



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally, v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. JUDr. Milanem Růžičkou, advokátem, se sídlem Pernerova 443, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2007, č. j. 10 Ca 15/2006 – 47,

t a k t o:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2007, č. j. 10 Ca 15/2006 – 47, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“ nebo „inspekce“) ze dne 18. 7. 2003, č. j. 5/OV/5372/2003/Mk-P14/03 byla žalobci, jako podnikající fyzické osobě, uložena pokuta ve výši 100 000 Kč podle § 116 odst. 1 písm. e) a § 122 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (zákon o vodách), ve znění pozdějších předpisů, za porušení povinností stanovených v § 8 odst. 1 písm. a), § 8 odst. 2 a § 59 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Z odůvodnění rozhodnutí plyne, že pokuta byla uložena na základě provedeného správního řízení za porušení povinností podle ustanovení § 8 odst. 2 a 59 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., tj. za neplnění podmínek pravomocného vodoprávního rozhodnutí, které bylo platné do 31. 12. 2002, a za porušení povinností podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., tj. za využívání energetického potenciálu povrchových vod v Malé vodní elektrárně Petrkov č. p. 4 v k. ú. Bojanov (dále jen „MVE Petrkov“) bez platného povolení k nakládání s povrchovými vodami od 1. 1. 2003.

K odvolání žalobce Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 22. 10. 2003, č. j. 550/681/OVSS-VI/03/Hd, změnilo výrok rozhodnutí I. stupně tak, že pokutu ve výši 100 000 Kč uložilo žalobci za porušení dané ustanovením § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (zákon o vodách) v platném znění, tj. za využívání energetického potenciálu povrchových vod na MVE Petrkov ve dnech 17. 12. 2003, 20. 2. 2003, 25. 2. 2003 a 26. 2. 2003, bez povolení.

Městský soud v Praze k žalobě žalobce rozsudkem ze dne 29. 6. 2005, č. j. 5 Ca 247/2003 – 52, výše označené rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 10. 2003 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud konstatoval, že žalovaný správní orgán se dostatečně nezabýval otázkou existence vodohospodářských povolení podle § 35 odst. 1 a 3 zákona č. 71/1870 Sb., o vodním hospodářství, a jeho možného převodu, resp. přechodu na žalobce, a to za skutkového stavu, z něhož lze oprávněně dovozovat, že k předmětným vodohospodářským zařízením existovala vodohospodářská povolení, která opravňovala nakládat s vodami i po roce 1955. Vodohospodářská povolení mohla být získána jednak na základě přezkoušení dosavadních vodních oprávnění či na základě rozhodnutí Ústřední správy vodního hospodářství; tyto právní skutečnosti měly být, místo dosavadních zápisů do vodních knih, evidovány podle § 31 zákona o vodním hospodářství, v evidenci hospodářských děl a zařízení a vodohospodářských povolení a souhlasů, kterou upravovala vyhl. č. 96/1957 Ú. 1. Následně mohla tato oprávnění podle příslušné právní úpravy přecházet na další nabyvatele či uživatele, a to za předpokladu, že nemovitý majetek, resp. pozemky nebo stavby, na které se oprávnění váže, sloužily účelu, pro který bylo povolení uděleno. Soud dále uvedl, že z tohoto hlediska žalovaný věc neposuzoval, resp. pouze konstatoval, že žalobce není oprávněn využívat energetický potenciál povrchových vod, neboť k výměru Okresního úřadu v Chrudimi ze dne 12. 11. 1942, č. j. 71.307/42, nebylo doloženo rozhodnutí o přezkoušení tohoto oprávnění, ani nebylo prokázáno, že tehdejší uživatel o přezkoušení požádal. Soud uvedl, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, na základě jakého podkladu byl tento závěr učiněn, a navíc byl tento závěr učiněn pouze ve vztahu k výše zmíněnému výměru; výměr Okresního úřadu v Chrudimi ze dne 12. 11. 1942, č. j. 71.307/42, nebyl vůbec hodnocen, ačkoliv tento výměr měl již žalovaný v průběhu odvolacího řízení k dispozici. Soud konstatoval, že z napadeného rozhodnutí není rovněž patrné, že by žalovaný hodnotil eventuální přechod vodoprávního oprávnění. Soud zdůraznil, že přechod práva je možný pouze za stavu, kdy nemovitosti – stavby, na které se vodoprávní povolení váže, slouží i nadále účelu, pro který bylo povolení uděleno a z těchto hledisek bude nutné posuzovanou věc doplnit. Soud dále shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v tom, že ačkoliv v odvolacím řízení došlo ke změně v právní kvalifikaci protiprávního jednání žalobce – žalobce byl postižen pouze za jeden správní delikt, nebylo k této změně mající vliv zejména na způsobený následek, přihlédnuto v rámci úvahy o výši pokuty (§ 122 odst. 2 zákona o vodách). Podle názoru soudu rozhodnutí žalovaného obsahovalo i další vadu týkající se skutkového stavu a jeho právního hodnocení, která spočívala v tom, že protiprávního jednání se měl žalobce dopustit ve dnech 17. 2., 20. 2., 25. 2. a 26. 2. 2003. Závěr o tom, že k tomuto porušení skutečně v těchto dnech došlo však nelze učinit na podkladě potvrzení Východočeské energetiky, a. s., ze dne 20. 10. 2003; v potvrzení je srovnáváno množství elektrické práce nikoliv v konkrétních dnech, ale vždy za určitý měsíc, přičemž z kontrolních šetření, která byla v uvedených dnech provedena, nelze dovodit, že by v těchto dnech docházelo k odběru povrchové vody. S ohledem na podklady, jež jsou součástí správního spisu, lze učinit pouze závěr, že k porušení povinnosti mohlo dojít v přesně nezjištěné době v únoru

2003, a takto měl být formulován i výrok správního rozhodnutí. Soud dále konstatoval, že postup žalovaného, který doplnil dokazování a neumožnil žalobci vyjádřit se k provedeným důkazům před vydáním rozhodnutí, shledal v rozporu s § 33 odst. 2 správního řádu.

Ministerstvo životního prostředí (dále též jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 21. 11. 2005, č. j. 550/737/OVSS-VI/05/Hd, změnilo rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 18. 7. 2003 tak, že uvedlo: „Podle ustanovení § 116 odst. 1 písm. e) a § 122 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, a o změně některých zákonů (vodní zákon) ve znění zákona č. 76/2002 Sb., a zákona č. 320/2002 Sb. (dále jen „vodní zákon“) za porušení jiné povinnosti, konkrétně povinnosti dané ustanovením § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 vodního zákona, ke kterému došlo využíváním energetického potenciálu povrchových vod na MVE Petrkov v přesně nezjištěné době v únoru 2003 bez povolení, ukládá pokutu ve výši 70 000 Kč. V ostatním zůstává napadené rozhodnutí nezměněno“. Toto rozhodnutí je předmětem přezkumného soudního řízení v nyní posuzované věci.

V podané žalobě žalobce namítal, že žalovaný nepostupoval podle zákonů a právního názoru vysloveného v rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 247/2003. Žalovaný neprokázal, že vodoprávní povolení Okresního úřadu v Chrudimi ze dne 12. 11. 1942, č. j. 71.307/42, jakkoliv zaniklo nebo bylo zrušeno. Pouhé konstatování, že se nepodařilo nalézt žádné důkazy o jeho přezkoušení, je důkazní nouzí žalovaného. Podle žalobce porušil žalovaný zásadu presumpce platnosti správního aktu. V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. Cdo 1400/2004, v němž je obsažen právní názor ve věci důkazního břemene ohledně skutečnosti dávno minulé. Žalobce poukázal na to, že o tom, že mlýn byl a nadále je průběžně v provozu, byla předložena řada důkazů. Namítal dále, že žalovaný neprokázal, že nedošlo k přechodu vodohospodářského oprávnění následně jinak, např. rozhodnutím Ústřední správy vodního hospodářství po roce 1956, když tento mlýn byl trvale využíván národními podniky či družstvem. Žalovaný k tomu pouze uvedl, že není vyloučeno, že v té době národní podnik provozoval mlýn bez povolení.

Podle názoru žalobce je rozhodnutí žalovaného v rozporu s ustanovením § 3 odst. 4 správního řádu, neboť ve výroku rozhodnutí se uvádí, že jde o správní delikt za porušení jiné povinnosti, konkrétně povinnosti dané ustanovením § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 vodního zákona a že skutek se stal v přesně nezjištěné době v únoru 2003. V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27, a ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 – 87, ohledně náležitosti vymezení skutku.

Žalobce dále tvrdil, že ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 vodního zákona nestanoví žádnou povinnost, za jejíž nesplnění by mohl být sankcionován. Vodní zákon ve znění platném v rozhodné době, neznal žádnou povinnost, která by se vázala k nakládání s povrchovými vodami, a kterou by mohl žalobce porušit. Mohlo by se jednat pouze o přestupek podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, avšak takové řízení nebylo zahájeno.

Žalobce dále napadl průběh správního řízení před správním orgánem I. stupně. Namítal, že ČIŽP provedla dne 20. 2. 2003 místní šetření na jezu na řece Chrudimce v ř. km 43,642 v k. ú. Bojanov, aniž bylo předem oznámeno zahájení správního řízení, což

bylo v rozporu s ustanovením § 18 odst. 3 a 38 odst. 3 správního řádu platného v té době. Žalobce brojil proti názoru žalovaného, který uvedl, že je bezesporu nutné všechny účastníky řízení vyrozumět v zákonném termínu o konání ústního jednání či místního šetření, avšak v případě, kdy správní orgán má v úmyslu zkontrolovat, zda daný subjekt nejedná v rozporu se zákonem, by uvědomění tohoto subjektu mohlo zamezit objektivnímu zjištění; proto se tento postup neaplikuje v případě kontrol, které je z objektivních důvodů nutno učinit bez ohlášení, tj. i v případě kontroly velikosti průtoku přetékačského přes jez. Žalobce k tomu namítl, že žalovaný nerozlišuje vlastní správní řízení a případné kontroly určitého stavu. Podle názoru žalobce v tomto případě nemohlo jít ani o správní řízení ani o kontrolu ve smyslu zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, neboť ve spise se nenachází žádný doklad o oprávněnosti takové kontroly. K výkladu ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb. poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 – 87. Navrhoval, aby soud zrušil rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně a aby bylo upuštěno od uložení trestů za správní delikt.

Městský soud v Praze po provedeném jednání rozsudkem ze dne 29. 11. 2007, č. j. 10 Ca 15/2006 – 47, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu a dále z dokazování provedeného u jednání dne 29. 11. 2007. Při jednání před soudem dne 29. 11. 2007 zástupce žalobce poukázal na žalobu a uvedl dále, že byla porušena zásada ne bis in idem, kdy žalobce kromě nyní projednávané věci byl postižen rovněž pokutou uloženou rozhodnutím ČIŽP ve výši 120 000 Kč. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, č. j. 6 As 40/2005 – 80. Došlo tak k postupu v rozporu s článkem 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, přičemž terminologie pojmu „trestní obvinění“ a „sankce“ užitá v tomto článku dopadá na tzv. jiný správní delikt podle českého práva. Ohledně aplikace § 8 vodního zákona uvedl, že povinnost založila až novela zákona č. 20/2004 Sb., kdy byl tento zákon doplněn § 116 odst. 1 písm. d) tak, že za porušení jiných povinností podle tohoto zákona se považuje i porušení povinností v případech, kdy došlo k nakládání s vodami bez povolení, ač je takové povolení třeba. Žalobce odkazoval na § 116, avšak zdůrazňoval, že jeho znění, ze kterého vycházel žalovaný, v rozhodné době ještě neplatilo.

Žalobce předložil u jednání soudu originál přihlášky vodního oprávnění ze dne 18. 12. 1955 adresované původním vlastníkem mlýna F. N. Krajskému národnímu výboru. Uvedená listina se podle tvrzení žalobce nacházela v archivu v Zámrsku, přičemž tuto listinu získal od osoby, která nechce být jmenována. Dále předložil písemný dotaz ze dne 3. 1. 1958, obsahující žádost o sdělení, jak bylo s přihláškou naloženo, tj. zda bylo vodní oprávnění ponecháno v platnosti nebo zda má být provozování vodního závodu zastaveno. Žalobce dále předložil sdělení ze dne 14. 4. 1958, č. j. VOD/1171/58-1/Šp, z něhož vyplynulo, že přezkušování vodních oprávnění není pro nedostatek pracovníků zatím soustavně prováděno a nelze tudíž přesně stanovit, kdy dojde k přezkoušení vodního práva. Vodní právo nebylo přezkoušeno, ani zrušeno, a tudíž trvá. Dále byl předložen přípis Státního rybářství v Litomyšli ze dne 17. 12. 1955 ve věci předběžného hlášení vodních oprávnění, adresovaný Krajskému národnímu výboru, odboru vodního hospodářství v Pardubicích, s tím, že se podle zákona č. 11/1955 Sb. přihlašují předběžně dosavadní oprávnění uvedených objektů z těchto povodí, včetně rybníků v Novém Mlýnech. Žalobce z toho dovozoval, že byly doloženy dostatečné

důkazy o tom, že vodní právo v daném případě bylo přihlášeno a že původní oprávnění nemohlo zaniknout.

Městský soud v Praze se v odůvodnění rozsudku zabýval nejprve námitkou, zda nedošlo k porušení zásady *ne bis in idem*, neboť k takovému zjištění by musel přihlédnout z moci úřední. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že nešlo o dvojí postih za porušení téže právní povinnosti, ani ve vztahu k postihu v trestní věci podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 14 Co 18/2005, ani ve věci Nejvyššího správního soudu vedené pod sp. zn. 6 As 40/2005. Konstatoval, že v nyní posuzované věci je žalobce postihován za porušení právní povinnosti stanovené zákonem o vodách, zatímco v řízení vedeném pod sp. zn. 6 As 40/2005 byl proti němu vyvozen postih za porušení povinností podle jiného předpisu veřejného práva. Městský soud v Praze poukázal dále na to, že zásadou *ne bis in idem* se zabýval i rozsudek vydaný v trestní věci pod sp. zn. 14 Co 18/2005 a trestní soud neshledal, že by ve vztahu k jednání, které je předmětem v nyní posuzované věci, byl vyvozován proti žalobci postih současně trestněprávní. V tomtéž rozsudku trestní soud přihlédl k zásadě *ne bis in idem* ve vztahu k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaném pod sp. zn. 6 As 40/2005.

Městský soud v Praze za jednu z klíčových otázek považoval otázku, zda žalovaný doplnil skutková zjištění a vyhodnotil obě rozhodnutí Okresního úřadu v Chrudimi ze dne 12. 11. 1942, č. j. 71.307/42 a č. j. 71.306/42, jak jej soud dříve zavázal, a zda může obstat (i při dalším doplnění důkazů před soudem) jeho závěr o tom, že tato oprávnění neposkytovala žalobci možnost energetického využití potenciálu povrchových vod pro malou vodní elektrárnu v únoru 2003, jak se žalobce dovolával.

Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku popsal, proč žalovaný neuznal platnost vodoprávního povolení Okresního úřadu v Chrudimi ze dne 12. 11. 1942, č. j. 71.306/42. Konstatoval dále, že k návrhu žalobce doplnil dokazování listinami jím předloženými (viz výše) a dospěl k závěru, že ačkoliv uvedené listiny nemají potřebné náležitosti, nelze učinit jednoznačný závěr o tom, že oprávnění č. j. 71.306/42 zaniklo k datu 1. 1. 1956. Tento dílčí závěr však podle názoru soudu nemohl vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť toto se opírá i o další provedená zjištění a následně vydaná rozhodnutí. Za rozhodný považoval soud požadavek, aby byl zachován rozsah a účel povolení. Platnost povolení k nakládání s vodami tak trvá jen v rozsahu jím stanoveném a opravňuje k nakládání k účelu v povolení uvedenému, a to za předpokladu, že novou právní úpravou nejsou stanoveny nové požadavky (např. § 48 zákona č. 138/1973 Sb. a § 127 z. č. 254/2001 Sb.). Podle původního oprávnění byl energetický potenciál povrchových vod účelově určen k výrobě energie pro pohon strojního zařízení mlýna a pily a elektrická energie byla spotřebována tímto provozem. Žalobce je na rozdíl od tohoto provozovatelem malé vodní elektrárny a využití energetického potenciálu povrchových vod slouží k výrobě elektrické energie dodávané do sítě Východočeské energetiky. Uvedená změna účelu užívání vod proto nutně vyžaduje nové povolení k nakládání s vodami pro tento účel. Soud dále poukázal na proces vydávání nových povolení od roku 1989 se závěrem, že dočasné povolení Okresního úřadu v Chrudimi ze dne 25. 7. 2002 trvalo nejdéle do 31. 12. 2002. Dospěl poté k závěru, že v únoru 2003 žalobce provozoval MVE bez příslušného povolení, tedy v rozporu se zákonem. Městský soud v Praze pak nepřisvědčil námitce žalobce ohledně nepřezkoumatelnosti výroku rozhodnutí, ani

námítce spočívající v tvrzení, že zákon o vodách neukládá žalobci výslovně žádnou povinnost, a to ani ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o vodách.

Městský soud v Praze k námitce žalobce týkající se nesprávnosti postupu při výkonu kontroly ze strany ČIŽP uvedl, že i kdyby k namítaným vadám v průběhu kontroly došlo, neovlivnily by věcnou správnost vydaného rozhodnutí.

Městský soud v Praze dále konstatoval, že neshledal důvod pro upuštění od sankce. Skutečnost, že žalobce svým jednáním porušil více veřejnoprávních povinností, jimiž je vázán různými veřejnoprávními předpisy v souvislosti s jeho podnikatelskou činností a že za každou takto porušenou veřejnoprávní povinnost je možno uložit samostatně pokutu v samostatném řízení, na posouzení výše pokuty v konkrétním případě nemůže mít zásadní vliv. Rovněž nelze podle soudu zohlednit postih vyvozený rozsudkem sp. zn. 14 To 18/2005 Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, jímž byl žalobce postižen za jiné protiprávní jednání, a to časově navazující na nyní postihovaný skutek. Soud uzavřel, že žalobce jako podnikatel a provozovatel malé vodní elektrárny je vázán veškerými předpisy, které dopadají na danou činnost a její vlivy a musí postupovat v souladu jak se zákonem o vodách, tak i se zákonem o ochraně přírody a krajiny a dalšími předpisy. Z uvedených důvodů soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen „stěžovatel“) z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Konstatoval, že k právním závěrům Městského soudu v Praze je nutné uvést, že stěžejní otázkou je platnost či neplatnost povolení nakládání s povrchovými vodami podle původních rozhodnutí z 12. 11. 1942, č. j. 71.306/42 a č. j. 71.307/42. Právní názor soudu, že nelze učinit jednoznačný závěr, že toto oprávnění zaniklo k datu 1. 1. 1956, je velice významný. Nicméně jeho celkový závěr, že ani tento dílčí závěr nemůže být oporou pro vyhodnocení otázky práva nakládání s povrchovými vodami na MVE Petrkov v únoru 2003, nemá právní podklad ani v zákonech o vodách v předchozím období, natož pak v současné době. Stěžovatel citoval ustanovení § 48 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb. a § 127 zákona č. 254/1991 Sb. a zdůraznil, že posledně uvedený zákon, do doby jeho změny zákonem č. 20/2004 Sb. měl ve svém ustanovení § 127 odst. 7, kde se uvádělo, že platnost povolení k odběru povrchových a podzemních vod, s výjimkou povolení odběru podzemních vod ze zdrojů určených pro individuální zásobování domácnosti pitnou vodou a k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která nabyla právní moci do dne účinnosti tohoto zákona, končí dnem 1. 1. 2008. Stěžovatel v této souvislosti citoval výklad Ministerstva zemědělství ČR č. j. 34669/2005-16300 ze dne 19. 5. 2006. Vyslovil poté přesvědčení, že žádný z citovaných ani jiných právních předpisů po roce 1955, nevyslovil požadavek změny či úprav stávajících povolení k nakládání s povrchovými vodami pod pohrůžkou ztráty platnosti povolení v případě, že do jednoho roku nebylo uvedeno povolení do souladu s tímto předpisem. Takových povolení k nakládání s povrchovými vodami je v celé republice několik set. Z toho vyplývá, že soud nemá pro svá tvrzení žádnou oporu v právním předpise ani v době minulé, ani v současně platném právním předpise.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem soudu, že změna účelu užívání nutně vyžaduje nové povolení k nakládání s vodami pro tento účel. Vyslovil názor, že soud k takové právní domněnce nemá právní podklad v žádném právním předpise. Původní povolení

z roku 1942 ve svém výroku uvádí, že „přihlížejte k příznivému výsledku ústního jednání vyslovuje Okresní úřad podle §§ 17 a 86 českého vodního zákona z 28. 7. 1870, čís. 71 z.z. přípustnost projektu po stránce veřejnoprávní a uděluje žadateli, tj. ve prospěch pana B. N. v Petrkově na vodní závod Nový Mlýn dodatečné schválení a zároveň užívací povolení pro turbínu I. na mlýn postavenou v roce 1940 a schvaluje normaci, týkající se vzdutí vody nade mlýnem v rozsahu uvedeném v oddíle A/tohoto výměru bez dalších podmínek“. Chybí zde ono účelové určení – výhradně pro pohon mlýna a pily. Není tedy vyloučeno použití vyrobené elektrické energie jiným způsobem. Vyrobená elektrická energie je už samostatným obchodním artiklem a nakládání s ní není řešeno vodním zákonem. Poukázal na současnou právní úpravu, podle níž obsahuje povolení k nakládání s vodami kromě náležitostí stanovených zvláštními právními předpisy [vyhláška č. 432/2001 Sb., § 3 písm. b)] druh, účel a rozsah nakládání s vodami. I v současně vydávaných vodoprávních povoleních není uváděno, zda vyrobená elektrická energie musí být spotřebována vlastními zdroji či je dodávána do veřejné sítě. Podle názoru stěžovatele by změna účelu byla např. změna užití povrchové vody z využívání jejich energetického potenciálu, např. k jejich odběru pro chladicí věže v teplárně.

K právnímu posouzení zásady ne bis in idem Městským soudem v Praze, stěžovatel uvedl, že správní řízení o pokutě, které je meritem tohoto řízení, bylo vyvoláno postoupením Protokolu ČIŽP Havlíčkův Brod ze dne 20. 2. 2003, na ČIŽPOI Hradec Králové. Správní řízení však zahájily oba inspektoráty téže inspekce životního prostředí. Jde tedy o jeden a tentýž skutek. Takového skutku se však žalobce nemohl dopustit z toho důvodu, že tak, jak byl skutek v rozhodnutí popsán, nemohl být z důvodu technické nemožnosti spáchán. ČIŽP Havlíčkův Brod postihl stěžovatele sankcí ve výši 120 000 Kč za stejný správní delikt pravomocným rozhodnutím ze dne 14. 8. 2003 ve znění rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 4. 2004, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2005, č. j. 11 Ca 310/2003 – 47, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, č. j. 6 As 40/2005 – 80, kterými byl uznán vinným ze správního deliktu, kterého se měl dopustit tím, že ve dnech 17. 2., 20. 2., 25. 2. a 26. 2. 2003 převáděl veškerý průtok vody v řece Chrudimce do náhonu a jím provozované MVE v Petrkově, a tím ovlivnil chráněné části přírody na úseku toku řeky Chrudimky v délce 1345 m. V rámci tohoto řízení byla řešena i otázka oprávněnosti nakládání s povrchovými vodami.

Stěžovatel vyslovil přesvědčení, že tímto rozmělněním skutku došlo k porušení zásady ne bis in idem podle článku 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Zásadu ne bis in idem – právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát za týž čin – ve smyslu citovaného článku je namíste vztáhnout jak na činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, tak i činy spadající mezi přestupky či správní delikty a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu. Jeden a týž orgán nemůže jeden a tentýž skutek posuzovat jednou podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a jednou jen podle vodního zákona. Pokud by tomu tak nebylo, je namíste použít analogie legis. Poukázal na to, že mezinárodně právní úprava používá termín „uložení sankce“ s tím, že sankcí nemusí být opatření trestně právního charakteru, ale třeba a právě jen uložení peněžitého trestu – pokuty. V tomto případě jde však o jeden a tentýž skutek. Stěžovatel dále uvedl, že Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 6 As 40/2005, které se zabývalo uloženou pokutou ve výši 120 000 Kč, vyslovil, že právní předpisy, ať již vodní zákon či zákon o ochraně přírody a krajiny, nemají ustanovení o nemožnosti samostatného trestání správních deliktů. Zdůraznil, že ustanovení článku 4 odst. 1

Protokolu č. Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod je ústavním zákonem a jeho právní síla je vyšší, než-li pouhé zákonné normy.

Stěžovatel dále namítal, že rozhodnutí žalovaného je v rozporu s ustanovením § 3 odst. 4 správního řádu platného v té době a v této souvislosti poukázal na zásady vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 127. Ve vztahu k náležitostem výroku rozhodnutí poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 – 87.

Stěžovatel dále poukazoval na to, že žalovaný jako odvolací orgán byl povinen zkoumat správnost a oprávněnost postupu v řízení, které předcházelo jeho rozhodnutí. Setrval na námitkách, že vlastní průběh řízení správního orgánu I. stupně, kdy ČIŽP provedla dne 20. 2. 2003 místní šetření na jezu na řece Chrudimce v ř. km 43.642 v k. ú. Bojanov, aniž by předem bylo oznámeno zahájení správního řízení, nelze považovat za zákonný. Toto jednání je v rozporu s ustanovením § 18 odst. 3 a § 38 odst. 3 správního řádu platného v té době. Dovolával se postupu upraveného v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a poukazoval na jeho výklad provedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 – 87. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a řízení zastavil. Současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že ve věci postupoval podle závazného právního názoru vysloveného v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2005, č. j. 5 Ca 247/2003 – 52. K námitkám stěžovatele uvedl, že v únoru 2003, kdy ČIŽP prováděla místní šetření na komplexu vodní děl u mlýna v Petrkově, nepředložil stěžovatel žádné platné povolení k využívání energetického potenciálu povrchových vod. Proto žalovaný provedl rozsáhlé šetření, kterým však nebylo dohledáno žádné povolení, které by mohl být označeno za oprávnění k využívání energetického potenciálu povrchových vod na MVE v Petrkově v únoru 2003.

Žalovaný dále uvedl, že mu není zřejmý důvod, pro který se stěžovatel odvolává na ustanovení § 127 odst. 1, 7 a 9 vodního zákona, když tato ustanovení do předmětné záležitosti nezasahují. Zachování práv a povinností podle odst. 1 § 127 vodního zákona by nastalo v případě, kdyby takové právo existovalo. Neplatnost rozhodnutí z roku 1942 vyplývá ze zákona č. 11/1955 Sb. a zaniklo 1. 1. 1956 marným uplynutím lhůty pro podání přihlášení.

Žalovaný dále přisvědčil stěžovateli v tom, že po roce 1955 žádná právní norma na úseku vodního práva nevyslovila požadavek změny či úpravy stávajících povolení k nakládání s povrchovými vodami pod pohružkou ztráty platnosti. Jak je patrné ze spisové složky k dané věci, ztráta platnosti oprávnění z roku 1942 byla dovozena ze zákona č. 11/1955 Sb., a nikoliv z pozdějších předpisů. Hodnocení obsahu (rozsahu) z dřívějších oprávnění by mělo rozhodný význam pouze v případě, kdyby se prokázala jejich platnost. Rozsah oprávnění, které pozbylo platnosti není pro danou záležitost určující.

K námitce dvojího postihu za porušení téže povinnosti žalovaný uvedl, že se jedná o postih dvou odlišných správních deliktů, naplněných dvěma odlišnými činy. Jedním z nich je porušení zákona o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb. tím, že toku

Chrudimky pod jezem nebyl ponechán dostatečný průtok, a jiný správní delikt je využívání energetického potenciálu povrchových vod v malé vodní elektrárně bez povolení podle vodního zákona. Jednočinný souběh by mohl být předmětem úvah tehdy, kdyby pro dané časové období (únor 2003) existovalo platné povolení k převodu povrchové vody z řeky Chrudimky náhonem do Novomlýnského rybníka a v tomto povolení by byl stanoven tzv. minimální zůstatkový průtok v řece pod jezem. Pak nedodržení tohoto minimálního zůstatkového průtoku by bylo správním deliktem na úseku vodního práva, který by byl naplněn stejným činem, jako výše uvedené porušení zákona o ochraně přírody a krajiny. K takovému souběhu však nedošlo. Voda, která je převáděna z jezové zdrže do Novomlýnského rybníka, může být následně využita k výrobě elektrické energie, ale rovněž tak k plnění rybníka (zvyšování jeho hladiny), či může být převáděna bez využití tzv. jalovým odtokem do řeky Chrudimky pod mlýnem. Převod vody z jezové zdrže do náhonu, který byl prováděn pro přírodu nešetrným způsobem, ještě není využíváním takto odebraných vod v malé vodní elektrárně k výrobě elektrické energie.

K záležitosti přesného určení času spáchání pokutovaného deliktu žalovaný uvedl, že rozhodným bylo vyjádření společnosti Východočeská energetika, a. s. Dovodil, že v měsíci únoru 2003 neměl stěžovatel oprávnění využívat energetický potenciál v žádném dni tohoto měsíce, proto důkaz o výrobě elektrické práce v průběhu měsíce února je dostatečným a nezpochybnitelným průkazem o porušování vodního zákona.

Kontrola provedená ČIŽP na místě a zjištění tam učiněná by byla důkazem neplnění podmínek povolení. Tento správní delikt však nebyl ministerstvem v odvolacím řízení označen za prokázaný a dále nebyl předmětem řízení o pokutě. Není proto pro řešení stížnosti ve věci pokuty za nedovolené využívání energetického potenciálu povrchových vod podstatné, jakým způsobem proběhlo zjišťování neprokázaného a nepokutovaného deliktu neplnění podmínky povolení. Žalovaný závěrem uvedl, že nesouhlasí s přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 29. 5. 2008, č. j. 4 As 30/2008 – 96, přiznal kasační stížnosti stěžovatele odkladný účinek. Usnesení nabylo právní moci dne 4. 6. 2008.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatel podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního

orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání věci ve smyslu výše uvedených ustanovení dospěl k následujícím závěrům:

Podle rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2005, které je předmětem přezkumné činnosti soudu v tomto řízení, je skutek, pro nějž byl stěžovatel potrestán pokutou ve výši 70 000 Kč vymezen tak, že pokuta byla uložena za porušení jiné povinnosti, konkrétně povinnosti dané ustanovením § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 vodního zákona, ke kterému došlo využíváním energetického potenciálu povrchových vod na MVE Petrkov v přesně nezjištěné době v únoru 2003, bez povolení.

Stěžovatel se předně dovolává toho, že správní řízení o uložení výše uvedené pokuty je v rozporu se zásadou ne bis in idem (ne dvakrát o téže věci). V této souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 6 As 40/2005, v němž byl uznán vinným ze správního deliktu, kterého se měl dopustit tím, že ve dnech 17. 2. 2003, 20. 2. 2003, 25. 2. 2003 a 26. 2. 2003 převáděl veškerý průtok v řece Chrudimce do náhonu a jím provozované MVE v Petrkově, a tím ovlivnil chráněné části přírody na úseku toku řeky Chrudimky v délce 1345 m. Stěžovatel poukazuje na to, že v rámci tohoto řízení byla řešena i otázka oprávnění nakládání s povrchovými vodami.

Nejvyšší správní soud při posuzování této námitky vycházel ze své dosavadní judikatury a z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

Jak již stěžovatel uváděl v žalobě i v kasační stížnosti, trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27).

Důvodem kasační stížnosti stěžovatele je mimo jiné tvrzení, že proti němu bylo v nyní posuzované věci vedeno správní řízení, ačkoliv bylo nepřípustné a v rozporu se zásadou ne bis in idem, tedy práva nebýt souzen či trestán dvakrát za týž čin. Ve smyslu této zásady totiž není možné obviněného trestně stíhat pro čin, za nějž byl již pravomocně odsouzen či potrestán, jestliže rozhodnutí, na jehož základě se tak stalo, nebylo v předepsaném řízení zrušeno.

Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že rozhodné okolnosti zakládající nepřípustnost trestního stíhání z tohoto důvodu jsou vymezeny v příslušných ustanoveních trestního řádu, zákona o přestupcích, v ústavních předpisech a v mezinárodních úmluvách, jimiž je Česká republika vázána. Základními vnitrostátními normami upravujícími nepřípustnost trestního stíhání z tohoto důvodu jsou článek 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a ustanovení § 11 odst. 1 písm. f), g) a h) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) a § 11a trestního řádu. Z norem

obsažených v mezinárodních smlouvách, jimiž je Česká republika vázána, mají rozhodující význam článek 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a článek 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Ve smyslu článku 10 Ústavy ČR jsou tyto mezinárodní úmluvy v České republice bezprostředně závazné a mají přednost před zákony. Jejich právní síla je tedy stejná jako právní síla ústavních zákonů. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu navíc výslovně upravuje jako specifický důvod nepřipustnosti trestního stíhání to, že jeho vedení vylučuje vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

Podle článku 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod nemůže být nikdo trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby.

Podle článku 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nelze trestní stíhání zahájit proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž čin skončilo pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byl uznán vinným nebo jímž byl obžaloby zproštěn. Článek 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nadepsaných rubrikou „ne bis in idem“, v českém překladu publikovaném ve sbírce zákonů zní: „nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu“.

Zásadu ne bis in idem – právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin – ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je tedy na místě vztáhnout jak na činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, tak i na činy spadající mezi přestupky a správní delikty, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu.

Praktická aplikace článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod může být však problematická, neboť tento článek ani žádné jiné ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nijak blíže nespecifikuje totožnost činu. Jde o vymezení toho, kdy ještě jde podle této úmluvy o týž čin a kdy jde již o čin jiný, na něž nedopadá zásada ne bis in idem. Za této situace lze mít v principu za to, že při řešení tohoto problému lze vyjít z právní konstrukce totožnosti skutku. Co se rozumí skutkem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) trestního řádu, pro nějž nelze za uvedených okolností opakovaně vést trestní stíhání, není v obecné rovině zákonem definováno. Určitým specifickým způsobem je upraveno pouze to, co představuje skutek v případě pokračujících trestných činů. Jinak ponechává zákon vymezení tohoto pojmu soudní praxi. Ta vychází z toho, že skutkem je určitá událost ve vnějším světě charakterizovaná určitým jednáním a jeho následkem. Jde tedy o souhrn určitých skutkových okolností. Pro posouzení toho, zda jde o týž skutek, je přitom zcela irelevantní právní posouzení daných skutkových okolností. Podstatné naopak je, že o týž skutek jde nejen při naprostém souladu v jednání i v následku, ale též v případě úplné shody alespoň v jednání při rozdílném následku, stejně jako v případě úplné shody alespoň v následku při rozdílném jednání. Navíc totožnost skutku je zachována i v případě alespoň částečné shody v jednání nebo v následku (nebo v obojím), to ovšem pouze pokud je taková shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu. Po hmotněprávní stránce představuje jeden skutek i

souhrn dílčích útoků tvořících pokračující jednání, avšak po procesní stránce je každý takový dílčí útok samostatným skutkem (§ 12 odst. 11 a 12 trestního řádu). Ve stejném smyslu je v článku 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod použit pojem „čin“. Jestliže z hlediska posouzení toho, zda se jedná o týž skutek (čin) není rozhodující právní kvalifikace takového skutku (činu), nemění na jeho povaze nic to, zda je za výše uvedených okolností, při alespoň částečné shodě v jednání nebo ve způsobeném následku po právní stránce posouzen jako trestný čin nebo přestupek nebo správní delikt. K tomu nutno podotknout, že článek 4 protokolu č. 7 Úmluvy zaručuje nejen právo nebýt za tentýž čin dvakrát souzen, ale i právo nebýt za tentýž čin dvakrát trestán. Přitom za trest se označuje i sankce ukládaná za přestupky nebo správní delikty.

Ve smyslu výše uvedených zásad posuzoval Nejvyšší správní soud tuto stěžovatelem vznesenou námitku.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2006, č. j. 6 As 40/2005 – 80, byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2005, č. j. 11 Ca 310/2003 – 47. Posledně uvedeným rozsudkem byla zamítnuta žaloba stěžovatele podaná proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 12. 2003, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 14. 8. 2003, jímž byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 120 000 Kč. Pokuta byla uložena za porušení povinností (zákazu) uvedených v § 26 odst. 3, § 34 odst. 1 písm. a) a § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, čímž stěžovatel naplnil skutkovou podstatu deliktů podle § 88 odst. 1 písm. a) a e) a § 88 odst. 2 písm. n) citovaného zákona. Skutek spočíval v tom, že stěžovatel ve dnech 20., 25., 26. 2. 2003 převáděl veškerý průtok vody a dne 17. 2. 2003 téměř veškerý průtok vody v řece Chrudimce do náhonu k jím provozované malé vodní elektrárně a tím ovlivnil chráněnou část přírody na úseku toku řeky v délce 1345 m.

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 20. 4. 2005, č. j. 14 To 18/2005 – 430, byl stěžovatel postupem podle § 258 odst. 1 písm. b), c) odst. 2 a § 259 odst. 3 trestního řádu uznán vinným, že jako spolumajitel bývalého mlýna v Bojanově – Petrkově č. p. 4 a v něm provozované malé vodní elektrárny a držitel oprávnění k nakládání s vodami za účelem využití jejich energetického potenciálu k výrobě elektrické energie nejméně v období od 27. 2. 2003 do 20. 5. 2003 a poté ve dnech 12. 6., 15. 10., 17. 10., 20. 10., 22. 10., 23. 10., 27. 10., 29. 10. – 31. 10., 3. 11., 5. 11., 7. 11., 10. 11. – 14. 11., 18. 11. – 20. 11. 2003 převáděl veškerou zde přitékající vodu přes náhon na svojí malou vodní elektrárnu, takže úsek vodního řečiště řeky Chrudimky v rozmezí říčního kilometru 43.642 až říčního kilometru 42.297 v délce 1345 m, situovaný v celé této délce v chráněné krajinné oblasti Železné hory a z části navíc i v přírodní rezervaci Vápenice, ve zbytku pak v jejím ochranném pásmu zůstával až na nepatrný průsak vody jezovou konstrukcí bez vody, což vedlo k ohrožení a poškození součástí přírody na zvláště chráněném území, jakožto následku porušování § 26 odst. 1, 3, § 34 odst. 1, § 44 odst. 1 a § 50 odst. 1, 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, čímž úmyslně jiným způsobem poškodil složku životního prostředí tím, že porušil předpisy o ochraně životního prostředí a na zvláště chráněném území ohrozil společenstva a populace volně žijících živočichů a tím spáchal trestný čin ohrožení a poškození životního prostředí podle § 181a odst. 1 trestního zákona. Stěžovatel byl odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 6 měsíců, který byl podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání 18 měsíců. Tímtež rozsudkem byl

stěžovatel zproštěn obžaloby podle § 226 písm. b) trestního řádu pro skutek, který byl v žalobním návrhu označen jako trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. c) trestního zákona.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že v odůvodnění tohoto rozsudku se trestní soud zabýval předběžnou otázkou, a to platností vodního oprávnění ze dne 12. 11. 1942. Krajský soud dospěl k závěru, že toto oprávnění zaniklo nejpozději ke dni 1. 1. 1956, neboť nebylo doloženo jeho přezkoušení podle § 35 odst. 1 zákona č. 11/1955 Sb., ani to, že by k takovému přezkoušení bylo přihlášeno. Soud však současně vyslovil, že i kdyby oprávnění z roku 1942 bylo v žalovaném období platné, nic by to nezměnilo na trestní odpovědnosti stěžovatele. Trestní soud však považoval za částečně důvodnou námitku stěžovatele, že za žalované jednání již byl potrestán ve správním řízení a není tak přípustné jeho další trestní stíhání. V odůvodnění rozsudku je uvedeno, že stěžovateli byla jednak uložena pokuta ve výši 100 000 Kč rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 18. 7. 2003 ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 10. 2003, a to za porušení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb. Pokuta však byla stěžovateli uložena pouze za to, že v označených dnech provozoval malou vodní elektrárnu bez platného povolení k nakládání s povrchovými vodami a nikoliv za škodlivé jednání ve vztahu k životnímu prostředí. Proto v tomto případě nelze hovořit o potrestání za stejné jednání, pro které je vedeno trestní stíhání. Jiná situace je v případě správního řízení vedeného Českou inspekcí životního prostředí, oblastní inspektorát Havlíčkův Brod, kde rozhodnutím ze dne 14. 8. 2003 ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 12. 2003 byl stěžovatel pokutován částkou 120 000 Kč za porušení ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kterého se dopustil tím, že ve dnech 20., 25. a 26. 2. 2003 převáděl veškerý průtok vody a dne 17. 2. 2003 téměř veškerý průtok vody v řece Chrudimce do náhonu jím provozované malé vodní elektrárny a tím ovlivnil chráněnou část přírody na úseku toku řeky v délce 1345 m. V tomto případě tedy skutečně jde o identické jednání, jako v případě trestního stíhání, avšak pouze ohledně dní 17., 20., 25. a 26. 2. 2003. Krajský soud se ztotožnil s právním názorem Nejvyššího soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003, že je porušením zásady *ne bis in idem* ve smyslu článku 4 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jestliže byl obviněný (stěžovatel) trestně stíhán a odsouzen pro stejný skutek, který byl jako čin trestněprávní povahy již dříve projednán příslušným správním orgánem v přestupkovém řízení, jenž skončilo pravomocným rozhodnutím, kterým byl tento čin obviněného (obžalovaného) posouzen jako přestupek, pokud ke zrušení tohoto rozhodnutí správního orgánu nedošlo. V takovém případě ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu ve spojení s ustanovením článku 4 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod činí trestní stíhání nepřipustným. Proto krajský soud ze skutkové věty rozsudku jednání obžalovaného ve dnech 17., 20., 25. a 26. 2. 2003 vypustil.

Nejvyšší správní soud po posouzení výše uvedených pravomocných rozhodnutí dospěl k závěru, že v případě nyní posuzovaného jednání stěžovatele nedošlo k porušení zásady *ne bis in idem*, neboť není dána ani totožnost jednání ve skutcích, pro něž byl stěžovatel odsouzen a potrestán, a nyní posuzovaným správním deliktem, a není dána ani totožnost následků.

Jakkoliv by se nabízela úvaha o částečné totožnosti jednání mezi nyní posuzovaným skutkem „*využívání energetického potenciálu povrchových vod na Malé vodní elektrárně*“

Petrkov v přesně nezjištěné době v únoru 2003“, a skutkem, pro nějž byl stěžovatel odsouzen a potrestán „převáděl veškerou zde přitékající vodu přes náhon na malou vodní elektrárnu“ v rozsudcích uváděných dnech, nejde o shodu skutkových okolností, která charakterizuje jednání z hlediska právní kvalifikace přicházející v úvahu. Zatímco podstata nyní posuzovaného skutku spočívá v tom, že stěžovatel využíval energetický potenciál povrchových vod bez povolení vyžadovaného zákonem o vodách, v předchozích řízeních bylo podstatou skutku to, že stěžovatel převáděním veškeré přitékající vody přes náhon na malou vodní elektrárnu způsobil, že došlo v označených říčních kilometrech k vytvoření jezové konstrukce bez vody, a to bez ohledu na to, zda stěžovatel disponoval platným povolením podle zákona o vodách, či nikoliv.

Nejvyšší správní soud neshledal ani totožnost následku v posuzovaných věcech. Zatímco v pravomocně rozhodnutých věcech byl stěžovatel odsouzen a potrestán za to, že porušením předpisu o ochraně životního prostředí ohrozil společenstva a populace volně žijících živočichů na zvláště chráněném území, v nyní posuzované věci je mu kladeno za vinu, že porušil povinnost stanovenou v zákoně o vodách, tj. že nakládal s energetickým potenciálem povrchových vod bez povolení podle zákona o vodách.

Podle § 8 odst. 1 zákona č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, povolení vodohospodářského orgánu je třeba:

- a) k užívání povrchových vod, zachycování vod na jednotlivých nemovitostech a k ochraně nemovitostí proti škodlivým účinkům povrchových vod jiným způsobem, než jak je uvedeno v §§ 6 a 7, jakož i k užívání vod podzemních;
- b) k vypouštění odpadních vod do povrchových nebo podzemních vod;
- c) ke zřizování vodohospodářských děl a zařízení potřebných k účelům uvedeným pod písmeny a) a b) podle § 8 odst. 3 téhož zákona ustanovení odstavců 1 a 2 platí přiměřeně i při změnách těchto zařízení a opatření.

Podle § 23 odst. 2 téhož zákona povolení podle § 8 udělují výkonné orgány národních výborů na podkladě úvodního projektu, který jim předloží žadatel před jeho schválením; povolení udělí po provedeném řízení, a to rozhodnutím, ve kterém se uvedou zejména účel, místo, způsob, rozsah (míra) a podmínky užívání vody, vypouštění odpadních vod nebo ochrany proti vodě.

Podle § 35 odst. 1 téhož zákona – přezkoušení dosavadních vodních oprávnění – dosavadní vodní oprávnění se musí přihlásit nejdéle do 1 roku po počátku účinnosti tohoto zákona u výkonného orgánu příslušného vodohospodářského orgánu. Včas nepřihlášená vodní oprávnění zanikají bez náhrady.

Podle odstavce 2 téhož ustanovení další trvání včas přihlášených vodních oprávnění se posuzuje podle ustanovení tohoto zákona. Nejsou-li u nich splněny předpoklady potřebné k jejich dalšímu trvání, nebo vyžaduje-li to obecný zájem, zruší se vodní oprávnění bez náhrady.

Zákon č. 11/1955 Sb. nabyl účinnosti 1. ledna 1955.

Podle § 48 vládního nařízení 14/1959 Sb., kterým se prováděl zákon o vodním hospodářství, vodohospodářský orgán příslušný pro udělení povolení ke zvláštnímu užívání vody podle § 8 přezkouší po uplynutí jednohočnní lhůty stanovené zákonem k přihlašování vodních oprávnění všechna přihlášená vodní oprávnění. Při přezkušování přihlášených vodních oprávnění přihlédné vodohospodářský orgán ke státnímu vodohospodářskému plánu, k výsledku bilance vodních zásob a požadavků na vodu, jakož i k významu pro plnění úkolu státního plánu rozvoje národního hospodářství nebo ke kulturnímu významu vodohospodářských děl a zařízení a k jiným přezkušovaným vodním oprávněním. Zároveň stanoví, jakým způsobem a do jaké lhůty má být odstraněno dosavadní znečišťování vod.

Podle § 48 odst. 2 téhož nařízení, při přezkušování vodních oprávnění přihlédné vodohospodářský orgán také k dosavadnímu užívání vody, k němuž podle zrušených vodních zákonů nebylo třeba povolení nebo souhlasu, avšak je třeba povolení nebo souhlasu podle zákona; podal-li dosavadní uživatel vody žádost o povolení nebo souhlas, rozhodne, zda a za jakých podmínek se užívání vody a s tím spojeného vodohospodářského díla nebo zařízení povoluje nebo zakazuje.

Podle § 48 odst. 3 téhož nařízení podle výsledku přezkoušení vodních oprávnění a podle potřeb vody v rámci výhledového plánu vodohospodářský orgán dosavadní vodní oprávnění buď potvrdí, nebo je v novém rozhodnutí změnní a upraví podle potřeby vodohospodářských zájmů v celém povodí.

Podle § 48 odst. 4 téhož nařízení, zjistí-li vodohospodářský orgán po přezkoušení všech vodních oprávnění, že trvání některého přihlášeného vodního oprávnění není odůvodněné v hospodářském nebo jiném obecném zájmu, zvláště při nedostatku potřebného množství vody nebo pro nadměrné znečišťování odpadními vodami, zruší je po provedeném řízení bez náhrady.

Podle § 49 odst. 1 tohoto nařízení při přezkušování vodních oprávnění je přihlašovatel povinen prokázat své dosavadní oprávnění listinnými doklady a poskytnout vodohospodářskému orgánu potřebné podklady a údaje. Nemá-li přihlašovatel potřebné písemné podklady nebo odmítne-li je dodat, rozhodne vodohospodářský orgán podle zjištěných podkladů.

Podle § 49 odst. 2 téhož nařízení, do doby, než bude vodní oprávnění přezkoušeno a znovu o něm rozhodnuto, vykonává je oprávněný dosavadním způsobem. Zejména je povinen udržovat v řádném stavu vodohospodářské dílo a zařízení spojené s oprávněním.

Podle § 49 odst. 3 téhož nařízení vodohospodářský orgán určí lhůtu, do které musí oprávněný upravit výkon vodního oprávnění a s ním spojené úpravy vodohospodářského díla a zařízení ve shodě s nově vydaným rozhodnutím.

Podle § 48 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., vodní zákon, nakládání s vodami podle dosavadních předpisů, které není ve shodě s tímto zákonem, je třeba nejpozději do 1 roku ode dne jeho účinnosti uvést s ním do souladu, pokud zákony národních rad nestanoví jinak.

Podle § 127 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), práva a povinnosti založené dosavadními právními předpisy zůstávají zachovány, nestanoví-li tento zákon jinak. Řízení zahájená a neskončená do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních předpisů.

Podle § 127 odst. 7 téhož zákona, platnost povolení k odběru povrchových a podzemních vod, s výjimkou povolení k odběrům podzemních vod ze zdrojů určených pro individuální zásobování domácností pitnou vodou, a k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která nabyla právní moci do dne účinnosti tohoto zákona, končí dnem 1. ledna 2008.

V obsahu správního spisu je založeno vodoprávní povolení ze dne 12. 11. 1942 č. 71.306/42, jímž v bodu C bylo vysloveno, že přihlížejí k příznivému výsledku ústního jednání vyslovuje Okresní úřad podle § 17 a 86 Českého vodního zákona z 28. srpna 1870, čís. 71 z. z. přípustnost projektu po stránce veřejnoprávní a uděluje žadateli, tj. p. B. N. v P. dodatečné schválení a zároveň užívání povolení pro turbínu I. na mlýn, postavenou v roce 1940 a schvaluje normaci, týkající se zdutí vody nade mlýnem v rozsahu uvedeném v oddílu A/tohoto výměru bez dalších podmínek.

Dne 17. 12. 1955 Státní rybářství v Litomyšli předběžně ohlásilo vodní oprávnění m. j. i v povodí Chrudimky, pro rybník Nové mlýny. Dne 11. 8. 1955 Pardubické mlýny n. p. Pardubice přihlášily vodní oprávnění jednak znárodněných mlýnů, jednak socializovaných mlýnů. Mezi socializované mlýny byl zahrnut i mlýn v N. L. č. 4, vlastníků B. a E. N. Přípisem ze dne 17. 10. 1955 byla vzata přihláška vodního oprávnění k socializovaným mlýnům zpět s tím, že tyto mlýny mají přihlásit majitelé. Z přípisu Mlýny a těstárny Pardubice ze dne 13. 6. 1989 vyplývá, že elektrárna ve mlýně je v současné době využívána pro vlastní potřebu a udržení turbíny v provozu. S dodávkou do sítě se počítá v roce 1990. Žalobce v žalobě ze dne 1. 12. 2003 tvrdil, že stát předmětný mlýn vlastnil již od 1. 1. 1953. Tento mlýn byl provozován (pečení, řezání dřeva pomocí pily, výroba elektřiny za účelem vytápění objektu, vše z elektřiny vyrobené pomocí vodní síly – turbína) státem, resp. státními organizacemi až do jeho předání původnímu vlastníkovu v roce 1991. Mlýn je provozován i po jeho vydání.

Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 6. 2005, č. j. 5 Ca 247/2003 – 52, jímž zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2003 a věc mu vrátil k dalšímu řízení, vycházel z toho, že se žalovaný dodatečně nezabýval otázkou existence vodohospodářských povolení. Podle § 35 odst. 1 a 3 zákona o vodním hospodářství a jeho možného převodu, respektive přechodu na žalobce, a to za skutkového stavu, z něhož lze oprávněně dovozovat, že k předmětným vodohospodářským zařízením existovala vodohospodářská povolení, která opravňovala nakládat s vodami i po roce 1955. Jak již bylo zmíněno, vodohospodářská povolení mohla být získána jednak na základě přezkoušení dosavadních vodních oprávnění či na základě rozhodnutí ústřední správy vodního hospodářství; tyto právní skutečnosti měly být místo dosavadních zápisů do vodních knih evidovány podle § 31 zák. o vodním hospodářství v evidenci vodohospodářských děl a zařízení a vodohospodářských povolení a souhlasů, kterou upravovala vyhláška 96/1957 Ú. 1. Následně mohla tato oprávnění podle příslušné právní úpravy přecházet na další nabyvatele či uživatele, a to za předpokladu, že nemovitý majetek, resp. pozemky nebo stavby, na které se oprávnění váže, sloužily účelu, pro který bylo povolení uděleno.

Dále uvedl, že z napadeného rozhodnutí není rovněž patrné, že by žalovaný hodnotil eventuální přechod vodoprávního oprávnění. Na tomto místě soud zdůraznil, že přechod práva je možný pouze za stavu, kdy nemovitosti – stavby, na které se vodoprávní oprávnění váže, slouží i nadále účelu, pro který bylo povolení uděleno.

Žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že ustanovení § 35 zák. č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, byla dána povinnost dosavadní vodní oprávnění přihlásit nejdéle do 1 roku po počátku účinnosti tohoto zákona. Další trvání včas přihlášených vodních oprávnění se posuzovalo podle ustanovení zák. č. 11/1955 Sb. Podle ustanovení § 49 vládního nařízení č. 14/1959 Sb., kterým bylo zrušeno vládní nařízení ze dne 4. 12. 1956 č. 70 Sb., a kterým se provádí zákon o vodním hospodářství pak v odstavci 2 stanoví, že do doby, než bude vodní oprávnění přezkoušeno a znovu o něm rozhodnuto, vykonává je oprávněný dosavadním způsobem. Z uvedeného je zřejmé, že povolení vydané před rokem 1955 je dosud platné i tehdy, pokud byla splněna povinnost přihlášení vodního oprávnění do 31. 12. 1955 a to i bez toho, aby bylo následně toto přezkoušení vodohospodářským orgánem vůbec provedeno. Oprávnění k nakládání s vodami je tedy prokázáno i tehdy, pokud existuje povolení k nakládání s vodami vydané před rokem 1955 a k němu existující rozhodnutí o potvrzení tohoto povolení, ale rovněž postačí předložit důkaz o tom, že toto povolení bylo k přezkoušení přihláшено.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že přisvědčuje názoru stěžovatele, že po roce 1955 žádná právní norma na úseku vodního práva nevyslovila požadavek změny či úpravy stávajících povolení k nakládání s povrchovými vodami pod pohružkou ztráty platnosti. Ztráta platnosti oprávnění z roku 1942 byla podle žalovaného dovozena ze zákona č. 11/1955 Sb., a nikoliv z pozdějších předpisů.

Za výše popsané situace má tedy skutečnost, že stěžovatel předložil listinné důkazy, jimiž soud provedl důkaz, stěžejní význam a znamená výrazný posun v hodnocení celé věci. Stěžovatel totiž předložil přihlášku vodního oprávnění z roku 1942 datovanou dne 18. 12. 1955 a adresovanou krajskému národnímu výboru, odboru vodního hospodářství, a podepsanou vlastníkem mlýna, panem N. Dále předložil dvě listiny z dubna 1958, kdy z přípisu vedoucího odboru ze dne 14. 4. 1958, č. j. VOD 1171/58 I – sp., plyne, že ještě k tomuto dni nebylo vodní oprávnění přezkoušeno ani zrušeno a nadále trvá. Tyto listinné důkazy předložené stěžovatelem znamenají naplnění premisy uvedené v rozhodnutí žalovaného, tj. že oprávnění k nakládání s vodami je tedy prokázáno i tehdy, pokud existuje povolení k nakládání s vodami vydané před rokem 1955 a k němu existující rozhodnutí o potvrzení tohoto povolení, ale rovněž postačí předložit důkaz o tom, že toto povolení bylo k přezkoušení přihláшено.

Doložil-li stěžovatel, že povolení k přezkoušení bylo přihláшено, měl Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť další posuzování celého případu náleželo zcela žalovanému. Zdůrazňuje-li se subsidiarita soudního přezkumu ve správním soudnictví, pak to měl být právě žalovaný, který měl zhodnotit změnu stavu vyvolanou provedeným dokazováním, nikoliv soud.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na nález Ústavního soudu IV. ÚS 279/99 ze dne 18. 10. 1999, podle něhož, „Změna právního názoru soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů je nevyhnutelně důvodem pro zrušení správního

rozhodnutí, jestliže soud dospěje k závěru, že správní rozhodnutí posoudilo věc nesprávně a nejde přitom o případ, kdy účastník, ačkoli zákon porušen byl, na svých právech nebyl nijak dotčen. V projednávané věci však soud poté, co dospěl k závěru o nesprávnosti posouzení věci správním rozhodnutím, sám právně i skutkově „vykročil“ jiným směrem a předejmul stanovisko, jež by v prvním sledu měl zaujmout správní orgán. V takových případech je totiž účastníkům zcela uzavřena cesta k tomu, aby mohli předložit důkazy, které z dosavadního pohledu se neukazovaly jako relevantní, byť důkazní břemeno zde může být na straně účastníka, a navíc je takovým soudním rozhodnutím věc posunuta do roviny nepřezkoumatelnosti“.

Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 185/93, II. „Jestliže žalobce důvodně tvrdí nesprávnost právního posouzení věci žalovaným, a jestliže nesprávnost právních závěrů je podstatná pro rozhodnutí správního orgánu, soud toto rozhodnutí zruší. Žalobu nelze zamítnout proto, že výrok správního rozhodnutí může popřípadě obstát z jiných soudů zřejmých právních důvodů, o které však své rozhodnutí správní orgán neopřel a ani se jimi nezabýval“.

Byť shora vyslovené právní věty nevzešly z posouzení naprosto shodných případů, jako je nyní posuzovaná věc, obě právní věty mají společné to, že vyjadřují zásadu subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

Postup Městského soudu v Praze v posuzované věci však realizaci výše uvedené zásady účastníku řízení neumožnil. Při změně důkazní situace, která nastala v tom, že stěžovatel předložil listinné důkazy osvědčující podání přihlášky vodního oprávnění z roku 1942 ve lhůtě stanovené zákonem č. 11/1955 Sb., a dále doložil důkaz o tom, že v roce 1958 toto oprávnění stále trvalo, pak soud tím, že zamítl žalobu, ponechal v právní moci rozhodnutí o uložení pokuty, které žalovaný odůvodnil mimo jiné tím, že nebyl předložen důkaz o tom, že toto povolení bylo k přezkoušení přihlášeno. Městský soud tak výsledky provedeního dokazování nevyhodnotil v kontextu napadeného rozhodnutí žalovaného, ale dále rozvíjel úvahu o zachování rozsahu a účelu povolení, a to za situace, kdy k posouzení těchto otázek správní řízení nesměřovalo, ani nemohlo, neboť správní orgány vycházely z toho, že nebylo prokázáno přihlášení k přezkoušení tohoto oprávnění. Soud tedy na jedné straně na základě provedeního dokazování zpochybnil závěr správních orgánů o tom, že oprávnění č. j. 71.306/42 zaniklo k datu 1. 1. 1956, a musel si být vědom toho, že toto oprávnění k datu 1. 1. 1956 nejenže nezaniklo, ale naopak trvalo ještě i v roce 1958, na straně druhé sám zaujal skutkové i právní stanovisko k otázkám, které dosud řešeny nebyly, a které měl nejprve zaujmout správní orgán. Tímto postupem neposkytl prostor stěžovateli k účinné obraně, neboť správní orgány svá rozhodnutí o právní důvody vyvozené soudem neopřely a ani se jimi nezabývaly.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že jestliže výsledky dokazování provedeního soudem znamenají podstatnou změnu skutkových okolností oproti těm, z nichž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, a zpochybňují správnost právních závěrů, na nichž je založeno rozhodnutí o pokutě za správní delikt, soud takové rozhodnutí zruší. Žalobu nelze zamítnout z jiných skutkových a právních důvodů, o které své rozhodnutí

správní orgán neopřel a ani se jimi nezabýval. Jinými slovy, je-li stěžovateli napadeným rozhodnutím žalovaného kladeno za vinu, že využíval energetického potenciálu povrchových vod na malé vodní elektrárně bez povolení a současně je v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně uvedeno, že postačuje předložení důkazů o tom, že takové povolení bylo k přezkoušení přihláшено, a stěžovatel takový důkaz u soudu předloží, není soud oprávněn vyhledávat jiné důvody, pro něž by eventuálně mohlo napadené správní rozhodnutí obstát.

Za dané situace považuje Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele, v níž zpochybňuje právní úvahy soudu o zachování rozsahu a účelu oprávnění, za důvodnou, a proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení Městský soud v Praze zruší rozhodnutí žalovaného a zaváže ho tím, že musí vycházet z listinných důkazů předložených stěžovatelem u jednání soudu a za této změny skutkových okolností znovu posoudit, zda stěžovatel naplnil zákonné znaky skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 ve spojení s ustanovením § 116 odst. 1 písm. e) a § 122 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách.

V novém rozhodnutí o věci rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. srpna 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu