



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **Spolek chatařů Panská**
sídlem Polní 741, 277 11 Neratovice
zastoupený advokátem JUDr. Františkem Šáchou
sídlem V Grni 1636, 686 04 Kunovice

proti
odpůrci: **Magistrát města Zlína**
sídlem tř. Tomáše Bati, 761 90 Zlín
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Fialou
sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, vydaného dne 28. 1. 2021 odborem životního prostředí Magistrátu města Zlína pod sp. zn. MMZL 72042/2019 OŽ PaZ, č.j. MMZL 72042/2019 OŽPaZ-99 o stanovení změny ochranného pásma II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves,

eventuálně zrušení následujících zákazů:

- a) zákaz umísťování a provádění staveb, nástaveb a přístaveb včetně zařízení nesplňujících kritéria stavby, ale umožňujících pobyt osob uvnitř těchto zařízení a nahrazuje se textem: „Povoluje se umísťování staveb a zařízení napojených na veřejnou kanalizaci nebo disponujících funkčním chemickým záchodem nebo řádně izolovanou a vyváženou jímkou odpadních vod“
- b) zákaz vjezdu motorových vozidel pro majitele pozemků umístěných v této lokalitě, pokud nezískají povolení k vjezdu od správce vodního zdroje a nahrazuje se textem:

„povoluje se vjezd jednoho motorového vozidla pro každého vlastníka zde umístěné nemovitosti“

- c) zákaz poškozování břehů vodních ploch
- d) zákaz koupání osob
- e) zákaz přikrmování a zakrmování ryb
- f) zákaz stanování
- g) zákaz používání plavidel bez spalovacího motoru

takto:

- I. Návrh **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatel **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy, eventuálně zrušení jednotlivých v záhlaví uvedených zákazů.

II. Obsah návrhu

2. Navrhovatel se nejprve vyjádřil ke své aktivní legitimaci. Je spolkem, jehož účelem je ochrana vlastnických a užívatelských práv členů spolu v lokalitě Panská u ochrana přírody, krajiny a životního prostředí. Napadeným OOP byla stanovena změna ochranného pásma II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves, která se týká lokality označené jako zóna č. 1 v katastrálním území Chylice, kde se nachází pozemky ve vlastnictví členů spolu. V OOP byl zakotven soubor zákazů činností omezujících vlastnická práva vlastníků pozemků. Stanovená omezení jsou v rozporu se zákonným požadavkem, aby u zakázaných činností šlo skutečně o činnost poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo nezávadnost vodního zdroje. Jde o porušení zásady přiměřenosti a proporcionality, tedy o porušení smyslu a rozsahu §30 odst. 8 zákona č. 254/2001 Sb. zákona o vodách (dále jen „vodní zákon“).
3. Dle navrhovatele Magistrát města Zlína nebyl věcně příslušný k vydání OOP, neboť není vodoprávním orgánem. Jedná se totiž o II. ochranné pásmo vodní nádrže přesahující 1 mil m³ a tudíž je dle §107 odst. 1 písm. n) a v) vodního zákona dána působnost krajského úřadu. Nadto odpůrce překročil svoji kompetenci tím, že změnil OOP vydané jiným orgánem prvního stupně, což přísluší pouze nadřízenému správnímu orgánu. Tvrzení odpůrce, že bývalé těžební jezero vzniklo přirozeně jako následek těžby, nebylo povoleno a není tedy stavbou dle vodního zákona, je chybné. Při zahájení dobývacích prací bylo dílo povoleno a dle §127 odst. 13 se za vodní díla považují i vodní díla povolená dle předchozích právních předpisů.
4. V OOP je nedostatečně konkretizováno, zda zakázané činnosti poškozují či jinak ohrožují chráněný zájem a zda ta tímto zájmem je vydatnost, jakost a zdravotní nezávadnost vodního zdroje. Protiprávností a nepřiměřeností trpí především zákaz umístování a provádění staveb, nástaveb a přístaveb včetně zařízení nesplňujících kritéria stavby, ale

umožňujících pobyt osob uvnitř těchto zařízení. Jedná se o nejpodstatnější výhradu proti OOP. Za celou dobu mnohdy padesátileté existence chat není znám jediný případ, kdy by užíváním chat byla kvalita vodního zdroje ohrožena či poškozena. Plocha byla jako plocha rekreační respektována. Jde o porušení vlastnických práv majitelů pozemků a staveb v lokalitě. Opatření vlastně likviduje vlastnická práva a na jednotlivce dopadá způsobem přesahujícím cíl, jímž je ochrana zdroje pitné vody. Lze zakázat činnosti, nikoliv stavby jako takové. Mezi samotnou existencí staveb a ohrožením zdroje pitné vody není souvislost. Vytvoření zakázaného území nevede k zamýšlenému výsledku. Řešením nemůže být zákaz zde umístěných chat a v důsledku toho pak jejich demolice. Demolice chat vyplývající z tohoto zákazu je v rozporu s čl. 4 a 11 Listiny základních práv a svobod a bylo by postačující zakázat nové stavby, pokud nebudou napojeny na kanalizaci, nebudou mít chemický záchod či kvalitní jímku, řádně vyváženou. Vodoprávní úřad má k dispozici dost nástrojů, jak zajistit efektivní způsob kontroly. Nepříjemná represe zakotvená v OOP nemůže být primárním řešením za situace, kdy žádná kontaminace nebyla nikdy zjištěna ani ve vodárenské nádrži, ani v těžebním jezeře.

5. Napadené OOP se opírá o monitoring, jehož spoluautorem je RNDr. S. Š., který jako oponent územní studie „Využití uvolněných ploch po těžbě štěrkopísku - Ostrožská jezera“ zpracoval v roce 2015 posouzení, v němž doporučil umožnit v předmětné lokalitě rodinnou a dokonce hromadnou rekreaci. Přestože se přírodní poměry od vyhotovení oponentského posudku nezměnily, od tohoto závětu se autor odchýlil. Navrhovatel je přesvědčen, že monitoring, o který se odpůrce opírá, je chybný. Lze ho charakterizovat úslovím „koho chleba jíš, toho píseň zpívej“.
6. Pokaz odpůrce na to, že zákaz chat prakticky navázal na původní všeobecný zákaz výstavby rekreačních objektů je nedostatečný a nepravdivý.
7. Nepřiměřeným je rovněž zákaz vjezdu motorových vozidel pro majitele pozemků umístěných v této lokalitě, pokud nezískají povolení k vjezdu od správce vodního zdroje. Nejedná se o přiměřené opatření. V důsledku s dalšími zákazy by pak šlo pouze o holé vlastnictví. Pojem přiměřenosti je nutno poměřovat principem nezbytné ochrany veřejného zájmu. Vjezd vozidel byl v uplynulých desetiletích tolerován, v průběhu těžebních prací se zde pohybovaly remorkéry, desítky nákladních aut a buldozery, jejichž technický stav byl často žalostný, aniž se to projevilo na nezávadnosti vody. Nezbytnost tohoto zákazu tedy není dána. Navíc hydrogeologické průzkumy opakovaně prokázaly absolutní nepřítomnost ropných látek. Přiměřeným by se navrhovateli jevilo povolit každému z vlastníků vjezd jednoho vozidla s platnou STK. Pokud bude důvodnost vjezdu vlastníků pozemků posuzovat zaměstnanec správce vodního zdroje, je dán prostor pro korupci. V této souvislosti došlo i k porušení zásady legitimního očekávání, neboť Ministerstvo životního prostředí v případě rozhodnutí o odvolání, které podalo „Sdružení za Husineckou přehradu pro všechny“, Prachatice, uvedlo, že se vjezd vlastníků nemovitostí povoluje, neboť v souvislosti s dosavadním omezeným vjezdem motorových vozidel nedošlo v minulosti k ohrožení jakosti vody.
8. Obdobně nepřijatelný je obecně formulovaný zákaz poškozování břehů a vodních ploch. Není určena šíře břehu a není zřejmé, co je míněno poškozováním. Je nepochopitelné, jak by úpravami břehu mohlo dojít k poškození vzdáleného vodního zdroje.

9. Odborně i historicky je neodůvodněný i zákaz koupání osob v těžebním jezeře. Toto jezero je oddělené od vodárenské nádrže jílovitou, nepropustnou hrází. Více než 50 let bylo k rekreačnímu koupání využíváno, aniž se to jakkoli dotklo kvality vody.
10. Zákaz příkrmování a zakrmování ryb je rovněž proti logice využití lokality, jelikož rybářství je jednou ze státem podporovaných aktivit. V lokalitě je navíc schválena a v předmětném OOP podpořena činnost rybářského svazu zaměřená na chov ryb v rybochovném zařízení sousedícím s těžebním jezerem.
11. Stejně nepřiměřený je i zákaz stanování. Není zřejmé, jaký je rozdíl co do nebezpečí poškození kvality vodního zdroje mezi pobytem vlastníka nemovitosti pod čírým nebem a pod stanovým přístřeškem. Je nezbytné ve vztahu k vlastníkům pozemků prokázat opodstatněnost a přiměřenost tohoto zákazu.
12. Obdobně nelze souhlasit se zákazem používání plavidel bez spalovacího motoru. Lze jen obtížně zdůvodnit, čím pohyb na hladině na pramici či jiném bezmotorovém plavidle ohrožuje kvalitu pitné vody v sousedním vodárenském jezeře.
13. Zcela zásadní je zásah do vlastnických práv vlastníků rekreačních objektů a pozemků. Zákaz lze stanovit pouze tehdy, pokud jsou aktuálně naplněny zákonem stanovené skutkové a právní předpoklady. Jinak jde o nezákonný akt – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 7Ao 7/2010. Zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny ze zákonných důvodů a v nezbytné míře, způsobem respektujícím jak veřejný zájem, tak zájmy vlastníků v dotčené lokalitě. Vlastníci jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou mohou činit, neboť OOP výrazně ovlivňuje územně – plánovací dokumentaci obce Ostrožská Nová Ves, která sama podala proti OOP námitky. Stanovené zákazy neodpovídají reálnému stavu území, které je po desetiletí zastavěno desítkami objektů, sloužících k rekreaci a sportovnímu rybářství. Vlastníci pozemků na rozdíl od ostatních návštěvníků udržují na svých pozemcích čistotu a tím se podílejí na ochraně zdroje pitné vody. Je důležité rovněž zmínit, že několik chat bylo z režimu OOP vyňato, tudíž při ústavně zakotvené rovnosti subjektů před zákonem by bylo nutné se s touto nerovností, vyplývající z napadeného OOP, vypořádat.
14. Závěrem navrhovatel zdůraznil, že OOP nerespektuje princip minimalizace zásahů do ústavně zaručených veřejných subjektivních práv a nereflektuje úpravu ochrany zdrojů pitné vody v obdobných případech. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se minimalizace zásahů.

III. Vyjádření odpůrce

15. Odpůrce uvedl, že návrh nepovažuje za důvodný a především projednatelný, neboť nejsou splněny procesní podmínky. Zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení předmětného OOP. V návrhu totiž absentuje tvrzení o zásahu do subjektivních práv navrhovatele tímto OOP. Návrh by tedy měl být soudem odmítnut.
16. Pokud se týká argumentů navrhovatele, jsou obdobné, jako byly použity v námitkách vlastníků nemovitostí k návrhu OOP, které nebyly shledány důvodnými a v OOP byly řádně vypořádány. Stejné argumenty byly uplatněny navrhovatelem v žádosti o přezkum u Krajského úřadu Zlínského kraje a rovněž byl odmítnut. Navrhovatel je spolkem, jehož účelem je ochrana vlastnických a užívacích práv vlastníků a nájemníků v lokalitě „Panská“, a to především ve vztahu k rekreačním objektům. Je nutno zdůraznit, že ve všech

případech se jedná o nepovolené stavby a dle neověřené informace byla ve vztahu ke všem stavbám vydána rozhodnutí o jejich odstranění.

17. Odpůrce nesouhlasí s námitkou své věcné nepříslušnosti k vydání OOP. Věcná příslušnost byla vyjasněna před zveřejněním návrhu OOP a v tomto návrhu na str. 21 i zdůvodněna. Opakovaně byla potvrzena i Krajským úřadem Zlínského kraje.
18. V OOP je dostatečně konkretizována otázka možného působení zakázaných činností ve smyslu možného ohrožení či poškození vodního zdroje pokud se týká jeho vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti, a to na str. 53-54. Je zde zmíněná i provázanost jednotlivých faktorů. Odpůrce veškerá omezení a zákazy poměřoval testem proporcionality za použití kritéria vhodnosti, potřebnosti a závažnosti protichůdných zájmů, a to veřejného zájmu na ochraně vodního zdroje a zájmů vlastníků pozemků uvnitř ochranného pásma. Ochrana vodního zdroje a vodních poměrů je v daném území ve veřejném zájmu, nadřazeném jiným záměrům a cílům fyzických a právnických osob. Ochranná opatření mají preventivní charakter.
19. Námitkou nepřiměřenosti zákazu umísťování a provádění staveb se odpůrce zabýval podrobně v rámci vypořádání námitek, včetně posouzení proporcionality. Jedná se o dlouhodobě, od roku 1970 platný zákaz, který se zachovává a jeho potřeba byla v OOP odůvodněna. Dříve absolutní zákaz byl v OOP zmírněn, uvolnila se možnost umísťování objektů potřebných pro hospodářské využití, jako jsou včelíny a přístřešky na nářadí. Nutno zdůraznit, že území ochranného pásma II: stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves není ani nebylo rekreační oblastí, není ani zastavěným, ani zastavitelným územím. Ochranný režim vodního zdroje a územní plány nikdy dříve nedovolovaly a ani nyní nedovolují zřizování staveb pro individuální rekreaci. Území je zároveň územím s vysokým povodňovým rizikem. Zrušení zákazu výstavby by znamenalo prudké zvýšení zájmu o výstavbu rekreačních objektů, došlo by k prudkému navýšení počtu osob se všemi souvisejícími riziky, nebylo by ve veřejném zájmu ochrany vodního zdroje. Je podstatné, že v lokalitě „Panská“ se jedná vesměs o stavby nepovolené, vybudované po roce 2003. Samotné OOP přímo nezakazuje žádné dříve vybudované legální stavby a nenařizuje demolice staveb nelegálních. V minulosti byly demolice některých staveb nařizeny rozhodnutím obecního stavebního úřadu, a to proto, že je nedovoluje ani ustanovení §18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ani územní plán obce Ostrožská Nová Ves. To, že k reálnému odstranění staveb nedošlo, není v kompetenci vodoprávních úřadů.
20. Pokud se týká nemožnosti vzniku nových staveb, nejde o novinku, ale o kontinuitu zákazu, která byla v OOP odůvodněna. Argumentace navrhovatele, že stanovený zákaz neodpovídá realitě, kdy je území dlouhodobě zastavěno objekty k rekreaci, nasvědčuje pouze velkému zájmu o tuto oblast, kdy jsou stavebníci ochotni porušovat stanovené zákazy. Pokud by tedy v tomto směru došlo k uvolnění, lze očekávat hromadnou zástavbu, a to i s ohledem na obrovské množství drobných pozemků ve vlastnictví různých osob v bezprostřední blízkosti vodní plochy.
21. Nepravdivá je námitka, že některé rekreační objekty byly z režimu OOP vyňaty. Žádná výjimka zde uvedena není.
22. Zákazem vjezdu motorových vozidel bez povolení od správce vodního zdroje se odpůrce zabýval na st. 34 – 36, námitkou nepřiměřenosti pak v rozhodnutí o námitkách. Nejedná se o novou regulaci, tento zákaz byl uplatňován již od roku 1985 na základě rozhodnutí

bývalého ONV Uherské Hradiště, změněného rozhodnutím z roku 1988 a následně rozhodnutími MěÚ Uherské hradiště z roku 2004, 2005 a 2006. Podle předchozí úpravy bylo také povoleno vydávání na dočasnou dobu. Obdobný princip povolování výjimek je akceptován i judikaturou. Přísná pravidla omezení vjezdu byla používána již nejméně 14 let. Pokud se týká namítaného možného korupčního jednání v této souvislosti, toto nelze vyloučit u žádné činnosti. K zamezení takového jednání existují právní a kontrolní mechanismy, které ale nejsou předmětem úpravy v rámci OOP.

23. Při stanovení zákazu poškozování břehů odpůrce postupoval analogicky s §46 odst. 1 vodního zákona, které se týká břehů vodních toků. Umělé narušení celistvosti břehových ploch může prohloubit erozivní účinky vodní masy a splavování okolní humusní půdy. Šíři břehů nelze obecně stanovit, závisí na konkrétních podmínkách a mnoha faktorech, tedy na tvaru břehu, výškových poměrech, složení půdy, povrchu terénu, hloubce vody. Nelze ani vyjmenovat všechny možné poškozující činnosti. Nepřiměřeností tohoto zákazu se odpůrce zabýval v rámci vypořádání námitek, kde bylo možné poškození konkretizováno. V případě pochybností, zda jde o možné poškozování je možno požádat o stanovisko dle §18 vodního zákona vodoprávní úřad.
24. Absolutní zákaz koupání osob a zvířat platil na tzv. „Těžebním jezeře“, dnes jezero „Chylecko“, i dosud. Na jezeře Čtverec platil pouze zákaz koupání zvířat. V rámci OOP jsou pravidla pro veškeré vodní plochy v zóně č. 1 ochranného pásma sjednocena. Účelem je omezení počtu osob a jejich pohybu, omezení živelnému užívání vodních ploch ke koupání bez technického a hygienického zázemí. Pro navrhovatele se však situace zlepšuje, na jezeře Chylecko nově přichází možnost zřízení přírodního koupaliště s odpovídajícím zázemím. Námitkou nepřiměřenosti zákazu koupání na jezeře Chylecko se odpůrce zabýval v rámci vypořádání námitek. Důvodem pro zrušení dosavadního zákazu koupání nemůže být skutečnost, že je tento zákaz dlouhodobě porušován. Argument, že jezero je odděleno od ostatních nepropustnou hrází je lichý, neboť dle odborných podkladů představují všechna jezera hydraulicky spojenou strukturu, jejíž ochrana je nedělitelná.
25. Zákaz příkrmování a zakrmování ryb uvedený v OOP se netýká stávajícího rybochovného zařízení Moravského rybářského svazu, pobočného spolku Kunovice, povoleného vodoprávním úřadem v roce 2003. Kromě toho není příkrmování a zakrmování ryb žádoucí a pro samotný rybolov není nezbytné. Na straně 30 OOP je zákaz upřesněn a odůvodněn. Docházelo by k nežádoucímu vnosu znečišťujících látek, došlo by k rozkladu nespotřebovaného krmiva. Přestože vodárensky využívané Vodárenské jezero spolu s jezery Chylecko a Čtverec nejsou podle vyhlášky č. 137/1999 Sb. stanovenou vodárenskou nádrží, je žádoucí jeho ochranu zabezpečovat obdobně jako vodárenskou nádrž, u které je dle §39 odst. 12 vodního zákona příkrmování ryb zakázáno.
26. Zákaz stanování je v OOP odůvodněn na st. 37 a dále v rozhodnutí o námitkách. Vztahuje se nejen na vlastníky nemovitostí, ale i na všechny další osoby. Účelem je omezení osob zdržujících se dlouhodobě na území ochranného pásma a tím snížení znečištění s ohledem na produkci odpadů, odpadních vod a exkrementů na místech, která nejsou pro dlouhodobější pobyt vybavena. Ochranné pásmo není přizpůsobeno táboření.
27. Zákaz používání plavidel bez spalovacího motoru je odůvodněn na str. 29 OOP. Jde pouze o úpravu výjimek z dosavadního zákazu, kdy dosud bylo na jezeře Chylecko zakázáno použití plavidel s výjimkou pro správce vodního zdroje a těžební organizaci a sjednocení pravidel pro všechny vodní plochy. Plavba na povrchových vodách byla vyhodnocena jako

riziková, Neomezené užívání vodních ploch uvnitř ochranného pásma širokou veřejností bez ohledu na pohon by bylo mimořádně ohrožující činností, Rizikové nejsou jen případné kapaliny plavidel, ale i zvýšený pohyb osob bez technického a hygienického zázemí. Zákaz plavby je tedy zachován, konkrétně formulované výjimky umožňují nezbytnou obslužnou činnost a sportovní aktivity místních vodáckých klubů u jezera Čtverec.

28. Na závěr odpůrce konstatoval, že povolený vodárenský odběr povrchové vody z Vodárenského jezera s hydraulicky spojenými vodními útvary Chylecko a Čtverec je výjimečný. Jedná se o vodní plochy patřící k největším ve Zlínském kraji, přestože nejsou uvedeny v seznamu vodárenských nádrží, neboť se nejedná o vodní dílo ve smyslu vodárenského zákona. Tím je dán jejich mimořádný význam, zásobují mnoho měst a obcí. Pokud se týká velikosti odběru vody, neexistuje za ně žádná náhrada. Stanovená preventivní ochrana musí zabezpečit dlouhodobě udržitelnou kvalitu. K důležitosti tohoto vodního zdroje se vyjádřil i Krajský úřad Zlínského kraje ve vyjádření z 2. 7. 2021. Mimo jiné zde zdůraznil význam preventivního zajištění ochrany vodního zdroje, zdůraznil, že i jen hypotetická možnost ohrožení vodního zdroje představuje nenahraditelnou ztrátu s fatálními důsledky, kterou nelze srovnávat s omezením dotčených pozemků pro rekreační účely. Konstatoval také, že vodoprávní úřad jako správní orgán prvního stupně i přes uvedenou skutečnost věnoval maximální pozornost otázce proporcionality při stanovení ochrany vodního zdroje.

IV. Replika navrhovatele

29. V replice navrhovatel setrval na svém návrhu. Vyslovil nesouhlas s názorem odpůrce na aktivní legitimaci k podání návrhu. Opětovně zdůraznil, že dotčený vodný útvar je vodní nádrž a tudíž vodním dílem a z toho plyne věcná nepříslušnost odpůrce k vydání OOP. Zopakoval své argumenty k nedostatečné konkretizaci zakázaných činností a nepřiměřenosti jednotlivých zákazů. V závěru konstatoval, že nepochybuje o důležitosti ochrany zdroje pitné vody, za tímto účelem členové spolku udržují v lokalitě pořádek a dodržují hygienická pravidla. Vlastnictví vlastníka zavazuje. Omezovat vlastnická práva lze jen za podmínek stanovených zákonem a pouze v nezbytném rozsahu. V předmětné věci došlo k nepřipustné aplikaci práva mechanicky, bez respektování hodnot a úcty k jednotlivci, veřejné právo bylo nepřipustně nadřazeno nad občanské právo vlastnické.

V. Jednání před Krajským soudem v Brně

30. Dne 26. 4. 2022 proběhlo ve věci jednání. Účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích k věci.

VI. Posouzení věci soudem

31. Krajský soud v Brně nejprve ověřil, zda jsou splněny podmínky věcného projednání návrhu. K aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na přezkoumání OOP, kterou odpůrce rozporoval, soud konstatuje, že o ní nemá pochybnosti. Navrhovatel je spolkem s předmětem činnosti ochrana vlastnických a užívacích práv vlastníků a nájemců nemovitostí v lokalitě Pánská, ochrana přírody a krajiny a ochrana životního prostředí. Jelikož ve svém návrhu hájí především vlastnická a užívací práva vlastníků nemovitostí v lokalitě Pánská a k tomu uvádí své argumenty, splňuje podmínku tvrzení zásahu do práv spolku, jež jsou dotčena napadeným OOP. Nesporný je vztah k lokalitě regulované OOP (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp.zn. I. ÚS 59/14). Návrh tedy podala

osoba k tomu oprávněná (§ 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Napaden je akt, který je z hlediska formálního i materiálního opatřením obecné povahy.

32. Soud dále vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, podle kterého soud při zkoumání důvodnosti návrhu na přezkum opatření obecné povahy postupuje v krocích tzv. algoritmu. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.
33. Napadené opatření obecné povahy krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., dle uvedeného algoritmu. První 2 kroky algoritmu soud činí s ohledem k jejich obsahu z úřední povinnosti, jak vyplývá i z odst. 28 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Skutkový stav byl zjišťován na podkladě správního spisu odpůrce, který si soud pro účely tohoto řízení vyžádal.
34. Pokud se týká věcné příslušnosti odpůrce k vydání OOP, navrhovatel ji v návrhu zpochybňoval s ohledem na velikost vodní nádrže. Tato námitka není důvodná. OOP stanovilo změnu ochranného pásma II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves. Tento vodní zdroj představuje tzv. Vodárenské jezero a s ním spojené vodní útvary Chylecko a Čtverec. Všechny tyto vodní útvary vznikly jako důsledek těžby šterkopísku, o čemž není mezi účastníky sporu. Pro stanovení věcné příslušného vodoprávního úřadu je v první řadě podstatné, zda se vůbec jedná o vodní dílo. Vodní díla jsou dle §55 odst. 1 vodního zákona pouze stavby. Pojem stavba je vymezen v ustanovení § 2 odst. 3. zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) Předmětné útvary vodními díly nejsou, protože vznikly přirozenou cestou jako důsledek těžby. Věcně příslušným je tedy vodoprávní úřad podle § 106 odst. 1 vodního zákona, tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností a nikoliv krajský úřad podle §107 odst. 1 písm. v) vodního zákona. Ten by rozhodoval pouze v případě, že by se jednalo o vodní dílo.
35. Otázka věcné příslušnosti byla ostatně řešena již v rámci přípravy OOP. Jak soud zjistil ze správního spisu, věcně a místně příslušný Městský úřad Uherské Hradiště zaslal Krajskému úřadu Zlínského kraje žádost o stanovisko k věcné příslušnosti vodoprávního úřadu k řízení o změně ochranného pásma vodního zdroje Ostrožská Nová Ves, a to v rámci vypořádávání námitek podaných proti návrhu opatření obecné povahy. Krajský úřad ve svém stanovisku ze dne 13. 3. 2019, č.j. KUZL 15856/2019 ŽPZE-RH konstatoval, že předmětný vodní zdroj je tvořen podzemními vrty a povrchovými vodami z jezer vzniklých těžbou šterkopísku a nejedná se o vodní dílo ve smyslu ustanovení §55 vodního zákona. Nelze tedy na věc aplikovat ustanovení §107 odst. 1 písm. n) s v) vodního zákona, dle kterého by vodoprávní úřadem byl krajský úřad. Věcně příslušným je vodoprávní úřad Městský úřad Uherské Hradiště. Vzhledem k následně vznesené námitce podjatosti Krajský úřad Zlínského kraje usnesením č. 20 ze dne 16. 5. 2019, č.j. KUZL 16479/2019, sp. zn. KUSP 1649/2019 ŽPZE rozhodl, že všechny úřední osoby Městského úřadu Uherské Hradiště jsou vyloučeny z projednávání a rozhodování v řízení o změně

stanovení ochranného pásma II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves a ve věci byl pověřen Magistrát města Zlína jako věcně příslušný správní orgán.

36. Pokud navrhovatel namítal, že odpůrce překročil kompetenci, neboť změnil OOP vydané jiným vodoprávním orgánem prvního stupně, což přísluší pouze nadřízenému orgánu, soud konstatuje, že rovněž tato námitka není důvodná. Odkazuje na §30 odst. 5), 6) a 10) vodního zákona, ze kterých vyplývá, že o stanovení i o změně ochranného pásma vodního zdroje rozhoduje vždy vodoprávní úřad.
37. Navrhovatel, tedy spolek, v průběhu procesu projednávání OOP svým jménem neuplatnil námitky. Námitky, více méně shodné s námitkami uplatněnými v návrhu na soudní přezkum, však uplatnili jeho jednotliví členové. Soud je toho názoru, že pokud se členové spolku sdružili zejména za účelem ochrany svých vlastnických a užívacích práv, lze mít za to, že je spolek plně reprezentuje. O námitkách členů spolku bylo rozhodnuto, jejich vypořádání je v OOP obsaženo a soud toto vypořádání pokládá za dostatečné a srozumitelné.
38. Soud předesílá, že pro ochranu předmětného vodního zdroje byla v minulosti stanovena pásma hygienické ochrany dřívějšími vodohospodářskými orgány. Příslušná rozhodnutí jsou součástí správního spisu. První taková doložená rozhodnutí jsou již z roku 1970, byla vydána bývalým Okresním národním výborem v Uherském Hradišti. Nové OOP upravuje a mění pouze ochranné pásmo II. stupně. Dosavadní ochranný režim byl stanoven rozhodnutími Městského úřadu v Uherském Hradišti ze dne 27. 6. 2005, č.j. ŽP 1827-R/2005/Č, změněného rozhodnutím ze dne 21. 4. 2011, č.j. MUUH-OŽP/34257/2011/4273/2011/Č, ze dne 16. 6. 2006, č.j. ŽP 22473/2006/Č ve spojitosti s rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 8. 11. 2006, č.j. KUZL 68315/2006ŽPZE-RH. Odpůrce dostatečným způsobem odůvodnil potřebu změny dosavadní regulace. Jak vyplývá ze správního spisu, v souvislosti s ukončením těžby šterkopísku v roce 2015 a se studií „Využití ploch uvolněných po těžbě Šterkopísku“, s ohledem na územní plány okolních obcí a zejména s ohledem na potřebu úpravy stanovených zákazů a omezení v ochr. pásmu II. stupně v zájmu zlepšení ochrany vodního zdroje a dosavadních problémů při jejich uplatňování vyvstala potřeba změny. Došlo také k novým hydrogeologickým průzkumům, které modifikovaly dosavadní poznatky o proudění a vývoji zásob vody širší oblasti vodního zdroje Ostrožská Nová Ves. Návrh na stanovení změny ochranného pásma podal správce vodního zdroje – Slovácké vodárny a kanalizace, a.s.
39. Potřeba regulace byla odůvodněna jednak obecně z hlediska nutnosti chránit vodní zdroj vzhledem k jeho významu, jednak i z hlediska nezbytnosti jednotlivých zákazů. Upřesnění odůvodnění je pak obsaženo ve vypořádání vznesených námitek. Námitkám navrhovatele týkajícím se nedostatečnosti odůvodnění soud nepřisvědčil. Předně je třeba vzít v úvahu, že se ve většině případů nejednalo o novou regulaci, ale pouze o zpřesnění stávající regulace a odpůrce byl povinen důkladně odůvodnit pouze nutnost změny. Odpůrce řádně zdůvodnil nejen změny, ale i potřebu regulace v celém rozsahu. Navrhovatel však polemizuje především s nutností dosavadní regulace, která není předmětem tohoto řízení. Navrhovatel poukazoval rovněž na to, že RNDr. S. Š., který se podílel na přípravě podkladů pro OOP, dříve vypracoval posouzení, ve kterém doporučil umožnit v předmětné lokalitě rodinnou, dokonce i hromadnou rekreaci. Přestože nedošlo ke změně přírodních poměrů, od tohoto názoru se odchýlil. Z odůvodnění OOP je však zřejmé, že i nyní se počítá s možností

regulovaného rekreačního využití (zřízení přírodního koupaliště) a částečná změna dosavadního přístupu vyplývá z nových hydrogeologických posudků.

40. K námitkám týkajícím se zákazu umísťování a provádění staveb soud předesílá, že lokalita „Panská“ nikdy nebyla rekreační oblastí. Územní plán obce Ostrožská Nová Ves ani zařazení pozemků neumožňuje zastavění, tedy ani zřizování staveb pro individuální rekreaci. Zákaz umísťování a provádění staveb z důvodu ochrany vodního zdroje byl vysloven již v roce 1970. Bývalý Okresní národní výbor Uherské Hradiště rozhodl dne 19. 11. 1970, rozhodnutím č.j. Vod.859/2500/70-H 1 232 o využití vody z jezer vzniklých těžbou šterkopísku jako zdroje pitné vody a o vzniku ochranného hygienického pásma. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 1972, č.j. Vod. 1303/72 bylo stanoveno, že celé území od levého břehu řeky Moravy až po železniční trať Brno – Trenčanská Teplá na k.ú. Ostrožská Nová Ves je v inundačním (zátopovém) území a souhlas k výstavbě objektů byl dán pouze pro objekty n.p. Šterkopísek, letištní zařízení, provozovnu montovaných staveb a rybářské chaty tzv. „Vavříkovy kolonie“. Ostatní objekty tento nutný souhlas nemají. Stejný úřad rozhodl dne 29. 9. 1972 rozhodnutím č.j. Vod. 1382/72 o rozsahu ochranného území II. stupně. Bylo zde konstatováno, že povolená a trpěná chatařská (rybářská) kolonie je dlouhodobým provizoriem, k jejímu odstranění dojde těžbou šterkopísku. Ostatní objekty nemají vodohospodářský souhlas a jsou nežádoucí. Budou vyvozovány důsledky proti orgánů, které by stavbu povolily. V pozdější době byla vydána Městským úřadem Uherské Hradiště dne 16. 6. 2006 Veřejná vyhláška sp. zn. ŽP 22473/2006/Č, která se týkala změny a ochranného pásma II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves a stanovila zákazy pro jednotlivá území. Z uvedeného je zřejmé, že zákaz umísťování staveb existuje již od sedmdesátých let, nebyl tedy zaveden, ani zpřísněn projednávaným OOP. Naopak byl nyní změkčen – byly povoleny drobné stavby umožňující uskladnění nářadí, popřípadě chov včel.
41. OOP nepřineslo žádnou změnu ve vztahu k existujícím stavbám, neobsahuje žádné ustanovení o jejich odstranění, není pravdou, že by některé existující stavby legalizovalo. Zákaz zastavění zde existoval již dříve, nebyl tedy zřízen až předmětným OOP. Zákaz zastavění navíc plyne i z územního plánu obce Ostrožská Nová Ves. Je zřejmé, že si dotčené osoby rekreační objekty vybudovali bez příslušných povolení. Nelze konstatovat, že by napadené OOP jakkoli zasáhlo do práv vlastníků již (bez příslušného povolení) postavených rekreačních objektů, popřípadě vlastníků pozemků, kteří si rekreační objekt chtěli vybudovat, neboť tyto subjekty tato práva neměly ani v minulosti. Argumenty navrhovatele, že dosud nebyl zaznamenán žádný případ znečištění důsledku užívání staveb, že se vlastníci rekreačních objektů vzorně starají o pozemky a že by bylo možné zajistit efektivní způsob kontroly, jsou zcela irelevantní.
42. Navrhovatel považuje zákaz umísťování a provádění staveb za protiprávní a nepřiměřený zásah, tuto problematiku označuje za nejpodstatnější výhradu proti OOP. Argumentuje zejména tím, že lokalita byla jako rekreační v minulosti respektována a tolerována. S touto argumentací soud nesouhlasí, odkazuje na výše uvedené skutečnosti o dřívější regulaci. Pokud se vlastníci pozemků dopouštěli porušování předpisů a regulace a vybudovali rekreační objekty, není myslitelné, aby se tímto způsobem dovolávali ochrany. K tvrzení navrhovatele o respektování předmětné oblasti jako rekreační a tedy toleranci staveb soud pouze na dokreslení věci dodává, že je mu z vlastní úřední činnosti známo, že u zdejšího soudu byla projednána řada žalob, které se týkaly rozhodnutí o odstranění nepovolených staveb v předmětné oblasti.

43. Ani zákaz vjezdu motorových vozidel není novým omezením. Poprvé byl zaveden rozhodnutím bývalého Okresního národního výboru v Uherském Hradišti. ze dne 28. 8. 1985, č.j. Vod. 974/85. Bylo zakázáno vjíždět do území všem vozidlům, mimo těch, která patřila organizacím vodohospodářským, lesnímu závodu, JZD Mír, ZVS – zelenina, těžebnímu závodu a pro obsluhu letišť. V tomto rozhodnutí nebyla žádná výjimka pro soukromé osoby. Naposledy před vydáním OOP došlo k úpravě této problematiky rozhodnutím Městského úřadu v Uherském Hradišti ze dne 27. 6. 2005, č.j. ŽP 1827-R/2005/Č. Zde byl stanoven zákaz vjezdu všech motorových vozidel, mimo vozidel s povolením vydaným správcem ochranných pásem vodního zdroje ve spolupráci s dalšími dotčenými subjekty, kterými jsou vodoprávní úřad, příslušný obecní úřad, správce dobývacího prostoru a Policie ČR. Stejný zákaz byl stanoven i ve vyhlášce z 16. 6. 2006. V projednávaném OOP nedošlo ke změnám, pokud se týká zákazu vjezdu motorových vozidel, byly však upřesněny podmínky pro udělování výjimek různým subjektům. Vlastníkům a nájemcům je stejně jako dříve umožněn vjezd na základě povolení, a to jednorázového nebo časově omezeného, pro účely obhospodařování nemovitosti, vyžadující použití vozidla. I když se nejednalo o nový zákaz, byl v OOP odůvodněn jako významné preventivní opatření k ochraně jakosti povrchových i podzemních vod, a to jednak z důvodu, že vozidla obsahují provozní náplně, které jsou závadnými látkami a existuje možnost jejich úniku, jednak proto, že příjezd vozidlem umožňuje pohyb zvýšeného počtu lidí. Přímo v odůvodnění je uvedeno, že se nejedná o regulaci novou, nýbrž o upřesnění pravidel regulace. Vzhledem k uvedenému soud dospěl k závěru, že upřesněním regulace a vydáváním povolení k vjezdu, nijak nezasáhlo do práv navrhovatele a jeho členů. Argumenty navrhovatele o možnosti korupce a protekce při vydávání povolení k vjezdu jsou irelevantní, stejně tak tvrzení, že v minulosti byl vjezd vozidel tolerován a ropné látky nebyly detekovány.
44. Navrhovatel vyslovil nesouhlas rovněž se zákazem koupání v tzv. „Těžebním“ jezeře, nazývaném také jezero Chylecko. Dle navrhovatele se toto jezero ke koupání užívá již 50 let, aniž by byla ovlivněna kvalita vody. Ani tento zákaz však OOP nepřineslo nově. Na uvedeném jezeře bylo koupání zakázáno již dle dosavadních regulací, naposledy dle Veřejné vyhlášky Městského úřadu v Uherském Hradišti ze dne 16. 6. 2006, sp. zn. ŽP 22473/2006/Č. Pro území Těžebního jezera, tedy území č. 2 bylo zakázáno provozování veškeré rekreace, zvláště koupání, potápění a dalších vodních sportů. Skutečnost, že je tento zákaz dlouhodobě porušován není pro posouzení věci podstatná. Rozhodné je, že zákaz platil dle dosavadních regulací a platí i nadále. Pro navrhovatele došlo na základě OOP ke zlepšení. Na místo absolutního zákazu koupání zde existuje nově možnost zřídit přírodní koupaliště s provozním a hygienickým zázemím. Nelze tedy konstatovat, že by v otázce zákazu okoupaní byla práva vlastníků a uživatelů pozemků OOP zkrácena.
45. V OOP byl nově výslovně stanoven zákaz stanování. Ve vyhlášce z roku 2006 bylo zakázáno provozování veškeré rekreace. Stanování je bezesporu rekreační aktivita, ani v tomto případě tedy nejde o zákaz nový. Jedná se pouze o zpřesnění obecnější formulace. Přesto byl i tento zákaz důkladně odůvodněn v rámci samotného odůvodnění OOP, tak i v rámci vypořádání námitek podaných členy spolku. I zde je soud toho názoru, že práva navrhovatele nejsou oproti předchozí regulaci dotčena. Z uvedeného zákazu byla zavedena výjimka pro schválené sportovní a zájmové hromadné akce, které se budou konat za stanovených hygienických podmínek.

46. Ani v případě zákazu používání plavidel se nejedná o nový zákaz. Vyhláška z roku 2006 stanovovala pro Těžební jezero rovněž zákaz používání plavidel (bez dalšího upřesnění, tedy i bez spalovacího motoru). Výjimka byla umožněna pouze správci dobývacího prostoru a správci ochranného pásma vodního zdroje. Úprava v OOP zákaz zachovává, formuluje však rozsáhlejší výjimky. K žádnému dotčení či omezení práv navrhovatele tedy novou úpravou nedošlo.
47. Zákaz poškozování břehů vodních ploch je dle navrhovatel rovněž nepřijatelný, navíc je dle jeho názoru obecně formulovaný. Ve vyhlášce z roku 2006 byl uveden zákaz provádět jakoukoliv činnost poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, je tedy diskutabilní, zda by pod tento zákaz bylo možno zahrnout i nově formulovaný zákaz poškozování břehů. Nicméně odpůrce v OOP zákaz poškozování břehů náležitě odůvodnil. Vysvětlil, že při jeho formulování vycházel z §46 odst. 1 vodního zákona, který obdobnou obecnou formulací zakazuje poškozování břehů vodních toků. V odvodnění je výslovně uvedeno, že poškozováním měl na mysli umělé narušení celistvosti břehových ploch, které může prohloubit erozivní účinky vodní masy a splavování okolní humózní půdy. Vůči zakazu poškozování břehů byly vzneseny námitky a odpůrce se v rámci jejich vypořádání této problematice dále věnoval. Uvedl, že za poškozování břehů se považuje např. úprava sklonu břehů, budování bunkrů, posedů a schodišť v březích, zarážení kůlů, instalace dřevěných palet, použitých železničních pražců a betonových panelů do břehů. Tyto umělé zásahy totiž mohou vést k zvýšení abrazivního působení vody, následným sesuvům břehů i d humózní zeminou, což může přispívat k nežádoucí eutrofizaci povrchových vod. Žádoucí je úprava břehů přírodě blízkými postupy, např. kamenným záhozem. Je zdůrazněno, že zákaz se nevztahuje na kultivaci zemědělských pozemků při jejich obhospodařování mimo břehy. Dle názoru soudu odpůrce uvedený zákaz důkladně a logicky odůvodnil. Vzhledem k tomu, že území není rekreační oblastí, v jezeře, o jehož břehy se jedná, je zakázáno koupání, jedná se o přiměřenou regulaci, která navazuje na ostatní opatření a přispívá k ochraně vodního zdroje.
48. OOP nově stanovilo zákaz zakrmování ryb. Výjimka byla stanovena pro objekty stávajícího rybochovného zařízení Moravského rybářského svazu, pobočného spolku Kunovice, povoleného vodoprávním úřadem dne 22. 12. 2003. Jak je zřejmé z textu OOP, i tento zákaz byl náležitě a logicky odůvodněn. Je zde uvedeno, že jde o zákaz činností, při kterých dochází k nežádoucímu vnosu znečišťujících látek do vodního prostředí. Rozklad zbytků nespotřebovaného krmiva má výrazný vliv na nežádoucí eutrofizaci vodního prostředí. Dle názoru soudu je tento zákaz zcela proporcionální ve vztahu k veřejnému zájmu, kterým je ochrana vodního zdroje. Soudu je známo, že jednou ze součástí lovu ryb je i krmení lovného místa. Samotný lov ryb tím však není podmíněn a nebyl ani zakázán.

VII. Závěr a náklady řízení

49. Napadené změny ochranného pásma byly vydány zákonem stanoveným postupem. v zákonných mezích. Odůvodnění této regulace lze hodnotit jako dostačující. Návrh tedy není důvodný, proto jej soud zamítl (§ 101d s. ř. s.).
50. O náhradě nákladů soudního řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto dle úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního). Navrhovatel úspěšný nebyl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce úspěšný byl, nicméně soud mu náhradu nákladů řízení

nepřiznal. Jedná se o úřad, u kterého lze předpokládat, že náklady na právní zastoupení nelze bez dalšího považovat za účelně vynaložené, neboť by si s ohledem na své personální a materiální vybavení měl být schopen napadenou změnu ochranného pásma sám obhájit.

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 dne 29. dubna 2022

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu