



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Mariana Kokeše ve věci

navrhovatele: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, z.s.**
sídlem U luhu 222/23, 635 00 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Ludkem Šikolou
sídlem Mezibranská 7, 110 00 Praha

proti
odpůrci: **Jihomoravský kraj**
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 601 82 Brno
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Fialou
advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno

za účasti: **1) J. P.**
2) D. V.

o a) 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, které nabylo účinnosti dne 31. 10. 2020, a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v katastrálním území Kníničky a katastrálním území Bystrc, a b) návrhu na zrušení části opatření obecné povahy „Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje“, vydaného usnesením Zastupitelstva

Jihomoravského kraje č. 2891/16/Z29 ze dne 5. 10. 2016, které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2016, podaného společně s návrhem a), a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v katastrálním území Kníničky a v katastrálním území Bystrc v úseku od hráze Brněnské přehrady po ústí Mnišího potoka (Hluboček),

takto:

- I. Část 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, které nabylo účinnosti dne 31. 10. 2020, a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v katastrálním území Kníničky a katastrálním území Bystrc, **se ruší.**
- II. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy „Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje“, vydaného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 2891/16/Z29 ze dne 5. 10. 2016, které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2016, podaný společně s návrhem a), a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v katastrálním území Kníničky a v katastrálním území Bystrc v úseku od hráze Brněnské přehrady po ústí Mnišího potoka (Hluboček), **se odmítá.**
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 25 570 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Ludka Šikoly, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se domáhá zrušení a) 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, které nabylo účinnosti dne 31. 10. 2020 (dále také jen „Aktualizace“), a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v katastrálním území Kníničky a katastrálním území Bystrc, a b) zrušení části opatření obecné povahy „Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje“, vydaného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 2891/16/Z29 ze dne 5. 10. 2016, které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2016 (dále také jen „ZÚR JMK“), kdy tento návrh podal společně s návrhem a), a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v katastrálním území Kníničky a v katastrálním území Bystrc v úseku od hráze Brněnské přehrady po ústí Mnišího potoka (Hluboček).

II. Shrnutí argumentace uvedené v návrhu

2. Navrhovatel uvádí, že v rámci Aktualizace byly vymezeny nové plochy nadmístního významu POP10 o celkové ploše cca 3 km², a to mj. i v k. ú. Kníničky. Zde byla do ploch stávajícího koridoru POP10 vymezena nová plocha POP10 ve tvaru trojúhelníku o ploše zhruba 3 ha. Tato nová plocha POP10 se tak překrývá se stávajícím koridorem POP10, přičemž není určeno, zda jej doplňuje či nahrazuje. V této souvislosti navrhovatel navrhuje zrušení těch částí Aktualizace, kterými je v ZÚR JMK nově vymezena plocha POP10 v k. ú. Kníničky, a současně jako tzv. incidenční návrh navrhuje zrušení těch částí ZÚR JMK, kterými je vymezena plocha POP10 v katastrálním území Kníničky a Bystrc, a to z důvodů podrobně rozvedených dále. Přitom navrhovatel upřesnil, že plochy POP10 v ZÚR JMK jsou velmi rozsáhlé a členité a textová ani grafická část neobsahuje jejich podrobnější formální členění. Jelikož navrhovatel nemá v úmyslu napadat ty části ploch POP10, jejichž vymezení se nedotýká jeho právní sféry, vymezuje napadené části ploch POP10 prostřednictvím hranic k. ú. Kníničky a částečně k. ú. Bystrc.
3. V návaznosti na vysvětlení svého přesvědčení o tom, že je k podání návrhu aktivně legitimován, uvedl navrhovatel, že účelem vymezení napadených ploch POP10 je vytvořit na území Kníniček v údolí na louce pod hrází Brněnské přehrady v okolí řeky Svratky zcela novou oblast rozlivu pro případ povodní. Navrhovatel upozornil na urbanistický, environmentální i rekreační význam dané lokality a jednotlivé prvky, které tento význam vytvářejí. Dle navrhovatele již samotná realizace napadených částí opatření POP10 povede k přímé likvidaci rozsáhlých navrhovatelem popsaných cenných ploch a prvků, což povede ke znehodnocení celé lokality a jejího okolí. Realizace opatření POP10 totiž bude vyžadovat rozsáhlé zemní práce, aby vznikla tzv. berma, jakožto suché/mokré rozšíření koryta řeky. Pokud by pak skutečně v praxi došlo k využití napadeného protipovodňového opatření, tj. pokud by došlo k zaplavení vymezené plochy, celá lokalita by se následně prakticky proměnila v rozsáhlou neobyvatelnou bažinu s fatálními environmentálními a urbanistickými dopady na nejširší okolí, nemluvě o hrozbě zasažení okolní obytné zástavby, pokud by se rozliv vymkl kontrole. Proto je navrhovatel toho názoru, že napadené části Aktualizace, jakož i napadené části ZÚR JMK, nezákonně zasahují do jeho práva na příznivé životní prostředí a je tedy aktivně legitimován k podání tohoto návrhu na zrušení napadených částí Aktualizace, jakož i napadených částí ZÚR JMK.
4. Pokud jde o návrhové důvody pro zrušení napadených částí Aktualizace, namítá navrhovatel v první řadě to, předmětná část Aktualizace není řádně a přezkoumatelně odůvodněna. Obecné odůvodnění nových ploch POP10 je značně roztržité a není z něj zřejmé, zda nové plochy POP10 stávající plochy doplňují, či je nahrazují; odůvodnění vymezení konkrétní napadené plochy POP10, jakožto relativně samostatné části v rámci souboru nových ploch POP10, pak chybí. Je tomu tak přesto, že k problematice výslovně směřovaly připomínky navrhovatele a zástupce veřejnosti [osoby zúčastněné na řízení 1)] a městské části Brno-Kníničky. Jakékoli připomínky namířené proti ploše POP10 v Kníničkách byly

opakovaně vyřízený pouze totožným obecným a paušálním textem. Zároveň v důsledku netransparentního postupu odpůrce již nelze zpětně přezkoumat, jak a na základě čeho dospěl odpůrce k vymezení napadené plochy POP10.

5. Podle navrhovatele v odůvodnění Aktualizace rovněž absentuje alespoň základní popis prostorové a funkční vazby stávajícího koridoru POP10 v k. ú. Kníničky dle ZÚR JMK a nové plochy POP10 dle Aktualizace. Vazba není objasněna v textové ani v grafické části Aktualizace. Zároveň není nikde v rámci Aktualizace vysvětlena vzájemná vazba staré a nové plochy POP10 v k. ú. Kníničky (a to ani v obecné rovině), a není tak vůbec zřejmé, zda jde o změnu dosavadního řešení, nebo o zpřesnění řešení, anebo o zcela nové řešení. Tento stav způsobuje neurčitost výroku Aktualizace ohledně vymezení plochy POP10 v k. ú. Kníničky a současně nepřezkoumatelnost odůvodnění tohoto vymezení. Nadto v odůvodnění aktualizace chybí jakékoli, byť i jen nejobecnější, vyhodnocení důsledků realizace opatření POP10 v k. ú. Kníničky, a to jak pro fázi stavební realizace (tj. odbagrován terénu a likvidace současné podoby lokality), tak důsledků případného zaplavení při povodni. Nikde není vyhodnoceno, jaké to bude mít krátkodobé a dlouhodobé důsledky, pokud bude daná lokalita v k. ú. Kníničky při povodni skutečně reálně zaplavena, resp. jak by byla zaplavována při vypouštění vody z přehrady, kdy provozně se poměrně často vyskytující vypouštění až 70 m³/s představuje ekvivalent stavu Q2, tedy dvouleté povodně a hladina řeky pod přehradní hrází stoupá v takových případech o více než 150 cm. Proto ostatně ani nemohl odpůrce dost dobře reagovat na připomínky dotčených subjektů včetně navrhovatele. Konkrétní důvody vymezení napadené plochy POP10 v k. ú. Kníničky v Aktualizaci jsou tedy nepřezkoumatelné, což je nezákonný stav, a to tím spíše, že proti této konkrétní ploše směřovaly zcela konkrétní lokalizované připomínky navrhovatele a dalších subjektů. Navíc navrhovatel namítá, že ani obecné odůvodnění vymezení nových ploch POP10 v Aktualizaci není dostatečné
6. V další části návrhu navrhovatel adresně upozornil na jednotlivé připomínky, které vznesl, a na které, dle jeho názoru, odpůrce reagoval toliko formálně v procesní rovině.
7. Pokud jde o otázku samotného řešení pomocí snížení terénu a tzv. bermy, ve vypořádání připomínky navrhovatele je ze strany odpůrce odkazováno na studii „*Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků, 3. část*“ (Aquatix a.s., 09/2015) – dále také jen „Studie“ –, která však podle všeho nebyla oficiálně zveřejněna. Oficiální registr územních studií pro Jihomoravský kraj takovou územní studii neobsahuje. Navrhovateli je z jeho činnosti známo, že dříve byla obdobná územní studie neoficiálně dostupná na serveru <https://voda.brno.cz/>, kde bylo navrženo právě ono rozsáhlé snížení úrovně terénu a vytvoření tzv. bermy. Navrhovatel se tedy domnívá, že řešení prostřednictvím bermy je obsaženo i ve Studii, na kterou odkazuje odpůrce v úvodu svého vypořádání připomínky navrhovatele, ale k dispozici ji nemá. V navazující části vyhodnocení připomínky se však odpůrce nelogicky distancuje od funkčního řešení prostřednictvím bermy (ačkoli je toto řešení podle všeho

obsaženo ve Studii, na kterou odkazuje), odmítá se tímto řešením věcně zabývat, a odsouvá celý problém do navazujících povolovacích procesů. Věcná podstata připomínky navrhovatele č. 249 tak zůstala nevypořádána a nebyla v Aktualizaci zohledněna.

8. Navrhovateli však dle jeho názoru nelze klást k tíži, že své připomínky směřoval proti možnému technickému řešení již na úrovni ZÚR JMK, a nikoli až v navazujících procesech. Na úrovni zásad územního rozvoje (dále také jen „ZÚR“) připomínky z povahy věci vždy směřují proti eventuálnímu řešení, a nikoli proti definitivnímu řešení území. Po navrhovateli nelze spravedlivě požadovat, aby se při formulaci připomínek k ZÚR držel výlučně předmětu a měřítka ZÚR, a aby připomínky neměly věcný přesah do navazujících povolovacích procesů, neboť při takovém přístupu by nikdo nemohl ani vyslovit a namítnout žádné konkrétní problematické dopady řešení v ZÚR. Pokud ZÚR vymezuje konkrétní plošné protipovodňové opatření na principu rozlivu, tak se připomínky dotčené veřejnosti nutně budou týkat možných negativních důsledků takového opatření, byť konkrétní technické řešení bude předmětem navazujících procesů. Pokud je navíc projektová příprava záměru tak pokročilá, že je dostupná podrobnější dokumentace, tj. Studie z roku 2015, tím spíše je pak třeba na konkrétní věcné připomínky reagovat věcně již ve fázi ZÚR. Věcná podstata namítaného problému, tj. krajské protipovodňové opatření nově vymezené na zcela nevhodném místě, má krajský nadmístní význam a jasně odpovídá měřítku ZÚR, nejde pouze o lokální problém územního plánu, jak chybně argumentuje odpůrce v alibistické reakci na připomínku.
9. Odpůrce tak podle navrhovatele selhal ve své základní kooperační funkci ve smyslu § 18 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále jen „stavební zákon“ –, který svým postupem porušil, neboť při řešení území naprosto potlačil ohled na konkurující legitimní zájmy v území, včetně zájmu místních obyvatel (včetně navrhovatele) na příznivé životní prostředí. Odpůrce svým postupem nevytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích ve smyslu § 18 odst. 1 stavebního zákona. Odpůrce svým postupem rovněž rezignoval na svoji povinnost dosahovat obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území ve smyslu § 18 odst. 2 stavebního zákona. Odpůrce svým postupem rovněž porušil povinnost koordinovat veřejné a soukromé záměry změn v území ve smyslu § 18 odst. 3 stavebního zákona.
10. Navrhovatel dále dovozuje neproporcionalitu napadené části Aktualizace. V dané lokalitě je přítomna celá řada protichůdných zájmů, včetně zájmu navrhovatele na příznivé životní prostředí. Odpůrce svým vymezením napadené plochy POP10 dal mlčky přednost údajné protipovodňové ochraně a připomínky navrhovatele a dalších dotčených lokálních subjektů fakticky ignoroval. Podle názoru navrhovatele jsou však hypotetické přínosy opatření POP10 v k. ú. Kníničky ve zjevném

nepoměru ke škodám, které toto opatření v dané lokalitě nepochybně způsobí na přítomných hodnotách, které lze podařit pod právo navrhovatele na ochranu příznivého životního prostředí. Protipovodňové opatření POP10 v k. ú. Kníničky, tak jak je navrženo, tj. v údolí přímo pod hrází Brněnské přehrady, může mít jen stěží nějaké významnější přínosy, které by reálně převažovaly nad hodnotami stávající podoby lokality. Ve svých připomínkách navrhovatel a další lokálně dotčené subjekty předkládali odpůrci jiné vhodnější citlivější řešení, nadto odborně podložené urbanistickou studií městské části Brno-Kníničky, avšak odpůrce tyto návrhy věcně zcela ignoroval. Nikde rovněž není přezkoumatelně vyhodnocen zjevný územní střet mezi krajským zájmem zřídit protipovodňové opatření a lokálními legitimními zájmy místních obyvatel, včetně navrhovatele. Odpůrce vyhodnocení střetu a proporcionality neprovedl, připomínky věcně ignoroval, a jednostranně upřednostnil své řešení. Odpůrce měl při řešení povodňové problematiky hledat jiné, méně ohrožující řešení. Zároveň nebylo ze strany odpůrce nikdy prokázáno, že se v případě nových ploch POP10 v k. ú. Kníničky jedná o skutečně nezbytně nutné protipovodňové opatření, a že problém nebylo možné řešit jiným způsobem, méně likvidačním, např. s využitím jiných vhodnějších ploch na území kraje.

11. Navrhovatel taktéž sdělil, že je možné na základě jeho návrhu podrobit soudnímu přezkumu nejenom napadené části Aktualizace, ale v návaznosti na to i jim odpovídající příslušné podkladové části ZÚR JMK, které byly užity pro vymezení napadených částí Aktualizace a to jako tzv. incidenční návrh ve smyslu § 101a odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V tomto směru navrhovatel odkázal jak na úpravu dle s. ř. s., tak na související judikaturu Nejvyššího správního soudu, která má jeho názor podporovat.
12. V této souvislosti navrhovatel poukázal na vztah ZÚR a aktualizace ZÚR, jako dvou formálně samostatných, ale na sebe navazujících opatření obecné povahy. Z legislativní konstrukce aktualizace ZÚR vyplývá, že ZÚR se aplikuje i při její aktualizaci, obzvláště tam, kde aktualizace modifikuje stávající záměry, jako je tomu v nyní projednávaném případě. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by pro územní samosprávu možné problematické záměry rozdělovat „salámovou metodou“ do více aktualizací ZÚR, a vyhnout se tak posouzení a odůvodnění záměru jako celku, a současně se vyhnout i celostnímu soudnímu přezkumu, resp. soudní přezkum fragmentovat tak, aby nikdy nemohl být předmětem přezkumu záměr jako celek, což je nežádoucí. K podobnému nežádoucímu efektu „salámové metody“ dochází i v nyní projednávaném případě, kdy je vymezení protipovodňového opatření POP10 v k. ú. Kníničky formálně rozděleno do dvou fází, do ZÚR JMK z roku 2016 a do Aktualizace z roku 2020. Přitom jde však fakticky o jeden celkový záměr jednoho protipovodňového opatření v k. ú. Kníničky. Pokud by v takové situaci nebyl připuštěn incidenční přezkum vymezení plochy POP10 v ZÚR JMK, nemohl by být tento záměr jako celek nikdy podroben soudnímu přezkumu.

13. Napadené části ZÚR JMK byly užity při vymezení napadených částí Aktualizace ve smyslu § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. Ačkoli to není v odůvodnění Aktualizace přezkoumatelně popsáno, navrhovatel předpokládá, že nová plocha POP10 v k. ú. Kníničky dle Aktualizace nějakým způsobem navazuje na dosavadní koridor POP10 dle ZÚR JMK. Původní koridor POP10 byl tedy „užit“ jako právní základ pro navazující vymezení nové plochy POP10. Pokud existuje racionální vazba mezi ZÚR JMK a jejich Aktualizací, pak lze předpokládat, že koridor POP10 z roku 2016 a nová plocha POP10 z roku 2020 jsou na sobě prostorově a funkčně závislé. Proto je navrhovatel nucen napadnout nejenom nové vymezení plochy POP10 v Aktualizaci, ale současně i původní vymezení koridoru POP10 v ZÚR JMK z roku 2016. Z hlediska právní sféry navrhovatele se vady řešení protipovodňového opatření POP10 z roku 2016 naplno projevily právě jeho modifikací v Aktualizaci. Teprve nyní se projevilo, jak bylo opatření POP10 dle ZÚR JMK ze strany odpůrce míněno, a k čemu v lokalitě k. ú. Kníničky povede. Pokud jsou tedy důvody pro zrušení nové plochy POP10 v k. ú. Kníničky dle Aktualizace, pak musí být dána možnost napadnout a zrušit i příslušné části ZÚR JMK, ze kterých toto řešení vychází.
14. Konečně navrhovatel namítl vady vymezení napadené části koridoru POP10 v ZÚR JMK. Toto vymezení nebylo řádně odůvodněno. Odpůrce neuvedl žádné konkrétní přezkoumatelné důvody pro vymezení konkrétního napadeného koridoru POP10. Je dána i neurčitost výroku vymezujícího napadenou část plochy POP10 v ZÚR JMK. Vzhledem k absenci přezkoumatelného odůvodnění vymezení koridoru POP10 v ZÚR JMK v prostoru k. ú. Kníničky a k. ú. Bystrc nemůže navrhovatel namítnout konkrétní věcné vady tohoto vymezení. Navrhovatel může jen spekulativně namítnout, že z funkčního hlediska napadený úsek plochy POP10 v ZÚR JMK postrádá smysl, neboť realizace rozlivu v úzkém údolí v prostoru přímo pod hrází Brněnské přehrady nemůže reálně nijak významněji přispět k řešení povodňové situace, neboť nemůže reálně zadržet povodňovou vlnu na dobu delší než v řádu jednotek minut. Území kraje nabízí jiná vhodnější řešení.

III. Podání osob zúčastněných na řízení

1. Osoba zúčastněná na řízení 1) v podání ze dne 12. 11. 2021 navázala na návrhovou argumentaci a domnívá se, že odpůrce postupoval nepřiměřeně a v rozporu s principem minimalizace zásahu. Prosazení odpůrcova řešení by znamenalo likvidační postup z hlediska přírody a životního prostředí v předmětné cenné lokalitě. Vybagrování průtočné bermy v celkové ploše několika hektarů je absurdní. Dané zásahy by mohly způsobit vznik komářiště, neboť předmětné bermy by mohly být zaplavovány nejen povodňovou vodou, ale i při některých standardních vypouštění vody z Brněnské přehrady. To ale nebylo v Aktualizaci ani v ZÚR JMK nijak uváženo a posouzeno ve vyhodnocení SEA. To souvisí s celkovým nedostatečným odůvodněním. Zároveň nejsou dány smysluplné pozitivní důsledky takto vymezené plochy POP10. Přitom tu jsou lepší variantní řešení. Tyto varianty měly být posouzeny ve vyhodnocení SEA, což se ale nestalo. Povinnost posouzení variantních

řešení (a to na stejné úrovni detailnosti jako u zvoleného řešení) přímo plyne ze závazné Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), konkrétně z jejího čl. 5 odst. 1.

2. V podání ze dne 21. 11. 2021 uplatnila svá práva dle § 34 odst. 1 s. ř. s. i osoba zúčastněná na řízení 2). Ta vyjádřila v podstatě obdobné námitky jako osoba zúčastněná na řízení 1), přičemž se podrobněji zabývala nutností posouzení náhradních (variantních) řešení dle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Zde osoba zúčastněná na řízení 2) doplnila rozbor transpozice směrnice SEA do vnitrostátního práva a má za to, že se závaznou evropskou legislativou není souladné a udržitelné tvrzení, že zpracovatel ZÚR nebo jejich aktualizace nemá povinnost zpracovat rozumné varianty řešení. Rovněž připojila k otázce realizovatelnosti alternativních protipovodňových ochranných opatření v oblasti Kníniček náčrt podélného řezu od řeky Svratky k ulici Rekreační.
3. Následně dne 16. 12. 2021 uplatnila osoba zúčastněná na řízení 2) námitku podjatosti vůči soudkyni správního úseku Krajského soudu v Brně, Mgr. et Mgr. Lence Bahýlové, Ph.D. To odůvodnila tím, že Mgr. Bahýlová je manželkou Mgr. Ing. Jana Bahýla. Ten se dlouhodobě podílí na právních službách pro odpůrce ve věcech týkajících se územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí (činí tak jako samostatný advokát v případě zakázek, které odpůrce zadává advokátní kanceláři Fiala, Tejkal a partneři, advokátní kancelář, s.r.o.). Nelze proto vyloučit, že Mgr. Bahýlová má informace o procesech pořizování ZÚR JMK v nynější i jiných věcech, a to mimo správní spis. Lze v tomto kontextu poukázat rovněž na to, že se Mgr. Bahýlová odborně specializuje na právo životního prostředí a specificky i problematiku opatření obecné povahy.
4. Osoba zúčastněná na řízení 2) podala rovněž námitku podjatosti proti všem jednotlivým soudcům správního úseku Krajského soudu v Brně. Domnívá se, že je nepřípustné, aby se kdokoli z nich na rozhodování v předmětné věci podílel. Ačkoli osoba zúčastněná na řízení 2) danou námitku podjatosti neuplatňuje jako námitku systémové podjatosti, zároveň však upozorňuje na specifika věci. Ta spočívá v tom, že danou – složitou a rozsáhlou – problematiku Aktualizace řeší všechny příslušné senáty správního úseku a společně jednotlivým kauzám je to, že všechny mají jeden rozsáhlý správní spis. Je tedy lidsky předpokladatelné, že soudci v rámci úseku o tomto velmi specifickém správním spise navzájem konzultují a nelze vyloučit, že o problematice ZÚR JMK a jejích znalostech majících původ mimo soudní spis komunikovala s ostatními soudci úseku i Mgr. Bahýlová, vůči níž primárně směřuje námitka podjatosti. Za takové situace tak podjatost dopadá i na všechny ostatní soudce úseku.

IV. Vyjádření odpůrce k návrhu a další navrhovatelova podání

5. Odpůrce k návrhu obecně uvedl, že se s ním neztotožňuje ani zčásti.
6. Dle odpůrce návrh vůbec nebere v potaz, že brojí proti koncepci, jejíž prostorová přesnost se odvíjí od užitého mapového měřítko, o

nejméně 1 : 50 000 až po 1 : 200 000. Po funkční stránce tato koncepce neumísťuje do území žádné konkrétní opatření či stavbu, naopak pouze chrání území před novým využitím způsobem, který by ztížil či znemožnil realizovat opatření vyžadována konkrétně vymezenou funkční plochou. Pokud by posledně uvedené neplatilo, byla by zbytečná nejenom podrobnější územně plánovací dokumentace, ale i navazující řízení umísťující jednotlivá opatření a stavby. Argumentaci navrhovatele by tedy jistě mělo být dopřáno sluchu při pořizování územního plánu města Brna a dále v řízeních umísťujících konkrétní opatření a stavby na konkrétní pozemky, na tomto místě je ovšem nepřijatelná.

7. Dále navrhovatel nezohlednil, že Aktualizace toliko mění a doplňuje ZÚR JMK, nebylo tedy důvodné opětovně zdůvodňovat zanesení samotné protipovodňové ochrany do tohoto dokumentu, na němž se nic nezměnilo. ZÚR JMK obsahují protipovodňovou ochranu z důvodu snížení ohrožení obyvatel, majetku, historických a kulturních hodnot. Základní strategie popsaná v odůvodnění ZÚR JMK v sobě zahrnuje tři hlavní směry: prevence před povodněmi, zvýšení přirozené retence povodí a technická protipovodňová ochrana. Navrženy jsou tedy plochy přírodě blízkých protipovodňových opatření mimo jiné na řece Svratce, která „*po realizaci zvýší přirozenou retenci v krajině, vytvoří území určené k rozlivům, zlepší hydromorfologii, zajistí ponechání či podporu přirozeného vývoje vodního toku, vytvoří mokřady a dílčí vodní plochy pro retardaci odtoku. Dalšími podpůrnými přírodě blízkými opatřeními jsou komplexní pozemkové úpravy (plán společných zařízení), změna rostlinného pokryvu, způsob využití a obhospodařování pozemků. Plochy jsou vymezeny schématickým zobrazením v grafické části, a to na základě poskytnutých podkladů Povodí Moravy s. p. Velikost ploch je navržena s ohledem na možnost umístění uvažovaných protipovodňových opatření do území, která budou nebo jsou zpracována podrobnější dokumentací. Navrhované záměry naplňují priority územního plánování politiky územního rozvoje v odstavci 25 a ZÚR JMK v odstavci (14), a to především ve vytváření územních podmínek pro preventivní ochranu před přírodními katastrofami a potenciálními riziky s cílem minimalizovat rozsah případných škod.*“ Odpůrce tvrdí, a na přiloženém výtisku ze své digitální povodňové mapy dodává, že část zájmového území navrhovatele v k. ú. Kníničky je v záplavovém území povodně Q100. Na podkladě posledně uvedeného odpůrce tvrdí, že je zde nesporný veřejný zájem na ochraně obyvatel plynoucí z obsahu zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), Plánu pro zvládání povodňových rizik Povodí Dunaje coby opatření obecné povahy a Generelu odvodnění města Brna. Z tohoto pohledu se odpůrci jeví, že proporcionalitu zásahu do práv reprezentovaných navrhovatelem je potřebné poměřovat i s ohledem na potenciální rizika plynoucí z nečinnosti orgánů veřejné správy ve věci ochrany před povodněmi. Aktivita odpůrce tedy v žádném případě nesměřuje ke zhoršení současného stavu, pokud jako podklad pro vymezení plochy pro umístění přírodě blízkých protipovodňových opatření využil podklady v podobě studie „*Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků*“ (dostupná mj. na <https://voda.brno.cz/ke-stazeni/studie-prirode-blizka-pop>), jejíž součástí je návrh opatření v k. ú.

Kníničky zobrazený ve výkresu D.1.2.1 označený „*Situace Svratky č. 1 Kníničky návrhový stav*“. Z těchto obecně dostupných podkladů je zřejmé, že odpůrce měl dostatek důvodů a podkladů pro zvolené řešení, lze přitom zjevně uvažovat o tomto řešení jako o realizovatelném, ač není odpůrcem předurčené.

8. Odpůrce nezpochybňuje procesní legitimaci navrhovatele k podání předmětného návrhu. Zároveň ale uvádí, že návrh považuje za projednatelný toliko v části týkající se návrhu na zrušení Aktualizace. Ve druhé části návrhu, týkající se požadavku na zrušení části ZÚR JMK, vnímá odpůrce návrh jako opožděný. Odpůrce má za to, že incidenční přezkum vzniknuvší jako reakce Nejvyššího správního soudu na snahu zákonodárce o ochranu vůle zastupitelstev územních samospráv vyjádřenou cestou územně plánovacích dokumentací před soudním přezkumem, od počátku míří na smysluplnou individuální ochranu jednotlivce v konkrétním řízení o umístění stavby, do něhož se obsah územně plánovací dokumentace promítá. Jinými slovy, incidenční přezkum v dosavadním pojetí nemířil k dodatečnému získání lhůty pro abstraktní soudní přezkum opatření obecné povahy. Návrh navrhovatelů je přitom ze strany odpůrce vnímán toliko jako abstraktní soudní přezkum, neboť míří proti územně plánovací dokumentaci, která do území konkrétní opatření ani stavby neumísťuje.
9. Odpůrce nezpochybňuje, že navrhovatel byl v průběhu projednávání Aktualizace aktivní a podal proti návrhu připomínky, ač jejich převážná část směřovala proti jiným částem Aktualizace, než protipovodňovým opatřením. Odpůrce k tomu poznamenává, že se v průběhu pořizování Aktualizace stal fakticky terčem útoku, který lze v terminologii informatiky označit jako DDOS (*Distributed Denial of Service*). Podstatou tohoto útoku byla snaha zahltit odpůrce velkým množstvím připomínek a znemožnit mu tím rychlé a efektivní vypořádání se s nimi. K útoku byl použit generátor připomínek, který každému, kdo o to stál, z předem připraveného souboru připomínek náhodným výběrem sestavil podání. Odpůrce tak ve veřejném projednání obdržel skutečně rozsáhlý počet připomínek, které ovšem byly obsahově stejné, lišilo se pouze pořadí. Odpůrce se z hlediska zásad správního řízení vypořádal s tímto útokem způsobem, který mu umožnil zohlednit obsah připomínek v návrhu Aktualizace. Současně ovšem odpůrce odmítá, že by v Aktualizaci nebo ZÚR JMK předurčoval budoucí přírodě blízká protipovodňová opatření. S ohledem na posledně uvedené nelze po odpůrci dost dobře požadovat, aby v napadených opatřeních obecné povahy užil takového rozsahu posouzení vhodnosti budoucích připravovaných opatření, který bude předmětem navazujících řízení. Má-li navrhovatel za to, že přesně ví, o jaká opatření se bude jednat a jakým způsobem zasáhnou do jím reprezentovaných veřejných zájmů, odpůrce takové přesvědčení nesdílí a tvrdí, že v napadených opatřeních obecné povahy toliko vytváří rámec pro město Brno k přijetí podrobnější územně plánovací dokumentace a k případnému umístění konkrétních opatření proti povodním. Skutečnost, že odpůrce neignoroval informace plynoucí z pokročilých příprav části protipovodňových opatření, ač je mu to kladeno za vinu, je naopak

svědectvím o aktuálnosti zahrnutého řešení protipovodňových opatření. Napadená územně plánovací dokumentace ZÚR JMK ve znění Aktualizace nevykazuje známky zastarání a nepůsobí jako bariéra proti realizaci zvažovaných POP10. Odpůrce v této věci odmítá tvrzení, že by jím zvolené řešení bylo ohrožující či likvidační. Z předložené povodňové mapy je zřejmé, že ohrožující ba až likvidační pro část obyvatel a jejich majetku v k. ú. Kníničky by byla nerealizace žádného druhu protipovodňových opatření.

10. K procesní rekapitulaci provedené navrhovatelem odpůrce uvádí, že z jeho pohledu je podstatné, že Aktualizace doplnila koridory přírodě blízkých protipovodňových opatření POP10, vymezené v ZÚR JMK, o plochy dle nových podkladů a nově u těchto protipovodňových opatření umožnila vyvlastňování pro realizaci jejich stavebně-technických částí, tj. provedla zahrnutí do veřejně prospěšných staveb. Dále Aktualizace doplnila požadavky na uspořádání a využití území v bodě 258 ZÚR JMK a v bodě 427 doplnila mezi ostatními i POP10 do výčtu veřejně prospěšných staveb.
11. Odpůrce také uvádí, že v napadené Aktualizaci nepředurčuje městu Brnu, jaká přírodě blízká opatření proti povodním na řece Svratce bude realizovat. V souvislosti s tím odpůrce považuje za nepřiměřené, aby po něm bylo vyžadováno podrobnější odůvodnění, než jaké v zásadách územního rozvoje obsáhl. Odpůrce má za to, že odůvodnění vymezení změny a doplnění POP10 v Aktualizaci nad rámec platných ZÚR JMK zcela odpovídá zvolené regulaci.
12. Územní rozsah napadených ploch byl vymezen v souladu s dostupnými podklady, ostatně z nich při své kritice navrhovatel také vychází. Je-li odpůrci vyčítáno, že obsah podkladů při vymezování konzultoval s jejich původci, považuje takovou argumentaci za mylnou. Odpůrce má ze stavebního zákona povinnost koordinovat zájmy v území, čemuž odpovídá bezpočet konzultací s aktéry v území. Pokud navrhovatel namítá, že z odůvodnění doplnění POP10 není patrný účel vymezení samotných POP10, může odpůrce v této věci pouze odkázat na již shora uvedené a připomenout, že ochrana před povodněmi je účelem vymezování všech v ZÚR označených ploch POT a POP.
13. Úkolem zásad územního rozvoje nebylo předurčit městu Brnu, jak přesně bude vypadat řešení POP10 v k. ú. Kníničky. Plochy vymezené v grafické části Aktualizace, proti nimž navrhovatel brojí, neumožňují realizovat pouze bermy, nýbrž i jiné objekty, které jsou v území variantně studované a potenciálně mohou být umístěné, např. protipovodňové hráze. Zásady územního rozvoje jednotlivé podrobněji studované stavební objekty či přírodě blízká opatření neumísťují, toliko chrání část území před novým využitím, které by jejich umístění do budoucna znemožnilo anebo výrazně ztížilo. Posledně uvedené je současně odpovědí, že Aktualizace zachování stávajícího využití území, až do využití nového, nikterak neomezují.
14. Stran namítané neproporcionality zvoleného řešení v Aktualizaci odpůrce argumentaci navrhovatele odmítá. Tvrzení navrhovatele, že

přijaté řešení je namířeno proti dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, se o nic neopírá. Naopak, zvolená regulace nejenomže má za cíl chránit životy, zdraví a majetek v místě bydlících osob, ale současně zachovává stávající stav využívání území až do realizace v navazujících řízeních povolených opatření. Zásady územního rozvoje v území sice na první pohled po vydání Aktualizace chrání pro protipovodňová opatření před jiným využitím (z hlediska navrhovatele) rozsáhlé území, nicméně tak v žádném případě nečiní za účelem umístění staveb, které by měly členy navrhovatele ohrožit povodní, právě naopak. Pokud ovšem navrhovatel brojí v tomto řízení proti konkrétnímu technickému řešení, rozchází se jeho tvrzení s obsahem napadené regulace, která jím rozporované řešení neukládá městu Brnu realizovat.

15. Navrhovatel nevznese z pohledu odpůrce žádnou relevantní argumentaci, která by v koncepčním dokumentu odpůrce měla objektivně bránit zvolenému řešení. Přijaté řešení totiž nepřináší do návrhem dotčeného území povodňové riziko. Riziko povodně v tomto území je a Aktualizace zpřesňují rámec jeho budoucího odstranění. Odpůrce přitom nevede a nikdy nevedl v zásadách územního rozvoje polemiku nad konkrétním technickým řešením budoucích stavebních objektů. S ohledem na vše shora uvedené a primárně s ohledem na obsah Aktualizace a ZÚR JMK odpůrce soudu navrhl, aby návrh navrhovatele v části týkající se přezkumu ZÚR JMK odmítl a v části týkající Aktualizace zamítl v celém rozsahu.
16. K vyjádření odpůrce podal navrhovatel repliku, v níž ale předně vyjádřil názor, že krajský soud měl jeho incidenční návrh na zrušení části ZÚR JMK vyloučit do samostatného řízení. Dále navrhovatel v této souvislosti odmítl odpůrcovu myšlenku o opožděnosti návrhu na zrušení části ZÚR JMK a vymezil se proti závěrům, které ohledně možnosti incidenčního přezkumu dovodil Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 1. 7. 2021, č. j. 63 A 2/2021-93 (není-li uvedeno jinak, jsou všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů dostupná na www.nssoud.cz).
17. Pokud jde o samotné stanovisko k odpůrcově vyjádření, nesouhlasí navrhovatel s názorem, že by nebral v potaz měřítko ZÚR. Nelze také souhlasit se stanoviskem, které se opírá o názor, že ZÚR ještě neumísťují žádnou stavbu. Již v této prvotní fázi musí mít navrhovatel možnost efektivní procesní obrany. K otázce měřítka uvedl navrhovatel, že to byl právě odpůrce, kdo vymezil předmětnou specifickou plochu a v jeho rozhodování se uplatnila i otázka významné velikosti vymezované plochy. Lze to doložit porovnáním ZÚR JMK a Aktualizace. Oproti ZÚR JMK nyní byly plochy POP10 v podstatné části vypuštěny a ve zbytku vymezeny plochy zcela jiných a specifických tvarů. Toto velmi specifické vymezení ploch, včetně plochy v Kníničkách, měl odpůrce srozumitelně a přezkoumatelně odůvodnit, což se nestalo. Vymezení předmětné plochy POP10 nebylo vyhodnoceno ani v SEA k Aktualizaci. Daná plocha POP10 velmi specifického tvaru nenachází ani adekvátní popis v odůvodnění textové části Aktualizace. Odůvodnění nelze nahrazovat odkazem na nějaký dokument, jak to učinil odpůrce. Masivní zásah do území,

spočívající v POP10, nebyl řádně vyhodnocen z hlediska vlivů na životní prostředí. Vzhledem k hierarchii územního plánování je zcela namístě napadat tuto plochu včasné již na úrovni ZÚR a v tomto kontextu je nepřipadné navrhovatele odkazovat na možnost napadení až návazného územního plánu města Brna, jak to činí odpůrce.

18. Navrhovatel také nesouhlasí s tím, že by plocha POP10 byla dostatečně odůvodněna již v ZÚR JMK. Prostorové vymezení ploch POP10 v ZÚR JMK a v Aktualizaci je diametrálně odlišné a jejich vzájemná vazba je nejasná a nepřezkoumatelná. Zároveň si odpůrce protiřečí, pakliže na jednu stranu popírá, že by vymezení napadené plochy POP10 mělo sloužit ke konkrétnímu účelu a na druhou stranu tvrdí, že měl dostatek podkladů pro zvolené řešení, které současně popírá jako nepředurčené. Ve věci se navíc jedná o vymezení plochy návrhové, nikoli územní rezervy. Odpůrce také nehledal způsob minimalizace zásahu, i když ve věci existuje i dle autorizované architektonické studie jiné – neintruzivní a levně realizovatelné – řešení (na to navrhovatel upozornil již ve své připomínce). Zde pak odpůrce nerespektoval ani čl. 5 odst. 1 směrnice SEA; povinnost ji respektovat nemohl pominout ani Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 26. 10. 2021, č. j. 67 A 6/2021-133. Kdyby bylo řešení zahrnuté v Aktualizaci řádně posouzeno ve vyhodnocení SEA, nebylo by možné do Aktualizace zahrnout právě volené řešení POP10. Odpůrce zde tedy nepostupoval zákonně ani proporcionálně.
19. Navrhovatel nesouhlasí s odpůrcovým tvrzením, že by se ten z jeho strany stal terčem obstrukčního jednání při podávání připomínek. Navrhovatel odmítá argumentaci o postupu, který odpůrce označil za *Distributed Denial of Service*. Navrhovatel podal ve věci unikátní připomínky. Odpůrce je však vypořádal tak, že na ně věcně nereagoval.
20. Odpůrce sice uvádí, že Aktualizací nepředurčuje konkrétní budoucí řešení v plochách POP10, na druhou stranu měl k dispozici Studii a vycházel z ní. Za takového stavu měl nepochybně zahrnutí ploch z této studie přezkoumatelně odůvodnit a podrobit je řádnému posouzení SEA, tomu se tak ale nestalo.
21. Odpůrce také zjevně musel znát skutečné zamýšlené konkrétní funkční využití nové napadené plochy POP10 již na úrovni ZÚR, jinak by tuto plochu nemohl zahrnout mezi veřejně prospěšné stavby, jak sám uvádí ve svém vyjádření. Ostatně jinde odpůrce sám potvrzuje, že skutečné funkční řešení znal. Problém je však v tom, že toto konkrétní funkční řešení neuvedl do odůvodnění vymezení napadené plochy POP10 v Aktualizaci a vyhnul se tak věcnému vypořádání připomínek dotčených subjektů včetně navrhovatele a neprovedl ani jeho posouzení v SEA. Pokud nyní odpůrce tvrdí, že pro něj je podstatné, že Aktualizace provedla zahrnutí opatření POP10 do veřejně prospěšných staveb, pak touto argumentací odpůrce sám prokazuje, že se v případě ploch POP10 ve skutečnosti nejedná o pouhou blokaci území, jak nyní tvrdí ve vyjádření, ale jedná se o vymezení konkrétního funkčního řešení již na úrovni ZÚR, a že tedy z hlediska navrhovatele bylo nezbytné napadnout tuto část POP10 již na úrovni Aktualizace.

22. Vymezení předmětné plochy POP10 v Aktualizaci odpůrce řádně neodůvodnil a své důvody nemůže dodatečně doplňovat až před správním soudem, jak se to pokouší ve svém vyjádření k návrhu. Odkaz na blíže nespecifikované „konzultace“ nemůže suplovat řádné odůvodnění opatření obecné povahy. Není jasné, co, jak a s kým odpůrce „konzultoval“. Na jednu stranu pak odpůrce musel mít představu o konkrétním řešení území, na druhou stranu to řešení záměrně neuvedl do odůvodnění POP10, aby se tak vyhnul příslušným věcným připomínkám dotčené veřejnosti a posouzení SEA. Je také zřejmé, že odpůrce v rámci své argumentace zaměňuje institut územní rezervy a vymezení návrhové funkční plochy. Pokud chtěl odpůrce prostřednictvím plochy POP10 pouze bez bližšího odůvodnění blokovat využití území, měl zvolit formu územní rezervy, a nikoli formu funkční plochy (nota bene veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění), jejíž vymezení je nepochybně nutné přezkoumatelně odůvodnit, což se v nyní projednávaném případě nestalo.
23. Pokud odpůrce tvrdí, že se tvrzení navrhovatele o neproporcionalitě zvoleného řešení „*o nic neopírá*“, pak je třeba říci, že ve věci naopak figurovalo alternativní šetrnější řešení území, které však odpůrce záměrně ignoroval. Nadto, pokud by odpůrce věcně vypořádal připomínky dotčené veřejnosti, a přezkoumatelně věcně vyhodnotil příslušný střet v území, pak by mohla být vedena polemika o proporcionalitě řešení území s ohledem na odůvodnění napadené části Aktualizace. Ovšem přezkoumatelné odůvodnění v tomto směru v Aktualizaci chybí, a tak navrhovateli nezbyvá než nyní předkládat toliko vlastní argumentaci, neboť ze strany odpůrce v rámci odůvodnění napadené části Aktualizace žádná věcná argumentace ohledně proporcionality zvoleného řešení nezazněla.
24. Přístup odpůrce považuje navrhovatel za obcházení základních principů a zákonných povinností při územním plánování (§ 18 stavebního zákona) a mezinárodních závazků ohledně zajištění efektivní účasti dotčené veřejnosti v povolovacích procesech záměrů s negativním vlivem na životní prostředí (Aarhuská úmluva). Podle názoru navrhovatele je takový přístup odpůrce krajně nebezpečný, neboť znemožňuje dotčené veřejnosti efektivní věcnou diskusi a obranu proti problematickým záměrům v počáteční povolovací fázi, kdy lze ještě posoudit širší dopady těchto záměrů na dotčené území. Zkušenosti z praxe povolování kontroverzních stavebních záměrů jasně ukazují, že v navazujících procesech, na které odkazuje navrhovatele odpůrce, ať už na úrovni územního plánu či územního řízení, budou veškeré věcné námitky dotčené veřejnosti proti záměru formálně odmítány s odkazem na to, že záměr byl již posouzen na úrovni ZÚR. Dle navrhovatele pak jinak řečeno v podmínkách povolovacích procesů kontroverzních záměrů v České republice z hlediska orgánů veřejné moci nikdy není ta „správná“ procesní fáze pro věcné řešení konkrétních námitek dotčené veřejnosti – vždy je buď příliš brzo, nebo příliš pozdě. K takovému postupu podle všeho směřuje odpůrce i v nyní projednávaném případě. Pokud nyní odpůrce před soudem zmínil územní studii „*Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků*“ (AQUATIS a.s., 2015),

a tento postup bude soudem aprobován, pak odpůrce bude později v navazujících procesech nepochybně argumentovat tím, že řešení napadené plochy POP10 bylo již věcně posouzeno na úrovni ZÚR, a nikdy se již žádný správní orgán nebude ochoten vracet k nyní nevypořádaným věcným konkrétním námitkám navrhovatele a dalších dotčených subjektů v území.

25. Dne 28. 3. 2022 obdržel soud další navrhovatelovo podání, v němž navrhovatel upozorňuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2022, č. j. 64 A 7/2021-117 (na www.nssoud.cz dosud nezveřejněný). Jím zdejší soud zamítl návrh na zrušení Aktualizace týkající se jiné části prvku POP10, a to v katastrálním území Chrlice. V této souvislosti navrhovatel upozornil, že věc sp. zn. 64 A 7/2021 vykazuje oproti věci sp. zn. 63 A 6/2021 podstatné rozdíly. Nyní totiž nelze tvrdit, na rozdíl od odkazovaného případu, že by námitky navrhovatele mířily až do navazujících procesů (v rozsudku ze dne 27. 1. 2022, č. j. 64 A 7/2021-117, krajský soud shledal námitky dotčených vlastníků nemovitostí za „příliš podrobné“, pakliže byly vztáhnuty k tak obecnému a koncepčnímu materiálu, jako jsou zásady územního rozvoje). Navrhovatel v nynější věci brojí proti řešení na úrovni ZÚR a věcná podstata jeho námitek má nadmístní rozměr, přičemž tyto námitky míří proti řešení na úrovni ZÚR, nikoli do navazujících procesů. V současném případě pak k věci přistupují i nedostatky odůvodnění, potažmo absence relevantního odůvodnění, kdy navrhovatel podrobněji rozvádí jednotlivé aspekty tohoto deficitu, a to včetně skutečnosti, že Studie vykazuje závažné vady a je otázkou, zda vůbec mohla být použita jako územně plánovací podklad.

V. Ústní jednání

26. Při ústním jednání konaném dne 5. 4. 2022 navrhovatel navázal na svá písemná podání. Kromě procesních aspektů věci (očekával vyloučení incidenčního návrhu k samostatnému projednání a domnívá se, že tento incidenční návrh není podaný opožděně – incidenční návrh vůči ZÚR JMK by měl být připuštěn, neboť jinak by v rámci „salámové“ metody zakotvování jednotlivých prvků v území došlo i fragmentaci soudní ochrany) poukázal na to, že základní vadou ploch POP10 je jejich nedostatečné odůvodnění. Všechny dané plochy jsou odůvodněny jen obecně, souhrnně, a to se týká i nyní napadené konkrétní plochy POP10, i když ta vykazuje samostatný, oddělený charakter od ostatních takových ploch. Není tak třeba jasné už to, proč byla (na území Kníniček) zvolena právě tato plocha.
27. Navrhovatel navázal na svou argumentaci tak, že konkrétní odůvodnění jednotlivých ploch prvku POP10 chybí obecně, o to závažnější vada to však je v případě katastrálního území Kníničky. Krajina tu má jiné vlastnosti než na dalších místech spadajících po prvek POP10 – je zde zástavba, cyklostezky, rekreační a přírodní elementy atd. Nadto se v blízkosti vyskytuje i stávající regulační prvek v podobě hráze Brněnské přehrady a přehrady jako takové. Tato odlišná povaha předmětného místa si vyžadovala konkrétní, adresné odůvodnění.

28. Původně představovala plocha POP10 asi 33 km dlouhý koridor podél příslušných toků - nyní umísťovaná plocha se s tímto koridorem upraveným v ZÚR JMK v roce 2016 překrývá, aniž by byl jasný vztah mezi dosavadním koridorem a danou novou plochou. V místě se tedy nachází „průnik“ obou regulací, přičemž takovou duplicitu - téhož prvku - nepřipouští závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2022, č. j. 4 As 316/2018-124.
29. Navrhovatel dále uvedl, že nebyly vyhodnoceny důsledky případného vymezení POP10. To se týká např. plánovaného rozlivu. Chybí vyhodnocení v krajských souvislostech. Chystaný rozliv by pak z hlediska své potřeby nic zásadního pozitivně neovlivnil, takže není důvod kvůli němu ničit předmětnou rekreační oblast. Chybí také vyhodnocení SEA.
30. Pakliže odpůrce uvádí, že se předmětnou regulací nic neumísťuje, a že se jen vyhrazuje plocha pro budoucí řešení, tak pro takový případ by byl vhodnější institut územní rezervy. Jelikož se ale o územní rezervu nejedná, měly by být nároky kladené na podrobnost odůvodnění vyšší. V tomto smyslu nebyly vypořádány ani relevantní připomínky, které proti řešení v daném místě směřovaly, odůvodnění nebylo obecné a netýkalo se konkrétně oblasti Kníniček. I proto nebylo, jak navrhovatel uvádí, v podstatě o čem diskutovat i z pohledu proporcionality řešení, pokud chybí potřebné odůvodnění.
31. Odpůrce při jednání vyjádřil názor, že návrh na zrušení Aktualizace není důvodný a soud by jej proto měl zamítnout. Návrh na zrušení části ZÚR JMK je pak opožděný a soud by jej měl odmítnout.
32. Odůvodnění Aktualizace považuje odpůrce za dostatečné a v tomto směru odkázal na své písemné vyjádření k návrhu. Odpůrce z hlediska vymezení prvku POP10 má za to, že koridor POP10 nebyl zrušen, neboť kdyby tomu tak bylo, vyplývalo by to přinejmenším z grafické části Aktualizace. Odpůrce zmínil, jakým způsobem se zrušení v grafické části projeví. V tomto ohledu je napadený prvek POP10 dle Aktualizace toliko doplňkem plochy dosavadního koridoru. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2022, č. j. 4 As 316/2018-124, na který navrhovatel odkázal, se týkal jiné situace, než která je předmětem přezkumu před krajským soudem.
33. Pokud navrhovatel zmiňuje možnost řešení v podobě územní rezervy, tak ta by v posuzovaném případě nebyla vhodným instrumentem. Je tomu mj. tak i proto, že např. územní rezerva pro silnici se týká nejistého budoucího řešení, zatímco nyní je jasné, že jsou regulovány vodní toky a tím je dána zcela jiná míra určitosti. Zásady územního rozvoje jsou také zpracovávány v určitém měřítku a není tak možné jimi vymezovat konkrétní protipovodňová opatření. To je věcí následných procesů územního plánování a rozhodování a také projektové dokumentace. Např. chystaný územní plán města Brna bude vypracován v podrobnějším měřítku.
34. Odůvodnění Aktualizace je dostatečné. Jednotlivé zvolené plochy prvku POP10 na sebe navazují. Jedná se o jeden komplex, kdy součástí je i řešení na území Kníniček. Aktualizací se „nic neničí“ (např. rekreační

oblast), do okamžiku realizace zůstává dosavadní stav. Odpůrce si je vědom, že městská část Brno-Kníničky navrhovala jiné alternativy, ty však mohou být předmětem posuzování v navazujících procesech, Aktualizace sama s nimi nemá nic společného a nevylučuje je.

35. Soud se při jednání, jakožto důkazem, zabýval Studií, resp. jejími pro věc relevantními částmi. K ní navrhovatel dodal, obdobně jako v návrhu, že není součástí spisu Aktualizace. Dále nese datum 2015, přičemž ZÚR JMK byly přijaty v roce 2016 – ty přijaly regulaci dle Studie vymezením koridoru POP10, nyní však jsou dle stejné Studie zahrnovány i další plochy není jasné, proč tomu tak je. Studie nemá nadmístní, krajský, význam, toliko brněnský; také není oficiální územní studií a nebyla nikdy jako taková oficiálně evidována. Studie by se, podobně jako Aktualizace, měla věnovat krajskému, ne místními rozměru věci; zároveň Studie nebere v potaz návaznost na již existující regulační prvky v podobě Brněnské a Vírské přehrady.
36. Dle navrhovatele Studie také obsahuje podrobná řešení. Z toho se podává rozpor, kdy odpůrce uvádí, že se toliko vymezuje určitá plocha, ale na druhou stranu zde jako podklad pro své řešení má materiál jdoucí až na úroveň technického řešení. Působí to tak dojmem, že se odpůrce snaží vyhnout vypořádání konkrétních námitek a odsouvá je až do dalších fází územního plánování a rozhodování. Z toho důvodu ale hrozí, že v navazujících procesech se již bude odkazovat právě na Studii a dotčené subjekty se již nikdy nedomůžou věcného rozporování a posuzování předmětného řešení. Přitom je třeba mít na paměti, že nejdůležitější otázkou je v dané souvislosti volba lokality pro protipovodňový prvek, k tomu však na úrovni ZÚR JMK, resp. Aktualizace chybí odůvodnění.
37. Ke Studii navrhovatel dodal, že je otázkou, zda takový „externí“ podklad může být přípustným podkladem pro zvolené řešení a zda se tedy neměl stát výslovně součástí textové části Aktualizace. To by umožnilo i řádně a přezkoumatelně se vypořádat s připomínkami. Nadto ve věci chybí posouzení SEA.
38. Odpůrce v rámci pokračující polemiky s navrhovatelem uvedl, že Studie sice nepředstavuje územní studii (takový požadavek, aby veškeré podklady při územním plánování představovaly územní studie, považuje odpůrce za absurdní), ale byla součástí zjišťování skutkového stavu jako relevantní podklad pro následné řešení. Studie byla později vyhodnocována a v rámci tohoto vyhodnocení byly vypořádávány i připomínky; takové připomínky vznášela i městská část Brno-Kníničky. Studie je sice „městská“, to má ale své důvody a je to legitimní. Aktualizace pak zpřesnila rozsahu prvku POP10, což je třeba vnímat v celkovém kontextu. Úpravu rozsahu POP10 zvolil odpůrce proto, aby do budoucna zajistil realizovatelnost protipovodňových opatření, včetně možnosti vyvlastnění apod. Odpůrce byl v minulosti kritizován, že nepřijímal dostatečně jasnou úpravu, nyní však, když tak činí, je naopak napadán, že tato úprava je příliš „přesná“.

39. K tomu navrhovatel konečně dodal, že až nyní se dozvídá, jak měla Studie v rámci Aktualizace „fungovat“. Odpůrce poskytuje až dodatečné odůvodnění, což je neakceptovatelné.
40. Soud doplňuje, že v rámci dokazování se při ústním jednání zabýval, jak již zmínil, Studií, zejména jejími vybranými částmi. Soud tak konstatoval obsah její průvodní zprávy (příloha A.), a to včetně „Schématické mapy zájmového úseku“ vyznačující dotčené lokality kolem hlavních brněnských toků. Soud taktéž konstatoval obsah přílohy ke Studii D.1.2.1., která po technické stránce zachycuje navrhované řešení v dané lokalitě – to obsahuje jako součást i bermu. Obdobné se týká i mapky „POP Kníničky a Bystrc pod přehradou“. Tyto podklady, stejně jako k důkazu provedenou mapku „Záplavová území pod Br. přehradou“, poskytl soudu odpůrce. Z vlastní iniciativy se soud k důkazu zabýval přílohou ke Studii D.1.1.1., „Svratka Technická zpráva stavebních objektů“, kde se v předmětné lokalitě (na s. 5 až 6 této přílohy Studie) jako preferované řešení objevuje „odstranění hráze a vytvoření bermy“. Dalším provedeným důkazem byla příloha ke Studii E.2.1., která obsahuje „návrh výsledných přírodě blízkých opatření“ v předmětné lokalitě – jedná se o obsahově prakticky totožný náčrt jako je ten obsažený v příloze D.1.2.1., s tím rozdílem, že je zachycený na podkladu ortofotomapy a jako důležitou součást rovněž zahrnuje „odstranění hrází a vytvoření bermy“. Soud k důkazu provedl také prvky grafické části ZÚR JMK, resp. Aktualizace, a to „I.2. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně územního systému u ekologické stability“, „I.4. Výkres veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření“, výřez z grafické části ZÚR JMK „ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE JIHMORAVSKÉHO KRAJE ve znění Aktualizací č. 1 a 2“ – „I.2. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně územního systému u ekologické stability“, a dále také koordinační výkres jako celek a zvláště pak jeho část B2 v podrobnějším měřítku (koordinační výkres obsahuje zakreslení jako celkového koridoru prvku POP10, tak jeho úpravu v městských částech Kníničky a Bystrc, jak je obsažen v Aktualizaci a napaden navrhovatelem).

VI. Posouzení věci soudem

41. Krajský soud přezkoumal předmětné opatření obecné povahy v mezích rozsahu a důvodů návrhu a shledal, že **návrh a)**, tedy návrh 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, které nabylo účinnosti dne 31. 10. 2020, a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v katastrálním území Kníničky **je důvodný** (výrok I.).
42. Naopak **návrh b)**, tedy návrh na zrušení části opatření obecné povahy „Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje“, vydaného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 2891/16/Z29 ze dne 5. 10. 2016, které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2016, podaný společně s návrhem a), a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v katastrálním území Kníničky a v katastrálním území

Bystrc v úseku od hráze Brněnské přehrady po ústí Mnišího potoka (Hluboček), **soud odmítl** (výrok II.).

VI. 1. Návrh na zrušení části Aktualizace

VI. 1. a) Podmínky řízení a aktivní legitimace navrhovatele

43. Mezi účastníky řízení není existence Aktualizace sporná, není mezi nimi ani spor o datum vydání, ani o okamžik účinnosti ZÚR JMK a ve vazbě na to ani o včasnosti podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy (tedy Aktualizace). Přitom v nyní posuzované věci řádně vyvěšené ZÚR JMK nabyly účinnosti dne 3. 11. 2016.
44. Pokud jde o posouzení aktivní legitimace navrhovatele, je třeba předně konstatovat, že aktivní legitimace navrhovatele je dána tvrzením o tom, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých existujících právech jasně uvedeným způsobem. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikované pod č. 1910/209 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009-93) vyplývá, že odmítnutí návrhu je možné pouze v případě, kdy lze nedostatky procesní nebo hmotné legitimace zjistit již ze samotného návrhu.
45. V nyní posuzované věci je navrhovatelem spolek, který s ohledem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovozuje svou aktivní legitimaci, a to ve vazbě na právo na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Navrhovatel tedy uvádí, že návrh podává jako nástroj ochrany svého veřejného subjektivního práva, potažmo práv svých členů, na příznivé životní prostředí, které je dle jeho názoru podstatně dotčeno Aktualizací, potažmo ZÚR JMK.
46. O procesní legitimaci navrhovatele soud v návaznosti na jím uvedená tvrzení nepochybuje. Jelikož ji nezpochybňuje ani odpůrce, konstatuje soud toliko ve stručnosti, že ji považuje za nespornou a nebude se jí proto ani podrobněji zabývat.

VI. 1. b) Obecná východiska přezkumu

47. Při posouzení návrhu soud jako východisko a kritérium zvolil, kromě příslušné právní úpravy, především relevantní judikaturu správních soudů, a to zejména judikaturu svou vlastní a Nejvyššího správního soudu.
48. Zároveň soud konstatuje, že v procesu územního plánování dochází k posouzení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod [114] rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, publikovaného pod č. 2552/2012 Sb. NSS).

49. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS). Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány či zásady územního rozvoje dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu nebo zásad územního rozvoje, jakož i jejich změny, se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení takového dokumentu by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

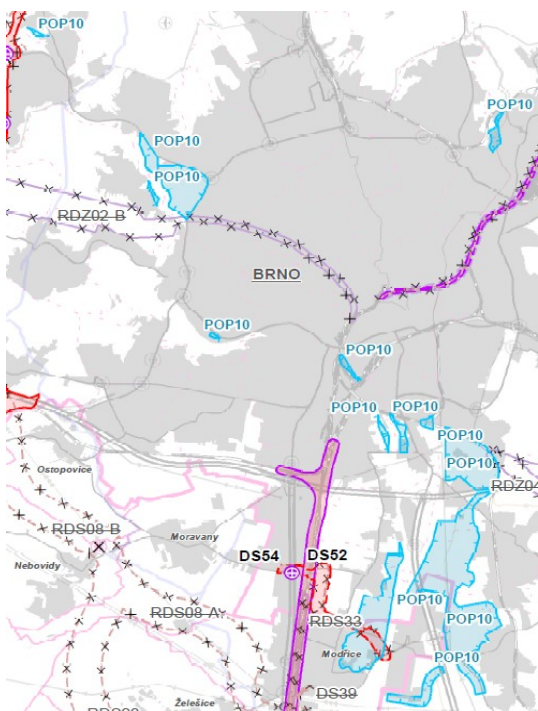
VI. 1. c) Vlastní přezkum opatření obecné povahy

50. Navrhovatel v první řadě namítá nepřezkoumatelnost Aktualizace. Činí tak jednak obecně s odkazem na způsob, jakým je v Aktualizaci odůvodněna plocha POP10 v jím vymezeném rozsahu v textové části a jak je zakreslena v grafické části, jednak tak činí konkrétně ve vztahu k vypořádání svých připomínek (popř. připomínek jiných osob) v procesu pořizování opatření obecné povahy.
51. Co se obecně týče nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření obecné povahy, vycházel soud z následující právní úpravy. Podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) 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 § 68 odst. 3 správního řádu, který 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publikovaný pod č. 1795/2009 Sb. NSS). V tomto směru mají ve spojení se ZÚR význam také § 40 a § 41 stavebního zákona.
52. Soud vzal v této souvislosti také v potaz, že zásady územního rozvoje jako koncepční nástroj územního plánování na úrovni kraje podle § 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 dle § 36 odst. 3 stavebního zákona „[z]ásady 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 umísťování 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 § 76 odst. 1 stavebního zákona „[u]mísťovat 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.“

53. Soud plně bere a na vědomí a respektuje výše uvedenou obecnost institutu zásad územního rozvoje, která se promítá i v rovině odůvodnění takového konkrétního opatření obecné povahy. Zároveň si soud uvědomuje, 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, a to s ohledem na možná zásahy do samosprávy (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).
54. I při respektování zmíněných východisek se soud domnívá, že jsou dány důvody pro zrušení Aktualizace ve vymezeném rozsahu pro její nepřezkoumatelnost.
55. Po skutkové stránce soud uvádí, že v rámci ZÚR JMK byly vymezeny plochy nadmístního významu POP10, charakterizované jako „*Opatření na hlavních brněnských tocích*“, přičemž plocha POP10 tvoří koridor vinoucí se kolem jednotlivých vodních toků. Počátek je v údolí u hráze Brněnské přehrady a celkový průběh a rozsah (šíře) je vymezen v grafické části ZÚR JMK „*I.2. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně územního systému u ekologické stability*“ a „*I.4. Výkres veřejné*

56. Následně byly v rámci Aktualizace vymezeny nové plochy nadmístního významu POP10, resp. tyto plochy byly vymezeny nově (k tomu také níže), a to mj. v k. ú. Kníničky. Zde odpůrce v prostoru dosavadního koridoru POP10 vymezil novou plochu POP10, o níž navrhovatel uvádí, že je „přibližně ve tvaru trojúhelníku o ploše cca 3 ha“. Zde soud odkazuje na grafickou část Aktualizace označenou jako „ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE JIHOMORAVSKÉHO KRAJE AKTUALIZACE č. 1“ - „A1/I.2. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně územního systému ekologické stability“ (obdobně také „A1/I.4. Výkres veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření“):



57. Pro srovnání pak soud zařazuje výřez z další grafické části Aktualizace, to v podobě koordinačního výkresu „A1/II.2.“. Výřez se již týká adresně oblasti, vůči níž mířil navrhovatelův návrh v jeho části a):



58. S odkazem na výše uvedené, zejména výřezy z grafické části Aktualizace, resp. ZÚR JMK, tak již zde soud předesílá, že není zcela jasná vazba dosavadním koridorem POP10 a novou plochou POP10 – již se týká návrh – dle Aktualizace. Předběžně lze totiž dovozovat jak to, že daná nová plocha dosavadní koridor POP10 nahrazuje či obdobným způsobem modifikuje, tak to, že předmětná plocha je do daného koridoru „vnořena“, tedy zmíněný koridor spíše doplňuje, a to s dále uvedenými konotacemi.
59. Podle názoru soudu lze souhlasit s navrhovatelem, že se jako optimální model nabízí to, že vymezení nových ploch POP10 bude obecně odůvodněno z pohledu celku a dále že Aktualizace bude obsahovat důvody vymezení konkrétních ploch; to se tedy týká i napadené konkrétní plochy POP10 v k. ú. Kníničky. Přitom konkrétní napadená plocha POP10 tvoří relativně samostatnou část v rámci souboru nových ploch POP10 (viz výše uvedené výřezy z grafické části Aktualizace); její vymezení pak samostatně odůvodněno není, přičemž určité – spíše obecné – odůvodnění opatření POP10 se nachází na s. 255 odůvodnění Aktualizace, kde se k tomu, že byl „[v] grafické části byl upraven rozsah prvku POP10 na

území města Brna“ uvádí: „Úprava vychází ze zpracované studie ‚Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků‘ (AQUATIS a.s., 2015), kterou nechalo pro řešení protipovodňových opatření v Brně zpracovat Povodí Moravy. Studie byla dokončena až po vydání dosud platných ZÚR JMK, a proto je potřeba zkoordinovat její řešení s návrhem protipovodňové ochrany na brněnských tocích v ZÚR JMK. Tato opatření mají ve všech případech nadmístní význam, kdy se v Brně pomáhá zachycovat povodňová vlna, která by jinak zasáhla obce ležící níže na toku Svatky (např. Židlochovice). Nejedná se přitom pouze o opatření přímo na tocích (ohrázování, rozšíření koryta, bermy), ale i o související opatření v celé nivě brněnských toků (retenční prostory situované ve vhodných lokalitách pro umožnění rozlivu povodní a tím zpomalení jejich postupu dále po toku, např. poldr Chrlice). [...] Navržené řešení naplňuje prioritu politiky územního rozvoje (25) ‚Vytvářet podmínky pro preventivní ochranu území a obyvatelstva před potenciálními riziky a přírodními katastrofami v území (záplavy, sesuvy půdy, eroze, sucho atd.) s cílem minimalizovat rozsah případných škod...‘ a návazně na to naplňuje i prioritu ZÚR JMK uvedeno v bodě (18) ‚Vytvářet územní podmínky pro preventivní ochranu území před přírodními katastrofami (záplavy, eroze, sesuvy, sucho apod.) a potenciálními riziky s cílem minimalizovat rozsah případných škod z působení přírodních sil v území...‘. Rozsah záměru POP10 byl upraven dle výsledku konzultací a podle aktuálního podkladu získaného od Povodí Moravy (2019), který byl vytvořen na základě zpracované studie přírodě blízkých opatření a na základě aktuální situace přípravy v území.“ Odkaz na předmětnou Studii se pak objevuje např. i ve vypořádání připomínky navrhovatele č. 249 na s. 1596 a s. 2164-2165 odůvodnění Aktualizace (část „M. Vypořádání připomínek“).

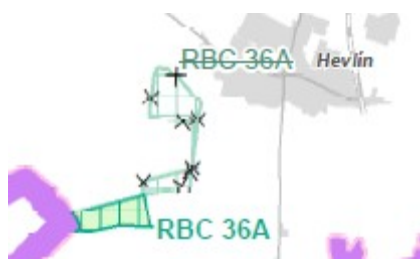
60. Soud tak v zásadě v shodě s navrhovatelem konstatuje, že vymezení napadené plochy POP10 na území k. ú. Kníničky je tedy v rámci Aktualizace odůvodněno zejména v rámci obecných důvodů pro vymezení všech nových rozsáhlých ploch POP10 (srov. s. 95, 254, 255, 286 odůvodnění Aktualizace); konkrétní důvody pro vymezení individuálně určené plochy protipovodňového opatření POP10 na území k. ú. Kníničky nejsou z odůvodnění Aktualizace podrobněji seznatelné (k vypořádání navrhovatelových připomínek v tomto směru, resp. obdobných připomínek dalších subjektů viz níže).
61. Obecné odůvodnění opatření POP10 tak odkazuje na odborné podklady; na s. 255 odůvodnění Aktualizace tak je uvedeno, že „[r]ozsah záměru POP10 byl upraven dle výsledku konzultací a podle aktuálního podkladu získaného od Povodí Moravy (2019), který byl vytvořen na základě zpracované studie přírodě blízkých opatření a na základě aktuální situace přípravy v území.“ Soud v této souvislosti poznamenává, že se zde bez dalšího nemůže ztotožnit s navrhovatelovým tvrzením, že „výstupy odborných podkladů byly ještě nějakým způsobem dále modifikovány blíže nespecifikovanými a nepřezkoumatelnými konzultacemi a podle nějakého blíže nespecifikovaného nepřezkoumatelného podkladu ‚od Povodí Moravy (2019)‘, a vycházelo se přitom z nepřezkoumatelné

„aktuální situace přípravy v území““, přičemž *„Registr územních studií pro Jihomoravský kraj [...] žádný takový podklad neobsahuje“*, tudíž má být *„zřejmé, že při takovém netransparentním postupu již nelze zpětně přezkoumat, jak a na základě čeho odpůrce dospěl k vymezení napadené plochy POP10 v k. ú. Kníničky“*. Jak totiž uvedl Krajský soud v Brně v bodě 58. rozsudku ze dne 27. 1. 2022, č. j. 64 A 7/2021-117 (na který v nynějším řízení poukázal navrhovatel), *„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“*. Přiměřeně proto soud dodává také to, že sama o sobě není vadou Aktualizace, že se opírá o Studii, která není *„oficiální“* územní studií, neboť podkladem pro ZÚR mohou být i jiné materiály než jen územní studie.

62. Na druhou stranu však soud bere v potaz, že Aktualizace v tematizovaném rozsahu konkrétně odkazuje prakticky jen na Studii (k tomu níže); za zásadní však soud považuje, že v odůvodnění Aktualizace chybí, jak uvádí i navrhovatel, popis prostorové a funkční vazby stávajícího koridoru POP10 v k. ú. Kníničky dle ZÚR JMK a nové plochy POP10 dle Aktualizace. Tato vazba není bez dalšího zřejmá (a není ani objasněna) v textové ani v grafické části Aktualizace. Jak poukazuje i navrhovatel, z koordinačního z výkresu č. A1/II.2., který je tvoří odůvodnění Aktualizace (viz výřez v bodě 71. tohoto rozsudku) vyplývá, že nová trojúhelníková plocha POP10 v k. ú. Kníničky byla vymezena do plochy dosavadního koridoru POP10 dle ZÚR JMK z roku 2016, který kopíruje tok řeky (viz výřez v bodě 69. tohoto rozsudku). Zároveň není z Aktualizace zjevná vzájemná vazba „staré“ a „nové“ plochy POP10 v k. ú. Kníničky, a lze jen problematicky dovozovat, zda jde o změnu dosavadního řešení, nebo o zpřesnění řešení, anebo o zcela nové řešení.
63. K tomu soud uvádí, že se nabízí, že nová plocha POP10 dle Aktualizace nahrazuje dosavadní koridor v místě. To by snad šlo vyvodit z již zmíněné formulace na s. 255 v odůvodnění Aktualizace, že *„[v] grafické části byl upraven rozsah prvku POP10 na území města Brna“*, a že *„[r]ozsah záměru POP10 byl upraven dle výsledku konzultací a podle aktuálního podkladu získaného od Povodí Moravy (2019), který byl vytvořen na základě zpracované studie přírodě blízkých opatření a na základě aktuální situace přípravy v území“*. Jedná se o obecné odůvodnění, které by nebylo kontroverzní ve vztahu k jiným „částem“ celkového prvku POP10, přestože se k nyní napadené podobě POP10 přímo nevztahuje a nevyjadřuje. Jako příklad lze uvést ty případy úpravy rozsahu POP10, při nichž došlo k rozšíření stávajícího koridoru. Zde soud odkazuje na výše uvedené výřezy (konkrétně na jejich levé spodní části) z grafické části ZÚR JMK *„ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE JIHOMORAVSKÉHO KRAJE ve znění Aktualizací č. 1 a 2“* – *„I.2. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně územního systému u ekologické stability“* a *„ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE JIHOMORAVSKÉHO KRAJE AKTUALIZACE č. 1“* – *„A1/I.2. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně územního systému ekologické*

stability“ v oblasti městské části Brno-Chrlice, kde došlo k rozšíření POP10 (blíže viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2022, č. j. 64 A 7/2021-117) – srov. body 69. a 70. nynějšího rozsudku.

64. V případě nyní napadené části POP10 je však situace jiná. Nedošlo totiž k rozšíření stávajícího koridoru, ani o jeho nahrazení novým rozsahem. Bylo-li by tomu tak, nalezla by tato skutečnost odraz v grafické části Aktualizace obdobným způsobem, jaký Aktualizace užívá k vyznačení analogických jevů. Jako příklad lze uvést „*Regionální biocentrum RBC 36A Hevlín 1*“, k němuž na s. 256 odůvodnění Aktualizace uvádí: „*Ve výkresu I.2 grafické části ZÚR JMK je upravena plocha pro regionální biocentrum RBC 36A Hevlín 1, a to tak, že je část původní plochy pro biocentrum zrušena a nová část plochy pro biocentrum přidána. V tabulce Plochy pro regionální biocentra zařazené v bodu (261) textové části ZÚR JMK je u RBC 36A Hevlín 1 změněn údaj ve sloupci "prostorový ukazatel – výměra plochy pro upřesnění biocentra [ha]" - nová hodnota je "64".*“ V grafické části, v již zmiňovaném výkresu I.2 (bod 70. rozsudku), našlo popsané tento odraz:



65. Podobné jako u plochy RBC 36A platí mj. i pro plochu „*Regionální biokoridor RK 119*“. Text na s. 259 odůvodnění Aktualizace („*Ve výkresu I.2 grafické části ZÚR JMK je upraven koridor pro regionální biokoridor RK 119, a to tak, že je část původního koridoru pro biokoridor zrušena a nová část koridoru pro biokoridor přidána.*“) doprovází grafická část, kde již zneplatněné území je rovněž „vykřížkováno“:

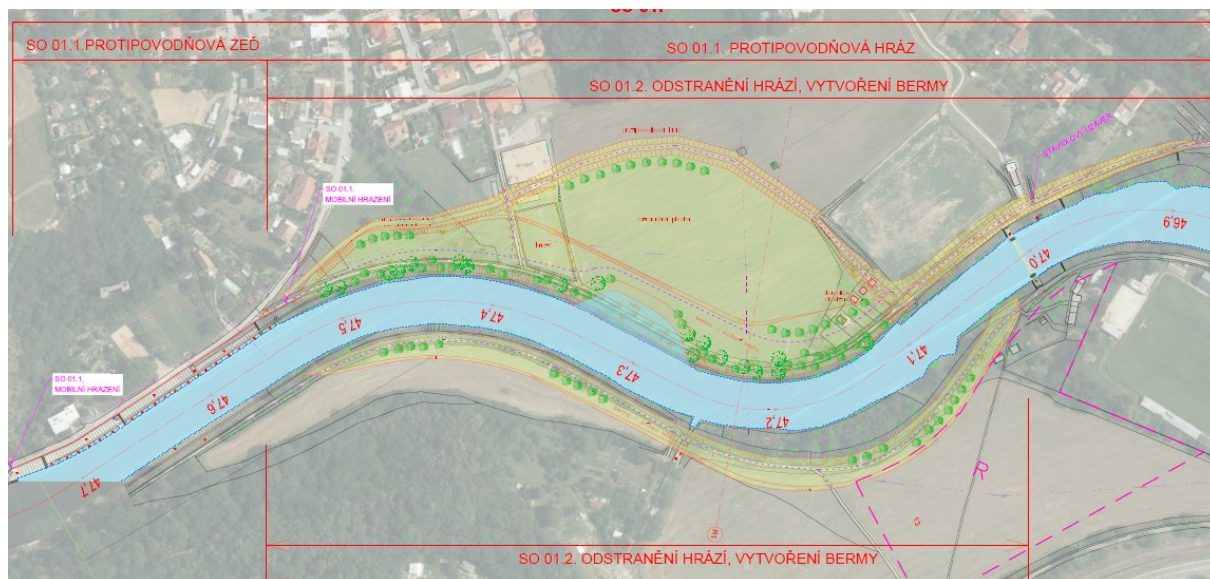


66. Podává se tak, že v případě napadené části POP10 je situace odlišná: Textová část odůvodnění je zde nejasná, potažmo toto odůvodnění nenachází adekvátní odraz v grafické části Aktualizace. Zdá se tedy, že Aktualizace zde dosavadní koridor v místě překryvu spíše konkretizuje „vnořením“ nové plochy do plochy stávající, což ale nelze tvrdit s jistotou. Už to do značné míry způsobuje neurčitost výroku Aktualizace ohledně vymezení plochy POP10 v k. ú. Kníničky a zároveň nepřezkoumatelnost odůvodnění tohoto vymezení. Tuto konkretizaci v řízení před soudem (při ústním jednání) potvrdil i odpůrce. Soud

nicméně toto „doodůvodnění“, stejně jako některá další podaná vysvětlení, považuje za „opožděné“ v tom smyslu, že nemůže zhojit nedostatky odůvodnění samotné Aktualizace.

67. K „dotvoření“ dané nepřezkoumatelnosti pak dle názoru soudu přistupuje zřejmá či nabízející se vazba na Studii, jak o ní hovoří odůvodnění Aktualizace na s. 255 (viz bod 73. tohoto rozsudku) a také vypořádání navrhovatelových námitek takřka totožně na s. 1596 a s. 2164-2165, kde se uvádí: *„Na základě požadavku Statutárního města Brno ke Zprávě o uplatňování ZÚR JMK v období 10/2016–12/2018 bylo prověřeno upřesnění vymezení protipovodňových opatření na hlavních brněnských tocích ozn. POP10 v součinnosti s vodohospodářskými orgány a s využitím ‚Generelu odvodnění města Brna‘ a studie ‚Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků, 3. část‘ (Aquatiss a.s., 09/2015). K namítané technické nevhodnosti opatření uvádíme, že návrh Aktualizace č. 1 ZÚR JMK nevymezuje vlastní záměr stavby, ale plochu, ve kterém je nutno záměr stavby v místních souvislostech v územním plánu města Brna upřesnit. Bezprostředně po vydání Aktualizace č. 1 ZÚR JMK nastane možnost (a zároveň povinnost dle § 54 odst. 6 stavebního zákona) uvést územní plán do souladu s Aktualizací č. 1 ZÚR JMK vymezením a upřesněním (zúžením) plochy v územním plánu. Upřesnění plochy na území MČ tak, aby její dopad (zejména na zastavěné území a na případný rozvoj obce) byl minimalizován, řeší ve smyslu § 5 odst. 3 stavebního zákona základní koncepční dokument obce k usměrňování jejího územního rozvoje, kterým je územní plán. Stavební zákon v § 43 odst. 3 ukládá, že územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Pokud jde o další rozvoj území zahrnutého do plochy, je na navazujícím stupni územně plánovací dokumentace (územním plánu), aby zpřesnil (zmenšil) plochu v podrobnějším měřítku, než jsou ZÚR JMK způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a ‚vyblováním‘ části území pro realizaci opatření. Vydaný územní plán tak bude především koordinovat koncepci veřejné infrastruktury, uspořádání krajiny a další složky území.“*

68. Odpůrce zde tedy uvádí, že *„nevymezuje vlastní záměr stavby“*, přičemž i ve vyjádření k návrhu uvádí, že nijak nepředjímá budoucí řešení prvku POP10 v daném místě (což ponechává na navazující podobu územního plánování a územního rozhodování), avšak zároveň výše uvedeným způsobem modifikuje původní koridor POP10, a to ve vazbě na Studii. Ta jako preferované řešení upravuje vybudování bermy v místě a v návaznosti na realizaci dalších opatření. To lze doložit odkazem na grafickou část Studie, konkrétně část *„E Návrh přírodě blízkých opatření“*, *„E.2.1. Situace Kninický“* (v této příloze je označen *„Název objektu“* jako *„PŘÍRODĚ BLÍZKÁ POP A REVITALIZACE ÚDOLNÍ NIVY HLAVNÍCH BRNĚNSKÝCH TOKŮ 3. část“* a *„Název přílohy“* jako *„NÁVRH VÝSLEDNÝCH PŘÍRODĚ BLÍZKÝCH OPATŘENÍ KNÍNIČKY - SITUACE“*):



69. Totéž řešení pak obsahuje i příloha Studie označená jako „D1.2.1 Svratka – katastr 1“ s tím rozdílem, že se jedná o „čistý“ náčrtek, nikoli průmět záměru do ortofotomapy. Textově tomu pak odpovídá příloha „D1.1.1 Svratka – technická zpráva stavebních objektů“, která na s. 5-6 obsahuje popis projektovaných hrází, bermy atd.
70. Nelze tedy bez dalšího konstatovat, že by Aktualizace určité řešení alespoň nepřímou či implicitně nepreferovala či nepředjímala. Pokud by totiž skutečně nedocházelo k anticipaci určitého řešení, pak by nebylo nutné, aby ve vymezeném prostoru v rámci stávajícího koridoru POP10 (k otázce vztahu „aktualizace“ POP10 a jeho dosavadní podoby viz výše) docházelo k nějaké např. konkretizaci. Jak uvádí i odpůrce, přesná či přesnější podoba konkrétního protipovodňového opatření by mohla zůstat nebo zůstala na dalších fázích územního plánování a územního rozhodování; v takové případě by však odpůrce nemusel již nyní vymezovat nový prostor, který z hlediska své podoby odpovídá záměru řešení obsaženému ve Studii (srov. výřezy z grafické části Aktualizace a příslušné části Studie).
71. Dle soudu by tedy, v kombinaci s nejasným vztahem mezi Aktualizací a dosavadní podobou koridoru POP10, skutečně mohlo dojít k tomu, že by při přípravě nového územního plánu města Brna nebo při následném rozhodování stavebního úřadu byl kupř. navrhovatel s referencí na Studii odkázán na to, že projekt bermy (a s ní spojených opatření) již byl „schválen“ v rámci Aktualizace, a že se měl stěžovatel adekvátně „bránit“ v dřívějších fázích územního plánování.
72. K předejití možnosti uvedené v předchozím odstavci by podle názoru soudu bylo třeba, aby odpůrce vyjasnil vztah mezi Aktualizací a koridorem POP10, popř. aby se od Studie výrazněji „distancoval“ tak, aby tu nebylo možné považovat za anticipaci pozdějších řešení. Jinou možností by pak bylo nyní aktualizaci POP10 v daném prostoru vůbec nepojímat do samotné Aktualizace (a budoucí podobu konkrétního protipovodňového opatření skutečně nechat čistě na následných postupech při územním

plánování a rozhodování) či naopak jasněji pojmut řešení dle Studie do Aktualizace a v tomto smyslu je podrobněji vypořádat.

73. V tomto smyslu je třeba v dalším řízení pojmut i námitky (resp. připomínky), které v procesu pořizování Aktualizace vznesl navrhovatel (popř. další osoby, které se vyjadřovaly k Aktualizaci obdobně). Proto soud nyní považuje za předčasné, aby se podrobněji zabýval např. argumenty týkajícími se aplikace čl. 5 odst. 1 směrnice SEA a zpracování variantních řešení, jak o nich hovoří navrhovatel i osoby zúčastněné na řízení. To, podobně jako vypořádání připomínek či problematiku proporcionality, bude třeba pojmut v kontextu s tím, jak se odpůrce vypořádá s otázkami vztahu Aktualizace a ZÚR JMK v souvislosti s napadenou plochou POP10. S tím souvisí i námitka, zda pro eventuálně poměrně – dosud – „mlhavý“ záměr opatření v místě nepřipadá v úvahu spíše užití institutu územní rezervy.
74. Soud si je vědom toho, že posuzovaná situace může být vnímána i jako hraniční, a to např. s ohledem na zásadu zdrženlivosti (ve hře je možný kupř. zásah do práva na samosprávu) při soudním přezkumu obdobných opatření obecné povahy. Nejasnost zvoleného řešení však soud považuje za dostačující pro svůj zásah. Zároveň ale konstatuje, že při zvažování námitek, potažmo připomínek, navrhovatelových a dalších osob je třeba vzít v potaz, pokud upozorňují např. na to, jak konkrétně zpomalí přijaté opatření povodňovou vlnu, že věc nelze pojímat izolovaně, nýbrž ve vzájemných souvislostech a komplexně. Jak uvedl zdejší soud v bodě 79. rozsudku ze dne 27. 1. 2022, č. j. 64 A 7/2021-117: *„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.“* Nelze tak bez dalšího upřednostňovat jednu lokalitu před jinou, pokud pro to nejsou pádné důvody. Rovněž tak *mutatis mutandis* lze pro navrhovatelova tvrzená práva uvést to, co Krajský soud v Brně uvedl v bodě 76. rozsudku ze dne 27. 1. 2022, č. j. 64 A 7/2021-117, ve vztahu k vlastnickým právům: *„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 Svatky.“*
75. Soud na tomto místě také doplňuje, že nepovažuje za zcela přiléhavou navrhovatelovu námitku týkající se exaktního vymezení

prostoru pro opatření POP10 ve vazbě na měřítko, v němž byla Aktualizace ve své grafické části přijímána. Je totiž třeba brát v potaz skutečnost, že se v případě ZÚR jedná o koncepční dokument, který s ohledem na svou povahu pracuje s adekvátními měřítky a mírami podrobnosti. I k tomu se zdejší soud vyslovil již v rozsudku ze dne 27. 1. 2022, č. j. 64 A 7/2021-117, v bodě 59.: „[M]apa 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.“

VI. 2. Návrh na zrušení části ZÚR JMK

76. Jak soud specifikoval výše, navrhovatel navrhl jako návrh incidenční též zrušení ZÚR JMK, a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v k. ú. Kníničky a v k. ú. Bystrc v úseku od hráze Brněnské přehrady po ústí Mnišího potoka (Hluboček). Tento návrh však soud musí **odmítnout**, jako opožděně podaný, neboť dle § 101b odst. 1 s. ř. s. je nutné takový návrh (na abstraktní přezkum opatření obecné povahy) podat do 1 roku od nabytí jeho účinnosti.
77. Ani navrhovatel nepopírá, že návrh podal po lhůtě dle § 101b odst. 1 věta první s. ř. s.; dovozuje však, že v režimu incidenčního přezkumu není nutné předmětnou lhůtu dodržet. Tento jeho názor, a samotné vývody obsažené v tomto směru v návrhu, však soud nepovažuje za správný. V tomto směru, kromě svého rozsudku ze dne 1. 7. 2021, č. j. 63 A 2/2021-93, Krajský soud v Brně odkazuje na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2021, č. j. 2 As 373/2019-50, v němž se kasační soud s danou problematikou vypořádal. V tomto směru Krajský soud v Brně odkazuje zejména na body [29] až [32] předmětného rozsudku Nejvyššího správního soudu:

„[29] Stěžovatel se mýlí, pokud uvádí, že jeho návrh na zrušení zásad územního rozvoje měl být věcně posouzen. Krajský soud správně a v souladu s výše citovanou judikaturou konstatoval, že návrh na zrušení opatření obecné povahy – zásad územního rozvoje – podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (incidenční přezkum) lze podat toliko společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu. Stěžovatel však takovou žalobu nepodal. Podal totiž pouze návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu – podle 101a odst. 1 věty první s. ř. s. (abstraktní přezkum). Závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40, o které se stěžovatel opírá, tak nelze na projednávaný případ aplikovat, neboť v projednávané věci vůbec nejde o incidenční přezkum opatření obecné povahy. Stěžovatel v podstatě využívá územní plán jako můstek k dosažení přezkumu části zásad územního rozvoje, kterou pokládá za nezákonnou. Pokouší se „řetězit“ abstraktní přezkum hierarchicky provázaných opatření obecné povahy, a

obejít tím lhůtu pro abstraktní přezkum ‚nadřazeného‘ opatření obecné povahy – zásad územního rozvoje.

[30] Ani stěžovatelem namítané usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, není použitelné na projednávaný případ. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí mj. uvedl: ‚V případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud shledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právům žalobce poskytnout účinnou ochranu. (...) Pro návrh „incidenční“ pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.‘ (zvýraznění dodáno). Z výše uvedeného nepochybně nelze dovozovat možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. společně s jiným návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Územní plán není ve vztahu k zásadám územního rozvoje individuálním správním aktem, a to ani když přebírá nebo upřesňuje jím vymezené záměry, které je obec povinna respektovat.

[31] Jak správně uvádí krajský soud, zásady územního rozvoje se při vydávání územního plánu neužijí ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť vydání územního plánu není aplikací zásad územního rozvoje v konkrétní věci (nepochybně nejde o individuální správní akt). Zásady územního rozvoje jsou toliko závazným podkladem, s nímž musí být územně plánovací dokumentace nižšího stupně v souladu. Respektování nadřazené regulace obecnou, podřazenou úpravou je přirozeným, zákonem předpokládaným a zamýšleným projevem hierarchického uspořádání systému územního plánování [srov. např. § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona]. Přijetím obecní regulace se v této věci na postavení stěžovatele nic nezměnilo – i z toho je zřejmé, že do jeho práv mohly zasáhnout již zásady územního rozvoje. Stěžovatel nikdy netvrdil, že obec pochybila např. nesprávným převzetím pro ni závazných pravidel; namítal toliko, že měla vyvinout úsilí k jejich změně, neboť jsou objektivně nezákonná. Pravidlo, které je součástí regulace zavedené zásadami územního rozvoje, „neožívá“ teprve vtělením do územního plánu, ale do práv zasahuje již nabytím účinnosti zásad územního rozvoje; v opačném případě by totiž byl jeho přezkum vyloučen do doby, než bude převzato nižší územně plánovací dokumentací jako její závazná součást.

[32] Stěžovatel de facto brojí proti formalizovanému výsledku územního plánování kraje, konkrétně vymezení koridoru pro stavbu nadmístního významu. Proti zásadám územního rozvoje odpůrce 2) ovšem mohl brojít

návrhem na zrušení jejich relevantní části podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. (abstraktní přezkum), ale neučinil tak. Pokud by soud připustil možnost ‚incidenčního přezkumu‘ zásad územního rozvoje při vydání či změně územního plánu, který řeší záležitosti nadmístního významu, byl by tím fakticky popřen institut lhůty pro podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. (abstraktní přezkum). Potenciální navrhovatel zkrácený zásadami územního rozvoje na svých právech by pak neměl důvod domáhat se v zákonné lhůtě jejich abstraktního přezkumu, neboť by proti nim mohl brojit v souvislosti s vydáním či změnou územního plánu v dotčené obci. To by však mohlo do značné míry paralyzovat územní plánování (a územní rozvoj) na krajské úrovni.“ (pozn. KS v Brně: zvýraznění původní)

78. Krajský soud dodává, že ve věci, na kterou nyní odkazuje, se navrhovatel pokoušel skrze územní plán napadnout zásady územního rozvoje. S přihlédnutím k tomu, že se tedy jednalo o pokus o incidenční přezkum opatření obecné povahy prostřednictvím jiného opatření obecné povahy, se soud domnívá, že citované závěry lze prakticky bezesbýtku vztáhnout i na nynější věc, neboť principiálně se jedná prakticky o totéž. Nadto v nyní projednávané věci navrhovatel fakticky napadá prostřednictvím Aktualizace samotné zásady územního rozvoje, které tato aktualizace upravuje, tedy v podstatě tentýž akt (který je v současnosti, obrazně řečeno, „novelizován“), u kterého bylo možné po navrhovateli legitimně požadovat, aby proti němu brojit již dříve, v zákonné lhůtě, pakliže jej shledává nesprávným. I způsob navrhovatelovy argumentace, dle níž se hodlal k návrhu na zrušení části ZÚR JMK vyjádřit až poté, co tento incidenční přezkum soud vyloučí k samostatnému projednávání, nasvědčuje tomu, že jde o v podstatě o nový, nezávislý a originární návrh, jímž se navrhovatel snaží zhojit svou dřívější pasivitu.
79. Soud k této části rozsudku pro úplnost doplňuje, že si je vědom svého rozsudku ze dne 27. 1. 2022, č. j. 64 A 7/2021-117, a v něm formulovaných závěrů. Ve zmíněném rozsudku Krajský soud v Brně návrh na zrušení Aktualizace týkající se rozšíření prvku POP10 v oblasti městské části Brno-Chrlice zamítl. Rozdíl oproti nynějšímu případu, který je důvodem pro odlišné rozhodnutí ve věci sp. zn. 63 A 6/2021, spočívá mj. v tom, že senát 64 A zdejšího soudu rozhodoval o rozšíření prvku POP10, které bylo jasně definované a i z hlediska svého rozsahu přezkoumatelné. Nebyla zde dána nepřezkoumatelnost odůvodnění ani výroku Aktualizace. Navíc navrhovatelé v uvedené věci rozporovali spíše konkrétní zvažované řešení poldru, a to v jeho podrobnostech (což je otázkou navazujících fází územního plánování a rozhodování), zatímco nyní navrhovatel rozporuje, v souvislosti s tvrzenou nepřezkoumatelností, samotnou „koncepti“ obsaženou v Aktualizaci.
80. Za nadbytečnou potom považuje soud polemiku mezi účastníky řízení týkající se tvrzení odpůrce, že se stal v průběhu pořizování Aktualizace terčem útoku označeného jako DDOS (*Distributed Denial of Service*). Soud nikterak nepochybňuje, že přijímání zásad územního rozvoje je procesem nadmíru složitým, v jehož rámci se pořizovatel může stát terčem obstrukčních praktik, a to pak také může vést např.

k určitému typu a standardu vypořádávání připomínek a námitek. Na druhou stranu však není zřejmé, že by se k popisované praxi uchýlil právě navrhovatel, protože ji jen stěží lze vykládat na jeho úkor.

81. Soud dodává, že neshledává přiléhavým odkaz navrhovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2022, č. j. 4 As 316/2018-124, neboť dle jeho názoru se týká jiné situace (srov. např. bod [79] odkazovaného rozsudku).

VI. 3. Námitka podjatosti

82. Osoba zúčastněná na řízení 2) vznesla námitku podjatosti (jak byla přiblížena výše), a to jednak proti soudkyni Mgr. et Mgr. Lence Bahýlové, Ph.D., jednak proti všem ostatním soudcům správního úseku Krajského soudu v Brně, a to ze shora uvedených důvodů. Ve zkratce šlo o manželský vztah mezi Mgr. Bahýlovou a zástupcem odpůrce na straně jedné a možné ovlivnění ostatních soudců ve vazbě na tuto skutečnost a na specifika projednávané věci na straně druhé. Námitku podjatosti shledal zdejší soud **nedůvodnou**.
83. Dle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci „*vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.*“
84. Dle § 8 odst. 5 s. ř. s. pak „*[ú]častník nebo osoba zúčastněná na řízení může namítnout podjatost soudce, soudní osoby, tlumočníka nebo znalce. Námitku musí uplatnit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Námitka musí být zdůvodněna a musí být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována. O vyloučení soudce rozhodne usnesením po jeho vyjádření Nejvyšší správní soud, a je-li namítána podjatost soudní osoby, tlumočníka nebo znalce, senát po jejich vyjádření.*“
85. Podle § 8 odst. 6 s. ř. s. potom platí, že „*[u]stanovení odstavce 5 věty poslední se nepoužije, má-li soud za to, že námitka podjatosti, která byla uplatněna v průběhu řízení, v němž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, není důvodná, je-li proti tomuto rozhodnutí přípustná kasační stížnost.*“
86. S přihlédnutím k § 8 odst. 6 s. ř. s. Krajský soud v Brně rozhodl o námitce podjatosti sám, resp. o ní sám uvažil, neboť ji považoval za nedůvodnou a nynější řízení je řízením, v němž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny.
87. V případě Mgr. Bahýlové soud konstatuje, byť u ní bylo možné o podjatosti uvažovat, že je rozhodné, že se na projednávání a rozhodnutí věci nijak nepodílela. Mgr. Bahýlová je sice dle rozvrhu práce Krajského soudu v Brně členkou senátu 63 A, který věc rozhoduje, avšak sama

nebyla ani soudcem zpravodajem, ani předsedkyní senátu, a ani dalším členem senátu, který se na projednávání a rozhodování věci podílel. Senát 63 A návrh projednal v jiném složení, tedy ve složení, v němž Mgr. Bahýlová nikdy nefigurovala. Už s ohledem na to hodnotí zdejší soud ve vztahu k této soudkyni předmětnou námitku podjatosti ve svém důsledku jako irelevantní.

88. Pokud jde o ostatní soudce správního úseku Krajského soudu v Brně, senát 63 A si vyžádal jejich písemné stanovisko k uvedené námitce. Jak je založeno v soudním spise, žádný z těchto soudců se ve věci necítil podjatý. Vesměs v různých podobách uváděli, že důvody, které osoba zúčastněná na řízení 2) v námitce podjatosti uvedla, nejsou relevantní. K účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, ani k předmětu řízení nemají žádný osobní poměr a nejsou nijak zainteresováni na výsledku řízení. Okolnosti uváděné osobou zúčastněnou na řízení 2) nejsou dle jejich názoru důvodem pro jejich vyloučení z rozhodování ve věci, a to ani z hlediska objektivního, ani z hlediska subjektivního.
89. Pakliže bylo zmíněno hledisko objektivní a subjektivní, uvádí k tomu krajský soud, že z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a také Ústavního soudu plyne, že nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, jež vyjadřuje vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci. Při posuzování námitky podjatosti je však třeba nestrannost vnímat i z hlediska objektivního, tzn. zkoumat, zda skutečně existují objektivní okolnosti, jež vyvolávají oprávněné pochybnosti o nezájatosti soudce v konkrétním případě. Jak se k této otázce vyjádřil Ústavní soud, vyloučení soudce z projednávání a rozhodování ve věci má být založeno nikoliv jen na skutečně prokázané podjatosti, ale již tehdy, jestliže lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti; při posuzování této otázky je tedy třeba učinit úvahu, zda – s ohledem na okolnosti případu – lze mít za to, že by soudce podjatý mohl být (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94). Otázka podjatosti nemůže být ve všech případech postavena zcela najisto, nicméně rozhodovat o této otázce je nutno vždy na základě existujících objektivních skutečností, které k subjektivním pochybnostem osob zúčastněných na řízení vedou. K vyloučení soudce z projednání a rozhodnutí věci však může v zásadě dojít teprve tehdy, když je evidentní, že vztah soudce k dané věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, dosahuje takové povahy a intenzity, že i přes zákonem stanovené povinnosti nebude moci nebo schopen nezávisle a nestranně rozhodovat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2021, sp. zn. II. ÚS 105/01).
90. Rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v § 8 s. ř. s. představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny). Tak jak zákon tuto příslušnost stanovil, je tato zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný.
91. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2005, č. j. 4 As 14/2004-70, uvedl, že „[i]ntegrovní součástí práva na spravedlivý (fair)

proces tak, jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je garance toho, aby ve věci rozhodoval nezávislý a nestranný soudce. Nestrannost a nezájatost soudce je jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický stav soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o nichž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi nalezla stěží uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat širěji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým, nikoliv nezaujatým vztahem k věci disponuje. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv pouze na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti (I. ÚS 167/94, Ústavní soud: Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu). Na druhé straně Ústavní soud vyslovil, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto, nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou (II. ÚS 105/01). Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z dvojího testu nestrannosti soudce: subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci, objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost (III. ÚS 448/04).“ Lze tak shrnout, že při posouzení otázky podjatosti soudce je třeba akcentovat též tzv. zdání nezávislosti a nestrannosti nejen ve vztahu k účastníkům řízení, nýbrž i ke třetím osobám (k tomu viz např. také náleží Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05).

92. Při zohlednění přiblížených východisek dospěl krajský soud k již konstatovanému závěru, že námitka podjatosti není v případě „zbývajících“ soudců správního úseku Krajského soudu v Brně důvodná. Lze pochopit subjektivní dojem osoby zúčastněné na řízení 2), ten však v očích krajského soudu nenalézá dostatečný odraz v subjektivních pocitech samotných soudců, ani v objektivních okolnostech věci.
93. Ve vazbě na konkrétní námitky se soud domnívá, že tyto „objektivní okolnosti“ nejsou dostatečně intenzivní. Osoba zúčastněná odkazuje např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2021, č. j. Nao 149/2021-81, které se sice rovněž zabývá otázkou toho, že soudce je vyloučen také v případě, že získal o předmětu řízení poznatky jiným

způsobem, než dokazováním při jednání nebo ze spisu. V této záležitosti však měl příslušný soudce tyto poznatky získat v době svého působení jako advokát, který zastupoval žalobkyni v úzce související věci. Takovou situaci však nyní nelze shledat. K zástupci odpůrce (či odpůrci) soudci nepociťují žádný relevantně intenzivní vztah a způsob, jakým by se dle osoby zúčastněné na řízení 2) měli dostat k informacím mimoprocesním způsobem, se jeví jako spíše spekulativní (když i Mgr. Bahýlová ve svém vyjádření sama popírá podrobnější znalost věci a možnost „lobbingu“ v ní). Nelze tak hovořit o tom, že by byl dán u soudců poměr k věci ve zcela konkrétní podobě a osobním charakteru, aby mohl být dostatečně pádným důvodem, podmiňujícím vznik pochybnosti o schopnosti soudce nestranně přistupovat k věci a k úkonům jí se týkajícím (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2017, sp. zn. III. ÚS 187/10; viz také bod [11] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2021, č. j. Nao 149/2021-81).

94. V návaznosti na výše uvedené se tak soud domnívá, že soudci, kteří věc projednávají a rozhodují (jakož i další soudci správního úseku Krajského soudu v Brně – vyjma případu Mg. Bahýlové), nejsou ve věci podjatí. Podjatost soudců rozhodujících předmětnou záležitost nelze vykládat tak široce, jak osoba zúčastněná na řízení 2) namítá a bez dalšího vycházet z toho, že soudce v pozici osoby blízké k právnímu zástupci účastníka řízení ve sporu, na jehož řešení se nepodílí, může řešení či výsledek takového sporu ovlivnit. Potenciální podoby jednání, které námitka nadnáší, jsou jen subjektivní povahy (možnost komunikace soudkyně s rozhodujícími soudci mimo spis, „v kuloárech“, konzultace konkrétních problémů řešených v daném sporu apod.) a nemohou vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudci rozhodující v této věci (potažmo příslušný senát) budou rozhodovat nestranně. Profesní a nakonec i osobní úroveň soudců, o nichž žádné pochybnosti objektivně nejsou, a kteří sami nemají k účastníkům řízení, osobám zúčastněným na řízení nebo k předmětu řízení žádný osobní vztah a nejsou na řízení jakkoli zainteresováni, spolupřispívá k závěru, že pochybnosti o jejich nepodjatosti nejsou důvodné. Nadto lze přiměřeně odkázat na bod [11.] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2010, č. j. Nao 46/2010-78, publikovaného pod č. 2102/2010 Sb. NSS, dle kterého *„podjatost soudců ve vztahu ke správním orgánům, resp. k osobám za ně jednajícím, je nutno vykládat restriktivněji než je tomu u ostatních účastníků řízení“*.

VI. Závěr a náklady řízení

95. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy v podobě Aktualizace soud, vázán návrhovými body, dospěl k závěru, že důvody pro zrušení opatření obecné povahy jsou v případě nově stanovené plochy POP10 v k. ú. Kníničky a Bystrc dány a v tomto rozsahu Aktualizaci ruší (výrok I.). Toto rozhodnutí se opírá zejména o nepřezkoumatelnost Aktualizace, jak byla popsána výše. V dalším řízení se odpůrce, jsa vázán právním názorem soudu, bude muset vypořádat s nastolenými otázkami mj. v podobě, kterou zdejší soud uvedl v bodech 86. a 87. tohoto rozsudku.

96. Návrh b), tedy návrh na zrušení ZÚR JMK, a to v části vymezující plochu opatření protipovodňové ochrany POP10 v k. ú. Kníničky a v k. ú. Bystrc v úseku od hráze Brněnské přehrady po ústí Mnišího potoka (Hluboček), soud odmítl (výrok II.)
97. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 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, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel dosáhl v řízení o žalobě úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Odměna navrhovatelova zástupce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o pět úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, návrh, dvě další písemná podání ve věci a účast na jednání) a pět režijních paušálů, a to ve výši 5 × 3 100 Kč a 5 × 300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 13 odst. 4 advokátního tarifu], tedy celkem 17 000 Kč. Protože je zástupce navrhovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 3 570 Kč, odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Navrhovateli dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 5 000 Kč.
98. Celkem tedy byla navrhovateli vůči odpůrci přiznána náhrada nákladů ve výši 25 570 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
99. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, právo na náhradu nákladů tak tyto osoby nemají

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

Brno 5. dubna 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu

