



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobkyně: **S. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary - Dvory, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2009, č. j. 17 Ca 58/2008 - 42,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2009, č. j. 17 Ca 58/2008 - 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2009, č. j. 17 Ca 58/2008 - 42, byla vyslovena nicotnost rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru správních agend a dozoru (dále jen „stěžovatel“) ze dne 3. 9. 2008, č. j. 4600/LS/08-2, a rozhodnutí Komise k projednávání přestupků Města Františkovy Lázně ze dne 4. 7. 2008, č. j. 354/08/PŘ. Rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odolání žalobkyně (dále jen „účastnice řízení“) a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla účastnice řízení uznána vinnou přestupkem podle ust. § 29a odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích) tím, že vykonávala činnost zakázanou v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje v rozporu s ust. § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády České republiky č. 152/1992 Sb., o ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně (dále jen „nařízení vlády č. 152/1992 Sb.“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nicotná, a to v souladu s ust. § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle něhož je nicotné rozhodnutí trpící vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným, anebo trpící jinými vadami, pro které je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud nejprve poukázal na nepřehlednou právní kvalifikaci skutku, jehož se účastnice řízení měla dopustit. V oznámení o zahájení správního řízení i v obou správních rozhodnutích je argumentováno porušením nařízení vlády č. 152/1992 Sb., přičemž dále se v nich toto nařízení nazývá „předmětnou vyhláškou“. Krajský soud dospěl k závěru, že účastnice řízení bylo možné postihovat pouze podle vyhlášky, avšak nikoli podle nařízení vlády. V dané věci se účastnice řízení měla dopustit přestupku podle ust. § 29a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, které bylo

do citovaného zákona vloženo zákonem č. 164/2001 Sb. (dále jen „lázeňský zákon“). S tímto lázeňským zákonem je tedy ust. § 29a zákona o přestupcích úzce svázáno, jednotlivé skutkové podstaty přestupků se vztahují k porušování konkrétních ustanovení lázeňského zákona, nadto poznámky pod čarou u ust. § 29a zákona o přestupcích výslovně na lázeňský zákon odkazují. Od okamžiku účinnosti lázeňského zákona, tj. ode dne 18. 6. 2001, vznikly tak nové skutkové podstaty přestupku podle ust. § 29a zákona o přestupcích. Lázeňský zákon však jednoznačně v ust. § 21 odst. 1 stanoví, že k ochraně zdroje před činnostmi, které mohou nepříznivě ovlivnit jeho chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti, jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje, stanoví ochranná pásma ministerstvo vyhláškou. V dalších odstavcích je pak stanoven podrobný postup pro přijetí takové vyhlášky (povinnost projednat návrh vyhlášky na stanovení ochranného pásma s obcemi a dotčenými správními úřady, povinnost pořídit odborné posudky). Důležité v dané věci je i ust. § 21 odst. 2 věta druhá a třetí lázeňského zákona, podle něhož se ochranná pásma stanoví tak, aby bylo dosaženo sledovaného účelu a oprávněné zájmy právnických a fyzických osob byly na dotčeném území omezeny pouze v míře nezbytně nutné a ochranná pásma se stanoví zpravidla ve dvou stupních. Ustanovení o nutnosti zasahovat do práv osob pouze v nezbytně nutné míře se částečně kryje s žalobní námitkou spočívající v podstatě v tom, že účastníci řízení není jasné, proč by nemohla parkovat na pozemku - zpevněné ploše, který vlastní její manžel a který používají ke společnému podnikání. Absence řádného postupu při projednávání návrhu na stanovení ochranných pásem vedla v daném případě k neodůvodněnému zásahu do práv osob k pozemku. Lázeňský zákon předpokládá zpravidla pouze dva stupně ochranných pásem, kdežto nařízení vlády č. 152/1992 Sb., podle něhož správní orgány postupovaly, počítá se třemi základními pásmy ochrany a navíc se zvláštním ochranným pásmem, které zákon vůbec nezná. Účastnice řízení byla postižena právě za parkování ve zvláštním ochranném pásmu podle ust. § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb., podle něhož je ve zvláštním ochranném pásmu zakázáno parkovat s motorovými vozidly mimo vyhrazená parkoviště. Toto nařízení vlády stanovuje jiná ochranná pásma, tj. zcela praeter legem. Přímo contra legem jsou pak zásady, na základě nichž jsou ochranná pásma nařízením vlády zřizována. Tyto vůbec neodpovídají platnému lázeňskému zákonu. Jde o zásadu omezování práv osob jen v nezbytném rozsahu. Z dalších ustanovení lázeňského zákona vyplývají ještě zcela nové principy. Nejvýrazněji se to týká rozsahu ochranného pásma prvního stupně. Podle ust. § 22 odst. 1 lázeňského zákona se u přírodního léčivého zdroje minerální vody stanoví ochranné pásmo prvního stupně zpravidla o poloměru 50 m od zdroje, není-li na základě hydrogeologického šetření nutno stanovit jinak. I v takovém případě se k zabezpečení bezprostřední ochrany jímání zdroje vymezuje pásmo v rozsahu zpravidla 10 x 10 m okolo zdroje. Naproti tomu ochranné pásmo prvního stupně podle přílohy nařízení vlády č. 152/1992 Sb. zahrnuje zjevně plochu několika km². Jedná se tedy o zásadní rozpor se zákonem. Konečně krajský soud poukázal i na ust. § 22 odst. 5 lázeňského zákona, z něhož vyplývá, že rovněž zakázané činnosti z důvodu ochrany zdroje mají být stanoveny opět, stejně jako samotné ochranné pásmo, vyhláškou ministerstva, nikoli nařízením vlády. Proto na podkladě čl. 95 odst. 1 Ústavy nezákonné nařízení vlády nepoužil. Tyto zcela zásadní rozpory se současnou zákonnou úpravou jsou způsobeny tím, že nařízení vlády č. 152/1992 Sb. bylo vydáno na podkladě předchozí zákonné úpravy lázeňství zrušené a nahrazené lázeňským zákonem, tj. na podkladě §§ 43 až 51 zákona č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o péči o zdraví lidu“). Po vydání lázeňského zákona je na místě, aby Město Františkovy Lázně iniciovalo vznik nového prováděcího předpisu, a to vyhlášky ministerstva. V současné době neexistuje žádný prováděcí předpis k lázeňskému zákonu, který by stanovil ochranná pásma a v něm zakázané činnosti. V tom případě ovšem nelze aplikovat ust. § 29a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, když nejsou vymezeny prováděcím předpisem zakázané činnosti ani ochranná pásma. Jelikož přestupkem podle citovaného ustanovení je vykonávání zakázané činnosti ve stanoveném ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje, pak dokud neexistuje vyhláška stanovující tato pásma a vymezující zakázané činnosti, nelze skutkovou

podstatu tohoto přestupku naplnit. Zřejmý důvod nicotnosti shledal krajský soud v nedostatku zákonného podkladu k nařízení vlády, za něž byla účastnice řízení postihována, když ustanovením § 50 lázeňského zákona byla zrušena k 18. 6. 2001 část zákona o péči o zdraví lidí týkající se přírodních léčivých zdrojů. Navíc je nařízení vlády, s ohledem na principy, na nichž je založena současná právní úprava lázeňství, neaplikovatelné. Spojení ust. § 29a zákona o přestupcích a nařízení vlády č. 152/1992 Sb. ve výroku správních rozhodnutí představuje rovněž zjevný vnitřní rozpor zakládající nicotnost ve smyslu ust. § 77 správního řádu, neboť v zásadě zde došlo ke spojení zrušující právní úpravy (lázeňského zákona) s byť nepřímou zrušovanou právní úpravou.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 a) s. ř. s. Závěr krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nemůže podle stěžovatele obstát. Ústavním limitem pro činnost veřejné správy je v první řadě čl. 2 odst. 3 Ústavy. Veškerá činnost veřejné správy musí tak mít svůj právní základ. Obecným podkladem činnosti veřejné správy jsou v první řadě normy zákonného a nadzákonného charakteru. Jako konkrétní podklad jednotlivých veřejnoprávních činností pak vystupují i normy podzákonné, jakož i jednotlivé akty nadřízených orgánů veřejné správy. Stěžovatel vychází z čl. 7 Ústavy o šetrném využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství a čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) o závazku vlastnictví, které tvoří ústavněprávní rámec posouzení podstaty dané věci. Výkon ochrany přírodních léčivých zdrojů je v obecné rovině legitimním omezením vlastnického práva a jeho prostřednictvím naplňuje stát svou ústavní povinnost zakotvenou v čl. 7 Ústavy. Pokud by vlastnické právo bylo vykonáváno takovým způsobem, který by eliminoval výkon práva lázeňství a výkon ochrany přírodních léčivých zdrojů, byl by výkon vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 3 Listiny. Výkon vlastnického práva v lázeňském městě Františkovy Lázně je upraven se zřetelem na výskyt přírodních léčivých zdrojů a s ohledem na nutnost jejich ochrany. K ochraně přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně vláda nařízením č. 152/1992 Sb. stanovila ochranná pásma a omezila činnost v těchto pásmech. K vydání tohoto nařízení byla zmocněna ust. § 46 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidí. Lázeňským zákonem byla ke dni 18. 6. 2001 zrušena celá část zákona o péči o zdraví lidí týkající se přírodních léčivých zdrojů a v zájmu zachování právní jistoty pak ust. § 44 odst. 2 lázeňského zákona potvrzuje platnost opatření, která byla učiněna podle dosavadních předpisů, když ochranná pásma stanovená podle dosavadních právních předpisů považuje za ochranná pásma stanovená podle tohoto zákona. S ohledem na výše uvedené má stěžovatel za to, že na ochranná pásma uvedená v nařízení vlády č. 152/1992 Sb. je nutno pohlížet jako na ochranná pásma stanovená podle lázeňského zákona, tedy jako na ochranná pásma stanovená po nabytí účinnosti tohoto zákona podle § 46 odst. 3 písm. b). Aplikace ust. § 46 odst. 3 lázeňského zákona se z jazykového hlediska vztahuje, s ohledem na dikci ust. § 44 odst. 2 citovaného zákona, zcela jistě na ochranná pásma přírodních léčivých zdrojů a přírodních minerálních vod zakládána, měněná nebo rušená po účinnosti tohoto zákona, což lze též dovodit z ust. § 21 odst. 3 a 4 lázeňského zákona. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nařízení vlády č. 152/1992 Sb. stanovuje jiná ochranná pásma než lázeňský zákon, a to právě s ohledem na ust. § 44 odst. 2 lázeňského zákona. Z uvedeného lze dovodit, že na základě citovaného ustanovení, v němž zákonodárce hovoří o ochranných pásmech a prozatímních ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod stolních stanovených podle dosavadních právních předpisů, tedy i podle nařízení vlády č. 152/1992 Sb., lze pod pojmem „ochranná pásma“ chápat také zvláštní ochranné pásmo tvořící organickou součást buď ochranného pásma I. nebo II. stupně, event. podmnožinu obou těchto pásem. Z těchto důvodů správní orgány mohly postihovat přestupek podle ust. § 29a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, jehož podstatou je vykonávání činnosti zakázané v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje podle nařízení vlády

č. 152/1992 Sb. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 76 odst. 2 první věta s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.

Nicotnost pojímá teorie správního práva tak, že se jedná o takové vady rozhodnutí, které vzhledem ke své povaze a závažnosti brání tomu, aby nastaly uvažované právní účinky, a v jejich důsledku tak nelze ani hovořit o tom, že došlo ke vzniku správního aktu. V takových případech jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu. Nulitní právní akt (nicotný, non negotium) ve skutečnosti neexistuje, neboť tu není nic, co by bylo způsobitelné se s účinky právní moci dotknout právní sféry fyzické nebo právnické osoby (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94, in: Soudní judikatura ve věcech správních, č. 2/1998, str. 56 a násl., P. Průcha, Správní právo – obecná část, Brno, 2003, str. 188 a násl.). V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, (publikované pod č. 793/2006 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud vyslovil, že „Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti.“ Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 136 - 141). Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Naopak dílčí nedostatky správního aktu v žádném případě nemohou způsobit jeho nicotnost.

Nicotnost správních rozhodnutí je upravena správním řádem v ust. § 77 a § 78, která obsahují i legální definici nicotnosti.

Podle ust. § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

Podle odst. 2 citovaného ustanovení je nicotné 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. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Jakkoliv nicotnost správního rozhodnutí z důvodu nedostatku pravomoci či proto, že k vydání aktu neexistuje žádný právní podklad, má být řešena v prvé řadě již ve správním řízení, správní soudy k ní samozřejmě musí v intencích ust. § 76 odst. 2 a 3 s. ř. s. přihlížet

ex offa, stejně jako k nicotnosti dané vnitřní rozporností a dalšími vadami vylučujícími kvalifikaci správního aktu jako rozhodnutí. Je však třeba odlišovat nicotnost a nezákonnost rozhodnutí.

Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva, nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí. Tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

V dané věci se Nejvyšší správní soud předně zabýval otázkou, zda předmětná správní rozhodnutí trpí vadou nedostatku právního podkladu k vydání rozhodnutí či vnitřní rozporností.

Podle ust. § 44 odst. 2 lázeňského zákona ochranná pásma a prozatímní ochranná pásma přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod stolních stanovená podle dosavadních právních předpisů se považují za ochranná pásma stanovená podle tohoto zákona s tím, že ochranná pásma zdroje II. a III. stupně se považují za ochranné pásmo II. stupně podle § 23 odst. 2.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že ochranná pásma stanovená nařízením vlády č. 152/1992 Sb. se považují za ochranná pásma stanovená podle lázeňského zákona.

Podle ust. § 29a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích se přestupku podle tohoto zákona dopustí ten, kdo vykonává činnost zakázanou v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje a zdroje přírodní minerální vody.

V daném případě se zcela zřejmě nejedná o absolutní nedostatek pravomoci k vydání správních rozhodnutí, neboť podle ustanovení ust. § 29a ve spojení s § 52 a § 53 zákona o přestupcích má správní orgán pravomoc projednávat přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst. Rozhodnutí správních orgánů netrpí ani vnitřní rozporností, neboť s ohledem na přechodná ustanovení lázeňského zákona se nejedná o spojení zrušující právní úpravy se zrušovanou právní úpravou. Krajský soud patrně přehlédl přechodná ustanovení, podle kterých ochranná pásma stanovená předmětným nařízením se považují za ochranná pásma podle lázeňského zákona. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny, resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy, lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Obdobné pravidlo je od 1. 1. 2006 rozvedeno i na zákonné úrovni, a to v ust. § 2 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Zde je zakotven princip legality výkonu veřejné moci. Stěžejním pramenem právních pravidel jsou tedy zákonné právní předpisy, nejsou však pramenem jediným. Na základě zákonných kompetenčních norem mohou být mocenská oprávnění k rozhodování dále konkretizována prostřednictvím norem podzákonných, ale také interních norem, služebních pokynů a předpisů (tzv. aktů řízení). Podmínky ústavnosti a zákonnosti takových zmocnění jsou zachovány pouze tehdy, pokud existuje zákonná právní norma, která k delegaci rozhodovacích oprávnění prostřednictvím podzákonného poskytuje zákonné zmocnění. V daném případě nelze hovořit ani o nedostatku zákonného podkladu k nařízení vlády, neboť zákonným podkladem bylo do 17. 6. 2001 ust. § 46 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu a od 18. 6. 2001 je jím s ohledem na přechodná ustanovení lázeňský zákon. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nevykazují v daném případě rozhodnutí správních orgánů natolik intenzivní vady, že je za rozhodnutí nelze považovat. Proto je závěr krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí správních orgánů nesprávný a způsobuje nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Nejvyšší správní soud však připomíná, že při aplikaci podzákonného právního předpisu (v daném případě nařízení vlády, jímž byla stanovena ochranná pásma) nemůže soud pominout ústavní imperativ vyplývající z čl. 95 odst. 1 Ústavy, tj. povinnost soudu zkoumat, zda podzákonný právní předpis není v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Pokud by takový rozpor existoval, soud by v konkrétní věci nemohl takový podzákonný právní předpis aplikovat (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05).

Nařízení je podzákonným právním předpisem a musí být vydáno na základě a v mezích zákona. Tato zásada je vyjádřena v čl. 78 Ústavy a vychází z podstaty dělby moci. Výkonná moc tak nejen, že nesmí bez výslovného dovození zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materii upravené zákonem, at' již shledaná mezera v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně (zákaz úpravy *praeter legem*), ale i tehdy, je-li jí výslovně dovoleno vydat nařízení k provedení zákona, může být provedeno jenom to, co zákonodárce výslovně označil. Zpravidla výčtem jednotlivých zákonných ustanovení shrnutých v ustanoveních zmocňovacích, anebo přímo v jednotlivých ustanoveních zákona, někdy oběma způsoby současně, ale nic jiného. Konečně, a to zejména, už pojmově z výrazu „provedení zákona“ plyne, že nařízení nesmí zákonu odporovat, nesmí jít *contra legem*. Pro doplnění se poznamenává, že vláda k vydání nařízení zákonné zmocnění sice nepotřebuje (její zmocnění je generálně založeno v čl. 78 Ústavy), nicméně i nařízení vlády musí respektovat účel („k provedení zákona“) a zákaz úpravy *praeter legem* („v jeho mezích“).

Právní život však nezřídka přináší situace, kdy dojde k vydání nařízení, které nebo častěji některá jeho ustanovení, se neopírá o výslovné zákonné zmocnění, nebo takové zmocnění překračuje, anebo úprava jde „nad zákon“ (tzn. je upraveno něco, co by vyžadovalo zákonnou úpravu, která však chybí) nebo proti němu (např. jsou upraveny podrobnosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, případně takovou povinnost samo stanoví, resp. odpírá, oslabuje či podmiňuje subjektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňoval). V uvedených situacích, tedy tam, kde se dostává do rozporu zákon s nařízením, je postavení soudu výjimečné v tom, že na rozdíl od orgánu exekutivy je vázán pouze zákonem. Jen on je oprávněn nařízení v takovém případě nerespektovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a použít pouze zákon. Smyslem tohoto přezkumu není abstraktní přezkoumání zákonnosti a jeho zrušení. Soud rozhoduje pouze o neaplikovatelnosti podzákonného předpisu či jeho určitého ustanovení v projednávané věci (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 – 74, publ. pod č. 449/2005 Sb. NSS).

Krajský soud se proto správně zabýval tím, zda je nařízení vlády č. 152/1992 Sb. v tomto konkrétním případě v rozporu se zákonem či Listinou základních práva a svobod či nikoliv. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však krajský soud nesprávně posoudil, že citované nařízení vlády stanovuje ochranná pásma *praeter legem*. Ust. § 44 odst. 2 lázeňského zákona určuje, že ochranná pásma zdroje II. a III. stupně se považují za ochranné pásmo II. stupně podle ust. § 23 odst. 2. Lze souhlasit se stěžovatelem, že pod pojmem „ochranná pásma“ lze zahrnout také zvláštní ochranné pásmo tvořící organickou součást buď ochranného pásma I. nebo II. stupně, event. podmnožinu obou těchto pásem. Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožňuje s argumentací krajského soudu ohledně širší vymezení ochranného pásma I. stupně. Ust. § 22 odst. 2 lázeňského zákona určuje, že u přírodního léčivého zdroje se ochranné pásmo stanoví zpravidla pro území vymezené kruhem o poloměru 50 m od zdroje, není-li na základě hydrogeologického šetření nutno stanovit jinak. V takovém případě se v ochranném pásmu I. stupně k zabezpečení bezprostřední ochrany jímání zdroje vymezení zpravidla v rozsahu 10 x 10 m okolo zdroje pásmo fyzické ochrany zdroje, v němž se mohou provádět jen činnosti spojené

s ochranou a využitím zdroje. V tomto ustanovení je použito slovo zpravidla a navíc je v něm výslovně upraveno, že na základě hydrogeologického šetření lze stanovit širší ochranné pásmo s tím, že se k zabezpečení bezprostřední ochrany jímání zdroje okolo zdroje stanoví pásmo fyzické ochrany zdroje. Podle Nejvyššího správního soudu tak není vymezení ochranného pásma v nařízení vlády v rozporu s lázeňským zákonem, neboť i podle něho může být ochranné pásmo širší než v rámci limitů, které stanoví zákon jako základní pravidlo. To platí tím spíše, jestliže lázeňský zákon v přechodných ustanoveních za ochranná pásma podle nové úpravy prohlašuje i ochranná pásma stanovená dřívějšími předpisy, jež svojí rozlohou ochranná pásma podle nového základního pravidla výrazně převyšují.

Krajský soud rovněž dovodil, že absence řádného postupu při projednávání návrhu na stanovení ochranných pásem vedla k neodůvodněnému zásahu do práv osob k pozemku a poukázal přitom na žalobní námitku účastnice řízení, že jí není jasné, proč by nemohla parkovat na pozemku - zpevněné ploše, který vlastní její manžel a který používají ke společnému podnikání.

Součástí obsahu vlastnického práva je právo věc nerušeně užívat a požívat její plody. Závisí proto na rozhodnutí vlastníka, jakým způsobem bude nemovitost užívat. Podle ust. § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb. je ve zvláštním ochranném pásmu zakázáno parkovat s motorovými vozidly mimo vyhrazená parkoviště a uzavřené garáže a podle ust. § 6 citovaného nařízení jsou fyzické a právnické osoby povinny do doby tří let od nabytí účinnosti tohoto nařízení vybavit parkoviště motorových vozidel v ochranném pásmu 1. stupně a ve zvláštním ochranném pásmu nepropustným povrchem jejich odstavných ploch a upravit tak, aby unikající kapaliny, zejména pohonné hmoty, oleje, chladicí kapaliny, kyseliny, louhy a kapaliny do ústrojí motorových vozidel (brzdy, spojky) byly zachycovány odlučovačem nebo jiným zvláštním zařízením. V těchto normách je upraven plošný zákaz parkování ve vymezeném území bez ohledu na vlastnické vztahy k nemovitostem a je zde stanovena povinnost vybavit parkoviště motorových vozidel nepropustným povrchem a zachytávat nevhodné látky do odlučovačů či jiných zařízení. Stanovení těchto povinností je určitým omezením vlastnického práva, především práva věc nerušeně užívat. Omezit vlastnické právo lze, tak jako ostatně i jiná základní práva, jen zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Nedostatek zákonné úpravy přitom nemůže být nahrazován podzákonnou normotvorbou, tedy vydáním podzákonného právního předpisu orgánem moci výkonné. Ponechání úpravy mezi vlastnického práva úpravě jiným než zákonným právním předpisem by totiž znamenalo, že by se sféra ochrany základních práv a svobod dostala do pravomoci moci výkonné, která k tomu není oprávněna. Ust. § 22 odst. 5 a § 23 odst. 3 lázeňského zákona stanoví, že v ochranném pásmu stanoveném pro území větší než vymezené kruhem o poloměru 50 m od zdroje je zakázáno provádět činnosti, které mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje. Tyto činnosti a termín jejich ukončení v návaznosti na místní geologické podmínky stanoví vyhláška ministerstva, kterou se stanoví ochranné pásmo. Tato ustanovení jsou natolik vágní, že nestanoví zákonné meze vlastnického práva ani rozsah povinností adresátů těchto právních norem, což vede k narušení principu právní jistoty adresátů. Navíc se v daném případě jedná o správní trestání, ve kterém je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva nutnou podmínkou dostatečná míra předvídatelnosti právní regulace, která umožňuje každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem, za které nebude postižen, a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí (srov. bod 27. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96, publikovaný pod č. 1258/2007 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Například v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 7. 2006, *Štefanec proti České republice*, stížnost č. 75615/01, (neoficiální český překlad rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI, č. 4/2006, s. 217), je uvedeno, že „norma je zejména předvídatelná, pokud poskytuje

určitou záruku proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci (Tourancheau a July proti Francii, č. 53886/00, § 54, 24. listopad 2005) a proti příliš širokému uplatňování určitého omezení na úkor subjektů práv (viz, mutatis mutandis, Başkaya a Okçulu proti Turecku [velký senát], č. 23536/94 a 24408/94, § 36, ESLP 1999-IV).“ Ust. § 22 odst. 5 a § 23 odst. 3 lázeňského zákona však dostatečně nedefinují zakázané činnosti, tedy konkrétně jakým nekonáním mají adresáti této normy povinnost se zdržet činnosti, které mohou negativně ovlivnit vlastnosti zdroje. Předmětná ustanovení místo toho odkazují na podzákoný právní předpis. V ustanoveních vztahujících se k zakázaným činnostem tak nejsou zákonem dostatečně konkrétně upraveny meze vlastnického práva ani povinnosti vlastníků. Tento požadavek (stanovení mezí zákonem) však jednoznačně plyne z ústavního požadavku ochrany stanovení mezí základních práv zákonem, jakož i ústavního požadavku stanovení povinností jednotlivce a omezení jeho svobody zákonem (čl. 2 odst. 4 Ústavy a obdobně i čl. 4 odst. 1 Listiny, nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/1995, <http://nalus.usoud.cz>). V nařízení vlády je tak upraveno něco (omezení vlastnického práva a stanovení povinnosti určitým způsobem konat, resp. nekonat), co vůbec nemůže být upraveno v podzákoném předpise, nýbrž pouze v zákoně.

V souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ust. § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb. je v projednávaném případě v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny. Uvedeným ustanovením tedy soud není vázán. Proto se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem v tom smyslu, že citované ustanovení nařízení vlády č. 52/1992 Sb. nelze aplikovat jako ustanovení zakládající skutkovou podstatu přestupku a účastníci řízení podle něho trestat, ale z jiného důvodu, než jaký seznal krajský soud.

Nejvyšší správní soud si je vědom, že pravidlo obsažené v ust. § 3 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb. (že je ve zvláštním ochranném pásmu zakázáno parkovat s motorovými vozidly mimo vyhrazená parkoviště a uzavřené garáže) může být z věcného hlediska nezbytné pro ochranu přírodních léčivých zdrojů v dané oblasti a že tedy bude třeba, aby takové pravidlo platilo. Musí je však stanovit zákonodárce při dodržení principu proporcionality, tedy při poskytnutí nejvyšší možné míry ochrany vlastnického práva. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu musí být míra a rozsah omezení vlastnického práva proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. V nálezu ze dne 1. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06 Ústavní soud poukázal na to, že již v nálezu ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 409/2006 Sb.) a v nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 405/2002 Sb.) konstatoval, že v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. jinými základními právy či svobodami: „...je třeba posuzovat účel (cíle) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních“. V této souvislosti je třeba poznamenat, že zásah do vlastnického práva, bude-li mít charakter jeho nuceného omezení, musí splňovat i další ústavní požadavky (čl. 11 odst. 4 Listiny).

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že předmětná správní rozhodnutí nejsou nicotná, ale z výše uvedených důvodů nezákonná.

Proto posoudil kasační stížnost jako důvodnou a napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. července 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu