



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, IČO: 670 10 041, se sídlem Körnerova 219/2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Povodí Moravy, s. p., IČO 708 90 013, se sídlem Dřevařská 932/11, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2022, č. j. MZP/2022/560/727, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti výrokům I., III., IV. a V. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2024, č. j. 31 A 1/2023-126,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí (dále jen „krajský úřad“), výrokem V. rozhodnutí ze dne 7. 2. 2022, č. j. JMK 181672/2021, osobě zúčastněné na řízení udělil výjimku podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pro účely realizace změn v manipulaci s hladinami Dolní a Střední nádrže vodního díla Nové Mlýny v rámci záměru „Opatření ke zlepšení podmínek předmětu ochrany přírodní rezervace Věstonická nádrž a ptačí oblasti Střední nádrž VD NM a vodohospodářské funkce soustavy střední a dolní nádrže Nové Mlýny“ (dále též „záměr“). Výjimka spočívala v povolení škodlivého zásahu do přirozeného vývoje deseti zvláště chráněných druhů

živočichů, a to zásahem do jejich biotopu v přírodní rezervaci Věstonická nádrž za předpokladu, že negativně budou ovlivněny maximálně desítky jedinců v případě kuňky obecné a jednotlivé exempláře v případě ptáků. Současně krajský úřad stanovil podmínky, za kterých je tato výjimka udělena.

[2] V rámci uvedeného řízení o výjimce před krajským úřadem vznesl žalobce námitky podjatosti. Usnesením ze dne 15. 11. 2021, č. j. JMK 161238/2021, ředitel krajského úřadu nevyhověl námitce podjatosti proti vedoucímu odboru životního prostředí krajského úřadu. Následně usnesením ze dne 22. 11. 2021, č. j. JMK 167712/2021, vedoucí odboru životního prostředí nevyhověl námitce podjatosti proti pověřeným úředním osobám v této věci.

[3] V záhlaví uvedeným rozhodnutím rozhodl žalovaný ve společném řízení o odvolání proti oběma usnesením o námitkách podjatosti a proti rozhodnutí krajského úřadu o udělení výjimky. Výrokem 1) zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení krajského úřadu ze dne 15. 11. 2021, č. j. JMK 161238/2021; výrokem 2) zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení krajského úřadu ze dne 22. 11. 2021, č. j. JMK 167712/2021; výrokem 3) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 2. 2022, č. j. JMK 181672/2021.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Krajský soud výrokem I. napadeného rozsudku zrušil výrok 3) rozhodnutí žalovaného (týkající se udělení výjimky) a v tomto rozsahu vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem II. ve zbývajících částech (týkající se rozhodnutí o námitkách podjatosti) žalobu odmítl jako nepřijatelnou. Výroky III., IV. a V. rozsudku rozhodl o nákladech řízení.

[5] Krajský soud shledal důvodnou námitku, že v rozhodnutí krajského úřadu chybí vymezení způsobu, jak bude krajský úřad provádět průběžné kontroly plnění podmínek výjimky, uložených v rozhodnutí o povolení výjimky. V souladu s § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023, musí rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů obsahovat způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět. Rozhodnutí krajského úřadu způsob kontrol neobsahuje, přičemž pochybení krajského úřadu nenapravit ani žalovaný.

[6] Krajský úřad rovněž neprokázal existenci veřejného zájmu na provedení záměru. Posuzovaný případ se týká realizace fáze II tohoto záměru, jejíž podstatou je zvýšení hladiny střední nádrže a současně zavedení jejího kolísání v průběhu roku. Správní orgány na základě podané žádosti o povolení výjimky dovodily, že je zde dán jednak veřejný zájem na zlepšení podmínek pro předmět ochrany přírodní rezervace (zejména v důsledku kolísání hladiny), jednak veřejný zájem spočívající ve využití zadržené vody. Ačkoliv dobrá bilance vodních poměrů řeky Dyje a závlahy zemědělské půdy a lužních lesů mohou reprezentovat veřejný zájem, v projednávané věci nebylo zjišťováno, zda takový veřejný zájem v dané oblasti vůbec existuje. Respektive nebylo doloženo, v čem je současný stav využití vody z vodního díla pro tyto potřeby nevyhovující. Veřejný zájem na provedení fáze II záměru nevyplývá z hodnocení dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny či ze stanoviska EIA, ani z předložených návrhů manipulačních řádů pro střední a dolní nádrž.

pokračování

V samotné žádosti je pak obsažena jen tabulka ztráty vody v povodí Dyje v letech 2015 až 2020 a graf sucha za posledních 2.000 let. Z toho ovšem nelze dovodit veřejný zájem na zvýšení hladiny střední nádrže o 35 cm. V důsledku neprokázání existence veřejného zájmu na provedení záměru nebylo možné ani porovnat, zda tento veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody.

[7] Správní orgány nadto svá rozhodnutí opřely též o skutečnost, že záměr bude proveden ve třech fázích, ačkoliv z ničeho nevyplývá, že fáze III bude skutečně provedena. Není ani zřejmé, proč jsou fáze II a III odděleny a zejména, proč má být fáze III prováděna až po fázi II. Z předložených podkladů přitom v zásadě vyplývá, že realizace fáze II bude mít negativní vliv na populace některých živočichů, přičemž fáze III by měla následně vést ke zlepšení jejich biotopů. Ačkoliv krajský úřad vyzval osobu zúčastněnou na řízení k vyjasnění skutečností týkajících se návaznosti fáze II na fázi III, ta neposkytla uspokojivé zdůvodnění k oddělenému podání žádosti pouze ve vztahu k fázi II.

[8] Záměr je též v rozporu s výškovými a časovými parametry kolísání hladiny a její maximální výškou uvedenými v bodu 3.1.1 písm. a) plánu péče o přírodní rezervaci Věstonická nádrž na období 2017-2026. Pokud by určitý záměr měl pozitivní dopady na předmět ochrany, mohlo by se jednat o důvod, pro nějž by se krajský úřad při svém rozhodování mohl od plánu péče odchýlit. V projednávané věci je ovšem tento tvrzený pozitivní dopad svázán s realizací fáze III, která nebyla předmětem posuzování před správními orgány, a jejíž realizace je nejistá. Odklon od plánu péče tak nebyl krajským úřadem relevantně zdůvodněn. Tento odklon nemohou odůvodnit ani obecné a žádnými konkrétními zjištěními nepodložené závěry žalovaného.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[9] Proti tomuto rozsudku krajského soudu (proti jeho výrokům I., III., IV. a V.) podala osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatel“) **kasační stížnost**. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí o výjimkách a řízení o novém povolení k nakládání s vodami je tzv. „salámovou metodou“. Krajský soud pomíjí, že fáze II spočívající v povolení zvýšení hladiny ve vodním díle Nové Mlýny je nutným předpokladem k realizaci navazující fáze III. (realizace revitalizačních opatření, vlnolamů, litorálních pásem atd.), která je přímo vázána na budování opatření reagujících na zvýšenou hladinu. O „salámovou metodu“ nemůže jít v okamžiku, kdy jde o realizaci dlouhodobého záměru, který je nezbytné časově, technicky i organizačně rozdělit do dílčích fází. Jednotlivé fáze jsou spolu propojeny, navazují na sebe a vzájemně se podmiňují, přičemž dohromady směřují k uskutečnění zamýšleného záměru. Jestliže některá fáze nebude uskutečněna, je provedení záměru vyloučeno. Fáze III je přitom nejen předpokládána a plánovaná, ale ve vztahu k plnění funkcí vodního díla a ochraně životního prostředí s ním spjatého je také zcela nevyhnutelná. Případné provedení fáze I a fáze II by z tohoto pohledu nedávalo žádný smysl. Rozhodnutí krajského úřadu o povolení výjimky též nelze vyčítat, že v něm není zmíněna fáze III záměru, neboť nebyla předmětem daného rozhodování.

[10] Stěžovatel je přesvědčen, že opatření proti suchu jako následku klimatické změny je „jiným veřejným zájmem“ ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

V nyní posuzovaném případě spočívá intenzita dotčených veřejných zájmů v ochraně zvláště chráněných druhů živočichů, a to zejména v zachování možnosti života dotčených druhů v lokalitě vodního díla Nové Mlýny. Tento zájem však není záměrem významněji dotčen. Za hlavní cíl výjimky se předpokládá umožnění ochrany druhu při migraci v průběhu stavebních prací. Ve střetu se zájmem na ochraně dotčených zvláště chráněných druhů živočichů přitom stojí veřejné zájmy reagující na klimatické změny a z nich vyplývající nutnost zajištění specifické ochrany přírody a ochrany zemědělských plodin před suchem. Krajský úřad v rozhodnutí o povolení výjimky patřičně vymezil kolidující veřejné zájmy a vzájemně je porovnal jak v obecné rovině, tak ve vztahu k danému konkrétnímu předmětu svého rozhodování. Krajský úřad při povolání výjimek vycházel ze všech dostupných podkladů, přičemž tyto výjimky vždy patřičně a relevantně zdůvodnil. Po správních orgánech nelze legitimně požadovat, že v rámci poměřování jednotlivých zájmů v úplnosti vyhodnotí zcela všechny dotčené faktory a posoudí všechna myslitelná kritéria a situace, které potenciálně mohou nastat.

[11] Nelze opomenout, že připravovaná opatření na vodním díle Nové Mlýny již po realizaci fáze I pozitivně kvitují odborné instituce jako Agentura ochrany přírody a krajiny ČR a Česká společnost ornitologická. Naproti tomu žalobce dlouhodobě brojí proti jakýmkoliv zásahům v lokalitě Nových Mlýnů. Fáze II přitom sleduje zlepšení vodohospodářské bilance, plné využití vybudovaného vodního díla a realizaci kompenzační opatření uzpůsobených ochraně přírody, konkrétně zlepšení podmínek pro hnízdění ohrožených druhů ptáků. Pokud měl krajský soud pochybnosti o obsahu povolených výjimek, mohl si skutkový stav ověřit zadáním odborného posudku např. u Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, a nikoliv převzít žalobcem namítané a ničím nepodložené spekulace o nevyužití získané vody v nádrži. Stěžovatel nezpochybňuje legitimní zájmy činnosti ekologických spolků v oblasti ochrany životního prostředí. Je však nutné, aby správní orgány i soudy rozlišovaly mezi kroky, jimiž ekologické spolky sledují tyto legitimní zájmy, a kroky, jimiž *a priori* obstrukčně brání jakémukoliv zásahu do *statu quo*. Krajský soud však rozdíl mezi těmito kroky neposoudil.

[12] Krajský úřad v rámci vymezení podmínek, za nichž je výjimka udělena, stanovil v souladu s § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody též způsob kontrol, které bude provádět orgán ochrany přírody. Krajský úřad při stanovení podmínek (plán kontrol ve formě pravidelného monitoringu) nevybočil z připuštěného zákonného postupu, pokud přenesl část kontrolní činnosti na žadatele o výjimku (stěžovatele), aby byl zajištěn nepřetržitý dohled nad dopadem povolené manipulace na vodním díle v kontextu dopadů na ptačí populaci.

[13] Žalovaný se ve **vyjádření** ke kasační stížnosti ztotožnil s námitkami stěžovatele uplatněnými v kasační stížnosti. Uvedl, že úvaha krajského soudu, v níž přisvědčil žalobci, že při posuzování a zvažování střetávajících se veřejných zájmů nebyla dostatečně a přezkoumatelně pojednána fáze III. záměru, je chybná. Předmětný záměr je dlouhodobý a vzhledem k rozsáhlosti a složitosti jej nelze realizovat najednou. Postup stěžovatele proto není „salámovou metodou“. Žalobce zarputile trvá na svém stanovisku, přičemž zcela odmítá názory odborných institucí. Dogmatické trvání žalobce na jedné jediné výši hladiny je přitom v rozporu se základními přírodními procesy.

pokračování

[14] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení rozhodnutí krajského soudu.

[18] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[19] Námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Stěžovatelova žaloba obsahovala řadu podrobně rozvedených žalobních námitek. Krajský soud vystihl podstatu věci a v bodech 15 až 48 odůvodnění napadeného rozsudku se se všemi stěžejními žalobními námitkami přezkoumatelně vypořádal. Z rozhodnutí jsou patrné závěry, které soud ve vztahu k uplatněným žalobním námitkám zaujal, na základě jakých skutečností k nim dospěl a jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, tj. z jakých konkrétních důvodů považoval žalobní námitky za důvodné. Zároveň nelze opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[20] Důvodná není ani námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsudek by byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud by z něj nebylo možné jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak

má v dalším řízení postupovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132), nebo pokud by z něj nevyplývalo, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76), pokud by jeho odůvodnění bylo vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107), či pokud by jeho výrok byl vnitřně rozporný nebo by z něj nebylo možno zjistit, jak vlastně soud rozhodl (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS) a v některých jiných speciálních případech. Napadený rozsudek však popsány vadami netrpí. Odůvodnění rozsudku krajského soudu je vystavěno na uceleném argumentačním systému a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jež soud v napadeném rozsudku vyslovil, je zřetelná. Závěry krajského soudu jsou řádně zdůvodněné, logické, srozumitelné, navzájem slučitelné, a nezakládají proto nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost.

[21] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatele brojícími proti posouzení věci samé krajským soudem. Stěžovatel v první řadě nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že správními orgány nebyl přesvědčivě doložen konkrétní veřejný zájem na provedení fáze II záměru, jejíž podstatou je zvýšení hladiny střední nádrže vodního díla Nové Mlýny o max. 35 cm a současné zavedení jejího kolísání v průběhu roku, čímž dojde ke zvětšení množství akumulované vody ve střední a dolní nádrži vodního díla Nové Mlýny o cca 9 mil. m³.

[22] Podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *výjimky 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. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. V pochybnostech o škodlivosti zamýšleného zásahu lze požádat o poskytnutí předběžné informace podle správního řádu.*

[23] V rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36, Nejvyšší správní soud poznamenal, že „v rámci řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je nejprve nutné posoudit, zda existuje veřejný zájem na záměru či činnosti, pro které je výjimka požadována. Tento veřejný zájem musí zároveň převažovat nad veřejným zájmem ochrany přírody. Bez prokázání této převahy nemůže orgán ochrany přírody výjimku udělit.“

[24] Krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí shledal veřejný zájem na provedení fáze II záměru, kterou má být dotčeno deset zvláště chráněných druhů živočichů, zejména ve zlepšení vodohospodářské bilance tím, že bude plně využit potenciál vodního díla, takže maximální množství akumulované vody ve střední a dolní nádrži se zvětší o cca 9 mil. m³ ve srovnání se současným stavem. Tím bude zadržen dostatečný objem vody pro zabezpečení průtoků v řece Dyji, potřeb vody v Lednicko-valtickém areálu, soustavě lednických rybníků i lužních lesích a mokřadech dolního Podyjí (zejména na území

pokračování

Soutoku) a potřeb závlah zemědělské půdy. Na provedení fáze II záměru je dán též veřejný zájem spočívající ve zlepšení podmínek pro předmět ochrany přírodní rezervace (zejména v důsledku kolísání hladiny).

[25] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že ačkoliv příznivá bilance vodních poměrů řeky Dyje a závlah zemědělské půdy a lužních lesů mohou reprezentovat veřejný zájem, v projednávané věci nebylo doloženo, zda takový veřejný zájem v dané oblasti skutečně existuje. Krajský úřad v této souvislosti uvedl toliko, že *„záměr je žadatelem prezentován jako reakce na vývoj v území samém i v širším kontextu, především je akcentován vliv klimatické změny projevující se nedostatkem vody v krajině“* (str. 5 prvostupňového rozhodnutí). Na str. 12 prvostupňového rozhodnutí doplnil, že Česko a Jižní Moravu zvláště výrazně postihuje sucho, přičemž se dá očekávat, že v tomto směru se situace v příštích letech nezlepší. Žalovaný pak navázal, že *„použitelnost předmětného objemu vody pro závlahy je pouze předpokládána, stejně jako potřebnost závlah pro dané území obecně. K těmto předpokladům přitom není třeba předkládat žádné další obsáhlé studie. (...) existence klimatických změn je pokládána za vědecky ověřený fakt, o čemž odvolatel jako ekologický spolek s nejvyšší pravděpodobností mnohé ví. Logicky i empiricky ověřitelným faktem je i problém sucha, který je klimatickou změnou vyvolán. Sucho v krajině se dá řešit například pomocí závlah získaných z vodních ploch“* (str. 23 rozhodnutí žalovaného). Jedná se však pouze o obecné úvahy, pro které chybí ve správním spise podklady.

[26] Z výše citované judikatury, jakož i z judikatury citované stěžovatelem, vyplývá, že veřejný zájem je nutné dostatečně konkretizovat. Není možné veřejný zájem pouze konstatovat, ale je nutno podložit jej také jasnými podklady, na základě nichž bude možné posoudit význam daného veřejného zájmu. V nyní projednávaném případě správní spis neobsahuje podklady týkající se stávajícího vlivu a projevů klimatické změny v povodí Dyje, Lednicko-valtickém areálu, lužních lesích a v zemědělství. Součástí správního spisu není ani žádná studie či jiný odborný podklad, který by svědčil o nedostatcích vody v daných oblastech, a který by alespoň rámcově modeloval, jak by se tato situace po realizaci záměru měla změnit. Ve správním spise se nenachází ani podklady týkající se stávajícího stavu využití vody z vodního díla, z nichž by bylo možné seznat, v čem je současný stav nevyhovující, a zda skutečně existuje dostatečný požadavek na zvýšenou možnost čerpání vody z vodního díla Nové Mlýny. Tyto podklady nedoložil ani stěžovatel při podání žádosti. Bez konkrétních podkladů o projevech klimatické změny (konkrétně sucha) v dané oblasti a bližšího zdůvodnění, proč je stávající stav nevyhovující, nelze předpokládat, že záměr naplní veřejný zájem na zlepšení vodohospodářské bilance. Jinak by bylo možné každý záměr vyžadující povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny odůvodnit klimatickou změnou, bez ohledu na to, zda a jak se tato změna v daném území projevuje. Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem, že pro zvýšení hladiny ve střední nádrži vodního díla Nové Mlýny spojené s kolísáním vody nebyl doložen skutečný konkrétní veřejný zájem, který by nad zájmem ochrany přírody převážil, neboť pro něj chybí ve správním spise podklady.

[27] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že v dokumentu Hodnocení vlivu zamýšleného závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny a v Závazném stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (stanovisko EIA) správní orgány poměřovaly zájem ochrany přírody s veřejným

zájmem na provedení fáze II záměru. Krajský soud však správně uvedl, že tyto dokumenty pracují se záměrem jako s faktem a nezkoumají existenci veřejného zájmu na jeho provedení. Ani z těchto dokumentů proto konkrétní veřejný zájem na provedení fáze II záměru nevyplývá. Vzhledem k tomu, že existence veřejného zájmu na provedení záměru nebyla doložena, nemohl krajský úřad a následně žalovaný porovnat, zda tento veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. Argumentace stěžovatele týkající se poměrování veřejných zájmů je proto nepřipadná. Nejvyšší správní soud pouze dodává, že na prokázání existence veřejného zájmu nelze rezignovat z důvodu, že u záměru lze očekávat jen dočasný negativní vliv na chráněné druhy živočichů při realizaci, s minimálním dopadem na populaci jako celek.

[28] K námitce stěžovatele, že pokud měl krajský soud pochybnosti o naplnění podmínek pro udělení výjimek k ochraně přírody, mohl si skutkový stav ověřit zadáním odborného posudku, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS, v němž zdejší soud uvedl, že „v řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny leží důkazní břemeno na žadateli, a ten tedy musí předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění výše vyjmenovaných podmínek (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012-88).“ Je tedy na stěžovateli, aby krajskému úřadu předložil relevantní podklady prokazující existenci veřejného zájmu na provedení fáze II záměru, a ten na základě nich mohl následně posoudit žádost stěžovatele o udělení výjimky. Krajský soud přitom v bodu 47 napadeného rozsudku stěžovateli příkladmo uvedl, o jaké podklady by se mohlo jednat. Nejvyšší správní soud zároveň dodává, že tvrzení stěžovatele uvedené až v kasační stížnosti, že každoročně projednává s vodoprávním úřadem manipulace na vodním díle za účelem povodňování lužních lesů, nemůže nic změnit na závěru, že v řízení o udělení výjimky veřejný zájem na provedení záměru dostatečně neprokázal. Může se však jednat o relevantní skutečnost, kterou by měl stěžovatel správním orgánům doložit relevantními podklady v novém řízení o udělení výjimky.

[29] Na závěru, že veřejný zájem na provedení fáze II záměru nebyl dostatečně doložen, nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatele, že připravovaná opatření na vodním díle Nové Mlýny po realizaci fáze I pozitivně kvitují odborné instituce (např. Agentura ochrany přírody a krajiny a Česká společnost ornitologická). Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel toto své tvrzení nijak nedokládá. Ze stanoviska České společnosti ornitologické ze dne 29. 8. 2021 přitom vyplývá, že za pozitivní přínos záměru považuje zejména možnost rozkolísání hladiny a navržená opatření ve fázi I a III. Zvýšení vodní hladiny (fáze II) vnímá veskrze negativně. Pro fázi II zároveň vyslovila požadavek provázání a podmínění změny manipulace vodní hladiny (fáze II) s realizací všech opatření fáze III, kterému však nebylo vyhověno (k tomu viz níže).

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že opatření proti suchu jako následku klimatické změny mohou představovat „jiný veřejný zájem“ ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. To ostatně nerozporoval ani krajský soud, jak vyplývá z bodů 27 a 28 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud rovněž nezpochybňuje, že klimatická změna se v daných oblastech může projevovat nedostatkem vody, a v důsledku toho zde může být veřejný zájem na zvýšené možnosti čerpání vody z vodního díla Nové Mlýny, a tedy veřejný zájem na zvýšení hladiny ve střední nádrži vodního díla Nové

pokračování

Mlýny s kolísáním vody. Tento veřejný zájem však musí být konkretizován a doložen dostatečnými podklady, k čemuž však v nyní projednávané věci nedošlo.

[31] Nejvyšší správní soud se dále věnoval námitkám souvisejícím s posouzení fáze III záměru v rámci řízení o udělení výjimky pro fázi II záměru. Jak již bylo uvedeno výše, záměr sestává ze tří fází. Fáze I zahrnuje instalaci nových plovoucích ostrovů, odstranění části tzv. Ivaňské cesty, zajištění izolovanosti malé a velké laguny na ostrovech Písky, ochranu vybraných částí ostrovů (Kostelní ostrov, Deponie, Velký písečný ostrov) před abrazí, realizaci plovoucích plošin u plovoucích ostrovů a vytvoření pastviště pro husy na Kostelním ostrově a v prostoru východně od soutoku Svratky a Jihlavy. Fáze II spočívá v zavedení nové manipulace v nádrži (tj. zvýšení a kolísání hladiny), pro niž je nutná změna povolení nakládání s vodami a změna manipulačních řádů. Fáze III pak zahrnuje provedení dalších úprav a zásahů cílených na zvýšení výměry terestrických a litorálních ploch v nádrži, vznik lagun oddělených od okolního vodního prostředí, snížení míry abraze stávajících ostrůvků či rozšíření hnízdních možností pro řadu ptáčích druhů.

[32] Z podkladů založených ve správním spise vyplývá, že realizace fáze II bude mít negativní vliv na populace některých živočichů, přičemž fáze III by měla následně vést ke zlepšení jejich biotopů. Jinak řečeno, fáze III je cílená na zmírnění či eliminaci negativních vlivů zvýšené vodní hladiny na přírodu. O provázanosti realizace fáze III s provedením fáze II svědčí např. i prvostupňové rozhodnutí, v němž na str. 12 krajský úřad uvádí: *„Negativní vliv byl identifikován u jednoho druhu obojživelníka a devíti druhů ptáků. Předpokládán je mírný pokles jejich populací s postupným zlepšením v průběhu a po realizaci opatření fáze III.“* V tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací stěžovatele uvedenou na str. 3 kasační stížnosti, že *„jednotlivé fáze jsou spolu obsahově organicky propojeny, navazují na sebe a vzájemně se podmiňují. V tomto smyslu tak tvoří logický řetěz směřující k zamýšlenému záměru, jímž je – v své konečné podobě – právě fáze III. Za předpokladu, že kterýkoliv z článků tohoto řetězce „vypadne“ (bude zrušen, znemožněn atd.), je fakticky vyloučeno dosažení a naplnění sledovaného účelu.“*

[33] Nejvyššímu správnímu soudu, stejně jako krajskému soudu, proto není zřejmé, z jakého důvodu jsou fáze II a III odděleny, a proč má být fáze III provedena až po realizaci fáze II.

[34] Již v oznámení o zahájení řízení ze dne 8. 7. 2021 krajský úřad stěžovateli vytknul, že v žádosti nejsou popsány skutečnosti týkající se návaznosti a zamýšleného projednání a realizace fáze III. Současně stěžovatele vyzval, aby žádost doplnil o informace ohledně fáze III záměru, případně současně požádal o vydání podkladových správních aktů pro její realizaci, neboť z rozpracované dokumentace je již dnes z velké části zřejmé, jaké prvky přírodního prostředí budou v této fázi dotčeny. Stěžovatel na tuto výzvu reagoval přípisem ze dne 22. 7. 2021 s tím, že k oddělenému podání žádosti pouze ve vztahu k fázi II přistoupil z důvodu připravenosti záměru a zřejmé bezodkladné potřeby řešení současné situace v lokalitě záměru. Fáze III je několikaletý samostatný zásah, který je teprve ve fázi předprojekční přípravy a bude záviset též na monitoringu a hodnocení fáze II. Správní orgány považovaly vyjádření za dostačující. K následným námitkám žalobce krajský úřad pouze odkázal na popis opatření fáze III v podkladech ke stanovisku EIA, které nejsou součástí správního spisu. Nejvyšší správní soud toto odůvodnění nepovažuje za dostatečné.

[35] Z prvostupňového rozhodnutí i z rozhodnutí žalovaného je zjevné, že správní orgány při posuzování existence veřejného zájmu na provedení fáze II záměru a posuzování převahy tohoto veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, vycházely z předpokladu, že bude realizována též fáze III záměru. Oprávněnost tohoto postupu Nejvyšší správní soud obecně nezpochybňuje, neboť na fázi II záměru nelze nahlížet izolovaně a ignorovat skutečnost, že je koncipována jako součást celého záměru (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2019, č. j. 4 As 89/2019-68). Pro dovozování existence veřejného zájmu na provedení fáze II záměru, z toho, že bude provedena též fáze III, však v prvostupňovém rozhodnutí i v rozhodnutí žalovaného chybí dostatečné a přezkoumatelné vysvětlení fáze III. Je potřeba připomenout, že realizace fáze III je zaměřena na zmírnění negativních důsledků provedení fáze II. Tyto fáze jsou spolu neoddělitelně spjaty a vzájemně se podmiňují. Z rozhodnutí správních orgánů lze přitom dovodit, že pokud by následně neměla být realizována opatření fáze III, výjimka pro provedení fáze II by nebyla udělena. Jak již uvedl krajský soud, správní orgány přesto vycházely z předpokladu, že fáze III bude provedena, ačkoliv z žádných podkladů ve správním spise nevyplývá, že by byly učiněny jakékoliv kroky k jejímu provedení (stěžovatel např. nepožádal o vydání podkladových správních aktů pro její realizaci). V takové situaci nelze bez dalšího odůvodnit existenci veřejného zájmu na realizaci fáze II tím, že bude provedena fáze III.

[36] Se stěžovatelem nelze souhlasit, že krajský soud přisvědčil námitkám žalobce, že rozhodnutí o výjimkách a řízení o novém povolení k nakládání s vodami je tzv. salámovou metodou. Krajský soud nezpochybňoval, že je možné záměr provést po etapách. Uvedl však, že oddělení fáze II a III a jejich pořadí je třeba přezkoumatelně vysvětlit, aby z hlediska ochrany přírody dávalo logický smysl. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Lze odkázat na rozsudek ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 139/2017-73, v němž zdejší soud v souvislosti s povolováním určitého záměru po částech vyslovil závěr, že *„je možné přihlédnout též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Pokud by například nebylo možné očekávat rozumné využití první části bez částí navazujících nebo by byly všechny stavby podmíněny novým společným řešením dopravní obslužnosti, je třeba důsledně trvat na vyhodnocení společného vlivu všech etap již v první fázi výstavby. Naopak méně rigidně je možné posuzovat případy, kdy jednotlivé etapy výstavby mohou v území plnit svoji funkci zcela samostatně a ani ve vzájemném spojení nelze očekávat výrazný negativní vliv na životní prostředí. Ani v takovém případě však není možné vyhnout se posuzování tzv. kumulativních a synergických vlivů, které může vyústit až v závěr, že navazující výstavba není s ohledem na kumulativní zátěž území přípustná.“*

[37] Z výše uvedeného je patrné, že fáze II je silně provázána s fází III a tyto fáze se vzájemně podmiňují. Na toto provázání upozornila též Česká společnost ornitologická ve stanovisku ze dne 29. 8. 2021, v němž vyslovila pro fázi II požadavek provázání a podmínění změny manipulace vodní hladiny (fáze II) s realizací všech opatření fáze III, a provázání těchto změn s druhovými výjimkami pro dotčené zvláště chráněné druhy. Zároveň doporučila provedení fáze III před fází II. Krajský úřad však tomuto požadavku nevyhověl a k podstatě námitky se výslovně nevyjádřil. Za této situace se Nejvyššímu správnímu soudu jeví spíše logické, aby stěžovatel požádal současně o vydání podkladových správních aktů pro provedení fáze II i fáze III. Nejvyšší správní soud zároveň nezpochybňuje, že zde mohou být dány důvody pro oddělení fáze II a fáze III

pokračování

záměru a pro provedení fáze II před fází III. Stěžovatel, resp. správní orgány, však tyto důvody musí dostatečně vysvětlit. Obecná argumentace, že jde o realizaci dlouhodobého záměru, který objektivně není možné uskutečnit jednorázově, ale z podstaty věci samé je nezbytné jej časově, technicky i organizačně rozdělit do dílčích fází, sama o sobě nemůže obstát. Nejvyšší správní soud rovněž nezpochybňuje, že fáze III může být skutečně předpokládaná a plánovaná, pro tato tvrzení však chybí ve správním spise jakékoliv podklady.

[38] S námitkou, že správní orgány vymezily způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět, v rámci stanovených podmínek v rozhodnutí o výjimce, se již vypořádal krajský soud. V bodech 17 až 19 rozsudku uvedl, že podmínky uvedené v rozhodnutí nelze považovat za stanovení způsobu kontrol, jelikož způsob kontrol se vztahuje ke kontrolní činnosti orgánu ochrany přírody, nikoli k případné kontrolní činnosti uložené žadateli ve vztahu k plnění dalších souvisejících povinností směřujících k co nejmenšímu dopadu záměru do životního prostředí chráněných druhů živočichů. Ačkoliv některé z podmínek hovoří o monitoringu či analýze, jsou tyto činnosti ukládány stěžovateli, nikoliv orgánu ochrany přírody a krajiny (krajskému úřadu), jak požaduje právní úprava. Nejvyšší správní soud se s tímto vypořádáním ztotožňuje. Neobstojí ani námitka, že kontrolní činnost lze přenést na žadatele o výjimku. Tato argumentace odporuje judikatuře, na níž odkazoval již krajský soud v napadeném rozsudku (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2024, č. j. 5 As 292/2023-62, a jemu předcházející rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 14. 7. 2020, č. j. 31 A 72/2019-203, a Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2022, č. j. 51 A 108/2020-53). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgány nedostály své povinnosti vymezit v rozhodnutí o výjimce způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody stanovující odchýlný postup provádět dle § 5b odst. 3 písm. d) ve spojení s § 56 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023).

[39] Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud i námitku o účelovosti a obstrukčním charakteru námitek žalobce. Ekologické spolky (zde žalobce) mohou v řízení o výjimce namítat, že ve správním spise chybí podklady týkající se stávajícího vlivu a projevů klimatické změny (sucha) v záměrem dotčených oblastech, pokud žadatel tvrdí, že záměr naplní veřejný zájem na zlepšení vodohospodářské bilance v daných oblastech a zmírnění vlivů klimatické změny. Tím spolky nijak nevybočují ze své role „obhájců přírody“. Zpochybňují totiž, že jsou splněny podmínky pro povolení výjimky, tedy pro škodlivý zásah do veřejného zájmu na ochraně přírody – a právě tento zájem spolky hájí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č.j.6 As 166/2023-56, č. 4625/2024 Sb. NSS, bod 63). Skutečnost, že žalobce dlouhodobě vyjadřuje negativní postoj k zásahům v lokalitě vodního díla Nové Mlýny, nic nemění na tom, že orgány ochrany přírody musí v řízení o výjimce řádně posoudit, zda lze ten který tvrzený zájem na provedení záměru považovat za prokázaný, a zda tak jsou požadavky spolků na doložení odborných studií či konkrétních údajů opodstatněné, či nikoli (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2025, č. j. 10 As 3/2025-143, bod 82). Krajský soud proto nepochybil, když námitky ekologického spolku věcně posoudil, shledal je důvodnými a rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu zrušil.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[40] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné

námítky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[41] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ani žalovaný neměli v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Procesně úspěšnému žalobci soud náhradu nákladů nemohl přiznat, neboť ze spisu nevyplývá, že by žalobci v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. června 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu