěné území aspoň minimalizovala. Odkaz na souhlas podle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona je nesystémový a vyvolává nadměrná očekávání na straně vlastníků pozemků v ploše XA. Odpůrce zcela opomněl, že stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Černošice ze dne 19. 5. 2014, č. j. MUCE 27051/2014 OZP/Bro, požadovalo na ochranu před povodněmi zvážit možnosti zajištění zvýšené retence vody v krajině, mimo jiné nezastavováním dochovaných údolních niv řeky Berounky a vodního toku Kejná a Nezabudického potoka. Nedoporučoval tedy zastavovat dosud nezastavěné území tzv. staré řeky. Také ve stanoviscích k veřejnému a opakovanému veřejnému projednání zopakoval, že jakékoli navyšování zastavěnosti okolí lokality V Tůních – V Luhu je z hlediska jím chráněných zájmů nežádoucí. Vypořádání navrhovatelčiných námitek je proto nepřezkoumatelné.

5. Vymezení plochy XA je v rozporu s PÚR, která stanoví, že v záplavových územích mají být vymezovány zastavitelné plochy jen ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech. S ohledem na nedostatečné prověření udržitelné míry zastavění plochy XA je odůvodnění výjimečnosti vymezení plochy XA v záplavovém území (i rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách) nedostatečné a nepřezkoumatelné. Udržitelná míra zastavění plochy XA by měla být určena na základě odborného posouzení.
6. Odpůrce při vymezení plochy XA bezdůvodně upřednostnil zájmy vlastníků pozemků v ploše XA před zájmy vlastníků objektů v zastavěném území lokality XD. Zastavitelnost pozemků v ploše XA nemůže být odůvodněna tím, že jejich vlastník započal s projektovou přípravou výstavby. Nová zástavba bude ohrožovat vlastníky stávajících, ale i nově vzniklých objektů. Odpůrce nepoměřoval zájmy vlastníků stávajících objektů v zastavěném území a zájmy vlastníků pozemků v ploše XA; upřednostnění zájmů druhé skupiny není řádně odůvodněno. Legitimní očekávání vlastníků pozemků v ploše XA, na nichž dosud nebyly umístěny stavby, nemůže převážet nad ochranou vlastníků stávajících objektů před záplavami.
7. Vymezení plochy XA je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, mezi něž podle § 19 odst. 1 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) patří také vytváření podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem.
8. Napadený územní plán je ve vztahu k ploše XA vnitřně rozporný, protože fakticky připouští větší míru zastavěnosti, než na jakou byly v novém územním plánu kalkulovány bilance potřeb dopravní a technické infrastruktury. Napadený územní plán v ploše XA o celkové výměře 7.290 m² připouští zastavění až 35 % a zpevnění dalších až 10 % plochy stavebního pozemku. Minimální velikost stavebního pozemku, kterých má být až osm, činí 800 m² a mohou na něm být až tři byty. V ploše XA tak může vzniknout až 24 bytových jednotek pro více než 72 osob. Z kontextu odůvodnění v souvislosti s kalkulací nároků na dopravní a technickou infrastrukturu však vyplývá, že zde má být umístěno 8 „jednotek“, ve kterých má žít 29 osob.

9. Vlastník části pozemků v ploše XA podal dne 18. 7. 2022 žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a žádost o vydání územního rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků pro stavební záměr „Bydlení Řevnice U Trati, Řevnice, v Luhu“. Je navržena nová parcelace území, která umožní výstavbu 5 rodinných domů, a nová komunikace. Řízení bylo několikrát přerušeno pro nedostatek podkladů. Žádost je účelovou demonstrací toho, že vlastník činí jakési kroky k povolení stavebního záměru. Řízení o obdobné žádosti z roku 2020 bylo pro nedostatek podkladů žádosti zastaveno. Žadatel má nyní dodat znalecký posudek o vlivu na povrchový odtok dešťových vod v lokalitě a hydrogeologii celé lokality, včetně dopadů na sousední pozemky. Odborné posouzení ale mělo být opatřeno ve fázi zpracování územního plánu tak, aby míra zastavitelnosti plochy XA a její regulativ odpovídaly podmínkám dané lokality. Ověřovat udržitelnou míru zastavenosti a dopady zástavby na stávající zástavbu až v územním řízení je nesystémové a působí právní nejistotu.

Obsah vyjádření odpůrce

10. Odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu. Plocha XA není nová. Už v původním územním plánu zde byla vymezena obdobná zastavitelná plocha XF – X – X. Byla zde vyznačena i hranice stoleté vody (XE). Napadený územní plán jen přebírá původní řešení lokality. Již proto nemohla být navrhovatelka dotčena na svých právech. Regulace byla nově zpřísněna a byla zbudována nebo navržena nová protipovodňová opatření, která řeší zasakování. V mapách povodňového rizika se dotčená lokalita nachází v oblasti s tzv. reziduálním ohrožením, a proto není důvod pro dramatický zásah do cizích práv, zvláště když navrhovatelka zde svou nemovitost má a domáhá se pouze omezení cizího vlastnictví. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51, „*přímé dotčení (vlastnických) práv nemůže spočívat v požadavku navrhovatele, aby došlo k rozšíření aktivní zóny záplavového území na nemovitosti, které jsou ve vlastnictví jiných osob*“. Odpůrce dbal cílů územního plánování. Ve vztahu k ploše XA zvolil řešení, které ještě vede k cíli (ochrana před stoletou vodou) a přitom nezasahuje do vlastnického práva nad přiměřenou míru – protipovodňová opatření v kombinaci s nízkou mírou zastavitelnosti pozemků. Řešení je odůvodněno jak v územním plánu, tak v rozhodnutí o námitkách. S ohledem na jen reziduální riziko povodně XE a dostatečná povodňová opatření dospěl i vodoprávní úřad k závěru, že vymezení plochy XA není problémem. Navrhovatelka sice opakovaně namítá nezákonnost jeho stanoviska, ale neuvádí proč. Odpůrce zohlednil i aktivitu vlastníků pozemků v ploše XA tak, aby nepřiměřeně nezasáhl do jejich práv. Tvzení, že výstavba v této ploše významně zvýší plochu objektů a rozsah zpevněných ploch je přehnané; zastavenost 35 % je pro zasakování příznivá. Zvolené řešení má za vyvážené. S argumentací navrhovatelky, že v lokalitě XA vznikne 24 bytových jednotek v osmi rodinných domech, se vypořádal v rozhodnutí o námitkách. Navrhovatelka ani neprokázala, jak konkrétně se toto dotkne jejích práv. V lokalitě XA nevznikne rozsáhlá obytná zástavba, pohyb aut a budoucích obyvatel po místní komunikaci tedy nezasáhne do navrhovatelčiných práv. Důvody údajné nezákonnosti stanoviska vodoprávního úřadu navrhovatelka rozvedla až v návrhu. Odpůrce tak neměl možnost se s nimi vypořádat. Je třeba respektovat odpůrcovo právo na samosprávu. Správním soudům nepřisluší bez znalostí místních podmínek a konkrétních ekonomických rozvah aktivně vstupovat do politického rozhodování zastupitelstva obce.
11. Ohledně nezákonnosti stanoviska vodoprávního úřadu navrhovatelka směšuje povodňové riziko a retenční schopnosti lokality. Není jasné, z jakých map povodňových rizik

navrhovatelka vychází. Podle výřezů map povodňových rizik, které odpůrce vložil do textu vyjádření, se plocha XA nachází v oblasti s reziduálním rizikem v rozlivu XG, tedy v nerizikové oblasti. Odkaz na navazující správní řízení není podle odpůrce nesystémový. Navrhovatelčin odkaz na stanovisko orgánu ochrany přírody je vytržen z kontextu, neboť ten uznal nutnost respektovat platná územní rozhodnutí i jiné kroky vlastníků pozemků učiněné v dobré víře. Žádost o územní povolení není účelová. Odpůrce s investorem o záměru jednal na podkladě projektové dokumentace již v říjnu 2021. Podle judikatury je nepřiměřené bez zásadních a dobře specifikovaných důvodů vlastníka zcela zbavit možnosti záměr realizovat zrušením zastavitelnosti jeho pozemků.

12. Navrhovatelka nemohla mít žádné legitimní očekávání, že se v ploše XA, zastavitelné od roku 1998, stavět nebude. Odpůrce se řídil judikaturou NSS týkající se nutnosti vyvažovat různé zájmy v území a kontinuity územního plánování. Napadený územní plán je ve vztahu k hydrogeologickým otázkám odůvodněn nadstandardně, zejména na str. 51, 23, 18 a 79 jeho odůvodnění. Odpůrce odkázal také na výkres veřejně prospěšných opatření a staveb, které mají za úkol řešit hydrologické poměry v lokalitě, a na rozhodnutí o navrhovatelčiných námítkách. Pokud jde o požadavek na odborné posouzení, byl návrh územního plánu posouzen, jak požaduje stavební zákon. Zaplavování navrhovatelčina sklepa ještě neodůvodňuje zásah do vlastnických práv. Napadený územní plán se s problémem spodní vody z Brdských lesů vyrovnal. Dotčená lokalita nepatří mezi riziková území při přívalových srážkách, jak dokládá výňatek mapy z Povodňového informačního systému. Kritický bod je v Řevnicích mnohem dále a na práva navrhovatelky nemá vliv. Měla-li by změna zasakovacích poměrů kvůli výstavbě být důvodem pro zrušení zastavitelnosti, musely by být zrušeny prakticky všechny zastavitelné lokality. Odůvodnění napadeného územního plánu je dostačující (str. 22 a 55). Stanovisko orgánu ochrany přírody, na které navrhovatelka odkazuje, požaduje vznik vodních ploch V Tůních. První etapu již odpůrce realizoval, na což reaguje i napadený územní plán.

Obsah vyjádření osoby zúčastněné na řízení 2)

13. K návrhu se vyjádřila osoba zúčastněná na řízení 2), která je vlastníkem pozemků parc. č. XH, parc. č. XI, parc. č. XJ, parc. č. XK, parc. č. XL, parc. č. XM, parc. č. XN, parc. č. XO a parc. č. XP nacházejících se v ploše XA. Dne 18. 7. 2022 podala u příslušného stavebního úřadu žádost o vydání územního rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků pro stavební záměr „X“ Řevnice, V Luh, na uvedených pozemcích. Řízení bylo přerušeno do doby doplnění znaleckého posudku a posouzení možné varianty odvádění dešťových vod z komunikace V Luh, nejpozději do 15. 11. 2023. Upozornila na judikaturu NSS stanovící meze soudního přezkumu územního plánu a zásadu zdrženlivosti. Do práv navrhovatelky nemohlo být zasazeno, neboť původní územní plán stanovil pro nynější plochu XA totožné funkční využití. Se zástavbou bude spojen jen nevýznamný nárůst dopravy. V ploše XA lze umístit nejvýše sedm rodinných domů; osoba zúčastněná na řízení 2) hodlá stavět pět. Akceptovatelnost z hlediska zasakování vod a protipovodňové ochrany posoudil příslušný vodoprávní úřad a správce vodního toku. Podrobnější posouzení i v návrhu uplatňovaných námitek náleží územnímu řízení. Navrhovatelčina tvrzení o významném snížení retenční schopnosti lokality a zvýšení újmy na jejích vlastnických právech jsou předčasné, neprokázaná a spekulativní. Tuto otázku lze posoudit až ve fázi územního řízení. Správce vodního toku ve vyjádření ke stavebnímu záměru konstatoval, že záměr je možný. Podle hydrogeologického posouzení lze srážkové vody z projektované komunikace a cyklotrasy řešit vsakovacím objektem.

14. Podmínka PÚR, aby v záplavových územích byly zastavitelné plochy umísťovány ve zcela výjimečných a zvlášť odůvodněných případech, je splněna, neboť plocha XA byla v původním územním plánu zastavitelnou plochou XF. Oproti ní je plocha XA menší a na zbytku je vymezena plocha louky a pastviny, která má zajistit retenci dešťových vod. Není tak pravdou, že by odpůrce upřednostnil vlastníky v ploše XA. Toto řešení je proporcionální.
15. Žádost o územní rozhodnutí není účelová. Pokud jde o navrhovatelčin nesouhlas se stanoviskem vodoprávního úřadu, podle judikatury správních soudů platí, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách lze považovat za součást odůvodnění stanoviska dotčeného orgánu. Odůvodnění opatření obecné povahy je třeba hodnotit komplexně. Vymezení plochy XA je urbanisticky vhodné, neboť jde o proluku, na niž navazují další zastavitelné a zastavěné plochy. Tvzení navrhovatelky ohledně počtu bytů je zcela účelové. Osoba zúčastněná na řízení 2) zde hodlá stavět rodinné, nikoliv bytové domy. Navrhovatelčiny námitky byly vypořádány dostatečně a v souladu s požadavky judikatury. Navrhuje proto návrh zamítnout.

Obsah dalších vyjádření navrhovatelky

16. V **replíce** navrhovatelka zopakovala, že pozemky v ploše XA jsou součástí přirozené rozlivové plochy a jsou pravidelně zaplavovány při zvýšených průtocích v řece Berounce v důsledku propojení kolektoru podzemních vod s tokem řeky. K jejich významnému zaplavení došlo i v roce 2013, kdy již byla v provozu nová protipovodňová opatření, která nedokázala lokalitu ochránit. Právě to bylo důvodem požadavku orgánu ochrany přírody na zajištění retence vody v krajině. Odpůrce měl na základě odborných podkladů rozhodnout, zda vůbec, případně v jaké míře, může být plocha XA zastavitelná, aby při větších deštích a zvýšených průtocích v řece Berounce a na vodoteči Kejná nedocházelo ke zhoršení povodňových stavů a ohrožení majetku navrhovatelky. Podle judikatury NSS nemá nejen navrhovatelka, ale ani vlastníci pozemků v ploše XA právo na schválení územního plánu podle svých požadavků. Vyžadují-li podmínky v území revizi stávajícího stavu, nesmí ji požadavek na kontinuitu znemožnit. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že odpůrce dostatečně poměřil zájmy v území. Nová protipovodňová opatření, o nichž hovoří, lokalitu dostatečně nechrání, na což upozornilo i Povodí Vltavy. Také průzkumy a rozbory, které zpracování napadeného územního plánu předcházely, upozorňovaly na to, že povodeň sice nepřekoná povodňové hráze „shora“, ale zaplavuje pozemky v blízkosti řeky prosakující spodní vodou, s čímž by nová výstavba měla počítat, případně by „měla být zvážena“. Uváděly také, že zastavitelné plochy V Tūních, Na Jámě, Za Vodou a podél východní části trati, na území tzv. staré Berounky, jsou zaplavované a nevhodné pro zástavbu a měly by být revidovány.
17. Další odpůrcem uváděná opatření (revitalizace mokřadů V Tūních, retenční přehrádka k zadržení přívalové vody a sedimentů na vodním toku Kejná a záchytný příkop podél komunikace II/115) zatím nebyla realizována. Pouhý výčet plánovaných opatření není náležitým vypořádáním námitky. Stanovená zastavitelnost plochy XA bez vazby na realizaci odpovídajících protipovodňových opatření a opatření na zvýšení retenční schopnosti území činí rozhodnutí o námitkách formálním a nevyvrací její obavy. Ochrana majetku obyvatel v zastavěných územích má bezesporu vyšší váhu než zájem vlastníků pozemků v oblastech přirozeného rozlivu na tom, aby jejich pozemky byly nadále zastavitelné. Odpůrce ve snaze o stejný přístup k vlastníků pozemků v lokalitách zastavitelných dle původního územního plánu nezohledňuje konkrétní podmínky jednotlivých lokalit a pominul oprávněné zájmy navrhovatelky a dalších vlastníků pozemků v zastavěném území lokality XD, nad nimiž

nemůže převážit pouhé podnikání kroků vedoucích k výstavbě. Ani po roce účinnosti napadeného územního plánu nebylo žádné územní rozhodnutí vydáno.

18. Ač se nachází v záplavovém území, patří plocha XA v porovnání s jinými lokalitami pro bydlení k těm s nejvyšším podílem zástavby a zpevněných ploch. Odpůrce neodůvodnil, na základě čeho dospěl k dané hodnotě prostorového regulativu. Údaje o záměru vlastníka v této ploše, které odpůrce uvádí, jsou zavádějící co do velikosti parcel. Navrhovatelka nesouhlasí s tvrzením odpůrce, že dotčená lokalita není ohrožena přívalovými dešti. V posledních letech zde likvidaci přívalových vod opakovaně řešil hasičský záchranný sbor. V Plánu pro zvládání povodňových rizik v povodí Labe bylo sice zařazení ploch v území „U trati“ od 14. 12. 2022 změněno. Nově je oblastí s významným povodňovým rizikem se zbytkovým povodňovým ohrožením, ale původně bylo oblastí s vysokým povodňovým ohrožením. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, tedy ze stavu k 5. 9. 2022, kdy se lokalita nacházela v oblasti s vysokým povodňovým ohrožením. V každém případě se plocha XA nachází v záplavovém území XE, kde musí být výjimečné vymezení zastavitelné plochy zvlášť odůvodněno.
19. V dalším **vyjádření** navrhovatelka uvedla, že nebrojí proti zastavitelnosti plochy XA. Jejím cílem je dosáhnout toho, aby zastavitelnost této plochy byla stanovena s ohledem na existenci záplavového území XE a na základě odborného posouzení dopadů zástavby na režim povrchových a podzemních vod a na stávající zástavbu. Odpovídající odborné posouzení však odpůrce ani v návaznosti na její námitky nedoložil, čímž vykročil ze zákonných mantinelů. Ač se nechce pouštět do úvah o udržitelné míře zastavění plochy XA a nechce odpůrci předepisovat, jaká má být míra zastavění plochy XA, připadá jí adekvátní dostavění linie stávajících domů, čemuž také odpovídal původní návrh napadeného územního plánu, který počítal se třemi bytovými jednotkami a 12 obyvateli. Doplnila, že míru zastavění určuje územní plán, a nelze ji účinně regulovat v územním a stavebním řízení.

Obsah dupliky odpůrce

20. Odpůrce zopakoval, že navrhovatelka podle jeho názoru není aktivně věcně legitimována, neboť nedošlo ke změně funkčního využití území, a není tak dotčena na svých právech. Naopak byla vybudována nová protipovodňová opatření a revitalizován mokřad V Tůních. Pokud jde o rozpor s PÚR, odkázal na *Pomůcku k uplatňování republikových priorit Politiky územního rozvoje České republiky (ve znění závazném od 1. 9. 2021)* vydanou Ministerstvem pro místní rozvoj a Ústavem územního rozvoje (dále jen „Pomůcka k PÚR“), kde se k republikové prioritě 26 mimo jiné uvádí, že výjimečným a odůvodněným případem „*může být např. obec, jejíž převážná část se nachází v záplavovém území a vymezení zastavitelných ploch mimo záplavové území by znamenalo nežádoucí suburbanizaci se všemi důsledky s tím spojenými; může to být rovněž případ, kdy vymezení ploch mimo záplavové území koliduje s veřejným zájmem na ochraně ZPF (např. by došlo k záboru půd 1. tř. ochrany) apod. I v těchto případech je nezbytné, aby důvody pro vymezení zastavitelných ploch v záplavovém území byly náležitě prověřeny a komplexně posouzeny z hlediska převažujících veřejných zájmů, např. zpracováním a vyhodnocením různých variant umístění zastavitelné plochy, parametrů zástavby na ní a její hustoty, s posouzením jejího ohrožení a škod v případě povodní a prověřením opatření k snížení jejich důsledků.*“ Dále se zde uvádí, že zásadním limitem využití území jsou vymezené aktivní zóny záplavového území, kde není možné navrhovat žádné zastavitelné plochy. Území odpůrce je z hlediska vymezení záplavového území mimořádně

komplikované, a proto splňuje podmínku výjimečnosti. Zvolené řešení je podloženo odborným posouzením. Nejedná se navíc o lokalitu s vysokou mírou rizika vzniku povodňových škod, protože je chráněna funkčním protipovodňovým opatřením. Regulace proto není s PÚR v rozporu.

21. Odpůrce dále vyvrací některá tvrzení navrhovatelky. Revitalizace mokřadu V Tůních již zdařile proběhla. Není dále jasné, co navrhovatelka myslí „*propojením kolektoru podzemních vod s tokem Berounky*“, protože v lokalitě žádný uměle vytvořený kolektor neexistuje a všechny vody jsou odváděny povrchově. Navrhovatelka také tvrdí, že protipovodňová opatření při povodni v roce 2013 nefungovala. Ani nemohla, jelikož jsou v provozu od roku 2017. Jejich funkčnost potvrzuje zařazení lokality do ploch s reziduálním povodňovým rizikem. Odpůrce neporozuměl argumentaci navrhovatelky založené na Plánu pro zvládání povodňových rizik v povodí Labe. Odpůrce vycházel z toho, že lokalita byla zařazena mezi plochy s reziduálním povodňovým rizikem v mapách povodňového nebezpečí a povodňových rizik, a proto není důvod k tvrdému zásahu do vlastnického práva. K riziku přívalových dešťů uvedl, že v lokalitě není tzv. kritický bod. Tvrzení o riziku zatopení lokality ze severu i z jihu považuje za čistou spekulaci. Ohledně nedostatečného posouzení věci vodoprávním úřadem uvedl, že ten nemá povinnost se vyjadřovat, pokud s navrženým řešením souhlasí. Navrhovatelka konkrétně neuvádí, jak si představuje odborné posouzení, kterého se domáhá. Odpůrce vše řádně projednal s dotčenými orgány. Zastavitelnost 35 % není z hlediska zasakování srážkových vod zásadně problematická. Navrhovatelka sama žije v záplavovém území a její nemovitost zhoršuje odtokové poměry.

Jednání před soudem

22. Při jednání konaném dne 13. 12. 2023 strany setrvaly na svých dosavadních procesních stanoviscích a odkázaly na argumentaci obsaženou ve svých podáních. Navrhovatelka dodala, že se domnívala, že revitalizace lokality V Tůních není dokončena, protože plocha je vyplněna vodou pouze zčásti, zatímco dříve byla vyplněna celá. Opatření na Kejně také nejsou dokončena. Není navíc jasné, zda tato opatření mohou pomoci. Sama je k tomu skeptická. Zdůraznila, že není žádný posudek, který by se zabýval vlivem zástavby v ploše XA na hydrogeologii spodních vod.
23. Osoba zúčastněná na řízení 1) uvedla, že do vydání původního územního plánu tvořil jejich pozemek okraj intravilánu. Pozemky v ploše XA se staly zastavitelnými až s původním územním plánem, který je výrazem doby a odlišných standardů územního plánování. Do zveřejnění návrhu napadeného územního plánu se zde z pochopitelných důvodů nikdo stavět nesnažil. Odpůrce se ve svých vyjádřeních nezabývá skutečnou situací v lokalitě a namísto toho sugeruje obraz osamělé navrhovatelky, kterou obtěžuje, že by se zde usadil někdo nový. V souvislosti s navrhovanou výstavbou ale vznikla petice, kterou podepsalo 98 oslovených sousedů, kteří situaci v lokalitě znají. Při každých větších srážkách stoupá voda v dešťových příkopech kolem trati. Instalace mobilní stěny je závislá na lidském faktoru a na tom, že nedojde k současnému ohrožení vodou z brdských hřebenů. V roce 2013 se Kejná rozvodnila v řeku a zároveň stoupala hladina Berounky. Protipovodňová zábrana tehdy nebyla nainstalována, protože bylo vyhodnoceno, že zaplavení Kejnským potokem je větší riziko. Berounka tehdy o 10 cm nepřekonala povodňový val, ale dotčenou lokalitu zaplavila spodní voda s vodou z Kejné. Problémem lokality je právě stoupající spodní voda související s kulminací Berounky. Proto bylo v námitkách požadováno odborné hydrogeologické posouzení, k němuž ale nikdy nedošlo. Vodoprávní úřad nekonal. Navazující územní řízení trvá už rok a půl právě kvůli nedodání hydrogeologického posudku. Riziko povodně

v dotčené lokalitě je empiricky ověřeným faktem a tvrdit, že je zde jen reziduální riziko povodně, je cynismus. Povodí Vltavy ve svých stanoviscích k územnímu řízení záměr z hlediska zvládání povodňových rizik opakovaně nedoporučuje, ač jej s ohledem na platný územní plán připouští. Plocha XA by měla být zrušena a její případná zastavitelnost by měla být znovu projednána a stanovena tak, aby nebyl ohrožen majetek stávajících vlastníků a potenciální kupci neměli nereálná očekávání. Původní záměr zastavět jen proluku podél komunikace V Luhu se změnil poté, co nový majitel pozemků v ploše XA začal odpůrci předkládat různé víceméně fiktivní projekty a vyvíjet na něj tlak, že nevyhoví-li mu a plochu XA nerozšíří, hrozí zrušení územního plánu a placení náhrady za nerealizovaný projekt. Plocha XA tak byla rozšířena do podoby umožňující vznik osmi rodinných domů a obslužné komunikace. Revitalizace lokality V Tůních pomůže při velkých nátocích v okolí Kejně, ale nedokáže významně změnit situaci v dotčené lokalitě, když kulminuje Berounka a stéká velká voda z kopců.

24. Osoba zúčastněná na řízení 3) uvedla, že v dotčené lokalitě vlastní dům. Její pozemek byl v roce 2013 zaplaven, ale voda se nedostala dál díky tomu, že se držela na louce v ploše XA. Pokud by se povodeň z roku 2013 opakovala a plocha XA by byla zastavěna tak, jak to umožňuje napadený územní plán, voda by se dostala do jejího domu a způsobila by škody v řádech milionů korun. Místní obyvatelé při větších deštích zvažují, kam pojedou, zda s tam vůbec dostanou nebo jestli pojedou na lodi kvůli zatopené příjezdové cestě. Považuje za nezodpovědné, že odpůrce nevyhodnotil následky zabetonování 3 000 m² na retenční louce v ploše XA. Z vyjádření stran v řízení před soudem je zřejmé, že neexistuje důkaz, který by riziko zhoršení poměrů v lokalitě vyvracel. Zdůraznila, že nebyly zkoumány všechny vlivy komplexně (voda z Berounky, voda z Kejně, dešťová voda a spodní voda). Protipovodňová vrata mohou být v určitých situacích kontraproduktivní.

Skutečnosti vyplývající s provedeného dokazování

25. Z mapy záplavových území v informačním systému veřejné správy POVIS a opatření obecné povahy ze dne 10. 5. 2012, č. j. 068224/2012/KUSK/OŽP-Bab, které vymezují záplavové území s aktivní zónou řeky Berounky v říčním km 9,8 – 30,75 (Černošice – Srbsko), plyne, že dotčená lokalita, včetně plochy XA, se nachází v záplavovém území XE, mimo jeho aktivní zónu. Mapy povodňového nebezpečí, ohrožení a povodňových rizik Ministerstva životního prostředí pro 2. plánovací období zpracovaných v roce 2019 řadí dotčenou lokalitu do oblasti s reziduálním rizikem (mapa povodňové ohrožení, tj. kombinace pravděpodobnosti výskytu povodně a nebezpečí), plochy nerizikové (mapa povodňového rizika, tj. kombinace pravděpodobnosti výskytu povodně a odpovídajících potenciálních povodňových škod; vyjadřuje syntézu účinků povodňového nebezpečí, zranitelnosti a expozice) a rozlivu XG.
26. Soud provedl také důkaz fotografiemi navrhovatelky, které zachycují plochu XA při povodních v roce 2002 a 2013, výstavbu v lokalitě V Luhu v roce 2021 a stav komunikace při deštích v roce 2022 poté, co byl travnatý pás nahrazen chodníkem, který brání vsakování. Provedl i důkaz fotografií osoby zúčastněné na řízení 3), která zachycuje nahromaděnou vodu u jejího pozemku a v ploše XA.
27. Z vyjádření Povodí Vltavy ze dne 16. 3. 2020, č. j. PVL – 20075/2023/340/Če, mimo jiné plyne, že dotčená lokalita se nachází podle Plánu pro zvládání povodňových rizik v Povodí Labe na ploše s významným povodňovým rizikem v oblasti se zbytkovým povodňovým

ohrožením, původně se řešené území nacházelo v oblasti s vysokým povodňovým ohrožením. Ke změně došlo od 14. 2. 2022.

Podstatný obsah správního spisu

28. Odpůrce měl dosud účinný územní plán z roku 1997 schválený usnesením zastupitelstva odpůrce dne 7. 10. 1997, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou odpůrce č. 2/1997 ze dne 5. 11. 1997 s účinností od 1. 12. 1997 (dále jen „původní územní plán“). Změnu č. 1 původního územního plánu schválilo zastupitelstvo odpůrce dne 13. 6. 2005 a účinnosti nabyla dne 1. 7. 2005. Změna č. 2 územního plánu nabyla účinnosti dne 16. 9. 2009.
29. V původním územním plánu byly pozemky tvořící plochu XA součástí plochy BC (*zóna čistého bydlení*) sloužící převážně pro trvalé bydlení v rodinných domech, stejně jako navrhovatelčiny pozemky. Žádné omezení ve vztahu k povodňovým rizikům nebo zadržování dešťových vod pro tyto plochy původní územní plán nestanovil, přestože současnou plochou XA podle výkresu *Plán využití území* procházela hranice stoleté vody. Pro lokalitu XF X – X původní územní plán doporučuje zpracování urbanistické studie. Změny č. 1 a č. 2 se pozemků nynější plochy XA nijak nedotkly. Pouze na výkresu *Komplexní urbanistický návrh změna č. 1* je lokalita XF X – X označena jako návrhová plocha smíšeného obytného území.
30. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo dne 19. 9. 2011 o pořízení nového územního plánu. Usnesením č. 24 ze dne 15. 9. 2014 schválilo zadání nového územního plánu. Zadání předpokládá zachování stávajících rozvojových lokalit a stanoví mimo jiné požadavek prověřit rozsah zastavitelných ploch v lokalitách V Tůních nebo na území tzv. staré Berounky, jelikož jde o pozemky zaplavované, vhodné pro rekreaci a retenci. Dále měly být formulovány principy pro zvýšení vodní retence nebo řešena koncepce odtoku povrchových vod s ohledem na nebezpečí lokálních povodní a problémy ve sklepích při přívalových deštích, navržena koryta pro dešťovou vodu, prověřen systém odvodnění arch. Sochora vč. rybníků a nad zastavitelným územím zachycována voda z polí a lesů.
31. K návrhu zadání uplatnil Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, stanovisko ze dne 19. 5. 2014, č. j. MUCE 27051/2014 OZP/Bro. Vodoprávní úřad mimo jiné uvedl, že musí být řešena likvidace srážkových vod, které musejí být v co největší míře zasakovány, a jejich případné odvádění do vod povrchových je nutné projednat se správcem toku. Orgán ochrany přírody v bodě 8 svého stanoviska z hlediska ochrany významných krajinných prvků požadoval zvážit možnost ochrany před povodněmi zvýšenou retencí vody v krajině, a to jednak nezastavováním dochovaných údolních niv Berounky, Kejné a Nezabudického potoka, jednak podporou vzniku vodních ploch, například V Tůních. V bodě 9 požadoval revitalizaci uvedených údolních niv.
32. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 29. 4. 2016 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele připomínky. Společné jednání se konalo dne 14. 6. 2016. Navrhovatelka připomínky nepodala.
33. Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, uplatnil stanovisko ze dne 13. 7. 2016, č. j. MUCE 47854/2016 OŽP/Mac. Vodoprávní úřad zopakoval, že musí být řešena likvidace srážkových vod, které musejí být v co největší míře zasakovány. Orgán ochrany přírody žádné relevantní připomínky nevzněl.

34. Po společném jednání byl vypracován upravený návrh územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 21. 11. 2017 bylo oznámeno veřejné projednání návrhu územního plánu konané dne 15. 1. 2018 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatelka námitek nepodala.
35. Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, uplatnil stanovisko ze dne 18. 1. 2018, č. j. MUCE 4197/2018 OŽP/Ště. Vodoprávní úřad neměl připomínky a orgán ochrany přírody žádné relevantní připomínky nevznsl.
36. Po veřejném projednání byl návrh územního plánu dále upraven. Veřejnou vyhláškou ze dne 29. 7. 2021 bylo oznámeno opakované veřejné projednání návrhu územního plánu konané dne 7. 9. 2021 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatelka podala námitek, v nichž požadovala plochu XA zrušit. Uvedla, že tato plocha je vymezována v záplavovém území, a obdobně jako v návrhu vylicila poměry v lokalitě a důsledky povodní v roce 2002 a 2013 s tím, že další zástavba je nevhodná a povede ke snížení retence vody. Namítla rozpor vymezení plochy XA s PÚR a s odkazem na § 67 odst. 3 vodního zákona žádala, aby vodoprávní úřad území skutečně prověřil a rozhodl, zda a s jakými regulativy zde má být vymezena zastavitelná plocha. Odpůrce její námitek (č. j. 148519/2021) spolu s námítkami č. j. 148663/2021, 148874/2021 a 148866/2021 zamítl (str. 102 odůvodnění napadeného územního plán, části *Odůvodnění rozhodnutí o námítkách*).
37. Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, uplatnil stanovisko ze dne 8. 9. 2021, č. j. MUCE 145097/2021 OŽP/Bo. Vodoprávní úřad ani orgán ochrany přírody neměly připomínky.
38. Po opakovaném veřejném projednání byl návrh územního plánu dále upraven. Veřejnou vyhláškou ze dne 30. 3. 2022 bylo oznámeno druhé opakované veřejné projednání návrhu územního plánu konané dne 12. 5. 2022 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatelka nepodala námitek.
39. Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, uplatnil stanovisko ze dne 12. 5. 2022, č. j. MUCE 82315/2022 OŽP/Bo. Vodoprávní úřad neměl připomínky a orgán ochrany přírody žádné relevantní připomínky nevznsl. Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, se dále stanoviskem ze dne 11. 7. 2022, č. j. MUCE 103833/2022 OŽP/Bo, vyjádřil k návrhu rozhodnutí o námítkách vznesených při veřejném a opakovaném veřejném projednání. Vodoprávní úřad neměl připomínky. Orgán ochrany přírody zdůraznil, že z hlediska jím chráněných zájmů je zcela nežádoucí jakékoliv navyšování zastavěnosti okolí lokality V Tůních – V Luhu, ale uznal potřebu respektovat platná územní rozhodnutí, stavební povolení „či jiné kroky vlastníků pozemků již v dobré víře učiněné“.
40. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo dne 5. 9. 2022 usnesením č. 3/ZM/26/2022 o vydání územního plánu opatřením obecné povahy č. 1/2022. Opatření obecné povahy bylo podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 20. 9. 2022. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 5. 10. 2022.
41. Z grafické části výroku napadeného územního plánu, hlavního výkresu N2 vyplývá, že plocha XA je zastavitelnou plochou s funkčním využitím „bydlení“ a spadá do plochy XD *Bydlení – X a X*. Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (str. 29) je pro plochu XD stanoveno hlavní využití pro bydlení;

doplňující podmínka: „V části plochy, která se nachází v aktivní zóně záplavového území, jsou povoleny pouze udržovací práce stávajících staveb a stavební úpravy, pokud nedojde ke zhoršení odtokových poměrů.“; prostorové regulativy mimo jiné max. zastavěnost 35 %, min. procento zahrady 55 %, minimální velikost pozemku 800 m² (jen pro nově oddělené pozemky) a doplňující regulativ, že stavba na jednotlivém stavebním pozemku smí obsahovat maximálně tři byty. V kapitole C.1 *Vymezení zastavitelných ploch a systému sídelní zeleně* výrokové části napadeného územního plánu je pro plochu XA stanovena podmínka „u nejbližší budoucí obytné zástavby bude v dalším stupni řízení prokázáno splnění hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru staveb z provozu stávající železniční tratě č. X (Praha-Beroun)“.

42. Soud ze správního spisu zjistil, že v návrhu územního plánu pro společné jednání byla navržena zastavitelná plocha XQ – V Tůních o rozloze 0,68 ha. S totožnou zastavitelnou plochou počítal i návrh územního plánu pro veřejné projednání. V návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání bylo její označení změněno na XA a byla zvětšena na 0,73 ha. V návrh pro druhé opakované projednání již k žádné změně nedošlo.



Plocha XQ, respektive XA, na hlavním výkresu N2 pro společné jednání a veřejné projednání (vlevo) a pro opakované veřejné projednání a v napadeném územním plánu (vpravo).

Posouzení návrhu soudem

43. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 20. 9. 2022, tudíž napadený územní plán nabyl účinnosti podle § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 5. 10. 2022.
44. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Navrhovatelka svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví spoluvlastnického podílu ¼ pozemků parc. č. XB a parc. č. XC, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. x, což soud ověřil v katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. x. Navrhovatelčiny nemovitosti se nacházejí v ploše XD, stejně jako plocha XA, a v její blízkosti. Navrhovatelka brojí proti vymezení plochy XA, protože je přesvědčena, že její zastavění se negativně projeví v její právní sféře v podobě zvýšeného rizika povodní nebo zaplavování.
45. Aktivní procesní legitimace je naplněna, je-li dáno hájitelné tvrzení navrhovatele o zkrácení na právech – navrhovatel by měl „především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho

právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Tyto podmínky jsou v projednávané věci splněny. Z provedeného dokazování vyplývá, že v ploše XA i na jiných pozemcích v lokalitě V Luhu se při silných deštích hromadí voda. Lokalita byla také zasažena záplavami v roce 2002 a 2013. Navrhovatelčiny nemovitosti se nacházejí v bezprostřední blízkosti plochy XA. Je tedy v zásadě myslitelné, že zástavba plochy XA v souladu s napadeným územním plánem ovlivní záplavové a odtokové poměry v lokalitě, kde se nachází i navrhovatelčiny nemovitosti. Navrhovatelka tedy má plnou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu.

46. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 20. 9. 2022.
47. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Posouzení porušení zákazu diskriminace přitom představuje jeden z kroků posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76), a je tedy součástí případného posouzení proporcionality opatření obecné povahy.
48. Soud mohl napadený územní plán přezkoumat jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, neboť širšímu přezkumu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Jakákoliv další podání jsou projednatelná jen v rozsahu, v němž rozvíjejí již uplatněné návrhové body, nemohou však otevírat nové otázky.
49. Soud předesílá, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“* (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Tento závěr považuje soud za aplikovatelný i pro návrhové body podle § 101b odst. 2 s. ř. s.

50. Návrhové body směřují do oblasti souladu napadeného územního plánu s procesním (3. krok) a hmotným právem (4. krok) a vyvážení zájmů různých vlastníků v lokalitě (5. krok).
51. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je přitom v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměrování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námitky podány, pak by soudu v zásadě nezbývalo, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Tyto závěry jsou přitom obdobně použitelné také v situaci, kdy účastník řízení sice uplatnil námitky, ale tyto námitky byly natolik stručné a obecné, že jejich podání bylo pouze formálním protestem proti změně územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59). V citovaném rozsudku NSS uvedl, že uplatnění námitek není jen formalitou, ale má umožnit řešit spory o využití území již ve fázi projednání návrhu územního plánu. Soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí.
52. Na tomto místě soud uvádí, že se nemohl zabývat námitkou navrhovatelky spočívající v nesprávném vyvážení zájmů vlastníků pozemků v ploše XA na jedné straně a vlastníků stávajících nemovitostí v lokalitě XD na straně druhé. Tato námitka totiž spadá právě do zmíněného pátého kroku algoritmu. Navrhovatelka však podala námitky až při opakovaném veřejném projednání, v němž se však podle § 53 odst. 2 stavebního zákona upravený návrh územního plánu projednává již pouze v rozsahu úprav. V tomto případě došlo pouze k relativně drobnému zvětšení plochy XA, která ale byla součástí návrhu již při společném jednání a veřejném projednání. Nadto ani v těchto námitkách žádnou argumentaci směřující k proporcionalitě zvoleného řešení nevnesla. Návrhový bod proto nemůže být důvodný.

K přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatelky

53. Navrhovatelčiny námitky byly zamítnuty mimo jiné s odkazem na stanoviska vodoprávního úřadu, která jsou podle jejího názoru nezákonná, protože vodoprávní úřad v rozporu s § 5a ve spojení s § 64a vodního zákona rezignoval na své úkoly v oblasti zvládání povodňových rizik. Jelikož se lokalita nachází v ploše s významným povodňovým rizikem, měl se zabývat vlivem zástavby plochy XA na retenční schopnost území a požadovat prověření dopadů zástavby na zasakování dešťových vod při intenzivnějších deštích a na průběh povodňových stavů v zastavěném území a odborné ověření udržitelné míry zástavby plochy XA. Pozdější posouzení formou souhlasu podle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona považuje za nesystémové a vytvářející nadměrná očekávání vlastníků v ploše XA. Odpůrce opomněl stanoviska orgánu ochrany přírody, který zástavbu v údolních nivách Berounky, Kejné a Nezabudického potoka, respektive navyšování zastavěnosti okolí lokality V Tůních – V Luhu nedoporučoval. S ohledem na zcela nedostatečné prověření udržitelné míry zastavění plochy XA je rozhodnutí o jejích námitkách nepřezkoumatelné.
54. Soud se nejprve zabýval přezkoumatelností rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách. Na rozhodnutí o námitkách klade judikatura stejné požadavky jako na jiná správní

rozhodnutí (srov. § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu), a to včetně požadavku na jeho přezkoumatelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46). Současně nesmí být požadavky vznášeny vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, přemrštěné (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Míra obecnosti či konkrétnosti námítky předurčuje míru obecnosti či konkrétnosti, se kterou je nutné tuto námitku vypořádat (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2008, č. j. 8 Afs 71/2007-116).

55. Při přezkumu územního plánu je nezbytné rozlišovat námitky směřující vůči přezkoumatelnosti odůvodnění samotného napadeného územního plánu na straně jedné a námitky směřující proti přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů na straně druhé. Toto rozlišení není náhodné, ale jeho účelem je stanovení míry přisnosti a rozsahu soudního přezkumu tvrzené nepřezkoumatelnosti. Územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k jejich soudnímu přezkumu. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou samo o sobě, nýbrž je 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. Ústavní soud připomněl, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem. Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
56. Podle § 5a vodního zákona vodoprávní úřady jako dotčené orgány ve svých stanoviscích k návrhům územně plánovací dokumentace *zohledňují cíle ochrany povrchových a podzemních vod, jejich hospodárné využívání a vytváření podmínek pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha v zastavěných a zastavitelných územích*. Vodoprávní úřady poskytují orgánům územního plánování údaje a podklady pro vymezování ploch vhodných k omezování a zadržování odtoku srážkových vod a realizaci vodních prvků.

57. Podle § 64a odst. 1 vodního zákona se zvládání povodňových rizik soustředí na *zmírnění možných nepříznivých účinků povodní* na lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví a hospodářskou činnost, a pokud se to považuje za vhodné, na opatření nestavební povahy nebo na snížení pravděpodobnosti zaplavení.
58. Jelikož navrhovatelčiny námitky se týkají primárně obsahu stanovisek vodoprávního úřadu, zkoumal soud, zda vodoprávní úřad přezkoumatelným způsobem zohlednil kritérium snižování nepříznivých účinků povodní v zastavěných a zastavitelných územích, jak mu ukládají citovaná ustanovení. Vodoprávní úřad měl jako dotčený orgán povinnost řádným a detailním způsobem posoudit přijaté řešení z hlediska snižování nepříznivých účinků povodní v zastavěných a zastavitelných územích a svůj závěr dostatečně (úměrně argumentům zaznívajícím v připomínkách a námitkách či dopadům podmínek stanovených stanoviskem) odůvodnit.
59. Soud nicméně konstatuje, že vodoprávní úřad ve svých stanoviscích pouze obecně uváděl, že musí být řešena likvidace srážkových vod, které musejí být v co největší míře zasakovány. Kromě toho žádné relevantní argumenty nevznesl. Vodoprávní úřad se tedy otázkou vytváření podmínek pro snižování nepříznivých účinků povodní v zastavěných a zastavitelných územích, jejíž posouzení mu ukládá § 5a vodního zákona, sám přezkoumatelným způsobem nezabýval (k tomu srov. též dále). To však nemusí být nutně nezákonné, neboť dotčený orgán se může ztotožnit s již dostačujícím posouzením příslušné otázky a jejím zdůvodněním v návrhu územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45, č. 3618/2017 Sb. NSS), a proto nepředkládá vlastní argumentaci.
60. S ohledem na to je třeba zkoumat, zda odpůrce, který jako jediný za konečné znění napadeného územního plánu (včetně jeho odůvodnění) odpovídá, námitky navrhovatelky posoudil i s ohledem na snižování nepříznivých účinků povodní v zastavěných a zastavitelných územích. Odpůrce se ovšem v rozhodnutí o námitkách omezil na prostý odkaz na stanoviska vodoprávního úřadu.
61. Podle výše citované judikatury nicméně odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce *nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy* zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena. Soud proto zkoumal, zda odpůrce kritérium snižování nepříznivých účinků povodní v zastavěných a zastavitelných územích ve vztahu k ploše XA a navazujícímu zastavěnému území náležitě zohlednil alespoň v odůvodnění napadeného územního plánu jako takového.
62. Ochranou před povodněmi a jinými rizikovými přírodními jevy se zabývá kapitola D *Soulad návrhu územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů*, podkapitola D.6, kde se mimo jiné uvádí: „Územní plán navrhuje řadu preventivních opatření, která zvýší přirozenou akumulaci a zpomalení vody v území. Jsou navrženy záchytné příkopy v lese, které zachytí stékající vodu a odvedou ji do vodních toků. V zastavěném území a zastavitelných plochách je doplněn systém povrchových vsakovacích příkopů. Viz grafická část, výkres N.5 *Technická infrastruktura*. Pomocí nástroje VPO je navržena revitalizace mokřadů V Tůních, která výrazně napomůže k přirozené retenci vody v lokalitě V Tůních. Územní plán navrhuje vznik a obnovu řady vodních ploch, které budou vhodné pro zádrž vody, která obhrožovala město stékáním po svazích Hřebenů.“ Ve vztahu k dotčené lokalitě se zde uvádí: „Zbytkové ohrožení je stanoveno pro lokalitu V Tůních. Pro lokalitu V Tůních byla realizována nová protipovodňová ochrana v tělese podjezdu železniční trati v křížení s Kejnským potokem. Mobilní stěna je spolehlivou

ochranou, která při rozvodnění Berounky uzavírá vtok vody do lokality V Tůních. Tato opatření nejsou Plánem pro zvládání povodňových rizik v povodí Labe zapracována, vznikla až po jeho zveřejnění. Územní plán dále vymezuje VPO pro revitalizaci mokřadů V Tůních, po jejíž realizaci se výrazně zvýší retenční schopnost v území. Dále na vodním toku Kejná vzniká ve spolupráci města a Lesů ČR retenční přehrádka k zadržení přívalové vody a sedimentů, které nyní způsobují škody na spodním toku Kejně.“

63. *Obdobně v kapitole B Soulad návrhu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot území a požadavky na ochranu nezastavěného území, se v podkapitole B.2 uvádí: „Zastavitelné plochy XA a XR jsou ochráněny díky nově realizované protipovodňové ochraně v tělese podjezdu železniční trati v křížení s Kejnským potokem. Mobilní stěna je spolehlivou ochranou, která při rozvodnění Berounky uzavírá vtok vody do lokality V Tůních. Díky tomuto opatření se zvýší protipovodňová ochrana V Tůních. Územní plán dále vymezuje VPO pro revitalizaci mokřadů V Tůních, po jejíž realizaci se výrazně zvýší retenční schopnost v území. Dále na vodním toku Kejná vzniká ve spolupráci města a Lesů ČR retenční přehrádka k zadržení přívalové vody a sedimentů, které nyní způsobují škody na spodním toku Kejně. Podél komunikace II/115 je navržen záchytný příkop, který svede srážkovou vodu při přívalových deštích z polí do Nezabudického potoka (VPS-T4).“*
64. *V kapitole I Vyhodnocení požadavků zadání, podkapitole I.3 Požadavky na koncepci uspořádání krajiny, oddíle I.3.1 Upřesnění požadavků z PÚR a ZÚR, se dále uvádí, že „v lokalitě V Tůních jsou významné zastavitelné plochy redukovány a pomocí nástroje VPO budou tůně revitalizovány a navrácena retenční a akumulační schopnost pro odlehčení průtoku Kejnského potoka. V mezidobí od zadání územního plánu vznikl ve spolupráci s Lesy ČR projekt výstavby nové retenční nádrže na Kejnském potoce, která omezí následky případného rozvodnění. Rovněž v mezidobí od zadání územního plánu byla realizovaná nová protipovodňová ochrana - mobilní stěna v novém podjezdu pod železniční tratí v křížení s Kejnským potokem, která ochrání území V Luhu a V Tůních při povodních na Berounce.“*
65. *S ohledem na uvedené soud konstatuje, že napadený územní plán otázku snižování nepříznivých účinků povodní ve vztahu k dotčené lokalitě zohlednil přezkoumatelným způsobem. Byť tato otázka spadá primárně do pravomoci vodoprávního úřadu, jehož stanovisko samo o sobě požadavkům § 5a vodního zákona zjevně nedostálo, odpůrce poskytl vyhovující posouzení dané problematiky v odůvodnění napadeného územního plánu, a proto vodoprávní úřad nebyl povinen v případě srozumění s touto argumentací předkládat vlastní originální vysvětlení. Soud tak neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce, neboť z odůvodnění napadeného územního plánu jako takového je zřejmé, že a jakým způsobem byla problematika ochrany před povodněmi a zasakování dešťových vod v dotčené lokalitě, kterou navrhovatelka v námitce vznesla, řešena.*
66. *Navrhovatelka v návrhu dále poukázala na stanoviska orgánu ochrany přírody, který se vyslovil proti zástavbě údolních niv Berounky, Kejně a Nezabudického potoka a poté přímo proti navyšování zastavěnosti lokality V Tůních. K tomu soud uvádí, že je třeba rozlišovat stanovisko vodoprávního úřadu a orgánu ochrany přírody. Dotčené orgány totiž mohou v souladu se zásadou legality uplatňovat stanoviska pouze v rozsahu své působnosti a v mezích příslušného zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32). Ochrana před povodněmi, kam primárně míří navrhovatelčiny námitky, přitom spadá do působnosti vodoprávního úřadu, nikoliv orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody ostatně ve svých stanoviscích uvádí, že se vyjadřuje z hlediska „jím chráněných zájmů“, případně z hlediska ochrany významných krajinných prvků. Odpůrce tedy*

nepochybil, pokud v odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách v oblasti ochrany před povodněmi nezohlednil obsah stanovisek orgánu ochrany přírody. Ostatně se jeví, že stanovisko směřovalo k nevhodnosti další zástavby na jižní straně ulice V Luhu, tj. v okolí mokřadu, a nikoliv i k ploše XA obklopené zastavěnými plochami a v sousedství železnice.

K otázce zákonnosti napadeného územního plánu

67. Navrhovatelka dále namítla, že vymezení plochy XA je v rozporu s PÚR, podle níž mají být v záplavových územích vymezovány zastavitelné plochy jen ve zcela výjimečných a zvlášť odůvodněných případech. Odůvodnění výjimečnosti vymezení plochy XA v záplavovém území považuje za nedostatečné a nepřezkoumatelné. Vymezení plochy XA považuje též za rozporné s cíli a úkoly územního plánování, konkrétně § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.
68. Podle § 31 odst. 4 stavebního zákona je politika územního rozvoje závazná pro pořizování a vydávání územních plánů.
69. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.
70. Podle § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona je úkolem územního plánování zejména vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem.
71. Politika územního rozvoje ve znění aktualizace č. 5 schválené usnesením vlády č. 833 ze dne 17. 8. 2020 v kapitole 2 *Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území*, podkapitole 2.2 *Republikové priority* v čl. 26 stanoví: „**Vymezovat zastavitelné plochy v záplavových územích a umisťovat do nich veřejnou infrastrukturu jen ve zcela výjimečných a zvlášť odůvodněných případech.** Vymezovat a chránit zastavitelné plochy pro přemístění zástavby z území s vysokou mírou rizika vzniku povodňových škod.“ (důraz přidán soudem).
72. Pomůcka k PÚR v části věnované čl. 26 připouští, že „[p]rakticky není možné, aby v záplavových územích (mimo aktivní zónu) nebyly navrhovány a povolovány stavby, a to zejména v zastavěných územích obcí. Je však vždy nezbytně nutné zvážit všechny okolnosti, které k možnosti povolení stavby vedou, včetně zohlednění reliéfu území. Priorita však dbá na to, aby se nové zastavitelné plochy vymezovaly přednostně mimo záplavová území a v záplavových územích pouze ve výjimečných a odůvodněných případech.“ Pomůcka k PÚR dále demonstrativně uvádí, co lze považovat za „výjimečný a odůvodněný případ“ ve smyslu této priority: obec, jejíž převážná část se nachází v záplavovém území a vymezení zastavitelných ploch mimo záplavové území by znamenalo nežádoucí suburbanizaci se všemi důsledky s tím spojenými; vymezení ploch mimo záplavové území koliduje s veřejným zájmem na ochraně ZPF (např. by došlo k záboru půd I. třídy ochrany). I v takových případech je ale podle Pomůcky k PÚR „nezbytné, aby důvody pro vymezení zastavitelných ploch v záplavovém území byly náležitě prověřeny a komplexně posouzeny z hlediska převažujících veřejných zájmů, např. zpracováním a vyhodnocením různých variant umístění zastavitelné plochy, parametrů zástavby na ní a její hustoty, s posouzením jejího obrožení a škod v případě povodní a prověřením opatření k snížení jejich důsledků.“

73. Jednotlivé požadavky uvedené v prioritách PÚR nemají povahu kogentních a absolutně nepřekročitelných norem, avšak spíše politických vizí a cílů (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198). I přesto je třeba v případě jejich překročení zvolenou metodu regulace řádně odůvodnit, jinak by postrádaly svůj sjednocující význam pro politiku územního plánování (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 24. 11. 2021, č. j. 52 A 62/2021-200).
74. Soud ověřil, že celá dotčená lokalita (jak celá plocha XA, tak navrhovatelčiny nemovitosti) se nachází v záplavovém území XE, byť ne v jeho aktivní zóně. Na dotčenou lokalitu se tedy vztahuje citovaná republiková priorita PÚR. Zastavitelné plochy zde tedy mohou být vymezeny pouze ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech. Tyto výjimečné okolnosti by měly být zřejmé z odůvodnění napadeného územního plánu.
75. Odůvodnění napadeného územního plánu na str. 8 k souladu s touto republikovou prioritou uvádí: „*Nejsou vymezeny nové zastavitelné plochy v záplavovém území, naopak jsou zastavitelné plochy v záplavovém území oproti ÚPSÚ Řevnice redukovány. Předpokladem pro případnou novou zástavbu v záplavovém území (plochy Z05) je umístění obytných podlaží nad úrovní XE, viz textová část ÚP kap. E.3 Protierozní opatření a ochrana před povodněmi nebo umístěním obytných podlaží nad úrovní XE.*“
76. V odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčině námitce pak odpůrce dodal, že plocha XA byla převzata z původního územního plánu, její rozsah byl však o 1/3 redukován. Za zásadní důvod pro ponechání zastavitelnosti označil aktivitu vlastníka pozemků v oblasti výstavby. Připustil, že plocha XA je v záplavovém území, kde PÚR vymezování zastavitelných ploch omezuje, v tomto případě ale zohlednil aktuální právní stav území, tj. zařazení do zastavitelné plochy X. Právě legitimní očekávání a dobrá víra vlastníka podle odpůrce představuje onu výjimečnost celé situace. Zmínil i kontinuitu územního plánování a souhlasná závazná stanoviska, která vlastník získal v probíhajícím územním řízení.
77. Z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá, že odpůrce se domnívá, že požadavku PÚR bylo učiněno zadost tím, že v záplavových územích nevymezil žádné nové zastavitelné plochy a ty stávající redukoval. PÚR ale neomezuje pouze nové zastavitelné plochy, ale hovoří o vymezování zastavitelných ploch jako takových. Výjimečnost a zvláštní důvody by tedy měly být dány i tehdy, pokud nový územní plán „pouze přebírá“ zastavitelné plochy stanovené předchozím územním plánem. Samotný fakt, že i v předchozím územním plánu byla plocha vedena jako zastavitelná, totiž není dostačujícím odůvodněním, jestliže nově zvolené zařazení jde zcela zřetelně proti smyslu PÚR (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 24. 11. 2021, č. j. 52 A 62/2021-200, a navazující usnesení NSS ze dne 25. 8. 2023, č. j. 8 As 5/2022-44), jak je tomu i v tomto případě.
78. Výše uvedené důvody přitom nepředstavují „zcela výjimečný a zvláště odůvodněný případ“. Z uvedeného je zřejmé, že výjimečnost situace sám o sobě nezakládá princip kontinuity územního plánování. Pořizovatel územního plánu sice v zájmu právní jistoty a legitimního očekávání má respektovat předchozí územní plány, požadavek na kontinuitu ale zdaleka není absolutním. Zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, nebo ze dne 5. 9. 2023, č. j. 1 As 44/2023-46). Princip legitimního očekávání pak nelze v procesu územního plánování vykládat jako zachování *statu quo* (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS). Za zcela výjimečnou okolnost a samu o sobě dostačující tak nelze pokládat ani

předchozí aktivitu vlastníků pozemků v ploše XA, ať už v podobě běžícího územního řízení nebo jednání s představiteli odpůrce. Podle judikatury NSS například příslib představitelů obce ohledně budoucího zařazení určitého pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019-33) nebo územní souhlas se splaškovou kanalizací a kanalizačními přípojkami ani jejich následná realizace (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 176/2019-37) nezakládá vlastníkově příslušného pozemku žádné legitimní očekávání ve vztahu k územnímu plánu. Výjimečnou okolností by mohlo být již vydané pravomocné územní rozhodnutí či stavební povolení pro stavbu v ploše XA, neboť taková rozhodnutí musí územní plán v principu respektovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139). Takové rozhodnutí však ve vztahu k ploše XA vydáno nebylo.

79. Odpůrce v duplice s odkazem na Pomůcku k PÚR uvedl, že jeho území je z hlediska vymezení záplavového území komplikované, a proto splňuje podmínku výjimečnosti, že zvolené řešení je podloženo odborným posouzením i vyjádřením dotčeného orgánu a že se nejedná o lokalitu s vysokou mírou rizika vzniku povodňových škod, protože je chráněna funkčním protipovodňovým opatřením a je řazena do lokalit s reziduálním rizikem.
80. Toto odůvodnění „výjimečnosti“ situace plochy XA ve vztahu ke čl. 26 PÚR odpůrce takto uvedl poprvé v duplice. V odůvodnění územního plánu tyto důvody v souvislosti se souladem vymezení plochy XA s PÚR neuvedl, a to ani v rozhodnutí o námítce navrhovatelky. Podle ustálené judikatury NSS nelze nedostatek odůvodnění opatření obecné povahy nahrazovat argumentací uvedenou teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, nebo ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017-67).
81. Na druhou stranu se ale nejedná o argumentaci zcela novou, ale o argumentaci v odůvodnění napadeného územního plánu převážně již obsaženou a jen nově vztáženou právě i k PÚR. Soud proto k tomuto vysvětlení přihlédl a zkoumal, zda může odůvodnit „výjimečnost“ vymezení plochy XA v záplavovém území, jak to požaduje PÚR.
82. Soud přitom nesouhlasí s odpůrcem, že by podmínka výjimečnosti byla pro jeho území splněna, jelikož je „z hlediska vymezení záplavového území komplikované“. Byť se nezanedbatelná část jeho území (podél řeky Berounky) nachází v záplavovém území, není pravdou, že by šlo o převážnou část jeho (zastavěného) území. Odpůrci v tomto nedává zapravdu ani napadený územní plán, který vymezuje řadu zastavitelných ploch pro bydlení, které se nacházejí mimo záplavové území (plochy XS – XA, XR – XT a XU – XV; XW se zjevně nachází na samé hranici aktivní zóny záplavového území, které jí částečně prochází). Situace odpůrce tedy zjevně není tak komplikovaná, že by nebylo možné se vyhnout vymezování zastavitelných ploch v záplavovém území.
83. Soud se neztotožnil ani s argumentací odpůrce, že zvolené řešení je podloženo odborným posouzením a vyjádřením dotčeného orgánu (vodoprávního úřadu) a že nejde o lokalitu s vysokou mírou rizika vzniku povodňových škod. Pomůcka k PÚR, na niž odpůrce odkázal, v podstatě žádá, aby odchylení od čl. 26 PÚR bylo podloženo úvahou ohledně vyhodnocení různých variant umístění zastavitelné plochy, parametrů zástavby na ní a její hustoty a aby územní plán posoudil její ohrožení a škody v případě povodní a prověřil opatření ke snížení jejich důsledků.
84. Vodoprávní úřad se konkrétně k řešení plochy XA nevyjádřil. Zvolené řešení proto nemůže být podloženo odborným (souhlasným) vyjádřením vodoprávního úřadu, jak tvrdí odpůrce,

protože takové vyjádření vodoprávní úřad zkrátka nevydal. Jak bylo uvedeno výše, má se podle judikatury NSS za takové situace za to, že dotčený orgán (vodoprávní úřad) souhlasí s tím, jak situaci posoudil odpůrce v odůvodnění územního plánu. Odůvodnění územního plánu ve vztahu k povodňovému ohrožení v dotčené lokalitě soud sice z výše uvedených hledisek neshledal nepřekonatelným, protože odpůrce zde nějaké důvody předkládá. To ale neznamená, že tyto důvody jsou dostatečné, pokud jde o vyhodnocení povodňového ohrožení a potenciálních škod v případě zastavení plochy XA.

85. Odpůrce v rozhodnutí o námitce uvedl, že plocha XA byla oproti ploše XF v původním územním plánu redukována o 1/3 kvůli zajištění retence dešťových vod a rozlivu a stanovil její maximální zastavitelnost na 35 %, což odpovídá ploše o velikosti 2 520 m² z celkových 0,72 ha. Odůvodnění napadeného územního plánu vyjmenovává také opatření, která mají dotčenou lokalitu chránit proti povodním (mobilní stěna v tělese železničního podjezdu, opatření na potoce Kejná a revitalizace mokřadu V Tůních). S odkazem na Mapy povodňového nebezpečí, ohrožení a povodňových rizik pak dovozuje, že je zde nízká míra povodňového nebezpečí.
86. Tyto důvody rozeseté v odůvodnění napadeného územního plánu nicméně nelze podle soudu považovat za komplexní posouzení z hlediska převažujících veřejných zájmů, které požaduje zákon a Pomůcka k PÚR. Nejedná se totiž o ucelenou úvahu odpůrce hodnotící různé varianty umístění plochy XA, parametry zástavby na ní (např. její hustotu) a její vliv na míru ohrožení plochy XA a jejího bezprostředního okolí v případě povodní s prověřením opatření ke snížení jejich důsledků. Odpůrce se omezil pouze na vymezení plochy a stanovení regulativů, o nichž tvrdí, že poměry v dotčené lokalitě negativně neovlivní. Z odůvodnění napadeného územního plánu není patrné, že by odpůrce zvažoval více variant regulace plochy XA, natož aby vyhodnocoval jejich rozdílné dopady na hydrogeologické poměry dotčené lokality nebo potenciální ohrožení majetku stávajících vlastníků nemovitostí.
87. Napadený územní plán proto neobstojí z hlediska zákonnosti, a to včetně zákonnosti postupu, který jeho vydání předcházelo, neboť vymezení plochy XA odporuje čl. 26 PÚR. Odpůrce zároveň dostatečně neodůvodnil, proč se v případě plochy XA jedná o zcela výjimečný a zvláště odůvodněný případ tak, jak požaduje PÚR.
88. Odůvodnění napadeného územního plánu rovněž dostatečně nevysvětluje, proč podle odpůrce není dotčená lokalita ohrožena v důsledku *kumulace* ohrožení povodní z řeky Berounky a souvisejícího vzestupu spodních vod s povodní způsobenou zvýšeným průtokem v potoce Kejná. Přitom právě na ohrožení v důsledku kumulace těchto vlivů, které mohou způsobit neúčinnost nebo nemožnost využití stávajících protipovodňových opatření (mobilní stěna), navrhovatelka upozorňovala. Ke spodní vodě jako jednomu ze zdrojů ohrožení dotčené lokality, k jehož zvládnutí podle navrhovatelky i osob zúčastněných na řízení napomáhá právě vsakování a případný rozliv na louce v ploše XA, odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela mlčí. Nejedná se přitom o pouhou hypotetickou variantu, neboť navrhovatelka a osoba zúčastněná na řízení 3) tuto situaci dokládaly i fotografiemi z obdobných událostí v minulých letech, kdy se voda podle jejich slov zastavila až na hranici jejich pozemků. Umístění nových stavebních objektů v tehdy zatopené, níže položené ploše XA, i kdyby byla jejich obytná podlaží umístěna například na náspech, by ale logicky za stejných podmínek vedla k tomu, že hladina by vystoupala ještě výše (Archimedův zákon). Obdobně odpůrce také jen bez dalšího konstatuje, že mobilní stěna představuje spolehlivou ochranu. To sice může platit ve vztahu k povodni z řeky Berounky (nikoliv ale ve vztahu

k souvisejícímu vzestupu spodních vod), ale zjevně to nemůže současně platit i ve vztahu k potoku Kejná, který právě železničním podjezdem, kde má mobilní stěna stát, odtéká. Vyhodnocení ohrožení a škod v případě povodní provedené ve vztahu k ploše XA a jejímu okolí je proto nedostačující, neboť zjevně opomíjí podstatné vlastnosti této lokality.

89. Soud si je vědom, že důkladné posouzení těchto otázek není v silách samotného odpůrce, který nedisponuje odpovídající odborností. Tím spíše je zarážející, že se odpůrce spokojil s mlčením vodoprávního úřadu i v reakci na podané námitky. Odborné posouzení konkrétní lokality se všemi jejími specifiky nemůže nahradit ani obecný odkaz na Mapy povodňového nebezpečí, ohrožení a povodňových rizik. Soud nepopírá, že v některých případech se může jednat o vhodný, a dokonce dostatečný podklad pro územní plánování. Pouhý odkaz na ně však nelze v projednávané věci považovat za dostatečnou odpověď na konkrétní námitky navrhovatelky, je-li záplavové území závazně stanoveno příslušným opatřením obecné povahy (srov. *a contrario* § 66 odst. 5 vodního zákona). S ohledem na uvedené tedy odpůrce nedostal ani nárokům, které na něj klade § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.
90. Pro úplnost soud doplňuje, že nezákonnost napadeného územního plánu nelze (případně) spatřovat ve skutečnosti, že jím do budoucna předvídaná opatření dosud nebyla realizována. Územní plán totiž jako koncepční dokument směřuje do budoucna. To však neznamená, že v situacích, jako je ta v projednávané věci, by nebylo na místě například stanovit etapizaci budoucí výstavby tak, aby výstavba v ohrožených lokalitách probíhala až poté, co budou dokončena plánovaná opatření k jejich ochraně. Jen tak by bylo možno předejít zvýšení rizika ohrožení záplavami v důsledku dřívější realizace nové zástavby v záplavovém území, než budou dokončena opatření snižující stávající povodňová rizika.

K ostatním námitkám navrhovatelky

91. Soud naopak neshledal důvodnou námitku vnitřní rozpornosti napadeného územního plánu ve vztahu k ploše XA. Navrhovatelka poukazovala na nesoulad prostorových regulativů, z nichž dovozuje možnost vystavět až 24 bytových jednotek pro více než 72 osob, s koncepcí řešení technické infrastruktury (str. 54-57 odůvodnění napadeného územního plánu), která v ploše XA počítá s 8 „objekty“ a 29 obyvateli.
92. Pro plochu XA platí prostorové regulativy stanovené na str. 29 textové části výroku napadeného územního plánu, které určují mimo jiné minimální velikost pozemku 800 m² s tím, že stavba na jednotlivém pozemku smí obsahovat maximálně tři byty. Na str. 64 odůvodnění napadeného územního plánu je pak uveden postup výpočtu přírůstku obyvatel: na ploše XA o velikosti 7 290 m² zbývá po odečtení navržených veřejných prostranství 6 626 m² pro stavební pozemky, kterých s ohledem na stanovenou minimální velikost může vzniknout 8. Počet obyvatel 29 byl vypočten vynásobením (a zaokrouhlením) počtu stavebních pozemků průměrným počtem obyvatel v domácnosti ve Středočeském kraji dle Českého statistického úřadu (2,4) a koeficientem počtu bytů na dům dle kvalifikovaného odhadu (1,5).
93. Skutečnost, že napadený územní plán umožňuje, aby jednotlivá stavba obsahovala až tři byty a zároveň počítá s počtem 1,5 bytu na stavební pozemek, není se zmíněným výpočtem podle názoru soudu nutně rozporná. Prostorové regulativy zde v zásadě kopírují definici rodinného domu podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, podle níž může rodinný dům mít nejvýše tři samostatné byty. Jedná se o maximální intenzitu využití plochy, která však v praxi nemusí být využita, přičemž výpočet je činěn na úrovni celého území obce, a musí tedy kalkulovat s průměrnou

intenzitou využití veškeré (stávající i nové) zástavby. Odhad odpůrce, podle něhož v praxi na jeden stavební pozemek připadne 1,5 bytu, nepovažuje soud za nesprávný.

94. Soud se nezabýval tou částí návrhu, v níž navrhovatelka líčí, jakým způsobem probíhá územní řízení o žádosti jedné z osob zúčastněných na řízení a jak probíhalo a skončilo řízení o předchozí žádosti. Tyto skutečnosti a ani spekulace o účelovosti podané žádosti nejsou z hlediska zákonnosti vymezení plochy XA napadeným územním plánem relevantní.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

95. Soud z výše uvedených důvodů pro nezákonnost podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil napadený územní plán v rozsahu, v němž vymezuje zastavitelnou plochu XA.
96. Soud neprovedl k důkazu usnesení Městského úřadu Řevnice a vyjádření dotčených orgánů v řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení 2) o vydání územního rozhodnutí předložené navrhovatelkou, neboť se vztahují ke skutečnostem, které nejsou vzhledem k výše uvedeným úvahám v projednávané věci rozhodné. Z důvodu nadbytečnosti neprovedl důkaz ani navrhovatelkou předloženou e-mailovou zprávou ze dne 15. 6. 2023 od zpracovatele vodohospodářského posouzení. Průzkumy a rozborů k napadenému územnímu plánu, které navrhovatelka dále navrhla, představují pouze neformální podklad pro vypracování územního plánu a nejsou pro odpůrce závazné, proto je soud rovněž považoval za důkaz nadbytečný. Z důvodu nadbytečnosti soud neprovedl k důkazu ani hydrogeologický posudek předložený osobou zúčastněnou na řízení 2). Jako nadbytečný vyhodnotil soud také odpůrcem navrhovaný důkaz výpisem z jednání rady odpůrce ze dne 20. 10. 2021 (usnesení bod 13), neboť skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení 2) vedla s odpůrcem v době přijímání napadeného územního plánu jednání ohledně plánované výstavby v ploše XA, je mezi účastníky nesporná.
97. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšné navrhovatelce soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 25 570 Kč. Tato částka sestává z odměny advokátky za pět úkonů právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu, repliky a vyjádření k vyjádření osoby zúčastněné na řízení a účast na jednání soudu podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], z pěti paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč za návrh. Jelikož zástupkyně navrhovatelky je plátkyní daně z přidané hodnoty, je náhradu nákladů právního zastoupení nutno navýšit o částku 3 570 Kč odpovídající sazbě této daně ve výši 21 %. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 25 570 Kč je odpůrce povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupkyně navrhovatelky, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
98. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zřetele, pro něž by bylo namístě jim přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jim náhrada nákladů řízení nepřísluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 13. prosince 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu