

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatelů: **1) E. C.,** bytem Dlážděná 1491/3, Praha 1, **2) Ing. M. Z. 3) Ing. J. Z.,** všichni zast. Mgr. Martinem Kučerou, advokátem se sídlem Bohdalecká 1490/25, Praha 10, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o přezkoumání opatření obecné povahy č. 37/2013 o vydání celoměstsky významných změn územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 31/12 ze dne 19. 9. 2013, v rozsahu části změny č. Z 2746/00, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2016, č. j. 5 A 50/2016 – 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce je **povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 9.365,40 Kč k rukám advokáta Mgr. Martina Kučery, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelé, jakožto vlastníci pozemku parc. č. X, v obci P., v katastrálním území K., nacházejícího se v těsné blízkosti K., se svým návrhem podaným u Městského soudu v Praze domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 37/2013 o vydání celoměstsky významných změn územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 31/12 ze dne 19. 9. 2013, v části změny č. Z 2746/00 a přílohy II tohoto opatření, a to v rozsahu změny záplavového území vymezeného závaznou částí územního plánu jako kategorie C – území průtočná na drobném vodním toku Kunratický potok v rozsahu říčních kilometrů 9 – 10.

[2] Městský soud v Praze návrhu vyhověl a opatření obecné povahy ve shora specifikované části rozsudkem ze dne 15. 6. 2016, č. j. 5 A 50/2016 – 54, zrušil. Dospěl přitom k následujícím závěrům: rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 5. 11. 2008 byla v povodí drobného vodního toku Kunratický potok stanovena záplavová území a aktivní zóny záplavových území. Na základě tohoto rozhodnutí následně vydalo zastupitelství hl. m. Prahy ve formě opatření obecné povahy č. 37/2013 změnu územního plánu č. Z 2746/00, kterou byl pozemek navrhovatelů mezi záplavová území zařazen. Přestože poloha a ohraničení záplavových území na pozemku navrhovatelů podle změny Z 2476/00 odpovídá vymezení území zátopovou čarou Q_{100} v podkladovém rozhodnutí vodoprávního úřadu, odpůrce v daném případě nepostupoval v souladu se zákonem a překročil svou působnost, neboť vodoprávním úřadem vymezené záplavové území bylo výše citovanou změnou územního plánu zařazeno do kategorie C – průtočné záplavové území. Možnosti využití takového území upravuje vyhláška č. 32/1999, schválená Radou hlavního města; v záplavových územích kategorie C platí (s několika výjimkami) všeobecný zákaz umísťování staveb, tzn., že se v nich uplatňují obdobná omezení jako ta, která stanoví zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), pro aktivní zónu. K takovému jednostrannému určení omezujících podmínek pro vlastníky dotčených nemovitostí však nebyl odpůrce jakožto orgán územního plánování oprávněn, čímž se dopustil jednání *ultra vires*. Dle názoru městského soudu proto nemůže být pochyb o tom, že do práv navrhovatelů bylo jednáním odpůrce zasaženo. Popsaným postupem tak došlo k porušení § 67 odst. 3 vodního zákona, jelikož v souladu s tímto ustanovením je oprávněn stanovit omezující podmínky vlastníkům nemovitostí v záplavových územích mimo aktivní zónu výlučně vodoprávní úřad, což se v daném případě nestalo.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Ačkoliv stěžovatel tento důvod výslovně neoznačil, dle obsahu stížnostních bodů je zřejmé, že namítá rovněž zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[4] Stěžovatel nesouhlasí předně s posouzením otázky aktivní procesní legitimace navrhovatelů. Dle evidence katastru nemovitostí pro hl. m. Prahu, k. ú. Kunratice, č. LV X, jejich vlastnické právo k pozemku p. č. X bylo vloženo do katastru nemovitostí ke dni 18. 12. 2015, a to na základě kupní smlouvy ze dne 17. 12. 2015. Z uvedeného vyplývá, že navrhovatelé nabyli předmětný pozemek do spoluvlastnictví v době, kdy byl již více než dva roky součástí Z 2746/00. Vzhledem k tomu, že pozemek v takovémto stavu kupovali a nejednalo se o stav nový, dle názoru stěžovatele nebylo jejich vlastnické právo následně dotčeno (tzn., že v době nabytí vlastnického práva k pozemku si byli vědomi jeho charakteru). Stěžovatel tak má za to, že v projednávané věci nejsou navrhovatelé aktivně legitimování, neboť od okamžiku nabytí vlastnického práva k dotčenému pozemku nedošlo k žádné jeho změně, a není tudíž zřejmé, jak mohla být zkrácena jejich práva.

[5] Stěžovatel dále poznamenal, že omezení v záplavovém území kategorie „C – průtočná“ na drobných vodních tocích na území hl. m. Prahy nebylo stanoveno celoměstsky významnou změnou územního plánu Z 2746/00, ale platí kontinuálně od

schválení platného územního plánu ze dne 9. 9. 1999; změna pouze aktualizovala aktuální rozsah vymezení záplavových území stanovených vodoprávním úřadem v důsledku narůstající četnosti povodňových situací. Předmětem této změny byla aktualizace výkresu č. 33 – Kategorie záplavových území a výkresů č. 4, 9 a 31, kde jsou také zobrazena záplavová území vodních toků. Záplavová území drobných vodních toků přitom byla vymezena již v územním plánu schváleném usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999. Vymezení záplavových území drobných vodních toků stanovil Odbor výstavby stěžovatele, jakožto příslušný vodohospodářský orgán a zde bylo též vymezeno záplavové území vodního toku Kunratický potok. Z výkresu č. 33 Kategorie zátopových území (obr. 1 – výřez) a legendy tohoto výkresu (obr. 2) je patrné, že kategorie C – průtočná na drobných vodních tocích byla stanovena již územním plánem s platností od 9. 9. 1999. Rozsah vymezení záplavových drobných vodních toků i uplatňování kategorie „C – průtočná“ zůstaly při změně územního plánu beze změny.

[6] Stěžovatel dále odkázal na přílohu č. 1, oddílu 9, Záplavová území změny Z-720/00, kde se mimo jiné uvádí, že „[n]*a vodních tocích Vltavě a Berounce je vymezeno záplavové území nejvyšší zaznamenané přirozené povodně (srpen 2002), a aktivní zóna pro průtoky s periodicitou 100 let. Na drobných vodních tocích jsou vodoprávním úřadem stanovena záplavová území pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 100 let.*“ Oddíl 9 přílohy 1 vyhlášky č. 32/1999 byl sice změněn, ale uplatňování kategorie „C – průtočná“ zůstalo v platnosti v rozsahu vymezených záplavových území drobných vodních toků, stanovených vodoprávním úřadem (dříve vodohospodářským orgánem) z roku 1999. Dle vyhlášky vymezení hranice Q_{100} odpovídá kategorii C (na malých vodních tocích), a nejedná se tak o nový prvek.

[7] Následně stěžovatel uvedl, že jeho odbor ochrany prostředí stanovil dne 5. 11. 2008 záplavové území a aktivní zónu záplavového území drobného vodního toku Kunratický potok v říčním kilometru 0,0000 – 13,3405 a jeho přítoků na území hl. m. Prahy. Ve změně územního plánu Z 2746/00 byla aktualizována vymezení záplavových území drobných vodních toků na území hl. m. Prahy podle nově stanovených vymezení vodoprávním úřadem od roku 2005. Změna územního plánu Z 2746/00 pouze promítla nově stanovené záplavové území a aktivní zónu záplavového území Kunratického potoka. Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území uvedené v opatření obecné povahy č. 6/2009, kterým byla vydána změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, příloha č. 1, oddíl 10 Záplavová území, byly v rámci změny Z 2746/00 měněny pouze v souvislosti s vymezením linie protipovodňové ochrany na Vltavě. Hranice záplavového území převzal stěžovatel podle toho, jak je stanovil vodoprávní úřad (OOP MHMP č. j. 449253/2008/OOP/II/Ku). Stěžovatel v této souvislosti konstatoval, že vodoprávní úřad při projednávání návrhu i vlastní změny neuplatnil žádné připomínky ani námitky. Domnívá se proto, že pokud by byl v opatření obecné povahy stanoven rozsah území nad rámec vymezený vodoprávním úřadem, byla by tato skutečnost z jeho strany připomínkována. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Navrhovatelé ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrvali na svém dosavadním procesním stanovisku a ztotožnili se se závěry městského soudu. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami souvisejícími s nedostatkem aktivní procesní legitimace navrhovatelů. Na tomto místě je vhodné připomenout, že aktivní procesní legitimace je obecně spojována s procesní způsobilostí žalobce (navrhovatele), což platí i pro soudní řízení správní (viz § 33 s. ř. s.). Z pohledu ustanovení § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je aktivní procesní legitimace založena již kvalifikovaným tvrzením navrhovatele (splňujícího obecné podmínky, kladené na něj ustanovením § 33 odst. 2 s. ř. s.), že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo napadeným opatřením obecné povahy, nebo že se tak stalo v důsledku porušení stanoveného postupu při jeho vydávání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 3 As 148/2016 – 88; všechna rozhodnutí zdejšího soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz). Městský soud přitom v projednávané věci správně dovodil, že podmínku kvalifikovaného tvrzení zkrácení na svých právech navrhovatelé zcela nepochybně splnili.

[12] Ve stěžejní části předmětného stížnostního bodu vyjádřil stěžovatel názor spočívající v nemožnosti podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze strany subjektu, který nabyl vlastnické právo k pozemku dotčenému změnou územního plánu až v době, kdy tato změna již byla účinná. Nejvyšší správní soud s tímto názorem nesouhlasí. Lze v této souvislosti odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38, publ. pod č. 3589/2017 Sb. NSS, jenž na stěžovatelovu námitku fakticky poskytuje odpověď: *„Stěžovatel v této souvislosti správně poukazuje na možnost procesního nástupnictví, která byla výslovně připuštěna Nejvyšším správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v rozsudku ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 As 9/2010-255, č. 2377/2011 Sb. NSS. K tomu je třeba doplnit, že úprava žalobní legitimace je v § 65 odst. 1 s. ř. s. upravena zcela analogicky jako aktivní procesní legitimace ve větě první § 101a odst. 1 s. ř. s. Není tedy důvodu, aby stejné závěry nebylo možné uplatnit též v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Přitom je-li možná změna navrhovatele v průběhu řízení o návrhu, není ani důvodu nezohlednit změny, k nimž v oblasti aktivní legitimace došlo ještě před podáním takového návrhu. Takový přístup umožňuje napadení opatření obecné povahy např. i pozdějším nabyvatelem pozemku dotčeného spornou regulací a naopak znemožňuje napadení opatření obecné povahy někým, kdo již v době podání návrhu dotčen být nemůže, což je zcela legitimní přístup, který odpovídá koncepci správního soudnictví, které má sloužit k ochraně existujících vlastních práv navrhovatele (potažmo jeho právní sféry), a nikoliv práv cizích, k nimž má navrhovatel pouze historický vztah“* (podtržení v textu přidáno rozhodujícím senátem). S přihlédnutím k citovanému názoru lze k této otázce uzavřít, že navrhovatelé byli k podání návrhu aktivně procesně legitimováni.

[13] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení podstaty věci. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že omezení v záplavovém území kategorie C – průtočné záplavové území bylo stanoveno již územním plánem ze dne 9. 9. 1999, a nikoliv až změnou Z 2746/00. Změna Z 2746/00 nadto nešla nad rámec vymezený rozhodnutím vodoprávního úřadu. S takovouto argumentací se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Městský soud vycházel z toho, že pro záplavové území kategorie „C – průtočné“ záplavové území platí podle Přílohy 1, Oddílu 9 – Záplavová území, odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 32/1999, téměř úplný zákaz umisťování staveb: „*V záplavovém území průtočném se nesmí umisťovat stavby ani dočasné s výjimkou staveb sloužících k údržbě vodních ploch nebo k provozním účelům správce vodních toků a ploch, stavby objektů a zařízení, jejichž provoz a využití jsou vázány na vodní plochy (jezy, vodní elektrárny, plavební komory, odběrné objekty apod.), staveb systému protipovodňové ochrany; výjimečně lze umístit stavby přístavů a zařízení sloužících vodní dopravě, liniové stavby (komunikace a inženýrské sítě) a nezbytné doplňkové stavby pro zajištění provozu sportovišť, rekreačních ploch, ZOO a krátkodobé deponie materiálu určeného k přímé nakládce na loď a na návaznou dopravu.*“ Pokud tedy byl změnou Z 2746/00 pozemek navrhovatelů nově zařazen do záplavového území kategorie „C – průtočné“ záplavové území, znamená to, že na tento pozemek se nově vztahuje rovněž citovaný zákaz zakotvený ve vyhlášce č. 32/1999.

[14] Městský soud však správně poukázal na to, že zákaz podle § 67 odst. 1 vodního zákona je v podstatě ekvivalentní zákazu podle Přílohy 1, Oddílu 9 – Záplavová území, odst. 5 vyhlášky č. 32/1999: „*V aktivní zóně záplavových území se nesmí umísťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou vodních děl, jimiž se upravuje vodní tok, převádějí povodňové průtoky, provádějí opatření na ochranu před povodněmi nebo která jinak souvisejí s vodním tokem nebo jimiž se zlepšují odtokové poměry, staveb pro jímání vod, odvádění odpadních vod a odvádění srážkových vod a dále nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury, zřizování konstrukcí chmelnic, jsou-li zřizovány v záplavovém území v katastrálních územích vymezených podle zákona č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění pozdějších předpisů, za podmínky, že současně budou provedena taková opatření, že bude minimalizován vliv na povodňové průtoky; to neplatí pro údržbu staveb a stavební úpravy, pokud nedojde ke zhoršení odtokových poměrů.*“ Zásadní rozdíl oproti vyhlášce č. 32/1999 však spočívá v tom, že vodní zákon tento zákaz stanovuje *ex lege* pouze pro aktivní zónu záplavového území. Mimo aktivní zónu, jak vyplývá z § 67 odst. 3 vodního zákona, takový zákaz *ex lege* stanoven není, avšak vodoprávnímu úřadu je svěřena pravomoc takový zákaz stanovit: „*Mimo aktivní zónu v záplavovém území může vodoprávní úřad stanovit opatřením obecné povahy omezující podmínky. Při změně podmínek je může stejným postupem změnit nebo zrušit. Takto postupuje i v případě, není-li aktivní zóna stanovena*.“

[15] Městský soud pak na základě výše uvedeného učinil podle Nejvyššího správního soudu správný a logický závěr, že pokud je pravomoc stanovit omezení v záplavovém území mimo aktivní zónu svěřena zákonem vodoprávnímu úřadu, je to právě a pouze vodoprávní úřad, kdo tuto pravomoc může vykonávat. Pokud omezení v záplavovém území mimo aktivní zónu stanoví orgán, který k tomu zmocněn není, jedná se o postup v rozporu se zákonem a ústavním pořádkem (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Právě o takový případ se přitom jednalo v nyní projednávané věci. Pozemek navrhovatelů byl totiž vodoprávním úřadem zařazen do záplavového území a byla na něm, jak ostatně poznamenal i stěžovatel, stanovena též aktivní zóna. Tato však byla vymezena podstatně úžeji, než jak ji následně stěžovatel promítl do změny Z 2746/00, neboť předmětný pozemek zařadil do kategorie C – průtočné záplavové území i v části, která byla vodoprávním úřadem vymezena toliko jako záplavové území (tedy nikoliv jako aktivní zóna), čímž na něj vztáhl zákaz ekvivalentní zákazu podle § 67 odst. 1 vodního zákona. Stěžovatel sice tvrdí, že zmíněný zákaz platí již od roku 1999, to však není podstatné. Podstatné je, že tento zákaz, k jehož stanovení stěžovatel není oprávněn, byl vztažen na pozemek navrhovatelů právě změnou Z 2746/00,

která je předmětem přezkumu v tomto řízení. Je zároveň zřejmé, že vztažením tohoto zákazu na pozemek navrhovatelů šel stěžovatel zřetelně nad rámec vymezený rozhodnutím vodoprávního úřadu, neboť ten mimo aktivní zónu žádný takový zákaz nestanovil. Městský soud proto správně uzavřel, že změna Z 2746/00 byla přijata v rozporu se zákonem.

[16] Na základě všech shora nastíněných úvah neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. použitého na základě § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé naopak úspěch ve věci měli, náleží jim proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Mezi náklady řízení (§ 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3.100 Kč (která se však snižuje za každou zastupovanou osobu o 20 %, tzn. celkem 3 x 2.480 Kč; viz § 12 odst. 4 advokátního tarifu) za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu); celkem tedy 7.740 Kč. Tato částka byla poté navýšena o částku 1625,40 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %. Výsledná částka tedy činí 9.365,40 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit navrhovatelům uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejich zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. prosince 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu