



Vyvěšeno dne: 30. 7. 2026
Svěšeno dne: 13. 8. 2026

Markéta Hrdličková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Štěpána Výborného a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatelky: **Rezidence Hamerská Pevnost s.r.o.**, sídlem Na Florenci 1332/23, Praha 1, zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti odpůrci: **Magistrát města Přerova**, sídlem Bratrská 709/34, Přerov, **za účasti:** OLMA, a. s., sídlem Pavelkova 597/18, Olomouc, zastoupená Mgr. Pavlem Piňosem, advokátem, sídlem Kramářova 3379, Přerov, proti opatření obecné povahy ze dne 2. 9. 2025, č. j. MMPř/150377/2025/ToP – změna ochranného pásma vodního zdroje, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 3. 3. 2026, č. j. 73 A 7/2025-76,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost navrhovatelky **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Navrhovatelka **j e p o v i n n a** zaplatit osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Piňose, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Okresní úřad Olomouc vymezil rozhodnutím ze dne 30. 3. 1999, č. j. ŽP-8116/98-Je, ochranné pásmo II. stupně vodního zdroje OLMA, a. s. Magistrát města Olomouce toto ochranné pásmo opatřením obecné povahy ze dne 25. 5. 2020, č. j. SMOL/119842/2020/OZP/VH/Pos

(dále též „předchozí opatření“), rozšířil a současně vymezil činnosti, které v ochranném pásmu nelze provádět podle § 30 odst. 10 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Předchozí opatření stanovilo mimo jiné následující omezení (zvýraznění provedeno NSS):

- je zakázáno používat chlévskou mrvu (surový chlévský hnůj), tekutá statková hnojiva (kejda, močůvka a hnojůvka prasat a skotu), silážní šťávy, kapalná organická hnojiva, zřizovat hnojiště, kompostárny, sklady siláže, kejdy či močůvky, budovat velkokapacitní objekty živočišné výroby nebo objekty pro ustájení nemocného skotu, zřizovat skládky, nebo jiná zařízení, která by mohla mít vliv na jakost podzemních vod, jakož i umístování, skladování či shromažďování jakýchkoli odpadů (dále jen „podmínka 1“);
- na území II. ochranného pásma je přípustná pouze výstavba zařízení souvisejících s jímáním, čerpáním a úpravou podzemní vody (dále jen „podmínka 2“);
- nejsou zde bez posouzení vodoprávním úřadem, na základě *vyjádření hydrogeologa*, povoleny činnosti, při kterých dochází k manipulaci s látkami ohrožujícími jakost nebo zdravotní nezávadnost vod a s látkami vykazujícími toxické, karcinogenní, mutagenní nebo teratogenní vlastnosti (dále jen „podmínka 3“);
- provádění terénních úprav, melioračních zásahů, těžby nerostů a hornin, letecké aplikace chemických prostředků, zřizování tábořišť, změny kultury pozemků směrem k nižší ekologické stabilitě, skladování látek ohrožujících jakost nebo zdravotní nezávadnost vod musí posoudit vodoprávní úřad, na základě vyjádření hydrogeologa *a kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje* (dále jen „podmínka 4“);
- zásahy, jimiž se narušuje půdní vrstva a zmenšuje mocnost krycích vrstev, zemní práce porušující půdní pokryv, těžba zemin a provozování zařízení, která mohou ovlivnit režim zvodnělých vrstev, musí posoudit vodoprávní úřad, na základě vyjádření hydrogeologa *a kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje* (dále jen „podmínka 5“).

[2] Dne 1. 7. 2024 zveřejnil Magistrát města Olomouce návrh opatření obecné povahy č. j. SMOL/246375/2024/OZP/VH/Pos, jímž mělo dojít ke změně předchozího opatření za účelem odstranění právních vad. Krajský úřad Olomouckého kraje usnesením ze dne 17. 12. 2024, č. j. KUOK 142957/2024, pověřil provedením správního řízení o vydání opatření obecné povahy nynějšího odpůrce z důvodu systémové podjatosti Magistrátu města Olomouce. Odpůrce vydal dne 2. 9. 2025 opatření obecné povahy č. j. MMP/150377/2025/ToP (dále též „napadené opatření“), kterým změnil ochranné pásmo II. stupně tak, že v podmínce 3 nahradil slova „*vyjádření hydrogeologa*“ slovy „*vyjádření osoby s odbornou způsobilostí oprávněné podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „hydrogeologa“)*“, a dále v podmínkách 4 a 5 vypustil slova „*a kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje*“.

[3] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci domáhala zrušení napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud návrh shora označeným rozsudkem zamítl. Shledal, že navrhovatelka je aktivně procesně legitimována, neboť v návrhu označila pozemky ve svém vlastnictví, které se nacházejí v ochranném pásmu, a tvrdila, že napadeným opatřením byla zkrácena na vlastnickém právu a právu podnikat. Současně však dospěl k závěru, že navrhovatelka nesplňuje podmínky aktivní věcné legitimace.

[4] Krajský soud konstatoval, že výrok napadeného opatření nezavedl oproti předchozímu opatření žádnou změnu způsobitou vyvolat zásah do navrhovatelčiných práv. Navrhovatelkou sporované podmínky upravující užívání pozemků a staveb v ochranném pásmu stanovilo

pokračování

již původní opatření z roku 2020. Napadené opatření v podmínce 3 pouze formálně upravilo označení osoby podávající odborné vyjádření. Navrhovatelka však brojila proti samotnému požadavku na vyjádření hydrogeologa, který obsahovalo již předchozí opatření, nikoli proti provedené formulační změně. Z podmínek 4 a 5 napadené opatření vypustilo požadavek kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje, tedy část regulace, kterou navrhovatelka sama považovala za nezákonnou. Krajský soud dodal, že zrušením napadeného opatření by došlo k obživení původní úpravy v plném rozsahu, včetně požadavku kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje v podmínkách 4 a 5.

[5] Podle krajského soudu odpůrce nezasáhl do práv navrhovatelky ani tím, že neodstranil podmínky převzaté z předchozího opatření, které navrhovatelka považuje za nezákonné. Krajský soud opakuje, že navrhovatelka proti předchozímu opatření nebrojila, ačkoli mohla. Navrhovatelka nadto nemá veřejné subjektivní právo na změnu podmínek ochranného pásma. Návrh na stanovení, změnu či zrušení ochranného pásma mohou podat pouze osoby uvedené v § 30 odst. 6 vodního zákona, nikoliv vlastníci pozemků, na které ochranné pásmo zasahuje.

[6] Krajský soud uzavřel, že navrhovatelka není aktivně věcně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného opatření. Z tohoto důvodu návrh zamítl, aniž se věcně zabýval námitkami směřujícími proti zákonnosti jednotlivých podmínek ochranného pásma.

II. Kasační stížnost

[7] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podává proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[8] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku její aktivní věcné legitimace, uzavřel-li, že napadené opatření nemohlo zasáhnout do jejích práv jen proto, že sporné podmínky byly obsaženy již v předchozím opatření z roku 2020. Podstata věci spočívá v nezákonném procesním postupu odpůrce, který ponechal v platnosti nezákonné podmínky, ačkoli je mohl odstranit. Tento protiprávní stav nadále zasahuje do jejího vlastnického práva a omezuje její právo podnikat.

[9] V této souvislosti stěžovatelka podotýká, že Magistrát města Olomouce zahájil řízení o změně předchozího opatření z moci úřední na základě upozornění Ministerstva životního prostředí na nezákonnost některých podmínek. Původní návrh Magistrátu města Olomouce počítal mimo jiné s odstraněním podmínky 2, která představuje faktický plošný zákaz výstavby v ochranném pásmu. Odpůrce, který následně převzal vedení řízení, však zveřejnil nový návrh, v němž podmínku 2 zachoval a odstranil pouze požadavek kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje z podmínek 4 a 5. Stěžovatelka namítá, že odpůrce dostatečně a přezkoumatelně nevysvětlil, proč se odchýlil od původního návrhu Magistrátu města Olomouce a od závěrů Ministerstva životního prostředí. Podle stěžovatelky nezákonnost napadeného opatření obecné povahy spočívá v nezákonném procesním postupu odpůrce.

[10] Krajský soud podle stěžovatelky nesprávně směšuje oprávnění podat návrh na změnu ochranného pásma podle § 30 vodního zákona s otázkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pro posouzení věci je nerozhodné, zda mohla sama iniciovat změnu ochranného pásma ve správním řízení, neboť se nedomáhá vydání nového opatření obecné povahy, ale zrušení napadeného opatření pro jeho nezákonnost. Nesouhlasí ani s úvahou krajského soudu, že by se zrušením napadeného opatření obecné povahy ocitla v horším postavení. Napadené opatření sice odstranilo některé nezákonné podmínky předchozího opatření, podmínku 2, v níž stěžovatelka spatřuje nejzávažnější zásah do svých práv, však ponechalo v platnosti. Stěžovatelka dodává, že proti předchozímu opatření nebrojila z důvodu okolností spojených

s první vlnou pandemie COVID-19. Má za to, že tato dřívější procesní pasivita jí nemůže uzavřít přístup k soudní ochraně proti opatření obecné povahy vydanému v roce 2025.

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále setrvává na nezákonnosti podmínek 2 a 3. Podmínka 2 podle ní představuje nepřipustný plošný zákaz výstavby v ochranném pásmu, který odporuje § 30 odst. 8 a 10 vodního zákona. Neobstojí ani z hlediska proporcionality, neboť ochrany vodního zdroje lze dosáhnout individuálním posuzováním konkrétních záměrů podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona. Podmínka 3 podle stěžovatelky bez zákonné opory váže posouzení určitých činností v ochranném pásmu vodoprávním úřadem na vyjádření osoby s odbornou způsobilostí (hydrogeologa). Tím odporuje zásadě legality výkonu veřejné správy.

[12] Konečně stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud nedostatečně odůvodnil závěr o absenci její aktivní věcné legitimace a nevypořádal se s námitkami zákonnosti sporných podmínek a postupu odpůrce při vydání napadeného opatření. Krajský soud stěžovatelce odepřel soudní ochranu zaručenou čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

III. Vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení

[13] Odpůrce se ztotožňuje se závěrem krajského soudu o nedostatku stěžovatelčiny aktivní věcné legitimace. Stěžovatelka se fakticky domáhá změny předchozího opatření z roku 2020, proti němuž zůstala procesně pasivní. Napadené opatření pouze formálně změnilo podmínku 3 a z podmínek 4 a 5 vypustilo požadavek kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje.

[14] K tvrzenému nezákonnému postupu při vydání napadeného opatření odpůrce uvádí, že řízení vedl na základě delegace z důvodu systémové podjatosti Magistrátu města Olomouce. Nebyl proto bez dalšího vázán úkony tohoto správního orgánu; naopak musel dosavadní průběh řízení prověřit a odstranit zjištěné nedostatky. Odpůrce zdůrazňuje, že v řízení o vydání napadeného opatření nemohl přezkoumávat předchozí opatření z roku 2020. Jeho předmětem byla pouze dílčí změna podmínek ochranného pásma podle § 30 odst. 1 vodního zákona v rozsahu zjevné nezákonnosti. Po vyhodnocení podkladů dospěl k závěru, že zjevně nezákonný byl pouze požadavek kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje v podmínkách 4 a 5. Přísnost ostatních podmínek podle něj sama o sobě nezakládá jejich nezákonnost. Ministerstvo životního prostředí nemohlo závazně určovat jeho postup v řízení. Odpůrce nadto poukazuje na pozdější vyjádření ministerstva, podle něhož lze opatřením obecné povahy stanovit i plošný zákaz staveb, jestliže by jejich umístěním mohlo dojít k poškození nebo ohrožení vodního zdroje. Totéž vyjádření potvrzuje, že změna opatření obecné povahy směřující pouze k odstranění nezákonné podmínky má být minimalistická a nemá zahrnovat další změny vyžadující odborné podklady.

[15] Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je dle odpůrce nepřipadná, neboť krajský soud přesvědčivě odůvodnil závěr o nedostatku stěžovatelčiny aktivní věcné legitimace. Nezasáhlo-li napadené opatření do jejích práv, krajský soud se již nemusel zabývat zákonností jednotlivých podmínek ochranného pásma.

[16] Osoba zúčastněná na řízení považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný a ztotožňuje se s jeho odůvodněním. Nesouhlasí se stěžovatelkou, že odpůrce napadeným opatřením udržuje nezákonný stav, který mohl odstranit vydáním opatření ve znění navrženém Magistrátem města Olomouce. Magistrát města Olomouce zahájil řízení o změně předchozího opatření nad rámec nezávazných metodických názorů Ministerstva životního prostředí a v době zahájení řízení byl podjatý. Stěžovatelka se podle osoby zúčastněné na řízení fakticky domáhá opožděného zrušení či změny předchozího opatření, ačkoli lhůty k jeho soudnímu i správnímu přezkumu již marně uplynuly.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených. Ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud v první řadě posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[19] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních (návrhových) námitek (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč se věcně žalobní (návrhovou) argumentací nezabýval. Zároveň ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[20] Takovou vadu Nejvyšší správní soud v nynější věci neshledal. Krajský soud srozumitelně vyložil, proč napadené opatření nezasáhlo do právní sféry stěžovatelky, a proč jí proto nesvědčí aktivní věcná legitimace k podání návrhu. Ve svých úvahách odlišil podmínky stanovené předchozím opatřením a změny provedené napadeným opatřením. Závěr o absenci aktivní věcné legitimace opřel o ustálenou judikaturu týkající se přezkumu změn opatření obecné povahy a vysvětlil, že případné zrušení napadeného opatření nemůže stěžovatelce poskytnout ochranu před omezeními, která založilo již předchozí opatření. Stěžovatelce nelze přisvědčit, že krajský soud zatížil rozsudek nepřezkoumatelností tím, že nepřezkoumal zákonnost podmínek 2 a 3. Dospěl-li k závěru, že napadené opatření do práv stěžovatelky nezasáhlo, nebyl povinen přezkoumávat jeho zákonnost. Správnost tohoto závěru je otázkou právního posouzení věci, nikoli přezkoumatelnosti rozsudku. Neobstojí ani námitka, že krajský soud postupoval formalisticky a nevzal v úvahu konkrétní skutkové okolnosti. Krajský soud nevycházel z pouhé abstraktní úvahy o existenci předchozího opatření obecné povahy, ale posoudil konkrétní obsah předchozí a napadené regulace, jejich vzájemný vztah i dopad do právní sféry stěžovatelky. Na základě těchto konkrétních zjištění dospěl k závěru, že napadené opatření nezasáhlo do jí tvrzených práv.

[21] Nejvyšší správní soud tedy považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný, a proto přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[22] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[23] Rozhodnou otázkou v nynější věci je, zda napadené opatření zasahuje do stěžovatelčiny právní sféry a zakládá její aktivní věcnou legitimaci. Stěžovatelka svou aktivní věcnou legitimaci nedovozuje toliko ze změn nově zavedených napadeným opatřením, nýbrž ze zachování podmínek původní úpravy, které měl podle ní odpůrce odstranit, a z nesprávného procesního postupu odpůrce.

[24] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, vyložil, že „*aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení*

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů.“ Z uvedeného plyne, že posouzení zákonnosti napadené regulace předpokládá skutečný vztah mezi touto regulací a právní sférou navrhovatele. Uvedené odpovídá skutečnosti, že správní soudnictví slouží k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob; jeho úkolem není vykonávat všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné správy bez vztahu ke konkrétní právní sféře jednotlivce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2023, č. j. 4 As 40/2023-69).

[25] V případě návrhu směřujícího proti změně opatření obecné povahy je takto třeba posoudit, zda tvrzený zásah do právní sféry navrhovatele vyplývá právě z napadené změny. K založení aktivní věcné legitimace nepostačuje, jestliže navrhovatel brojí proti omezením obsaženým již v předchozí právní úpravě. Rozhodné je, zda zásah do jeho právní sféry způsobila napadená změna opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tento princip opakovaně vyslovil v judikatuře týkající se změn územně plánovací dokumentace. Dovedil, že navrhovatel nemůže v řízení o zrušení změny opatření obecné povahy účinně brojit proti omezení, které obsahovalo již původní opatření obecné povahy, neboť v takovém případě nemůže dojít k novému zásahu do práv navrhovatele (srov. usnesení ze dne 17. 6. 2010, č. j. 3 Ao 3/2010-48, a rozsudky ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011-100, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, a ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44). Uvedená východiska nejsou omezena pouze na přezkum územně plánovací dokumentace. Vyplývají obecně z mezí soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto jsou citované závěry plně přenositelné také na nyní posuzovaný případ.

[26] Omezení založená předchozím opatřením obecné povahy tedy nelze přičítat pozdější změně, pokud je nově nezavedla či jinak významně neupravila. Napadne-li navrhovatel pouze změnu opatření obecné povahy, soud posuzuje pouze tu část dosavadní regulace, kterou napadené opatření změnilo a která mohla zasáhnout do právní sféry navrhovatele. Je-li proto napadeno změnové opatření obecné povahy, je podstatné, zda právě tento akt založil nové omezení, změnil dosavadní regulaci v neprospěch navrhovatele nebo jinak nově zasáhl do jeho právní sféry. Pokud by se zrušením napadené změny na právním postavení navrhovatele nic nezměnilo, protože by se v dotčeném rozsahu nadále uplatnila původní úprava, aktivní věcnou legitimaci k přezkumu takto převzaté regulace dovodit nelze (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 141/2019-64). V souhrnu lze konstatovat, že pro posouzení aktivní věcné legitimace stěžovatelky je rozhodné, zda tvrzený zásah do její právní sféry lze přičíst právě změnám obsaženým v nově přijatém opatření.

[27] Nejvyšší správní soud dospěl při komparaci obsahu napadeného opatření s předchozí úpravou ve shodě s krajským soudem k závěru, že napadené opatření obecné povahy vůči stěžovatelce nově nezaložilo žádné omezení jejích práv, jichž se dovolávala v jí podaném návrhu. Napadené opatření představovalo pouze dílčí změnu předchozího opatření z roku 2020, které v rozhodném a stěžovatelkou sporovaném rozsahu nadále zůstalo v platnosti. Stěžovatelka sice podrobně popsala, jak podmínky ochranného pásma omezují využití jejích pozemků, tuto argumentaci však vztáhla k věcnému obsahu podmínek 2 a 3 obsažených již v předchozím opatření. Neoznačila žádné nové omezení, které by napadené opatření zavedlo oproti předchozí úpravě a které by zhoršilo její právní postavení a zasáhlo do její právní sféry. Její námitky tak ve svém jádru směřují proti předchozímu opatření a jeho důsledkům, nikoli proti obsahu napadeného (změnového) opatření. Podmínku 2 napadené opatření nově nezavedlo ani věcně nezměnilo; již předchozí opatření stanovilo, že v ochranném pásmu je přípustná pouze výstavba zařízení souvisejících s jímáním, čerpáním a úpravou podzemní vody. Stejně tak požadavek

pokračování

na odborné vyjádření hydrogeologa vyplýval již z původní podmínky 3 a napadené opatření pouze formulačně upravilo označení osoby podávající odborné vyjádření, přičemž stěžovatelka ani netvrdí, že právě tato změna zasáhla do jejích práv. U podmínek 4 a 5 odpůrce vypustil požadavek kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje, tedy část regulace, kterou sama stěžovatelka pokládala za nezákonnou. Podstatu sporných omezení však stanovilo již předchozí opatření z roku 2020.

[28] Pro posouzení věci není významné, že napadené opatření vydal vodoprávní úřad při výkonu státní správy. Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že v takovém případě soud nezasahuje do samostatné působnosti obce, a proto může jako ochránce zákonnosti přezkoumat napadené opatření v plném rozsahu. I při přezkumu opatření obecné povahy vydaného při výkonu státní správy správní soudy neprovádí abstraktní kontrolu zákonnosti, ale chrání veřejná subjektivní práva navrhovatele. Pro posouzení aktivní věcné legitimace stěžovatelky proto zůstává rozhodné, zda do její právní sféry zasáhla právě napadená změna, nikoli právní postavení odpůrce (viz podrobně výše).

[29] Stěžovatelka dále tvrdí, že odpůrce napadeným opatřením zachoval protiprávní omezení, a tím znovu zasáhl do jejího vlastnického práva. V této souvislosti zdůrazňuje, že Magistrát města Olomouce zahájil řízení o změně předchozího opatření za účelem odstranění nezákonných podmínek, odpůrce však tyto vady zhojil jen částečně. Tato argumentace ovšem opět nesměruje proti změnám obsaženým v napadeném opatření, nýbrž proti tomu, že odpůrce neodstranil dřívější stav. Takto pojatý návrh naráží na limity přezkumu opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Předmětem soudního přezkumu je výlučně regulace obsažená v napadeném opatření obecné povahy a její dopad do právní sféry navrhovatele. Možnost přezkumu dříve přijaté regulace není založena pouze tím, že ji pozdější změna neodstranila. Opačný výklad by vedl k obcházení zákonné lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť by každá pozdější dílčí změna vytvářela nový prostor pro přezkum dřívější regulace. Nepřijetí změny v rozsahu požadovaném stěžovatelkou přitom samo o sobě nepředstavuje nové normativní omezení. Aktivní věcnou legitimaci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze založit pouze tvrzením, že správní orgán mohl přijmout pro navrhovatele příznivější změnu dřívější regulace. Rozhodné zůstává, zda napadené opatření samo založilo, změnilo či zhoršilo jeho právní postavení. Zásah do právní sféry, proti němuž stěžovatelka brojí, tak není účinkem napadeného opatření, ale pokračujícím důsledkem předchozího opatření obecné povahy.

[30] Na uvedeném závěru nic nemění ani argumentace stěžovatelky, podle níž mělo řízení o změně předchozího opatření směřovat k odstranění nezákonných podmínek v širším rozsahu. Stěžovatelka zdůrazňuje, že návrh zveřejněný Magistrátem města Olomouce zahrnoval i odstranění podmínky 2, zatímco odpůrce po převzetí věci vydal napadené opatření v užším rozsahu. Z toho dovozuje, že odpůrce nezákonným procesním postupem zachoval protiprávní stav, čímž nově zasáhl do jejích práv.

[31] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že návrh opatření obecné povahy není konečným normativním aktem a sám o sobě nezakládá dotčeným osobám veřejné subjektivní právo na vydání opatření obecné povahy v navrženém znění. Nejvyšší správní soud v této souvislosti již dříve dovodil, že výsledná podoba přijaté regulace nemusí odpovídat jejímu původnímu návrhu a že z takového návrhu proto dotčené osobě nevzniká legitimní očekávání, že právě tato varianta bude převzata do konečného znění vydaného opatření (srov. rozsudek ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 333/2022-21). Tyto závěry formulované v oblasti územního plánování jsou přílehlavé i pro posuzovanou věc. Řízení o vydání či změně opatření obecné povahy podle § 30 vodního zákona je rovněž procesem, v jehož rámci se návrh zveřejňuje za účelem uplatnění námitek a připomínek, přičemž výsledné znění opatření nemusí odpovídat jeho původně zveřejněné podobě. Z původního návrhu zveřejněného Magistrátem města Olomouce, který navíc byl

následně prohlášen za systémově podjatého, proto stěžovatelce nevzniklo právo na vydání opatření obecné povahy v navrženém znění. Pro posouzení její aktivní věcné legitimace je pak rozhodný až obsah vydaného opatření obecné povahy, nikoli některá z jeho předchozích návrhových podob. Skutečnost, že dřívější návrh uvažoval nad širší změnou dosavadní regulace, proto sama o sobě neznamena, že později vydané opatření nově zasáhlo do stěžovatelčiny právní sféry. V řízení o zrušení opatření obecné povahy totiž soud neposuzuje, jaká regulace mohla nebo měla být přijata, nýbrž jaká regulace byla skutečně přijata a zda právě tato nezákonně zasáhla do právní sféry navrhovatele. Návrh podle § 101a s. ř. s. není prostředkem k vynucení hypoteticky příznivější právní regulace, ale prostředkem obrany proti vydanému opatření obecné povahy. Jak opakovaně konstatoval Nejvyšší správní soud (viz za všechny rozsudek ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 Ao 31/2021-34, bod 18), jeho úlohou je především bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně i ostatní dotčené osoby) před excesy v oblasti veřejné správy, která je napadeným opatřením regulována, nikoliv opatření dotvářet či hledat optimální řešení.

[32] Tvrdí-li stěžovatelka v kasační stížnosti, že se domáhá vydání nového opatření obecné povahy, které by předchozí úpravu změnilo ve větším rozsahu, tato úvaha již z podstaty nemůže založit její aktivní věcnou legitimaci, protože řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. neslouží k vytvoření procesního tlaku na správní orgán, aby vydal novou, pro navrhovatele příznivější regulaci. Pro posouzení aktivní věcné legitimace není rozhodný předpoklad stěžovatelky o budoucím postupu odpůrce. Nejvyšší správní soud v této souvislosti rovněž souhlasí s krajským soudem, že zrušení napadeného opatření by stěžovatelce neposkytlo ochranu před podmínkami 2 a 3, neboť ty by nadále zůstaly součástí předchozí úpravy. V některých ohledech by se její právní postavení naopak zhoršilo, neboť by se znovu uplatnil požadavek kladného stanoviska provozovatele vodního zdroje v podmínkách 4 a 5.

[33] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud v bodě 23 napadeného rozsudku nesprávně zaměnil otázku okruhu osob oprávněných podat návrh na změnu ochranného pásma vodního zdroje podle § 30 vodního zákona s otázkou její aktivní věcné legitimace. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Z napadeného rozsudku je patrné, že krajský soud nedovodil nedostatek aktivní věcné legitimace z nemožnosti stěžovatelky podat návrh na změnu ochranného pásma podle § 30 odst. 6 vodního zákona. Rozhodující pro něj byla absence zásahu do stěžovatelčiny právní sféry napadeným opatřením. Sporné podmínky obsahovalo již předchozí opatření a napadené opatření je v rozhodném rozsahu nově nezavedlo ani věcně nezměnilo. Poukaz na § 30 vodního zákona krajský soud užil toliko podpůrně pro úvahu, že zásah do stěžovatelčiny práv nezaložil fakt, že odpůrce nepřijal změnu odstraňující širší okruh podmínek ochranného pásma. Krajský soud v této souvislosti konstatoval, že vlastník pozemků v ochranném pásmu podle zákona nemá možnost iniciovat změnu ochranného pásma v požadovaném rozsahu.

[34] Důvodná není ani námitka, že krajský soud odepřel stěžovatelce právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 Listiny tím, že se věcně nezabýval zákonností sporných podmínek. Právo na soudní ochranu není absolutní a nezaručuje účastníkovi, že soud přijme jeho právní názor a věcně posoudí každou uplatněnou námitku bez ohledu na zákonné podmínky řízení. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je takovou podmínkou mimo jiné aktivní věcná legitimace navrhovatele, tedy existence skutečného vztahu mezi napadenou regulací a jeho právní sférou. Takové pojetí aktivní věcné legitimace aproboval i Ústavní soud (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21). Pokud tedy krajský soud v nynější věci srozumitelně vyložil, proč napadená změna do právní sféry stěžovatelky nově nezasáhla a proč jí aktivní věcná legitimace nesvědčí, nebyl povinen přistoupit k věcnému přezkumu námitky směřující proti podmínkám, které napadené opatření nově nezavedlo ani věcně nezměnilo. Ústavní soud opakovaně připomněl, že právo na spravedlivý proces neznamena záruku rozhodnutí, které bezvýhradně odpovídá požadavkům účastníka, ale záruku řízení, které respektuje zákon a ústavní principy (srov. nálezy

pokračování

ze dne 14. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 687/06). Krajský soud tomuto požadavku dostál, a proto stěžovatelce soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny neodepřel.

[35] Stěžovatelka v kasační stížnosti rozvíjí i argumentaci k tvrzené nezákonnosti podmínek 2 a 3. Krajský soud se však věcným posouzením těchto námitek nezabýval, neboť návrh v tomto rozsahu zamítl pro nedostatek aktivní věcné legitimace. Tato část kasační argumentace se proto ve své podstatě míjí s důvody napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud závěrům krajského soudu přisvědčil.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (navrhovatelka) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrci žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[38] Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.) osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci, pokud bránila své právo, které jí vyplývalo z rozhodnutí nebo jiného úkonu napadeného žalobou. V ostatních případech má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí soud může na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.

[39] Osoba zúčastněná na řízení v řízení bránila své právo plynoucí jí z napadeného opatření obecné povahy. V takovém případě má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšné navrhovatelce.

[40] Náklady řízení tvoří odměna zástupce osoby zúčastněné na řízení za vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento jeden úkon právní služby [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] náleží zástupci osoby zúčastněné na řízení odměna ve výši 4 620 Kč [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se přiznaná náhrada nákladů řízení o částku odpovídající této dani. Navrhovatelka je tedy povinna zaplatit osobě zúčastněné na řízení na náhradě nákladů řízení částku ve výši 6 135 Kč (po zaokrouhlení). K zaplacení této částky k rukám zástupce osoby zúčastněné na řízení byla navrhovatelce stanovena přiměřená lhůta.

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

V Brně dne 30. července 2026

L. S.

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D. v. r.
předseda senátu