

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci navrhovatele: **Ing. Z. M.**, zastoupen JUDr. Václavem Junkem, advokátem se sídlem Tovární 14, České Budějovice, 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 na zrušení opatření obecné povahy – veřejné vyhlášky Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 7. 2. 2011, čj. KUJCK 35548/2010 OZZL/23/Ci **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy

Navrhovatel se svým návrhem ze dne 11. 8. 2011 domáhal, aby Nejvyšší správní soud zrušil veřejnou vyhlášku 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. Tato vyhláška podle navrhovatele trpí věcnými i právními vadami, stejně jako řízení, které předcházelo jejímu vydání.

Navrhovatel ve svém podání konstatoval, že je podílovým spoluvlastníkem nemovitostí nacházejících se v území dotčeném stanovením záplavových území. Napadená vyhláška nezahrnula některé nebezpečné oblasti, mezi nimi i oblast, v níž se nachází nemovitosti navrhovatele, do aktivní zóny záplavového území. V konečných důsledcích tak tvoří předpoklad pro umožnění zástavby na pozemcích parc. č. 2414/5, 2414/6, 2414/8 a 2414/10, jež se nalézají v sousedství nemovitostí ve spoluvlastnictví navrhovatele. Případné stavební aktivity v dané oblasti jsou způsobilé zhoršit odtokové poměry a zvyšují povodňová rizika, což ohrožuje nemovitosti navrhovatele i výkon jeho vlastnických práv.

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. V rozporu s tímto ustanovením navrhovatele nepoučil o možnosti podávat připomínky i po 22. 12. 2010. Tím znemožnil řádné a úplné vypořádání připomínek. 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. Mimo jiné z ní plyne, že dotčené osoby, mezi nimiž byl i navrhovatel, se dne 22. 12. 2010 chtěly při jednání 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 ze dne 16. 2. 2011. Odpůrce se podle navrhovatele vypořádal, a to ještě 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.

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. Nikdo z přítomných zástupců odpůrce, Povodí Vltavy ani zpracovatele dokumentace DHI a. s. netvrdil, že promítnutá ukázka o proudění přes Javorovou ulici je pouze z nějaké pomůcky pro jednání. Navrhovatel trvá na pořízení kopie této pomůcky. Jednání, které proběhlo dne 22. 12. 2010, se netýkalo pouze projednávání záplavových území, ale i zmenšení 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 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.

Zápis z jednání konaného dne 22. 12. 2010, který odpůrce vyhotovil až po 7. 2. 2011, neodpovídal podle navrhovatele 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. Neobsahoval ani zmínku o tom, že protokolace připomínek byla odmítnuta. Odpůrce tedy podle navrhovatele nepostupoval v souladu s platnou právní úpravou jak po stránce věcné, tak i stránce procesní.

Navrhovatel dále uvedl, že jako součást schválené Koncepce protipovodňové ochrany na území Jihočeského kraje z roku 2008 má být v předmětném úseku městské části Mladé v rámci III. etapy protipovodňové ochrany na Malši vybudována protipovodňová hráz, která má chránit území před zaplavením při průchodu stoleté povodňové vlny. Na konci Javorové ulice se v souladu s územním plánem připravuje výstavba tří rodinných domů, a to na polním pozemku, který je dosud přirozenou inundací řeky Malše. Snížený terén pole má být pro výstavbu domů vyrovnán navážkou, která již byla z části realizována. Stavebník proto s výstavbou III. etapy protipovodňových opatření vůbec nepočítá. Podle navrhovatele jsou tyto připravované domy přímo ohroženy povodněmi. Výstavba na navážce je nevhodná a je zcela v rozporu se základními zásadami protipovodňové prevence, kterými jsou zejména nezastavitelnost záplavových území a zachování přirozených inundačních ploch v nezastavěném území. Nová výstavba v Javorové ulici je situována v bezprostřední blízkosti aktivní zóny záplavového území.

Zvolený model 1D+ neumožňuje podle navrhovatele přesněji stanovit rozsah aktivní zóny záplavového území a vyhodnotit tak vliv zamýšlených staveb na odtokové poměry v území, zejména na vývoj rychlostí proudění. Příkladem takových nepřesností je to, že ve vyhlášení záplavových území v roce 2005 byla aktivní zóna záplavového území v souladu s vyhláškou č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území přesně ohraničena záplavovou čárou Q_{20}, která nezasahovala k Javorové ulici. V novém vyhlášení aktivní zóny záplavového území zasahuje záplavová čára Q_{20} až k Javorové ulici, avšak aktivní zóna záplavového území nikoliv. V rozporu s uvedenou vyhláškou tedy nekopíruje záplavovou čáru Q_{20}.

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. Shrnul, že 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 postupoval v rozporu s § 2 odst. 4, § 3 a § 4 odst. 1, 2 a 4 správního řádu. Jednal také v rozporu s § 6 správního řádu, jelikož vyhotovení protokolu ze dne 22. 12. 2010 neúměrně protahoval, pročež navrhovateli vznikly další náklady v souvislosti se psaním stížností.

II. Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k podanému návrhu předeslal, že Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 3. 5. 2011, čj. 8 Ao 2/2011 - 72, odmítl návrh navrhovatele na zrušení vymezené části opatření obecné povahy, přičemž v tomto usnesení již byly řešeny body č. II. a IV. nyní podaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Od podání prvního

návrhu nedošlo ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele ke změně, která by spočívala v rozšíření vlastnictví na takové pozemky nebo stavby, které by se nacházely v záplavovém území či přímo v aktivní zóně záplavového území.

Odpůrce poukázal na právní úpravu procesu stanovení záplavového území podle § 66 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Navrhovatel namítal opomenutí § 172 odst. 5 správního řádu, který se však v případě záplavového území nepoužije. V tomto případě se použije jen § 172 odst. 4 téhož zákona. Odpůrce postupoval v souladu s vodním zákonem a správním řádem. Písemnost navrhovatele označená jako „Stížnost k dokumentům čj. KUJCK 35548/2010 OZZL/14/Ci ze dne 14. 2. 2011 a k dokumentu čj. 35548/2010 OZZL/6/Ci, který měl být sepsán dne 22. 12. 2010“, byla řešena jako stížnost a odpůrce se s ní řádně vypořádal. V procesu opatření obecné povahy se přitom ve smyslu § 174 odst. 1 správního řádu postupuje podle části druhé správního řádu „pouze“ přiměřeně. Tvrzení, že správní orgán odmítl zaprotokolovat připomínky vznesené na veřejném projednání dne 22. 12. 2010, je nepravdivé. 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 uplatnit připomínky písemně 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. Odpůrce skutečně sepsal zápis z předmětného jednání dne 22. 12. 2010 a nikoliv až po vydání opatření obecné povahy, jak tvrdí navrhovatel. Odpůrce poukázal, že existenci tohoto zápisu lze doložit prostřednictvím informačního systému ke dni 3. 1. 2011; tento dokument nebyl zaevidován dříve z důvodu dovolené oprávněné úřední osoby. Odpůrce rovněž uvedl, že navrhovateli opakovaně zdůraznil, že vznesené dotazy byly během ústního jednání zodpovězeny a vypořádání připomínek ve smyslu § 172 odst. 4 správního řádu bude obsaženo v odůvodnění opatření obecné povahy a nikoliv v protokolu ve smyslu § 18 téhož zákona.

Koncepci protipovodňové ochrany na území Jihočeského kraje neschvalují orgány Jihočeského kraje, jak je nesprávně uvedeno v návrhu. Odpůrci je v současnosti známo jen jedno stavební povolení na rodinný dům na konci Javorové ulice. Tato stavba je však situována mimo aktivní zónu záplavového území a realizaci protipovodňové bariéry nebrání. Aktivní zóna záplavového území stanovená opatřením ze dne 2. 2. 2005, čj. KUJCK 2487/32005 OZZL/Zah se v lokalitě Javorové ulice neliší od průběhu současné aktivní zóny záplavového území. Změny v této lokalitě se týkají pouze vymezení rozsahu záplavy Q_{20} a Q_{100}. Odpůrce má za to, že navrhovatel svou argumentaci týkající se průběhu aktivní zóny záplavového území a Q_{20} staví na nepochopení základních pojmů obsažených v § 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb., neboť aktivní zónu záplavového území ztotožňuje se záplavovou čárou. Jejich rozdíl byl však navrhovateli v průběhu řízení vysvětlován.

Odpůrce konečně zdůraznil, že návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy je nedůvodný a nelogický. Navrhovatel se nejprve zabývá údajným porušením

svých procesních práv a až v závěru návrhu, pouze v obecné rovině, konstatuje, že v konečných důsledcích opatření obecné povahy umožňuje zástavbu v místech, 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 napadeného opatření obecné povahy, nebude zde možné aplikovat § 67 odst. 1 a odst. 2 vodního zákona a zástavbě tak nebude možné bránit vůbec, což je v rozporu s požadavky navrhovatele. *De facto* se staví proti svým vlastním zájmům. Navrhovatel nepropojil jím tvrzené porušení procesních práv s následkem dotčení svých hmotných (vlastnických) práv, od nichž odvíjí svou legitimaci. Opatření obecné povahy nijak více ani nijak méně nezatěžuje pozemky a stavby ve spoluvlastnictví navrhovatele oproti stavu, který byl založen stanovením záplavového území v roce 2005. Jeho nemovitosti se nenacházejí v aktivní zóně záplavového území, ale pouze v záplavě při Q_{100}. V tomto směru odpůrce uzavřel, že má za to, že navrhovatel požaduje, aby byla rozšířena aktivní zóna na pozemky jiných osob, a nikoliv na pozemky v jeho vlastnictví.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení. Zaměřil se přitom na to, zda lze napadenou veřejnou vyhlášku přezkoumat v režimu § 101 a násl., zda v dané věci neexistuje překážka *rei iudicatae,* a především zda byl navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení shora vymezené části opatření obecné povahy.

Mezi účastníky řízení nebylo v dané věci sporu o tom, že byl splněn základní předpoklad řízení, a sice že se skutečně jednalo o opatření obecné povahy v režimu vodního zákona ve spojení s § 171 a násl. správního řádu. Vodní zákon v § 66 odst. 7 výslovně stanoví, že záplavová území a jejich aktivní zóny se stanovují formou opatření obecné povahy.

Pro úplnost lze uvést, že opatřením obecné povahy podle § 66 odst. 7 vodního zákona jsou stanovována jednak záplavová území a jednak, v jejich rámci, aktivní zóny záplavových území. Vodní zákon v § 66 vymezuje záplavové území jako administrativně určené území, které může být při výskytu přirozené povodně zaplaveno vodou. Toto území je ve smyslu § 2 písm. b) vyhlášky č. 236/2002 Sb., určeno jako území vymezené záplavovou čárou, což je křivka odpovídající průsečnici hladiny vody se zemským povrchem při zaplavení území povodní. Vyjadřuje tedy faktický stav hladiny vody při povodni. Aktivní zóna záplavového území se určuje podle nebezpečnosti povodňových průtoků. Ve smyslu § 2 písm. e) vyhlášky č. 236/2002 Sb. se jí rozumí území v zastavěných územích obcí a v územích určených k zástavbě podle územních plánů, jež při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku, a tak bezprostředně ohrožuje život, zdraví a majetek lidí. Aktivní zóna záplavového území se vymezuje pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 100 let (§ 4 odst. 3 vyhlášky č. 236/2002 Sb.). Stanovení aktivní zóny je základním preventivním nástrojem namířeným na snížení povodňových škod.

Samotné opatření obecné povahy určuje toliko rozsah aktivní zóny záplavového území. Omezení, která jsou s tímto režimem území spojena, jsou stanovena přímo ve vodním zákoně, konkrétně v § 67 odst. 1 a odst. 2. Zásadním omezení spojeným s vymezením aktivní zóny záplavového území je zákaz umísťovat, povolovat či provádět v ní stavby s výjimkou některých vodních děl, nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury a konstrukcí chmelnic. Stavby nacházející se v aktivní zóně záplavového území jsou nejenom samy přímo a nejvíce ohroženy povodňovými průtoky, ale současně představují i nebezpečí pro ostatní části záplavového území z důvodu změny průtokových poměrů v území.

I záplavové území vně aktivní zóny je územím, které je ohrožováno i zasahováno povodněmi. Také zde mohou být při povodni ohroženy životy, zdraví a majetek lidí, nicméně se tak děje v menší míře intenzity a stavby umístěné v tomto území nemají podstatný vliv na odtokové poměry v území jako je tomu v případě staveb umístěných přímo v aktivní zóně záplavového území. Vodní zákon proto pro záplavové území nacházející se mimo aktivní zónu sám výslovně žádná omezení neukládá. Možnost omezení některých činností v této zbylé části záplavového území je vyhrazena na základě § 67 odst. 3 vodního zákona úpravě obsažené v opatření obecné povahy. V nyní posuzované věci odpůrce této možnosti nevyužil, tj. v napadené veřejné vyhlášce nestanovil omezující podmínky využití území, a napadeným opatřením obecné povahy „toliko“ po teritoriální stránce vymezil záplavová území Q_5, Q_{20} a Q_{100} a aktivní zónu záplavových území. Učinilo tak ale město České Budějovice v obecně závazné vyhlášce č. 13/2005, kterou se mění vyhláška č. 4/2000, o závazných částech územního plánu města České Budějovice, vydaná Radou města České Budějovice dne 17. 5. 2000 a účinná od dne 15. 6. 2000, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlašuje závazná část změny č. 10 územního plánu města České Budějovice, kterou se do územního plánu včleňují úpravy vodohospodářských poměrů s přihlédnutím k důsledkům povodní ze srpna 2002. Obsah této vyhlášky ani samotný územní plán města Českých Budějovic ovšem není předmětem nynějšího řízení.

Zdejšímu soudu je z jeho evidence známo, že se v dané věci jedná již o druhý návrh navrhovatele na zrušení předmětné části veřejné vyhlášky stanovující rozsah záplavového území a vymezující aktivní zónu záplavového území. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 3. 5. 2011, čj. 8 Ao 2/2011 - 72, všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz, odmítl první návrh navrhovatele podle § 37 odst. 5 písm. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Učinil tak z důvodu, že navrhovatel ani přes výzvu soudu nedoplnil své podání o tvrzení o své aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Takové usnesení o odmítnutí návrhu je toliko procesní povahy a je rozhodnutím, kterým se nerozhoduje o věci samé. Nepředstavuje proto překážku věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicatae)*, pro kterou by musel Nejvyšší správní soud návrh odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V případě, že za takové situace navrhovatel podá nový návrh na zrušení opatření obecné povahy, který již bude vyhovovat všem zákonným požadavkům, Nejvyšší správní soud se jím bude meritorně zabývat.

Jelikož se v dané věci jedná o druhý návrh téhož navrhovatele namířený proti téže části opatření obecné povahy, musel se Nejvyšší správní soud zabývat obsahem obou návrhů a zkoumat především to, zda v pořadí druhý návrh již obsahuje tvrzení, že

navrhovateli v dané věci svědčí podmínka aktivní procesní legitimace. Zdejší soud pak dospěl k závěru, že z druhého návrhu (z bodů č. I a III.), a to oproti prvému návrhu, je již dostatečně seznatelné, na základě čeho navrhovatel svou legitimaci odvozuje. Usuzuje tak zejména na základě toho, že se jeho nemovitosti nacházejí v území, které je dotčeno napadeným opatřením obecné povahy. Současně se nacházejí v sousedství konkretizovaných pozemků, jež podle navrhovatele měly být zařazeny do aktivní zóny záplavového území, přesto na nich bude, a částečně již je, umožněna výstavba. To podle názoru navrhovatele ohrožuje jeho vlastnictví, neboť tato zástavba negativně ovlivní odtokové poměry v území.

Nejvyšší správní soud navrhovateli již v rámci řízení o jeho prvním návrhu sdělil, že otázkou aktivní procesní legitimace se komplexním způsobem zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud přitom neshledal žádného důvodu, pro který by se měl nyní od jeho závěrů odchýlit nebo, proč by je nebylo možno v posuzované věci aplikovat. Rozšířený senát v předmětném usnesení provedl výklad § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Podle rozšířeného senátu musí navrhovatel v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.

Předmětné usnesení rozšířeného senátu se vztahovalo k územním plánům coby nejtypičtějšímu představiteli opatření obecné povahy. Podle Nejvyššího správního soudu zde neexistuje 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 aktivně 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 (spolu)vlastnickým či jiným věcným právem ke stavbě či pozemku. Vlastnické či obdobné věcné právo ovšem není jediným předpokladem pro věcný přezkum návrhu. Pro aktivní procesní legitimaci je dále třeba, což je v nyní posuzované věci zásadní, aby navrhovatel srozumitelně, logicky konsekventně a myslitelně tvrdil, že toto jeho právo bylo přijetím opatření obecné povahy přímo dotčeno (zkráceno, omezeno), a to zejména co do svého rozsahu, obsahu či kvality.

Podle rozšířeného senátu je výjimečně představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, „*tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští*“. Typicky půjde podle rozšířeného senátu o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územní plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Takové dotčení územním plánem přitom musí být z povahy věci myslitelné právě s ohledem na jeho předmět, obsah a způsob regulace. I tyto závěry by

bylo lze vztáhnout na akt stanovení rozsahu záplavového území a vymezení aktivní zóny záplavového území.

Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně – neurčitě – vymezeným okruhem adresátů. Z povahy věci plyne, že adresátem napadeného opatření obecné povahy nemůže být „každý“. Proto soudní řád správní založil požadavek tvrzení o „zkrácení na právech opatřením obecné povahy“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116). Zájem na protipovodňové ochraně území nacházejícího se v blízkosti vodních toků lze přirozeně nepochybně shledat u značně širokého okruhu osob. Vždyť ochrana před povodněmi je veřejným zájmem. Tento zájem však nelze ztotožňovat s požadovaným přímým dotčením na subjektivních hmotných právech. Prvek aktivní procesní legitimace je významným nástrojem subjektu, kterým může dojít ke zrušení opatření obecné povahy, jež zasahuje do práv a povinností zpravidla značného množství osob, nejenom navrhovatele samotného. Soudní řád správní a ani na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu proto nesvěřuje tento instrument každé osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale toliko tomu, kdo prokáže, že jemu, nikoliv jiným osobám, náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena.

Nejvyšší správní soud podotýká, že na posouzení existence aktivní procesní legitimace navrhovatele ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. nemá vliv skutečnost, že s ohledem na § 115a vodního zákona se v případě vydávání opatření obecné povahy podle § 66 odst. 7 vodního zákona nepoužije § 172 odst. 5 správního řádu, upravujícího možnost podávání námitek, ale toliko § 172 odst. 4 správního řádu, umožňující podávání připomínek. Správní řád v § 172 odst. 5 obecně poskytuje vlastníkům nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, širší procesní obranu. Vodní zákon nicméně nepožaduje prokazování vlastnictví a ani zkoumání povahy subjektu, který uplatňuje výhrady proti návrhu opatření obecné povahy. Ke všem dotčeným subjektům přistupuje jako k osobám, jež podaly připomínky, s tím odpovídajícím režimem posuzování výhrad ve smyslu § 172 odst. 4 správního řádu. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je totiž soudním řádem správním vymezena shodně pro všechny typy opatření obecné povahy.

Na tomto místě lze poukázat na to, že část nynějšího návrhu (body č. II. a IV) se shoduje s prvním návrhem navrhovatele. V tomto směru byly výtky navrhovatele namířeny vůči procesním pochybením odpůrce při přijímání napadené veřejné vyhlášky. Nejvyšší správní soud již v usnesení čj. 8 Ao 2/2011-72 vyložil, že pro založení aktivní legitimace nepostačí tvrzení, že navrhovatel byl zkrácen na svých procesních právech během řízení, které předcházelo vydání opatření obecné povahy. Aktivní legitimace se totiž odvíjí od dotčení hmotných, a nikoliv procesních, práv navrhovatele. Porušení procesních práv v rámci procesu tvorby opatření obecné povahy může podle závěrů rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009 úspěšně namítat jen ten, je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud po zvážení věci z různých hledisek dospěl k závěru, že navrhovatel výše definované podmínky nesplňuje, proto mu nesvědčí aktivní procesní

legitimace na zrušení napadené části opatření obecné povahy, jímž byl stanoven rozsah záplavového území a vymezena aktivní zóna záplavového území. Soud přitom vycházel především z obsahu samotného návrhu, ale i z dalších podkladů založených v předloženém spise.

Z obsahu těchto podkladů plyne, že navrhovatel je podílovým spoluvlastníkem pozemků parc. č. 2414/2 a 2414/3 v katastrálním území České Budějovice 6 a stavby č. p. 1398 nacházející se na parcele č. 2414/3, na Javorové ulici č. 9 v Českých Budějovicích. Tyto nemovitosti leží v území regulovaném napadeným opatřením obecné povahy, neboť jsou zahrnuty do vymezené oblasti s kulminačním průtokem Q_{100}. Naopak nejsou zařazeny do vymezeného záplavového území Q_5, Q_{20} a ani do aktivní zóny záplavového území. Pro vznik aktivní legitimace však nepostačí, že navrhovatel je vlastníkem nemovitostí nacházejících se v záplavovém území či naopak, že se jeho nemovitosti nenachází v aktivní zóně záplavového území. Nejvyšší správní soud může toliko zopakovat, že v daném případě bylo třeba, aby navrhovatel tvrdil, že nezahrnutím svých pozemků do aktivní zóny záplavového území, potažmo do oblasti s kulminačním průtokem Q_5, Q_{20}, nebo naopak zahrnutím do záplavového území Q_{100}, byl konkrétním způsobem dotčen či zkrácen na svých konkrétních hmotných právech. Tak by tomu mohlo být zejména v případě, kdy by nemovitosti navrhovatele byly zahrnuty do aktivní zóny záplavového území a on by pro to byl omezen zákonem stanovenými omezeními, nebo pokud by napadené opatření obecné povahy spojovalo se zařazením jeho pozemku do oblasti s kulminačním průtokem Q_{100} určitá omezení. Jak již bylo uvedeno výše, napadené opatření obecné povahy vymezuje toliko po teritoriální stránce záplavové území Q_{100}, nestanoví však na tomto území, a tedy ani ve vztahu k nemovitostem navrhovatele, omezující podmínky. Proto ze samotné skutečnosti, že nemovitosti navrhovatele jsou zahrnuty do záplavového území Q_{100} nelze dovozovat přímé dotčení jeho práv. Stejně tak aktivní procesní legitimaci nemůže bez dalšího založit ani fakt, že nemovitosti navrhovatele se nacházejí v blízkosti pozemků zařazených do aktivní zóny záplavového území.

Navrhovatel posuzovanému opatření obecné povahy vytkl, že nezahrnulo některé nebezpečné oblasti, mezi nimi i nemovitosti v jeho vlastnictví, do aktivní zóny záplavového území, což v konečném důsledku umožňuje zástavbu na pozemcích parc. č. 2414/5, 2414/6, 2414/8 (navrhovatel je mezujícím sousedem tohoto pozemku - pozn. NSS) a 2414/10 a bude mít za následek zhoršení odtokových poměrů. Nejvyšší správní soud zde podotýká, že navrhovatel v prvém návrhu, v jím předloženém nákresu označeném jako list VI a ručně zobrazeným budoucím proudění vody, ručně označil pozemek parc. č. 2414/14, nacházející se také v blízkosti jeho nemovitostí. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že navrhovatel brojí proti zastavění pozemků parc. č. 2414/14, 2414/15 a 2414/16, přičemž v současnosti bylo vydáno stavební povolení pouze ve vztahu k prvně uvedenému pozemku.

Pokud by navrhovatel skutečně vznesl požadavek na zahrnutí svých nemovitostí do aktivní zóny záplavového území a nebylo mu vyhověno, jeho žádosti by bylo učiněno za dost už tím, že by se sám zdržel činností, které jsou v aktivní zóně záplavových území omezeny, potažmo zakázány na základě § 67 odst. 1 a 2 vodního zákona. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s odpůrcem v tom, že jednotlivé námitky navrhovatele, resp.

způsob jejich koncipování, nesměřují k otázce stanovení režimu pozemků v jeho vlastnictví, nýbrž k pozemkům ve vlastnictví jiných osob, a to nezávisle na tom, o které pozemky se konkrétně jedná. U těchto pozemků, nacházejících se mimo jeho vlastnickou dispozici, navrhovatel požaduje, aby byly zahrnuty do aktivní zóny záplavového území, v důsledku čehož by nebylo možné na nich umísťovat stavby. Zdejší soud však konstatuje, že přímé dotčení (vlastnických) práv nemůže spočívat ani v požadavku navrhovatele, aby došlo k rozšíření aktivní zóny záplavového území na nemovitosti, které jsou ve vlastnictví jiných osob. Skutečnost, že pozemky navrhovatele jsou pro svou blízkost k vodnímu toku ohrožovány, či byly v minulosti přímo zasaženy, povodní, ještě neznamená povinnost odpůrce založit na blízkých pozemcích nejpřísnější režim ochrany před povodněmi, a sice aktivní zónu záplavového území. Ta může být založena jen při splnění zákonných podmínek, jak bylo vymezeno výše.

Navrhovatel i v nynějším návrhu hovořil o ohrožení ostatních vlastníků v dotčené lokalitě. Nejvyšší správní soud však konstatuje, a to shodně jako v rozhodnutí o prvním návrhu, že návrh na zrušení opatření obecné povahy 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. Z téhož důvodu nemůže být úspěšná jeho argumentace, že domy na sousedících pozemcích, nezahrnutých do aktivní zóny záplavového území, jsou ohroženy povodněmi; případné riziko zaplavení těchto pozemků jde na vrub stavebníků.

V dané věci nelze odhlédnout ani od toho že samotným vymezením záplavových území a nezahrnutím určitého území do aktivní zóny záplavového území ještě nedochází k umožnění výstavby. To se obecně děje až na základě územně plánovací dokumentace (územního plánu) a následného územního a stavebního řízení týkajícího se konkrétní stavby, tedy v řízeních konaných podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tento zákon také zakotvuje patřičné instrumenty pro ochranu práv osob, u nichž dojde k přímému dotčení jejich vlastnického nebo jiného věcného práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům.

Nejvyšší správní soud závěrem poukazuje na částečně skutkově i právně podobný případ řešený v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ao 1/2010 – 98, týkající se návrhu na zrušení územního plánu města České Budějovice v lokalitě U Špačků v katastrálním území České Budějovice 6. I v tomto případě se nemovitost navrhovatele nacházela v záplavovém území Q_{100}, avšak cca 2,5 km od území dotčeného napadenou změnou územního plánu. Navrhovatel obdobně tvrdil, že změnou územního plánu může být na svých právech přímo dotčen, neboť záměr výstavby v regulovaném území změní povodňové průtoky (jejich směr a intenzitu) na řece Malši. Nejvyšší správní soud i v tomto případě dospěl k závěru, že navrhovatel nesplnil podmínky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to z důvodu, že nejenže není vlastníkem nemovitostí v regulovaném území, ale není ani vlastníkem nemovitostí, které by s tímto územím sousedily. Podstatné je podle soudu rovněž to, že samotná změna územního plánu na jeho právním postavení podle soudu nic nezměnila.

Nejvyšší správní soud tedy trvá na tom, že navrhovatel snad může být nezahrnutím předmětným pozemků v cizím vlastnictví do aktivní zóny záplavového území dotčen na svých (domnělých) zájmech, nemůže tím být však zkrácen na svých právech, způsobem potřebným pro založení aktivní procesní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Lze chápat pohnutky, které vedou navrhovatele k jeho obraně proti vymezenému rozsahu záplavového území a aktivní zóny záplavového území. Stejně tak lze rozumět i jeho snaze o zabezpečení co největších preventivních opatření, a to se zřetelem k tomu, že nemovitosti navrhovatele jsou pro svou lokaci ohrožovány případnými povodňovými situacemi. Tyto pohnutky a okolnosti ovšem nemohou být dostatečným důvodem pro to, aby mohlo být rozhodnuto o zařazení pozemků ve vlastnictví jiných osob do aktivní zóny záplavového území.

Zdejší soud je ovšem vázán obsahem podaného návrhu a chápáním aktivní procesní legitimace, tak jak ji vymezil rozšířený senát v citovaném usnesení. S ohledem na shora řečené proto musel uzavřít, že navrhovatel nesplnil podmínku aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětné části opatření obecné povahy. Soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Nejvyšší správní soud podotýká, že v dané věci nenastaly podmínky pro odmítnutí návrhu usnesením podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je vyhrazeno pouze takovým případům, ve kterých je nedostatek legitimace zjistitelný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. V opačných případech, kdy v řízení vyjde najevo nedostatek aktivní legitimace, soud rozhoduje o věci rozsudkem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59). Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci.

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 rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. září 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu