



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Marty Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatelů: **a) obec Družec**
 sídlem Hlavní 42, Družec

b) Z. K.
 bytem X

c) M. K.
 bytem X

d) F. B.
 bytem X

 všichni zastoupení advokátem Mgr. Jiřím Fialou
 sídlem Voršílská 130/10, Praha 1

proti

odpůrci: **Krajský úřad Středočeského kraje**
 sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy o stanovení změny záplavového území vodního toku Loděnice, říční kilometry 0 – 49,570, ze dne 12. 1. 2023, č. j. 005697/2023/KUSK,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. V záhlaví označeným opatřením obecné povahy (dále jen „napadené opatření obecné povahy“) odpůrce podle § 66 odst. 1 a 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), stanovil změnu záplavového území významného vodního toku Loděnice v říčních kilometrech 0 – 49,570, včetně k. ú. X. Současně podle § 66 odst. 2 vodního zákona v tomto úseku stanovil aktivní zónu záplavového území a zrušil aktuální stanovení záplavového území vodního toku Loděnice (která byla stanovena jen pro stoletou vodu). Záplavové území odpůrce stanovil na základě návrhu správce významného vodního toku Loděnice (Povodí Vltavy, státní podnik).

Návrh

2. Společným návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelé domáhají zrušení celého napadeného opatření obecné povahy.
3. Navrhovatelé tvrdí, že vlastní pozemky dotčené napadeným opatřením obecné povahy. Navrhovatelka a) vlastní pozemky p. č. XA, p. č. XB, p. č. XC a p. č. XD, vše v k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nachází v tomto katastrálním území); navrhovatel b) vlastní pozemek p. č. XE; navrhovatelé b) a c) jsou spoluvlastníky pozemků p. č. st. XF, p. č. st. XG, p. č. XH, p. č. XCH a p. č. st. XI; a navrhovatel d) vlastní pozemky p. č. st. XJ, p. č. st. XK a p. č. XL. Stanovení aktivní zóny záplavového území zkracuje vlastnická práva navrhovatelů v důsledku omezení plynoucích z § 67 odst. 1 a 2 vodního zákona. Navrhovatelka a) je jako obec k podání návrhu aktivně legitimována i podle § 101a odst. 2 s. ř. s.
4. Navrhovatelé se obecně domnívají, že odpůrce porušil § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno za podmínek stanovených zákonem a zásah do vlastnických práv nebyl učiněn jen v nezbytném rozsahu. Konkrétně tato pochybení lící v návrhových bodech.
5. Předně odkazují na rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 190/2016 – 41, č. 3609/2017 Sb. NSS, z něž dovozují, že odpůrce byl povinen ověřit správnost zjištění objektivního stavu zpracovatelem (Povodím Vltavy). Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy ani správního spisu však není zřejmé, že by tak učinil. Proto je nezákonné.
6. Navrhovatelé též poukazují na to, že pro vymezení aktivní zóny záplavového území je klíčové stanovení tzv. drsnostního koeficientu v souladu s § 4 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 79/2018 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území a jejich dokumentace (dále jen „vyhláška o stanovování záplavových území“). Z odůvodnění ani obsahu správního spisu není patrné, jak Povodí Vltavy dospělo k hodnotám drsnostního koeficientu 0,03 – 0,05 pro koryto a 0,04 – 0,2 pro inundace. Bez řádného odůvodnění hodnot drsnostního koeficientu je napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné, a tedy v rozporu s právními předpisy.
7. Navrhovatelé dále namítají, že dle čl. 4.6 průvodní zprávy nebyly v zájmovém území zdokumentovány žádné údaje o přirozených povodních. To je dle navrhovatelů zcela zásadní zjištění pro stanovení aktivní zóny záplavového území v k. ú. X. Také ze „*Studie odtokových poměrů včetně návrhů možných protipovodňových opatření v povodí vodního toku Berounky, subpovodí Loděnice*“, která byla ukončena v srpnu 2019, plyne, že na území Družce nebyly v historii zaznamenány přirozené povodně. Navrhovatelé tak mají za to, že v k. ú.

X nikdy nebyla zaznamenána přirozená povodeň v rozsahu, který by korespondoval se stanovenou aktivní zónou záplavového území. To měl odpůrce vzít v úvahu. Jelikož tak neučinil, porušil § 2 odst. 3 správního řádu, dle něž správní orgán zasahuje do oprávněných zájmů jen v nezbytném rozsahu.

8. Konečně navrhovatelé namítají, že odpůrce stanovil aktivní zónu záplavového území na volných nezastavěných pozemcích „*bez konfrontace s reálným stavem*“. V úvahu je třeba vzít i skutečnost, že navrhovatelka a) plánovala na svých pozemcích rozšíření sportovního a společenského areálu pro své občany, což napadené opatření obecné povahy znemožnilo. To je opět v rozporu s požadavkem, aby správní orgán zasahoval do oprávněných zájmů jen v nezbytném rozsahu.

Vyjádření odpůrce

9. Odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu s odůvodněním, že navrhovatelé byli v řízení před odpůrcem pasivní, což nesvědčí o přímém dotčení jejich práv. Nevyužili ani institutu přezkumného řízení. Dále odpůrce cituje některé pasáže rozsudku NSS č. j. 1 As 190/2016 – 41. Úlohou odpůrce je dle tohoto rozsudku pouze formální kontrola návrhu zpracovatele podle § 7 vyhlášky o stanovování záplavových území. Pokud navrhovatelé napadají činnost zpracovatele, mohli uplatnit příslušnou námitku při projednávání návrhu napadeného opatření obecné povahy. Přezkoumává se již řádně projednané opatření obecné povahy, a nikoliv podklady zpracovatele. Předmětem řízení byla změna již existujícího stanovení záplavového území z roku 1994. Důvodem vydání byla změna metodiky pro zpracování návrhu, aktualizace zaměření terénu a změny standardních hydrologických údajů dle Českého hydrometeorologického ústavu. Dříve bylo záplavové území stanoveno jen pro rozliv Q_{100} . Z napadeného opatření obecné povahy je dále zřejmé, že správce vodního toku na základě připomínek obce Svatý Jan pod Skalou a Tomáše Holase prověřil použitý výpočetní model včetně stávající konfigurace terénu. Samotné posouzení návrhu je uvedeno na páté straně napadeného opatření obecné povahy. V bodě 4.2 průvodní zprávy je uvedeno, že velikost drsnostního koeficientu byla stanovena pro jednotlivé části příčných profilů na základě prohlídky terénu. Správce toku navíc musí ze své činnosti znát stav toku. To lze dovodit i z dalších údajů v průvodní zprávě jako je trasa toku, podélný profil atd. NSS ve výše citovaném rozsudku také dovodil, že skutečnost, že v posledních 150 letech nedošlo k povodni, není bez dalšího překážkou k vymezení aktivní zóny záplavového území.

Replika

10. V replice navrhovatelé uvádí, že jejich nečinnost při projednání návrhu napadeného opatření obecné povahy je irelevantní. Dále opakují, že stanovení drsnostního koeficientu je klíčové pro vymezení aktivní zóny záplavového území a odpůrce neodůvodnil, jak ke konkrétním hodnotám dospěl. Vzhledem k tomu navrhovatelé navrhuji pořízení znaleckého posudku k posouzení správnosti drsnostního koeficientu. Jiným důkazem podle nich nelze „*ověřit správnost či nesprávnost*“ určení tohoto koeficientu. Dále navrhovatelé nesouhlasí s tím, že by úlohou odpůrce bylo pouze formálně kontrolovat návrh podle § 7 vyhlášky o stanovování záplavových území. Konečně mají za to, že odpůrce jen tvrdí, že podkladem napadeného opatření obecné povahy byl objektivně zjištěný skutkový stav, ale nijak tuto skutečnost neprokazuje. Proto navrhuji provést důkaz svědeckou výpovědí osoby, která měla provést prohlídku terénu.

Jednání

11. Na jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích.
12. Navrhovatelé zdůraznili, že napadené opatření obecné povahy představuje významný zásah do jejich vlastnických práv. Odpůrce rezignoval na odůvodnění ověření správnosti zjištění objektivního stavu zpracovatelem. Navrhovatel b) podal návrh jménem navrhovatelky a) jako její starosta s vědomím zastupitelstva.
13. Odpůrce namítl, že navrhovatelka a) není ve věci „*aktivně legitimována*“, neboť jde o ochranu jejích vlastnických práv a žalobu podal její starosta [navrhovatel b)] bez souhlasu rady či zastupitelstva.
14. Soud neprovedl důkaz listinami, které jsou součástí správního spisu (veřejná vyhláška, již bylo oznámeno napadené opatření obecné povahy, návrh na stanovení záplavového území, průvodní zpráva, psaný podélný profil, mapa záplavového území, mapa aktivní zóny záplavového území, mapa povodňového ohrožení, návrh na stanovení změny záplavového území a jeho zveřejnění veřejnou vyhláškou) ani samotným správním spisem, neboť seznámení se s obsahem správního spisu podle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Další důkazy pak nebyly navrženy k prokázání tvrzení, která by byla podstatná pro posouzení věci [listy vlastnictví – týkají se jen aktivní procesní legitimace, tj. procesní otázky; výslech navrhovatele b) – není podstatné, zda navrhovatelka a) plánuje další rozvoj na pozemcích v aktivní zóně záplavového území, viz níže body 47 a 48; a znalecký posudek a svědecká výpověď zaměstnance, který provedl terénní prohlídku – viz níže body 32 až 39], popř. byly nadbytečné, neboť příslušné skutečnosti již byly spolehlivě prokázány jinými důkazy (studie odtokových poměrů a svědecká výpověď M. P. – skutečnost, že nikdy nebyly zaznamenány přirozené povodně, již plyne z průvodní zprávy, tj. správního spisu, a ani není podstatná, viz níže body 42 až 44).

Podmínky řízení

15. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
16. Záplavová území i jejich aktivní zóny se stanoví opatřením obecné povahy (§ 66 odst. 7 vodního zákona), které odpůrce v projednávané věci skutečně vydal. Oznámil je v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsil na svou úřední desku dne 17. 1. 2023 a sejmul dne 2. 2. 2023. Napadené opatření obecné povahy tak řádně nabylo účinnosti dne 1. 2. 2023. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné.
17. Navrhovatelé jsou rovněž aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť přednesli plausibilní tvrzení o tom, že se dotýká jejich právní sféry (viz obdobně usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Navrhovatelé konkrétně tvrdí, že vlastní pozemky, na nichž byla vymezena aktivní zóna záplavového území. To s sebou skutečně nese určitá omezení vlastnického práva vyplývající z § 67 odst. 1 a 2 vodního zákona.

18. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelé navrhuji zrušení celého napadeného opatření obecné povahy. Návrh obsahuje i další náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť jej navrhovatelé podali dne 31. 1. 2024 (k Městskému soudu v Praze), tj. v jednoleté lhůtě ode dne nabytí účinnosti (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.).
19. K námitce odpůrce, že navrhovatel b) nebyl jako starosta oprávněn podat návrh jménem navrhovatelky a), soud konstatuje, že se jedná o procesní úkon, který nepodléhá rozhodování orgánů obce (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2158/2009). Skutečnost, že se jedná (i) o ochranu vlastnických práv obce, je v tomto ohledu irelevantní. Návrh na zrušení opatření obecné povahy ostatně není ani žádným z právních jednání taxativně vyjmenovaných v § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Posouzení věci

20. Soud předesílá, že při posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy je – až na výjimky – vázán důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), tj. uplatněnými návrhovými body (skutkovými a právními důvody, z nichž navrhovatel považuje opatření obecné povahy za nezákonné, § 101b odst. 2 věta první s. ř. s.). Zásada vázanosti správních soudů důvody návrhu (žaloby) odráží účel a princip fungování správního soudnictví. Úlohou správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.), nikoliv provádět „všeobecnou kontrolu zákonnosti“ aktů správních orgánů. Je proto zásadně na dotčených osobách, zda akceptují výsledek činnosti správních orgánů, nebo zda se proti němu budou soudní cestou bránit a z jakých důvodů se budou soudní ochrany domáhat (viz bod 34 usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021 – 57, č. 4562/2024 Sb. NSS).
21. Proto také platí, že míra precizace návrhových bodů určuje, jaké právní ochrany se navrhovateli u soudu dostane. Čím je návrhový bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není na místě, aby soud za navrhovatele spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu (viz obdobně např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Je přitom nutno předeslat, že v tomto ohledu je návrh argumentačně velmi slabý. Uplatněné návrhové body jsou značně obecné a navrhovatelé se spíše zaměřují na formální (procesní) stránku napadeného opatření obecné povahy (jeho přezkoumatelnost). Konkrétních a věcných argumentů předkládají pramálo. Soud tedy k přezkumu napadeného opatření obecné povahy musel přistoupit se stejnou obecností.

Nepřezkoumatelnost

22. Prvním i druhým návrhovým bodem navrhovatelé v podstatě namítají, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něj není zřejmé, že by odpůrce ověřoval správnost zjištění objektivního stavu Povodím Vltavy (správcem vodního toku), ani jak odpůrce dospěl k hodnotám drsnostního koeficientu.
23. Podle § 66 odst. 1 vodního zákona jsou záplavová území administrativně určená území, která mohou být při výskytu přirozené povodně zaplavena vodou. Jejich rozsah je povinen stanovit na návrh správce vodního toku vodoprávní úřad. Vodoprávní úřad může uložit

správci vodního toku povinnost zpracovat a předložit takový návrh v souladu s plány hlavních povodí a s plány oblastí povodí.

24. Podle § 66 odst. 3 vodního zákona stanoví způsob a rozsah zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území a jejich dokumentace Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.
25. Podle § 8 odst. 2 vyhlášky o stanovování záplavových území obsahuje opatření obecné povahy, kterým se stanovuje nebo mění záplavové území, vždy:
- a) výpis dotčených katastrálních území,
 - b) název vodního toku a určení úseku vodního toku, pro jehož inundační území je záplavové území stanoveno, a
 - c) základní údaje o návrhu záplavového území, na jejichž základě bylo záplavové území stanoveno a vymezena jeho aktivní zóna, a základní údaje o jejich dostupnosti, informaci o stanoveném záplavovém území, u kterého dojde opatřením obecné povahy ke změně, případně zrušení.
26. I opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění (§ 173 odst. 1 správního řádu). Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, jimiž se musí zabývat jako podkladem pro jeho vydání; § 174 odst. 5 o námitkách se s ohledem na § 115a odst. 3 vodního zákona nepoužije). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je pak zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět ani základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tedy nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 – 87, č. 2741/2013 Sb. NSS). Další specifické požadavky na obsah opatření obecné povahy, jímž se stanovují záplavová území a jejich aktivní zóny, určuje rovněž shora citovaný § 8 odst. 2 vyhlášky o stanovování záplavových území.
27. Navrhovatelé mají za to, že napadené opatření obecné povahy mělo obsahovat úvahu o ověření správnosti zjištění objektivního stavu správcem vodního toku (Povodím Vltavy) a o tom, jak správce vodního toku dospěl k hodnotám drsnostního koeficientu. V tom se ale mýlí. Výše citovaný § 8 odst. 2 vyhlášky o stanovování záplavových území nic takového nevyžaduje. Takový konkrétní požadavek nelze dovodit ani z obecného § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu. Napadené opatření obecné povahy tyto obecné náležitosti ostatně i naplňuje (důvody výroku, tj. stanovení záplavového území, obsahuje zejm. str. 2; podklady, včetně připomínek a jejich vyhodnocení, jsou obsaženy na str. 3 a 4; a hodnocení návrhu jako stěžejního podkladu je, byť kusé, na str. 5). Otázkou, zda zpracovatel správně zjistil objektivní stav, z něž vycházel při zpracování návrhu záplavového území, a jak dospěl k hodnotám drsnostního koeficientu, by se samozřejmě odpůrce musel vypořádat v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy na základě řádně podané připomínky (§ 172 odst. 4 věta druhá správního řádu). Tu ale žádný z navrhovatelů nepodal. Za této situace nemají nárok, aby se odpůrce s těmito okolnostmi výslovně vypořádal v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (viz obdobně bod 41 rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53).

28. Je pravda, že NSS v bodě 34 rozsudku č. j. 1 As 190/2016 – 41 odmítl pasivní roli vodoprávního úřadu jako pouhého formálního kontrolora náležitostí, jež vyhláška požaduje pro návrh záplavového území (nyní obsaženy v § 7 odst. 1 vyhlášky o stanovování záplavových území). Úlohou vodoprávního úřadu je dle NSS i ověřit správnost zjištění objektivního stavu zpracovatelem. NSS ale nevyslovil žádný požadavek na to, aby ověření správnosti zjištění objektivního stavu zpracovatelem bylo *bez dalšího* (zejm. bez podání tomu odpovídající připomínky) *obligatorní* náležitostí odůvodnění každého opatření obecné povahy, jímž se stanovuje záplavové území a jeho aktivní zóna. NSS rovněž nedovodil, že by takové ověření muselo být obsahem správního spisu a žádná taková povinnost pro odpůrce ani nevyplývá z právních předpisů (navrhovatelé ostatně ani na žádné konkrétní ustanovení neodkazují).
29. Výše citované závěry NSS je nutno chápat tak, že vodoprávní úřad především *odpovídá za správnost obsahu jím vydaného opatření obecné povahy* (viz závěry krajského soudu v bodě 8 citovaného rozsudku, které NSS v bodu 34 aproboval, a též právní větu publikovanou k tomuto rozsudku). Jinými slovy, vodoprávní úřad jako správní orgán vydávající opatření obecné povahy *odpovídá i za správné zjištění skutkového stavu*, z něž vycházel (včetně různých dat a zjištění použitých v matematických modelech a výpočtech). Převezme-li zjištění zpracovatele návrhu na stanovení záplavového území za své, nese také riziko, že se je navrhovateli podaří zpochybnit a soud opatření obecné povahy zruší. Nemůže se tedy úspěšně bránit tím, že je pouhým kontrolorem náležitostí dle vyhlášky o stanovování záplavových území. Proto NSS uzavřel, že úlohou vodoprávního úřadu je i ověření správnosti zjištění objektivního stavu zpracovatelem; ale současně konstatoval, že formalistický přístup vodoprávního úřadu spočívající v pouhé kontrole náležitostí návrhu záplavového území nutně nemusí mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy (viz bod 34 citovaného rozsudku).
30. Oběma návrhovými body přitom navrhovatelé pouze zcela obecně poukazují na údajné nedostatky odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, aniž by jakkoliv konkretizovali, jaké skutečnosti měl odpůrce ověřit: *tedy co konkrétně zpracovatel nesprávně zjistil a zda vůbec, a popř. jaký vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy to mělo*. Žádné nosné argumenty, jimiž by relevantně zpochybnili konkrétní zjištění zpracovatele, navrhovatelé nenabízí (jako tomu ostatně bylo i v rozsudku NSS č. j. 1 As 190/2016 – 41, v němž navrhovatel ze stejného důvodu neuspěl, viz opět bod 8). Jejich námitka je čistě formálního a procesního charakteru, neboť toliko namítají, že navrhovatel nezdůvodnil ověření stavu zjištěného zpracovatelem, aniž by současně tvrdili, jaké skutečnosti nesprávně zjistil (a odpůrce je převzal). Dokonce ani netvrdí, že by byl skutkový stav nesprávně zjištěn. Nehledě na to, že ani není zřejmé, jak se námitka týká jejich veřejných subjektivních práv, tj. zda případné deficity ve zjištění skutkového stavu mohly mít vliv na zákonnost právě těch částí napadeného opatření obecné povahy, které regulují pozemky navrhovatelů. Ani v tomto případě by tedy nemělo žádný vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, pokud by odpůrce skutečně neověřil správnost zjištění objektivního stavu zpracovatelem.
31. Navrhovatelům nelze přisvědčit ani v tom, že by z obsahu spisu nebylo patrné, jak Povodí Vltavy dospělo k hodnotám drsnostního koeficientu. Z čl. 4.2 průvodní zprávy, která je součástí návrhu záplavového území obsaženého ve správním spise, jasně plyne, že *„drsnost byla do výpočtu zavedena ve formě Manningova součinitele drsnosti n. Jeho velikost byla stanovena pro jednotlivé části příčných profilů na základě prohlídky terénu. Drsnostní součinitel*

byl uvažován pro koryto v rozmezí 0,03 – 0,05 a pro inundace v rozmezí 0,04 – 0,2.“ (zvýraznění přidal soud). Z obsahu správního spisu tedy plyne, že k hodnotám drsnostního koeficientu zpracovatel dospěl na základě prohlídky terénu, jak mu ostatně ukládá i navrhovateli citovaný § 4 odst. 1 písm. h) vyhlášky o stanovování záplavových území.

32. Soud pro úplnost zdůrazňuje, že § 4 odst. 1 písm. h) vyhlášky o stanovování záplavových území neupravuje náležitosti samotného opatření obecné povahy – a dokonce ani podklady, z nichž by byl vodoprávní úřad povinen vycházet. Celý § 4 odst. 1 vyhlášky o stanovování záplavových území obsahuje výčet povinných podkladů pro zpracování *návrhu* záplavového území. Jde tedy o podklady, z nichž musí vycházet správce vodního toku při zpracování (pouhého) návrhu záplavového území. Právě a pouze on je povinen v souladu s § 4 odst. 1 písm. h) vyhlášky o stanovování záplavových území provést podrobný terénní průzkum k určení drsnostního koeficientu. Vodoprávnímu úřadu posléze správce vodního toku předkládá toliko samotný návrh stanovení záplavových území, jenž je v podstatě zhuštěným výstupem zjištění plynoucích z těchto podkladů. Jeho povinné náležitosti stanoví § 7 odst. 1 vyhlášky o stanovování záplavových území: žádné podrobnější údaje o určování drsnostního koeficientu ani o průběhu a výsledcích terénního průzkumu, na jehož základě byl určen, mezi ně nepatří. Jak již bylo výše uvedeno, nejedná se ani o obligatorní náležitost samotného opatření obecné povahy (§ 8 odst. 2 vyhlášky o stanovování záplavových území). Z výše uvedeného tak plyne, že terénní průzkum (resp. např. protokol či jiná listina jej dokumentující) nemusí být součástí správního spisu, neboť nejde o podklad samotného opatření obecné povahy, nýbrž o toliko o „podklad podkladu“, tj. o podklad návrhu stanovení záplavových území. Jinými slovy správce vodního toku je povinen provést terénní průzkum k určení drsnostního koeficientu; jeho výsledek se ale materializuje až v návrhu stanovení záplavových území, jenž je teprve podkladem opatření obecné povahy.
33. K dalším tvrzením a důkazním návrhům uplatněným v replice soud uvádí následující.
34. Navrhovatelé předně žádají provedení znaleckého posudku za účelem „posouzení správnosti“ drsnostního koeficientu. Návrhový bod, jímž by zpochybňovali *správnost* hodnot drsnostního koeficientu, ale v návrhu neuplatnili. Výslovně totiž (toliko) namítali, že napadené opatření obecné povahy je *nepřezkoumatelné* (doslova namítali, že „[b]ez řádného odůvodnění stanovení hodnot drsnostního koeficientu není následné stanovení aktivní zóny [záplavového území] vycházející z citovaného drsnostního koeficientu přezkoumatelné...“). Teprve až poté, co odpůrce ve vyjádření k návrhu – zcela správně – upozornil na čl. 4.2 průvodní zprávy, z něž plyne, že koeficient byl stanoven na základě terénního průzkumu, začali navrhovatelé v replice poukazovat na nutnost ověření jeho *správnosti*.
35. Soud připomíná, že obsahuje-li návrh všechny náležitosti (včetně návrhových bodů), **nelze jej již rozšiřovat o další návrhové body** (viz § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Návrh navrhovatelů obsahoval v době podání veškeré náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s. Nebylo tedy možné jej v replice rozšířit o další návrhové body. K návrhu na „posouzení správnosti“ drsnostního koeficientu – i kdyby jej soud považoval za návrhový bod, což není (viz dále) – tedy nelze přihlížet (viz též body 34 a 35 rozsudku NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014 – 62). Soud podotýká, že se nejedná ani o pouhé rozhojnění včas uplatněného návrhového bodu (viz obdobně např. bod 14 rozsudku NSS ze dne 27. 3. 2024, č. j. 2 Afs 132/2023 – 38). Podstata dřívějšího návrhového bodu byla totiž zcela odlišná. Zatímco dříve navrhovatelé vytýkali napadenému opatření obecné povahy toliko nedostatek odůvodnění drsnostního koeficientu, z čehož dovozovali jeho nepřezkoumatelnost, tj. vadu

formálního a procesního charakteru, v replice se již pouští do věcného posouzení správnosti hodnot koeficientu.

36. Návrh na „posouzení správnosti“ stanovení drsnostního koeficientu nadto ani nelze považovat za řádný návrhový bod ve smyslu § 101b odst. 2 věty první s. ř. s. Návrhovými body se dle tohoto ustanovení rozumí skutkové a právní důvody, z nichž navrhovatel považuje opatřené obecné povahy za nezákonné. Žádný takový důvod navrhovatelé v replice neprezentují. Pouze bez dalšího, tj. *bez jakéhokoliv souvisejícího skutkového tvrzení*, žádají „posouzení správnosti“ („ověření správnosti, či nesprávnosti“) stanovení drsnostního koeficientu. Navrhovatelé dokonce ani netvrdí, že by drsnostní koeficient, z nějž odpůrce vycházel (0,03 – 0,05 pro koryto a 0,04 – 0,2 pro inundace), byl nutně nesprávný, natož aby tvrdili, jakou hodnotu by dle jejich představ měl mít. Soud opakuje, že jeho úlohou není provádět všeobecnou kontrolu zákonnosti aktů správních orgánů, nýbrž poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s. a shora citovaný bod 34 usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Ao 37/2021 – 57). Už vůbec není úkolem soudu obecně „ověřovat“, zda výpočty či údaje použité při vydání opatření obecné povahy jsou správné, či nesprávné, aniž by navrhovatelé současně tvrdili, že jsou nesprávné a z jakých důvodů. Je třeba znova zdůraznit, že soud nemůže za navrhovatele domýšlet argumenty a vyhledávat rozhodující skutečnosti (zda a případně proč byl drsnostní koeficient stanoven správně, či nesprávně). Požadavek navrhovatelů lze s trochou nadsázky přirovnat k žalobci, který by se žalobou proti rozhodnutí, jímž mu byl přiznán důchod či vyměřena daň, domáhal, aby soud výslednou částku (pro jistotu) přepočítal, neboť si žalobce není jistý, zda žalovaný správní orgán postupoval správně. To samozřejmě nemůže představovat řádný žalobní (ani návrhový) bod, neboť takový požadavek není spojen s tvrzeným zásahem do veřejných subjektivních práv žalobce ani s žádnými skutkovými či právními důvody nezákonnosti.
37. Soud dodává, že navrhovatelé měli dostatek času a příležitostí k tomu, aby správnost stanovení drsnostního koeficientu relevantně zpochybnili. Dle obsahu správního spisu odpůrce již dne 10. 1. 2022 vyvěsil v souladu s § 172 odst. 1 správního řádu návrh napadeného opatření obecné povahy s odůvodněním na svou úřední desku. Návrh obsahoval i hypertextový odkaz na webové stránky odpůrce, na nichž byly veřejně dostupné veškeré podklady. Současně vyzval k uplatnění připomínek v souladu s § 172 odst. 4 správního řádu. Již tehdy se tedy mohli navrhovatelé seznámit s hodnotou drsnostního koeficientu a vyjádřit proti ní své připomínky. Mohli si také postupem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vyžádat od Povodí Vltavy podrobnější podklady. To ale neučinili a zůstali zcela pasivní. Do doby podání návrhu pak měli téměř dva roky na to, aby si nechali zpracovat znalecký posudek či opatřili odborné vyjádření (nebo jiný odborný podklad), jímž by případně vyvrátili správnost odpůrcem stanoveného drsnostního koeficientu. Měli tedy dostatek prostoru k tomu, aby vystavěli potřebnou relevantní (i odbornou) oponenturu proti odpůrcovým závěrům, který ale nijak nevyužili. Výše uvedené soud ovšem vyslovuje toliko nad rámec, neboť to nic nemění na skutečnosti, že navrhovatelé v první řadě neuplatnili žádný včasný a řádný návrhový bod, jímž by správnost drsnostního koeficientu zpochybnili.
38. Soudu též poukazuje na to, že z návrhu ani repliky není vůbec zřejmé, zda a jak by se případná nesprávnost drsnostního koeficientu promítla do práv navrhovatelů. Navrhovatelé netvrdí, zda by měl být drsnostní koeficient vyšší či nižší, nespecifikují, který z obou koeficientů (pro koryto či pro inundace, tj. území rozlivu) je podle nich nesprávný, a především neuvádí, jak se hodnota tohoto koeficientu projevuje ve vymezení aktivní zóny

záplavového území. Jinými slovy, zda by jiná – a jaká – hodnota tohoto koeficientu měla vůbec za důsledek, že by na pozemcích navrhovatelů *nebyla vymezena* aktivní zóna záplavového území, popř. byla vymezena v menším rozsahu. To je přitom rozhodující pro závěr o jejich věcné legitimaci, tedy o tom, že je nezákonná právě ta regulace obsažená v napadeném opatření obecné povahy, která má skutečný vztah k právní sféře navrhovatelů (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264, č. 3903/2019 Sb. NSS).

39. K provedení důkazu znaleckým posudkem za účelem posouzení správnosti drsnostního koeficientu soud tedy neshledal důvody. Není totiž potřebný k posouzení žádného z *řádně a včas* uplatněných návrhových bodů ani nebyl navržen k prokázání žádného konkrétního skutkového tvrzení.
40. Prakticky totéž lze říci k návrhu na provedení svědecké výpovědi zaměstnance zpracovatele, který provedl prohlídku terénu. Návrhovým bodem uplatněným v návrhu navrhovatelé toliko namítali nepřezkoumatelnost spočívající v nezdůvodnění drsnostního koeficientu. Netvrdili nic v tom smyslu, že by ve skutečnosti žádný terénní průzkum neproběhl. To jednoznačně netvrdí ani v replice: i zde až v návaznosti na argumentaci odpůrce pouze navrhuji svědecký výslech, aniž by současně cokoliv tvrdili – např. to, že zpracovatel návrhu v rozporu s § 4 odst. 1 písm. h) vyhlášky o stanovování záplavových území neprovedl terénní průzkum. I kdyby ovšem k důkaznímu návrhu takové skutkové tvrzení uvedli, byl by takový návrhový bod opožděný, neboť jeho podstata by byla zcela odlišná od původně uplatněné námitky nepřezkoumatelnosti (platí totéž co výše v bodě 34). Ani svědecký výslech tak nebyl navržen k žádnému konkrétnímu tvrzení a řádně a včas uplatněnému návrhovému bodu. Proto není důvod jej provádět. Kromě toho z obsahu správního spisu (čl. 4.2 průvodní zprávy) jednoznačně plyne, že Povodí Vltavy provedlo terénní prohlídku. Provádění důkazu svědeckou výpovědí k něčemu, co již bylo spolehlivě prokázáno obsahem správního spisu, by tak bylo i nadbytečné. Navrhovatelé ostatně nenabízí ani žádné indicie o opaku (a jak bylo výše uvedeno, dokonce jej ani jednoznačně netvrdí).
41. První dva návrhové body jsou nedůvodné.

Historické povodně

42. Navrhovatelé dále namítají, že odpůrce nevzal v úvahu skutečnost, že se na území Družce v minulosti nevyskytla přirozená povodeň.
43. Soud konstatuje, že navrhovatelé v první řadě nepředkládají žádnou argumentaci o tom, jak měl odpůrce vzít tuto skutečnost v potaz. Tedy co z ní oni sami dovozují: zda značí, že aktivní zóna záplavových území neměla být na území Družce stanovena vůbec, anebo v jiném (menším) rozsahu, jakém a proč. Soudu tedy nezbyvá, než se k jejich námitce vyjádřit taktéž jen obecně.
44. Samotný fakt, že se na daném území nikdy nevyskytla přirozená povodeň, není pro stanovení záplavové zóny podstatná. Vodní zákon ani vyhláška o stanovování záplavových území neukládají vodoprávnímu úřadu ani správci toku absenci přirozených povodní v minulosti nějak specificky zohledňovat. Stanovení záplavových území (včetně aktivní zóny) je totiž jedno z toliko *preventivních* (přípravných, viz § 65 odst. 1 vodního zákona) povodňových opatření. Proto se záplavová území stanovují na územích, která „*mohou být při výskytu přirozené povodně zaplavena vodou*“ (viz § 66 odst. 1 vodního zákona)

– nikoliv tedy již někdy v minulosti zaplavena byla. Jde tedy o opatření, které se stanovuje pro případ, že se přirozená povodeň někdy v budoucnu vyskytne. Výše uvedené ostatně potvrdil i NSS v bodě 31 rozsudku č. j. 1 As 190/2016 – 41, který podobnou argumentaci výslovně odmítl: „*Samotná skutečnost, že podle vyjádření pamětníků nedošlo v průběhu 150 let v ulici, kde se nemovitosti stěžovatele nachází, k povodni, není bez dalšího překážkou k vymezení aktivní zóny záplavového území.*“

45. Pro úplnost lze dodat, že § 4 odst. 1 písm. g) vyhlášky o stanovování záplavových území ukládá správci toku vycházet i z dostupných údajů o zaznamenaných přirozených povodních, včetně nejvyšší zaznamenané přirozené povodně. To ale není z důvodu, že by absence tohoto údaje vedla k nestanovení aktivní zóny záplavového území. Stanovení záplavových území je totiž v první řadě založeno na matematických modelech, výpočtech a statistických údajích (viz § 5 vyhlášky o stanovování záplavových území a též již citovaný bod 31 rozsudku NSS č. j. 1 As 190/2016 – 41). Údaj o přirozené povodni samozřejmě může tyto modely zpřesnit a korigovat. Proto je důležitý. Pokud ale není k dispozici, pouze to znamená, že jej nelze použít pro účely zpracování těchto modelů. Ne že by na příslušném území nemohlo dojít k výskytu přirozené povodně.

46. Návrhový bod je nedůvodný.

Neověření reálného stavu

47. Posledním návrhovým bodem navrhovatelé upozorňují, že odpůrce stanovil aktivní zónu záplavového území „*bez konfrontace s reálným stavem*“ na nezastavěných pozemcích.

48. I tato námitka je zcela obecná. Navrhovatelé neuvádí, proč by mělo být podstatné, že byla aktivní zóna stanovena na nezastavěných pozemcích. Konkrétně toliko tvrdí, že navrhovatelka plánovala na některých svých pozemcích rozšíření sportovního a společenského areálu, což jí stanovení aktivní zóny znemožnilo. Tato skutečnost ale není pro stanovení záplavového území jakkoliv relevantní. Vodní zákon ani vyhláška o stanovování záplavových území neobsahují žádnou výjimku či specifický postup pro nezastavěné pozemky ani pro pozemky, na nichž je plánován určitý stavební záměr.

49. Pokud navrhovatelé svými námitkami míří na proporcionalitu přijatého řešení, je třeba zdůraznit, že v případě stanovení záplavového území dochází k zásahu do vlastnického práva z objektivně existujících důvodů (poloha nemovitosti v místě hrozících záplav), nikoliv z vůle orgánu, který např. vyhradil předmětné území pro jiný účel. Z toho důvodu je specifická úprava stanovení záplavového území odlišná a nemohou se v plném rozsahu uplatnit požadavky subsidiarity a minimalizace zásahu do práv stanovené judikaturou správních soudů pro územně plánovací dokumentaci (viz bod 33 rozsudku NSS č. j. 1 As 190/2016 – 41). Odpůrce tedy ani nebyl povinen zkoumat, zda neexistuje nějaké jiné řešení, které by bylo z hlediska vlastnického práva navrhovatelů šetrnější. Rozhodující je pouze skutečnost, že jejich pozemky se nachází v místě hrozících záplav. Navíc, tatáž judikatura týkající se územně plánovací dokumentace dospěla k závěru, že proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy (viz např. bod 27 rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019 – 23). Při projednání návrhu opatření obecné povahy, jímž se stanoví záplavové území, námitky sice nelze uplatnit (§ 115a odst. 3 vodního zákona), lze ale podat připomínky. To navrhovatelé neučinili. Jelikož zůstali bezdůvodně pasivní, nemohou nyní úspěšně brojit proti proporcionalitě přijatého řešení.

50. I poslední návrhový bod je nedůvodný.

Závěr a náklady řízení

51. S ohledem na výše uvedené soud návrh prvním výrokem zamítl jako nedůvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud druhým výrokem podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nebyli ve věci ani z části úspěšní, náhrada nákladů řízení jim proto nenáleží. Odpůrci, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly a jejich náhradu ani nežadá. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 4. června 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu