



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatele: **Yacht club Vranovská přehrada z. s.**, Kramářská 3492/14, Znojmo, zastoupený advokátem JUDr. Alešem Ondrušem, Bubeníčkova 502/42, Brno, proti odpůrci: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Povodí Moravy, s. p., Dřevořická 932/11, Brno, II) Státní plavební správa, Jankovcova 1534/4, Praha 7, III) Ing. Petr Koziel, Újezdy 29, Brno, IV) VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s., Soběšická 820/156, Brno, V) Ministerstvo dopravy, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, VI) APL – Asociace lodního průmyslu, z. s., Popovická 924/4, Praha 10, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 24. 4. 2018, čj. JMK 59707/2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2019, čj. 65 A 17/2018-169,

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.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Opatřením obecné povahy ze dne 24. 4. 2018 odpůrce zrušil rozhodnutí č. 146 Okresního úřadu Znojmo ze dne 29. 5. 2000 a nově vymezil k ochraně vodního zdroje Vranov ochranné pásmo I. a II. stupně; současně stanovil pro tato ochranná pásma určité podmínky a povinnosti. Učinil tak podle § 104 odst. 1 a odst. 2 písm. d), ve smyslu ustanovení § 107 odst. 1 písm. n) a v) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a na podkladě § 30 vodního zákona a § 171, § 172 a § 173 správního řádu.

[2] Navrhovatel, který na Vranovské přehradě provozuje jachetní sporty, napadl opatření obecné povahy u krajského soudu a žádal, aby bylo v části, v níž odpůrce zakázal plavbu plavidel se spalovacími motory, zrušeno. Krajský soud návrh zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Kasační stížnost

[3] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že krajský soud nezákonně přiznal odpůrci kompetenci měnit práva a povinnosti stanovené vyhláškou č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě, a to pouhým opatřením obecné povahy. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2015, čj. 1 Ao 1/2005-98, stěžovatel uvedl, že opatření obecné povahy neslouží k tomu, aby v rozporu s právem nahrazovalo podzákonnou normotvorbu; obdobně viz čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a § 173 odst. 3 správního řádu, z nichž vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže svým adresátům ukládat povinnosti nad rámec zákona. Úplný zákaz plavby plavidel se spalovacími motory na Vranovské přehradě odporuje zákonu č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, a vyhlášce č. 46/2015 Sb. Stejně tak je nedůvodný a v rozporu s uvedenou vyhláškou zákaz použití spalovacích motorů pro plachetnice.

[4] Stěžovatel nesdílí názor krajského soudu, že § 7 odst. 5 vodního zákona umožňuje volně stanovit další vodní nádrže či vodní toky, na kterých bude zakázána plavba, nad rámec omezení daných vyhláškou č. 46/2015 Sb. To odpůrce smí výhradně v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádražích určených povolením nebo rozhodnutím vodoprávního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 vodního zákona nebo podle předpisů pro chov ryb. Stěžovatel kritizuje extenzivní výklad zákonných oprávnění vodoprávního úřadu učiněný odpůrcem a krajským soudem a odkazuje na nálezy IV. ÚS 188/94 a II. ÚS 487/2000. Přenos působnosti a pravomoci regulovat plavbu plavidel se spalovacími motory na vodoprávní úřad nelze dovodit ani z legislativního procesu předcházejícího vydání vyhlášky č. 232/2016 Sb., kterou se mění vyhláška č. 46/2015 Sb. Zásadní je, že Ministerstvo dopravy nevyhovělo požadavku Ministerstva životního prostředí na přerazení vodní nádrže Vranov z přílohy č. 2 do přílohy č. 1 k vyhlášce č. 46/2015 Sb., nikoli to, že Ministerstvo dopravy ponechalo úpravu ochrany tohoto vodního zdroje na opatření obecné povahy.

[5] Odpůrce neprovedl kvalifikované objektivní posouzení tvrzených rizik plavby plavidel se spalovacími motory pro vydatnost, jakost a zdravotní nezávadnost vodního zdroje. Nezohlednil věcný obsah námitek a připomínek poukazujících na to, že Třebíčsko zahrnuje další dva zdroje pitné vody, vodní nádrž Vranov je víceúčelovou nádrží, plavidla osobní lodní dopravy, která jsou opatřením obecné povahy povolena, mohou způsobit závažnější ekologickou havárii, omezení se nedůvodně týká plachetnic, zákaz pomíjí motory na zemní plyn, jakož i to, že plavba drobných plavidel má příznivý vliv na kvalitu vody v důsledku provzdušňování vodní hladiny. Stěžovatel citoval z nesouhlasného stanoviska k návrhu napadeného opatření. V tomto stanovisku Státní plavební správa (OZNR II) připomněla přísné požadavky na bezpečnost rekreačních plavidel v členských státech EU. Odpůrce byl v souladu s § 3 a 51 správního řádu povinen v odůvodnění napadeného opatření uvést úvahy, kterými se řídil při jeho vydání. Místo toho pouze převzal argumenty navrhovatele napadeného opatření – VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s. (jednající jménem Vodovody a kanalizace, dobrovolný svazek obcí), tj. soukromé osoby, jejíž zájmy nelze podřadit pod veřejný zájem. Stěžovatel uvedl pochyby, zda se v tomto případě nejednalo o systémovou podjatost. Stěžovatel přitom namítl tyto nedostatky již v žalobě, avšak krajský soud k nim

pokračování

nepřihlédl. V hodnocení skutkových zjištění krajským soudem také chybí určitá část faktů, která vyšla v řízení najevo.

Vyjádření odpůrce

[6] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že stěžovatel vznesl námitku týkající se doložení případů, kdy havárie plavidla se spalovacím motorem do 10 kW skutečně ohrozila jakost či vydatnost vodního zdroje, až v řízení před NSS, proto se odpůrce evidencí havárií v řízení o vydání opatření obecné povahy nezabýval. Tvrzení o příznivých účincích provzdušňování vodní hladiny prostřednictvím malých plavidel není podloženo žádným výzkumem. Naproti tomu platí teze, že jeden litr ropných látek dokáže znečistit až jeden milion litrů vody. V tom tkví ohrožení významného a z dlouhodobého pohledu nenahraditelného vodního zdroje Vranov pro zásobování pitnou vodou cca sto tisíc obyvatel. V předchozím režimu rozhodnutí č. 146 Okresního úřadu Znojmo byla v ochranném pásmu II. stupně, území č. 1, zakázána plavba všech plavidel (až na vytyčené výjimky) se strojním pohonem. Veřejnost však zákaz porušovala. Pokud by se pravidla dodržovala, nemohly by na vodní nádrži Vranov vzniknout žádné spolky, jejichž plavidla jsou vybavena strojním pohonem. Nynější opatření obecné povahy je mírnější, neboť v tomto ochranném pásmu zakazuje pouze plavbu plavidel se spalovacími motory.

[7] Odpůrce odmítl, že by opatření bylo nepřezkoumatelné. Jeho kompetence k vydání opatření vychází z § 30 vodního zákona. Odpůrce opatřením nemění vyhlášku, ale postupuje v souladu s uvedeným zákonným zmocněním. Jakožto místně a věcně příslušný vodoprávní úřad je to právě on, kdo má hodnotit, které činnosti mohou ohrozit nebo poškodit vodní zdroj, nikoli ministerstva při legislativním procesu. K dalším kasačním námitkám odpůrce sdělil, že nikdy netvrdil, že vodní nádrž Vranov není víceúčelová, naopak tuto skutečnost hodnotí a výsledkem jsou omezení v napadeném opatření. Veřejná lodní doprava byla povolena již v předešlém režimu a jedná se tak o legitimní očekávání opětovné výjimky ve vztahu k současným ochranným pásmům. Plachetnice mají možnost jiného pohonu, kterým je elektromotor. Řada jachtařů ho využívá. Během jachtařských závodů si může pořadatel smluvit záchrannou službu u subjektů, které mají výjimku k plavbě stanovenou přímo v opatření. Závěrem odpůrce důrazně odmítl nedoložené nařčení ze systémové podjatosti. Stěžovatel tuto námitku vznesl až v kasační stížnosti.

Další vyjádření

[8] OZNŘ II – Státní plavební správa uvedla, že je odborným správním orgánem schvalujícím a kontrolujícím technickou způsobilost plavidel. Proto přesně ví, jaká plavidla a za jakých technických podmínek mohou být v ČR provozována. Technické podmínky jsou u rekreačních plavidel stanoveny přísnými předpisy EU; v ČR je navíc nastaven systém pravidelných technických prohlídek. Plavba těchto plavidel se spalovacími motory nepředstavuje vyšší riziko oproti plavbě osobních motorových lodí. Napadené opatření neobsahuje žádné konkrétní odůvodnění ani empirické údaje, odpůrce se odvolal jen na obecná tvrzení v „Analýze rizik ohrožení vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodního zdroje“. Státní plavební správa srovnává napadené opatření s režimem ochrany vodního zdroje v nádrži Lípno, kde nebyla omezena plavba nad rámec vyhlášky č. 46/2015 Sb., a v souvislosti s tím pochybuje o relevantnosti uvedené analýzy. Opatření se nezmiňuje o náhradních zdrojích, jimiž jsou prameniště Heraltice a vodárenská nádrž Mostiště. Dlouhodobá či trvalá náhrada vodní nádrže Vranov není podle Státní plavební správy nutná. Havárie malého plavidla se spalovacím motorem je nepravděpodobná a její případné následky by byly odstranitelné v řádu hodin a bez skutečného dopadu na kvalitu odebírané vody.

[9] Státní plavební správa trvá na námitce, že je napadené opatření v rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pokud právní předpis povoluje na Vranovské přehradě plavbu se spalovacími motory, je nepochybné, že ji nelze trvale zakázat aktem, který není správním aktem ani právním předpisem. Argumentaci podporuje náleží sp. zn. Pl. ÚS 3/17. Napadené opatření stanoví v rozporu s právními předpisy obecná pravidla chování a lze jej zaměnit s obecně závazným právním předpisem.

[10] OZNŘ V – Ministerstvo dopravy připomnělo, že je ústředním vodoprávním úřadem ve věcech užívání povrchových vod k plavbě a v jeho působnosti je výklad § 7 vodního zákona. Ve věci ochrany vodních zdrojů je ústředním vodoprávním úřadem Ministerstvo životního prostředí, a je tedy příslušné k výkladu § 30 vodního zákona. Na společných jednání k vyhlášce č. 46/2015 Sb. Ministerstvo dopravy jasně vyjádřilo názor, že předchozí rozhodnutí č. 146 je v rozporu s § 7 vodního zákona a uvedenou vyhláškou. Ministerstvo životního prostředí, jemuž náleží výklad této problematiky, jeho stanovisko nesdílelo a domnívalo se, že opatřením obecné povahy je možné regulovat i plavbu se spalovacím motorem, a to nad rámec § 7 vodního zákona. Ministerstvo dopravy však nadále zastává opačný názor. Dále shodně jako Státní plavební správa uvedlo, že rekreační plavidla se spalovacími motory nepředstavují zvýšené riziko oproti osobním motorovým lodím.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Úvodem NSS konstatuje, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Je z něj patrné, na základě jakých důkazů a skutkového stavu, jakož i právních úvah, krajský soud ke svým závěrům dospěl. Stěžovatel formuloval námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pouze obecně, proto se jí NSS ani nemohl blíže zabývat.

Pravomoc a působnost odpůrce

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti stejně jako v řízení před krajským soudem opakuje námitku týkající se nedostatku pravomoci a působnosti odpůrce k určení práv a povinností, které již byly stanoveny vyhláškou č. 46/2015 Sb., „pouhým“ opatřením obecné povahy.

[14] Krajský soud se touto námitkou zabýval v bodech 29 (pravomoc odpůrce), 30 a 31 (působnost odpůrce) napadeného rozsudku. Dospěl přitom ke správnému závěru, že odpůrce byl nadán pravomocí k vydání přezkoumávaného opatření a při jeho vydání nepřekročil meze své působnosti.

[15] Pravomoc i působnost odpůrce je v této věci dána přímo vodním zákonem, a to především § 30 odst. 1, 8 a 10 ve spojení s § 104 odst. 2 písm. d) v návaznosti na § 107 odst. 1 písm. v). Tato ustanovení umožňují, aby odpůrce v postavení vodoprávního úřadu stanovil opatřením obecné povahy ochranná pásma a současně aby určil, které činnosti jsou v dotyčných pásmech zakázány. Přesně tak odpůrce postupoval i při tvorbě nyní napadeného opatření obecné povahy. NSS konstatuje, že odpůrce k tomu nepotřeboval žádné další zmocnění.

[16] Krajský soud správně zařadil otázku souladu napadeného opatření s právními předpisy pod čtvrtý krok algoritmu [tj. přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium)], podle něhož správní soud přezkoumává opatření obecné povahy. V tomto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS).

pokračování

Rozpor opatření obecné povahy s právními předpisy

[17] Krajský soud v bodě 36 rozsudku dovedl, že stěžejní otázka tohoto sporu se týká určení, zda je opatření obecné povahy v souladu s právními předpisy, především s vodním zákonem a vyhláškou č. 46/2015 Sb.

[18] Stěžovatel opětovně namítá především to, že přezkoumávané opatření ukládá jeho adresátům povinnosti nad rámec povinností stanovených vyhláškou č. 46/2015 Sb. Tato vyhláška byla přijata k provedení § 7 odst. 5 vodního zákona, podle něhož platí, že *na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádržích určených povolením nebo rozhodnutím vodoprávního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 nebo podle předchozích předpisů pro chov ryb je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána. Nejde-li o dopravně významné vodní cesty, je tato plavba zakázána na vodních nádržích a vodních tocích, které stanoví Ministerstvo dopravy v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou. Povrchové vody lze užívat k plavbě jen tak, aby při tom nedošlo k obrožení zájmů rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl; rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě stanoví Ministerstvo dopravy v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.* Sporná část napadeného opatření obecné povahy, kterou stěžovatel žádá zrušit, se týká území Vranovské přehrady, které je tímto opatřením zařazeno do ochranného pásma II. stupně. Konkrétně se vztahuje k části bodu 3 opatření, v níž odpůrce stanovil určité podmínky a povinnosti pro ochranné pásmo II. stupně ve vztahu k plavbě. Plavba v ochranném pásmu II. stupně tak může být s ohledem na větu první a druhou § 7 odst. 5 vodního zákona upravena vyhláškou, v tomto případě tedy vyhláškou č. 46/2015 Sb. Uvedená vyhláška zařadila vodní nádrž Vranov do přílohy č. 2, a proto pro ni v souladu s § 2 odst. 1 této vyhlášky platí, že *je možné [ji] užívat k plavbě malého plavidla se spalovacím motorem pouze tehdy, je-li k pohonu použit spalovací motor o výkonu nejvýše 10 kW a plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný (dále jen „plutí ve vytlačném režimu“). Omezení výkonu spalovacího motoru se nevztahuje na plachetnici, která je plavidlem využívajícím při plutí jako hlavní pohon pouze sílu větru působící na plachty nebo obdobné zařízení na plavidle, používá-li spalovací motor jen jako pomocný pohon k manévřům v místě stání, v nouzi nebo za nepříznivých klimatických podmínek.* Napadené opatření ovšem zakazuje na Vranovské přehradě plavbu plavidel se spalovacími motory i ve vymezeném ochranném pásmu II. stupně, čímž se podle stěžovatele dostává do rozporu s vyhláškou č. 46/2015 Sb.

[19] Odpůrce vydal napadené opatření na základě § 30 vodního zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že *k ochraně vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou s průměrným odběrem více než 10 000 m³ za rok a zdrojů podzemní vody pro výrobu balené kojenecké vody nebo pramenité vody stanoví vodoprávní úřad ochranná pásma opatření obecné povahy. Vyžadují-li to závažné okolnosti, může vodoprávní úřad stanovit ochranná pásma i pro vodní zdroje s nižší kapacitou, než je uvedeno v první větě. Vodoprávní úřad může ze závažných důvodů ochranné pásmo změnit, popřípadě je zrušit. Stanovení ochranných pásem je vždy veřejným zájmem (odst. 1) Ochranná pásma se dělí na ochranná pásma I. stupně, která slouží k ochraně vodního zdroje v bezprostředním okolí jímacího nebo odběrného zařízení, a ochranná pásma II. stupně, která slouží k ochraně vodního zdroje v územích stanovených vodoprávním úřadem tak, aby nedocházelo k obrožení jeho vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti (odst. 2) V ochranném pásmu I. a II. stupně je zakázáno provádět činnosti poškozující nebo obrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma (odst. 8) V opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma vodního zdroje vodoprávní úřad stanoví, které činnosti poškozující nebo obrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje nelze v tomto pásmu provádět, jaká technická opatření jsou v ochranném pásmu povinny provést osoby podle odstavce 12, popřípadě způsob a dobu omezení užívání pozemků a staveb v tomto pásmu ležících (odst. 10). (Důrazy přidal NSS.)*

[20] NSS v rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-98 definoval opatření obecné povahy jako správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Dále ve stejném rozsudku upřesnil, „že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. (...) může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, ke níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje“. Současně platí, že „opatření obecné povahy nemůže sloužit ke tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nabrazovalo podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů“.

[21] Naproti tomu vyhlášky ministerstev jsou podzákonnými právními předpisy (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Jejich smysl je obdobný jako v případě opatření obecné povahy. „Leží v potřebě upravit problematiku speciální (ve věcném smyslu i s ohledem na místní podmínky) a odbornou, kterou není vhodné s ohledem na přehlednost a srozumitelnost právního řádu vkládat přímo do zákona“ (RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. aj. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, 2015. Kom. k čl. 79). Odlišují se však požadavkem obecnosti, který je na ně kladen. „Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec)“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000).

[22] Na vyhlášku ministerstva i opatření obecné povahy je tak nutné pohlížet jako na dva (s)právní akty, které mají za cíl konkretizovat práva a povinnosti předvídané jejich zákonným zmocněním. Zde je důležité zdůraznit, že vyhláška č. 46/2015 Sb., jež stanoví vodní nádrže a vodní toky, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a současně rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě, byla vydána Ministerstvem dopravy na základě zákonného zmocnění v § 7 odst. 5 vodního zákona. Napadené opatření obecné povahy, které stanoví k ochraně vodního zdroje Vranov ochranná pásma a dále určuje, které činnosti a v jakém rozsahu v nich nelze provádět, vydal odpůrce na základě zmocňovacího ustanovení § 30 odst. 1 vodního zákona. Napadené opatření tedy bylo vydáno na základě zmocnění přímo vodním zákonem, nikoli vyhláškou, která má prioritně jiný účel – stanovení rozsahu a podmínek užívání povrchových vod k plavbě (§ 7 odst. 1, 5 vodního zákona); účelem opatření obecné povahy je pak ochrana vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou (§ 30 odst. 1 vodního zákona).

[23] Krajský soud v bodě 44 napadeného rozsudku uvedl, že podle jeho názoru „není [napadené opatření] v rozporu s výše citovanými právními předpisy [vyhláška č. 46/2015 Sb. a vodní zákon], neboť jej odpůrce vydal na základě zákonného zmocnění uvedeného v ustanovení § 30 odst. 1 vodního zákona, které jej zmocňuje k vydání opatření obecné povahy“. Dále v bodě 50 vyložil s ohledem na legislativní proces k vyhlášce č. 232/2016 Sb., kterou se mění vyhláška č. 46/2015 Sb., při němž Ministerstvo dopravy a Ministerstvo životního prostředí dospěla k dohodě, že ochrana vodního zdroje Vranov bude stanovena pomocí opatření obecné povahy, že „[p]rováděcí vyhláška ustanovení § 7 odst. 5 vodního zákona tudíž počítá se specifickou ochranou vodní nádrže Vranov prostřednictvím opatření obecné povahy, protože toto opatření obecné povahy dle názoru zdejšího soudu není v rozporu s prováděcí vyhláškou, neboť tato s ním počítá“.

[24] NSS souhlasí se závěry krajského soudu, že opatření obecné povahy není v rozporu s vyhláškou č. 46/2015 Sb., neboť bylo vydáno na podkladě zákonného zmocnění v § 30 vodního zákona. Do jisté míry ovšem musí korigovat následující závěr krajského soudu, že tomu tak je i proto, že vyhláška č. 46/2015 Sb. v podstatě počítá se specifickou úpravou plavby na Vranovské přehradě v opatření obecné povahy. NSS shledává hlavní důvod,

pokračování

proč tyto správní akty nemohou být ve vzájemném rozporu, ve skutečnosti, že předmět a cíl regulace provedené vyhláškou č. 46/2015 Sb. na základě § 7 odst. 5 vodního zákona (stanovení podmínek plavby vozidel se spalovacími motory) je jiný než předmět a cíl úpravy opatření obecné povahy provedené odpůrcem na základě § 30 vodního zákona (ochrana vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou). Zdejší soud připouští, že lze z legislativního procesu k normativnímu právnímu aktu leccos vyčíst, to ovšem nemění nic na faktu, že samotná vyhláška č. 46/2015 Sb. výslovně nepředpokládá vydání opatření obecné povahy, jímž by byla dále vymezována plavba plavidel se spalovacími motory např. jen pro určité území. NSS pouze na okraj připomíná, že právní řád nedává obecným soudům možnost přezkoumat procesní postup vedoucí ke schválení právních předpisů (např. nedávný rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2021, čj. 6 As 162/2020-162, bod 34).

[25] Jinými slovy řečeno, posuzované opatření obecné povahy a vyhláška č. 46/2015 Sb. představují dvě paralelní úpravy, byť byly provedeny jinou právní formou. Tento závěr je pro posouzení věci zcela zásadní, protože je z něj zjevné, že s ohledem na skutečnost, že je odlišný předmět úpravy podle § 7 odst. 5 vodního zákona a jeho prováděcí vyhlášky č. 46/2015 Sb. od předmětu úpravy podle § 30 vodního zákona a opatření obecné povahy vydaného na jeho základě (vyhlášku a opatření obecné povahy vydávají také jiné správní orgány), nemusí být tyto správní akty ve vzájemném souladu – v podstatě se vzájemně doplňují. Z pohledu zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, a vyhlášky č. 46/2015 Sb. sice může být plavba plavidel se spalovacími motory na Vranovské přehradě možná, ale zároveň může být opatřením obecné povahy vyloučena právě z důvodu potřeby chránit vydatnost, jakost a zdravotní nezávadnost tohoto vodního zdroje využívaného pro zásobování pitnou vodou (§ 30 vodního zákona). Takový postup je zcela v souladu se smyslem institutu opatření obecné povahy. Obdobně se NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44, č. 2464/2012 Sb. NSS, v němž vyslovil, že „*lze svým způsobem za konkrétní předmět úpravy považovat předmět úpravy každého aktu, který se tradičně považuje za právní předpis, neboť každý takový akt má nějakým způsobem vymezenou svoji územní působnost (...). Pokud však má mít pojem ‚opatření obecné povahy‘ nějaký právní význam (...), pak nelze než hledat na kontinuu mezi ‚širším‘ a ‚užším‘ vymezením předmětu úpravy ty případy, kdy už v podstatné míře převažuje ‚užší‘ vymezení a kdy tedy je na místě předmětný akt podrobit soudnímu přezkoumání postupem podle § 101a a násl. s. ř. s.“.*

[26] Ostatně sama Státní plavební správa výstižně uvedla ve vyjádření ke kasační stížnosti, že „*je odborným správním orgánem schvalujícím a kontrolujícím technickou způsobilost plavidel. Proto přesně ví, jaká pravidla a za jakých technických podmínek mohou být v ČR provozována*“. Toto tvrzení nikdo nezpochybnuje, ale přímo z něj také vyplývá, že Státní plavební správa se ani nepovažuje za odborný správní orgán, který je oprávněn (má pravomoc) stanovit ochranu vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou. Obdobně platí též ke stanovisku Ministerstva dopravy.

[27] Stěžovatel přímo nenamítal, že je opatření obecné povahy v rozporu s § 30 vodního zákona. Zdejší soud takový rozpor ani neshledal. Napadené opatření bylo vydáno v mezích uvedeného zákonného ustanovení (taktéž viz bod [15]; dále se NSS této otázky dotýká v části „*Otázka přiměřenosti napadeného opatření*“).

[28] S ohledem na předchozí odstavce NSS neshledává případným odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17. V dané věci Ústavní soud posuzoval, zda město Brno vydalo obecně závaznou vyhlášku nad rámec své působnosti. Soud tedy přezkoumával meze věcné působnosti při vydávání podzákonného právního předpisu. Dospěl přitom k závěru, že se předmět a cíl regulace obecně závazné vyhlášky shodují

s předmětem a cílem vyhlášky č. 46/2015 Sb., a proto je město Brno nemohlo podrobit zvláštní úpravě v obecně závazné vyhlášce. Zákon totiž nevytvořil prostor pro tuto zvláštní úpravu v samostatné působnosti obce a současně bylo možné dosáhnout účelu celostátní regulace v místních podmínkách pomocí konkrétních opatření předvídaných celostátní právní úpravou, tj. vyhláškou č. 46/2015 Sb. V nyní projednávané věci však vodní zákon v § 30 vytvořil pro odpůrce prostor, aby stanovil k ochraně vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů ochranná pásma, a to opatřením obecné povahy. Současně NSS opětovně poukazuje na odlišnou povahu opatření obecné povahy oproti právnímu předpisu. Opatření obecné povahy není normativním správním aktem jednoduše z toho důvodu, že jeho předmětem je řešení konkrétní problematiky, a nikoliv stanovení obecných pravidel chování, což by měl být obecný znak právních předpisů, i těch podzákonných, které označujeme jako normativní správní akty (VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1329).

[29] Zdejší soud pro srovnání odkazuje na nálezný Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17. Spornou otázkou v této věci byl soulad opatření obecné povahy, jež dalo vznik tzv. regulačním bublinám („regublinám“), vydaného v samostatné působnosti obce s vyhláškou č. 500/2006 Sb., která takový typ regulace nepřipouští. Ústavní soud přitom dospěl k závěru, že „*stavební zákon a prováděcí vyhlášku č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (...) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (...), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonitosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezasahuje-li do věci, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů*“ (bod 65). Ústavní soud sice dále zdůraznil, že nerešil otázku případného rozporu přijatého územního plánu s regulativy stanovenými ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., ale pouze oprávnění obce přijmout takovou regulaci svého území, která je souladná se stavebním zákonem za situace, kdy ji prováděcí právní předpis výslovně neupravuje, přesto lze jeho závěry v obecné rovině vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.

[30] NSS nesouhlasí ani s názorem stěžovatele a Státní plavební správy, že napadené opatření nahrazuje podzákonnou normotvorbu. Ustanovení § 30 odst. 1 vodního zákona zmocňuje vodoprávní úřad za účelem stanovení ochranných pásem a zákazu vymezených činností výslovně k vydání opatření obecné povahy. NSS již dříve dovedl, že potřeba zohlednit materiální znaky aktu správního orgánu vyvstává především tehdy, nestanoví-li zákon jeho formu. V opačném případě správnímu soudu nepřisluší zákonem určenou formu zvrátit (viz rozsudek čj. 6 As 162/2020-162, bod 25 a judikatura v něm uvedená). Především však, jak již bylo uvedeno, předměty a cíle regulace provedené napadeným opatřením a vyhláškou č. 46/2015 Sb. jsou rozdílné. Již z tohoto důvodu napadené opatření ani nemůže nahradit podzákonnou normotvorbu (vyhlášku č. 46/2015 Sb.); pouze ji do určité míry doplňuje.

[31] Napadené opatření obecné povahy tak podle NSS uspělo i ve čtvrtém kroku algoritmu přezkumu. Ke shodnému, a tudíž správnému, závěru dospěl též krajský soud.

Otázka přiměřenosti napadeného opatření

[32] Závěrem zbývá posoudit přiměřenost napadeného opatření. Odpůrce podle stěžovatele neprovedl kvalifikované objektivní posouzení tvrzených rizik plavby plavidel se spalovacími motory pro vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje. Stěžovatel poukázal na řadu námitek a připomínek, jejichž věcný obsah odpůrce nezohlednil. K těmto nedostatkům

pokračování

nepřihlédl ani krajský soud. NSS zařadil přezkum těchto námitek pod poslední bod algoritmu (posouzení proporcionality opatření obecné povahy), neboť stěžovatel v nich v podstatě poukazuje na přemrštěnost omezení a nepoměr možných rizik způsobených malými plavidly se spalovacími motory a veřejnou lodní dopravou.

[33] Zaprvé NSS nesouhlasí s názorem, že by krajský soud nepřihlédl k tvrzenému nedostatečnému posouzení rizik pro vodní nádrž Vranov. Důkladně tak učinil v bodech 63 až 82 napadeného rozsudku.

[34] V této věci se střetává zájem především vlastníků plavidel se spalovacími motory na možnosti používat tato plavidla na Vranovské přehradě oproti zájmu vodoprávního úřadu (a též tamních obyvatel) na zachování kvality pitné vody, jejímž zdrojem je tatáž přehrada. Odpůrce v odůvodnění opatření (např. str. 16) vysvětlil, že za tento vodní zdroj pitné vody není srovnatelná náhrada. Ročně se z něj odebírá cca 2,5 mil m³ vody pro zásobování téměř 100 000 obyvatel. Pouze krátkodobě by bylo možné čerpat vodu z vodárenské nádrže Mostiště a z podzemního zdroje Heraldice.

[35] Ustanovení § 30 odst. 10 vodního zákona umožňuje odpůrci, aby v opatření obecné povahy určil, které činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje nelze v ochranném pásmu provádět. Podle odst. 8 téhož ustanovení jsou takové činnosti v ochranném pásmu I. a II. stupně zakázány; jejich rozsah je vymezen v opatření obecné povahy. Odpůrce v souladu s těmito ustanoveními zakázal aktivity spojené s plavbou malých plavidel se spalovacími motory pro širokou veřejnost, neboť vyhodnotil vysoký počet malých plavidel za vysoce rizikovou záležitost z důvodů, které dostatečně rozvedl. Aby uspokojil zájmy rekreatantů (srov. § 7 odst. 5 poslední větu vodního zákona), zachoval možnost plavby se spalovacím motorem pro veřejnou lodní dopravu, jejíž loď dokáže najednou převést více než 12 lidí. Na vranovské vodní nádrži smí dále plout vymezená plavidla se spalovacími motory v souladu s výjimkou v § 7 odst. 6 vodního zákona (str. 21 opatření).

[36] Jak již bylo uvedeno, krajský soud podrobně přezkoumal, zda se odpůrce řádně vypořádal se všemi připomínkami a námitkami. NSS proto k této otázce odkazuje na jednotlivé body odůvodnění napadeného rozsudku, s nimiž se ztotožnil – náhradní zdroje pitné vody (bod 77), víceúčelovost vodní nádrže Vranov (bod 78), srovnání s riziky plavby osobní lodní dopravy (bod 79 a další body v něm uvedené), námitky týkající se plachetnic (body 73 až 76), motory na zemní plyn (bod 81) a likvidace úniku ropných látek (bod 82). NSS doplňuje, že odpůrce se zabýval hodnocením rizik pro vodní zdroj Vranov např. na str. 30 až 32 opatření. NSS dále ve shodě s odpůrcem zdůrazňuje, že v souladu se zněním § 30 odst. 8 a 10 vodního zákona dovoluje pouhá možnost ohrožení vodního zdroje stanovit zákazy a omezení rizikových činností. Současně připomíná, že razí při posuzování opatření obecné povahy zásadu zdrženlivosti. Správní soudy totiž nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci (viz např. rozsudek ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS, či ze dne 20. 12. 2017, čj. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS).

[37] NSS uzavírá, že napadené opatření uspělo i v tzv. testu proporcionality.

Další otázky

[38] Stěžovatel nadnesl v závěru kasační stížnosti pochyby o nepodjatosti odpůrce, neboť podle něj otrocky převzal názory navrhovatele napadeného opatření. Stěžovatel tuto námitku zformuloval až v kasační stížnosti, proto je nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Zároveň však NSS dodává, že uvedené pochyby nesdílí. Již v předchozí úpravě plavby na Vranovské přehradě v rozhodnutí č. 146 Okresního úřadu Znojmo ze dne 29. 5. 2000 byla

plavba plavidel se spalovacími motory zakázána. Rozhodnutí totiž zakazovalo ve shodném ochranném pásmu II. stupně plavbu plavidel s vlastním strojním pohonem. Ze správního spisu rovněž plyne, že novou úpravu ochranných pásem na vodní nádrži Vranov předpokládalo i Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí.

[39] NSS doplňuje, že Ministerstvu dopravy, které je autorem vyhlášky č. 46/2015 Sb., a Státní plavební správě, která je organizační složkou státu zřízenou zákonem o vnitrozemské plavbě (§ 38 odst. 1), nepřísluší postavení osob zúčastněných na řízení. Z povahy věci je zjevné, že uvedené správní orgány nebyly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného opatření obecné povahy a zároveň nemůžou být přímo dotčeny zrušením opatření obecné povahy soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu na jeho zrušení. Práva a povinnosti, na nichž je osoba zúčastněná na řízení dotčena, musí mít charakter veřejných subjektivních práv a povinností (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2009, čj. 2 As 44/2009-44). Osoba, která není nositelem veřejných subjektivních práv či povinností hmotněprávního charakteru, nemůže získat postavení osoby zúčastněné na řízení. Jedná se především o orgány veřejné moci, pokud vystupují jako vykonavatelé veřejné správy. Aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněna uvedená materiální podmínka spolu s formální podmínkou, tj. včasné výslovné oznámení, že subjekt bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Materiální podmínka nebyla v této věci v případě Ministerstva dopravy a Státní plavební správy splněna.

[40] Přesto NSS i v tomto řízení jednal s Ministerstvem dopravy a Státní plavební správou jako s osobami zúčastněnými na řízení. Řízení o kasační stížnosti je úzce provázáno s předcházejícím řízením před krajským soudem a okruh účastníků řízení o kasační stížnosti je fakticky shodný s okruhem účastníků řízení o žalobě (§ 105 odst. 1 s. ř. s.). Současně soudní řád správní výslovně nerozlišuje mezi osobami zúčastněnými na řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Proto je podle NSS v řízení o kasační stížnosti třeba vycházet z toho, s kým jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal krajský soud, a to i v případě, že jednal se subjektem, kterému toto postavení nepřísluší. Pokud tedy osoba zúčastněná na řízení není stěžovatelem, její procesní postavení se v řízení před NSS nemění. Zdejší soud dodává, že sám nemohl vyslovit, že uvedené správní orgány nejsou osobami zúčastněnými na řízení – za prvé podle § 34 odst. 4 s. ř. s. toto usnesení vydává soud, před kterým je vedeno řízení, v jehož průběhu se určitý subjekt domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, tj. v dané věci by to byl krajský soud; za druhé ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. vylučuje v případě přezkumu opatření obecné povahy možnost takové usnesení vydat (podrobně k otázce postavení osoby zúčastněné na řízení, které toto postavení nepřísluší, ve vztahu k řízení o kasační stížnosti viz str. 8 až 12 rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2010, čj. 7 As 70/2009-190, č. 2341/2011 Sb. NSS, popř. též rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2020, čj. 9 As 351/2019-142). V posledně uvedeném případě by ovšem měl soud subjekty, které nejsou osobami zúčastněnými na řízení, vyrozumět alespoň přípisem, že s nimi jako s těmito osobami jednat nebude.

[41] Ministerstvo dopravy v řízení před krajským soudem poté, co oznámilo vstup do tohoto řízení, nečinilo žádné procesní úkony. Státní plavební správa podala v řízení před krajským soudem své vyjádření, její argumenty se však v podstatě shodovaly s argumenty navrhovatele (stěžovatele). Pochybení krajského soudu spočívající v jednání s Ministerstvem dopravy a Státní plavební správou jako s osobami zúčastněnými na řízení proto nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci (srov. rozsudek čj. 7 As 70/2009-190, str. 11). Ostatně osoba zúčastněná na řízení ani nemůže, na rozdíl od navrhovatele, disponovat s předmětem řízení. To mimo jiné znamená, že nemůže rozšiřovat ani zužovat předmět soudního řízení, vznášet návrhové body, a vymezovat tak rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 As 11/2003-164, č. 232/2004 Sb. NSS).

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Námitky stěžovatele nebyly důvodné, NSS proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrci pak nevznikly žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti. Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. září 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu