U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci navrhovatele: **Ing. Z. M.,** proti odpůrci: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – veřejné vyhlášky Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 7. 2. 2011, čj. KUJCK 35548/2010 OZZL/23/Ci, o Stanovení rozsahu záplavového území, vymezení aktivní zóny záplavového území významného vodního toku Vltava od VD Hněvkovice po most v Plané, Malše od soutoku s Vltavou po most v Roudném a Mlýnské stoky v části týkající se významného vodního toku Malše pro obec České Budějovice 6 a České Budějovice 7 a dále významného vodního toku Mlýnská stoka pro obec České Budějovice 3 a České Budějovice 6,

takto:

I. Návrh **se odmítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatel se návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu domáhal zrušení veřejné vyhlášky Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 7. 2. 2011, čj. KUJCK 35548/2010 OZZL/23/Ci, o Stanovení rozsahu záplavového území, vymezení aktivní zóny záplavového území významného vodního toku Vltava od VD Hněvkovice po most v Plané, Malše od soutoku s Vltavou po most v Roudném a Mlýnské stoky, a to v části týkající se významného vodního toku Malše pro obec České Budějovice 6 a České Budějovice 7 a dále významného vodního toku Mlýnská stoka pro obec České Budějovice 3 a České Budějovice 6. Učinil tak z důvodu, že předmětná vyhláška trpí věcnými i právními vadami, stejně jako řízení, které předcházelo jejímu vydání.

[2] Odpůrce podle navrhovatele zcela pominul ustanovení § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které umožňuje vlastníkům dotčených nemovitostí podat proti vyhlášce písemné námitky ve lhůtě 30 dnů ode dne jejího zveřejnění. Odpůrce se řádně nevypořádal se všemi uplatněnými námitkami a současně svévolně zkrátil lhůtu k projednání námitek dotčených vlastníků. Navrhovatel dne 16. 2. 2011 doručil odpůrci písemnost označenou jako stížnost, nicméně z jejího obsahu je patrné, že se jednalo i o písemné vyjádření k návrhu vyhlášky. Plyne z ní, že dotčené osoby se dne 22. 12. 2010 chtěly písemně vyjádřit do protokolu, avšak protokolace jim nebyla ze strany odpůrce

umožněna. Odpůrce se nevypořádal s připomínkami, jež odmítl písemně zaznamenat. Toto pochybení vyplývá i ze záznamu občanů, který byl přiložen ke stížnosti. Odpůrce se podle navrhovatele vypořádal, a to však nedostatečně, pouze s písemnou připomínkou navrhovatele ze dne 22. 12. 2010. Navrhovatel ovšem toto vypořádané vyjádření rozšířil přímo při jednání konaném dne 22. 12. 2010. Jeho vyjádření bylo obsahově shodné s písemností ze dne 16. 2. 2011.

[3] Navrhovatel dále zrekapituloval obsah svých námitek uplatněných v předmětné stížnosti ze dne 16. 2. 2011. Namítl v ní, že dokument čj. KUJCK 35548/2010 OZZL/6/Ci není v souladu s § 18 správního řádu. Tento zápis nebyl dne 22. 12. 2010 k dispozici, proto navrhovatel sám pořídil záznam, který podepsali přítomní občané z Javorové ulice. Z údajů odpůrce nelze zjistit, co bylo projednáno a kdo z přítomných občanů vznesl další připomínky. Jednání, které proběhlo dne 22. 12. 2010, se netýkalo pouze projednávání záplavových území, ale i zmenšení AZZU (tj. Aktivní zóny záplavového území). Tato území jsou dokumentem čj. 2487 35548/2005 OZZL/Zah označena tak, že nic nemění na tomto označení jako nebezpečné oblasti a ve stejném dokumentu jako nebezpečná zóna. Takto označená území AZZU byla předmětem jednání zástupců kateder, výzkumných ústavů i Povodí Vltavy proto, aby se zmenšilo riziko povodní a aby se nevhodnými stavebními aktivitami nezvyšovaly následky povodní.

[4] Zápis z jednání dne 22. 12. 2010, který odpůrce vyhotovil až dne 7. 2. 2011, neodpovídal skutečnému průběhu jednání. Účastníkům byl k dispozici až se značným zpožděním a především neobsahoval všechny připomínky účastníků ani samotného navrhovatele, které měly být zaprotokolovány dle § 37 odst. 4 správního řádu.

[5] Navrhovatel odpůrci dále vytkl, že řádně nezjistil skutkový stav a jím přijaté řešení není v souladu s veřejným zájmem a neodpovídá ani okolnostem daného případu. V konečném důsledku tvoří předpoklad pro umožnění zástavby i v místech, kde to dříve nebylo možné. To ohrožuje vlastníky a uživatele stávajících nemovitostí v dotčené lokalitě. Odpůrce jednal v rozporu s § 4 odst. 1, 2 a 4 správního řádu. V rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu odpůrce navrhovatele nepoučil o možnosti podávat připomínky i po 22. 12. 2010. Odpůrce jednal také v rozporu s § 6 správního řádu, protože vyhotovení protokolu ze dne 22. 12. 2010 neúměrně protahoval a navrhovateli tak vznikly další náklady v souvislosti se psaním stížností.

[6] Navrhovatel k výzvě Nejvyššího správního soudu doplnil, že svou aktivní legitimaci k podání návrhu shledává ve skutečnosti, že je vlastníkem pozemků p. č. 2414/2 a p. č. 2414/3 v katastrálním území České Budějovice 6 a stavby č. p. 1398 nacházející se na parcele č. 2414/3. Tyto pozemky se nachází v katastrálních územích, kterých se záplavové území stanovené napadeným opatřením obecné povahy dotýká. Předmětná veřejná vyhláška nezahrnula některé nebezpečné oblasti, kde se nachází i dotčená nemovitost navrhovatele, do aktivní zóny záplavového území. V konečných důsledcích proto vyhláška tvoří předpoklad pro umožnění zástavby. Případné stavební aktivity v dané oblasti zhoršují odtokové poměry a zvyšují povodňová rizika. To ohrožuje vlastníky stávajících nemovitostí v dotčené lokalitě, tedy i navrhovatele.

II.

[7] Odpůrce ve vyjádření k podanému návrhu poukázal na právní úpravu procesu stanovení záplavového území ve smyslu § 66 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o

změně některých zákonů (vodní zákon). Navrhovatel namítal opomenutí § 172 odst. 5 správního řádu, které se však v případě záplavového území nepoužije. Odpůrce postupoval v souladu s vodním zákonem a správním řádem. Písemnost navrhovatele označená jako Stížnost k dokumentům čj. KUJCK 35548/2010 OZZL/14/Ci a k dokumentu, který měl být sepsán dne 22. 12. 2010, byla řešena jako stížnost a odpůrce ji řádně vypořádal. Tvrzení, že správní orgán odmítl zaprotokolovat připomínky veřejného projednání ze dne 22. 12. 2010, je nepravdivá. Zápis z předmětného jednání skutečně sepsal dne 22. 12. 2010 a nikoliv až po vydání opatření obecné povahy. Odpůrce nepovažuje diskuzi mezi správním orgánem, zástupcem Povodí Vltavy, zástupcem zpracovatele dokumentace a přítomnými účastníky veřejného projednání za podání připomínek. Všechny účastníky jednání ze dne 22. 12. 2010 opakovaně seznámil s možností písemně uplatnit připomínky nebo s možností je nadiktovat úřední osobě. Všichni účastníci jednání, kteří odevzdali písemné připomínky, jsou označeni v dokumentu Zápis připomínek ze dne 22. 12. 2010, čj. KUJCK 35548/2010 OZZL/Ci. To, co navrhovatel nazývá záznamem z jednání, je podle odpůrce nečitelný text, který nadto navrhovatel neuplatňoval jako svou připomínku.

[8] Odpůrce má za to, že návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy je nedůvodný a nelogický. Navrhovatel se nejprve zabývá porušením svých procesních práv, a až v závěru návrhu pouze v obecné rovině konstatuje, že v konečných důsledcích opatření obecné povahy umožňuje zástavbu tam, kde to dříve nebylo možné. K tomu odpůrce podotkl, že aktivní zóna záplavového území v předchozím záplavovém území je prakticky totožná jako v současném opatření obecné povahy. Navrhovatel nemůže jednat za ostatní uživatele. Pokud dojde ke zrušení opatření obecné povahy, nebude zde možné aplikovat § 67 odst. 1 vodního zákona. Zástavbě tak nebude možné bránit vůbec, což je v rozporu s požadavky navrhovatele. Navrhovatel nepropojil jím tvrzené porušení procesních práv s následkem dotčení jeho hmotných (vlastnických) práv, od nichž odvíjí svou legitimaci. Odpůrce má za to, že navrhovatel požaduje, aby byla rozšířena aktivní zóna na pozemky jiných osob, a ne na pozemky v jeho vlastnictví.

III.

[9] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení, zejména tím, zda je navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.

[10] Podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) 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. K založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části proto musí navrhovatel tvrdit, že byl napadeným opatřením obecné povahy přímo zkrácen na svých hmotných právech. Nepostačí tvrzení, že byl zkrácen na svých procesních právech během řízení, které předcházelo vydání opatření obecné povahy. Z toho lze vyvodit, že pokud navrhovatel ve svém návrhu konkrétně a srozumitelně netvrdil možné dotčení svých hmotných subjektivních práv, není aktivně procesně legitimován.

[11] Nejvyšší správní soud při zkoumání existence aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení shora specifikovaného opatření obecné povahy vycházel zejména z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, www.nssoud.cz,

které se touto otázkou podrobně zabývalo. Rozšířený senát vyslovil, že *„(s)plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“* Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena.

[12] Předmětné usnesení rozšířeného senátu se vztahovalo k územním plánům. Nejvyšší správní soud ovšem neshledal v nyní posuzované věci důvod, proč by vyslovené závěry nebylo možno *mutatis mutandis* vztáhnout i na řízení o návrhu na zrušení stanovení rozsahu záplavového území a vymezení aktivní zóny záplavového území. Ve vztahu k nyní posuzované věci lze proto konstatovat, že za procesně legitimovanou osobu lze označit takovou osobu, která má přímý a bezprostřední vztah k nějaké části území, které je regulováno stanovením rozsahu záplavového území a vymezením aktivní zóny záplavového území. Tento vztah je založen zejména vlastnickým právem k nemovitosti. Pro aktivní procesní legitimaci je však dále třeba, aby navrhovatel srozumitelně, logicky konsekventně a myslitelně tvrdil, že toto jeho právo bylo přijetím opatření obecné povahy dotčeno (zkráceno), a to zejména co do svého rozsahu, obsahu či kvality.

[13] Navrhovatel své výtky směřoval především do procesních pochybení odpůrce při přijímání napadeného opatření obecné povahy. Podle shora citovaného usnesení rozšířeného senátu musí navrhovatel k založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo napadeným opatřením obecné povahy, nikoli pouze řízením, které předcházelo jeho přijetí. Pokud navrhovatel netvrdil dotčení na svých právech hmotných, není aktivně legitimován k podání návrhu a nemůže se ani úspěšně dovolávat porušení svých procesních práv, a to nezávisle na tom, zda k jejich porušení skutečně došlo.

[14] Nejvyšší správní soud se proto předně musel zabývat tím, zda navrhovatel ve svém podání tvrdil takové skutečnosti, které by byly způsobilé založit jeho aktivní procesní legitimaci. Teprve poté by Nejvyšší správní soud mohl přezkoumat zákonnost procesu stanovení rozsahu záplavového území a vymezení aktivní zóny záplavového území.

[15] Navrhovatel ve svém podání uvedl, že řešení (aniž by explicitně sdělil, zda má na mysli stanovení rozsahu záplavového území jako celku nebo vymezení aktivní zóny záplavového území) v konečných důsledcích tvoří předpoklad pro umožnění zástavby. Případné stavební aktivity v dané oblasti zhoršují odtokové poměry a zvyšují povodňová rizika. To ohrožuje vlastníky stávajících nemovitostí v dotčené lokalitě, tedy i navrhovatele. Takové tvrzení není dostatečné pro to, aby založilo procesní legitimaci. Nejvyšší správní soud proto vyzval navrhovatele usnesením ze dne 8. 4. 2011, čj. 8 As 2/2011 - 21, aby v určené lhůtě doplnil svůj návrh tak, aby z něj bylo zřejmé, v čem shledává svou legitimaci k podání tohoto návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. V doplněném podání navrhovatel sdělil, že je vlastníkem pozemků nacházejících se v katastrálních územích, kterých se dotýká záplavové území stanovené napadeným opatřením obecné povahy. Předmětná veřejná vyhláška přitom nezahrnula některé nebezpečné oblasti, kde se nachází i dotčená nemovitost navrhovatele, do aktivní zóny záplavového území. To v konečných důsledcích tvoří předpoklad pro umožnění zástavby.

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel ani v doplnění svého návrhu nekonkretizoval, jakým konkrétním způsobem bude zasaženo do jeho subjektivního

hmotného práva, jež by bylo dotčeno či zkráceno stanovením záplavového území a zejména pak stanovením rozsahu aktivní zóny záplavového území. Tvrzení navrhovatele se na podkladě výše uvedených požadavků jeví jako zcela obecná a nedostatečná, neboť navrhovatel netvrdí přímé dotčení svých hmotných práv. Z ničeho přitom nelze dospět k názoru, že by Nejvyšší správní soud musel nad rámec uplatněného návrhu dohledávat jednotlivé skutečnosti, které by svědčily ve prospěch existence aktivní legitimace navrhovatele.

[17] Navrhovatel se ani v jednom ze svých podání explicitně nevyjádřil k tomu, zda jeho námitky směřují do stanovení záplavového území jako celku, nebo do zmenšení rozsahu aktivní zóny záplavového území. Nejvyšší správní soud však zejména z doplnění návrhu zjistil, že navrhovatel nesouhlasí s určením rozsahu aktivní zóny záplavového území.

[18] Nemovitosti navrhovatele se sice nachází v záplavovém území Q100, nejsou však zahrnuty do aktivní zóny záplavového území. Nemovitosti navrhovatele se nacházejí v blízkosti pozemků zařazených do aktivní zóny záplavového území. Tato skutečnost sama o sobě, bez potřebné konkretizace, aktivní procesní legitimaci nezakládá. Ten samý závěr lze vyslovit též v důsledku toho, že navrhovatel nekonkretizoval, které nemovitosti podle něj měly být zahrnuty do aktivní zóny záplavového území. Z návrhu ani jeho doplnění není plně zřejmé, na jakých svých hmotných právech a jakým způsobem měl být navrhovatel dotčen stanovením aktivní zóny záplavového území.

[19] Navrhovatel se nevyjádřil ani k tomu, z čeho podle něj vyplývá nárok, aby byl jeho pozemek zahrnut nebo naopak vyloučen z aktivní zóny záplavového území. Bez dalšího toto nemůže žádat ani ve vztahu k pozemkům jiných vlastníků. Jak bylo řečeno výše, navrhovatel nikterak nespecifikoval, které nemovitosti, a proč, měly být zahrnuty do aktivní zóny záplavového území. Z podaného návrhu se lze podle Nejvyššího správního soudu domnívat, že navrhovatel patrně primárně nepožaduje, aby byl jeho pozemek zahrnut do aktivní zóny záplavového území, ale aby tam byly zahrnuty pozemky jiných vlastníků, v důsledku čehož by nebylo možné na těchto pozemích umísťovat nové stavby. Pokud by navrhovatel požadoval, aby pozemky v jeho vlastnictví byly zařazeny do aktivní zóny záplavového území, sám by požadoval omezení výkonu svého vlastnického práva ve smyslu § 67 odst. 1 a 2 vodního zákona. Ve vztahu k pozemkům navrhovatele by přitom postačilo, pokud by navrhovatel nerealizoval jednotlivé činnosti uvedené v předmětných ustanoveních vodního zákona. Z tvrzení navrhovatele je možno nanejvýš předpokládat, že je stanovením záplavového území dotčen na svých (též nespecifikovaných) zájmech, nikoliv však právech potřebných pro založení aktivní procesní legitimace.

[20] Jak již bylo uvedeno, pro vznik aktivní legitimace nepostačí, že navrhovatel je vlastníkem nemovitostí nacházejících se v záplavovém území a naopak, že se jeho nemovitosti nenachází v aktivní zóně záplavového území. Nejvyšší správní soud uvádí, že v daném případě bylo třeba, aby navrhovatel konkrétně a srozumitelně tvrdil, že nezahrnutím svých pozemků do aktivní zóny záplavového území (potažmo zahrnutím do záplavového území) může být konkrétním způsobem dotčen či zkrácen na svých konkrétních hmotných právech. Podaný návrh tyto požadavky nesplňuje. Dlužno dodat, že i tvrzení, že umožnění výstavby na územích, které nebyly zahrnuty do aktivní zóny záplavového území v konečných důsledcích ohrožuje vlastníky nemovitostí v záplavovém území, není nikterak určité a pro věc dostatečné.

[21] Nejvyšší správní soud na tomto místě doplňuje, že navrhovatel ve svých podáních rovněž hovořil o ohrožení vlastníků v dotčené lokalitě. Návrh na zrušení opatření obecné povahy ovšem není soudním řádem správním koncipován jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně vlastního subjektivního práva navrhovatele. Navrhovatel tedy nemůže úspěšně namítat dotčení práv jiných vlastníků nemovitosti v území regulovaném opatřením obecné povahy.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že jednou z náležitostí návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je i tvrzení navrhovatele o jeho aktivní procesní legitimaci. Navrhovatel ovšem ani přes výzvu soudu své podání nedoplnil o tvrzení, že zde existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy určitým způsobem dotčena. Za takové situace nemohl Nejvyšší správní soud posoudit splnění podmínek aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Nejvyšší správní soud proto návrh odmítl na základě § 37 odst. 5 písm. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[23] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 3. května 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu