



Vyvěšeno dne: 18. 9. 2026

Svěšeno dne: 2. 10. 2026

Jarmila Kožnarová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Körnerova 219/2, Brno, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, **za účasti:** I) Lesy České republiky, s.p., se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, II) Povodí Moravy, s.p., se sídlem Dřevařská 932/11, Brno, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2025, č. j. 31 A 22/2025-194,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného částku 5 070 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně, JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení II) **je p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) částku 5 070 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně, JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení I) **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Podanými kasačními stížnostmi žalovaný a osoba zúčastněná na řízení II) brojí proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2025, č. j. 31 A 22/2025-194, kterým krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2025, č. j. MZE-60153/2023-15111, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Jak již uvedl v napadeném rozsudku krajský soud, Povodí Moravy, s. p., [osoba zúčastněná na řízení II)] jakožto správce vodního díla Nové Mlýny připravilo projekt nazvaný „*Opatření ke zlepšení podmínek předmětu ochrany přírodní rezervace Věstonická nádrž a ptáčích oblastí Střední nádrž VD NM a vodohospodářské funkce soustavy střední a dolní nádrže Nové Mlýny*“. Hlavním cílem záměru je zvýšení hladiny střední nádrže na úroveň 170,35 m. n. m. při současném umožnění jejího kolísání v rozmezí 169,85 (resp. 169,50) m. n. m. až 170,35 m. n. m. během roku. Tím by mělo dojít ke zvýšení objemu akumulované vody v zásobním prostoru ve střední a dolní nádrži. Součástí záměru je rovněž vybudování nejméně 1 000 m² hnízdnicích ploch určených pro rybáka obecného.

[3] Jak krajský soud rovněž připomněl, realizace záměru je plánována ve třech etapách, přičemž fáze I je již realizována. Fáze II spočívá ve změně způsobu manipulace s vodní hladinou v nádrži, konkrétně v možnosti jejího zvýšení a řízeného kolísání. K tomu je nezbytná změna povolení k nakládání s vodami a změna manipulačních řádů. Fáze III poté zahrnuje provedení souboru revitalizačních opatření včetně vlnolamů u Severního a Jižního ostrova, Kostelního ostrova, Deponií I, III, IV, V a VI a u ostrovů Písky. Současně mají být vytvořena litorální pásma v severozápadní části střední nádrže a v oblasti Pouzdřanské zátoky.

[4] Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, rozhodnutím ze dne 7. 2. 2022, č. j. JMK 181672/2021, udělil osobě zúčastněné na řízení II):

- souhlas podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), k zásahu do významných krajinných prvků vodních toků Dyje, Svratky a Jihlavy a do údolní nivy vodních toků Dyje, Svratky a Jihlavy v přírodní rezervaci Věstonická nádrž;
- souhlas podle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ke změnám vodního režimu a změnám v nakládání s vodami v ochranném pásmu přírodní rezervace Věstonická nádrž;
- výjimku podle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu hospodařit na pozemcích přírodní rezervace Věstonická nádrž způsobem vyžadujícím prostředky a činnosti, které by mohly způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému;
- souhlas podle § 44 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s čl. 3 odst. 2 vyhlášky Okresního úřadu v Břeclavi o zřízení přírodní rezervace Věstonická nádrž ze dne 11. 2. 1994 ke vstupu na mělčiny a ostrůvky na území přírodní rezervace Věstonická nádrž;
- výjimku podle § 56 odst. 1, odst. 2 písm. a) a c) a odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023, ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje kuňky obecné, bukáčka malého, cvrčilky slavíkové, chrástala vodního, kopřivky obecné, motáka pochopa, racka černohlavého, rákosníka velkého, sýkořice vousaté a rzozhlávky rudozobé, a to zásahem do jejich biotopu v přírodní rezervaci Věstonická nádrž, přičemž se předpokládá, že negativně budou ovlivněny maximálně desítky jedinců v případě kuňky obecné a jednotlivé exempláře v případě ptáků.

[5] Zároveň také krajský úřad stanovil devět podmínek pro udělené souhlasy a výjimky.

[6] Proti tomuto rozhodnutí krajského úřadu podal žalobce odvolání, které Ministerstvo životního prostředí zamítlo výrokem 3) rozhodnutí ze dne 27. 10. 2022, č. j. MZP/2022/560/727, a výše uvedené rozhodnutí krajského úřadu o udělení souhlasů a výjimek potvrdilo.

[7] Osoba zúčastněná na řízení II) následně dne 3. 1. 2023 podala žádost o změnu povolení k nakládání s vodami. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, tentokrát jakožto vodoprávní úřad, rozhodnutím ze dne 12. 7. 2023, č. j. JMK 106037/2023, podané žádosti

pokračování

vyhověl a dosavadní povolení k nakládání s vodami dle § 12 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v relevantním znění (dále jen „vodní zákon“), změnil tak, že u střední nádrže snížil kótu stálého nadržení vody z 170,00 m. n. m. na 169,85 m. n. m. a současně též zmenšil objem ze 17,545 mil. m³ na 16,069 mil. m³ a zatopenou plochu z 989 ha na 974 ha, dále zvýšil kótu zásobního prostoru ze 170,00 m. n. m. na 170,35 m. n. m. a nově stanovil objem zásobního prostoru na 5,052 mil. m³ a zatopenou plochu na 1 002 ha a také snížil objem retenčního prostoru z 11,000 mil. m³ na 10,940 mil. m³. U dolní nádrže vodoprávní úřad zvýšil kótu zásobního prostoru ze 170,00 m. n. m. na 170,35 m. n. m. a současně zvýšil objem z 40,615 mil. m³ na 45,776 mil. m³ a zatopenou plochu z 1 474 ha na 1 477 ha. Zbývající části dosavadních vodoprávních povolení ponechal v platnosti. V rozhodnutí vodoprávní úřad rovněž stanovil pět podmínek, včetně zásad manipulace s vodní hladinou střední nádrže v průběhu kalendářního roku.

[8] Proti rozhodnutí o změně povolení k nakládání s vodami podali odvolání žalobce a Voda z Tetčic z. s. V průběhu tohoto odvolacího řízení ovšem Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 23. 10. 2024, č. j. 31 A 1/2023-126, zrušil výrok 3) rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 10. 2022, č. j. MZP/2022/560/727, čímž rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 2. 2022, č. j. JMK 181672/2021, o výjimkách a souhlasech dle zákona o ochraně přírody a krajiny pozbylo právní moci. Krajský soud v uvedené věci dospěl k závěru, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 56 odst. 7 (ve znění účinném do 31. 12. 2023) ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny, když nestanovily podrobnosti kontrol prováděných orgánem ochrany přírody. Dále soud shledal, že nebyla prokázána existence veřejného zájmu na realizaci záměru ani jeho převaha nad zájmem ochrany přírody ve smyslu § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a také, že správní orgány v rozporu s § 38 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny relevantně nezdůvodnily odklon od platného plánu péče o přírodní rezervaci Věstonická nádrž. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I) proti uvedenému rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud následně zamítl rozsudkem ze dne 25. 6. 2025, č. j. 4 As 248/2024-37.

[9] V podání ze dne 13. 11. 2024 žalobce v rámci odvolacího řízení v nyní posuzované věci upozornil žalovaného na výše uvedený rozsudek krajského soudu, na jehož základě pozbylo rozhodnutí krajského úřadu o výjimkách a souhlasech dle zákona o ochraně přírody a krajiny právní moci. Část námitek žalobce obsažených v tomto podání směřovala proti závaznému stanovisku ministra životního prostředí ze dne 9. 10. 2024, č. j. MZP/2024/290/1255, kterým bylo v tomto odvolacím řízení potvrzeno závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 5. 2021, č. j. MZP/2021/710/2187, k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 5. 2023, č. j. MZP/2023/710/190, k ověření změn záměru z hlediska jejich vlivu na životní prostředí (EIA). Další část námitek v podání žalobce ze dne 13. 11. 2024 směřovala proti závaznému stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 19. 12. 2023, č. j. JMK 179054/2023, jímž byla v daném odvolacím řízení potvrzena 4 závazná stanoviska, a to závazné stanovisko Městského úřadu Břeclav, odboru stavebního a životního prostředí, ze dne 29. 7. 2021, č. j. MUBR 93152/2021, závazné stanovisko Městského úřadu Hustopeče, odboru životního prostředí, ze dne 28. 7. 2021, č. j. MUH/53921/21/321, závazné stanovisko Městského úřadu Mikulov, odboru stavebního a životního prostředí, ze dne 30. 7. 2021, č. j. MUMI21035013, a závazné stanovisko Městského úřadu Pohořelice, odboru životního prostředí, ze dne 30. 1. 2023, č. j. MUPO-3036/2023/ZP/WAJ, k zásahům do významných krajinných prvků příslušných vodních toků a jejich údolních niv mimo území přírodní rezervace Věstonická nádrž na dotčených katastrálních územích. S ohledem na tyto námítky si žalovaný od Ministerstva životního prostředí a Krajského úřadu Jihomoravského kraje vyžádal k podání žalobce ze dne 13. 11. 2024 vyjádření, která mu byla doručena dne 2. 12. 2024 (vyjádření krajského úřadu) a dne 29. 11. 2024, resp. dne 5. 12. 2024 (vyjádření Ministerstva životního prostředí).

[10] Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 1. 2025, č. j. MZE-60153/2023-15111, výrokem I. zamítl podaná odvolání a odvoláními napadené rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 12. 7. 2023, č. j. JMK 106037/2023, potvrdil. Podle výroku II. odvolacího rozhodnutí pak žalovaný „*[v]ykonatelnost tohoto rozhodnutí podle ustanovení § 74 odst. 1 správní řádu stanovuje ke dni nabytí právní moci rozhodnutí orgánu ochrany přírody o výjimce podle § 56 odst. 1 a 2 písm. a) a c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, o výjimce ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů*“.

[11] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2025, č. j. MZE-60153/2023-15111, žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který následně rozsudkem ze dne 18. 6. 2025, č. j. 31 A 22/2025-194, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud se úvodem zabýval aktivní legitimací žalobce a dospěl k závěru, že žalobci přísluší aktivní legitimace nejen podle § 65 odst. 2 s. ř. s., ale též podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť dovodil žalobcův místní i věcný vztah k předmětu řízení. Následně se krajský soud věnoval vztahu rozhodnutí o souhlasech a výjimkách dle zákona o ochraně přírody a krajiny k vodoprávnímu řízení. S odkazem na § 5 odst. 1 vodního zákona dovodil, že ve vztahu k vodnímu zákonu je zákon o ochraně přírody a krajiny speciálním právním předpisem, jehož úkolem je ochrana přírody a krajiny ve veřejném zájmu. Zvláštní ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny mají oproti obecným ustanovením vodního zákona přednost, přičemž nakládat s vodami v rozporu s veřejnými zájmy chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny je zakázáno. Krajský soud rovněž konstatoval, že k nakládání s vodami v přírodní rezervaci způsobem, který zakazuje § 34 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému anebo nevratně poškodovat půdní povrch) a který navíc škodlivě zasahuje též do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů dle § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, je nezbytné získat výjimky dle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jelikož bez nich by takové nakládání s vodami bylo v rozporu s § 5 odst. 1 vodního zákona. Dle krajského soudu je přitom z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny nerozhodné, zda k nakládání s vodami je potřebné povolení, souhlas nebo není potřeba žádný z těchto aktů, výjimku je totiž třeba obstatat vždy, má-li zamýšlené nakládání s vodami porušit zde uvedené zákazy. V případě, že je takové nakládání s vodami podmíněno povolením vodoprávního úřadu, musí být příslušná výjimka vydána a nabýt právní moci ještě před vydáním vodoprávního povolení. Dle názoru krajského soudu musel být postup ve vodoprávním řízení v zásadě obdobný tomu, jak se postupovalo v územním nebo stavebním řízení, v nichž správní soudy již dospěly k závěru, že rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny muselo být vydáno a nabýt právní moci před vydáním rozhodnutí o umístění stavby nebo stavebního povolení.

[12] V této souvislosti se krajský soud zabýval také povahou rozhodnutí o výjimce dle zákona o ochraně přírody a krajiny a dovodil, že se nejedná o akt předběžné povahy, nýbrž jde o příklad řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí. Rozhodnutí o výjimkách dle § 56 a § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny je dle názoru krajského soudu v tomto smyslu podkladovým rozhodnutím pro rozhodnutí vodoprávního úřadu o nakládání s vodami a jako takové musí být vydáno a nabýt právní moci dříve, než je vydáno a nabude právní moci rozhodnutí vodoprávního úřadu. Svou argumentaci krajský soud podpořil také poukazem na vyhlášku č. 429/2024 Sb., o formulářích žádostí předkládaných vodoprávnímu úřadu a formuláři návrhu na stanovení ochranného pásma vodního zdroje (do 31. 12. 2024 byla účinná obsahově obdobná vyhláška č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu), která v příloze 1 stanoví formulář žádosti o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami nebo o jeho změnu. Tento formulář pak obsahuje svůj seznam příloh, mezi nimiž jsou uvedena též rozhodnutí, závazná stanoviska a vyjádření týkající se dané věci, pokud to po žadateli vyžadují jiné právní předpisy, mimo jiné ochrany přírody a krajiny.

pokračování

[13] Následně se krajský soud zabýval situací, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí o výjimkách dle zákona o ochraně přírody a krajiny v průběhu vodoprávního řízení, jako tomu bylo právě v posuzované věci. Dospěl k závěru, že pokud jsou rozhodnutí o výjimkách dle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušena až v průběhu odvolacího řízení o povolení k nakládání s vodami, pak odvolací orgán nemůže rozhodnutí vodoprávního úřadu bez dalšího potvrdit, neboť by rozhodoval na základě neúplných podkladů v rozporu s § 3 správního řádu. Odvolací orgán má za této situace v zásadě dvě možnosti, a to buď vyzvat žadatele k doložení nového pravomocného rozhodnutí o výjimce (a eventuálně odvolací řízení do té doby přerušit), nebo rozhodnutí vodoprávního úřadu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Krajský soud dále dovodil, že absenci výjimky dle § 43 či § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze ve vodoprávním řízení napravovat odložením vykonatelnosti vodoprávního rozhodnutí, jelikož rozhodnutí vodoprávního úřadu v této věci neuložilo nikomu žádnou povinnost, která by byla exekučně vymahatelná, a tudíž odložení vykonatelnosti tohoto rozhodnutí v zásadě nic nezmění na jeho právních účincích. Navíc podle krajského soudu žalovaný odložení vykonatelnosti navázal výlučně na právní moc rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (aniž by kromě toho bylo zřejmé, že toto rozhodnutí musí být kladné, tedy výjimka musí být udělena), zatímco zrušený výrok rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 10. 2022, č. j. MZP/2022/560/727, se týkal dvou výjimek a tří souhlasů dle zákona o ochraně přírody a krajiny.

[14] Závěrem se krajský soud zabýval otázkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Dovodil, že vyjádření krajského úřadu a Ministerstva životního prostředí, která si žalovaný vyžádal v reakci na námitky žalobce obsažené v podání ze dne 13. 11. 2024 a která mu byla doručena dne 2. 12. 2024 (vyjádření krajského úřadu) a dne 29. 11. 2024 a 5. 12. 2024 (dvě vyjádření Ministerstva životního prostředí), je třeba považovat za podklady rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Dle krajského soudu tak žalovaný svým postupem porušil svou povinnost stanovenou v § 36 odst. 3 větě první správního řádu, když neumožnil žalobci seznámit se s těmito novými podklady, které si sám vyžádal, čímž zatížil řízení vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

II.

Obsah kasačních stížností a vyjádření žalobce

[15] Žalovaný [stěžovatel a)] podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Je toho názoru, že krajský soud se dopustil jiné vady řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, když zcela opomněl podání ze dne 17. 6. 2025, jímž stěžovatel a) reagoval na repliku žalobce. Stěžovatel a) poukázal na to, že argumentace obsažená v tomto podání se týkala stěžejní právní otázky, a to vzájemného vztahu rozhodnutí o změně povolení k nakládání s vodami a rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[16] Dále se stěžovatel a) domnívá, že krajský soud nesprávně dovodil, že rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je podmínkou pro vydání rozhodnutí o změně povolení k nakládání s vodami. Aby zde takový vztah existoval, musel by tak dle názoru stěžovatele a) výslovně stanovit zákon, přičemž ani jeden z uvedených zákonů tak nestanoví. Stěžovatel a) zastává názor, že rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je samostatným správním rozhodnutím o žádosti a má samostatný předmět řízení, nejde o akt předběžné povahy. Závazně se jím určuje, zda konkrétní záměr, který hodlá žadatel realizovat, je, nebo není možné z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve vztahu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné i v případě, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jedná se o typický příklad řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě, kdy jsou všechna tato rozhodnutí kladná. Dle názoru stěžovatele a) je nutné disponovat rozhodnutím o udělení výše uvedené výjimky při realizaci změny povolení k nakládání s vodami, vodní zákon však, narozdíl například

od dřívějšího zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), nepočítá s rozhodnutím o výjimce jako s podkladem pro řízení o povolení k nakládání s vodami.

[17] Stěžovatel a) je toho názoru, že ani z § 5 odst. 1 vodního zákona nelze dovozovat vzájemnou podmíněnost rozhodnutí o výjimkách podle zákona o ochraně přírody a krajiny a rozhodnutí o změně povolení k nakládání s vodami, neboť tu by musel výslovně stanovit zákon. Účel § 5 vodního zákona pak byl dle stěžovatele a) dostatečně naplněn odložením vykonatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Úvahu krajského soudu o tom, že u rozhodnutí o změně povolení k nakládání s vodami nelze odložit vykonatelnost, považuje stěžovatel a) za nepřesnou, vycházející výlučně z civilistického přístupu, přičemž v oblasti správního práva nemůže být pochyb o tom, že ke změně povolení nedojde, dokud nebude povolena potřebná výjimka.

[18] Stěžovatel a) rovněž namítá, že krajský soud nesprávně posoudil charakter vyjádření dotčených správních orgánů v odvolacím řízení z hlediska § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel a) má za to, že tato vyjádření nemají charakter podkladů rozhodnutí, neboť opačný výklad by odporoval smyslu a účelu nejen § 36 odst. 3 správního řádu, ale také základních zásad správního řízení. Účastníkům řízení by totiž dal do ruky snadný nástroj, jímž by bylo možné oddálit či v podstatě úplně znemožnit vydání rozhodnutí ve věci samé.

[19] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) uvedl, že názor stěžovatele a), dle něhož různé záměry škodlivě zasahující do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny mohou být povoleny, aniž je před tím nejprve povolen samotný zakázaný škodlivý zásah, je nesprávný. Žalobce se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, podle něhož nelze zakázané činnosti v přírodní rezervaci ani v cenných biotopech obejít tím, že vodoprávní úřad jako jiný správní orgán tuto zakázanou škodlivou činnost povolí, aniž tak před tím učiní právně a věcně kompetentní orgán ochrany přírody vydáním pravomocných výjimek dle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Rovněž v této souvislosti žalobce připomíná judikaturu správních soudů v oblasti stavebního práva či hornické činnosti, z níž dle jeho názoru vyplývá, že tento zakázaný škodlivý zásah musí být vyřešen předem, tj. výjimky dle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny musejí být v zásadě vydány již v počátcích celého povolovacího procesu, nikoliv uprostřed či na jeho konci. Dle názoru žalobce tedy krajský soud přesvědčivě a přezkoumatelně dovodil, že stěžovatel a) postupoval nesprávně a nezákonně, pokud potvrdil rozhodnutí vodoprávního úřadu, aniž byla k dispozici pravomocná výjimka dle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu daných činností, a to ve prospěch jednoznačně prokázaného převažujícího či naléhavého veřejného zájmu na realizaci záměru. Žalobce se také domnívá, že stěžovatel a) rozhodl nezákonně, když výrok II. svého rozhodnutí o odkladu vykonatelnosti podmínil vydáním pravomocného rozhodnutí dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny bez ohledu na jeho obsah.

[20] Žalobce rovněž zastává názor, že postupem stěžovatele a) došlo ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu k porušení jeho práva se před vydáním rozhodnutí seznámit s vyjádřeními dotčených orgánů, která byla stěžovateli a) doručena dne 26. 11. 2024, 29. 11. 2024 a 5. 12. 2024, a vyjádřit se k nim, zvláště pokud o ně žalobce ve svém podání ze dne 13. 11. 2024 žádal, stěžovatel a) této žádosti vyhověl a jejich obsahem ve svém rozhodnutí argumentuje.

[21] Osoba zúčastněná na řízení II) [stěžovatel b)] rovněž podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, přičemž v ní uplatnila v zásadě obdobné námitky jako stěžovatel a). Poukazuje na to, že rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je samostatným správním rozhodnutím o žádosti a má samostatný předmět řízení. Jde o rozhodnutí konečné, a to bez ohledu na to, zda k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Stěžovatel b) je přesvědčen, že škodlivým zásahem může být až fyzická činnost v terénu ve sledované oblasti, tedy výkon povolení nakládání s vodami. Poukázal přitom na to,

pokračování

že vodní zákon ani zákon o ochraně přírody a krajiny nestanoví, v jakém pořadí by měly být vydávány správní akty v případech, kdy pro určitou zamýšlenou činnost je nutné kladné rozhodnutí jak orgánu ochrany přírody, tak vodoprávního úřadu. Dle jeho názoru tak stěžovatel a) postupoval správně, když na základě všech hledisek, k jejichž hodnocení má kompetenci, povolení předloženého záměru potvrdil a současně odložil vykonatelnost. Stěžovatel b) se domnívá, že disponovat všemi správními rozhodnutími vyžadovanými platnou právní úpravou je třeba až pro realizaci navrhovaných změn.

[22] Stěžovatel b) se dále neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že postup ve vodoprávním řízení měl být v zásadě obdobný postupu v povolovacích řízeních podle stavebního zákona z roku 2006 či zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“), u nichž judikatura řadí vydání výjimky před povolení záměru. Tato judikatura podle stěžovatele b) není pro nynější věc přílehlavá, neboť se v tomto případě jedná o změnu povolení nakládání s vodami, které je přizpůsoben i celý systém opatření na vodním díle Nové Mlýny zohledňující zejména ochranu přírody, konkrétně hnízdících ptáků. Příroda podle stěžovatele b) nezná konstantní hladinu ve vodních tocích či přírodních jezerech, hladina se v přírodě pohybuje, což vytváří příznivé podmínky pro život v litorálních pásmech, na vodních plochách a na obnaženém území. Již fáze I daného záměru měla podle stěžovatele b) pozitivní efekt, což ocenily příslušné odborné instituce, avšak žalobce brojí dlouhodobě proti jakémukoliv zásahu v této lokalitě. O takovém zásahu však lze hovořit, až když je realizována nějaká aktivita v terénu. Z tohoto důvodu stěžovatel a) v žalobou napadeném rozhodnutí stanovil odkládací podmínku vykonatelnosti. Stěžovatel b) má tedy za to, že závěr krajského soudu, podle něhož pravomocné rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je podkladem pro vydání povolení k nakládání s vodami, je nesprávný. Zásady vodoprávního řízení podle něj nemohou nahradit zákonnou úpravu a nelze z nich dovodit vzájemnou podmíněnost obou právních norem.

[23] Stěžovatel b) přitom z § 89 odst. 2 správního řádu dovozuje, že odvoláním napadené rozhodnutí odvolací orgán přezkoumává podle stavu ke dni jeho vydání. Vodoprávní úřad měl přitom v době vydání svého rozhodnutí postaveno najisto, že nebudou dotčeny jiné chráněné veřejné zájmy, a stěžovatel a) tak neměl možnost v rámci odvolacího řízení zrušit rozhodnutí vodoprávního úřadu, protože rozhodnutí o změně povolení k nakládání s vodami bylo v době jeho vydání věcně správné a v souladu se zákonem.

[24] Dle názoru stěžovatele b) pak není pravdou, že by musel správní orgán vyzývat účastníky řízení k vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí s každým novým vyjádřením, neboť v takovém případě by správní řízení nikdy neskončilo. Vyjádření, která byla stěžovateli a) doručena dne 2. 12. 2024, 29. 11. 2024 a 5. 12. 2024, tak dle jeho názoru nejsou podklady rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, a nevztahuje se tedy na ně povinnost dle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jde pouze o názory dotčených správních orgánů, nikoliv o nové skutečnosti či důkazy.

[25] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b) v podstatě zopakoval své stanovisko. Nad rámec již uvedeného dodal, že nerozporuje skutečnost, že řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny a řízení dle vodního zákona jsou samostatná, přičemž každé má jiný předmět. Rozhodnutí o výjimce však má přednost, neboť posuzuje, zda jsou dány velmi přísné podmínky pro prolomení standardního režimu, tedy mj. veřejný zájem na realizaci posuzovaného záměru a jeho intenzitu. Žalobce opětovně poukázal též na to, že stěžovatel a) při odložení vykonatelnosti svého rozhodnutí pominul nezbytnost existence pravomocně udělené výjimky také dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny a že navíc výrok o odkladu vykonatelnosti formuloval tak, že nevyžadoval vydání kladného rozhodnutí o žádosti o povolení škodlivého zásahu dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel a) tedy podle žalobce *de facto* povolil zakázané

škodlivé činnosti dle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv je může povolovat jen orgán ochrany přírody.

[26] Osoba zúčastněná na řízení I) se ke kasačním stížnostem nevyjádřila.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že jsou podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), jsou podány oprávněnými osobami, neboť stěžovatel a) byl účastníkem řízení a stěžovatel b) osobou zúčastněnou na tomto řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Za oba stěžovatele jednají k tomu oprávnění zaměstnanci s právním vzděláním, které je požadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[28] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasačních stížností a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že stěžovatelé uplatnili až na výjimky obdobné námitky, zabýval se Nejvyšší správní soud věcným posouzením obou kasačních stížností současně a dospěl k závěru, že nejsou důvodné.

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele a), podle níž krajský soud opomněl jeho podání ze dne 17. 6. 2025, jímž reagoval na repliku žalobce. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud v odůvodnění svého rozsudku sice výslovně toto podání stěžovatele a) nezmiňuje, ovšem to ani není jeho povinností. Z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí totiž soud není povinen v jeho odůvodnění obsah každého podání účastníků či osob zúčastněných na řízení rekapitulovat ani není povinen se vyjadřovat ke všem jejich jednotlivým dílčím tvrzením, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá z jím učiněných závěrů (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 Azs 92/2015-27, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatel a) navíc v tomto svém podání *de facto* pouze shrnul svá tvrzení, která byla obsahem již jeho vyjádření ze dne 17. 4. 2025 k žalobě, přičemž z odůvodnění rozsudku krajského soudu je zřejmé, že krajský soud se těmito tvrzeními věcně zabýval. Výše uvedenou námitku stěžovatele a) tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[30] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval vztahem rozhodnutí o výjimkách a souhlasech podle zákona o ochraně přírody a krajiny k vodoprávnímu řízení.

[31] Podle § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny „*[ú]čelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.*“.

[32] Podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny „*[v]ýznamné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k obrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo obrožení nebo oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit souhlas orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny druhu nebo způsobu využití pozemků, výstavba lesních cest, budování lesních melioračních systémů, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Podrobnosti ochrany významných krajinných prvků stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.*“.

pokračování

[33] Podle § 34 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny „[n]a celém území přírodních rezervací je zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému anebo nevratně poškozovat půdní povrch“.

[34] Podle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny „[k] povolování nebo provádění staveb, změně způsobu využití pozemků, terénním úpravám, změnám vodního režimu pozemků nebo k nakládání s vodami, k použití chemických prostředků a ke změnám druhu pozemku v ochranném pásmu zvláště chráněného území je nutný souhlas orgánu ochrany přírody“.

[35] Podle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny „[v]ýjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost výrazně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území“.

[36] Podle § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny „[j]e zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny“.

[37] Podle § 56 odst. 1 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny „[v]ýjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah orgán ochrany přírody“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[v]ýjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť, b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku, c) v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí, d) pro účely výzkumu a vzdělávání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin, e) v případě zvláště chráněných druhů ptáků pro odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství“.

[38] Podle § 5 odst. 1 vodního zákona „[k]aždý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy“.

[39] Podle § 8 odst. 1 písm. a) vodního zákona „[p]ovolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (dále jen „povolení k nakládání s vodami“) je třeba, jde-li o povrchové vody a nejde-li při tom o obecné nakládání s nimi, 1. k jejich odběru, 2. k jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci, 3. k využívání jejich energetického potenciálu, 4. k užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání, 5. k jinému nakládání s nimi“.

[40] Podle § 9 odst. 6 vodního zákona „[p]ovolení k nakládání s vodami pro jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci se vydává na dobu užívání vodního díla, které takové nakládání s vodami umožňuje“.

[41] Podle § 12 odst. 2 věty první vodního zákona „[v]odoprávní úřad může povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit na žádost oprávněného“.

[42] Nejvyšší správní soud přitom ve vztahu k územnímu řízení podle stavebního zákona z roku 2006 dovodil, že rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny muselo být vydáno před vydáním

rozhodnutí o umístění stavby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154). Ve svém rozsudku ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020-99, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že škodlivé zásahy do přirozeného vývoje zvláště chráněných rostlin a živočichů zakázané v § 49 a § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou nastat již v souvislosti s administrativním stanovením dobývacího prostoru, a nikoli nutně až s reálně prováděnou hornickou činností, neboť v řízení o stanovení dobývacího prostoru dle zákona o hornické činnosti dochází k závaznému stanovení poměrů v území a již v této fázi tedy musí být chráněny veřejné zájmy.

[43] Byť vodní zákon, narozdíl od stavebního zákona z roku 2006 ve vztahu k žádosti o vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení, výslovně nestanoví, že k žádosti o povolení k nakládání s povrchovými vodami či o jeho změnu je třeba připojit nejen závazná stanoviska, ale též samostatná rozhodnutí (mají-li mít takovou formu) dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů a na takovou náležitost žádosti, jak uvádí krajský soud, pamatuje „pouze“ formulář této žádosti uvedený v příloze příslušné vyhlášky, z citovaného § 5 odst. 1 vodního zákona skutečně vyplývá, jak též správně konstatoval krajský soud, že nakládat s vodami je třeba mimo jiné tak, aby tím nedocházelo k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Vodní zákon v poznámce pod čarou ve vztahu ke „*zvláštním právním předpisům*“ dle jeho § 5 odst. 1 uvádí jako příklad mimo jiné i zákon o ochraně přírody a krajiny. Jakkoli samotné tyto poznámky pod čarou nemají normativní charakter, tento odkaz v tomto případě ukazuje na úmysl zákonodárce.

[44] Zákon o ochraně přírody a krajiny přitom, jak ostatně vyplývá i ze samotného jeho názvu, chrání veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, přičemž jeho účelem je dle jeho citovaného § 1 mimo jiné přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. I když v obecné rovině skutečně nejsou vodní zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny ve vztahu obecného a zvláštního právního předpisu (a v tomto ohledu je třeba odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu korigovat), neboť každý z těchto právních předpisů reguluje jinou oblast, ve vztahu k řízení o žádosti o vydání vodoprávního povolení, jímž je i povolení nakládání s vodami a jeho změna, představuje zákon o ochraně přírody a krajiny dle opakovaně zmiňovaného § 5 odst. 1 vodního zákona právě onen „*zvláštní*“ či přesněji řečeno „jiný“ právní předpis, který je třeba i při nakládání s vodami vzít v potaz.

[45] Z citované právní úpravy je tak zřejmé, že k nakládání s vodami v přírodní rezervaci způsobem zakázaným v § 34 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, který navíc škodlivě zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů ve smyslu § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, je nutné získat výjimku udělenou orgánem ochrany přírody podle § 43 odst. 1 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Obdobně byl stěžovatel b) v posuzované věci povinen obstatat si k tomuto nakládání s vodami souhlas příslušného orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny k zásahu do významných krajinných prvků na území přírodní rezervace Věstonická nádrž a souhlas tohoto orgánu ochrany přírody se změnami vodního režimu a změnami v nakládání s vodami v ochranném pásmu přírodní rezervace Věstonická nádrž, jak v tomto případě dokonce výslovně požaduje právě k nakládání s vodami § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[46] Přitom, jak správně dovodil krajský soud, pokud je takové nakládání s vodami podmíněno povolením vodoprávního úřadu, jako je tomu i v nynějším případě, musí být příslušné výjimky a souhlasy dle zákona o ochraně přírody a krajiny vydány a nabýt právní moci ještě před vydáním vodoprávního povolení. Jakýkoli jiný výklad by byl v rozporu nejen s § 5 odst. 1 vodního zákona, ale i se samotným smyslem a účelem zákona o ochraně přírody a krajiny. Je totiž třeba, aby vodoprávní úřad příslušný záměr nakládání s vodami posuzoval, byť z hlediska veřejných zájmů chráněných vodoprávními předpisy, již s vědomím, že je tento záměr realizovatelný též z hlediska

pokračování

veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny, a aby též výroková část jeho rozhodnutí, v níž je vymezováno povolené nakládání s vodami a případně i stanoveny jeho podmínky, byla v souladu s rozhodnutími orgánů ochrany přírody o udělených souhlasech a výjimkách.

[47] Jak již rovněž připomněli krajský soud i stěžovatelé, Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dospěl k závěru, že rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není aktem předběžné povahy, nýbrž jde o příklad řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006-118, a ze dne 26. 2. 2020, č. j. 10 As 289/2019-55). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v rozsudku ze dne 28. 1. 2025, č. j. 6 Afs 292/2018-39, publ. pod č. 4668/2025 Sb. NSS, judikoval, že při řetězení jsou jednotlivé úkony správního orgánu vydávány samostatně, přičemž zpravidla teprve po nabytí právní moci podmiňujícího úkonu následuje řízení či postup směřující k vydání navazujícího úkonu. Jak správně dovodil i krajský soud, rozhodnutí orgánu ochrany přírody o souhlasech a výjimkách dle zákona o ochraně přírody a krajiny je v tomto smyslu podkladovým rozhodnutím pro rozhodnutí vodoprávního úřadu o nakládání s vodami, a jako takové musí být vydáno a nabýt právní moci předtím, než je vydáno a nabude právní moci rozhodnutí vodoprávního úřadu, případně, pokud by, jako v posuzované věci, rozhodnutí orgánu ochrany přírody pozbylo právní moci v průběhu odvolacího vodoprávního řízení, nemůže vodoprávní povolení nabýt právní moci dříve než toto rozhodnutí o souhlasech a výjimkách.

[48] Za zcela nesprávný je v této souvislosti nutné považovat názor stěžovatele b), podle něhož odvolací orgán posuzuje správní rozhodnutí I. stupně podle skutkového a právního stavu v době jeho vydání. Nejenže z § 89 odst. 2 správního řádu, z něhož stěžovatel b) svůj závěr dovozuje, nic takové neplyne, ale navíc z právní úpravy odvolacího řízení ve správním řádu vyplývá pravý opak. Vzhledem k tomu, že je odvolání řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, posuzuje ho odvolací orgán podle skutkového a právního stavu ke dni vydání odvolacího rozhodnutí. Stěžovatel a) byl tedy povinen zohlednit, že v průběhu odvolacího vodoprávního řízení pozbylo podkladové rozhodnutí orgánu ochrany přírody právní moci.

[49] Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje s krajským soudem i v závěru, že daná situace nebyla řešitelná výrokem II. žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele a). V první řadě je třeba konstatovat, že stěžovatel a) formuloval výrokovou část svého rozhodnutí i z formálně právního hlediska chybně, neboť jím zamýšlené stanovení okamžiku vykonatelnosti správního rozhodnutí ve smyslu § 74 odst. 1 správního řádu se muselo vztahovat k prvostupňovému rozhodnutí vodoprávního úřadu, které měl stěžovatel a) dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu zčásti změnit tak, že se do něj doplňuje výrok o stanovení data jeho vykonatelnosti, a pouze ve zbytku odvoláním napadené rozhodnutí dle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu potvrdit. Zejména však nebylo možné nedostatek právní moci rozhodnutí orgánu ochrany přírody o udělení zmiňovaných souhlasů a výjimek týkajících se opatření fáze II záměru stěžovatele b) nahradit odložením vykonatelnosti vodoprávního rozhodnutí za situace, kdy vůbec nebylo zřejmé, zda vůbec budou v dalším řízení na základě závazného právního názoru krajského soudu vyplývajícího z jeho zrušujícího rozsudku ze dne 23. 10. 2024, č. j. 31 A 1/2023-126, tyto souhlasy a výjimky orgány ochrany přírody pravomocně uděleny, resp. povoleny.

[50] Pokud jde o samotný institut vykonatelnosti správního rozhodnutí ve smyslu § 74 odst. 1 a 2 správního řádu, již krajský soud v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 176/2011-129, který k této otázce konstatoval následující:

„Vykonatelnost ve smyslu § 74 odst. 1 správního řádu je třeba odlišovat od jiných právních účinků rozhodnutí ve smyslu odst. 3 téhož ustanovení.

Nejvyšší správní soud vyšel z rozlišení základních atributů rozhodnutí správního orgánu, kterými jsou jeho právní moc a vykonatelnost. Právní moc rozhodnutí znamená, že rozhodnutí správního orgánu je konečné

(tjzv. formální právní moc), závazné a nezměnitelné (tjzv. materiální právní moc, viz WINTEROVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Linde, 2011, s. 311). Podle § 73 odst. 1 správního řádu „nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání“. Podle odst. 2 věty první téhož ustanovení „pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány“. (...) Na právní moc rozhodnutí správního orgánu navazuje jeho vykonatelnost, která znamená jeho přímou vynutitelnost státní mocí, a to zpravidla prostřednictvím výkonu rozhodnutí jako zákonem podložené donucovací činnosti postihující osobní i majetkovou sféru jedince (Tamtéž, s. 517). V podmínkách správního řízení je tato přímá vynutitelnost upravena v části druhé (Obecná ustanovení o správním řízení), hlavě XI (Exekuce), § 103 a násl. správního řádu. Ustanovení § 103 odst. 1 správního řádu vymezuje, že „podle ustanovení této hlavy se postupuje, pokud ten, jemuž byla exekučním titulem uložena povinnost peněžitého nebo nepeněžitého plnění (dále jen „povinný“), v určené lhůtě tuto povinnost dobrovolně nesplní“. Podle § 104 písm. a) téhož zákona „exekučním titulem, na jehož základě se vydává exekuční výzva nebo exekuční příkaz, je vykonatelné rozhodnutí uvedené v § 74“. Podle § 74 odst. 1 věty první správního řádu „je rozhodnutí vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden“. (...)

Nejvyšší správní soud se dále ztotožnil se závěry právní nauky, která uvádí, že v případě, že práva a povinnosti, která z rozhodnutí správního orgánu vyplývají, nejsou vykonána dobrovolně, je třeba tyto vykonat na základě donucení ze strany orgánu veřejné moci, tedy vymožení uložené povinnosti formou exekuce i proti vůli osoby, které je rozhodnutím uložena určitá povinnost. Vzhledem k tomu, že vykonatelnost představuje exekuční proveditelnost, je možná pouze u takových správních aktů, které ukládají nějakou povinnost k plnění. Toto plnění může být peněžitého nebo nepeněžitého charakteru, vždy však ve formě povinnosti něco dát (dare), konat (facere), něco strpět (omittere) nebo se něčeho zdržet (pati). Vykonatelnost naopak nepřípadá v úvahu např. u rozhodnutí o osobním stavu, rozhodnutí deklarujícím existenci právního stavu či statusu určité movité či nemovité věci apod.; v případě rozhodnutí tohoto druhu nastupují namísto atributu vykonatelnosti jiné právní účinky ve smyslu § 74 odst. 3 správního řádu (VEDRAL, J. *Správní řád : Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 646, 648). Nejvyšší správní soud podotýká, že na rozlišování vykonatelnosti a jiných právních účinků rozhodnutí pro účely interpretace a aplikace správního řádu, jak bylo právě provedeno, nemůže nic změnit, pokud nauka občanského práva procesního přistupuje k pojmu vykonatelnosti odlišně.“

[51] Citovaný rozsudek zdejšího soudu tedy vychází z toho, že v § 74 odst. 1 a 2 správního řádu je vykonatelnost rozhodnutí definována jakožto užší pojetí tohoto pojmu, tedy jako exekuční vymahatelnost, resp. vynutitelnost rozhodnutí, což je možné pouze u rozhodnutí, která ukládají nějakou povinnost plnění. U všech ostatních správních rozhodnutí nelze podle tohoto judikátu hovořit o jejich vykonatelnosti, ale „pouze“ o jejich jiných právních účincích ve smyslu § 74 odst. 3 správního řádu. Tímto závěrem citovaný rozsudek navázal již na starší prejudikaturu zdejšího soudu, zejména na rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 4 Ads 147/2008-95, a našel také své pokračování např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 6 As 263/2014-33, publ. pod č. 3219/2015 Sb. NSS, a ze dne 29. 7. 2015, č. j. 5 As 21/2015-48. Byť tedy doktrína připouští i širší pojetí pojmu vykonatelnosti správního rozhodnutí (nad rámec jeho exekuční vymahatelnosti) zahrnující i dobrovolný výkon práv, která jednotlivci správní rozhodnutí zakládá (srov. např. HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 226 až 228, nebo VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 648), citovaná judikatura zdejšího soudu stojí na tom, že se zákonodárce vzhledem k dikci § 74 správního řádu k tomuto širšímu pojetí nepřiklonil.

[52] Nyní posuzovaným rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 12. 7. 2023, č. j. JMK 106037/2023, přitom bylo dosud účinné povolení nakládání s vodami ve střední a dolní nádrži vodního díla Nové Mlýny změněno tak, že výše hladiny v střední nádrži dosud pevně stanovená rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 2. 2. 2012, č. j. JMK 17370/2007, na kótu 170 m. n. m. (jakožto složitě dosažený kompromis mezi zájmy vodohospodářů a zemědělců na straně jedné a zájmy ochrany přírody na straně druhé) měla začít v průběhu roku kolísat mezi kótami 169,85 m. n. m. a 170,35 m. n. m. a u dolní nádrže byla rovněž horní hranice kolísání hladiny zvýšena z kóty 170 m. n. m. na kótu 170,35 m. n. m. Jakkoli Nejvyšší správní soud nerozporuje obecně

pokračování

tvrzení stěžovatele b), podle něhož samotné kolísání hladiny, resp. především její snížení pod stávající úroveň 170 m. n. m. může mít pozitivní vliv na zvláště chráněné území přírodní rezervace Věstonická nádrž i zvláště chráněné živočichy a že pozitivní efekt mají také opatření (převážně kompenzační či revitalizační povahy), jež byla provedena v rámci fáze I záměru stěžovatele b) a jež mají být provedena v rámci fáze III tohoto záměru (ovšem až po realizaci fáze II záměru), je zároveň nesporné, jak konstatovaly rovněž správní soudy ve věci přezkumu zmiňovaného podkladového rozhodnutí orgánu ochrany přírody, že naopak zvyšování této hladiny v rámci takového kolísání až na kótu 170,35 m. n. m. může mít negativní dopady mj. na ekosystémy přírodní rezervace Věstonická nádrž a na některé zvláště chráněné živočichy. Pokud by tomu tak nebylo, stěžovatel b) by nežádal orgán ochrany přírody o výše popsané souhlasy a výjimky. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že odložení „*vykonatelnosti*“ rozhodnutí vodoprávního úřadu [tím méně pak odvolacího rozhodnutí stěžovatele a)] nemohlo zabránit právním účinkům tohoto rozhodnutí (ve smyslu § 74 odst. 3 správního řádu) spojeným přímo s nabytím jeho právní moci.

[53] Navíc, jak již konstatoval krajský soud, stěžovatel a) se pokusil navázat „*vykonatelností*“ na nabytí právní moci „*rozhodnutí orgánu ochrany přírody o výjimce podle § 56 odst. 1 a 2 písm. a) a c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*“, aniž by ve výroku II. svého rozhodnutí upřesnil, že tímto rozhodnutím orgánu ochrany přírody musí být taková výjimka také skutečně povolena. Krajský soud rovněž připomněl, že svým již zmiňovaným rozsudkem ze dne 23. 10. 2024, č. j. 31 A 1/2023-126, zrušil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 10. 2022, č. j. MZP/2022/560/7272, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí orgánu ochrany přírody ze dne 7. 2. 2022, č. j. JMK 181672/2021, které se týkalo nejen výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také výjimky dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a dále udělených souhlasů dle téhož zákona, což ovšem stěžovatel a) ve svém výroku o stanovení okamžiku „*vykonatelnosti*“ vůbec nereflektoval.

[54] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda byl stěžovatel a) povinen dle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit s vyjádřeními Ministerstva životního prostředí a Krajského úřadu Jihomoravského kraje, která si stěžovatel a) vyžádal v reakci na námitky žalobce proti potvrzujícím závazným stanoviskům ministra životního prostředí a krajského úřadu vydaným v odvolacím řízení a která byla stěžovateli a) doručena dne 2. 12. 2024, 29. 11. 2024 a 5. 12. 2024, účastníky řízení (tedy i žalobce) a umožnit jim se k nim vyjádřit.

[55] Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 182/2017-68, konstatoval, že „*v odvolacím řízení přitom logicky nemůže účastník řízení proti obsahu závazného stanoviska dotčeného nadřízeného orgánu (resp. jeho podkladům) brojit odvoláním, ale z povahy věci se k němu může vyjádřit právě většinou jen v rámci seznámení se s podklady rozhodnutí odvolacího správního orgánu, který vede odvolací řízení a nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu a obstarání podkladů v rozsahu potřebném pro jeho rozhodnutí. Součástí takového vyjádření ovšem může také být zpochybnění některých podkladů rozhodnutí, tj. rovněž závazného stanoviska dotčeného nadřízeného orgánu a podkladů, z nichž vycházelo. Přijetí jiného závěru by bylo v rozporu se smyslem a účelem § 36 odst. 3 správního řádu.*“. Tento závěr se uplatní v odvolacím řízení za situace, kdy dotčený nadřízený orgán (resp. u ministerstva ministr a u jiného ústředního správního úřadu jeho vedoucí) vydá své závazné stanovisko, jímž dle § 149 odst. 7 správního řádu přezkoumá na základě příslušných odvolacích námitek závazné stanovisko dotčeného správního orgánu, jež bylo podkladem pro vydání odvoláním napadeného rozhodnutí. V takovém případě je povinností správního orgánu, který vede odvolací řízení, umožnit dle § 36 odst. 3 správního řádu jeho účastníkům se s tímto „odvolacím“ závazným stanoviskem seznámit a vyjádřit se k němu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2024, č. j. 9 As 52/2024-32). V nyní posuzované věci stěžovatel a) v souladu s touto judikaturou umožnil účastníkům řízení seznámit se se závazným stanoviskem ministra životního prostředí ze dne 9. 10. 2024, č. j. MZP/2024/290/1255, a se závazným stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 19. 12. 2023, č. j. JMK 179054/2023, jimiž byla v odvolacím řízení potvrzena závazná stanoviska Ministerstva životního prostředí a výše uvedených městských úřadů jakožto příslušných

orgánů ochrany přírody. Žalobce následně využil svého práva a k těmto „odvolacím“ závazným stanoviskům se v rámci podání ze dne 13. 11. 2024 vyjádřil.

[56] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 182/2017-68, dále dovodil, že „pokud je v průběhu odvolacího řízení zákonným způsobem doplněn důkazní stav o další podklady (včetně podkladů týkajících se zákonnosti závazného stanoviska, popř. jeho souladu s veřejným zájmem), z nichž odvolací orgán či orgán nadřízený dotčenému orgánu vychází při svých zjištěních, je odvolací orgán povinen umožnit účastníkům vyjádřit se k takovým podkladům a zaujmout k nim své stanovisko (§ 36 odst. 2 a 3 správního řádu). Vyjádřili-li se účastníci řízení k takto doplněnému podkladu, jenž řeší odborné otázky přesahující znalosti a kompetence odvolacího orgánu, pak je povinností odvolacího orgánu obstatat odpovídající odbornou reakcí orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.“. Stěžovatel a) dostal i této své povinnosti, když si vyžádal odpovídající odbornou reakci jak od Ministerstva životního prostředí, tak i od Krajského úřadu Jihomoravského kraje. S těmito reakcemi uvedených správních orgánů ovšem stěžovatel a) žalobce ani další účastníky řízení již neseznámil, ačkoliv na ně odkazoval ve svém rozhodnutí, když je použil pro vypořádání též žalobcových námitek.

[57] V této souvislosti je zejména třeba zmínit, že tato vyjádření dotčených orgánů reagovala mj. na oznámení žalobce, že bylo krajským soudem zrušeno odvolací rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ve věci podkladového rozhodnutí orgánu ochrany přírody o popisovaných souhlasech a výjimkách, čímž toto rozhodnutí orgánu ochrany přírody pozbylo právní moci. Jednalo se tedy o novou skutečnost, k níž se dotčené orgány v odvolacím řízení vyjadřovaly. Přitom v druhém z těchto vyjádření ze dne 5. 12. 2024 Ministerstvo životního prostředí k uvedené skutečnosti mj. konstatovalo: „V tomto kontextu je tedy upozornění obsažené ve vyjádření spolku Děti Země zasláné MZe v rámci řízení o odvolání proti schválení změny povolení k nakládání s vodami plně relevantní – rozhodnutí podle ZOPK je dle dosavadní judikatury správních soudů zásadním podkladem pro navazující řízení o povolení činnosti či záměru, tedy v daném případě pro schválení změny povolení nakládání s vodami. Pokud by činnost či provedení záměru vedly k porušení zákazů stanovených zákonem, je nezbytné, aby otázka „prolomení“ těchto zákazů byla vyřešena před povolením činnosti či záměru.“ Zrovna tuto pasáž ovšem stěžovatel a) bohužel ignoroval, neboť se tímto zcela správným konstatováním dotčeného orgánu neřídil, avšak jiné části vyjádření uvedených dotčených orgánů, jak již bylo řečeno, ve svém rozhodnutí zohlednil. Je tedy třeba souhlasit s krajským soudem, že se jednalo o podklady rozhodnutí stěžovatele a) ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, podle něhož „[p]odklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé“, tedy nepochybně i vyjádření správních orgánů, která si správní orgán vedoucí dané řízení vyžádá a následně je použije pro své rozhodnutí.

[58] Je tedy třeba opět přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatel a) měl povinnost i s těmito vyjádřeními dotčených orgánů jakožto s podklady svého rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu účastníky odvolacího řízení, včetně žalobce, seznámit, a dát jim opět možnost se k nim vyjádřit, což neučinil, čímž se dopustil vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[59] K námitce obou stěžovatelů, že při dodržení takto požadovaného postupu dle § 36 odst. 3 správního řádu nemusí být možné dané řízení nikdy skončit, Nejvyšší správní soud konstatuje, že případná nová vyjádření účastníků řízení k těmto podkladům by sice stěžovatel a) musel vzít v potaz ve svém rozhodnutí, nebyl by však již povinen se kvůli nim znovu obracet na dotčené orgány, neboť jistě není účelem odvolacího řízení, aby polemika mezi účastníky řízení a dotčenými orgány nad obsahem jejich závazných stanovisek byla vedena donekonečna. K tomu ale stěžovatele a) napadený rozsudek krajského soudu nenutí.

pokračování

IV.

Závěr a náklady řízení

[60] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[61] O náhradě nákladů řízení o obou kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl u obou kasačních stížností úspěch, a proto mu vůči neúspěšným stěžovatelům přísluší právo na náhradu nákladů, které v řízení o každé z nich důvodně vynaložil, a to na své zastoupení, neboť byl v tomto řízení zastoupen advokátkou, JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.

[62] Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) se sestává z výdajů žalobce odpovídajících odměně jeho právní zástupkyně ve výši 4 620 Kč za úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 5 a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v účinném znění (dále jen „advokátní tarif“), a paušální náhradě hotových výdajů zástupkyně za tento úkon ve výši 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) tak činí celkem 5 070 Kč. Tuto částku je stěžovatel a) povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

[63] Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) obdobně odpovídá odměně zástupkyně žalobce za úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b) a paušální náhradě hotových výdajů zástupkyně za tento úkon. I náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) tedy činí 5 070 Kč. Tuto částku je stěžovatel b) povinen zaplatit žalobci rovněž ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

[64] Osoba zúčastněná na řízení I) by v posuzované věci měla dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025 (srov. čl. XI odst. 3 zákona č. 314/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony), právo na náhradu jen těch nákladů, které by jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, již jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že zdejší soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení I) žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. září 2026

L. S.

JUDr. Jakub Camrda v. r.
předseda senátu