



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatele: **J. D.**, zastoupený Mgr. Filipem Nečasem, advokátem se sídlem Malinovského nám. 603/4, Brno, proti odpůrci: **Městský úřad Uherské Hradiště**, se sídlem Masarykovo nám. 19, Uherské Hradiště, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2021, č. j. 64 A 3/2021-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Staré Město, odbor stavebního úřadu a územního plánu, rozhodnutím ze dne 14. 12. 2020, č. j. MeUSM/05591/2020, zamítl žádost navrhovatele o dodatečné povolení stavby zahradního domku – umístěného na pozemku parc. č. X (orná půda) v katastrálním území S. Důvodem pro zamítnutí žádosti byl rozpor stavby s podmínkami ochranného pásma stanoveného rozhodnutím Okresního národního výboru v Uherském Hradišti (dále jen „vodohospodářský orgán“) ze dne 27. 12. 1989, č. j. Vod. 2077/89, o stanovení pásma hygienické ochrany. Odvolání navrhovatele zamítl Krajský úřad Zlínského kraje rozhodnutím ze dne 30. 3. 2021, č. j. KUZL 20787/2021, a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[2] Navrhovatel se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), domáhal zrušení části opatření obecné povahy – rozhodnutí Okresního národního výboru v Uherském Hradišti ze dne 27. 12. 1989, č. j. Vod. 2077/89, o stanovení pásme hygienické ochrany. Tento návrh krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 24. 8. 2021, č. j. 64 A 3/2021-59.

[3] Krajský soud konstatoval, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno okresním národním výborem dne 27. 12. 1989, tedy orgánem, který měl pravomoc ke zřízení ochranného pásma vodního zdroje. Pravomoc ke změně předmětného opatření obecné povahy měl rovněž odpůrce, který rozhodnutím ze dne 30. 8. 2010, č. j. OŽP/66248/10/10181/2010/Č, původní opatření obecné povahy změnil. Námitku nicotnosti tak krajský soud neshledal důvodnou.

[4] Krajský soud dále uvedl, že v projednávaném případě vodohospodářský orgán provedl obecnou úvahu a rozhodl, že s ohledem na veřejný zájem na ochraně a zachování vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů v ochranném pásmu nelze umísťovat žádné stavby, vyjma těch souvisejících s jímáním a čerpáním vody. Tím vyjádřil, že zájem vlastníků na realizaci staveb na jejich pozemku musí ustoupit veřejnému zájmu na ochraně kvality pitné vody. Současně krajský soud poznamenal, že § 19 odst. 5 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (dále jen „zákon o vodách z roku 1973“), zakotvuje nárok vlastníků na náhradu za případné omezení vlastnického práva související se stanovením ochranného pásma. Podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, že k omezení vlastnického práva může dojít jen na základě zákona a za náhradu, tak byly splněny. Regulace obsažená v napadeném opatření obecné povahy není podle názoru krajského soudu nijak excesivní ani vybočující ze zákonem stanovených mantinelů. Zákaz všech typů staveb kromě těch sloužících k jímání a čerpání vody v ochranném pásmu nepochybně směřuje k účelu vyplývajícímu z § 19 odst. 4 zákona o vodách z roku 1973, jímž je ochrana kvality a jakosti vod. Napadené opatření obecné povahy tak nijak neodporuje zákonné úpravě, naopak je s ní v souladu. K námitce navrhovatele, že jeho stavba kvalitu vod negativně neovlivňuje, krajský soud uvedl, že k této skutečnosti nelze při přezkumu opatření obecné povahy nijak přihlížet. V tomto řízení je rozhodující toliko soulad opatření obecné povahy se zákonem, resp. jeho přiměřenost. Žádná pochybení odpůrce v tomto směru krajský soud neshledal. Krajský soud proto uzavřel, že vodohospodářský orgán při vydání napadeného opatření obecné povahy nikterak nevybočil ze zákonných mantinelů a při stanovení pásme hygienické ochrany postupoval zcela v souladu s vodním zákonem z roku 1973. Ani změna opatření obecné povahy z roku 2010 není v rozporu s úpravou obsaženou v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“).

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel uvedl, že vodohospodářský orgán nemůže vydat napadené opatření, které je svou povahou stavební uzávěrou a vedle staveb s potencií negativně ovlivnit kvalitu a jakost vod zakazuje také umístění staveb, které takovou potencií vůbec nedisponují.

pokračování

Napadené opatření tak představuje výkon veřejné moci v rozporu s veřejným zájmem vymezeným účelem zákona o vodách z roku 1973 a tedy v rozporu s požadavky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Právní úprava v době vydání napadeného opatření, tj. § 19 odst. 2 zákona o vodách z roku 1973 akcentuje při zmocnění vodohospodářského orgánu, aby bylo omezeno pouze takové užívání nemovitostí a pouze takové činnosti, které ohrožují vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodních zdrojů. Také podle současné úpravy (§ 30 odst. 8 vodního zákona) platí, že vodoprávní úřad může v opatření o stanovení ochranného pásma vymezit (a potažmo zakázat) pouze činnosti „poškozující nebo ohrožují vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje“, nikoliv jakékoliv činnosti. Stěžovatel má za to, že vodohospodářský orgán neměl pravomoc v napadeném opatření omezit veškerou výstavbu v území, tj. včetně výstavby, která je v souladu s účelem zákona o vodách z roku 1973, pro který byla vodohospodářskému orgánu pravomoc stanovovat ochranná pásma svěřena. Vodohospodářský orgán neměl pravomoc omezit ani vyloučit napadeným opatřením užívání nemovitostí a činnosti, pokud tyto neohrožovaly vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, neboť pravomoc vodohospodářského orgánu je vždy podmíněna tím, že jsou správním aktem řešeny právní vztahy, které mají být podle účelu zákona o vodách z roku 1973 regulovány, tj. ochrana vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů. Pokud krajský soud v napadeném rozsudku přesto dospěl k závěru, že vodohospodářský orgán měl pravomoc napadené opatření vydat, pak je zcela očividné, že při tom překročil meze své působnosti, neboť v napadeném opatření omezil vlastnické právo stěžovatele nad rámec toho, co mu zákon o vodách z roku 1973 mohl umožňovat, tj. nad rámec jeho účelu.

[7] Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud nedostatečně a nepřezkoumatelně vypořádal s žalobní námitkou, že napadené opatření nepřiměřeným způsobem zasahuje do jeho vlastnického práva, neboť toto právo omezuje v rozsahu širším, než je nezbytný pro zajištění veřejného zájmu vymezeného v § 1 zákona o vodách z roku 1973. Z napadeného rozsudku není vůbec zřejmé, na základě jakých úvah či myšlenkových postupů dospěl krajský soud k závěru, že napadené opatření zákonným a přiměřeným způsobem zasahuje do vlastnického práva stěžovatele. Pokud by krajský soud posoudil věc aspoň z hlediska testu proporcionality, jak ho definovala judikatura Nejvyššího správního soudu především v oblasti týkající se regulace v územně plánovací dokumentaci, musel by dospět jednoznačně k závěru, že napadené opatření do vlastnického práva stěžovatele zasahuje způsobem nepřiměřeným.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 3. 8. 2021, které je platné i pro řízení u Nejvyššího správního soudu. V tomto vyjádření odpůrce uvedl, že jímací území „Kněžpole“ a pásma hygienické ochrany byla stanovena k ochraně vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů podzemních vod určených pro zásobování pitnou vodou. Pásma hygienické ochrany se podle současných právních předpisů považují za ochranná pásma vodních zdrojů podle § 30

vodního zákona v souladu s § 127 odst. 1 vodního zákona a článkem II bod 2 zákona č. 150/2010 Sb. Vždy jsou stanovována ve veřejném zájmu. Udržení kvality pitné vody je prioritním a celospolečenským zájmem. Rozsah pásem hygienické ochrany byl stanoven na základě odborného hydrogeologického posudku jako celistvé území. Zároveň byly v rámci rozhodnutí uvedeny podmínky, za jakých lze v daném území hospodařit. Pokud se stěžovatel cítí omezen na svých právech, může podle § 30 odst. 11 vodního zákona žádat náhradu za prokázané omezení užívání pozemků a staveb.

V.

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

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval tím, zda je napadený rozsudek krajského soudu přezkoumatelný [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, přitom Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno.“*

[13] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů v tom, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s jeho žalobní námitkou, podle níž napadené opatření nepřiměřeným způsobem zasahuje do jeho vlastnického práva. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku k této námitce poukázal na to, že vodoprávní úřad je oprávněn opatřením obecné povahy stanovit ochranná pásma a zakázat v nich provádět činnosti ohrožující nebo poškozující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodních zdrojů a rovněž omezit užívání pozemků a staveb ležících v ochranném pásmu. Ve vztahu k projednávanému případu pak konstatoval, že vodohospodářský orgán s ohledem na veřejný zájem na ochraně a zachování vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů (§ 1 zákona o vodách z roku 1973) zakázal v ochranném pásmu 2. stupně, ve kterém se nachází stavba stěžovatele, umístování objektů nesouvisejících s jímáním a čerpáním vody. Tento zákaz podle krajského soudu nepochybně směřuje k účelu vyplývajícímu z § 19 odst. 4 zákona o vodách z roku 1973,

pokračování

resp. § 30 odst. 8 vodního zákona. Krajský soud rovněž uvedl, že zájem vlastníků na realizaci staveb na jejich pozemku musí ustoupit veřejnému zájmu na kvalitě pitné vody. Současně upozornil na § 19 odst. 5 zákona o vodách z roku 1973, který stanovil nárok vlastníků na náhradu za případné omezení jejich vlastnického práva související se stanovením ochranného pásma. Na základě uvedených úvah krajský soud dospěl k závěru, že omezení vlastnického práva stěžovatele bylo v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť bylo omezeno ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. K přiměřenosti tohoto omezení pak uvedl, že není nijak excesivní ani vybočující ze zákonem stanovených mantinelů, přičemž poukázal na to, že žádné konkrétní výtky svědčící o nepřiměřenosti regulace ve vztahu ke stěžovateli v návrhu nebyly uvedeny. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je z výše uvedeného zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu návrhových bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Byť lze připustit, že argumentace krajského soudu je relativně stručná, nemá tato skutečnost vliv na přezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

[14] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku nicotnosti napadeného opatření, přičemž stěžovatel zpochybnil pravomoc a působnost vodohospodářského orgánu k vydání napadeného opatření.

[15] Vymezením nicotnosti správního rozhodnutí se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS. Jak vyplývá z tohoto rozsudku, vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), uložení plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle zrušeného právního předpisu).

[16] Podle § 19 odst. 1 zákona o vodách z roku 1973 platí, že *„Vodohospodářský orgán podle potřeby stanoví rozhodnutím ochranná pásma k ochraně vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů. Z odst. 2 pak vyplývá, že „Vodohospodářský orgán po projednání s dotčenými orgány může v ochranných pásmech zakázat nebo omezit dosavadní užívání nemovitostí nebo činnosti, ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů.“*

[17] Podle § 2 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů, platí že *„Působnost, která podle vodního zákona přísluší vodohospodářským orgánům, vykonávají okresní národní výbory, pokud ji vodní zákon nebo tento zákon nesvěřuje jiným orgánům.“*

[18] Z citovaných ustanovení platných a účinných v rozhodné době je zřejmé, že pokud okresní národní výbor vydal dne 27. 12. 1989 napadené opatření, jímž stanovil ochranná pásma vodního zdroje a současně v nich zakázal nebo omezil dosavadní užívání nemovitostí a konkrétně určené činnosti, učinil tak v rámci své pravomoci a působnosti. Není přitom pravdou, že by tak učinil v rozporu s veřejným zájmem vymezeným účelem

zákona o vodách z roku 1973. Ten byl v rozhodné době definován v § 1 uvedeného zákona tak, že „účelem tohoto zákona je všestranně chránit vody pro jejich nenahraditelnost a celospolečenský význam, plánovitě řídit jejich odběry a jiné nakládání s nimi tak, aby byla zabezpečena rovnováha mezi potřebou vody a kapacitou vodních zdrojů, pečovat o jejich čistotu a nejhospodárnější využití, zajišťovat ochranu před povodněmi a dbát přitom ochrany přírody, rekreace, plavby a ostatních důležitých zájmů společnosti.“ V daném případě vodohospodářský orgán na základě odborných podkladů a s ohledem na veřejný zájem v ochranném pásmu 2. stupně, kde se nachází stavba stěžovatele, mimo jiné zakázal budovat jiné objekty než ty, které souvisejí s jímáním a čerpáním vody. Účelem regulace obsažené v napadeném opatření byla právě ochrana vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů podzemních vod určených pro zásobování pitnou vodou, přičemž ochrana čistoty zdroje pitné vody je nepochybně veřejným zájmem. Krajský soud proto nepochybil, pokud dospěl k závěru, že napadené opatření není nicotné, potažmo v rozporu se zákonem.

[19] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. února 2023

David Hipšr
předseda senátu