



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudce Filipa Dienstbiera ve věci navrhovatele: **D. Š.**, zastoupený Mgr. Janem Černožským, advokátem, sídlem Kaprova 42/14, Praha 1, proti odpůrci: **městys Štěkeň**, sídlem Na Městečku 20, Štěkeň, zastoupený Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, sídlem Klokotská 103/13, Tábor, týkající se návrhu na zrušení části územního plánu městysu Štěkeň přijatého usnesením zastupitelstva ze dne 27. 6. 2022, č. 42/2022, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 11. 2023, č. j. 51 A 27/2023-92,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 11. 2023, č. j. 51 A 27/2023-92, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 27. 6. 2022, č. 42/2022, vydalo územní plán městysu Štěkeň, který nabyl účinnosti dne 5. 8. 2022. Napadený územní plán stanovil mj. funkční využití pro pozemky navrhovatele zapsané na LV č. X pro kat. území a obec Š. (zvýrazněny níže na obrázku vlevo; všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území), a to tak, že pozemky parc. č. XA, XB, XC, XD a XE (dále též „sporné pozemky“) zařadil do ploch soukromé zeleně (Z), přičemž do ploch rekreace (Rr) zařadil jen pozemky st. p. XF a st. p. XG rozšířené o přiléhající části sousedních pozemků

do celkové výměry 99 m², nikoli však směrem na jih. Na jižní straně se totiž nachází aktivní záplavová zóna (červená linie), resp. záplavové území Q₁₀₀ (modrá linie) řeky Otavy (viz výřez z koordinačního výkresu na obrázku níže vlevo).

[2] Podle regulativů napadeného územního plánu jsou plochy Z soukromé zeleně (kromě užití pro neveřejnou či sídelní zeleň) přípustně využitelné pro stavby dopravní a technické infrastruktury, stavby a zařízení pro chovatelství a samozásobitelské hospodaření, např. kůlny, stodoly, seníky, skleníky, či stavby a zařízení sloužící pro každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, např. přístřešky, altány, bazény, vyjma mobilních chat, zatímco jiné využití přípustné není. Umístění staveb rekreace, např. pro rodinnou rekreaci, umožňují plochy rekreace (Rr), které dovolují i umístění přístavby za předpokladu, že bude realizována pouze ve vymezené ploše rekreace a velikost staveb hlavních bude max. 80 m², resp. půdorysné rozšíření stavby hlavní nesmí tuto velikost překročit. Koncepce prostorového uspořádání krajinného území stanoví, že při obnově (revitalizaci a modernizaci) stávající zástavby jsou nepřípustné měřítkově a rozměrově vybočující zásahy a že nová zástavba musí být vhodně zasazena do terénu, aby výškově a měřítkově nevytvářela neúměrnou zástavbu narušující krajinný ráz. Výškový limit zástavby činí 5 m a je zopakováno, že velikost staveb hlavních bude max. 80 m², resp. půdorysné rozšíření stavby hlavní nesmí tuto velikost překročit.

[3] Veřejné projednání návrhu napadeného územního plánu bylo původně stanoveno na den 18. 11. 2020, avšak následně byl s ohledem na epidemiologickou situaci termín postupně přesouván, až se nakonec uskutečnilo dne 19. 5. 2021. V souvislosti s veřejným projednáním odbor životního prostředí Městského úřadu Strakonice (dále jen “městský úřad”) vydal dne 21. 10. 2010 koordinované stanovisko, v němž z pozice orgánu ochrany lesa uvedl následující: *„Za státní správu lesů (...) V textové a mapové části návrhu územního plánu Štěkeň požadujeme zřetelné a jasné uvedení skutečnosti, že v chatové kolonii Štěkeň (západně od městyse Štěkeň, v lesním komplexu v blízkosti řeky Otavy) budou v rámci digitálního zaměření tohoto území stávající stavby sloužící pro rekreaci zahrnuty do plochy rekreace. V návaznosti na tyto plochy bude zřetelně vyznačeno území určené pro rozšíření stávající zástavby, označené jako plocha rekreace návrhová, které bude společně se stávající plochou rekreace tvořit jasné stanovenou výměru v m². Jakákoliv další výstavba nad rámec takto stanovené souhrnné výměry nebude možná. Je nutné, aby si této skutečnosti byli majitelé chat (popř. další investoři staveb) vědomi a do budoucna nebylo jakýchkoliv pochyb ohledně regulativů stanovených v rámci možné výstavby v této chatové oblasti.“* Posléze dne 19. 1. 2021 vydal městský úřad znovu koordinované stanovisko, v němž orgán ochrany lesa své předchozí stanovisko znovu ocitoval, avšak dodal k němu, že podle § 48a odst. 2 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen “lesní zákon”), stanovisko k územně plánovací dokumentaci umísťující rekreační stavby na lesní pozemky (což je tento případ) uplatňuje krajský úřad. Krajský úřad se k této záležitosti ve svém stanovisku nevyjádřil.

[4] V odůvodnění napadeného územního plánu je ke stanovisku městského úřadu uvedeno, že je pořizovatel bere na vědomí. V návrhu územního plánu zařadil do plochy rekreace stav s jasné stanovenou výměrou v m². Jakákoliv výstavba nad stanovenou výměru nebude možná. Zástavba, která stanovenou výměru již nyní přesahuje, bude respektována, ale nebude umožněno tuto zástavbu již více rozšiřovat.

pokračování

[5] K návrhu územního plánu byly uplatněny námitky. Spolek Osada Štěkeň – V Rybníčkách z.s. ve své námitce poukázal na to, že v roce 2019 požadoval pro své členy, potažmo vlastníky rekreačních objektů zvětšit zastavitelnost pozemků a sjednotit jejich rozlohu v m², aby měli všichni stejné podmínky. Zmínil, že při veřejném projednání bylo odsouhlaseno, že maximální zastavěná plocha stávkami pro rekreaci bude 81 m², v námitce ovšem uplatnil požadavek, aby maximálně zastavitelná plocha včetně zpevněných ploch a chodníků činila 99 m², protože je stávající terén členitý a je nezbytně nutné, aby byl terén kolem staveb pro rekreaci zpevněn a nepodléhal erozi.

[6] Námitku uplatnil dne 21. 5. 2021 i navrhovatel, který v ní stručně uvedl, že dle platného územního plánu bylo možné sporné pozemky využít v rámci individuální rekreace s tím, že není vhodné plochu rozšiřovat nebo zahušťovat o nové objekty, ale využití pozemků je zcela v souladu s jejich funkcí. Navrhovatel nesouhlasí s tím, že by pozemky podle nyní navrhovaného územního plánu již nebyly v plochách individuální rekreace, ale byly zahrnuty do ploch soukromé zeleně a ploch veřejných prostranství, protože 1) změnou využití předmětných pozemků z kategorie individuální rekreace dojde k absolutnímu znehodnocení soukromého majetku a ke znemožnění následného užívání pozemků do budoucna, 2) změna charakteru využití pozemků má vliv na tržní cenu sporných pozemků a 3) navrhovatel by souhlasil s tím, aby v rámci regulačního plánu byla určena regulativem procentuální zastavitelnost předmětných pozemků tak, aby nedocházelo k nadměrné zástavbě na daném území, avšak nesouhlasí se změnou využití charakteru dotčených pozemků a znemožnění jakéhokoliv jejich využití do budoucna.

[7] Námitce spolku Osada Štěkeň – V Rybníčkách z.s. odpůrce s odkazem na důkladné uvážení a konzultaci s pozemkovým úřadem vyhověl tak, že jednotlivé stavební pozemky vymezené pro rekreační objekty budou o velikosti 99 m² s podmínkou, že velikost hlavních staveb bude maximálně 80 m². U stávajících objektů, které již dosahují této velikosti, nebude možné realizovat další přístavby. Tato úprava návrhu územního plánu se týká nejen rekreačních objektů v osadě Štěkeň – V Rybníčkách, ale všech rekreačních objektů v celé lokalitě podél řeky Otavy.

[8] Naopak námitce navrhovatele odpůrce nevyhověl a v odůvodnění vypořádání námitky navrhovateli sdělil, že pozemky parc. č. XA a XB jsou oproti stávajícímu platnému územnímu plánu zahrnuty do nezastavěného území s funkčním využitím „Z – plochy zeleně soukromé“, neboť na těchto pozemcích není možné umisťovat žádné stavby z důvodu aktivní záplavové zóny. Záplavové území řeky Otavy stanovil Krajský úřad Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) opatřením obecné povahy č. j. KUJCK 50910/2014/OZZL/31 ze dne 10. 9. 2014. Pozemky jsou zcela v záplavové zóně Q₁₀₀ a aktivní záplavová zóna zasahuje téměř k jejich severní hranici. Vzhledem k uvedenému nelze akceptovat argument, že dochází ke znehodnocování pozemků a znemožnění jejich využití do budoucna, neboť uvedené pozemky nelze stavebně využívat právě z důvodu aktivní záplavové zóny bez ohledu na jejich funkční využití. V aktivní záplavové zóně nelze vymezovat zastavitelné plochy, proto uvedené pozemky zpracovatel územního plánu zahrnul do plochy soukromé zeleně, kterou lze využívat pro rekreační a relaxační účely. Pozemky parc. č. XC, XD a XH budou řešeny v souladu s probíhajícími komplexními úpravami tak, že pod každou jednotlivou stavbou pro rekreaci a v jejím okolí bude

vymezeno zastavěné území s funkčním využitím „Rr – plochy rekreace“, a to o velikosti 99 m², s podmínkou, že hlavní stavba na pozemku bude mít velikost max. 80 m² (zde odpůrce odkázal na vypořádání námítky spolku). Odpůrce dospěl k závěru, že tímto vymezením bude zajištěn soulad se skutečným dosavadním využitím území s možností přístaveb stávajících objektů až do určené maximální velikosti. Tím, že popsané vymezení bude jednotné pro rekreační objekty všech vlastníků v dané oblasti, je zajištěn vyvážený a spravedlivý poměr mezi soukromými i veřejnými zájmy a vede k dlouhodobě udržitelnému rozvoji v celé lokalitě.

[9] Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích se navrhovatel domáhal zrušení napadeného územního plánu v rozsahu textové a grafické části regulující sporné pozemky, a to již ode dne nabytí jeho účinnosti (5. 8. 2022). Nejprve namítl, že napadený územní plán nebyl projednán se všemi dotčenými orgány, konkrétně bylo opomenuto Povodí Vltavy. Dále namítl, že aktivní záplavová zóna nevyžaduje omezení zástavby na sporných pozemcích, a dovolával se v tomto směru vyjádření Povodí Vltavy, s. p., ze dne 11. 5. 2022, které konstatovalo, že po rozšíření navrhovatelova chata koliduje s hranicí aktivní záplavové zóny, ale s ohledem na měřítko dokumentace záplavového území je umístěna v mezích nejistoty ± 4 m a i s přihlédnutím k tomu, že se nachází na okraji široké inundace, Povodí Vltavy netrvá na odstranění stavby, a na něj navazujícího rozhodnutí městského úřadu ze dne 29. 8. 2022, jímž mu byl dán podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, souhlas k umístění rekreační chaty do záplavového území až na samou hranici aktivní zóny záplavového území, jelikož se nachází na okraji louky ve vzdálenosti 135 m od vodního toku. Navrhovatel považoval zúžení rozsahu původně zastavitelné plochy 1 346 m² na pouhých 80 m² za zcela bezdůvodné, přičemž tato změna se jej zásadním způsobem dotkla, protože v jejím důsledku byla zamítnuta jeho žádost o dodatečné povolení stavby i následné odvolání s odkazem na rozpor s územním plánem. Redukce zastavitelných ploch podle navrhovatele jde proti úkolům územního plánování, protože omezuje možnost výstavby, brání rozvoji území a konzervuje jeho současný neuspokojivý stav. Přijaté řešení podle navrhovatele nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnického práva a do práva na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí.

[10] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl. Poukázal na to, že Povodí Vltavy není dotčeným orgánem, tím byl podle § 5a a § 106 odst. 2 vodního zákona městský úřad jako vodoprávní úřad, jehož stanovisko je citováno na str. 104 napadeného územního plánu. Krajský soud při ústním jednání provedl důkaz výstupem (viz obrázek níže) z portálu Hydroekologického informačního systému (dále jen „HEIS“), z něž dovodil, že pozemky parc. č. XA a XB se prakticky celé nacházejí v aktivní zóně záplavového území (fialové šrafování) vymezené opatřením obecné povahy a v záplavovém území Q₁₀₀ (modře vytečkováno). Zákaz umisťovat stavby v aktivní zóně záplavových území zakotvený v § 67 odst. 1 vodního zákona je absolutní, a proto není relevantní souhlas městského úřadu ze dne 29. 8. 2022, který dovoluje posunutí stavby jen na hranice aktivní zóny, stejně jako jemu předcházející vyjádření Povodí Vltavy. S ohledem na existenci aktivní zóny záplavového území není dle krajského soudu pravda, že by navrhovatel před přijetím napadeného územního plánu měl plochu pozemků parc. č. XA a XB k dispozici pro výstavbu. Z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 23. 6. 2023, jímž bylo zamítnuto odvolání navrhovatele proti zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, navíc krajský

pokračování

soud zjistil, že podle předchozího územního plánu nebylo přípustné stávající zástavbu zahušťovat novými stavbami, přípustné bylo pouze zvětšení zastavěné plochy stávajících staveb maximálně o 15 %. Nicméně předmětem soudního řízení nebyl přezkum rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Krajský soud se odmítl zabývat jen obecně tvrzeným rozporem omezení výstavby s cíli územního plánování. Dle jeho názoru se nejedná o nedůvodné omezení, jelikož pramení primárně z § 67 odst. 1 vodního zákona, jež napadený územní plán pouze reflektuje. Ve vztahu ke zbylým pozemkům navrhovatel podle krajského soudu samostatnou argumentaci nepředložil a žádným způsobem ani nepopsal, jak by mohlo dojít k zásahu do jeho práva na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[11] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl rozsudek krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhl jeho zrušení spolu se zrušením napadeného územního plánu v původně požadovaném rozsahu. Na úvod konstatoval, že si je vědom toho, že předmětem řízení není přezkum zákonnosti rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby. Tato rozhodnutí nicméně dokládají, že napadený územní plán jej nepřiměřeně omezil v možnosti disponovat spornými pozemky. Podotýká přitom, že podle původního stavebního povolení nástavby, přístavby a stavebních úprav rekreační chaty, od nějž se odchýlil, mohl realizovat stavbu nejen na pozemku st.p. XG, ale i na pozemku parc. č. XA. S ohledem na hrozící odstranění stavby žádal o přednostní projednání věci.

[12] Rozpor skutkových závěrů odpůrce s obsahem provedeného dokazování stěžovatel spatřuje v jeho chybném závěru, že pozemky parc. č. XA a XB se celé nacházejí v záplavovém území Q₁₀₀ a prakticky celé v aktivní zóně záplavového území. Stěžovatel zdůrazňuje, že byť část těchto pozemků je dotčena zmíněnými omezeními, toto omezení se netýká pozemků jako celku. Pozemky nejsou zcela v záplavovém území Q₁₀₀, tím méně to platí pro aktivní zónu záplavového území, k čemuž stěžovatel poukazuje na jejich zobrazení v geoportálu na adrese <https://geoportal.gepro.cz>. Pozemky parc. č. XC, XD a XH se pak v aktivní zóně záplavového území nenacházejí vůbec. Pokud je mu napadeným územním plánem znemožněno realizovat výstavbu na té části jeho pozemků, která se nenachází v aktivní zóně záplavového území, je tím nepřipustně zasahováno do jeho práv. K této otázce navíc stěžovatel připomíná argumentaci ve vyjádření Povodí Vltavy a v souhlasu městského úřadu, podle níž je v opatření obecné povahy krajského úřadu čára o tloušťce 0,8 mm vyznačující hranici aktivní zóny záplavového území zanesena v dokumentaci zpracované v měřítku 1:1000, a proto zakreslené čáře odpovídá v terénu zóna nejistoty v rozsahu ± 4 m od středového bodu dělicí čáry. Pokud stavební objekt do této dělicí čáry zasahuje, ale nepřesahuje ji, nelze paušálně tvrdit, že se nachází v aktivní záplavové zóně a dopadá na něj omezení dle § 67 odst. 1 vodního zákona. Stěžovatel připomíná, že jeho stavba je vzdálena nejméně 135 m od hlavního toku řeky, která protéká nížinou s rozsáhlými plochami luk a polí po obou svých březích, a že podle argumentace městského úřadu a Povodí Vltavy se u ní jeví dosažení hodnot záplavové zóny nepravděpodobným. Pokud krajský soud pro tuto vadu napadený územní plán nezrušil

a v napadeném rozsudku dovozoval nemožnost výstavby na sporných pozemcích z § 67 odst. 1 vodního zákona, je podle navrhovatele jeho argumentace nedostatečně zdůvodněná a napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož napadený územní plán práva stěžovatele omezuje v podstatně větším rozsahu, než odpovídá aktivní zóně záplavového území. V situaci, kdy je stavba umístěna na hranici aktivní zóny záplavového území a za tuto hranici nezasahuje, aplikace § 67 odst. 1 vodního zákona není podle stěžovatele namístě, což potvrzuje i souhlas vydaný městským úřadem. Krajský soud se ale touto otázkou v napadeném rozsudku nijak nezabýval, resp. pokud tuto otázku měl za nevýznamnou a nezabýval se souhlasem městského úřadu, dopustil se nesprávného posouzení právní otázky.

[13] Za nepřijatelné stěžovatel považuje i to, jakým způsobem se odpůrce snaží zabránit nadměrnému zahušťování zástavby určením jednotné maximální zastavitelné plochy 80 m², ačkoliv stěžovatel v námitkách navrhoval procentuální omezení zastavitelnosti. Tím napadený územní plán zcela pomíjí, že různí vlastníci rekreačních objektů vlastní různě velké pozemky. Zatímco vlastníci 34 z 39 rekreačních chat v osadě vlastní jen pozemek pod objektem, takže nejspíš ani nebudou moci chatu rozšířit, zbylých pět vlastníků (včetně stěžovatele) vlastní i pozemky sousední, pročez jsou omezením v napadeném územním plánu dotčeni v daleko větší míře. Stěžovatel vlastní pozemky o rozloze 1 346 m² a při regulativu 10% zastavitelnosti, jež by stěžovatel považoval za spravedlivý, by mohl postavit rekreační objekt až o rozloze 134,6 m². Zásah do zájmů stěžovatele zvoleným regulativem je neproporčně vysoký, což odpůrce v odůvodnění vypořádání jím uplatněné námitky nedostatečně zdůvodnil, a stejně tak adekvátní vysvětlení neposkytl ani krajský soud, který poukázal pouze na existenci aktivní zóny záplavového území. Míra omezení pozemků parc. č. XA a XB existencí aktivní zóny záplavového území je však podle stěžovatele zcela irrelevantní, protože využitelnost pozemků je omezena regulací v napadeném územním plánu, který pozemky zařadil do plochy zeleně.

[14] Odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Podotkl, že do komplikované situace se dostal stěžovatel vlastní vinou. Stěžovatel nemusel v rozporu s původním povolením nástavby, přístavby a stavebních úprav stávající rekreační chaty původní stavbu zcela odstraňovat a realizovat zcela jinou, podstatně větší stavbu, navíc posunutou směrem k vodnímu toku a zasahující jak do záplavového území Q₁₀₀, tak do aktivní zóny záplavového území, jak uvádí odvolací rozhodnutí krajského úřadu. Z tohoto rozhodnutí přitom vyplývá, že stavba je nejen v rozporu s napadeným územním plánem, ale i s nadřazenými územně plánovacími dokumentacemi. Stavba navíc porušuje i výškový regulativ 5 m tím, že sahá 7,78 m nad upravený terén. Důvod pro přednostní projednání věci tak není dán.

[15] Ve věci samé odpůrce souhlasí s krajským soudem, že na podstatnou část pozemků stěžovatele zasahuje aktivní zóna záplavového území vylučující výstavbu a vedle toho ještě ve větším rozsahu i záplavové území Q₁₀₀. V zadání napadeného územního plánu přitom bylo výslovně požadováno, aby nové zastavitelné plochy byly vymezovány nejen mimo aktivní zónu záplavového území, ale i mimo záplavové území Q₁₀₀, což odpovídá též republikové prioritě č. 26 Politiky územního rozvoje a bodu 58 odst. 1 písm. q) Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje (dále jen „ZÚR“). S ohledem na tyto požadavky týkající se zóny Q₁₀₀, která zasahuje severněji, je jakákoliv polemika o hranici aktivní zóny

pokračování

záplavového území bezpředmětná. Pozemek st. p. XG se nachází přímo na hranici záplavového území Q₁₀₀, jižněji proto plocha rekreace R_r vymezena být nemohla, a byla tak rozšířena směrem na sever, tj. dále od záplavových území.

[16] Regulativy ploch R_r nejsou podle odpůrce v porovnání s jinými obcemi nijak neobvyklé, přičemž maximální přípustná plocha stavby 80 m² je pro chatovou kolonii v lesním komplexu v blízkosti řeky velkorysá, jelikož okolní rekreační objekty mají výměru zpravidla do 50 m². Argumentace stěžovatele týkající se jeho návrhu na 10% koeficient zastavitelnosti pozemku odpůrce považuje za zavádějící, neboť pak by pozemek st. p. XG mohl být zastavěn jen v rozsahu 6 m². Pro jeho výpočet z celkové plochy pozemků stěžovatele by bylo nutné, aby byly všechny tyto pozemky v zastavitelné ploše R_r, což ale není možné, neboť zastavitelné plochy nelze vymezovat v záplavových územích. Navíc by to bylo v rozporu se stanoviskem uplatněným městským úřadem, jež v chatové kolonii vyžadovalo stanovit plochu pro rozšíření staveb konkrétní zastavitelnou výměrou. Odpůrce podotkl, že stěžovatel nemá nárok na to, aby napadený územní plán umožnil výstavbu v celé ploše jeho pozemků. Úkolem krajského soudu nebylo zabývat se konkrétní stavbou a tím, zda skutečně zasahuje do aktivní zóny záplavového území. Nadto územní plány se nemusejí přizpůsobovat černým stavbám.

[17] V replice stěžovatel namítl, že odpůrce zcela opomíjí stěžejní fakt, že zatímco v aktivní záplavové zóně je výstavba zcela nepřípustná, v záplavovém území Q₁₀₀ je pouze omezena, ale povolena být může. Omezení limitem 80 m² by pro stěžovatele bylo zvládnutelné stavební úpravou zmenšující zastavěnou plochu o 0,9 m², a totéž platí pro výškový limit řešitelný odstraněním opěrné zdi a zapuštěním stavby do svahu, s čímž ostatně počítalo původní stavební povolení. Chata se nachází v zásadě v nezměněné nadmořské výšce a byla posunuta k vodnímu toku přibližně o 4 m. Jelikož nezasahuje do aktivní zóny záplavového území a Povodí Vltavy a městský úřad souhlasili s jejím umístěním, zasahuje regulace napadeného územního plánu do práv stěžovatele nepřiměřeně a je výrazem přepjatého formalismu nezasluhujícího ochrany. Stěžovatel neusiluje o přizpůsobení územního plánu nepovoleným stavbám, ale ilustruje tím nepřiměřenost napadené regulace. Stěžovatel konečně upozorňuje na to, že odpůrce ani krajský soud nevzali dostatečně v potaz, že Povodí Vltavy je tzv. oprávněným investorem ve smyslu § 23a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 23. 1. 2023, který byl v době projednávání napadeného územního plánu u odpůrce v tomto postavení zapsán. Pokud v rozporu s § 52 odst. 1 stavebního zákona nebylo individuálně informováno o termínu veřejného projednání, jednalo se o vážné pochybení, neboť názor Povodí Vltavy mohl být z hlediska regulace v napadeném územním plánu velmi podstatný.

[18] Odpůrce v duplice namítá, že jen to, že vymezení zastavitelných ploch není v záplavovém území Q₁₀₀ výslovně zakázáno, neznamená, že by územní plány v tomto území musely zastavitelné plochy vymezovat. Pokud jde o právní postavení Povodí Vltavy, stěžovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy jen obecně hovořil o neprojednání napadeného územního plánu se všemi dotčenými orgány. Námitka opominutí oprávněného investora je tak podle odpůrce neoprávněným rozšířením návrhu o nový návrhový bod. Nadto vyjádření oprávněného investora by nebylo při pořizování napadeného územního plánu závazné a jen stěží si lze představit, že by se dožadovalo vymezení zastavitelné plochy

v záplavovém území Q₁₀₀. Odpůrce trvá na tom, že řádně obeslal všechny oprávněné investory, což plyne i z toho, že někteří z nich uplatnili námitky, resp. připomínky, přičemž dodává, že ani není jasné, jak by případné neinformování Povodí Vltavy mohlo zasáhnout do práv stěžovatele.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost je podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je podána osobou oprávněnou, neboť ji uplatnil účastník řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Pokud by totiž rozsudek krajského soudu trpěl vadou nepřezkoumatelnosti ve vztahu k některému z nosných závěrů, mělo by to za následek nemožnost přezkoumat další námitky stěžovatele; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že je tato námitka vznášena neoddělitelně ve spojení s námitkou nesprávného skutkového zjištění, resp. právního posouzení, zhodnotil Nejvyšší správní soud tyto argumenty komplexně i po věcné stránce.

[22] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[23] Stěžovatel především upozorňoval na to, že nemožnost výstavby na pozemcích parc. č. XA a XB byla odpůrcem i krajským soudem spatřována výhradně ve spojitosti s aktivní zónou záplavového území. V tomto směru Nejvyšší správní soud připomíná, že námitky stěžovatele byly sice stručné, avšak bylo z nich patrné, že navrhovatel brojí proti zrušení zastavitelnosti všech sporných pozemků. Naopak z nich ovšem nebylo ani náznakem patrné, že námitka požaduje zachování zastavitelnosti alespoň nejsevernější části pozemku p. č. XA z důvodu přesahu nepovolené stavby na tento pozemek. Odpůrce tak neměl důvod posuzovat námitky jinak než jako požadavek na celkovou zastavitelnost těchto pozemků, resp. z pohledu možnosti umístit na tyto pozemky stavbu jako celek.

pokračování

Odpůrce k pozemkům parc. č. XA a XB skutečně při vypořádání námitek uvedl, že jsou zcela v záplavové zóně Q_{100} a že aktivní zóna záplavového území sahá téměř až k jejich severní hranici. Neakceptoval proto obecnou námitku znehodnocení pozemků a poukázal na nemožnost umístování staveb v aktivní zóně záplavového území. Potud odůvodnění samotného rozhodnutí o námitkách ob stojí co do přezkoumatelnosti.

[24] Stěžovateli je ovšem nutno přisvědčit v tom, že není pravda, že by byl pozemek parc. č. XA jako celek v záplavové zóně stoleté povodně Q_{100} . Jak vyplývá z důkazu mapovými podklady z databáze HEIS založeného na č. l. 74 soudního spisu (viz obrázek pod bodem [10] tohoto rozsudku), zcela se v záplavové zóně Q_{100} nachází jen pozemek parc. č. XB, zatímco úzké pruhy na západ a východ od pozemku st. p. XG při severním okraji pozemku parc. č. XA jsou mimo záplavové území Q_{100} . Samotný pozemek st. p. XG zakrojený do pozemku parc. č. XA však svým jižním okrajem přiléhá až k okraji záplavového území Q_{100} . Toto záplavové území zasahuje též z větší části na pozemek parc. č. XH, zatímco pozemky parc. č. XD a XC jím zasaženy nejsou. Samotná aktivní zóna záplavového území pak končí (s přihlédnutím k měřítku mapového podkladu) cca 1 m jižněji, než kam dosahuje záplavové území Q_{100} , a nedosahuje ani k jižnímu okraji pozemku st. p. XG. Argumentace záplavovou zónou Q_{100} je tedy nepřesná a nepokrývá pozemek parc. č. XA jako celek. Pro účely obecně formulované námitky dožadující se bez bližšího vysvětlení zachování zastavitelnosti všech sporných pozemků v celém jejich rozsahu však toto konstatování nemusí nutně vést k závěru o nezákonnosti výroku napadeného územního plánu, jelikož odpůrce zmiňuje i další důvody pro omezení zastavitelnosti.

[25] Předmětem kasační stížnosti je ovšem především napadený rozsudek krajského soudu. Ten přitom existenci záplavového území Q_{100} pouze konstatuje, avšak nic z ní nedovozuje, jelikož veškerá jeho argumentace stran důvodného zařazení sporných pozemků do nezastavitelného území se opírá pouze o argument zákazu výstavby v aktivní zóně záplavového území. Krajský soud přitom takto argumentoval za situace, kdy stěžovatel ve svém návrhu již konkrétně popsal svou situaci spočívající v umístění nepovolené stavby tak, že je posunuta a rozšířena, takže přesahuje z pozemku st. p. XG jižně do pozemku parc. č. XA, a zařazení celého pozemku parc. č. XA do plochy soukromé zeleně tedy představuje překážku dodatečného povolení stavby, která jinak dle návrhu odkazovaného vyjádření Povodí Vltavy a souhlasu městského úřadu s přihlédnutím k míře nepřesnosti dané měřítkem opatření obecné povahy vyhlášujícího záplavové území řeky Otavy ještě prokazatelně do aktivní zóny záplavového území nezasahuje. Krajský soud tedy již věděl, že spor je veden nejen o uvedené pozemky jako celek, ale též i v detailu samotného severního okraje (zejména) pozemku parc. č. XA, na nějž samotná aktivní zóna záplavového území nezasahuje. V takové situaci ovšem jeho argumentace ustanovením § 67 odst. 1 vodního zákona nemůže být dostatečná, neboť na samotný severní okraj tohoto pozemku dle všeho nedopadá.

[26] Stejně tak nemůže obstát ani poněkud nesrozumitelná argumentace krajského soudu o nepodstatnosti stěžovatelem předkládaného vyjádření Povodí Vltavy a souhlasu městského úřadu. Vyjádření Povodí Vltavy totiž podle svého obsahu potvrzuje, že v případě stěžovatelem realizované nepovolené stavby nelze prokazatelně uzavřít, že zasahuje do aktivní zóny záplavového území. V návaznosti na toto vyjádření pak městský úřad stěžovateli vydal podle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona souhlas s realizací stavby

v záplavovém území, tj. z pozice vodoprávního úřadu neshledal důvody, proč by stavba nemohla být umístěna v záplavovém území Q₁₀₀. Pokud měl snad krajský soud za to, že stavba na rozdíl od toho, co uvádí vyjádření Povodí Vltavy, do aktivní zóny záplavového území zasahuje, a proto není souhlas vodoprávního úřadu pro rozpor s § 67 odst. 1 vodního zákona relevantní, bylo jeho povinností tento svůj odchýlný závěr náležitě vysvětlit. Samotné umístění stavby na hranici aktivní zóny záplavového území totiž není v rozporu s vodním zákonem.

[27] Jakkoliv má odpůrce pravdu v tom, že předmětem řízení před krajským soudem nebyla samotná legalizace černé stavby stěžovatele a s ní spjatá rozhodnutí, krajský soud se v kontextu uplatněného návrhu byl povinen zabývat tím, zda odpůrce byl i přes uplatněné námitky oprávněn v napadeném územním plánu zahrnout doposud zastavitelné sporné pozemky do ploch soukromé zeleně (Z) *jako celek* a znemožnit tím stěžovateli dodatečné povolení jeho stavby. Předmětem přezkumu je samozřejmě napadený územní plán a jeho regulace, stěžovatelem uvedené a doložené informace o jím zřízené stavbě ovšem představují doklad o intenzitě dotčení v jeho právní sféře a současně důvod pro zaostření přezkumu na zákonnost a (v míře konkrétnosti uplatněných námitek ve fázi veřejného projednání) proporcionality přijaté regulace omezující dosavadní rozsah možného užívání sporných pozemků, resp. zejména samotného severního okraje pozemku parc. č. XA.

[28] Nelze přitom považovat za dostačující argument krajského soudu, že omezení vlastnického práva stěžovatele nemůže být nepřiměřené, protože toto omezení primárně plyne z § 67 odst. 1 vodního zákona, jelikož tento argument nedopadá na z hlediska stěžovatele klíčový severní okraj pozemku parc. č. XA. Stejně tak nedopadá ani na pozemky parc. č. XC, XD a XH, přesto však měl krajský soud podle bodu 34 odůvodnění napadeného rozsudku patrně za to, že toto ustanovení vodního zákona je validním důvodem pro omezení zastavitelnosti i na nich (jiné vysvětlení důvodnosti omezení rozsahu zastavitelných ploch v předchozích odstavcích odůvodnění napadeného rozsudku totiž kasační soud nenalezl). S tím však Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit, jelikož tyto pozemky nejsou součástí ani záplavového území Q₁₀₀. Stěžovatel přitom citací svých námitek učinil předmětem svého návrhu i tyto pozemky, a proto krajský soud byl povinen posoudit, zda jejich vynětí ze zastavitelných ploch a s tím spojená namítaná konzervace současného stavu území nepředstavuje bezdůvodný zásah do vlastnického práva stěžovatele s ohledem na charakter posuzovaného území a na stěžovatelem označené požadavky na územní plán v § 43 odst. 1 stavebního zákona. Toto vypořádání samozřejmě může být úměrné obecnosti stěžovatelova návrhu v této části, odkaz na § 67 odst. 1 vodního zákona ovšem náležitou odpověď být nemůže.

[29] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že odpůrce ve svém vyjádření a v replice zmiňuje další důvody, proč podle něj nebylo namístě plochu rekreace na pozemku st. p. XG rozšířit na severní okraj pozemku parc. č. XA a proč bylo rozumné omezení rozsahu ploch rekreace. Není ovšem možné, aby dostatečnost těchto důvodů posuzoval Nejvyšší správní soud jako první až v řízení o kasační stížnosti. To měl učinit již krajský soud, který se ovšem vážností důvodů pro omezení zastavitelnosti mimo aktivní zónu záplavového území a potažmo i mimo záplavové území Q₁₀₀ nijak nezabýval. Napadený rozsudek je proto v tomto směru nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

pokračování

[30] Pokud jde o argumentaci stěžovatele proti přiměřenosti zvolené pevné maximální plochy 80 m² zastavitelné rekreační stavbou a požadavek na zohledňování rozsahu vlastnictví konkrétních dotčených vlastníků, je třeba říci, že v návrhu na zrušení opatření obecné povahy tato otázka obsažena nebyla. Stěžovatel se jí dotkl jen zcela okrajově citací námitek požadujících procentuální regulativ zastavěnosti a citací odůvodnění rozhodnutí odpůrce zamítajícího námitky, načež konstatoval svůj nesouhlas s tímto odůvodněním a zmínil, že plocha 80 m² je pouhou třináctinou původně zastavitelných 1 346 m². Krajský soud na to reagoval v bodě 32 napadeného rozsudku konstatováním, že plochu pozemků parc. č. XA a XB nelze zohlednit, jelikož na nich ani předtím stěžovatel s ohledem na dotčení aktivní zónou záplavového území nebyl oprávněn stavět. Krajský soud tudíž vyvážeností veřejných a soukromých zájmů stanovením jednotné rozlohy zastavitelné plochy neargumentoval, a proto nelze akceptovat, pokud tuto otázku stěžovatel poprvé zpochybňuje až v kasační stížnosti. Tyto argumenty měl stěžovatel vznést nejprve v návrhu určeném krajským soudem, v čemž mu nic nebránilo. V řízení o kasační stížnosti jsou proto tyto námitky nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[31] Odpůrci pak je třeba přisvědčit, že nepřípustná je i kasační námitka nezákonnosti procesu přijetí napadeného územního plánu v důsledku opominutí Povodí Vltavy jakožto oprávněného investora. Tato námitka sice má předobraz v návrhovém bodu uplatněném v řízení před krajským soudem, ovšem nebyla vznesena včas ve lhůtě pro odstranění vad kasační stížnosti. Stěžovateli byla poskytnuta pro odůvodnění kasační stížnosti usnesením ze dne 20. 12. 2023, č. j. 6 As 350/2023-10, lhůta jednoho měsíce, jež běžela od doručení tohoto usnesení zástupci stěžovatele dne 12. 1. 2024. Tato kasační námitka však poprvé zazněla až v replice stěžovatele odeslané dne 1. 3. 2024, tj. zjevně po uplynutí stanovené lhůty. Je tak vznesena opožděně ve smyslu § 106 odst. 3 věty druhé s. ř. s., a proto se jí Nejvyšší správní soud nemohl zabývat.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Nejvyšší správní soud tedy shledal napadený rozsudek nezákonným pro nesprávné posouzení otázky relevance omezení plynoucích z existence aktivní zóny záplavového území pro sporné pozemky stěžovatele jako celek, resp. nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, v rozsahu, v němž sporné pozemky do aktivní zóny záplavového území nespadají, jelikož jiné relevantní důvody pro zamítnutí návrhu na zrušení napadeného územního plánu krajský soud neposkytl.

[33] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část věty první před středníkem) a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu a návrh stěžovatele posoudí znovu, a to zejména s ohledem na namítanou nedůvodnost, resp. nepřiměřenost omezení zastavitelnosti sporných pozemků v částech mimo aktivní zónu záplavového území (ať již v záplavovém území Q₁₀₀, nebo mimo něj). Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. srpna 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu