



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelky: **RNDr. R. T., Ph.D.**, zast. Mgr. Ing. Janou Dolejšovou, advokátkou se sídlem Kounická 1192/38, Praha 10, proti odpůrci: **město Řevnice**, se sídlem Krále Jiřího z Poděbrad 74, Řevnice, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem třída kpt. Jaroše 1922/3, Brno, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: I) Š. S., zast. Mgr. O. S., Ph. D., obecným zmocněncem, II) SPV Řevnice s.r.o., se sídlem Truhlářská 1108/3, Praha 1, zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph. D., advokátem, se sídlem Klokotská 103/13, Tábor; III) Ing. H. B., v řízení o kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2023, č. j. 54 A 82/2023-131,

t a k t o:

I. Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.

II. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení II) **jsou povinni** zaplatit společně a nerozdílně navrhovatelce na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 8 228 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám její zástupkyně Mgr. Ing. Jany Dolejšové, advokátky se sídlem Kounická 1192/38, Praha 10.

III. Osoby zúčastněné na řízení I) a III) **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í:

[1] Kasační stížností napadají odpůrce a osoba zúčastněná na řízení II) v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zrušil opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územní plán Řevnice, přijaté usnesením zastupitelstva

města Řevnice č. 3/ZM/26/2022 ze dne 5. 9. 2022, v rozsahu, v němž vymezuje zastavitelnou plochu Z04.

[2] Navrhovatelka je spoluvlastnicí pozemků parc. č. Xa a parc. č. Xb (jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. X v katastrálním území a obci Ř.), které napadený územní plán zařadil do zastavěného území v lokalitě B3 v bezprostředním sousedství plochy Z04, která je součástí lokality B3.

[3] Lokalita B3, včetně plochy Z04, se nachází v záplavovém území Q_{100} řeky Berounky v korytě tzv. staré řeky a je pravidelně zaplavována. Plocha Z04 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 vzednutí 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. Lokalita byla také zasažena záplavami v letech 2002 a 2013. Zastavění plochy Z04, 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 Z04 uplatnila navrhovatelka námitky, kterým odpůrce nevyhověl s odkazem na stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“). Toto stanovisko je dle navrhovatelky nezákonné, neboť 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“), 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 Z04 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 Z04. Pozdější posouzení formou souhlasu podle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona považuje navrhovatelka za nesystémové. Odpůrce rovněž opomněl stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Černošice ze dne 19. 5. 2014, č. j. MUCE 27051/2014 OZP/Bro, který zástavbu v údolních nivách Berounky, Kejně a Nezabudického potoka, respektive navyšování zastavěnosti okolí lokality V Tůních – V L. nedoporučoval.

[5] Navrhovatelka dále namítala, že vymezení plochy Z04 je v rozporu s Politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“), podle níž mají být v záplavových územích vymezovány zastavitelné plochy jen ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech. Odůvodnění výjimečnosti vymezení plochy Z04 v záplavovém území označila za nedostatečné a nepřezkoumatelné; vymezení plochy Z04 též za rozporné s cíli a úkoly územního plánování, konkrétně s § 19 odst. 1 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[6] Napadený územní plán je ve vztahu k ploše Z04 dle navrhovatelky také 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 Z04 o celkové výměře 7.290 m² připouští zastavění až 35 % a zpevnění

pokračování

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 Z04 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.

[7] **Krajský soud** podle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil napadený územní plán v rozsahu, v němž vymezuje zastavitelnou plochu Z04.

[8] Soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce. Ke stanovisku orgánu ochrany přírody, který se vyslovil proti zástavbě údolních niv Berounky, Kejné a Nezabudického potoka a poté přímo proti navyšování zastavěnosti lokality V Tůních, krajský soud připomněl, 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); odpůrce tedy nepochybil, pokud v odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách v oblasti ochrany před povodněmi nezohlednil obsah stanovisek orgánu ochrany přírody.

[9] K otázce zákonnosti napadeného územního plánu krajský soud vyslovil, že jednotlivé požadavky uvedené v prioritách PÚR nemají povahu kogentních a absolutně nepřekročitelných norem, avšak spíše politických vizí a cílů. I přesto je třeba v případě jejich překročení zvolenou metodu regulace řádně odůvodnit, jinak by postrádaly svůj sjednocující význam pro politiku územního plánování. Soud ověřil, že celá dotčená lokalita (jak celá plocha Z04, tak navrhovatelčiny nemovitosti) se nachází v záplavovém území Q₁₀₀, byť ne v jeho aktivní zóně. Na dotčenou lokalitu se tedy vztahuje citovaná republiková priorita PÚR. Zastavitelné plochy zde mohou být vymezeny pouze ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech. 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 Z04, parametry zástavby na ní (např. její hustotu) a její vliv na míru ohrožení plochy Z04 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 Z04, natož aby vyhodnocoval jejich rozdílné dopady na hydrogeologické poměry dotčené lokality nebo potenciální ohrožení majetku stávajících vlastníků nemovitostí.

[10] S ohledem na uvedené krajský soud konstatoval, že napadený územní plán neobstojí z hlediska zákonnosti, a to včetně zákonnosti postupu, který jeho vydání předcházela, neboť vymezení plochy Z04 odporuje čl. 26 PÚR. Odpůrce zároveň dostatečně neodůvodnil, proč se v případě plochy Z04 jedná o zcela výjimečný a zvláště odůvodněný případ tak, jak požaduje PÚR. 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; právě na ohrožení v důsledku kumulace těchto vlivů, které mohou způsobit neúčinnost nebo nemožnost využití stávajících protipovodňových opatření (mobilní stěna), navrhovatelka upozorňovala. Nejedná se přitom o pouhou hypotetickou variantu, neboť navrhovatelka a osoba zúčastněná na řízení III) 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 Z04, 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. Odpůrce nedisponuje odpovídající odborností, přičemž se spokojil s mlčením vodoprávního úřadu i v reakci na podané námitky. Odpůrce tedy nedostal ani nárokům, které na něj klade § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

[11] Krajský soud naopak neshledal důvodnou námitku vnitřní rozpornosti napadeného územního plánu ve vztahu k ploše Z04. 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 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.

[12] **Odpůrce** proti rozsudku krajského soudu brojí **kasační stížností** z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Odpůrce rozdělil stížnostní námitky do celkem čtyř okruhů, ve kterých vyjadřuje svůj nesouhlas s: 1) aktivní věcnou legitimací navrhovatelky, 2) údajným nezhodnocením zasakovacích poměrů, 3) odůvodněním soudu ve vztahu k čl. 26 PÚR a Plánem pro zvládání povodňových rizik a 4) postupem soudu stran práva odpůrce na samosprávu.

[13] Krajský soud dle odpůrce nezkoumal aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky, a tím překročil meze přezkumu opatření obecné povahy. Napadený územní plán nemění funkční využití ani další regulaci plochy Z04 oproti předchozímu územnímu plánu, tudíž nemohlo dojít ke změně v právech navrhovatelky. Naopak, v území došlo k realizaci některých protipovodňových opatření, další jsou naplánována a podle aktuálního Plánu povodňových rizik pro povodí Labe je ohrožení plochy Z04 záplavami reziduální; situace v území se tedy výrazně zlepšila. Soud nijak nezkoumal situaci a nemohl tudíž dospět ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatelky a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

[14] Odpůrce dále poukazuje na skutečnost, že ačkoliv bylo soudu známo, že navrhovatelka byla v průběhu pořizování napadeného územního plánu pasivní, tuto

pokračování

skutečnost nijak nezohlednil. Pokud soud vytkl odpůrci, že se námitkou, kterou navrhovatelka uplatnila až v opakovaném veřejném projednání, dostatečně nezabýval a neodůvodnil rozhodnutí o ní, pak soud postupoval v naprostém rozporu s konstantní judikaturou správních soudů k tzv. pasivnímu vlastníkovvi. Odpůrce se naopak domnívá, že byl k navrhovatelce až příliš vstřícný, pokud se vůbec její námitkou v opakovaném veřejném projednání zabýval, neboť navrhovatelka podala svůj návrh až na samém konci lhůty, o pořizování územního plánu se v průběhu let nestarala a i v rámci svého posledního vyjádření před krajským soudem uvedla, že svým návrhem *a priori* nebrojí proti zastavitelnosti pozemků v ploše Z04. Odpůrce v řízení před krajským soudem rovněž opakovaně namítal, že navrhovatelka ve prospěch údajného ohrožení své nemovitosti ve vztahu k napadené části územního plánu nedoložila žádné důkazy; 10 a více let staré fotografie nelze za důkazy považovat, neboť poté došlo k realizaci protipovodňových opatření a označení lokality za plochu s reziduálním rizikem, kde je podle Plánu povodňových rizik výstavba pro bydlení přípustná.

[15] Odpůrce vycházel z toho, že již vymezení záplavového území a Plán povodňových rizik zohlednily riziko kumulace záplav způsobených dešťovými, respektive srážkovými vodami. Odpůrci není jasné, jak by mělo dojít k vážnému zásahu do vlastnického práva navrhovatelky proto, že může dojít k přívalovým dešťům. V lokalitě není tzv. kritický bod, proto se touto otázkou odůvodnění územní plán blíže nezabýval. Nadto odpůrce nechápe požadavek krajského soudu zpochybňovat stanoviska dotčených orgánů. Stavební zákon neukládá povinnost dotčeným orgánům se vyjadřovat ani k včas podaným námitkám, souhlasí-li s navrženým řešením (viz rozsudek NSS č. j. 4 As 253/2016-45).

[16] V další části kasační stížnosti odpůrce vyjadřuje svůj nesouhlas s odůvodněním soudu ve vztahu k čl. 26 PÚR a Plánem pro zvládání povodňových rizik. Je zřejmé, že ačkoliv územní plán zachoval zastavitelnou plochu, bude muset být záměr velmi důkladně posouzen v navazujících řízeních, kde budou řešeny zcela konkrétní parametry a jejich soulad s otázkami spojenými s povodňovým rizikem a nebezpečím. Odpůrce tedy zcela správně odlišil postup při vymezení plochy v územním plánu od umísťování konkrétní stavby, kdy bude mít vodoprávní úřad hlavní slovo. Z citace Plánu odpůrce dovozuje, že výraznější intervence vodoprávního úřadu je nutná tehdy, pokud by se územní plán Mapami povodňového nebezpečí, ohrožení a povodňových rizik neřídil, protože by ještě nebyly aktualizovány. Pokud jsou aktuální, potřeba to není. Dle odpůrce územní plán zcela konkrétně uvádí, z čeho se při hodnocení možnosti výstavby v Z04 vycházelo, a v plochách v reziduálním riziku bytovou výstavbu umožňuje. Krajský soud se touto otázkou nezabýval.

[17] Odpůrce se cítí být dotčen postupem soudu na svém právu na samosprávu zaručeným v Ústavě ČR. Odpůrce pečlivě zvažoval, zda převažuje zájem na ochraně území před povodní, nebo zda má přednost ochrana legitimních zájmů vlastníků a ochrana jejich rovněž ústavním pořádkem zaručeného práva; dospěl k závěru, že v ploše s reziduálním rizikem není důvod pro razantní zásah do cizích práv, kterého se tak vehementně domáhá jak navrhovatelka, tak osoby zúčastněné na řízení. Odpůrce má za to, že krajský soud stranil pouze dojemnému příběhu, který předešlela navrhovatelka, a neprokázal, že by bylo jednání odpůrce v příkrém rozporu s chráněnými zájmy – ochraně území před ničivými dopady povodní, a přesto razantně zasáhl do práva na samosprávu.

[18] Navrhovatelka ve **vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce** uvedla, že je přesvědčena o důvodnosti svého návrhu a ztotožňuje se se závěrem krajského soudu. Navrhovatelka má za to, že jak aktivní procesní legitimace, tak i aktivní věcná legitimace jednoznačně vyplývá z odůvodnění krajského soudu (body 45, resp. 67 až 89). Ve vztahu k namítané pasivitě v rámci projednávání návrhu nového územního plánu navrhovatelka připomíná, že územní rozsah zastavitelné plochy Z04 byl sice v původní i v upravené verzi návrhu nového územního plánu pro opakované veřejné projednání velmi podobný, nicméně z odůvodnění původního návrhu nového územního plánu, jak byl předkládán pro společné jednání a první veřejné projednání, vyplývala významně nižší intenzita obsazenosti/zastavení, než s jakou následně uvažovala další projednávaná verze návrhu nového územního plánu; k tomu navrhovatelka odkazuje na své vyjádření před krajským soudem. Navrhovatelka trvá na tom, že odpůrce měl na základě námitek navrhovatelky zajistit odborné posouzení dopadů zástavby lokality Z04 na režim povrchových a podzemních vod a potažmo na stávající zástavbu v lokalitě V L. Přípustná by měla být pouze taková intenzita zástavby, pro kterou bude prokázáno, že v důsledku její realizace nedojde při intenzivnějších deštích a při zvýšených průtocích v okolních vodotečích ke zvýšení újmy vlastnických práv navrhovatelky.

[19] K údajnému nezhodnocení zasakovacích poměrů navrhovatelka odkázala na rozsudek krajského soudu, podle něhož odůvodnění zcela výjimečného a zvláště odůvodněného případu pro vymezení zastavitelné plochy v záplavových územích by mělo být za daných okolností pro danou lokalitu učiněno na základě odpovídajícího odborného posouzení pořízeného vodoprávním úřadem, pořizovatelem územního plánu či přímo odpůrcem. V souladu s § 54 odst. 2 stavebního zákona je to odpůrce, kdo při vydání územního plánu odpovídá za jeho soulad s PÚR a jeho náležité odůvodnění. Navrhovatelka rozhodně nechce odpůrci upírat právo na samosprávu a uznává, že správním soudům nepřísluší bez znalostí a konkrétních odůvodněných podnětů aktivně vstupovat do politického rozhodování zastupitelstva obce. Nicméně trvá na tom, že místní samospráva musí být vykonávána transparentně, v souladu se zákonem, v jeho mezích a v zájmu místního obyvatelstva.

[20] Osoba zúčastněná na řízení I) ve **vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce** uvedla, že návrh územního plánu pro veřejné projednání vymezoval dotčené území jako částečně zastavitelné s tím, že se z urbanistického hlediska jedná o proluku. Sousedé v lokalitě se podobně jako osoba zúčastněná na řízení I) domnívali, že při dodržení určitých technických podmínek bude proluka zastavěna třemi domy s vjezdem do komunikace V L. Tomu ostatně odpovídaly i technické tabulky v návrhu územního plánu, které uváděly počet 12 obyvatel pro toto území, a neznamenaloby to stavbu komunikace a dalších zpevněných ploch v lokalitě, která v tomto území s vysokou hladinou spodní vody hraje roli poldru, který byl zaplaven jak v roce 2002, tak v roce 2013. Pro opakované projednání byla zastavitelná část v dotčeném území zvětšena, plochy byly v reakci na námitku developera vymezeny tak, aby zde mohl vzniknout projekt s obslužnou komunikací, regulativy naopak zpřísněny nebyly. Z toho důvodu byly námitky navrhovatelky, ale i dalších sousedů podány až při opakovaném projednání územního plánu dne 7. 9. 2021. Přesto byl územní plán 5. 9. 2022, bezmála rok od podání námitek, vydán, aniž by k nějakému posouzení lokality došlo. Invektivy vůči pasivitě navrhovatelky proto osoba zúčastněná na řízení I) považuje za nepravdivé. Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasí s tím, že se snad jedná o rozmar

pokračování

jednotlivce, petici z roku 2021 proti výstavbě v této lokalitě podepsalo 96 % oslovených obyvatel z okolí.

[21] **Osoba zúčastněná na řízení II)** [dále jen „osoba zúčastněná na řízení“] podala proti rozsudku krajského soudu **kasační stížnost** z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Shodně s odpůrcem je přesvědčena o nedostatku aktivní věcné legitimace navrhovatelky. Velikost nově vymezené zastavitelné plochy Z04 a regulativy plochy (zejm. min. výměra pozemků, koeficienty zástavby) budou mít s ohledem na počet předpokládaných rodinných domů minimální vliv na nemovitost navrhovatelky. Opakovaná tvrzení navrhovatelky, že zastavěním dané plochy dojde k ohrožení její nemovitosti povodní, kdy zcela bez jakýkoliv podkladů argumentovala vybetonováním většiny plochy Z04, je dle názoru osoby zúčastněné na řízení spekulativní a nepodložené. Stejně tak lze odmítnout i fotografie dokládající zasažení lokality povodní, neboť se jedná o fotografie z let 2002 a 2013, tedy pořízené před vybudováním protipovodňových zábran a opatření, k nimž v průběhu let došlo, což je ostatně uvedeno i v odůvodnění napadeného územního plánu. Akceptovatelnost z hlediska zasakování vod a protipovodňové ochrany posoudil a konstatoval příslušný vodoprávní úřad a správce vodního toku, přičemž příslušný vodoprávní orgán proti navrženému řešení nevyslovil nesouhlas. Dle osoby zúčastněné na řízení lze konstatovat, že podrobnější posouzení náleží do dalších fází – zejména do územního řízení, kdy navrhovatelka bude mít práva účastníka řízení a může se vyjadřovat a podávat své námítky, včetně stanoviska vodoprávního úřadu. Tím, že se krajský soud s námitkou nedostatku aktivní věcné legitimace neztotožnil, zatížil své rozhodnutí nesprávným právním posouzením. Krajský soud dle osoby zúčastněné na řízení dále nijak nezohlednil, že navrhovatelka uplatnila námítky proti vymezení plochy Z04 až při opakovaném veřejném projednání, do té doby byla zcela pasivní. Osoba zúčastněná na řízení je přesvědčena, že námítky navrhovatelky tak byly nepřijatelné a soud se jimi neměl zabývat. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 AOs 3/2013-29, ve kterém byl proveden rozbor dosavadní rozhodovací soudní praxe týkající se soudních přezkumů územních plánů za situace, kdy navrhovatel nepodal při jeho pořízení žádné námítky.

[22] Krajský soud přisvědčil odpůrci, že územní plán otázku snižování nepříznivých účinků povodní ve vztahu k dotčené lokalitě zohlednil přezkoumatelným způsobem, nicméně následně překvapivě odpůrci vytkl, že nedostatečně zdůvodnil odchýlení od čl. 26 PÚR. Osoba zúčastněná na řízení zdůrazňuje, že v daném případě se nejedná o nové zastavitelné území, zastavitelná plocha je v rámci principu kontinuity a zachování legitimního očekávání a práv vlastníků přebírána z předchozí územně plánovací dokumentace. Plocha Z04 se oproti původní ploše označené jako 103 v předchozím územním plánu významně zmenšila a v místě, kde byla původně plocha bydlení, je v napadeném územním plánu vymezeno nezastavěné území – plocha louky a pastviny, která má zajistit retenci a rozliv vody. Odpůrce při projednávání územního plánu vyšel vstříc vlastníkům okolních pozemků (tedy též navrhovatelce, přestože tato námítky neuplatnila včas), když navrhl kompromisní řešení a část plochy ponechal jako nezastavitelnou plochu pro možnost retence a rozlivu vody, jak je ostatně uvedeno v odůvodnění napadeného územního plánu. Osoba zúčastněná na řízení dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, podle něhož jednotlivé požadavky uvedené v prioritách PÚR ČR 2008 nemají povahu kogentních a absolutně

nepřekročitelných norem, avšak spíše politických vizí a cílů. Z judikatury pak vyplývá, že jejich překročení je třeba náležitě odůvodnit, což odpůrce učinil. Z odůvodnění územního plánu je zřejmé, že odpůrce při posouzení vycházel jak z PÚR a z Pomůcky PÚR, tak z Mapy povodňového nebezpečí, ohrožení a povodňových rizik či Plánu pro zvládání povodňových rizik.

[23] Krajskému soudu nelze ani dát za pravdu v tvrzení, že odpůrce nedostal nárokům § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, neboť vyhověl realizaci protipovodňových opatření (včetně toho na Kejnském potoce) a oproti původnímu stavu nově vyčlenil rozlivové plochy právě i na úkor plochy Z04, resp. jejím zmenšením oproti původnímu návrhu (viz např. vypořádání námítky č. 45 na str. 40 odůvodnění územního plánu). V této souvislosti považuje osoba zúčastněná na řízení za účelné uvést, že navrhla technické řešení likvidace srážkových vod přes svoje pozemky, a to i zvýšením kapacity retenční nádrže pro likvidaci srážkových vod v ulici V L. a následným odvedením vody do vodoteče u železniční trati. Co se týče krajským soudem vytýkané absence posouzení ohrožení v důsledku kumulace (jak vodou z Berounky, tak vodou z Kejnského potoka, tak i spodní vodou), tento požadavek je nereálný, přičemž předložené fotografie z doby před více jak 10 lety, než byla vybudována protipovodňová opatření, v žádném případě nereflktují aktuální situaci.

[24] Osoba zúčastněná na řízení považuje vymezení plochy Z04 za urbanisticky vhodné, neboť se jedná o proluku, na kterou navazují další zastavitelné a již zastavěné plochy, včetně plochy, kde má umístěn svůj dům navrhovatelka. Plocha Z04 se nenachází v aktivní záplavové zóně, ale naopak v území s reziduálním rizikem ohrožení, čímž se krajský soud vůbec nezabýval. Krajský soud nezohlednil napadený územní plán v celé své souvislosti, včetně jeho odůvodnění, přičemž vzal v potaz pouze zdůvodnění námítky navrhovatelky, navíc nepřipustné. Osoba zúčastněná na řízení se domnívá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, a to z důvodu nedostatku důvodů rozhodnutí, a tato vada má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[25] Navrhovatelka **ve vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné** nad rámec toho, co již uvedla ve vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce, doplnila, že při srovnání s jinými lokalitami pro bydlení vymezenými novým územním plánem se v případě plochy Z04 jedná o lokalitu s jedním z nejvyšších podílů zástavby a zpevněných ploch. Z 10 lokalit pro bydlení vymezených v novém územním plánu má 6 lokalit nižší podíl zástavby a jen 2 lokality mají vyšší, a to i přesto, že se lokalita Z04 nachází v záplavovém území Q_{100} , ve kterém mají být zastavitelné plochy vymezovány jen ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech. Specifické podmínky lokality spočívají zejména v možnosti kumulace vlivů povodňových stavů na toku Berounky a na vodoteči Kejná, navíc umocněné propojením kolektoru podzemních vod, který nemůže být přehrazen nadzemními protipovodňovými bariérami. Znevažování fotografií zaplaveného území plochy Z04 z roku 2002 a z roku 2013 je dle navrhovatelky pouze zavíráním očí před problémy spojenými s možným opětovným zaplavením předmětné lokality. Skutečnost, že lokalita není zaplavována každý rok, neznamená, že nebezpečí zaplavení pominulo. Navíc navrhovatelkou doložená fotodokumentace z let 2021 a 2022 dokresluje, že zejména s ohledem na propojení kolektoru podzemních vod jsou i podmínky pro odvádění povrchových vod při intenzivnějších deštích v lokalitě značně komplikované.

pokračování

[26] Ve vztahu k odůvodnění souladu vymezení plochy Z04 s čl. 26 PÚR navrhovatelka v souladu s krajským soudem připomněla, že se za daných okolností odpůrce bez odborného posouzení pořízeného vodoprávním úřadem, pořizovatelem územního plánu či přímo odpůrcem obejít nemůže a neměl. Navrhovatelka zopakovala, že v souladu s § 54 odst. 2 stavebního zákona je to odpůrce, kdo při vydání územního plánu odpovídá za jeho soulad s PÚR a jeho náležité odůvodnění.

[27] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření uvedla, že hydrogeologické posouzení, o něž místní v námitkách žádali, nebylo zadáno, a regulativy území nejsou adekvátní pro napadenou část územního plánu, která leží v povodňové zóně. Místo odborných posudků, které měly posoudit věcnou stránku ohrožení, se na zamítnutí námitek podílela advokátní kancelář. Napadení této části územního plánu bylo vzhledem k opakující se povodňové situaci v lokalitě očekávatelné. Hydrogeologické sondy ve slepém korytu Berounky potvrzují písčitou skladbu půdy a vysokou hladinu spodní vody. Dokreslují zkušenost zde žijících, že se stoupající hladinou řeky Berounky stoupá i hladina spodní vody a zatopuje sklepy; tomu protipovodňové zábrany bohužel nepomáhají. Osoba zúčastněná na řízení I) dodala, že krajský soud v rozsudku jasně pojmenoval situaci a zrušením části územního plánu ochránil práva zdejších obyvatel.

[28] Odpůrce replikou reagoval na vyjádření navrhovatelky ke kasační stížnosti a osoby zúčastněné na řízení s tím, že není pravda, že by z odůvodnění návrhu územního plánu, jak byl předkládán pro první veřejné projednání, vyplývala významně nižší intenzita zástavby. To odpůrce dokládá výřezy z dokumentace. Bilance (nikoli intenzita zástavby) byly pro zastavitelné plochy (nejen pro Z04) zvýšeny již pro první veřejné projednání, dále pak částečně pro první opakované veřejné projednání, nespočívají ale s regulativy pro intenzitu zástavby. Navrhovatelka v podstatě brojí proti bilančním tabulkám obsaženým v odůvodnění územního plánu. Podle názoru odpůrce se ale jedná jen o orientační údaje, neboť odůvodnění je nezávaznou částí opatření obecné povahy, a to i pro stavební úřad. Odpůrce dále přiložil výřezy z hlavních výkresů a výkresů dopravní infrastruktury v lokalitě Z04 tak, jak se postupně projednávaly, prostorové regulativy, bilance a rozsah zastavitelné plochy Z04, jak se postupně „měnil“. Z uvedených bilancí je zřejmé, že se navyšovalo i v ostatních lokalitách a že již pro první veřejné projednání byl nastaven počet objektů v Z04 na 8; nedošlo tedy k žádné dramatické změně až pro první opakované veřejné projednání. Pokud jde o rozsah zastavitelné plochy Z04, rozloha se změnila pro první opakované veřejné projednání, jednalo se ale jen o 500 m² a navrhovatelka neprokázala, jak se to dotklo jejích práv. Odpůrci rovněž není zřejmé, o jaké obslužné komunikaci hovoří osoba zúčastněná na řízení II) ve svém vyjádření; v souvislosti s řešeným územím je navržena cyklotrasa. Odpůrce své vyjádření doplnil dalším podáním o fotografie lokality, pořízené dne 15. 9. 2024, v době povodňové situace. Z fotografií je dle odpůrce velmi dobře patrné, že i v tak náročných podmínkách, jaké panovaly ve Středočeském kraji, nedošlo v lokalitě k žádným potížím souvisejícím s nadměrnými srážkami, stékající vodou atd. Odpůrce přiložil rovněž fotografii z místa před domem navrhovatelky, z níž je rovněž zřejmé, že i přes extrémně náročné dny není nemovitost ohrožena ani náznakem záplav. Dále odpůrce přiložil aktuální fotografii retenčních prostor V Tůních, které velmi dobře zvládly splnit svoji roli a ochránit území; odpůrce s ohledem na uvedené trvá na všech svých předchozích vyjádřeních.

[29] **Nejvyšší správní soud** nejprve posoudil splnění podmínek řízení o kasačních stížnostech. Zjistil, že obě kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, odpůrce i osoba zúčastněná na řízení jsou v řízení zastoupeni advokáty a jsou splněny i obsahové náležitosti kasačních stížností dle § 106 s. ř. s.

[30] Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[31] Rozsudek krajského soudu napadl odpůrce i osoba zúčastněná samostatnými kasačními stížnostmi, které však v podstatných otázkách obsahují prakticky totožnou argumentaci. Nejvyšší správní soud proto nepokládal za vhodné účelově dělit odůvodnění rozsudku do dvou samostatných částí, v nichž by se argumentace opakovala; stěžejní námítky proto vypořádal společně. V obou kasačních stížnostech lze vysledovat podobnou strukturu obsahující tři základní skupiny námitek. Stěžovatelé nejprve namítají nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatelky (velikost nově vymezené zastavitelné plochy Z04 a regulativy plochy budou mít minimální vliv na nemovitost navrhovatelky a riziko kumulace záplav, přičemž podrobnější posouzení náleží zejména do územního řízení). Druhá skupina námitek se týká včasnosti navrhovatelkou uplatněných námitek při veřejném projednání napadeného územního plánu (navrhovatelka byla do té doby pasivní a její námítky tak byly nepřipustné). Poslední část argumentace souvisí s otázkou, zda krajský soud správně posoudil otázku souladu napadeného územního plánu s PÚR, resp. s § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

[32] Vzhledem k tomu, že oba stěžovatelé vznesli i obecnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku, musel se Nejvyšší správní soud nejprve zabývat touto námitkou, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelé nenamítali, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Nutno zdůraznit, že otázku nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud posuzuje zdrženlivě, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s končenou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-23).

[33] Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z napadeného rozsudku jednoznačně vyplývají důvody, které soud vedly ke zrušení dotčené části územního plánu. Krajský soud dospěl k závěru, že napadený územní plán neobstojí z hlediska zákonnosti, a to včetně zákonnosti postupu, který jeho vydání předcházela, neboť vymezení plochy Z04 odporuje čl. 26 PÚR. Pro posouzení toho, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný, je směrodatné pouze to, zda krajský soud svůj závěr dostatečně odůvodnil,

pokračování

zda jsou jeho závěry konzistentní a logické vzhledem k použité argumentaci a zda výrok není v rozporu s odůvodněním. Těmto požadavkům napadený rozsudek vyhovuje.

[34] Nejvyšší správní soud se tak mohl zabývat další skupinou kasačních námitek, v nichž stěžovatelé zpochybňují aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky, která je spojena s důvodností návrhu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dále obecně rekapituluje rozdíl mezi procesní a věcnou legitimací navrhovatele, neboť má za to, že stěžovatelé tuto otázku částečně směřují, jelikož popírají vůbec myslitelnost dotčení navrhovatelčiných nemovitostí napadenou částí územního plánu.

[35] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[36] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, č. 1910/2009 Sb. NSS (odkázal na něj v odůvodnění i krajský soud, pozn. zdejšího soudu), zdůraznil, že „*otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti.*“

[37] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena (body 31 a 34 usnesení č. j. 1 Ao 1/2009–120). Pro aktivní procesní legitimaci proto postačí, je-li dotčení toliko *myslitelné*. Soud nezkoumá, zda k zásahu do práv navrhovatele opravdu došlo, nýbrž posuzuje, zda s ohledem na jeho tvrzení k takovému zásahu opatřením obecné povahy vůbec dojít mohlo. Za tímto účelem proto navrhovatel s ohledem na povahu regulace obsažené v opatření obecné povahy musí tvrdit a případně i prokázat konkrétní skutečnosti, pokud by s ohledem na individuální okolnosti věci mohly existovat pochybnosti o jejich pravdivosti (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2022, č. j. 8 Ao 2/2022–53, č. 4313/2022 Sb. NSS, bod 24, a ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Ao 7/2022–132, bod 21), z nichž je zřejmé, že jeho právní sféra mohla být (přinejmenším myslitelně) napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Kupříkladu navrhovatel nebude aktivně procesně legitimován k napadení územního plánu obce za situace, kdy v dané obci nevlastní žádnou nemovitost a je pouze v postavení nájemce (bod 36 usnesení č. j. 1 Ao 1/2009–120).

[38] Dospěje-li soud k závěru, že je navrhovatel aktivně procesně legitimován, návrh věcně přezkoumá. V takovém případě se v mezích návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) zaměří nejen na otázku zákonnosti opatření obecné povahy (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), nýbrž i na to, zda právní sféra navrhovatele mohla být opatřením obecné povahy skutečně dotčena, tedy zda je aktivně věcně legitimován. Tak je tomu tehdy, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu
závěru
o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele.

[39] Z uvedeného vyplývá, že soud musí důsledně rozlišovat, zda posuzuje aktivní procesní nebo věcnou legitimaci navrhovatele. Rozlišování mezi aktivní procesní a věcnou legitimací totiž nepředstavuje pouhou akademickou otázku bez vlivu na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy; naopak je klíčové pro správný procesní postup soudu.

[40] V nyní posuzované věci krajský soud v úvodní části posouzení návrhu konstatoval, že navrhovatelka svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví spoluvlastnického podílu $\frac{3}{4}$ pozemků parc. č. Xa a parc. č. Xb, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. X, což soud ověřil v katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. X (bod 44 rozsudku). Navrhovatelčiny nemovitosti se nacházejí v ploše B3, stejně jako plocha Z04, a v její blízkosti. Navrhovatelka brojila proti vymezení plochy Z04, protože je přesvědčena, že její zastavění se negativně projeví v její právní sféře v podobě zvýšeného rizika povodní nebo zaplavování.

[41] Krajský soud shledal u navrhovatelky aktivní procesní legitimaci (bod 45), neboť z provedeného dokazování vyplynulo, že v ploše Z04 i na jiných pozemcích v lokalitě V L. se při silných deštích hromadí voda a navrhovatelčiny nemovitosti se nacházejí v bezprostřední blízkosti plochy Z04. Je tedy dle soudu v zásadě *myslitelné*, že zástavba plochy Z04 v souladu s napadeným územním plánem ovlivní záplavové a odtokové poměry v lokalitě, kde se nacházejí i navrhovatelčiny nemovitosti. Jinými slovy, navrhovatelka přišla s logickým a dostatečně konkrétním tvrzením o dotčení na svých hmotných právech a krajský soud konstatoval, že splnila zákonné požadavky kladené na navrhovatele.

[42] Poté krajský soud přistoupil ke zkoumání důvodnosti návrhu; tedy k posouzení věci samé, a konstatoval, že právní sféra navrhovatelky byla skutečně dotčena opatřením obecné povahy. Z provedeného dokazování krajský soud zjistil, že 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 Z04, se nachází v záplavovém území Q₁₀₀, mimo jeho aktivní zónu. Mapy povodňového nebezpečí, ohrožení a povodňových rizik Ministerstva životního prostředí pro 2. plánovací období zpracované 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 Q₅₀₀. Z vyjádření Povodí Vltavy ze dne 16. 3. 2020, č. j. PVL – 20075/2023/340/Če, soud zjistil, 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. Soud provedl také důkaz fotografiemi navrhovatelky, které zachycují plochu Z04 při povodních v roce 2002 a 2013, výstavbu v lokalitě V L. v roce 2021 a stav komunikace při deštích v roce 2022 poté, co byl travnatý pás nahrazen chodníkem, který brání vsakování.

[43] Krajský soud rekapituloval změny územního plánu odpůrce s tím, že k napadenému plánu uplatňoval opakovaně stanovisko vodoprávní úřad s tím, že musí být řešena likvidace srážkových vod, které musejí být v co největší míře zasakovány a jejich případné odvádění

pokračování

do vod povrchových je nutné projednat se správcem toku (body 31 a 33 rozsudku). Po veřejném projednání byl návrh územního plánu dále upraven, přičemž došlo ke změně zastavitelné plochy 04 – *V Tůních*. Zatímco v návrhu územního plánu pro společné jednání byla navržena zastavitelná plocha v uvedené lokalitě o rozloze 0,68 ha, v návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání bylo její označení změněno na Z04 a byla zvětšena na 0,73 ha a v návrhu pro druhé opakované projednání již k žádné změně nedošlo. Navrhovatelka podala námitky až při opakovaném veřejném projednání, v němž se upravený návrh podle § 53 odst. 2 stavebního zákona projednává již pouze v rozsahu úprav. Krajský soud se proto nezabýval dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky coby vlastníka (bod 52).

[44] Soud dále konstatoval, že napadený územní plán přezkoumatelným způsobem zohlednil otázku snižování nepříznivých účinků povodní ve vztahu k dotčené lokalitě (konkrétně v kapitole D, B, I, a podkapitole D.6, B.2, I.3, I.3.1). Soud však zdůraznil, že na dotčenou lokalitu se, vzhledem k tomu, že se nachází v záplavovém území (viz výše) vztahuje republiková priorita PÚR. Zastavitelné plochy zde tedy mohou být vymezeny pouze ve zcela výjimečných a zvlášť odůvodněných případech; tyto okolnosti by měly být zřejmé z odůvodnění napadeného územního plánu.

[45] Odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu označil za zásadní důvod pro ponechání zastavitelnosti aktivitu vlastníka pozemků v oblasti výstavby (str. 102 – 103): „[t]ak jako v jiných odůvodněných případech, kdy vlastník podniká jasné kroky vedoucí k výstavbě, dle podmínek definovaných platným územním plánem, je těmto případům vyhověno a zastavitelnost pozemků ponechána. Nedůvodné odchýlení od tohoto pravidla by vedlo k diskriminačnímu jednání, které se jeví jako nežádoucí. Plocha se nachází v záplavovém území - to samozřejmě nemůže být rozporováno. Dle politiky územního rozvoje v platném znění je v **prioritě** v čl. (26) uvedeno, že **vymezovat zastavitelné plochy v záplavových územích a umísťovat do nich veřejnou infrastrukturu lze jen ve zcela výjimečných a zvlášť odůvodněných případech**. (...) Vlastník jedná v legitimním očekávání, přičemž minimálně ochrana (dobré víry a legitimního očekávání) představuje právě onu výjimečnost celé situace.“ (pozn. zvýrazněno soudem). Odpůrce rovněž zdůraznil, že plocha Z04 byla převzata z původního územního plánu, její rozsah byl však o 1/3 redukován. Stejnou argumentační linii lze ostatně vysledovat i z kasační stížnosti jak odpůrce, tak osoby zúčastněné na řízení.

[46] Podle krajského soudu PÚR neomezuje pouze nové zastavitelné plochy, ale stanoví podmínky obecně pro zastavitelné plochy. Soud dále s poukazem na pomůcku k PÚR uvedl demonstrativní výčet, co lze považovat za výjimečný a odůvodněný případ, přičemž i tehdy je nezbytné, aby důvody pro vymezení zastavitelných ploch v záplavovém území byly náležitě prověřeny a komplexně posouzeny z hlediska převažujících veřejných zájmů. Výjimečnost

a zvláštní důvody by tedy měly být dány i tehdy, pokud nový územní plán „pouze přebírá“ zastavitelné plochy stanovené předchozím územním plánem. Nejvyšší správní soud se na tomto místě ztotožňuje s krajským soudem, že v posuzované věci takový výjimečný či zvláštní důvod dán nebyl a odůvodnění odpůrce je v napadeném územním plánu zcela zřetelně proti smyslu PÚR. Podstatou námitek stěžovatelů je, že legitimně očekávali, že do jejich vlastnického práva nebude zasazeno. Princip legitimního očekávání však v procesu

územního plánování nelze vykládat jako zachování *statu quo*; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření závazné správní praxe; tím by byla popřena sama podstata územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS).

[47] Odkazuje-li odpůrce v odůvodnění územního plánu na stanoviska vodoprávního úřadu, pak je nutno opět přisvědčit krajskému soudu, že vodoprávní úřad se v nich nezabýval kritériem snižování nepříznivých účinků povodní v zastavěných a zastavitelných územích, jak mu ukládají §§ 5a a 64a odst. 1 vodního zákona, neboť se jednalo o stanoviska dotčeného orgánu v rámci povolovacího procesu stavby, v nichž dle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona vodoprávní úřad zvažoval toliko dopady plánované zástavby na průtoky v řece Berounce. Odpůrce se s takovým vyjádřením spokojil s konstatováním: „[p]okud tedy příslušný vodoprávní úřad neshledal, že plánovaná výstavba není v rozporu s právními předpisy, jeví se jako vhodné toto rozhodnutí respektovat (str. 103 územního plánu).“ Územní plán tak neobsahuje ucelenou úvahu odpůrce hodnotící různé varianty umístění plochy Z04, parametry zástavby na ní (např. její hustotu) a její vliv na míru ohrožení plochy Z04 a jejího bezprostředního okolí v případě povodní s prověřením opatření ke snížení jejich důsledků. Z odůvodnění napadeného územního plánu není patrné, že by odpůrce zvažoval více variant regulace plochy Z04, natož aby vyhodnocoval jejich rozdílné dopady na hydrogeologické poměry dotčené lokality nebo potenciální ohrožení majetku stávajících vlastníků nemovitostí (bod 88 rozsudku).

[48] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem uzavírá, že právní sféra navrhovatelky byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy; vymezení plochy Z04 odporuje čl. 26 PÚR a odpůrce dostatečně neodůvodnil, proč se v případě plochy Z04 jedná o zcela výjimečný a zvlášť odůvodněný případ tak, jak požaduje PÚR. Argumentace stěžovatelů zdůrazňuje, že rozsah zastavitelné plochy Z04 se pro první opakované veřejné projednání zvětšil jen o 500 m²; tím, že byla ponechána část plochy jako nezastavitelná pro možnost retence a rozlivu vody, bylo dostatečně sníženo riziko povodní v lokalitě. Taková argumentace však ve světle požadavků na důvody pro vymezení zastavitelných ploch v záplavovém území nemůže být dostačující. Pokud odpůrce teprve v duplice v řízení před krajským soudem s odkazem na pomůcku k PÚR uvedl, že plocha Z04 je z hlediska vymezení záplavového území komplikovaná, a proto splňuje podmínku výjimečnosti, pak krajský soud zcela správně konstatoval, že nedostatek odůvodnění opatření obecné povahy nelze nahrazovat teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (bod 80 rozsudku). Krajský soud nicméně k tomuto vysvětlení přesto přihlédl a zkoumal, zda může odůvodnit „výjimečnost“ vymezení plochy Z04 v záplavovém území, jak to požaduje PÚR. Dospěl přitom k závěru, že byť se nezanedbatelná část podél řeky Berounky nachází v záplavovém území, není pravdou, že by šlo o převážnou část (zastavěného) území. I napadený územní plán vymezuje řadu zastavitelných ploch pro bydlení, které se nacházejí mimo záplavové území (plochy Z01 – Z03, Z06 – Z08 a Z10 – Z13; Z14 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 (bod 82).

pokračování

[49] Námitku pasivity navrhovatelky během pořizování napadeného územního plánu stěžovatelé uplatnili až v kasační stížnosti, a proto je ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřípustná. S podstatou této argumentace se navíc krajský soud vypořádal v bodě 52 napadeného rozsudku, kde uvedl důvody, proč se nezabýval dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky coby vlastníka.

[50] Namítají-li dále oba stěžovatelé, že podrobnější posouzení protipovodňové ochrany náleží zejména do územního řízení, v němž bude mít navrhovatelka práva účastníka řízení a může podávat námítky, včetně stanoviska vodoprávního úřadu, pak k tomu zdejší soud dodává, že není rozhodně možné popírat dotčení navrhovatelky opatřením obecné povahy s odkazem na to, že její práva budou dostatečně chráněna až v navazujících řízeních, v nichž budou na základě opatření obecné povahy vydávána správní rozhodnutí (viz rozsudky NSS č. j 7 As 44/2007-148 a č. j. 1 AOs 1/2013-85). Argumentace stěžovatelů ovšem neznamená, že by pořizovatel územního plánu nebyl povinen odůvodnit potřebu vymezení zastavitelných ploch. Na proces pořizování územního plánu se totiž nepochybně vztahuje § 18 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož je cílem územního plánování určit „*podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a [zajištění ochrany] nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*“ Úkolem územního plánování je dle § 19 odst. 1 písm. g) zejména „*vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem.*“ Úkolem pořizovatele územního plánu je dle § 53 odst. 4 stavebního zákona přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíli a úkoly územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona musí být „*výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem*“ dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a „*vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.*“ Směřovala-li námitka navrhovatelky k nedostatečnému odůvodnění vymezení zastavitelné plochy v záplavovém území, pak je na odůvodnění rozhodnutí o této námitce třeba klást zvýšené požadavky, neboť vymezení zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, tím spíše, dochází-li přitom ke kolizi se zájmem na snižování rizika záplav. Zájem na rozvoji obce samozřejmě může s ohledem na konkrétní okolnosti případu převážet nad zájmem na ochraně před retencí vody v této ploše, předpokladem ovšem je, že potřeba zastavitelné plochy v takovém území bude prokázána detailní a ucelenou analýzou stávajícího stavu a prognózy budoucího vývoje založené na realistických očekáváních. Uvedené platí tím spíše, pokud námitka obsahovala konkrétní tvrzení, že ani po vybudování protipovodňových opatření není lokalita chráněna proti vzestupu hladiny spodní vody a vzedmutí vody kanalizací či zvýšeným průtokům na vodoteči Kejná.

[51] Vyslovují-li se stěžovatelé kriticky k navrhovatelkou předložené fotodokumentaci starší 10 a více let, pak je třeba dodat, že předložené fotografie dokreslují, že se v případě dotčené lokality skutečně jedná o záplavové území; uvedené ostatně potvrzují i aktuální fotografie předložené odpůrcem, což opět zvýrazňuje nutnost dostatečného odůvodnění zastavitelnosti tohoto území.

[52] Nejvyšší správní soud nepopírá, že pro tvorbu územního plánu je třeba znalostí technicko-odborného rázu, kterými odpůrce z podstaty věci nemůže disponovat. V takovém

případě si však odpůrce měl vyžádat detailní analýzu k vymezení zastavitelné plochy, a to tím spíše, pokud se tato plocha nachází v záplavovém území a podle PÚR lze v takovém území vymezovat zastavitelné plochy jen ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech. Odkaz na stanovisko vodoprávního úřadu, který souhlasí se stavbou v záplavovém území, ale zasakovací poměry hodnotí izolovaně od vymezené zastavitelné plochy, neposkytuje odpověď na konkrétní námitky navrhovatelky.

[53] Neobstojí ani námitka, že rozsudkem krajského soudu došlo k neoprávněnému zásahu

do práva na samosprávu. Nejvyšší správní soud vychází ze stabilní judikatury, dle níž správnímu soudu přísluší přezkoumat, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (blíže k tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74). Na uvedeném rozsahu přezkumu nic nemění ani závěry, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 9 Ao 37/2021-57, ze dne 12. 12. 2023. Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrce nepostupoval zákonem předepsaným způsobem, neboť vymezil plochy Z04 v rozporu s čl. 26 PÚR. Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu ztotožnil a výše vyložil i důvody, které jej k tomuto závěru vedly. O zásahu do práva na samosprávu nepochybně nelze uvažovat v případě, kdy samospráva nepostupovala dle zákona.

[54] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně a v právních úvahách soud nikterak nevybočil z platné právní úpravy ani z judikatury správních soudů. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnosti proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodné a zamítl je.

[55] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Co se týče osoby zúčastněné na řízení II), ta v dané věci podala kasační stížnost, stala se tedy účastníkem řízení o kasační stížnosti (viz § 102 věty první s. ř. s. a § 105 odst. 1 s. ř. s.) a i v jejím případě je tak nutno rozhodnout o nákladech řízení ve smyslu její procesní úspěšnosti (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009 - 242, publikovaný pod č. 2020/2010 Sb. NSS). Jelikož i kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení byla zamítnuta, je zřejmé, že ani v jejím případě nelze hovořit o procesní úspěšnosti a právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jí tudíž nenáleží.

[56] Procesně úspěšné navrhovatelce Nejvyšší správní soud přiznal nárokovanou odměnu za právní služby poskytnuté jí právní zástupkyní ve výši 2 x 3100 Kč za dva úkony právní služby spočívající v písemném vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce a v písemném vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, paušální náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkově ve výši 6 800 Kč. Nejvyšší správní soud nepřiznal úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupkyně navrhovatelky provedla již v rámci řízení před krajským soudem, kde jí za něj také byla přiznána odměna. Advokátka je plátcem daně

pokračování

z přidané hodnoty, náleží jí proto v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně z přidané hodnoty (21 %), vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad. Tato částka činí 1 428 Kč. Celkově jsou stěžovatelé povinni zaplatit společně a nerozdílně navrhovatelce k rukám advokátky navrhovatelky částku ve výši 8 228 Kč ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

[57] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení pouze v případě, kdy jí soud uloží povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); tak tomu v projednávané věci u osob zúčastněných na řízení I) a III) nebylo, a nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 10. ledna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu