



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Václava Štencla, MA, v právní věci

žalobce: Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, IČO 67010041
sídlem Körnerova 219/2, 602 00 Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 704/36, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: Ministerstvo zemědělství
sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1

za účasti: 1) Lesy České republiky, s. p., IČO: 70890013
sídlem Přemyslova 1106, 501 68 Hradec Králové
2) Povodí Moravy, s. p., IČO: 42196451
sídlem Dřevařská 11, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2025, č. j. MZE-60153/2023-15111,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 10. 1. 2025, č. j. MZE-60153/2023-15111, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 13 140 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud řešil otázku, zda rozhodnutí o výjimce ze zákazů ve zvláště chráněných územích a o výjimce ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 43 a § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, „ZOPK“) musí být vydána a být v právní moci před vydáním vodoprávního rozhodnutí – povolení k nakládání s vodami [§ 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)]. Dále se soud zabýval tím, jak postupovat ve vodoprávním řízení, je-li v jeho průběhu rozhodnutí o výjimce dle § 43 a § 56 ZOPK zrušeno, resp. pozbude právní moci.
2. Příklad se týká vodního díla Nové Mlýny, které je tvořeno kaskádou tří přehradních nádrží (horní, střední a dolní) na řece Dyji, přičemž v hranicích střední nádrže se nachází přírodní rezervace Věstonická nádrž. Předmětem dlouhodobých diskusí je výška vodní hladiny střední (Věstonické) nádrže; zatímco z hlediska zájmů ochrany rostlin (původních lužních lesů) a živočichů by bylo vhodné, aby hladina nádrže kolísala a alespoň po část roku klesla na kótu 169,50 m. n. m., z hlediska zájmů vodohospodářských a zemědělských (závlahy) by bylo ideální využití nádrže do kolaudovaného maxima, tj. kóty 170,35 m. n. m. V současnosti je hladina celoročně pevně udržována na kótě 170,00 m. n. m., a to na základě rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 2. 2. 2012, č. j. JMK 17370/2007. Tímto rozhodnutím byla změněna původní povolení k nakládání s vodami (rozhodnutí Okresního národního výboru v Břeclavi ze dne 14. 7. 1972, č. j. Vod 3315/1/72-405/S, pro střední nádrž a rozhodnutí Jihomoravského krajského národního výboru ze dne 9. 4. 1982, č. j. Vod 1082/82-235 Zd, pro dolní nádrž).

II. Průběh řízení před správními orgány

3. Povodí Moravy, s. p., („Povodí Moravy“) jako správce vodního díla připravilo záměr s názvem „Opatření ke zlepšení podmínek předmětu ochrany přírodní rezervace Věstonická nádrž a ptací oblasti Střední nádrž VD NM a vodohospodářské funkce soustavy střední a dolní nádrže Nové Mlýny“ („záměr“). Podstatou záměru je zvýšení hladiny ve střední nádrži na kótu 170,35 m. n. m. spojené s kolísáním výšky hladiny v rozsahu 169,85 (resp. 169,50) m. n. m. až 170,35 m. n. m. v průběhu roku, čímž dojde ke zvětšení množství akumulované vody ve střední a dolní nádrži o cca 9 mil. m³, a dále výstavba minimálně 1 000 m² hnízdnicích ploch pro rybáka obecného.
4. Realizace záměru je rozdělena do tří fází. Fáze I je již realizována. Fáze II spočívá v zavedení nové manipulace v nádrži (tj. zvýšení a kolísání hladiny), pro niž je nutná změna povolení k nakládání s vodami a změna manipulačních řádů. Fáze III pak 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 a dále realizaci litorálních pásem v severozápadní části střední nádrže a v Pouzdřanské zátocce.
5. V souvislosti s fází II vydal dne 7. 2. 2022 Krajský úřad Jihomoravského kraje („krajský úřad“) na žádost Povodí Moravy rozhodnutí č. j. JMK 181672/2021. V něm udělil Povodí Moravy
 - souhlas podle § 4 odst. 2 ZOPK k zásahu do významných krajinných prvků vodního toku Dyje, Svratky a Jihlavy a do údolní nivy vodních toků Dyje, Svratky a Jihlavy v přírodní rezervaci Věstonická nádrž;

- souhlas podle § 37 odst. 2 ZOPK ke změnám vodního režimu a změnám v nakládání s vodami v ochranném pásmu přírodní rezervace Věstonická nádrž;
- výjimku podle § 43 odst. 1 ZOPK 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 ZOPK 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 ZOPK ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje kuňky obecné, bukáčka malého, cvrčilky slavíkové, chřástala vodního, kopřivky obecné, motáka pochopa, racka černohlavého, rákosníka velkého, sýkořice vousaté a zrzhlávky 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.

Současně krajský úřad stanovil devět podmínek pro udělení souhlasy a výjimek.

6. Odvolání žalobce proti rozhodnutí krajského úřadu zamítlo Ministerstvo životního prostředí výrokem 3) rozhodnutí ze dne 27. 10. 2022, č. j. MZP/2022/560/727. Rozhodnutí o souhlasech a výjimkách tak nabylo právní moci.
7. Povodí Moravy následně podalo dne 3. 1. 2023 u krajského úřadu jako vodoprávního úřadu žádost o změnu povolení k nakládání s vodami. Krajský úřad žádosti vyhověl rozhodnutím ze dne 12. 7. 2023, č. j. JMK 106037/2023. Ve vztahu ke střední nádrži krajský úřad snížil kótu stálého nadržení z 170,00 m. n. m. na 169,85 m. n. m. (současně též zmenšil objem z 17,545 mil. m³ na 16,069 mil. m³ a zatopenou plochu z 989 ha na 974 ha), zvýšil kótu zásobního prostoru z 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 snížil objem retenčního prostoru z 11,000 mil. m³ na 10,940 mil. m³). Ve vztahu k dolní nádrži krajský úřad zvýšil kótu zásobního prostoru z 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 vodoprávních povolení ponechal v platnosti. V rozhodnutí též stanovil pět podmínek včetně zásad manipulace s vodní hladinou střední nádrže v průběhu kalendářního roku.
8. Proti rozhodnutí vodoprávního úřadu podal odvolání žalobce a Voda z Tetčic z. s. V průběhu odvolacího řízení 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. Rozhodnutí krajského úřadu o výjimkách a souhlasech dle ZOPK tak pozbylo právní moci. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí Ministerstva životního prostředí v rozporu § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 ZOPK nestanovilo podrobnosti kontrol prováděných orgánem ochrany přírody. Dále soud shledal, že v řízení před krajským úřadem nebyla prokázána existence veřejného zájmu na realizaci záměru a jeho převaha nad zájmem ochrany přírody ve smyslu § 56 odst. 1 a 2 ZOPK a že krajský úřad relevantně nezdůvodnil odklon od platného plánu péče.
9. Žalobce žalovaného upozornil na citovaný rozsudek podáním ze dne 13. 11. 2024 a navrhl, aby žalovaný zrušil vodoprávní rozhodnutí krajského úřadu. Jelikož část námitek žalobce obsažených v tomto podání směřovala proti závaznému stanovisku ministra životního

prostředí ze dne 10. 10. 2024, č. j. MZP/2024/290/1255, a proti závaznému stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 19. 12. 2023, č. j. JMK 179054/2023, žalovaný si od těchto úřadů vyžádal vyjádření, která mu byla doručena dne 26. 11. 2024 (krajský úřad) a dne 29. 11. 2024 a 5. 12. 2024 (Ministerstvo životního prostředí). Poté žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 1. 2025, č. j. MZE-60153/2023-15111, výrokem I. zamítl podaná odvolání a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12. 7. 2023, č. j. JMK 106037/2023. Ve výroku II. pak uvedl následující: „*Vykonatelnost tohoto rozhodnutí podle ustanovení § 74 odst. 1 správního 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.*“ Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojí žalobou.

III. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

10. Žalobce namítl, že v důsledku rozsudku Krajského soudu v Brně neexistuje pravomocné rozhodnutí o výjimkách dle § 56 a § 43 ZOPK. Žalovaný tak měl rozhodnutí krajského úřadu zrušit. O žádosti Povodí Moravy o změně vodoprávního rozhodnutí lze rozhodovat až poté, co bude pravomocně o těchto výjimkách rozhodnuto. Odložením vykonatelnosti dle výroku II. rozhodnutí žalovaného nelze obcházet zákazy obsažené v § 34 a § 50 ZOPK. Dle rozsáhlé judikatury správních soudů musí být příslušné výjimky získány již na počátku celého procesu (nikoliv až před realizací záměru); žalovaným zmiňované 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, nejsou v tomto ohledu relevantní. Samotná změna nakládání s vodami je zakázaným škodlivým jednáním, pro nějž je zapotřebí výjimka. Žalovaný rozhodl v rozporu s § 2 odst. 4 a s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť není zřejmé, zda budou výjimky dle § 43 a § 56 ZOPK vůbec vydány, a pokud ano, pak s jakými podmínkami na ochranu dotčených zájmů. Výrok II. rozhodnutí žalovaného nadto nijak neřeší absenci pravomocné výjimky dle § 43 ZOPK.
11. Žalobce dále poukázal na to, že žalovaný si na základě podání žalobce ze dne 13. 11. 2024 vyžádal vyjádření Ministerstva životního prostředí a krajského úřadu. Ta byla žalovanému doručena dne 26. 11. 2024 a 29. 11. 2024, avšak žalobce se s nimi nemohl seznámit a vyjádřit se k nim. O jejich existenci se dozvěděl až z napadeného rozhodnutí žalovaného. Žalovaný tak porušil § 36 odst. 3 správního řádu.
12. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí krajského úřadu zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného, osob zúčastněných na řízení a replika žalobce

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí. Rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 a 2 písm. a) ZOPK je dle jeho názoru samostatným správním rozhodnutím o žádosti a má samostatný předmět řízení. Závazně se jím určuje, zda konkretizovaný záměr žadatele je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde tak o typický příklad řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech těchto rozhodnutí. Nejde proto o akt předběžné povahy (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). Dle názoru žalovaného je

k realizaci změny povolení k nakládání s vodami nutné disponovat jak platným povolením změny nakládání s vodami, tak i rozhodnutím o udělení výše uvedené výjimky ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Aby předešel možným nejasnostem a eliminoval právní nejistotu ve věci, stanovil žalovaný výrokem II. vykonatelnost tohoto rozhodnutí ke dni nabytí právní moci rozhodnutí orgánu ochrany přírody o výjimce ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 a 2, písm. a) a c) ZOPK.

14. Žalobcem uváděná judikatura se týká případů, kdy rozhodnutí o udělení výjimky předcházelo rozhodnutí podle stavebního zákona, případně hornické činnosti, a nelze ji proto aplikovat na řešený případ. Pokud by byly řešeny stavební úpravy vodního díla a s ním související změny nakládání s vodami, jistě by před vydáním povolení záměru podle stavebního zákona bylo nutné disponovat výjimkou podle § 56 ZOPK. V projednávané věci se však jedná o „pouhou“ změnu povolení k nakládání s vodami, tedy zcela jiný zásah a jiný případ. K žalobcem tvrzenému nezákonnému stavu nemůže dojít, neboť napadené rozhodnutí není vykonatelné bez vydání příslušné výjimky či souhlasu dle ZOPK. Nejedná se tedy o obcházení ZOPK, jak ryze účelově tvrdí žalobce. Argumentace žalobce vychází z tacitního předpokladu, že rozhodnutí o výjimkách dle ZOPK má charakter závazného stanoviska, s čímž se nelze ztotožnit.
15. Dále žalovaný konstatoval, že dne 14. 10. 2024 oznámil ukončení shromažďování podkladů v odvolacím řízení a uvědomil účastníky řízení o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu do 15 dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Tohoto práva využil žalobce a spolek Voda z Tetčic, z. s. Protože části těchto vyjádření směřovaly vůči kompetenci krajského úřadu a Ministerstva životního prostředí, žalovaný si vyžádal jejich stanovisko k podaným vyjádřením. Nejednalo se tedy o nový podklad v řízení. Pokud by bylo přistoupeno k názoru žalobce, že takové stanovisko je novým podkladem, došlo by (mohlo by dojít) k nekonečnému řetězení vyjádření, stanovisek, seznámení s podklady rozhodnutí, nových vyjádření a stanovisek atd. Takový postup je v rozporu se smyslem a účelem institut seznámení s podklady pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.
16. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.
17. Osoby zúčastněné na řízení s k žalobě nevyjádřily.
18. Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž zopakoval svoji argumentaci.

V. Posouzení věci

19. Žaloba je důvodná.

V./A) Aktivní legitimace žalobce

20. Žalobce v žalobě tvrdil, že mu přísluší žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), tj. že se může domáhat ochrany před porušením svých procesních práv v řízení před správními orgány. S tím se soud bez dalšího ztotožňuje. Žalobce dále tvrdil, že mu přísluší i ochrana před porušením hmotných práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud opakovaně dospěl k závěru, že se ekologické spolky za splnění judikaturou vymezených podmínek mohou domáhat také ochrany hmotných práv (rozsudky ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, nebo ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, publ. pod č. 4038/2020 Sb. NSS). K tomu, aby bylo možné přiznat aktivní

legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., musí mít spolek místní a věcný vztah k předmětu řízení. Věcný vztah je v projednávané věci nepochybně dán, neboť předmětem činnosti žalobce je ochrana životního prostředí, přičemž žalobce vyvíjí prokazatelně, dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky (tak již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, publ. pod č. 3343/2016 Sb. NSS). Soud nemá pochybnosti ani o místním vztahu žalobce k předmětu řízení, neboť žalobce sídlí v Brně a posuzovaný záměr se týká největší vodní plochy v Jihomoravském kraji. Dopady záměru tak mají nadmístní – minimálně celokrajský – význam. Žalobci proto přísluší aktivní legitimace i podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud proto napadené rozhodnutí žalovaného přezkoumal z hlediska všech žalobcem uplatněných bodů.

V./B) Vztah rozhodnutí o výjimkách dle ZOPK k vodoprávnímu řízení

21. Vodní zákon výslovně neupravuje vztah vodoprávního řízení a jeho výsledku (povolení, souhlasu) k řízením o výjimkách dle ZOPK. Ve vodoprávním řízení se obecně postupuje dle správního řádu, nejedná-li se o rozhodování týkající se vodních děl a vodohospodářských úprav, v němž se postupuje dle stavebního zákona, srov. § 115 odst. 1 vodního zákona. Ačkoliv v projednávané věci jde o zvýšení hladiny ve vodní nádrži, nejedná se dle názoru soudu o případ, kdy by mělo být postupováno dle stavebního zákona. Předmětem záměru totiž nejsou žádné stavební či udržovací práce ani zemní práce či změny terénu, kde je použití stavebního zákona přiléhavé. Pro posouzení věci je tedy určující správní řád a případné odchylky od něj stanovené ve vodním zákonu – ani zde však žádný vztah vodoprávního řízení a řízení o výjimkách dle ZOPK upraven není.
22. Vodní zákon nicméně v § 5 odst. 1 stanoví základní povinnosti při nakládání s vodami následovně: *Každý, 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.* Poznámka pod čarou zde odkazuje mimo jiné na zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a na ZOPK. Je tedy celkem zřejmé, že nakládat s vodami v rozporu s veřejnými zájmy chráněnými ZOPK je zakázáno. Ve vztahu k vodnímu zákonu je proto ZOPK speciálním právním předpisem, jehož úkolem je ochrana přírody a krajiny jako veřejného zájmu. Jeho normy mají oproti obecným normám vodního zákona přednost (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 4. 2024, č. j. 15 A 10/2023-8).
23. Podle § 34 odst. 1 písm. a) ZOPK je na celém území přírodních rezervací 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 poškodovat půdní povrch. Podle § 43 odst. 1 ZOPK výjimky 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 významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.
24. Podle § 50 odst. 2 ZOPK je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrčovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškodovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za

účelem prodeje nebo výměny. Podle § 56 odst. 1 věta první ZOPK orgán ochrany přírody (mimo jiné) povoluje výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů podle § 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah.

25. Z výše uvedeného vyplývá, že k nakládání s vodami v přírodní rezervaci způsobem zakázaným v § 34 odst. 1 písm. a) ZOPK, které škodlivě zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů dle § 50 odst. 2 ZOPK, je nezbytné získat výjimku dle § 43 a § 56 ZOPK. Bez této výjimky, která má povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., by bylo nakládání s vodami v rozporu s § 5 odst. 1 vodního zákona. Nakládání s vodami dle vodního zákona je přitom založeno na enumerativním povolovacím principu – vodní zákon taxativně stanovuje záměry a činnosti, k jejichž realizaci je třeba povolení vodoprávního úřadu (§ 8 odst. 1, § 14 odst. 1, § 16 odst. 1) nebo souhlas vodoprávního úřadu (§ 17 odst. 1). Stejně tak uvádí, kdy tyto akty nejsou třeba (§ 8 odst. 3, § 14 odst. 2, § 17 odst. 5) včetně obecného nakládání s povrchovými vodami (§ 5).
26. Z pohledu ZOPK je nerozhodné, zda k nakládání s vodami je potřebné povolení, souhlas nebo žádný z těchto aktů. Výjimku z § 34 odst. 1 písm. a) ZOPK či z § 50 odst. 2 ZOPK je třeba obstatat vždy, má-li zamýšlené nakládání s vodami porušit zde uvedené zákazy. Jestliže je však takové nakládání s vodami podmíněno povolením vodoprávního úřadu, musí být příslušná výjimka vydána a nabýt právní moci ještě před vydáním vodoprávního povolení. Jestliže totiž taková výjimka není vydána a není v právní moci, nemá vodoprávní úřad postaveno najisto splnění základní zákonné podmínky obsažené v § 5 odst. 1 vodního zákona. Jinými slovy vodoprávní úřad nemůže povolit nakládání s vodami, jestliže nebylo pravomocně rozhodnuto, že takové nakládání je z pohledu ZOPK přípustné (a za jakých podmínek). Situace ve vodoprávním řízení je tak dle názoru soudu v zásadě obdobná situaci v územním nebo stavebním řízení, v nichž již správní soudy dospěly k závěru, že rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 ZOPK musí být vydáno a být v právní moci před vydáním rozhodnutí o umístění stavby nebo stavebního povolení (viz judikaturu zmiňovanou žalobcem počínaje rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154).
27. Žalovaný v této souvislosti odkazuje na 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. Ty však výše popsaný názor soudu nevyvracejí. Vyplývá z nich totiž, že rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK „je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení; závazně se jím určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Nejde proto o akt předběžné povahy.“ Nejvyšší správní soud se v citovaných rozhodnutích primárně zabýval otázkou přípustnosti samostatné žaloby proti rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK, kterou zodpověděl kladně. Výslovně se však nevyjádřil ke vztahu této výjimky k navazujícímu rozhodnutí ani neřešil situaci v navazujícím řízení, v němž pravomocné rozhodnutí o výjimce absentuje.
28. Z citovaných rozsudků dále vyplývá, že rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK není aktem předběžné povahy, nýbrž příkladem řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak zastává, názor, že „při řetězení jsou

jednotlivé úkony správního orgánu vydávány samostatně a postupně a adresátovi (adresátům) jsou samostatně oznamovány. Zpravidla teprve po nabytí právní moci podmiňujícího úkonu (jde-li o úkon, jenž podle své povahy nabývá právní moci) následuje řízení či postup směřující k vydání navazujícího úkonu“ (rozsudek ze dne 28. 1. 2025, č. j. 6 Afs 292/2018-39, bod 37). Rozhodnutí o výjimce dle § 56 (ale též dle § 43) ZOPK je v tomto smyslu podkladovým rozhodnutím pro rozhodnutí vodoprávního úřadu o nakládání s vodami, a jako takové musí být vydáno a být v právní moci předtím, než je vydáno a nabude právní moci rozhodnutí vodoprávního úřadu. (K pojetí rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK jako podkladového rozhodnutí viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2022, č. j. 6 As 17/2020-74, bod 45 poslední věta).

29. Skutečnosti, že rozhodnutí o výjimce dle § 56 a § 43 ZOPK musí být vydáno a být v právní moci před rozhodnutím vodoprávního úřadu o povolení k nakládání s vodami, dále svědčí podzákonný právní předpis spoluvydaný žalovaným – vyhláška č. 429/2024 Sb., o formulářích žádostí předkládaných vodoprávnímu úřadu a formuláři návrhu na stanovení ochranného pásma vodního zdroje (pozn. soudu do 31. 12. 2024 byla v účinnosti obsahově obdobná vyhláška č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu). Podle § 2 vyhlášky je v příloze č. 1 stanoven formulář žádosti o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami nebo jeho změnu. Formulář pak obsahuje svůj seznam příloh, přičemž pod bodem 11 jsou uvedena rozhodnutí, závazná stanoviska a vyjádření dotčených orgánů, týkající se dané věci, pokud to po žadateli vyžadují jiné právní předpisy (mj.) ochrany přírody a krajiny. I prováděcí předpis k vodnímu zákonu tak v zásadě počítá s tím, že rozhodnutí o výjimkách dle § 43 a § 56 ZOPK budou předložena (jako podklad) již k žádosti o zahájení vodoprávního řízení. Soud uznává, že se jedná o argument podpůrný. Sleduje však logiku celé věci spočívající v přednostním posouzení souladu záměru se ZOPK, a tím zajištění souladu vodoprávního rozhodnutí s § 5 odst. 1 vodního zákona.
30. Soud tedy uzavírá, že pravomocné rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a § 56 ZOPK je podkladem pro vydání povolení k nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 vodního zákona.

V./C) Zrušení rozhodnutí o výjimkách dle ZOPK v průběhu vodoprávního řízení

31. Charakter rozhodnutí o výjimkách dle § 43 a § 56 ZOPK jako podkladových rozhodnutí pro vydání povolení k nakládání s vodami pak předznamenává postup vodoprávního úřadu v případě, že rozhodnutí o výjimce absentuje nebo je v průběhu vodoprávního řízení zrušeno (ztratí právní moc). V takovém případě totiž žádost o povolení k nakládání s vodami nemá (či ztratila) předepsané náležitosti. Vodoprávní úřad proto bude postupovat podle § 45 odst. 2 správního řádu a žadatele vyzve k doložení příslušné výjimky, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě. Současně může vodoprávní úřad řízení přerušit podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Bude-li chybějící výjimka doplněna, vodoprávní úřad bude pokračovat v řízení a vydá rozhodnutí ve věci. Pokud výjimka ve stanovené lhůtě žadatelem předložena nebude, vodoprávní úřad řízení zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
32. Jestliže jsou rozhodnutí o výjimkách dle § 43 a § 56 ZOPK zrušena až v průběhu odvolacího řízení o povolení k nakládání s vodami, pak odvolací vodoprávní úřad nemůže rozhodnutí vodoprávního úřadu prvního stupně bez dalšího potvrdit. Rozhodoval by totiž na základě neúplných podkladů v rozporu s § 3 správního řádu. Odvolací vodoprávní úřad má v takové situaci v zásadě dvě možnosti. Za prvé může sám žadatele o vodoprávní povolení vyzvat

k doložení nového pravomocného rozhodnutí o výjimce, stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a eventuálně odvolací řízení přerušit. Takový postup bude na místě zejména tehdy, bylo-li rozhodnutí o výjimce zrušeno spíše z formálních důvodů, resp. pro relativně rychle napravitelnou vadu. Lze proto přepokládat, že ve velmi krátké době bude předložena nová pravomocná výjimka a současně nedojde k významným změnám ve skutkovém stavu věci. Druhou možností odvolacího vodoprávního úřadu je rozhodnutí vodoprávního úřadu prvního stupně zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Tak tomu bude zpravidla tehdy, jestliže bylo rozhodnutí o výjimce zrušeno pro zásadní procesní vady nebo pro zcela nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, přičemž nelze odhadovat, zda vůbec bude nové kladné rozhodnutí o výjimce vydáno.

33. V nyní projednávané věci rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a § 56 ZOPK pozbylo právní moci na základě rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2024, č. j. 31 A 1/2023-126, v průběhu odvolacího vodoprávního řízení. Jestliže žalovaný v takové situaci bez dalšího zamítl podaná odvolání a rozhodnutí vodoprávního úřadu prvního stupně potvrdil, je jeho rozhodnutí nezákonné pro porušení § 3 správního řádu a § 5 odst. 1 vodního zákona. Krajský soud přitom v citovaném rozsudku mimo jiné shledal, že v řízení před krajským úřadem nebyla prokázána existence veřejného zájmu na realizaci záměru a jeho převaha nad zájmem ochrany přírody ve smyslu § 56 odst. 1 a 2 ZOPK a že krajský úřad relevantně nezdůvodnil odklon od platného plánu péče. Podle názoru soudu jsou popsány a zjištěné vady natolik zásadní, že v době rozhodování žalovaného nebylo možno odhadovat, zda a kdy nabude rozhodnutí o výjimkách opětovně právní moci. V takovém případě bylo na místě, aby žalovaný rozhodnutí vodoprávního úřadu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
34. Jelikož výjimka dle § 43 či § 56 ZOPK je podkladovým rozhodnutím pro vydání povolení vodoprávního úřadu k nakládání s vodami, nelze její absenci ve vodoprávním řízení sanovat odložením vykonatelnosti vodoprávního rozhodnutí, jak učinil žalovaný výrokem II svého rozhodnutí. Kromě toho výrok II rozhodnutí žalovaného nemůže obstát i z dalších důvodů.
35. Podle § 74 odst. 1 správního řádu je rozhodnutí vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Rozhodnutí je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek. Podle odst. 2 téhož ustanovení je rozhodnutí ukládající povinnost k plnění vykonatelné, je-li v právní moci a jestliže uplynula lhůta ke splnění povinnosti. Rozhodnutí ukládající povinnost k plnění je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek, a byla-li stanovena lhůta ke splnění povinnosti, jejím uplynutím. Konečně dle odst. 3 platí ustanovení o vykonatelnosti obdobně i pro jiné právní účinky rozhodnutí.
36. 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 nepřipadá 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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 176/2011-129).
37. V projednávané věci rozhodnutí krajského úřadu pouze změnilo kóty hladin, objem a zatopenou plochu dvou vodních nádrží. Toto vodoprávní rozhodnutí neuložilo nikomu

žádnou povinnost, která by byla exekučně vymahatelná. Odložil-li žalovaný vykonatelnost tohoto rozhodnutí, v zásadě tím na jeho právních účincích ničeho nezměnil. Žalovaný dále odložení vykonatelnosti navázal výlučně na právní moc rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK. Krajský soud v Brně nicméně rozsudkem ze dne 23. 10. 2024, č. j. 31 A 1/2023-126, zrušil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, které se týkalo dvou výjimek (dle § 43 a § 56 ZOPK) a tří souhlasů dle ZOPK. Text výroku II rozhodnutí žalovaného by tak lehce mohl vést k závěru, že výjimka dle § 43 ZOPK a zbývající souhlasy již pro realizaci záměru nejsou potřeba. V neposlední řadě pak žalovaný vykonatelnost spojil s rozhodnutím o výjimce dle § 56 ZOPK bez ohledu na to, zda rozhodnutí takovou výjimku udělí nebo neudělí. V zásadě tak umožnil Povodí Moravy provedení záměru zcela bez zřetele na výsledek řízení o výjimce dle ZOPK. Žalovaným formulovaný text výroku II tedy neodpovídá zákonné úpravě ani záměru žalovaného.

V./D) Porušení § 36 odst. 3 správního řádu

38. Podle § 36 odst. 3 věta první správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Toto ustanovení se použije též v odvolacím řízení (§ 93 odst. 1 správního řádu)
39. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný dne 14. 10. 2014 oznámil účastníkům řízení, že bylo skončeno shromažďování podkladů odvolacím řízení a poučil je o možnosti vyjádřit se k těmto podkladům ve lhůtě 15 dnů od doručení oznámení. Na základě žádosti žalobce žalovaný dne 23. 10. 2024 zaslal žalobci nové podklady shromážděné v odvolacím řízení. Žalobce a Voda z Tetčic, z. s. následně dne 13. 11. 2024 zaslali žalovanému svá vyjádření ke shromážděným podkladům. Jelikož část námitek žalobce obsažených v jeho vyjádření směřovala proti závaznému stanovisku ministra životního prostředí ze dne 10. 10. 2024, č. j. MZP/2024/290/1255, a proti závaznému stanovisku krajského úřadu ze dne 19. 12. 2023, č. j. JMK 179054/2023, žalovaný si od těchto úřadů vyžádal vyjádření, která mu byla doručena dne 26. 11. 2024 (krajský úřad) a dne 29. 11. 2024 a 5. 12. 2024 (Ministerstvo životního prostředí). Poté žalovaný bez dalšího vydal napadené rozhodnutí.
40. Žalovaný svým postupem porušil § 36 odst. 3 věta první správního řádu, neboť neumožnil žalobci seznámit se s novými podklady, které do spisu sám vyžádal (vyjádření ze dne 26. 11. 2024, 29. 11. 2024 a 5. 12. 2024 jsou podklady rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu). Tato vada přitom mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť žalovaný z těchto nových podkladů v rozhodnutí vycházel a argumentoval jimi (zejména na s. 106-111). Právo obsažené v § 36 odst. 3 věta první správního řádu je základním procesním právem účastníka řízení, které nelze eliminovat jen proto, že takové seznámení s podklady může vyvolat nové vyjádření účastníka řízení. I z tohoto důvodu proto rozhodnutí žalovaného neobstojí. Pro nadbytečnost soud neprováděl důkaz žalobcem předloženými sděleními Ministerstva dopravy, neboť praxe jiných správních orgánů v jiných věcech není pro posouzení této věci určující.

VI. Závěr a náklady řízení

41. Vzhledem k tomu, že soud shledal námítky žalobce důvodnými, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.). Jelikož od rozhodnutí zdejšího soudu o zrušení výroku 3) rozhodnutí

Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 10. 2022, č. j. MZP/2022/560/727, již uplynula delší doba a soud nemá informace o stavu řízení o výjimkách a souhlasech dle ZOPK, nebylo na místě, aby soud zrušil též prvostupňové rozhodnutí krajského úřadu. Tato úvaha by měla být ponechána žalovanému, který může zohlednit aktuální vývoj ve věci.

42. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. podle níž nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl plně úspěšný, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce jsou tvořeny odměnou jeho zástupkyně za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 4 620 Kč [§ 7, § 9 odst. 5 advokátního tarifu]. Soud žalobci nepřiznal odměnu jeho zástupkyně za úkon právní služby spočívající v replice. Soud žalobce k tomuto úkonu nevyzýval a replika nepřinesla do řízení nic nového. Soud proto náklady na tuto repliku nepovažuje za důvodně vynaložené. Dále žalobci náleží náhrada hotových výdajů jeho zástupkyně v paušální výši 450 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu soud připočetl zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 13 140 Kč. Soud žalovanému uložil zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám zástupkyně žalobce v přiměřené lhůtě. Žalovaný ve věci úspěšný nebyl, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.
43. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 18. června 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu