

ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky
a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D. a JUDr. Petra Polácha ve věci

navrhovatelů: **a) P. B.**

bytem X,

**b) T. H.**

bytem X

**c) T. P.**

bytem X

**d) J. F.**

bytem X

zastoupeni Mgr. Luďkem Šikolou,

advokátem, se sídlem Mezibranská 7, 110 00 Praha

proti

odpůrci: **Jihomoravský kraj**,

 se sídlem Žerotínovo nám. 449/3, 601 82 Brno

 zastoupený Mgr. Ing. Jánem Bahýľem,

 advokátem, se sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno

**o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 2835/20/Z33 ze dne 17. 9. 2020**

**takto:**

1. Návrh **s e z a m í t á**.
2. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o**  na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í:**

1. **Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy**
2. Včas podaným návrhem, doručeným Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“
či „zdejší soud“), se navrhovatelé domáhali zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 2835/20/Z33 ze dne 17. 9. 2020 (dále též „A1 ZÚR JMK“), a to v těch částech, kterými jsou v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále též „ZÚR JMK“) nově vymezeny plochy nadmístního významu POP 10 v katastrálním území Chrlice č. 654132, konkrétně ve výkresech A1/I.2. „Výkres ploch a koridorů místního významu, včetně územního systému ekologické stability“ a A1/I.4. „Výkres veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření“.
3. Ke své aktivní legitimaci navrhovatelé odkázali na usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že aktivně procesně legitimována je osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah ve formě absolutního věcného práva k území, které je regulováno, tedy především vlastník pozemku v regulovaném území a oprávněný z věcného práva k takovému pozemku, popř. výjimečně k pozemku mimo regulované území dotčenému vlivy regulace. Navrhovatelé společně namítli, že vymezení napadené části plochy POP 10 pro budoucí protipovodňovou suchou nádrž (poldr) v bezprostřední blízkosti obytné zástavby městské části Brno – Chrlice je nevhodné, nebezpečné a zcela nepřiměřeně ohrožuje veřejný i soukromý majetek, a ohrožuje nemovitosti navrhovatelů.
4. Navrhovatel a) P. B. je spoluvlastníkem (SJM) pozemku parc. č. XA, zastavěná plocha a nádvoří, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. X. Navrhovatel a) je dále spoluvlastníkem (SJM) pozemků, parc. č. XB, zastavěná plocha a nádvoří, parc. č. XC, zahrada a parc. č. XD, orná půda, vše zapsáno na LV č. X v k. ú. X. Navrhovatel a) namítá, že nově vymezená plocha POP 10 pro poldr Chrlice se nachází v bezprostřední blízkosti jeho nemovitostí a případná realizace poldru představuje bezprostřední ohrožení jeho nemovitostí, zejména ohrožení jeho rodinného domu č. p. X a též ohrožení zahrady a dalších přilehlých pozemků, a ohrožení studny na pozemku. Je tak podstatně ohrožen výkon vlastnických práv navrhovatele a) a je ohrožena užitná a tržní plocha předmětu jeho vlastnictví. Hrozí podmáčení či zaplavení nemovitostí, ohrožení statiky rodinného domu, v případě havarijních stavů poldru mohou být ohroženy i osoby žijící v rodinném domě. V případě zaplavení poldru je reálné nebezpečí vniknutí povodňových vod do páteřní kanalizace a odtud by voda mohla postupovat do rodinného domu. V případě realizace poldru budou vznikat negativní hydrodynamické jevy, které mohou poškozovat dům navrhovatele a). Nadto se na nemovitosti nachází studna, která je využívána jako zdroj pitné vody a která může být realizací poldru ohrožena, zejména ztrátou výšky hladiny vody, prostupem spodních vod a vyvěráním vod do studny v případě zaplavení poldru.
5. Navrhovatel b) T. H.je spoluvlastníkem (SJM) pozemku parc. č. XE, zastavěná plocha a nádvoří, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. X, dále pozemku parc. č. XF, zastavěná plocha a nádvoří, jehož součástí je garáž bez čísla popisného nebo evidenčního, pozemku, parc. č. XG, zahrada, a pozemků parc. č. XH a XCH, ostatní plocha, vše zapsáno na LV č. X v k. ú. X. Navrhovatel b) namítá, že vymezená plocha POP 10 pro poldr Chrlice se nachází v bezprostřední blízkosti jeho nemovitostí a případná realizace poldru představuje bezprostřední ohrožení jeho nemovitostí, zejména ohrožení jeho stavby pro rodinnou rekreaci č. ev. X a garáže, které navrhovatel b) užívá se svou rodinou k rekreaci a k sezónnímu bydlení. Je tak podstatně ohrožen výkon vlastnických práv navrhovatele b) a je ohrožena užitná a tržní plocha předmětu jeho vlastnictví. Hrozí podmáčení či zaplavení nemovitostí, ohrožení statiky staveb, v případě havarijních stavů poldru mohou být ohroženy i osoby přebývající v uvedených stavbách. V případě zaplavení poldru dojde ke vzniku tlakové vody, která může po několik dní ovlivňovat, degradovat a nevratně poškozovat nemovitosti navrhovatele b). Nadto se na nemovitosti nachází studna, která je využívána jako zdroj pitné vody a která může být realizací poldru ohrožena, zejména ztrátou výšky hladiny vody, prostupem spodních vod a vyvěráním vod do studny v případě zaplavení poldru.
6. Navrhovatel c) T. P. je vlastníkem pozemku parc. č. XI, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. X a dále pozemku, parc. č. XJ, zahrada, vše zapsáno na LV č. X v k. ú. X. Navrhovatel c) namítá, že nově vymezená plocha POP 10 pro poldr Chrlice se nachází v bezprostřední blízkosti jeho nemovitostí a případná realizace poldru představuje bezprostřední ohrožení jeho nemovitostí, zejména ohrožení jeho rodinného domu č. p. X a též ohrožení zahrady a ohrožení studny na pozemku. Je tak podstatně ohrožen výkon vlastnických práv navrhovatele c) a je ohrožena užitná a tržní plocha předmětu jeho vlastnictví. Hrozí podmáčení či zaplavení nemovitostí, ohrožení statiky rodinného domu, v případě havarijních stavů poldru mohou být ohroženy i osoby žijící v rodinném domě. V případě zaplavení poldru dojde ke vzniku tlakové vody, která může po několik dní ovlivňovat, degradovat a nevratně poškozovat nemovitosti navrhovatele c). Nadto se na nemovitosti nachází studna, která je využívána jako zdroj pitné vody a která může být realizací poldru ohrožena, zejména ztrátou výšky hladiny vody, prostupem spodních vod a vyvěráním vod do studny v případě zaplavení poldru.
7. Navrhovatel d) J. F. je vlastníkem pozemků parc. č. XK a XL, zastavěná plocha a nádvoří, na nichž se nachází zemědělská stavba bez čísla popisného nebo evidenčního, rovněž ve vlastnictví navrhovatele d), vše zapsáno na LV č. X v k. ú. X. Navrhovatel d) je dále podílovým spoluvlastníkem pozemku, parc. č. XM, jehož součástí je rodinný dům č. p. X, a pozemků, parc. č. XN a XO, vše zapsáno na LV č. X v k. ú. X. Navrhovatel je rovněž vlastníkem pozemku parc. č. XP, zastavěná plocha a nádvoří, na němž se nachází zemědělská stavba č. p. X, která je rovněž ve vlastnictví navrhovatele d), vše zapsáno na LV č. X pro k. ú. X. Navrhovatel d) je rovněž vlastníkem rozsáhlých zemědělských pozemků, vše zapsáno na LV č. X pro k. ú. X, přičemž v přímo napadené části opatření obecné povahy – A1 ZÚR JMK se nachází pozemky parc. č. XXA, orná půda, parc. č. XXB, orná půda, parc. č. XXC, orná půda, parc. č. XXD, orná půda, parc. č. XXE, orná půda, parc. č. XXF, orná půda, parc. č. XXG, orná půda, parc. č. XXH, orná půda, parc. č. XXCH, orná půda, parc. č. XXI, orná půda, parc. č. XXJ, orná půda, parc. č. XXK, ostatní plocha, zeleň, parc. č. XXL, ostatní plocha, zeleň, parc. č. XXM, vodní plocha, parc. č. XXN, orná půda, parc. č. XXO, orná půda, parc. č. XXP, orná půda, parc. č. XXR, orná půda, parc. č. XXQ, orná půda, o celkové výměře 2, 79 ha. Navrhovatel d) namítá, že jeho nemovitosti jsou zahrnuty přímo v ploše POP 10 či v její bezprostřední blízkosti a případná realizace protipovodňových opatření představuje bezprostřední ohrožení jeho nemovitostí. Pozemky, parc. č. XK a XL a zemědělská stavba na nich se nachází v bezprostřední blízkosti nově vymezené plochy POP 10 a realizace poldru představuje bezprostřední ohrožení těchto pozemků a stavby podmáčením či zaplavením, čímž může být ohrožena statika stavby, může docházet k degradaci stavby, v krajním případě až k jejímu zničení. Na pozemku parc. č. XO se nachází vsak dešťových vod a vyústění dešťové kanalizace a v případě zaplavení poldru může dojít k vyvěrání a nastupování vod do vsaku, voda bude postupovat dešťovou kanalizací do stavby na pozemcích. Obdobně je povodňovou vodou ohrožen i rodinný dům č. p. X. Nadto se na nemovitosti nachází studna, která je využívána jako zdroj pitné vody a která může být realizací poldru ohrožena, zejména ztrátou výšky hladiny vody, prostupem spodních vod a vyvěráním vod do studny v případě zaplavení poldru, hrozí i zaplavení budovy z vyvěrající studny. Je tak podstatně ohrožen výkon vlastnických práv navrhovatele d) a je ohrožena užitná a tržní plocha předmětu jeho vlastnictví. Zemědělská stavba č. p. X na pozemku parc. č. XP tvoří součást zemědělského statku a plocha POP 10 je vymezena tak, že zahrnuje okrajové budovy tohoto statku, včetně stavby ve vlastnictví navrhovatele d), a je ohrožena podmáčením či zaplavením, čímž může být ohrožena statika stavby, popř. může dojít k její postupné degradaci až zničení. U tohoto pozemku je ohroženo i právo vlastnické v základní složce držení předmětu vlastnictví, neboť pozemek se stavbou jsou zahrnuty přímo v ploše POP 10, které jsou vymezeny jako veřejně prospěšné stavby s výslovnou možností vyvlastnění. Výše uvedené zemědělské pozemky jsou rovněž zahrnuty přímo v ploše POP 10 a rovněž jsou vymezeny jako veřejně prospěšné stavby s výslovnou možností vyvlastnění.
8. Pokud se týká návrhu samotného, navrhovatelé v prvé řadě uvedli, že napadená část A1 ZÚR JMK není řádně a přezkoumatelně odůvodněna. Územní rozsah nových ploch POP 10 v k. ú. Chrlice je vymezen nepřezkoumatelně, neboť plochy POP10 jsou vymezeny nad rámec územní studie z roku 2015. Nelze přezkoumat úvahy odpůrce o vymezení plošného rozsahu POP 10, zejména není přezkoumatelný konkrétní věcný důvod, který vedl odpůrce k vymezení cca dvojnásobných ploch protipovodňových opatření v k. ú. Chrlice, než jaké jsou vyznačeny v územní studii z roku 2015. Navrhovatelé dále namítají, že odpůrce při úvaze o plošném rozsahu opatření POP 10 vůbec nebral ohled na nemovitosti a vlastnická práva navrhovatelů. Ač odůvodnění vymezení nových ploch navozuje dojem, že byl nově pouze upraven rozsah POP 10, ve skutečnosti však tyto plochy v A1 ZÚR JMK expandovaly na nová území, přičemž takto radikální krok nemá adekvátní odraz v odůvodnění A1 ZÚR JMK, kde ani není zmíněno, o jakou změnu se jedná. Nadto jsou všechny plochy POP 10 nově vymezeny jako veřejně prospěšné stavby, tím spíše bylo nutno vymezení nových rozsáhlých ploch přezkoumatelně odůvodnit. Není dále dán jasný účel vymezení nových ploch POP 10 v k. ú. Chrlice. Odůvodnění vymezení nových ploch POP 10 je tedy nesrozumitelné, a jejich účel je nejasný a nepřezkoumatelný.
9. Dále navrhovatelé namítli, že jejich připomínky nebyly v procesu A1 ZÚR JMK dostatečně zohledněny a řádně vypořádány v odůvodnění. V části samotného věcného vypořádání jednotlivých připomínek nejsou uvedena jména navrhovatelů a individuální obsah jejich připomínek není vypořádán. Odpůrce nevypořádal a nezohlednil všechny podané připomínky, přičemž připomínky podalo cca 25 osob, odpůrce však vypořádal připomínky pouze od 13 osob. Z A1 ZÚR JMK není dále patrné, co se stalo se zbývajícími připomínkami, včetně připomínek navrhovatelů. Odpůrce dále připomínky vypořádal pouze paušálně a nezohlednil individuální argumenty a okolnosti, byť měly připomínky do značné míry obdobný obsah, nikoliv však identický. Odpůrce však s připomínkami zacházel tak, že je sloučil do skupin dle údajně shodného obsahu. Bylo zcela vynecháno vymezení dotčených nemovitostí navrhovatelů, byla vynechána i pasáž ohledně ohrožení studní a bezprostřední blízkosti nemovitostí. Odpůrce připomínky nevypořádal ani z hlediska namítaných zásahů do vlastnických práv, odpůrce s připomínkami naložil v podstatě pouze jako s laickými poznámkami k technickému řešení území, ale nikoliv jako s procesní obranou individuálních vlastnických práv jednotlivých ohrožených vlastníků. Nezabýval se ani proporcionalitou zaváděné regulace ve vztahu k individuálním vlastnickým právům navrhovatelů a dalších vlastníků. Odpůrce dále nevypořádal a nezohlednil věcnou podstatu připomínek navrhovatelů, když odsunul věcné vypořádání veškerých připomínek až do navazujících procesů. Naproti tomu jsou navrhovatelé toho názoru, že krajské protipovodňové opatření situované v bezprostřední blízkosti obytné zástavby, má evidentně krajské měřítko a nikoliv pouze lokální měřítko městské části Brno-Chrlice. Problém je nadmístního významu, jak je uvedeno i v A1 ZÚR JMK, a je potřeba jej řešit na úrovni krajského měřítka, tedy již v rámci zásad územního rozvoje. Odpůrce dále nezohlednil ani odborný podklad městské části Brno-Chrlice, tj. odborné vyjádření znalce k územní studii „Optimalizace řešení poldru Chrlice“. Odpůrce se odmítl tímto odborným vyjádřením zabývat a nijak jej při řešení území nezohlednil s odůvodněním, že se jedná o znalce na úrovni projektové přípravy staveb a nikoliv znalce majícího autorizaci pro zpracování územní studie či územně plánovací dokumentace. Věcně odborná podstata připomínek navrhovatelů však má vodohospodářský charakter a pro tuto problematiku daný znalec autorizaci má. Odpůrce se měl odborným vyjádřením zabývat rovněž v rámci řádného zjišťování stavu území, přičemž znalec v odborném vyjádření identifikoval, popsal a doložil celou řadu koncepčních problémů řešeného území, které v dosavadních podkladech nebyly zohledněny. Odpůrce tak rovněž porušil svoji povinnost řádně zjistit a zohlednit stav řešeného území.
10. Postup odpůrce při vymezení plochy je tak nezákonný, jelikož záměr nerealizovatelný a nepovolitelný. Bez prověření realizovatelnosti poldru Chrlice vymezení ploch POP 10 v ZÚR, resp. A1 ZÚR JMK, odporuje základním úkolům a cílům územního plánování. K tomu navrhovatelé dále odkazují na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, z něhož vyplývá, že v zásadách územního rozvoje nelze vymezovat nerealizovatelné a nepovolitelné záměry.
11. Odpůrce tedy nezákonně omezil jejich individuální vlastnická práva, která při vydání A1 ZÚR JMK zcela ignoroval tím, že vymezil plochu POP 10 pro krajské protipovodňové opatření do bezprostřední blízkosti obytné zástavby, která je dlouhodobě stabilizována, a ohrožení přilehlých nemovitostí je zcela zjevné. O uvedené problematice se odpůrce v odůvodnění A1 ZÚR JMK nijak nezmínil.
12. V návaznosti na výše uvedené navrhovatelé nakonec namítli, že napadené plochy POP 10 v k. ú. Chrlice jsou ve vztahu k právům navrhovatelů neproporcionální a nepřiměřeně upřednostňují veřejný zájem na úkor práva oprávněných zájmů navrhovatelů. Střet mezi krajským zájmem zřídit protipovodňové opatření a soukromým zájmem obyvatel bezprostředně sousedící ohrožené obytné zástavby a dotčených pozemků, není v odůvodnění A1 ZÚR JMK přezkoumatelně vyhodnocen. Odpůrce měl podle navrhovatelů při řešení povodňové problematiky hledat jiné, méně ohrožující řešení, neboť podél toku v jižní části města Brna se nachází celá řada vhodnějších lokalit pro realizaci protipovodňových opatření, aniž by bylo nutno ohrožovat obytnou zástavbu.
13. **Obsah vyjádření odpůrce**
14. Odpůrce ve svém vyjádření především uvádí, že nezpochybňuje procesní legitimaci navrhovatelů. K věci samé pak uvádí, že se s návrhem neztotožňuje ani z části. K jednotlivým navrhovatelům odpůrce uvádí, že nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelů a) a b) se nachází v blízkosti hranice záplavového území povodně Q100, tj. stoleté vody. Nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele c) se v tomto záplavovém území nachází zcela. Některé nemovitosti navrhovatele d) se nachází v záplavové oblasti povodně Q100, některé k tomuto území přiléhají a některé pozemky dokonce leží v aktivní zóně záplavového území Q100, z nichž některé byly zaplaveny povodní v červenci 1997. Na základě toho odpůrce tvrdí, že je zde nesporný veřejný zájem na ochraně obyvatel. Z tohoto pohledu se odpůrci jeví, že proporcionalitu zásahu do práv vlastnických je potřebné poměřovat i s ohledem na potenciální rizika plynoucí z nečinnosti orgánů veřejné správy ve věci ochrany před povodněmi.
15. Z pohledu odpůrce je dále podstatné, že A1 ZÚR JMK doplnila vymezené koridory POP 10 o plochy podle nových podkladů a nově u těchto protipovodňových opatření umožnila vyvlastňování pro realizaci jejich stavebně-technických částí, tj. provedla zahrnutí do veřejně prospěšných staveb. Dále A1 ZÚR JMK doplnila požadavky na uspořádání a využití území a doplnila mezi ostatními i POP 10 do výčtu veřejně prospěšných staveb.
16. Odpůrce namítá, že vyhověním petitu navrhovatelů, tedy redukci rozsahu POP 10 vymezeného v grafické části výroku A1 ZÚR JMK, by se postavení navrhovatelů nezlepšilo, neboť pro územně plánovací dokumentaci města Brna by nadále platily podmínky, které mu ukládají realizovat POP 10. Zároveň by městu Brnu bylo nadále umožněno realizovat poldr Chrlice a na vlastním území by mohlo vymezit v územním plánu a následně realizovat protipovodňová opatření, a to i taková, která mají stavebně-technický charakter (hráz poldru). Grafická část výroku A1 ZÚR JMK v tomto ohledu působí spíš blokačně pro město Brno, když mu vymezuje k realizaci POP 10 rozsah území. Odpůrce nicméně neurčuje městu Brnu, jaká přírodě blízká opatření proti povodním bude na svém území realizovat. V souvislosti s tím považuje odpůrce za nepřiměřené, aby po něm bylo vyžadováno podrobnější odůvodnění. Územní rozsah napadených plocha byl vymezen v souladu s dostupnými podklady. Je-li odpůrci vyčítáno, že obsah podkladů při vymezování konzultoval s jejich původci, považuje takovou argumentaci za mylnou. Odpůrce má povinnost koordinovat zájmy v území, čemuž odpovídá bezpočet konzultací s aktéry v území, mimo jiné s městem Brnem. Pokud navrhovatelé namítají, že z odůvodnění POP 10 není patrný účel vymezení samotných POP 10, může odpůrce pouze připomenout, že ochrana před povodněmi je účelem vymezování všech v zásadách územního rozvoje označených ploch POT a POP. Odpůrce dále uvádí, že poldr Chrlice je pouze jedním z možných přírodě blízkých řešení ochrany obyvatel před povodněmi v daném území.
17. K navrhovateli namítané procesní stránce má odpůrce za to, že navrhovatelé před anonymizací bezpečně identifikovali vypořádání jejich vlastních připomínek, čímž zcela vyčerpali aktivní věcnou legitimaci k soudnímu přezkumu v tomto námitkovém ohledu. Odpůrce byl zahlcen rozsáhlým množstvím připomínek, na které byl použit generátor připomínek a které byly obsahově stejné. Odpůrce tak byl z hlediska zásad správního řízení donucen k efektivnímu vypořádání. Odpůrce zvážil obsah připomínkovaného, ale jednotlivce odkázal na to, že s obdobnou připomínkou se již vypořádal.
18. Namítají-li navrhovatelé, že odpůrce kompletně odsunul věcné vypořádání veškerých připomínek k napadeným novým plochám POP 10 až do navazujících procesů, uvádí k tomu odpůrce, že se tyto připomínky zcela míjí s obsahem A1 ZÚR JMK, které poldr do území neumisťují, byť v území vytváří podmínky pro jeho možné budoucí umístění. Navrhovatelé nevznesli žádnou relevantní argumentaci, která by v koncepčním dokumentu měla objektivně bránit zvolenému řešení. Přijaté řešení totiž nepřináší do dotčeného území povodňové riziko, riziko povodně v tomto území je a A1 ZÚR JMK zpřesňuje rámec pro jeho budoucí odstranění. Odpůrce přitom nevede polemiku nad technickým řešením budoucích stavebních objektů, jak se navrhovatelé domáhají, neboť zásady územního rozvoje stavební objekty do území neumisťují.
19. Stran domnělé nerealizovatelnosti či nepovolitelnosti záměru uvádí znovu odpůrce, že v průběhu pořizování A1 ZÚR JMK se neumisťuje v území konkrétní stavba, tudíž jsou zkoumány toliko objektivní překážky v území, ať fyzicko-geografické, antropogenní či jiné překážky v podobě jiných převažujících veřejných zájmů. Všechny uvedené překážky byly ve vymezení POP 10 na katastrálním území Chrlice uváženy. Skutečnosti, které podle názoru navrhovatelů činí poldr Chrlice problematické, vyvrací územní studie pořízená městem Brnem. Úkolem zásad územního rozvoje nebylo předurčit městu Brnu, jak přesně bude vypadat řešení POP 10 v Chrlicích. Plochy vymezené v grafické části A1 ZÚR JMK neumožňují realizovat pouze poldr Chrlice, nýbrž i jiné objekty. Zásady územního rozvoje území pouze chrání část území před novým využitím, které by umístění protipovodňových opatření do budoucna znemožnilo nebo ztížilo.
20. Odpůrce odmítá i argumentaci stran neproporcionality zvoleného řešení. Měřítko regulace, proti níž navrhovatelé brojí, prakticky znemožňuje přesnou identifikaci dotčených vlastníků a tím neumožňuje vyhodnocení situace z hlediska zásahu do vlastnických práv v rozsahu, jehož se navrhovatelé dožadují. Zásady územního rozvoje sice chrání rozsáhlé území pro protipovodňová opatření před jiným využitím, nicméně nečiní tak za účelem umístění staveb, které by měly navrhovatele ohrozit povodní, právě naopak. Pokud navrhovatelé brojí proti konkrétnímu technickému řešení, rozchází se jejich tvrzení s obsahem napadené regulace, která jimi rozporované řešení neukládá městu Brnu realizovat.
21. Pokud navrhovatelé vnímají situaci tak, že do Chrlic je účelově přesouvána záplavová voda z budoucích stavebních pozemků v jiných lokalitách, je dle odpůrce tato argumentace mimoběžná s regulací prováděnou v zásadách územního rozvoje, které žádné stavební pozemky nevymezují. Tvrdí-li navrhovatelé, že rozsah vymezených ploch POP 10 jde do blízkosti stabilizované obytné zástavy, pak odpůrce připomíná, že povodňová vlna před 25 lety do této zástavby zasáhla, přičemž protipovodňová opatření mají zabránit opakování takové katastrofy. Z pohledu odpůrce jsou taková protipovodňová opatření nezbytná pro ochranu života, zdraví a majetku obyvatel Jihomoravského kraje. Zásady územního rozvoje reflektují jak realitu, tak požadavky právních předpisů a jiných opatření obecné povahy na vymezování protipovodňových opatření. Konkrétní řešení v území nemůže být předjímáno zásadami územního rozvoje jakožto nejvyššího stupně územního plánování, konkrétní řešení bude umístěno do územně plánovací dokumentace nižšího stupně, v rámci nichž musí být argumentace navrhovatelů zvážena.
22. Na základě výše uvedeného odpůrce navrhuje, aby soud návrh zamítl v celém rozsahu.
23. **Replika navrhovatelů**
24. Odpůrce v žádném bodě svého vyjádření nevyvrací návrhové námitky, naopak je v mnohém podporuje. Ve fázi soudního přezkumu pak nelze dodatečným odůvodněním zhojit nedostatky odůvodnění napadené regulace. Některé dílčí argumenty ve vyjádření odpůrce nemají odraz v napadené části opatření obecné povahy nebo jsou s ním v rozporu.
25. Navrhovatelé nemohou souhlasit s argumentací odpůrce, že předmětné krajské protipovodňové opatření POP 10 ochrání obytnou zástavbu Chrlic před povodněmi. Předně je krajské protipovodňové opatření POP 10 koncipováno jako opatření nadmístního významu, které má zachytit povodňovou vlnu z celého horního toku Svitavy po jejím průtoku Brnem. Povodňová vlna by jinak zasáhla obce ležící níže na toku Svratky. Opatření je tedy koncipováno na ochranu území Brna a na ochranu území kraje níže na toku řeky Svratky, nikoliv na ochranu zástavby Chrlic. Zástavba Chrlic je naopak vystavena většímu riziku oproti stávajícímu stavu, neboť stavba poldru nově cíleně přivede mnohonásobně větší objemy vody. Riziko zaplavení a podmáčení staveb je důsledkem plánované realizace poldru, nikoliv stoleté vody, když domy navrhovatelů se nenachází v záplavovém území povodně Q100. Pouze dům navrhovatele c) se nachází v záplavovém území, ale pouze na jeho hranici, a zemědělské pozemky navrhovatele d) se sice nachází v záplavovém území, avšak zde není problém jejich zaplavení, ale vyvlastnění. Problém v současnosti představuje spíše Tuřanský potok a plánované opatření tento problém ještě umocňuje, jak vyplývá ze znaleckého vyjádření Ing. Jakoubka.
26. Pokud odpůrce argumentuje, že A1 ZÚR JMK do území poldr neumisťují, ale pouze v území vytváří podmínky pro jeho možné budoucí umístění, pak jde dle navrhovatelů o zcela irelevantní argument. Zásady územního rozvoje sice neumisťují konkrétní řešení do území, jde však o první administrativní krok povolovacího procesu, a již v této fázi mohou vlastníci připomínkovat řešení, ke kterému takový krok směřuje. Vlastníci pak již v této fázi musí namítat především konkrétní ohrožení svých nemovitostí, pokud je zřejmé, že koncepční řešení k takovému ohrožení směřuje.
27. Pokud odpůrce odkazuje na územní studii „Optimalizace řešení poldru Chrlice“ ze září 2017, pak navrhovatelé v prvé řadě namítají, že jde o studii, na kterou reaguje jimi předložené odborné vyjádření Ing. Jakoubka, který vyhodnotilo toto řešení jako nerealizovatelné a ohrožující pro obytnou zástavbu. Územní studii nelze považovat za vypořádání připomínek navrhovatele d), kterým je J. F., nikoliv Ing. L. F., starosta městské části Chrlice. Závěr územní studie pak dokládá skutečný smysl poldru a připouští, že existují jiná konkrétní řešení, avšak bylo určeno, že povodňovou zátěž pro celé město a kraj ponesou Chrlice.
28. Na závěr navrhovatelé nepopírají význam protipovodňové ochrany, avšak namítají, že na území Chrlic se tak děje nevhodným, nepřiměřeným a nezákonným způsobem na úkor ochrany jejich vlastnických práv. Odpůrce nereagoval na znalecké vyjádření ohledně nerealizovatelnosti poldru a celý problém odsunul do navazujících procesů.
29. **Průběh ústního jednání**
30. Krajský soud nařídil ve věci na den 27. 1. 2022 ústní jednání.
31. Zástupce navrhovatelů v plném rozsahu odkázal na písemné vyhotovení návrhu. Zopakoval, že navrhovatelé se obracejí na soud z důvodu ochrany vlastnických práv k jejich nemovitostem v k. ú. X, která jsou vážně ohrožena postupem při vydávání A1 ZÚR JMK ohledně plochy označené jako POP 10 v k. ú. X. Tato plocha určená ke krajským protipovodňovým opařením je obrovská, aniž by bylo zřejmé, k čemu je opatření určeno. Tato plocha řeší protipovodňový problém krajského formátu na dolním toku řek Svitavy a Svratky tak, aby se voda nerozlévala dále na územích mimo město Brno. Jedná se tedy o opatření nadmístního významu. Takto je koncipován i záměr poldru Chrlice, který byl zpracován na úrovni územní studie. V odůvodnění A1 ZÚR JMK je pak průběžně mnohokrát zmíněn poldr Chrlice jako důvod vymezení plochy POP 10. Celá komunita občanů Chrlic se brání ve formální i neformální rovině proti tomuto opatření, kdy by se v jejich městské části shromažďovaly vody, které mají řešit území, která se této městské části přímo netýkají. Městská část Chrlice se obrátila na soudního znalce Ing. Jakoubka v oblasti vodohospodářské, který posoudil situaci a plánovaný poldr. Dospěl přitom k závěru, že je zde mnoho problémů, které toto řešení činí nerealizovatelným nebo přinejmenším sporným, že může být takovým způsobem provedeno. V místě, kde má být rozlivová plocha, jsou umístěny kanalizační sběrače, nad kterými má stát hráz poldru, přičemž toto řešení je dle znalce nestandardní. Druhý problém je v tom, že středem Chrlic protéká Tuřanský potok, který se v případě větších srážek rozvodňuje a tento lokální problém nebyl zohledněn při koncipování poldru. Znalec Ing. Jakoubek posoudil poldr z širšího hlediska než izolovaná územní studie, o kterou se opírá odpůrce, a započítal do řešení i tyto další vlivy, které nejsou subjektivními domněnkami, ale jsou objektivními faktory existujícími v území, kterými se měl odpůrce zabývat z úřední povinnosti při zjišťování stavu území. Znalecké vyjádření tak lze chápat i jako identifikaci dalších problematických prvků v území, které měly být brány v potaz.
32. Jde-li o námitku nepřezkoumatelnosti odůvodnění A1 ZÚR JMK a vypořádání připomínek navrhovatelů v něm, poukázal zástupce navrhovatelů, že odpůrce vypořádal připomínky v odůvodnění A1 ZÚR JMK pouze obecně s odkazem na to, že vyjádření znalce Ing. Jakoubka je vyhotoveno osobou, která nemá autorizaci pro územní plánování. Toto považují navrhovatele za irelevantní, protože problém je vodohospodářský, a na to znalec autorizaci měl. Není nutné, aby připomínky občanů byly podložené posudkem znalce s autorizací pro ten příslušný stupeň územně plánovacího procesu. Dále odpůrce odkázal na to, že veškeré připomínky, které vznesli občané Chrlic, nespadají do přípravného procesu měřítka zásad územního rozvoje a vše se bude řešit až v navazujících procesech na úrovni územního plánování, popř. při územním řízení. S tímto navrhovatelé rovněž nesouhlasí, neboť zásady územního rozvoje jsou prvním krokem k realizaci protipovodňového opatření, které je nadmístního významu a řeší povodňový problém v krajském měřítku. Navrhovatelé jako jednotliví vlastníci nemovitostí v území však mají právo hájit svá vlastnická práva a nemají jinou možnost, než odkázat na lokální vlastnický problém a uvést, jakým způsobem je ohrozí důsledek postupu kraje. Nebylo tedy povinností vlastníků polemizovat s krajským koncepčním řešením povodňové situace, ale zaměřit se na konkrétní řešení, tzn. na poldr, který vyplýval z toho, že v dané době už byly rozpracované územní studie na tento poldr. Celé odůvodnění A1 ZÚR JMK je pak dle navrhovatelů zrelativizované tím, že odpůrce uvedl, že poldr Chrlice není rozhodnutým řešením, ale jenom příklad možného řešení.
33. Dále zástupce navrhovatelů uvedl, že připomínek k návrhu A1 ZÚR JMK bylo podáno velké množství. V samotném odůvodnění je jich uvedeno pouze 13, a ani není zřejmé, které připomínky konkrétně to jsou. Ve vypořádání připomínek nejsou uvedena jména navrhovatelů, takže se navrhovatelé mohou pouze domnívat, že jde o vypořádání jejich připomínek. Text připomínek uvedený v odůvodnění A1 ZÚR JMK není přesným textem připomínek podávaných navrhovateli, zdá se tedy, že jde o kompilát různých obdobných připomínek. Ze shrnutí připomínek pak vypadly jednotlivé individuální připomínky, který byly vždy v jednotlivých připomínkách uvedeny. Připomínky mají sice podobný formát, ale v každé z nich je uveden nějaký individuální rozměr, zejména nemovitosti, kterých se to týká, a pak různé podrobnosti (např. studna). Individuální rozměr připomínek však byl v odůvodnění A1 ZÚR JMK setřen. Odpůrce k problému přistoupil pouze z vodohospodářského hlediska a svého krajského zájmu, ale protichůdný individuální zájem dotčených vlastníků potlačil, ani jejich připomínky nevypořádal a přesně neocitoval. Vlastnická práva jednotlivců z pohledu odpůrce se zdají jako něco nepodstatného, čím není třeba se zabývat, protože to neodpovídá meřítku zásad územního rozvoje. Ochrana vlastnického práva je však jedním z nejdůležitějších pilířů demokratického systému a všechny státní orgány mají povinnost toto základní právo chránit. Není rovněž přijatelné a proporcionální, aby bylo zvoleno řešení suchého poldru takto blízko obytné zástavby, když jsou dána přezkoumatelná rizika selhání poldru (vzdutí potoku, obtok či prolomení hráze), a zvrácení ochrany v katastrofu pro obytnou zástavbu, a je neúměrné, aby veškerou tuto povodňovou zátěž a riziko celého kraje nesla jedna městská část. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že je nutné uvedený problém řešit už na úrovni zásad územního rozvoje, neboť v rámci dalších kroků územního plánování by právě nebylo možné řešit vodní vztahy na úrovni území celého kraje.
34. Odpůrce se s ohledem na to, že navrhovatelé napadli grafickou část A1 ZÚR JMK, domnívá, že takový zásah by nezměnil nic na právním postavení navrhovatelů. Rozsah ploch byl vymezen na základě dostupných územně plánovacích podkladů a na základě žádosti města Brna. Z měřítka mapy, ve kterém je A1 ZÚR JMK řešena, nelze poznat nemovitosti jednotlivých navrhovatelů. Vypořádání připomínek navrhovatelů tedy nemůže dospět k takovému rozsahu odůvodnění, který by snad konvenoval názoru navrhovatelů. Odpůrce rovněž nadále tvrdí, že do území neumisťuje stavbu, ale v grafické části uvádí pouze plochy a koridory. Aktivita městské části Brno-Chrlice byla vnímána odpůrcem a je zaznamenána v územní studii z roku 2017, která byla zaevidována městem Brnem jako územně plánovací podklad. V územní studii je snaha městské části Brno-Chrlice vymezit poldr na jiném území okomentována zhotovitelem a je obsažen poměrně podrobný technický popis, jakým způsobem má fungovat poldr a jakým způsobem by nefungovalo řešení navrhované městskou částí Brno-Chrlice. Účel protipovodňových opatření je uveden již v ZÚR JMK a A1 ZÚR JMK pouze doplnila stávající ZÚR JMK a účel nijak nezměnila. Tvrzení navrhovatelů, že se necítí být ohroženi povodňovou vlnou a že odpůrce přináší do území ohrožení, není správné. V území však ohrožení existuje, je zdokumentováno a historicky podloženo, a A1 ZÚR JMK toto ohrožení řeší. Rozsah ploch POP 10 je tedy určen v souladu s požadavky města Brna a odpůrce nepřekročil rozsah, který byl po něm ze strany města Brna požadován. Odpůrce dále nerozporuje, že protipovodňová opatření jsou krajského významu a mají ochránit území dále po proudu řeky Svratky. Protipovodňová opatření v A1 ZÚR JMK kladou vysoký důraz na to, aby je město Brno na svém území realizovalo, odpůrce však městu Brnu nepředurčuje, jak přesně a konkrétně mají opatření vypadat. Město Brno si rozčlenilo území na více hydrologických částí a některá opatření už realizuje, některá budou realizována teprve v budoucnu. V zásadách územního rozvoje je pak zobrazení opatření pouze schematické a není cílem zásad územního rozvoje omezit město v budoucí výstavbě, cílem bylo pouze uložit městu Brnu, aby v podrobnější územně plánovací dokumentaci (v územním plánu, popř. regulačním plánu) omezila zástavbu tak, aby nebyla ohrožena nejméně stoletou povodní, na kterou jsou protipovodňová opatření realizována.
35. Stran vypořádání připomínek má odpůrce za to, že nemůže být vypořádání připomínek srovnatelné s rozhodnutím o námitkách. Odpůrce se připomínkami zabýval, identifikace připomínek možná je, na druhou stranu se musel vypořádat s velkým množstvím vygenerovaných připomínek, a vypořádal tedy připomínky jednotně podle věcného obsahu. Odpůrce dále poukázal na to, že i v případě zrušení části opatření obecné povahy dle návrhu, protipovodňová opatření přírodě blízká by byla nadále veřejně prospěšnými stavbami a bylo by nadále možné taková protipovodňová opatření vymezit v územním plánu města Brna. K tomu poukázal na judikaturu týkající se stanovení ploch a koridorů s nadmístním významem, kdy v případě, že plochy nebo koridory nejsou stanoveny v zásadách územního rozvoje a týkají se území konkrétního města, je možné tyto plochy na území tohoto města stanovit i v územním plánu.
36. Soud následně provedl dokazování listinami – mapami záplavového území v městské části Brno-Chrlice v měřítku odpovídajícímu územnímu plánu.
37. Navrhovatel a) poukázal na situaci v případě přívalových dešťů, kdy nedostačuje kapacita kanalizace. Poldr však má vést přes kanalizační stoku, tj. vodní plocha poldru má být nad kanalizací a hrozí kontaminace řeky. Nedílnou součástí poldru má být i Tuřanský potok, který se v případě přívalových dešťů rozlévá a rovněž dochází ke kontaminaci splaškovou vodou. Návrh rovněž nebyl posouzen komplexně a do budoucna, neboť se plánuje další výstavba a bude docházet k nárůstu dešťové vody v Tuřanském potoce. Pokud bude realizována hráz, zabrání potoku rozlít se do polí, na nichž bude plocha poldru. Stavba poldru tedy neřeší povodňové riziko v Brně-Chrlicích, ale až dále po toku řeky v Rajhradě.
38. Dle navrhovatel d) by stálo za úvahu zachycovat v Brně pouze část povodňové vody a zbytek přesunout dále po toku řeky do lokalit, které nejsou tak hustě obydlené, a jsou dále od řek. Obyvatelé Chrlic nejsou spokojeni s navrhovaným řešením, neboť nejsou dány záruky bezpečnosti hráze a hloubkové kanalizace. Na zaplavovaném území není řešen ani existující starý drenážní a závlahový systém, které mohou rovněž mít vliv na vsakování vody, a území poté může být naplněno vodou.
39. Navrhovatel b) připustil nutnost určení povodňových území, nicméně nesouhlasí se stavbou poldru v blízkosti zastavěné oblasti. Bylo by vhodnější protipovodňová opatření realizovat dále od zastavěné oblasti, např. v území u dálnice D2. Dalším problémem je Tuřanský potok, který nebude mít kam odtékat při větších deštích a mohl by zaplavovat zahrady. Územní studie tyto problémy však neřeší.
40. V rámci závěrečného návrhu zástupce navrhovatelů doplnil své vyjádření tak, že se jedná o zrušení části opatření obecné povahy pouze v grafické části, co do vymezení plochy POP 10 na území Chrlic. Dále se domnívá, že poldr musí být vymezen v zásadách územního rozvoje, neboť to požadovalo město Brno. Navrhovatelé se rovněž museli bránit už nyní v procesu schvalování zásad územního rozvoje, protože již nyní byly vymezeny plochy pro protipovodňová opatření. Nemohou totiž ovlivnit, zda město Brno tyto plochy vymezí i v dalších krocích územního plánovaní.
41. Zástupce odpůrce reagoval na vyjádření navrhovatele a) ohledně Tuřanského potoka, neboť tento byl řešen v rámci územní studie z roku 2017 tak, že bude meandrován. Řešení kanalizace se týká konkrétní stavby na území města Brna, je třeba ji řešit v rámci realizace stavby a není předmětem zásad územního rozvoje. Zásady územního rozvoje úkolují město Brno a převzaly ochranu nad územím určeným pro protipovodňová opatření, aby bylo možné je v budoucnu realizovat. Teprve na základě nově připravovaného územního plánu města Brna, který bude podrobnější, bude možné umístit poldr do území.
42. **Právní posouzení soudu**
43. Napadenou část opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II., dílu 7, ustanovení § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s.ř.s.), ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání této změny (§ 101b odst. 3 s.ř.s.), přičemž dospěl k závěru, že návrh není důvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá).

*Posouzení podmínek řízení*

1. Před meritorním posouzením návrhu se krajský soud nejprve zaměřil na posouzení splnění procesních podmínek řízení, jakožto základního předpokladu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Těmito podmínkami řízení je existence opatření obecné povahy, jež je napadáno v návrhu, aktivní procení legitimace navrhovatelů, pasivní procesní legitimace odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu.
2. Zásady územního rozvoje, jakož i jejich aktualizace, se podle ustanovení § 36 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 42 odst. 4 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že usnesení zastupitelstva Jihomoravského kraje skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona dle ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s. je taktéž závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhali zrušení konkrétně vymezené části A1 ZÚR JMK.
3. Podmínka aktivní legitimace navrhovatelů je taktéž splněna, pokud navrhovatelé tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví nemovitostí sousedících s územím regulovaným zásadami územního rozvoje, resp. jejich aktualizací. Krajský soud v této souvislosti taktéž odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém tento uvádí, že aktivní procesní legitimaci bude mít ten, kdo bude *„(…) konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“* Navrhovatelé prokázali, že jsou vlastníky nemovitostí, jež sousedí s plochou, u níž došlo napadenou A1 ZÚR JMK k rozšíření území POP 10. Pro shrnutí zdejší soud uvádí, že návrh je tedy obecně oprávněn podat pouze nositel absolutních práv k pozemku, nacházejícím se v území regulovaném zásadami územního rozvoje, do jehož právní sféry bylo prokazatelně zasáhnuto, s výjimkou (za určitých okolností) vlastníka pozemku sousedícího s tímto územím, kterým by mohl být dotčen určitou aktivitou. Tvrzení navrhovatelů shledává krajský soud pro posouzení aktivní legitimace dostatečnými, neboť se jedná o konzistentní tvrzení možného dotčení vlastnického práva navrhovatelů. Krajský soud tedy považuje navrhovatele za aktivně legitimované k podání návrhu na zrušení části opatření obecného povahy.
4. Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, zde je třeba pouze pro úplnost poznamenat, že podle § 101a odst. 3 s.ř.s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. V daném případě je tak odpůrce Jihomoravský kraj, jehož zastupitelstvo napadenou aktualizaci zásad územního rozvoje vydalo.

 *Aplikace algoritmu soudního přezkumu*

1. Krajský soud tak na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k soudnímu přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, pro který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005,
č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu.
2. Jde o jednotlivé na sebe navazující kroky, které představují logickou sekvenci řešení relevantních otázek, jimiž se soud zabývá při zkoumání důvodnosti návrhu. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy
se zásadou proporcionality.
3. Krajský soud tedy v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu
ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, nejprve přistoupil k prvním dvěma krokům přezkoumání  napadeného opatření obecné povahy – aktualizace zásad územního rozvoje.
4. Je nepochybné, že pravomoc zastupitelstva Jihomoravského kraje vydat (v samostatné působnosti) zásady územního rozvoje, resp. jejich aktualizaci, je dána zákonem (ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona). Navrhovatel tuto skutečnost taktéž nijak nezpochybnil.
5. Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádné pochybení a otázka působnosti orgánu k vydání aktualizace zásad územního rozvoje taktéž není mezi stranami sporná.
6. Soud tedy mohl přistoupit k dalším krokům výše specifikovaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Krajský soud k tomuto pouze podotýká, že je soud v souladu s ustanovením § 101d odst. 1 s.ř.s. při svém rozhodování vázán rozsahem
a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Každý návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části tedy musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho části za nezákonné. Ustanovením § 101b odst. 2 s.ř.s. poté byla do řízení o návrhu zavedena taktéž koncentrace řízení, když po podání návrhu s výše uvedenými návrhovými body již *„nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.“*
7. Z toho lze dále dovodit, že soudní přezkum je zásadním způsobem ovlivněn obsahem samotného návrhu, z něhož musí správní soud při svém rozhodování vycházet,
a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že by soud měl do veškerých činností v rámci územního plánování zasahovat co možná nejméně. Soud by tedy měl vystupovat pouze jako garant zákonnosti, který má zkoumat porušování předpisů a nemá mít zájem na zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v tomto konkrétním případě tedy tvorby zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizace. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem. Aktivním tvůrcem je v tomto případě naopak právě zastupitelstvo kraje, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Úlohou soudu v tomto typu řízení tedy není dotváření zásad územního rozvoje na základě návrhu, nýbrž obrana jednotlivce před excesy v procesu územního plánování a nedodržením zákonným mantinelů při jeho vytváření. Při tomto hodnocení zákonnosti zásad územního rozvoje (resp. jejich aktualizace) je poté soud vázán zásadou proporcionality a zdrženlivosti, tedy k samotnému zrušení zásad územního rozvoje (resp. jejich aktualizace) by mělo být soudem přistoupeno pouze za situace, kdy došlo k porušení v nezanedbatelné míře (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).
8. Krajský soud k tomuto dále rozvádí, že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost, ale taktéž na nutnost provedení volby mezi určitými typy využití území. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány právě orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též znalost poměrů a potřeb na krajské úrovni území. Těmto orgánům by tedy měla být vzhledem k výše uvedenému při výběru nejvhodnějšího funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Na druhou stranu je zcela nepochybné, že volba využití určitého územní může ovlivnit charakter předmětné lokality a taktéž kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu je tedy umožněno dotčeným osobám se k této volbě vyjadřovat, přičemž rozhodující orgán je povinen se tímto vyjádřením dotčené osoby kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití území při splnění všech cílů a zásad územního plánování (viz ustanovení § 1 a § 2 stavebního zákona) je tedy činností, do níž mohou správní soudy zasahovat pouze minimálně a okrajově. Krajskému soudu tedy pouze přísluší přezkoumávat, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval podle zákonem předepsaného postupu.
9. V návaznosti na výše uvedené poté krajský soud považuje za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ve kterém dospěl k závěru, že: *„Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona; v současnosti již neplatný, pozn. krajského soudu) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.“*
10. V otázce zásady zdrženlivosti správního soudu při přezkumu územně plánovací
dokumentace krajský soud závěrem odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013,
sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém tento konstatoval, že: *„…dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu.“*
11. S přihlédnutím k výše citovaným závěrům se krajský soud vyjadřuje k návrhu následovně.

*Vyjádření k návrhu*

1. V prvé řadě navrhovatelé namítali nedostatečné odůvodnění napadené části A1 ZÚR JMK. Územní rozsah nových ploch POP 10 v k. ú. Chrlice je podle navrhovatelů vymezen nepřezkoumatelně, když v odůvodnění je uveden jen procesní postup vymezení územního rozsahu POP 10. Tyto úvahy odpůrce však nelze přezkoumat, stejně jako nelze přezkoumat věcný důvod pro rozšíření ploch protipovodňových opatření.
2. Co se obecně týče nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření obecné povahy, vycházel soud z následující právní úpravy. Podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Podle § 174 odst. 1 správního řádu pro dané řízení platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Přiměřeně lze použít i ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanoví, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136).
3. Ačkoliv je odůvodnění A1 ZÚR JMK stran vymezení rozsahu plochy POP 10 v k. ú. Chrlice velmi stručné, má krajský soud za to, že jako celek obstojí. Odpůrce uvedl důvody pro přijaté řešení a jejich účel, a odkázal na podklady pro toto řešení, kterými byly územně plánovací podklady. Odpůrce rovněž důvody rozvedl v části vypořádání připomínek, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.
4. Účel stanovení těchto ploch a jejich rozsahu je z odůvodnění A1 ZÚR JMK zřejmý, a to vymezení plochy pro protipovodňová opatření, přičemž jde pouze o rozšíření původně stanoveného návrhu protipovodňové ochrany na brněnských tocích, který byl uveden již v ZÚR JMK. V rámci A1 ZÚR JMK jsou pak plochy pro protipovodňová opatření pouze zpřesňovány, a to na základě studie proveditelnosti „Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků“ z roku 2015 (dostupné online na <https://voda.brno.cz/ke-stazeni/studie-prirode-blizka-pop/> nebo na <http://studie-opzp.pmo.cz/cz/stranka/pop-brno/>), která navazuje na dokument „Generel odvodnění města Brna“ (dostupné online na <https://upmb.brno.cz/uzemne-planovaci-podklady/uzemni-studie/generel-odvodneni-mesta-brna/>), což jsou evidované územně plánovací podklady pro územní plánování města Brna. Z odůvodnění rovněž vyplývá, že úprava protipovodňových opatření a stanovení území pro tato opatření, včetně stanovení POP jako veřejně prospěšných staveb, vychází i z požadavků uplatněných dle Zprávy o uplatňování ZÚR JMK a z požadavků Povodí Moravy a města Brna, aby stavby realizované v rámci přírodě blízkých protipovodňových opatření měly status veřejně prospěšných staveb a tato území byla stanovena v souladu s Generelem odvodnění města Brna. Vymezení uvedených ploch a vytvoření opatření na těchto plochách má nadmístní význam, kdy se má pomocí nich zachycovat povodňová vlna v městě Brně a dále po vodním toku řeky Svratky. Důvod rozsahu vymezeného území je pak patrný i z toho, že protipovodňová opatření mají zahrnovat i opatření v podobě řízeného rozlivu, kdy je potřeba zachovat retenční prostory pro tento rozliv a zpomalení toku v určitých místech.
5. Procesní postup při stanovování území pro protipovodňová opatření je rovněž uveden stručně, nicméně jak je uvedeno výše, opatření vychází i z požadavků daných městem Brnem a Povodím Moravy a konzultací s nimi, tj. byly zohledněny požadavky města a správce vodních toků, což jsou subjekty, které mají konkrétnější znalost místních poměrů a potřeb v rámci stanovování protipovodňové ochrany. Soud je toho názoru, že v odůvodnění není nutné odkázat na každou jednotlivou konzultaci, která ohledně stanovování území proběhla, popř. ji doložit, a pravděpodobně to není ani v silách odpůrce, ale je nutné odkázat na základní podkladové materiály, ze kterých odpůrce vycházel, což odpůrce učinil.
6. Odůvodnění rozšíření plochy POP 10 v oblasti městské části Brno-Chrlice tak není sice rozsáhlé, dle názoru soudu však nevykazuje vady takové intenzity, aby se jednalo o nepřezkoumatelnost napadené části A1 ZÚR JMK, neboť záměry na vymezených územích jsou zjevné (tj. realizace různých protipovodňových opatření), a to i s ohledem na předchozí úpravu v ZÚR JMK, na které A1 ZÚR JMK navazuje. Jak je také rozvedeno níže, materie zásad územního rozvoje ze své podstaty nemusí a ani nemá být podrobná a rozsáhlá, co se týče konkretizace jednotlivých záměrů na území. Rovněž, jak uvedl odpůrce, mapa v A1 ZÚR JMK, na základě které byla území pro protipovodňová opatření graficky určena, je v měřítku takové velikosti, že není možné stanovit území zcela přesně a jde tedy jen o přibližné určení ploch a koridorů. Uvedené měřítko přitom zcela odpovídá běžnému měřítku zásad územního rozvoje. Stanovení ploch a koridorů v zásadách územního rozvoje však může být širší i z důvodu, aby byla zachována flexibilita umístění konkrétních opatření v daném území, tj. případně i dále od zástavby.
7. Další návrhové body se týkají připomínek navrhovatelů k A1 ZÚR JMK, které byly dle navrhovatelů odpůrcem nedostatečně zohledněny a vypořádány. Navrhovatelé odpůrci zejména vytýkají, že nevypořádal připomínky jednotlivě a nezohlednil individuální obsah připomínek, ani připomínky navrhovatelů nezohlednil z hlediska namítaných zásahů do věcných práv. Dále odpůrce dle navrhovatelů nevypořádal a nezohlednil věcnou podstatu připomínek ani nezohlednil odborný podklad městské části Brno-Chrlice, na který připomínky navrhovatelů odkazovaly.
8. Co se týče individuálního vypořádání jednotlivých připomínek, soud se ztotožňuje s odpůrcem, který s odkazem na efektivní vypořádání velkého množství připomínek přistoupil k vytřídění a následně hromadnému vypořádání připomínek, které měly totožný věcný obsah. Jak soud zjistil z připomínek, které podali navrhovatelé k návrhu A1 ZÚR JMK, tyto se liší jen v některých detailech, obsahový základ připomínek je však totožný a zásadní připomínkové body se shodují, tj. ohrožení zástavby v případě povodní, ohrožení kanalizace a možné střety z hlediska dopravní a technické infrastruktury. K tomu soud dále uvádí, že připomínky představují slabší nástroj ochrany ve srovnání s námitkami, o kterých je správní orgán povinen samostatně rozhodnout a toto rozhodnutí musí obsahovat samostatné odůvodnění. Na rozdíl od toho připomínkami má povinnost se zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a pouze se s nimi vypořádat v odůvodnění. Ke způsobu, jakým se správní orgán má vypořádávat s uplatněnými připomínkami, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48, v němž uvedl: „*Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.*“ Odpůrce tedy nepochybil, když se v rámci procesní ekonomie a efektivity zabýval připomínkami tak, že hromadně vypořádal věcný obsah připomínek, přičemž zohlednil jejich podstatu. Podrobné vypořádání včetně zohlednění všech individuálních detailů pak náleží vypořádání námitek, nikoliv však vypořádání připomínek. Není dále pravdou, že není zřejmé, co se stalo s připomínkami navrhovatelů, když odpůrce v části odůvodnění týkající se vyhodnocení podaných připomínek (konkrétně v úvodu k části M.2.) výslovně odkázal na to, že připomínky byly roztřízeny a poté vyhodnoceny podle jejich obsahu jako celek.
9. K tomu soud dále navazuje na otázku věcného posouzení připomínek odpůrcem. Připomínky navrhovatelů k A1 ZÚR JMK totiž spíše směřovaly přímo ke stavbě poldru Chrlice v rámci území POP 10 a potenciálním technickým problémům při stavbě poldru a při jeho následném provozu. Odpůrce vyhodnotil připomínky tak, že nebyly relevantní vůči územně plánovací dokumentaci na úrovni kraje, tzn. vůči zásadám územního rozvoje či jejich aktualizaci, ale směřovaly do úrovně projektové přípravy stavby. Shodně odpůrce zhodnotil i odborné vyjádření znalce Ing. Martina Jakoubka, které směřuje na projektovou přípravu stavby, přičemž znalec nemá autorizaci pro zpracování územní studie či územně plánovací dokumentace. Krajský soud se s uvedenými závěry ztotožňuje. Jak totiž vyplývá i z odůvodnění A1 ZÚR JMK, tato pouze vymezuje plochy pro následné využití k různým variantám protipovodňových opatření, přičemž poldr Chrlice je jedno z možných řešení a není tak ani postaveno napevno, že toto řešení je jediným možným v daném území. Zásady územního rozvoje nemají za úkol stanovit konkrétní řešení a umístění stavby v území, a A1 ZÚR JMK tak ohledně poldru Chrlice ani nečiní.
10. Jak vyplývá z A1 ZÚR JMK, odpůrce k vymezení území pro protipovodňová opatření POP 10 v k. ú. Chrlice přistoupil na základě výše uvedené studie proveditelnosti „Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků“ z roku 2015, a zejména pak na základě územní studie „Optimalizace řešení poldru Chrlice“ z roku 2017, rovněž evidované jako územně plánovací podklad (dostupné online na <https://upmb.brno.cz/uzemne-planovaci-podklady/uzemni-studie/uzemni-studie-optimalizace-reseni-poldru-chrlice/>). Pokud tedy navrhovatelé poukazují na to, že je odpůrce alibisticky odkázal na další fáze územního plánování a umožnil umístění nerealizovatelného záměru do území, pak soud uvádí, že odpůrce zjevně k vymezení plochy pro protipovodňová opatření přistoupil na základě vícero územně plánovacích podkladů, kterým je i uvedená územní studie, která záměr poldru posoudila jako proveditelný, a která je pro územní plánování na úrovni zásad územního rozvoje dostatečná a zároveň není závazná, a jednalo se tedy pouze o předběžné posouzení poměrů v lokalitě. Navrhovateli předložené odborné vyjádření znalce naopak směřuje ke konkrétním technickým problémům stavby poldru, přičemž však na základě územní studie vůbec není postaveno najisto, k jakým konkrétním technickým řešením by se při případné stavbě poldru přistoupilo, neboť toto není cílem zásad územního rozvoje ani územní studie. Územní studie pouze hodnotila stav území a proveditelnost v dané lokalitě s ohledem na obecné poměry v území, nestanovila však konkrétní variantu provedení takové stavby, případně jde pouze o předběžné návrhy. Konkrétní technické řešení případného poldru musí být ponecháno až na další fáze územního plánování v rámci podrobné projektové dokumentace. Napadená aktualizace zásad územního rozvoje tak sice vymezila plochy pro protipovodňová opatření a jako příklad uvedla poldr Chrlice, avšak i tak budou muset následně proběhnout příslušná územní či stavební řízení.
11. K tomu soud dále uvádí, že zásady územního rozvoje jako koncepční nástroj územního plánování na úrovni kraje podle ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona stanoví „*zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití (…).*“ Zároveň podle ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona „*zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.*“ Z toho vyplývá značná obecnost tohoto nástroje územního plánování a navrhovaná řešení pro vymezené plochy představují pouze možný příklad využití v budoucnosti. Podrobné řešení a umisťování konkrétních staveb do území zásady územního rozvoje ani řešit podle stavebního zákona nemohou, neboť tyto úkony náleží svým obsahem do dalších podrobnějších fází územního plánování. Připomínky směřující ke konkrétním technickým parametrům a případným technickým problémům navrhované stavby, pro kterou v zásadách územního rozvoje bylo pouze vyhrazeno teoretické umístění, náleží až do režimu územního řízení, které je realizačním nástrojem územního plánování, a jehož cílem má být právě vyhodnocení podmínek a možností řešení konkrétních návrhů týkajících se využití předmětného území, neboť jak vyplývá z ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona *„umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.*“
12. Je tak nutno přisvědčit odpůrci, že připomínky navrhovatelů a jimi předložené odborné vyjádření znalce vzhledem ke své podrobnosti překračují rámec daný zásadami územního rozvoje, které jsou pouze koncepčním (a na rozdíl od územního rozhodnutí nikoli realizačním) nástrojem územního plánování. Územní plánování je jako celek postaveno na principu postupného nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a případné stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, až po stanovení detailních podmínek, prostorového uspořádání a detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí.
13. Navrhovatele je tedy nutné se všemi připomínkami týkajícími se technického provedení poldru a případných problémů vyplývajících z takového technického provedení odkázat v souladu s výše uvedeným až na navazující územní řízení (pokud bude někdy zahájeno), jehož výsledkem je územní rozhodnutí, které je již konkrétním, realizačním (a nikoli koncepčním) nástrojem územního plánování. Výše specifikovanou posloupnost procesu územního plánování je nutno respektovat i ze strany soudu a totéž platí, i pokud jde o vhodnost zvoleného řešení, která je především vyjádřením práva na samosprávu. Ostatně již výše soud vyložil, že v přezkumu zásad územního rozvoje není jeho úkolem stanovovat, jakým způsobem má být provedena stavba, pro jejíž případnou realizaci se v rámci zásad územního rozvoje pouze stanovuje určité území. Úkolem soudu je pouze posuzovat, zda se kraj při tvorbě zásad územního rozvoje, popř. jejich aktualizace, pohyboval v mantinelech daných zákonnými a podzákonnými předpisy. V návaznosti na obsah návrhu ovšem žádné porušení zákonných či podzákonných předpisů v daném případě zjištěno nebylo.
14. Navrhovatelé dále namítají, že plocha byla vymezena nezákonně pro nerealizovatelný záměr, neboť záměr stavby poldru je natolik problematický, že jsou důvodné pochybnosti o jeho realizovatelnosti, resp. povolitelnosti. K tomu soud navazuje na výše uvedené závěry, ze kterých vyplývá, že při vymezování plochy pro protipovodňová opatření v rámci A1 ZÚR JMK vycházel odpůrce z výše označené územní studie „Optimalizace řešení poldru Chrlice“ z roku 2017, kterou nechalo vypracovat město Brno jako územně plánovací podklad, a ze které naopak vyplývá realizovatelnost daného záměru v území. Konkrétní technické připomínky k případné realizaci stavby poldru však nelze řešit v rámci řízení o zásadách územního rozvoje, popř. jeho aktualizace. Soud opakuje, že v rámci zásad územního rozvoje byly pouze stanoveny plochy, které v budoucnu mohou být využity pro protipovodňová opatření. Poldr Chrlice byl uveden pouze jako příklad a jedna z možností řešení ve vymezeném území, přičemž na této úrovni územního plánování ani nelze umístit konkrétní stavbu do území. Soud přisvědčuje navrhovatelům, že pro případnou výstavbu poldru by bylo nutno v budoucnu splnit mj. i podmínky technického rázu, namítané v odborném vyjádření znalce Ing. Jakoubka, které předložili navrhovatelé, mezi něž patří i vedení vysokého napětí, napojení kanalizace a křížení s kanalizačními sběrači, posouzení vzdušního líce hráze, vyřešení rizika obtoku hráze, veškeré přeložky sítí budou muset být projednány s provozovateli stávající technické infrastruktury atd. Rovněž budou muset být posouzeny konkrétnější problémy v území, jako je napojení a rozliv Tuřanského potoka i zohlednění historických drenážních a závlahových systémů. Veškeré tyto úkony ale mají návaznost až na další kroky v rámci územního plánování. Závěr odborného vyjádření znalce, že jsou dány pochybnosti o realizovatelnosti a bezpečném provozu navrhovaného díla, směruje ke konkrétním technickým řešením v rámci projektové dokumentace, která však není předmětem územní studie. Vyjádření znalce podle názoru krajského soudu nezpochybňuje stavbu poldru jako celku, pouze zdůrazňuje problematické body v rámci případné realizace stavby, kterým však bude věnována pozornost až v případných dalších krocích územního plánování.
15. V rámci uvedené územní studie došlo rovněž k prověření varianty řešení protipovodňového opatření podle návrhu starosty městské části Brno-Chrlice, který navrhoval vytvoření retenčního prostoru u ČOV Modřice a snížení ohrázování u Chrlic. Toto řešení však bylo v rámci studie vyhodnoceno jako neefektivní a z hlediska vynaložených prostředků neodůvodnitelné. V případě starostou navrhovaného řešení by totiž nebyly Chrlice chráněny před průtokem Q100, tzv. stoletou vodou, pro který jsou protipovodňová opatření v současných standardech povodňové ochrany požadována, dále by nebylo možné provádět řízenou retenci vody, hrozila by jiná rizika, a také by byly nadále dány překážky pro rozvoj městské části, neboť by nemohl být uvolněn zákaz povolovat obytné domy v nynější zátopové oblasti. Další varianty řešení nyní navrhovatelé ani nenabízejí, pouze brojí proti návrhu umístění protipovodňového opatření – poldru podle územní studie z roku 2017 na území k. ú. Chrlice.
16. Co se týče podrobnosti samotné územní studie, podle ustanovení § 30 odst. 1 stavebního zákona „*územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.*“. Pouze na základě územní studie tedy nelze rozporovat technická řešení a provedení stavby, protože územní studie takto konkrétní není a ani nemá být. Územní studie má pouze prověřovat možná řešení, jak je uvedeno již výše. Územní studie je pouze odborným podkladem, který je (na rozdíl od územně plánovacích dokumentací) právně nezávazný. Teprve při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při územním řízení je řešení obsažené v územní studii projednáváno a v případě kladného výsledku projednání je v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí zohledněno (POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016).
17. Navrhovateli namítané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526 pak není podle názoru krajského soudu v daném případě přiléhavé, neboť v nyní posuzovaném případě není postavena najisto nerealizovatelnost či nepovolitelnost záměru poldru Chrlice, když územní studie z roku 2017, ze které odpůrce při pořizování A1 ZÚR JMK vycházel, konstatuje opak, tj. předběžně bylo zjištěno, že poldr Chrlice je možné v území umístit.
18. Krajský soud má také za to, že nelze na odpůrce klást takové požadavky v tom smyslu, aby při vydávání opatření obecné povahy řešil i veškeré technické otázky, jež mají být předmětem posuzování v případných navazujících řízeních. Odpůrce v tomto směru tedy nikterak nezanedbal své povinnosti, když vytýkané otázky řešil toliko v obecné rovině, tj. zda je v dané lokalitě zamýšlený záměr v budoucnu vůbec realizovatelný.
19. K námitce nezákonného omezení vlastnického práva soud rovněž uvádí, že pouhým vymezením ploch pro protipovodňová opatření k omezení vlastnických práv k omezení vlastnických práv mohlo dojít jen nepřímo, když napadená změna se přímo netýká nemovitostí navrhovatelů, nýbrž nemovitostí sousedních, jedině v případě navrhovatele d) se vymezení plochy POP 10 týká části jeho zemědělských pozemků přímo. V procesu územního plánování však k nějakým zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů zpravidla dochází, ať přímým či nepřímým. V tomto procesu je však nutné slaďovat individuální zájmy jednotlivých osob a zároveň veřejné zájmy, v posuzovaném případě veřejný zájem na ochraně obyvatel a majetku před povodněmi.
20. Odpůrce individuální vlastnická práva však neignoroval, když v jejich zájmu a v zájmu ochrany obyvatel stanovuje opatření pro ochranu před povodněmi, které v dané lokalitě reálně hrozí (a to nejen navrhovatelům, ale i ostatním obyvatelům v této části Chrlic), a rovněž i v lokalitách dále po proudu řeky Svratky. S ohledem na skutečnost, že nemovitosti navrhovatelů se v současné době nacházejí v aktivním záplavovém území až stoleté vody, popř. na hranici tohoto záplavového území, což vyplývá z územní studie z roku 2017 a k ní přiložených map rozlivu při povodni, má soud za to, že vymezením plochy pro protipovodňová opatření a případnou následnou realizací takových opatření v rámci dalších nástrojů v rámci územního plánování dojde naopak k ochraně vlastnictví navrhovatelů a dalších vlastníků nemovitostí v lokalitě. Plochy vymezené jako POP 10 v k. ú. Chrlice jsou navíc místem přirozeného rozlivu v případě povodní, je tedy zřejmé, že tato lokalita se jeví jako příhodná pro provedení protipovodňových opatření.
21. Z územní studie z roku 2017 tedy vyplývá, že případná stavba poldru je benefitem i pro městskou část Brno-Chrlice s ohledem na to, že jde o povodněmi částečně ohroženou lokalitu. Vzhledem ke skutečnosti, že na vymezených plochách pro protipovodňová opatření se nacházejí zejména zemědělské pozemky (z nichž některé pozemky jsou ve vlastnictví navrhovatele d)), nedojde v případě realizace protipovodňových opatření k ohrožení na životech a obydlí občanů této městské části, a zároveň bude možné ovládat průtok případné povodně a dojde k ochránění obyvatel v obcích nacházejících se dále po toku řeky. Případné škody na plochách postižených řízeným rozlivem by byly přímo uhrazeny na základě nařízení vlády č. 203/2009 Sb., což řeší i územní studie z roku 2017, byť navrhovatel d), kterého by se mohly škody při rozlivu na zemědělské pozemky přímo týkat, ani tento problém nenamítal. Nutno poznamenat, že v případě povodně, která by nastala bez jakýchkoliv protipovodňových opatření, hrozí škody nejen na majetku. V případě stoleté vody, pokud se žádná protipovodňová opatření nerealizují, bude hrozit zasažení obydlí a rekreačních objektů navrhovatelů, jejich zahrad, ostatních pozemků a staveb na nich, může dojít i k zasažení navrhovateli uváděných studen. Realizací protipovodňových opatření se takové škody podaří eliminovat, a to nejen v městské části Brno-Chrlice, ale i v obcích dále po vodním toku. V tomto kontextu je nutno na protipovodňová opatření nahlížet, a nelze tato opatření odmítnout již ve fázi zásad územního rozvoje, kdy byly pouze stanoveny plochy pro taková opatření, jen z důvodu obav ohledně jejich technického provedení, které však prozatím nebylo ani řešeno na podrobnější úrovni.
22. Soud nerozporuje, že zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu. Případná omezení související s aktualizací zásad územního rozvoje a stanovením území pro protipovodňová opatření je však v principu založeno na legitimních důvodech ochrany před povodněmi, neboť územní plánování obecně je prostředkem harmonizace poměrů v území jím regulovaném a umožňuje tak sladit veřejný zájem s individuálními zájmy týkajícími se daného území.
23. Je nutno také zdůraznit, že nelze zohledňovat pouze individuální vlastnická práva navrhovatelů, ale rovněž individuální vlastnická práva dalších obyvatel Jihomoravského kraje, kterých se protipovodňová opatření týkají, resp. kterých se týká riziko záplavové vlny v případě povodní. Nelze upřednostnit vlastnická práva navrhovatelů na úkor jiných občanů, kteří mají také právo na ochranu před povodněmi a zároveň je dána povinnost odpůrce stanovit a zrealizovat taková protipovodňová opatření pro ochranu maximálního počtu občanů, jejich životů, zdraví a majetku. V tomto ohledu odpůrce v rámci konceptu ochrany před povodněmi musel zhodnotit nutnost vymezení ploch pro protipovodňová opatření tak, aby v rámci únosného rizika na území Chrlic byli ochráněni i další spoluobčané, kteří mají svá bydliště a nemovitosti dále na vodním toku řeky Svratky.
24. Co se týče námitky neproporcionality napadené části A1 ZÚR JMK, dle navrhovatelů krajský úřad svévolně a bezohledně upřednostnil masivní protipovodňové opatření před soukromými zájmy obyvatel, a dále zjevně upřednostnil konfliktní řešení území a nehledal jiné, méně ohrožující řešení. Problémem je dle navrhovatelů i to, že do Chrlic je účelově přesouvána záplavová voda do těsné blízkosti stabilizované obytné zástavby.
25. Krajský soud konstatuje, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování zákonem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů. Při hodnocení zákonnosti zásad územního rozvoje, i jejich aktualizace se poté správní soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti.
26. Vzhledem k tomu, že dané území v k. ú. Chrlice se nachází v aktivním záplavovém území, je nepochybné, že k nějakým protipovodňovým opatřením v dané lokalitě pravděpodobně musí dojít, pokud má být naplněn požadavek ochrany území, obyvatel a majetkových a kulturních hodnot. Krajský soud souhlasí s odpůrcem, že protipovodňová opatření sama o sobě nepřivedou povodňovou vodu na území Chrlic, neboť riziko povodní v území už je, jak vyplývá z mapy přiložené k územní studii z roku 2017. Proto vymezení plochy POP 10 v šíři uvedené v A1 ZÚR JMK nepovažuje soud za nadměrné a neproporcionální, když toto vymezení pouze dává možnost v rámci tohoto území, v němž již existuje riziko rozlivu povodňové vody, nějaká protipovodňová opatření realizovat v budoucnu a rovněž umožňuje protipovodňová opatření umístit flexibilně v rámci celého vymezeného území. Konkrétní námitky či připomínky mohou navrhovatelé uplatňovat v rámci dalších navazujících územně plánovacích procesů, v nichž teprve může docházet k umisťování stavby v území, jak soud uzavřel výše. Co se týče plochy POP 10, tato navíc byla v rámci A1 ZÚR JMK upravena a rozšířena i v jiných svých částech a tedy je zjevně záměrem řešit protipovodňová opatření koncepčně v rámci celé této rozšířené na sebe navazující plochy. Nadto jak sami navrhovatelé připustili, jedná se o opatření nadmístního významu a je tedy nutné na protipovodňová opatření nahlížet jako na celek v rámci území celého kraje. Pokud odpůrce došel v rámci komplexního posouzení k tomu, že nejvhodnější lokalitou pro rozliv povodňové vlny je právě území v k. ú. Chrlice, pak naopak nelze povodňovou vlnu přesouvat do jiných lokalit. Argument o účelovém přesouvání povodňové vody by pak mohli v rámci námitek či připomínek používat i obyvatelé jiného území, na které by byla povodňová voda „umístěna“ v rámci rozlivu.
27. Hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle. Ani v tomto ohledu soud napadené zvolené řešení nepovažuje za natolik excesivní či extrémní, že by to odůvodňovalo zásah soudu a vyhovění návrhu. S ohledem na vše výše uvedené tak nemá krajský soud za to, že by stanovení plochy pro protipovodňová opatření bylo neproporcionální.
28. Krajský soud posoudil zákonnost aktualizace zásad územního rozvoje jakožto opatření obecné povahy, přičemž v tomto případě dospěl k závěru, že napadená část A1 ZÚR JMK vychází z odůvodněného a dostatečného posouzení protichůdných zájmů (zejména vlastnických práv navrhovatelů a veřejného zájmu) a jejich vzájemné vyváženosti.
29. **Závěr a náklady řízení**
30. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy v celém rozsahu jako nedůvodný, a proto jej zamítl, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.
31. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 větu první s.ř.s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo
na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelé úspěch ve věci neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o úspěšného odpůrce, tak soud zde vyšel z rozhodnutí Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č.j. 7 Afs 11/2014-47, podle něhož správní orgán zásadně nemá právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zastoupení advokátem. V posuzovaném případě je navíc nepochybné, že odpůrce Jihomoravský kraj disponuje odborným personálem i potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení soudního řízení. O nákladech účastníků proto soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 27. ledna 2022

Mgr. Milan Procházka, v.r. předseda senátu

Za správnost vyhotovení:

K. M.