



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše v právní věci

žalobce: **J. K.**
zastoupena Mgr. Martinem Sedlákem, advokátem
sídlem Havlíčkova 2923/18, 796 01 Prostějov

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo nám. 449/3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2024, č. j. JMK 182420/2023,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Soud se zabýval zákonností napadeného rozhodnutí, kterým žalovaný vyhlásil nicotnost správního vodoprávního rozhodnutí, kterým bylo žalobci v roce 2010 vydáno povolení k nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně

některých zákonů (vodní zákon). Spornou otázkou je v nyní projednávané věci věcná příslušnost k vydávání povolení k vypouštění odpadních vod u větších zdrojů znečištění.

II. Shrnutí procesního vývoje věci

2. Rozhodnutím Okresního úřadu Břeclav ze dne 11. 1. 2000, č. j. vod. 67/00-231.2/Bi. 40, byla povolena do užívání čistírka odpadních vod Vinium Velké Pavlovice (dále „ČOV“), jejímž provozovatelem je žalobce, podle tehdy platného zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), a zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství. ČOV byla povolena tímto rozhodnutím v projektovaném rozsahu 35 000 EO, a to s uvedením nejdelší doby platnosti povolení do 31. 12. 2004.
3. Městský úřad Hustopeče obdržel dne 24. 8. 2004 žádost žalobce o vydání rozhodnutí o změně výše uvedeného povolení. Žalobce žádal zaprvé prodloužení platnosti dříve vydaného povolení a zadruhé žádal změnu četnosti odběrů, typu vzorků a ukazatelů tak, aby požadavky byly v souladu s novým nařízením vlády č. 61/2003 Sb., které v mezidobí nabylo účinnosti. V reakci na žádost žalobce vydal Městský úřad Hustopeče dne 26. 10. 2004 nové povolení nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o vodách, přičemž původní povolení zrušil a neprodloužil jej z důvodu, že žádost nebyla podána do 6 měsíců do skončení platnosti původního povolení podle § 12 odst. 4 zákona o vodách.
4. Poslední rozhodnutí ve věci vydal Městský úřad Hustopeče dne 13. 10. 2010, č. j. MUH/48739/10/320, kterým povolil na žádost žalobce podanou dne 6. 1. 2010 podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o vodách, nakládání s vodami, a to s platností do 30. 6. 2015.
5. Dne 29. 6. 2015 obdržel Městský úřad Hustopeče žádost žalobce o prodloužení výše uvedeného povolení. Dne 21. 1. 2016 správní orgán zahájil v této věci správní řízení jako obecní úřad obce s rozšířenou působností s odkazem na § 66 a § 109 odst. 3 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 104 odst. 2 písm. c) a § 106 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Dne 29. 8. 2023 postoupil Městský úřad Hustopeče věc Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, neboť dospěl k závěru, že rozhodování o žádosti o povolení nakládání s vodami u ČOV se zdrojem znečištění více než 10 000 EO spadá do působnosti krajského úřadu podle § 107 odst. 1 písm. k) zákona o vodách. Žalovaný po postoupení správního spisu vydal v průběhu tohoto správního řízení napadené rozhodnutí, kterým prohlásil za nicotné rozhodnutí posledně vydané Městským úřadem Hustopeče dne 13. 10. 2010 z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti ve smyslu § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

III. Argumentace žalobce

6. Žalobce nesouhlasí s úvahou žalovaného, že obecní úřad nebyl věcně příslušný, neboť projektovaná kapacita ČOV je 35 000 EO. Projektovaná kapacita pro posouzení věcné příslušnosti není rozhodná podle § 107 odst. 1 písm. k) vodního zákona [nově písm. i)].
7. Zaprvé se nejednalo (a to ani v roce 2010) o novou ČOV, jelikož ta byla povolena již rozhodnutím Okresního úřadu Břeclav, č. j. vod. 67/00-231.2, ze dne 11. 01. 2000, a to pro projektovanou kapacitu EO 35 000. Zadruhé, ČOV nebyla nikdy tak velkým zdrojem znečištění, když z ročních vyhodnocení provozu je zjevné, že přitéklé množství odpadních vod bylo vždy nižší než 150 000 m³, tj. nižší než 10 000 EO. Žalovaný se však nikterak nezajímal o míru znečištění, byť nařízení vlády č. 401/2015 Sb., mu k tomu dává ve svých přílohách návod (viz Tabulka 1a přílohy č. 1.).

8. Žalobce si je vědom, že k prohlášení nicotnosti může dojít kdykoliv, nicméně to představuje pro žalobce velmi intenzivní zásah. Žalobce uvedl, že pro některé případy je vhodné k prohlášení nicotnosti nepřistupovat, i když pro ni existují důvody. K prohlášení nicotnosti došlo až po 20 letech od prvního povolení z roku 2004, které by též optikou žalovaného mělo být prohlášeno za nicotné. Žalobce však svou činnost provozoval v dobré víře. Tím, že žalovaný prohlásil rozhodnutí za nicotné, ocitl se žalobce v situaci, jako by povolení z roku 2010 neexistovalo, což vedlo k tomu, že žalobce by od roku 2010 bez povolení vypouštěl odpadní vody do vodoteče a že žalobce není aktuálně oprávněn vypouštět odpadní vody, i přestože podal žádost o prodloužení povolení.
9. Žalobce navrhl, aby soud dále vyhodnotil § 77 odst. 2 správního řádu jako rozporné s ústavním pořádkem a podal k Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení části zákona, a to přinejmenším v části, kdy se nicotnost zjišťuje a prohlašuje kdykoliv. Závěrem žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný uvedl, že projektovaná kapacita předmětné ČOV je stanovena na 35 000 EO, proto v roce 2010 podle § 107 odst. 1 písm. k) zákona o vodách, byl krajský úřad věcně příslušným správním orgánem k vydání povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových zdrojů znečištění o velikosti 10 000 EO nebo více. Proto rozhodnutí o vydání povolení prohlásil za nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.
11. Žalovaný k námitce, že nezohlednil poznámku 1) k tabulce 1a přílohy č. 1 k nařízení vlády č. 401/2015 Sb., sdělil, že tato příloha stanovuje pro účely rozhodování o vypouštění odpadních vod emisní standardy ukazatelů přípustného znečištění těchto vod, přičemž poznámka 1) obsahuje definici pojmu ekvivalentní obyvatel (EO) pro účely stanovení kategorie ČOV. Kapacita ČOV je tedy ověřitelná prostřednictvím výpočtu naznačeného v této poznámce. Žalovaný se však k tomuto výpočtu nemusel uchýlovat, protože projektovaná kapacita ČOV Velké Pavlovice je uvedena i ve výroku rozhodnutí o povolení. Zatížení ČOV v průběhu času je přitom uvedeno vždy v příslušné dokumentaci. Žalovaný dokumentaci zkontroloval a uvedl, že je z ní patrné, že i skutečné zatížení ČOV přesahovalo a přesahuje 10 000 EO, tedy limitní hodnotu rozhodnou pro určení věcné příslušnosti vodoprávního úřadu.
12. Pro úplnost však žalovaný výpočet provedl: dle schváleného provozního řádu se uvádí hodnoty: BSK₅ drubežářské závody 1209 kg/den; vinařské závody 660 kg/den; sečteno = 1869 kg/den x 1000 = 1869 000 g/den = přepočít na EO: 1869 000 : 60 = 31 150 EO. Hodnota EO je nižší než projektovaná hodnota (35 000 EO) z důvodu zajištění rezervy pro možnost napojení dalších subjektů na ČOV. I v letech 2014 a 2015 podle dokumentace předložené žalobcem se jednalo o provoz vyšší než 10 000 EO. I kdyby tedy žalovaný použil pro ověření kapacity přílohu č. 1 nařízení vlády, dospěl by stále k závěru o věcné nepřislusnosti obecního úřadu.
13. Zásadní však je, že z pohledu ochrany povrchových a podzemních vod není při určení velikosti zdroje znečištění podstatná aktuální intenzita provozu, ale maximální možné využití oprávnění, tj. projektovaná kapacita. Rozhodnutím Okresního úřadu Břeclav ze dne 12. 1. 1998 byla dle velikosti zdroje znečištění zařazena ČOV do kategorie 100 000 EO, toto rozhodnutí nebylo nikdy změněno, proto se jedná o určující kategorii pro předmětnou čistírnu. Tato velikost je uvedena i v nicotném rozhodnutí.

14. Žalobce namítá přílišnou tvrdost právní úpravy týkající se nicotnosti. K tomu žalovaný sdělil, že správní orgány v takových případech zohledňují, že žalobce jednal v dobré víře. Nicméně, žalobce několik let provozoval ČOV v provizorním režimu prolongace povolení vyvolané podáním žádosti o prodloužení povolení a na výzvu k odstranění nedostatků nereagoval dostatečně. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V. Replika žalobce

15. Žalobce rozvedl svou argumentaci o tom, jak velký zdroj znečištění je předmětná ČOV pro účely správného určení věcné příslušnosti.
16. V době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o povolení v roce 2010 obecním úřadem, byla již ČOV několik let v provozu, proto maximální projektovaná kapacita nemůže být rozhodujícím kritériem pro určení míry zdroje znečištění. Rozhodující není ani rozhodnutí z roku 1998 o kategorizaci ČOV, když pro správné posouzení věci by měla být rozhodující skutečná výše zdroje znečištění v době podání žádosti. Mělo by být též přihlédnuto k tomu, že v letech 2020 až 2022 byly zaznamenány hodnoty přítoku a odtoku pod 10 000 EO. Žalobce uvedl, že si je vědom, že ani tento stav nemůže být pro posouzení věcné příslušnosti relevantní, avšak požaduje, aby k němu bylo v rámci hodnocení nicotnosti přihlédnuto.

VI. Posouzení věci soudem

17. Soud za splnění podmínek pro rozhodnutí ve věci bez nařízení ústního jednání (§ 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s. ř. s.“) přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
18. Žalobce brojí proti napadenému rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí vydané Městským úřadem Hustopeče, odborem životního prostředí, (dále „obecní úřad“) ze dne 13. 10. 2010, č. j. MUH/48739/10/320 (dále „rozhodnutí o vydání povolení“), prohlášeno za nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.
19. Na základě rozhodnutí o vydání povolení obecním úřadem bylo žalobci na žádost vydáno povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových vodního toku Trkmanka, č. h. p.: 4-17-01-042, ř. km 9,350, z čistírny odpadních vod Vinium Velké Pavlovice, k. ú. Velké Pavlovice, na pozemku p. č. 725/1-2.
20. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že rozhodnutí obecního úřadu je nicotné pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti ve smyslu § 77 správního řádu, neboť bylo vydáno obecním úřadem, ačkoliv podle § 107 odst. 1 písm. k) zákona o vodách, to byl krajský úřad, který byl věcně příslušný k vydání povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových ze zdrojů znečištění o velikosti 10 000 EO nebo více. Jako východisko pro určení zdroje znečištění použil žalovaný údaj o projektované kapacitě ČOV v hodnotě 35 000 EO.
21. Soud v rozsahu žalobních námitek posoudil spornou otázku, zda žalovaný postupoval *intra legem*, pokud prohlásil výše uvedené rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, za nicotné. Soud se nejprve zabýval tím, jaké skutečnosti rozhodují o věcné příslušnosti v dané věci, a poté tím, zda absence věcné příslušnosti mohla způsobit svojí intenzitou vadu nicotnosti.

VI. 1 Právní rámec

22. Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění od 1. 8. 2010 do 31. 12. 2018, stanoví:

§ 8 Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami

(1) Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (dále jen „povolení k nakládání s vodami“) je třeba [...]

c) k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, [...].

§ 106 Obecní úřady obcí s rozšířenou působností

(1) Působnost, která přísluší vodoprávním úřadům, vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pokud ji zákon nesvěřuje jiným orgánům.

§ 107 Krajské úřady

(1) Do působnosti krajských úřadů patří [...] k) povolovat vypouštění odpadních vod do vod povrchových ze zdrojů znečištění o velikosti 10 000 ekvivalentních obyvatel nebo více, [...].

23. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, stanoví:

§ 77 Nicotnost rozhodnutí

(1) Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

(2) Nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, a to kdykoliv; jestliže správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti.

VI. 2 Hodnocení soudu

24. Soudní judikatura právní institut nicotnosti rozhodnutí rozebírala a popsala již mnohokrát. Podstatu nicotnosti vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, a uvedl, že nicotnost, neboli též nulita, je specifickou vadou správního rozhodnutí a vzhledem ke své povaze také vadou nejzávažnější, nejtěžší a nezhojitelnou. K tomu doplnil, že „[s] nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na ně, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času.“ Od takto vymezené podstaty se Nejvyšší správní soud neodchyluje ani v novějších rozhodnutích (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2023, č. j. 5 As 107/2021-36, ze dne 3. 11. 2023, č. j. 9 As 188/2023-28, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65). Nelze tedy uvažovat o tom, že by nicotnost zhojilo plynutí času či dobrá víra adresáta veřejné moci. Jak bude dále uvedeno, zákon tíživý dopad nicotnosti zmírňuje pouze tak, že stanoví, že postihuje pouze absolutní věcnou nepřislušnost, tedy závažné případy, kdy nelze trvat na tom, aby rozhodnutí, ke kterému nebyl správní orgán vůbec příslušný, nadále platilo.
25. Soud rozhodl o žalobě tak, že shodně s žalovaným dospěl k závěru, že při vydání rozhodnutí o povolení předmětné ČOV v roce 2010 Městský úřadem Hustopeče, nebyla dána věcná příslušnost obecního úřadu. Pro vydání povolení k vypouštění odpadních vod pro ČOV se

zdrojem znečištění více než 10 000 EO byl podle platné právní úpravy věcně příslušný krajský úřad (srov. § 107 odst. 1 písm. k zákona o vodách). Obecnímu úřadu byla oproti tomu svěřena generální působnost vodoprávního úřadu, pokud zákon nestanovil jinak (srov. § 106 téhož zákona).

26. Z rozhodnutí Městského úřadu Hustopeče ze dne 13. 10. 2010, č. j. MUH/48739/10/320, je patrné, že povolení bylo vydáno ve vztahu k ČOV o projektované kapacitě 35 000 EO. Stejnou hodnotu uvádí i provozní řád pro trvalý provoz z roku 2006, který byl schválen a je součástí správního spisu, i rozhodnutí Okresního úřadu Břeclav ze dne 11. 1. 2000, č. j. vod. 67/00-231.2/Bi, kterým bylo vydáno první povolení, že se jedná o zdroj znečištění o této projektované kapacitě. Výši projektované kapacity žalobce ostatně ani nesporně, níméně uvádí, že není pro určení věcné příslušnosti rozhodujícím kritériem. Soud se však s touto žalobní námitkou neztotožnil.
27. Ze znění vodního zákona je patrné, že krajskému úřadu je svěřena pravomoc pro vydávání povolení pro zdroje znečištění od velikosti 10 000 EO a více.
28. Podle nařízení vlády 401/2015 Sb., *o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech*, konkrétně z přílohy č. 1, čistírný odpadních vod jsou obecně velikostně kategorizovány počtem ekvivalentních obyvatel (EO), což je hodnota definovaná produkcí znečištění 60 g BSK₅ za den. Jak žalovaný správně ve vyjádření k žalobě uvedl, výpočet velikosti zdroje znečištění správní orgán neprováděl, neboť velikost zdroje znečištění byla vyjádřena již v projektové dokumentaci.
29. Pro určení velikosti zdroje znečištění je pak nutno vycházet z maximální projektované kapacity, nikoliv ze skutečného provozu, jak požaduje žalobce. Je tomu tak z toho důvodu, že právě v takovém rozsahu, který je vyjádřen projektovanou kapacitou, je ČOV předmětem povolovacího procesu, nikoliv pouze ve vztahu ke skutečnému provozu, který se mění v průběhu jednotlivých let v závislosti na počtu napojených subjektů.
30. Povolený rozsah je tedy proto navázán na projektovanou kapacitu, byť nemusí být v každém roce reálně naplno využitý (není však vyloučeno, že v budoucnu může být v rámci platného vydaného povolení maximální rozsah reálně využit). Proto stávající skutečné zatížení, či průměrné zatížení, na které žalobce odkazuje v dokumentech zaznamenávajících hodnoty odtoku a přítoku ČOV, tedy skutečného provozu ČOV v jednotlivých letech, nelze mít za rozhodné pro určení věcné příslušnosti správního orgánu pro povolování nakládání s vodami pro ČOV. Pokud by se soud přiklonil k výkladu žalobce, v praxi by docházelo k nežádoucímu stavu, že ČOV velkého rozsahu povolují obecní úřady jenom proto, že nejsou zprvu naplno využívány. Změny věcné příslušnosti v závislosti na aktuálním využití ČOV by navíc byly nepředvídatelným stavem ochromující právní jistotu žadatelů o povolení. Ani žalobcova námitka, že je ČOV již několik let v provozu, nemění skutečnost, že v roce 2010 byl povolován právě zdroj o velikosti znečištění 35 000 EO. Povolení podle zákona o vodách mají totiž časově omezenou platnost a žádost je po uplynutí platnosti nutno podat znovu.
31. Z výše uvedených premis soud dovodil, že pokud je ve správním řízení jednáno o ČOV o určité projektované kapacitě, odvíjí se od tohoto parametru i otázka kompetence správního orgánu, který má vydávat příslušná povolení podle § 107 odst. 1 písm. k) zákona o vodách.

Krajský soud tedy neshledal nic nepatřičného na tom, že žalovaný při stanovení výchozí kapacity pro posouzení věcné příslušnosti vycházel z projektové dokumentace.

32. Následně soud posoudil otázku, zda absence věcné příslušnosti v daném případě mohla založit vadu nicotnosti a zda se nejednalo o interpretační exces žalovaného, pokud nicotnost rozhodnutí vyslovil.
33. Soud na tomto místě zprvu uvedl, že nedodržení věcné příslušnosti nemusí nutně zakládat nulitu rozhodnutí. Důvodem pro vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu může být pouze věcná nepříslušnost zásadní a zjevná (správní orgán není vůbec věcně příslušný). Z textace zákona vyplývá, že pro aplikaci citovaného ustanovení je nutné, aby věcná příslušnost, resp. nepříslušnost, dosáhla vyšší intenzity. Správní řád v § 77 používá formulaci, že nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán „*vůbec věcně příslušný*“, což je nutno chápat jako absolutní nedostatek věcné příslušnosti (srov. též např. nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2024, č. j. 3 As 175/2023-34).
34. Zda se v konkrétním případě jedná o nedostatek věcné příslušnosti natolik intenzivní, aby způsoboval nicotnost předmětného rozhodnutí správního orgánu, závisí na konkrétních okolnostech, které soud musí vzít v úvahu.
35. Na jedné straně budou existovat jednoznačné případy, u nichž absolutní nedostatek věcné příslušnosti bude naprosto zjevný, např. stavební povolení vydá finanční úřad apod. Do této kategorie budou spadat situace, kdy již ze samotného označení správních orgánů bude zjevné, že jim byly k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 6. 2014, č. j. 22 A 141/2012-51, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2023, č. j. 3 As 263/2021-29, či ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004-57). Na druhé straně spektra budou naopak případy, kdy sice rozhodne nepříslušný správní orgán, avšak vzhledem k okolnostem se nebude jednat o věcnou nepříslušnost intenzivního charakteru. Jeden z takových případů byl předmětem přezkumu zdejšího soudu např. v rozsudku ze dne 19. 5. 2022, č. j. 62 A 58/2021-145. Jednalo se o situaci, kdy o retenční nádrži rozhodoval specializovaný stavební úřad namísto obecného stavebního úřadu, což zdejší soud vyhodnotil tak, že se nejedná o nedostatek věcné příslušnosti natolik intenzivní, aby způsoboval nicotnost správního rozhodnutí.
36. Zdejší soud pro srovnání na tomto místě dále uvedl rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013-131, ve kterém soud dospěl k závěru, že vzhledem k okolnostem se nejednalo o absolutní věcnou nepříslušnost. Vysvětlil, že pokud se jednalo o kontrolu potravin v prodejnách, kde docházelo k úpravě některých rychle se kazících potravin, byla příslušná dle platné legislativy k jejich kontrole veterinární správa. Nicméně kontrolu provedla Státní zemědělská a potravinářská inspekce, která však byla systémově jedním ze zákonem určených orgánů dozoru nad potravinami, tedy orgánem, který do dané oblasti obecně patří. Nejvyšší správní soud proto vysvětlil, že správní orgán za dané situace nebyl sice věcně příslušný, avšak byl kompetentním ke kontrole konkrétní potraviny, proto se o nicotnost nejednalo.
37. Stejně tak Nejvyšší správní soud postrádal jasně druhově vymezenou kompetenční oblast v případě řešeném rozsudkem ze dne 26. 5. 2023, č. j. 5 As 107/2021-36. Uvedl, že „[a]čkoliv tedy KÚ nebyl v tomto konkrétním případě k vydání daných rozhodnutí věcně příslušný, jelikož se týkala rybářského revíru vyhlášeného na území, v němž se nacházejí hraniční vody, obecně mu přísluší vydávání tohoto typu rozhodnutí, tj. rozhodnutí o změně rozhodnutí o vyhlášení

rybářského revíru a o ustanovení rybářského hospodáře. KÚ jsou tak obecně oprávněny rozhodovat o vyhlášení rybářských revírů či o změnách těchto rozhodnutí a o ustanovování rybářských hospodářů, nelze tedy bez dalšího konstatovat, že KÚ nebyl k vydání sporných rozhodnutí vůbec věcně příslušný.“ Závěrem dodal, že „[s]kutečnost, že v dílčí množině případů, k jejichž rozhodování je věcně příslušné MZe, je zapotřebí zohlednit některé specifické otázky vyplývající z přítomnosti hraničních vod v daném rybářském revíru, ještě nepředstavuje natolik zásadní okolnost, aby se jednalo o zcela jiný druh rozhodnutí, k jehož vydání by KÚ již nebyl vůbec věcně příslušný.“ K vydávání rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru bylo ministerstvo zemědělství příslušné v těch věcech, ve kterých se jednalo o území, v nichž se nacházely hraniční vody, jinak byl ve stejné rozhodovací věcně určené oblasti kompetentní krajský úřad; šlo tedy o pouze zanedbatelnou geografickou odlišnost, která však oblast dozoru veřejné správy druhově neodlišovala.

38. Ústavní soud zase shledal, že označení aktu jako osvědčení místo rozhodnutí a absence odůvodnění tohoto aktu nezakládá dostatečnou intenzitu vady pro závěr o nicotnosti (nález sp. zn. I. ÚS 854/23 ze dne 19. 9. 2024).
39. Soud však nyní v případě žalobce neshledal, že by nebyly dostatečně vymezené kompetenční hranice a že by se jednalo obsahově o stejné oblasti, které zákon svěřuje k rozhodování více správním orgánům. Podle § 106 zákona o vodách vykonávají působnost vodoprávních úřadů obecní úřady s rozšířenou působností, pokud ji zákon nesvěřuje jiným orgánům. Zákon pak stanoví, že pro zdroje znečištění o velikosti 10 000 EO je rozhodující *lex specialis*, které svěřuje tuto pravomoc krajským úřadům podle § 107 odst. 1 písm. k) zákona o vodách. Kompetenční rozdělení je tedy zákonem jasně vymezeno. Stejně tak soud neshledal, že by měla nicotnost spočívat pouze nesprávném označení aktu či nedostatku jeho odůvodnění. V nyní projednávaném případě rozhodoval podřízený správní orgán, který je zákonem zcela jednoznačně vyloučen z rozhodování o zdrojích znečištění o velikosti 10 000 EO a více. Zákon tak určuje konkrétní druh věci vymezený objektivním kritériem, kterým je výše zdroje znečištění, nejedná se tedy o hraniční kompetenční překrytí způsobené stejně druhově určenými oblastmi veřejné správy, avšak odlišující se jinými marginálními podmínkami. Navíc, z logiky věci budou mít větší zdroje znečištění dalekosáhlejší dopad z pohledu vypouštění odpadních vod na životní prostředí, z čehož lze smysuplně dovozovat, že je tato oblast svěřena systémově vyšším krajským úřadům, daleko lépe odborně vybaveným, namísto obecních.
40. Proto soud závěrem shodně s žalovaným posoudil věc tak, že pokud rozhodoval obecní úřad o povolení pro zdroj znečištění, které z důvodu překročení velikosti, patří již do působnosti krajských úřadů, je skutečně dána absolutní věcná nepříslušnost, která naplňuje podmínky pro vyslovení nicotnosti.
41. Soud též nevyhověl požadavku žalobce, aby předložil návrh k Ústavnímu soudu na zrušení části zákona § 77 odst. 2 správního řádu, a to v části, v níž stanoví, že se nicotnost prohlašuje kdykoliv. Soud v aplikovaném ustanovení neshledal protiústavnost a nevyužil tedy postup, který umožňuje čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Jak již bylo výše uvedeno, podle náhledu judikatury Nejvyššího správního soudu je doprovodným jevem nicotnosti právě skutečnost, že jako nejtěžší vada není zhojitelná plynutím času, neboť stíhá takové nedostatky, které jsou svojí závažností neudržitelné, a to i s přihlédnutím k době uplynulé od vydání takového rozhodnutí, či dobré víře adresáta. Judikaturou Nejvyššího správního soudu bylo již mnohokrát dovozeno, že absolutní věcná nepříslušnost zakládá nicotnost

rozhodnutí, avšak nemá nijak absurdní či nepředvídatelné důsledky (viz např. rozsudek ze dne 26. 5. 2023, č. j. 5 As 107/2021-36). Zájem na ochraně legitimního očekávání v dobré víře adresáta rozhodnutí lze spatřovat ve skutečnosti, že zákon nespojuje nicotnost s méně závažnou absencí věcné příslušnosti, avšak pouze s intenzivní, kdy takové rozhodnutí právní řád stíhá vadou nicotnosti vez ohledu na dobu, která od jeho vydání uplynula. Stejně tak Ústavní soud akceptuje institut nicotnosti, nepovažuje ho sám o sobě za protiústavní a vysvětluje jeho historické i teoretické kořeny. Časový odstup desítek let od výchozího rozhodnutí přitom nepovažoval za problematický, zakládající protiústavnost (viz výše citovaný nález sp. zn. I. ÚS 854/23). Ústavní soud už v individuální věci aproboval i přímo aplikaci § 77 správního řádu (nález sp. zn. IV. ÚS 1463/09 ze dne 15. 11. 2010).

42. Soud tedy neshledal, že by dané ustanovení odporovalo ústavnímu pořádku a návrhu žalobce proto nevyhověl. Soud rozumí obavám žalobce o možné důsledky napadeného rozhodnutí, krajskému soudu však nepřísluší se jimi zabývat v tomto řízení. Samotné konstatování nicotnosti dřívějšího rozhodnutí ostatně automaticky neznamená, že mu nyní nemůže být krajským úřadem vyhověno.

VII. Závěr a náklady řízení

43. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
44. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

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 31. března 2026

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu