

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobce: Český rybářský svaz, Západočeský územní svaz Plzeň,** se sídlem Tovární 5, Plzeň, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2009, č. j. ŽP/7871/09, o schválení manipulačního řádu vodního díla, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: V. Č.**, zast. Mgr. Petrem Škvainem, advokátem se sídlem Koperníkova 831/21, Plzeň, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 7. 2011, č. j. 30 Ca 81/2009 - 52,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 7. 2011, č. j. 30 Ca 81/2009 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Podanými kasačními stížnostmi se žalovaný [dále jen „stěžovatel a)“] a osoba zúčastněná na řízení [dále jen „stěžovatel b)“] domáhají zrušení v záhlaví specifikovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2009, č. j. ŽP/7871/09. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odboru životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“), ze dne 1. 6. 2009, č. j. 2475-5/OŽP/08, kterým byl pro stěžovatele b) - a dále pro A. Č. a Ing. J. U. – schválen společný manipulační řád pro vodní díla jez, MVE Olešná I, II a MVE II. Olešná u Č. (dále jen „manipulační řád“) na řece Berounce ř. km 108,8, k. ú. Olešná u Radnic a k. ú. Čivice, obec Němčovice a obec Dobříč, kraj Plzeňský, č. hg. poř. 1-11-01-064, hydrogeologický rajón 6230.

Napadeným rozsudkem krajský soud přezkoumal rozhodnutí stěžovatele a) jakožto odvolacího orgánu, které podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Krajský soud vycházel z toho, že bez platného povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami není možné schválit manipulační řád, což se v právě posuzované věci stalo. Povolení k nakládání s vodami, konkrétně pro MVE I, II a pro MVE II. U Č., vydaná Okresním národním výborem v Rokycanech dne 14. 4. 1989, č. j. ZVLH-297/89, resp. Okresním úřadem Rokycany ze dne 29. 6. 1999, č. j. ŽP-2884/99, byla součástí dokumentace k manipulačnímu řádu, který byl vodoprávním úřadem schválen. Dle názoru krajského soudu se však nejedná o povolení, která by byla v době rozhodování vodoprávního úřadu platná, a to s odkazem na znění přechodného ustanovení zákona č. 20/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 20/2004 Sb.").

Podle ustanovení čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb.: „*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 platnost povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která nabyla právní moci do 31. prosince 2001, zaniká nejpozději dnem 1. ledna 2008, pokud nezanikne uplynutím doby, na kterou byla udělena, je-li tato doba kratší. Oprávnění (§ 8 odst. 2 vodního zákona) z takových povolení se nadále považují za oprávněné a mohou nakládat s vodami a vykonávat další práva a povinnosti v rozsahu těchto povolení i po 1. lednu 2008, pokud podali nejpozději dne 1. ledna 2008 žádost o povolení k nakládání s vodami nahrazující dosavadní povolení, a to až do dne právní moci rozhodnutí o takové žádosti. V případě, že doba, na kterou byla tato rozhodnutí udělena, uplynula před dnem účinnosti tohoto zákona, prodlužuje se jejich platnost do 31. prosince 2004. Ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona tímto bodem není dotčeno.*"

Na základě citovaného ustanovení považoval krajský soud jako neudržitelnou argumentaci vodoprávního úřadu, která byla potvrzena v odvolacím řízení stěžovatelem a) a která vycházela z právního názoru Ministerstva zemědělství, jakožto ústředního orgánu státní správy na úseku vodního hospodářství, přijatého výkladem č. 72 ze dne 19. 5. 2006, č. j. 34669/2005-16300; podle tohoto výkladu se na povolení k odběru povrchových vod vydaná za účelem jejich energetického využití v MVE (malé vodní elektrárně), která nabyla právní moci do 31. 12. 2001, nevztahuje časové omezení platnosti vyplývající z ustanovení čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb.

Daný závěr vychází z porovnání předchozí právní úpravy – zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý vodní zákon"), a právní úpravy současné – zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový vodní zákon"), kterým došlo k obsahovému vymezení a oddělení jednotlivých účelů, k nimž mohou být povrchové vody

využívány. Nový vodní zákon totiž v rámci povolení k nakládání s povrchovými vodami v § 8 odst. 1 písm. a) rozlišuje, zda jde o:

1. jejich odběr,
2. jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci,
3. využívání jejich energetického potenciálu,
4. užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání či
5. jiné nakládání s nimi.

Starý vodní zákon takovým způsobem nakládání s povrchovými vodami nediferencoval a v 8 odst. 1 písm. a) pouze konstatoval, že povolení je potřeba k odběru povrchových vod a k jinému užívání, nejde-li o jejich užívání podle § 5 až § 7, tj. situace, kdy není potřeba povolení ani souhlas k nakládání s vodami. V tomto kontextu – z hlediska chronologie historického vývoje – je proto podle předmětného výkladu pojem „*povolení k odběru povrchových vod*“ užitý ustanovením čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. potřeba vykládat ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) bod 1. nového vodního zákona s tím, že zcela jistě nepokrývá povolení k nakládání s povrchovými vodami podle starého vodního zákona s účelem předpokládaným v § 8 odst. 1 písm. a) bod 3. nového vodního zákona (viz výše).

Podle krajského soudu ovšem zákonodárce v čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. jednoznačně hovoří o platnosti povolení k odběru povrchových vod, která nabyla právní moci do 31. 12. 2001, tj. poslední den účinnosti starého vodního zákona, podle jehož § 8 odst. 1 písm. a) byla povolení pro MVE I, II a pro MVE II. U Č. vydána. To znamená, že tato povolení, resp. jejich platnost již zanikla, neboť vodoprávní úřad v dané věci rozhodl až po 1. 1. 2008, tedy po nejzazším termínu daném v ustanovení čl. II. bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb., a nedošlo ani k tomu, co předpokládá druhá věta citovaného ustanovení, tedy k tomu, že by oprávnění z takových povolení, tj. stěžovatel b), podal nejpozději dne 1. 1. 2008 žádost o povolení k nakládání s vodami nahrazující dosavadní povolení. V takovém případě by byl nadále považován za oprávněného a mohl by nakládat s vodami a vykonávat další práva a povinnosti v rozsahu původního povolení i po 1. 1. 2008, a to až do dne právní moci rozhodnutí o takové žádosti.

Vedle toho krajský soud poznamenal, že nový vodní zákon, včetně jeho § 8, nabyl účinnosti až 1. 1. 2002 a jeho (jistě detailnější) rozlišování způsobu nakládání s vodami nelze zpětně vztahovat na rozlišování, jaké užívala norma účinná do 31. 12. 2001, tj. starý vodní zákon.

Stěžovatel a) v kasační stížnosti uvedl, že ji podává z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; konkrétně se jedná o otázku posouzení platnosti povolení k nakládání s vodami, a to ve vazbě na přechodné ustanovení v čl. II bod 2. zákona č. 20/2004 Sb.

V posuzovaném případě byla předmětná povolení k nakládání s vodami vydána rozhodnutím Okresního národního výboru v Rokycanech, resp. Okresního úřadu v

Rokycanech podle § 8 odst. 1 písm. a) starého vodního zákona, který stanovil, že: „*povolení vodohospodářského orgánu je třeba k odběru povrchových vod a k jinému jejich užívání, pokud nejde o jejich užívání podle § 5 až 7*“. Podle citovaného ustanovení se tedy povolovalo nakládání s povrchovými vodami jak pro jejich odběr, tak i pro ostatní účely nakládání s vodami, neboť starý vodní zákon jednotlivé účely nakládání s povrchovými vodami blíže nerozlišoval. Výroky obou uvedených rozhodnutí tak nejsou zcela přesné, protože znějí na „*povolení odběru povrchové vody z Berounky pro malou vodní elektrárnu*“ Olešná, resp. Olešná II. „U Č.“ (v ř. km 109,080), nicméně s ohledem na jejich jednoznačný obsah a účel je třeba je posuzovat nikoli jako povolení k odběru vody, ale povolení k odvedení vody a využívání jejího energetického potenciálu.

Ostatně i dobové komentáře, na které stěžovatel a) poukázal (konkrétně v knize Štilar, J., Böhm, A.: Vodní zákon a související předpisy, Státní zemědělské nakladatelství Praha, 1975, str. 72), svědčí o tom, že se odlišovalo nakládání s vodami za účelem jejich odběru na straně jedné a za účelem jejich jiného užívání na straně druhé s tím, že pod pojem užívání spadá mj. i užívání vodní síly k pohonu strojů nebo k výrobě elektrické energie. Toto odlišování mezi odběrem vody a jejím využitím pro jiné účely má logickou oporu i v samotném starém vodním zákoně, který v § 43 v souvislosti se stanovením úplaty k úhradě nákladů spojených se správou vodních toků uváděl, že: „*ti, kdož odebírají vodu z vodních toků v množství přesahující 15 000 metrů krychlových ročně nebo 1250 metrů krychlových měsíčně nebo užívají její síly k výrobě elektrické energie, jsou povinni platit správci vodního toku, popřípadě správci toho jeho úseku, v němž k odběru vody nebo k jejímu užívání dochází, úplaty...*“.

Správnost a logičnost úvahy, dle které není využití vody pro malou vodní elektrárnu odběrem vody, podporuje dle stěžovatele a) i nový vodní zákon, který v tomto smyslu také problematiku nakládání s vodami upravil a jednoznačně odlišil různé účely, pro které lze povolení vydat [§ 8 odst. 1 písm. a) body 1. až 5.]. Povolení k odběru povrchových vod je udělováno samostatně od ostatních způsobů nakládání s povrchovými vodami, mezi které patří i povolení využívání energetického potenciálu povrchových vod.

Pojem „*povolení k odběru povrchových vod*“, užitý v ustanovení čl. II bod 2. zákona č. 20/2004 Sb., je proto třeba vykládat úzce, pouze ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) bod 1. nového vodního zákona, který byl citovaným zákonem novelizován. Pokud zákon stanovil, že končí platnost povolení k odběru povrchových vod, je zcela zřejmé, že je tím míněn rozsah povolení k odběru povrchových vod udělovaných v souladu s terminologií v té době účinného nového zákona o vodách a nikoliv rozsah povolení k odběru povrchových vod udělovaných podle předcházející právní úpravy, která používala jiné vymezení pojmů.

V případě, že by bylo úmyslem zákonodárce ukončit platnost všech povolení k nakládání s vodami, nic mu nebránilo takto čl. II. bod 2. zákona č. 20/2004 Sb. formulovat, případně pokud chtěl ukončit platnost povolení podle předcházející právní úpravy – starého vodního zákona –, bylo by logické, aby použil její terminologii a tedy uvedl, že končí platnost povolení udělených k „*odběru povrchových vod a jinému jejich užívání*“; taková textace však zvolena nebyla. K důvodům, proč se tak nestalo, stěžovatel a) připomněl, že nový vodní zákon upravil v § 3 práva k vodám a právní povahu vod s tím,

že až teprve jejich odebráním se nabývá vlastnictví k nim a tyto vody se tak nově stávají způsobilým předmětem vlastnického práva i dalších soukromých práv. To je pravděpodobně také důvod, proč zákonodárce zákonem č. 20/2004 Sb. ukončil platnost povolení k odběru vod, která pak musela být znovu vydána, a mohlo dojít k revizi množství odebíraných vod jednotlivými subjekty. Naproti tomu platby za využití energetického potenciálu již podle nového vodního zákona stanoveny nebyly, nebyl tedy ani důvod pro to, aby byla rušena povolení k jinému využití vod, včetně využití jejich energetického potenciálu.

Nelze proto akceptovat výklad přijatý krajským soudem, který je navíc i v rozporu s faktickým stavem, neboť se v daném případě – i přes ne zcela přesný výrok – nejednalo o povolení k nakládání s vodami za účelem odběru vody, nýbrž za účelem využití energetického potenciálu vody (v malé vodné elektrárně), jak již bylo shora vysvětleno.

Navíc tato povolení byla vydaná v souladu se starým vodním zákonem na dobu neomezenou a je otázkou, zda je možné omezit či odebrat takto nabytá práva v dobré víře (podle nového vodního zákona nemůže být povolení k nakládání s vodami za účelem využívání jejich energetického potenciálu vydáno na dobu kratší než 30 let, a to z důvodu nutnosti dlouhodobé investice provozovatele malé vodní elektrárny do tohoto provozu). I přes nejasnost výkladu čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. je dle stěžovatele a) nutné práva nabytá v dobré víře šetřit a nezasahovat do jejich výkonu. Na základě toho se plně ztotožnil s právním názorem přijatým Ministerstvem zemědělství ve výkladu č. 72 pod č. j. 34669/2005-16300 a současně odkázal též na stanovisko uvedené v rozhodnutí Ministerstva životního prostředí pod č. j. 520/240/08, kterým bylo v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ve věci uložení pokuty stěžovateli b) za správní delikt, neboť: „*...na MVE Olešná I a II nakládá s povrchovými vodami podle předchozích předpisů vydaných a stále platných povolení k nakládání s povrchovými vodami k využívání jejich energetického potenciálu ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) bod 3. vodního zákona*“. Výklad krajského soudu, který se podstatou sporu zabýval velice stručně a bez širší souvislosti celé problematiky, by měl za následek ukončení platnosti stovek povolení k nakládání s vodami za účelem energetického využití povrchových vod bez právního a věcného důvodu.

Závěrem stěžovatel a) shrnul, že příslušná povolení k nakládání s vodami, která nabyla právní moci před 31. 12. 2001, nezanikla ze zákona k 1. 1. 2008, jsou nadále platná a tudíž schválení manipulačního řádu nebylo v rozporu se zákonem, jak dovodil krajský soud v napadeném rozsudku. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se k předložené kasační stížnosti stěžovatele a) nevyjádřil a stěžovatel b) pouze sdělil, že ji považuje za důvodnou a že proti rozsudku krajského soudu podal samostatnou kasační stížnost.

V této kasační stížnosti uplatnil stěžovatel b) důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., k nimž konkrétně konstatoval následující.

Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku platnosti povolení k nakládání s vodami. Stěžovatel b) v tomto směru poukázal na to, že daná povolení byla vydána rozhodnutím podle § 8 odst. 1 písm. a) starého vodního zákona a z výroku vyplývá, že se jedná o odběr povrchové vody z řeky Berounky pro malou vodní elektrárnu. Je přitom jistě nesporné, že povrchová voda není při procesu výroby elektrické energie žádným způsobem spotřebovávána co do jejího „odebraného" množství, ale že je v tomto procesu pouze využíván její energetický potenciál. Povrchová voda ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 nového vodního zákona zásadně neztrácí tento svůj charakter vtokem do vodního díla – náhonu, i když je přiváděna uměle, např. pomocí technického zařízení.

Obdobně jako stěžovatel a) připomněl, že nový vodní zákon rozlišuje různé účely povoleného nakládání s vodami a že zákon č. 20/20004 Sb., kterým byl nový vodní zákon novelizován, v čl. II bodu 2. zmiňuje pouze „*platnost povolení k odběru...*", nikoli platnost povolení k využívání energetického potenciálu. Ztotožňuje se proto plně s právním názorem Ministerstva zemědělství vysloveným ve výkladu č. 72, jakož i se závěry Ministerstva životního prostředí vyslovenými ve výše citovaném rozhodnutí pod č. j. 520/240/08. Poukázal přitom na historický, logický a především pak teleologický výklad, ze kterého tento právní názor vychází, a současně odkázal na konstantní judikaturu Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, a ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 2216/09).

Dále stěžovatel b) namítl zmatečnost řízení před krajským soudem, neboť v souvislosti s doručením napadeného rozsudku a následným postupem k zajištění sepisu kasační stížnosti zjistil, že JUDr. Alexander Šíma zastupující žalobce působí také jako předseda odvolacího senátu stejného krajského soudu. Tato skutečnost nebyla stěžovateli b) dříve známa a domnívá se, že lze mít pochybnosti o nepodjatosti celého senátu krajského soudu, který v dané věci rozhodoval. Jmenovaný, který v současné době zastává funkci předsedy Českého rybářského svazu, velmi aktivně vystupoval v průběhu předmětného vodoprávního řízení a kolegiální vztahy mezi soudci stejného krajského soudu lze objektivně i subjektivně považovat za způsobilé důvody, které zakládají pochybnosti o nepodjatosti.

Jako další stížní námitku stěžovatel b) uplatnil skutečnost, že nebyl krajským soudem vyrozuměn o postupu podle § 51 odst. 1 s. ř. s., čímž mu bylo znemožněno domáhat se stanoveným postupem svých práv u nezávislého a nestranného soudu a jeho věc nebyla projednána v jeho přítomnosti a nemohl se vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Domnívá se, že postup podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nebyl na místě, neboť rozhodnutí ve věci samé bez nařízení jednání představuje průlom do práv účastníků řízení, v daném případě i do práv stěžovatele jako osoby zúčastněné na řízení. Ve vztahu k nim pak poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 310/04, v němž bylo opakovaně uvedeno, že pojem „*jeho věc*" v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je nutno vykládat tak, že každý, o jehož právech a povinnostech má být v soudním jednání rozhodováno, má mít možnost se ho účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel b) navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc přikázal jinému než místně příslušnému

soudu ve smyslu § 9 odst. 1 s. ř. s., přičemž jako vhodný označil Městský soud v Praze (vzhledem k charakteru předmětného řízení a jednotlivým účastníkům). Vedle toho podal podle § 107 s. ř. s. též návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s tím, že příjmy, které dosahuje prodejem elektrické energie vyrobené malou vodní elektrárnou, představují jak příjem pro zajištění podnikání, tak jsou současně zdrojem obživy pro něho i pro manželku.

Žalobce ani stěžovatel a) se k předložené kasační stížnosti stěžovatele b) nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve usnesením ze dne 15. 12. 2011, č. j. 9 As 117/2011 - 131, rozhodl, že kasační stížnosti stěžovatele b) se odkladný účinek přiznává, neboť dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 107 s. ř. s., byly v daném případě naplněny. Stěžovatel b) by totiž musel provoz předmětné malé vodní elektrárny přerušit či zcela zastavit. Příjmy dosažené prodejem elektrické energie vyrobené právě touto vodní elektrárnou jsou přitom zdrojem obživy jak stěžovatele b), tak i jeho manželky, a zastavení provozu malé vodní elektrárny v důsledku výkonu napadeného rozhodnutí krajského soudu by bezesporu mohlo vést k okamžité ztrátě příjmů obou manželů současně. Zároveň je zřejmé, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se v daném případě nedotýká práv třetích osob a nelze ani tvrdit, že by přiznání odkladného účinku bylo v daném případě v rozporu s veřejným zájmem.

Nejvyšší správní soud dále posoudil formální náležitosti obou kasačních stížností a konstatoval, že jsou podány včas, jedná se o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, přičemž stěžovatel a) je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním a stěžovatel b) je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu obou kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele a) je zcela důvodná a kasační stížnost stěžovatele b) je zčásti důvodná.

V dané věci, vzhledem k obsahu obou kasačních stížností a napadenému rozsudku, jde především o to, zda krajský soud správně interpretoval a aplikoval přechodné ustanovení čl. II. bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb., kterým byl s účinností k 23. 1. 2004 novelizován nový vodní zákon.

Předmětné přechodné ustanovení nahradilo původní přechodné ustanovení v § 127 odst. 7 nového vodního zákona, které bylo koncipováno v zásadě stejně a které stanovilo, že: *„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*“.

Podstatou citované právní úpravy bylo nepochybně ukončení uvedených povolení k nakládání s vodami, a to v souvislosti s přijetím nového vodního zákona, který v § 127

odst. 1, větě první, stanovil, že: „*práva a povinnosti založené dosavadními právními předpisy zůstávají zachovány, nestanoví-li tento zákon jinak.*“

To znamená, že i práva a povinnosti právnických a fyzických osob založená na základě povolení k nakládání s vodami přecházejí a trvají nadále s výjimkou těch povolení, které zákonodárce vymezil původně v § 127 odst. 7 nového vodního zákona a posléze v čl. II. bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb., který § 127 odst. 7 nového vodního zákona nahradil a určil, že: „*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 platnost povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která nabyla právní moci do 31. prosince 2001, zaniká nejpozději dnem 1. ledna 2008, pokud nezanikne uplynutím doby, na kterou byla udělena, je-li tato doba kratší. V případě, že doba, na kterou byla tato rozhodnutí udělena, uplynula před dnem účinnosti tohoto zákona, prodlužuje se jejich platnost do 31. prosince 2004. Ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona tímto bodem není dotčeno*“.

Novelou nového vodního zákona provedenou zákonem č. 180/2008 Sb. pak bylo přechodné ustanovení v čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. ještě doplněno do současného znění, dle kterého: „*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 platnost povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která nabyla právní moci do 31. prosince 2001, zaniká nejpozději dnem 1. ledna 2008, pokud nezanikne uplynutím doby, na kterou byla udělena, je-li tato doba kratší. Oprávnění (§ 8 odst. 2 vodního zákona) z takových povolení se nadále považují za oprávněné a mohou nakládat s vodami a vykonávat další práva a povinnosti v rozsahu těchto povolení i po 1. lednu 2008, pokud podali nejpozději dne 1. ledna 2008 žádost o povolení k nakládání s vodami nahrazující dosavadní povolení, a to až do dne právní moci rozhodnutí o takové žádosti. V případě, že doba, na kterou byla tato rozhodnutí udělena, uplynula před dnem účinnosti tohoto zákona, prodlužuje se jejich platnost do 31. prosince 2004. Ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona tímto bodem není dotčeno*“. Důvody tohoto doplnění byly veskrze praktické a spočívaly v tom, že mnoho držitelů povolení k nakládání s vodami vydaných podle předchozích právních předpisů požádalo o prodloužení jejich platnosti nebo o nová povolení a vodoprávní úřady, zejména obecní úřady obcí s rozšířenou působností, byly touto agendou velmi zatíženy, v některých případech zcela zahlceny. Proto bylo stanoveno, že v řízení o prodloužení platnosti dosavadního povolení toto nezanikne, dokud není v řízení rozhodnuto (blíže k tomu viz důvodová zpráva k návrhu poslance Davida Kafky a Václava Mencla, sněmovní tisk č. 371/0, 5. volební období 2006 - 2010, digitální repozitář, www.psp.cz).

Z uvedené legislativní posloupnosti předmětné právní úpravy je nepochybné, že zákonodárce ukončil platnost určitých povolení k nakládání s vodami vydaných podle předchozí právní úpravy, která – stejně jako ta současná – primárně rozlišovala vody podzemní a povrchové. V případě povrchových vod přitom starý vodní zákon v § 8 odst. 1 písm. a) stanovil, že: „*povolení vodohospodářského orgánu je třeba k odběru povrchových vod a k jinému jejich užívání, pokud nejde o jejich užívání podle § 5 až 7*“ (tj. obecné užívání povrchových vod, užívání povrchových vod k plavbě a k plavení dříví a užívání důlních vod, pozn. Nejvyššího správního soudu). Obdobně i v případě podzemních vod starý

vodní zákon v § 8 odst. 1 písm. b) stanovil, že: „*povolení vodohospodářského orgánu je třeba k odběru podzemních vod a k jinému jejich užívání*“.

Proto pokud měl zákonodárce v úmyslu pokrýt veškerá povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami, bylo jistě na místě použít formulaci „*povolení k odběru povrchových a podzemních vod a k jinému jejich užívání*“, nikoli pouze formulaci „*povolení k odběru povrchových a podzemních vod*“, ze které ještě stanovil výjimku (v podobě povolení k odběrům podzemních vod ze zdrojů určených pro individuální zásobování domácností pitnou vodou). Absence onoho „*jiného užívání*“ podzemních, resp. povrchových vod v čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. je přitom v projednávaném případě klíčová, což krajský soud zcela opomenul.

Krajský soud sice správně poznamenal, že není možné zpětné použití terminologie nového vodního zákona a jeho detailnějšího rozlišování jednotlivých způsobu nakládání s vodami. Nicméně vůbec nezohlednil, že i starý vodní zákon způsoby nakládání s vodami určitým – byť v porovnání s novým vodním zákonem způsobem méně konkrétním – odlišoval, neboť od „*odběru*“ povrchových a podzemních vod výslovně odlišoval i jejich „*jiné využití*“.

Přehledně vyjádřeno - u povrchových vod, resp. povolení k nakládání s nimi, o jehož platnost se v daném případě jedná:

- starý vodní zákon rozlišoval pouze (i) odběr a (ii) jiné využití, zatímco
- nový vodní zákon rozlišuje jednotlivé druhy či způsoby nakládání s vodami podstatně podrobněji a specifikuje:
  1. jejich odběr,
  2. jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci,
  3. využívání jejich energetického potenciálu,
  4. užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání či
  5. jiné nakládání s nimi.

Z uvedeného je zřejmé, že ani v jednom případě nelze říci, že by pojem „odběr“ zahrnoval i další možné způsoby nakládání s povrchovými vodami tak, jako to v podstatě vyplývá z napadeného rozsudku krajského soudu, který výše nastíněné rozlišení pominul a čl. II bod 2. zákona č. 20/2004 Sb. vyložil tak, že hovoří o platnosti povolení k odběru povrchových vod, která nabyla právní moci do 31. 12. 2001, tj. poslední den účinnosti starého vodního zákona, podle jehož § 8 odst. 1 písm. a) byla povolení pro MVE I, II a pro MVE II. U Č. vydána. Povolení pro MVE – malou vodní elektrárnu – však slouží nikoli k odběru, ale k jinému využití vody, a sice využití jejího energetického potenciálu vody, které obsahově nespadá pod čl. II bod 2. zákona č. 20/2004 Sb.

Již na základě uvedeného gramatického výkladu, jakož i výkladu logického (argumentum per eliminationem), dle kterého dispozice právní normy platí pro úplný výčet případů, ne pro jiné, tedy nelze dospět k závěru, že by předmětné přechodné ustanovení mělo dopadat též na případy povolení k využití energetického potenciálu vody pro malou vodní elektrárnu. Pokud by tomu tak mělo být, musela by dispozice

přechodného ustanovení čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. znít tak, že končí platnost povolení udělených k „*odběru povrchových vod a jinému jejich vyžívání*“, na což správně poukázal stěžovatel a) ve své kasační stížnosti.

Opačný výklad, který zaujal krajský soud, je výkladem, kterým nelze akceptovat, neboť se míjí s předchozí právní úpravou a její terminologií, z níž je potřeba při výkladu daného přechodného ustanovení vycházet a respektovat to, že odlišovala mezi „*odběrem*“ vody na straně jedné a jejím „*jiným využitím*“ na straně druhé; viz § 8 odst. 1 písm. a) starého vodního zákona.

V přechodných ustanoveních právních předpisů se upravuje vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým, a to v zájmu právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy, jejíž terminologii je třeba mít na zřeteli. To platí tím spíše, že rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy není z hlediska ústavního věcí nahodilou a věcí libovůle. Je věcí zvažování v kolizi stojících ústavních principů, neboť každé zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo a při posouzení konkrétního legislativního řešení intertemporality tu sehrává svoji roli i míra odlišnosti staré a nové právní úpravy; srov. nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaný pod č. 63/1997 Sb. a dostupný též z http://nalus.usoud.cz.

Obsah přechodných ustanovení, jakož i jejich výklad, by měl proto vycházet z obsahového srovnání dosavadní a nové právní úpravy, které bylo učiněno výše a které dokládá i stěžovatel a) dobovým komentářem a odkazem na ustanovení § 43 starého vodního zákona odlišující jednak odběr vody a jednak využívání její síly k výrobě elektrické energie.

Skutečnost, že již starý vodní zákon lišil mezi odběrem vody a jejím jiným využitím, lze přitom dovodit i z důvodové zprávy k návrhu nového vodního zákona, dle které: „*oproti platné právní úpravě se, s ohledem na praktické problémy, v povolovacím řízení druhy nakládání podrobněji specifikují*“; viz sněmovní tisk č. 688/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 8, 3. volební období 1998 - 2002, digitální repozitář, www.psp.cz. Nový vodní zákon tak nepřináší nějaké nové způsoby nakládání s vodami, pouze podrobněji specifikuje ty dosavadní, které byly ve starém vodním zákoně zahrnuty pod obecným pojmem jiné využití vody, který je potřeba vnímat jako určitou sběrnou kategorii pro různé druhy užívání vod vedle jejího odběru.

Ostatně i současná legální definice nakládání s vodami v § 2 odst. 9 nového vodního zákona se od předchozího vymezení v teorii práva životního prostředí liší v podstatě jen větší mírou konkrétnosti – vypočítává možné způsoby využití vod, aby se pak v posledním svém bodě vrátila do obecné roviny tím, že uvádí i všechny ostatní v definici nevyjmenované způsoby využití vod; k tomu viz autorský kolektiv, Právo životního prostředí, 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 108 a 109.

S ohledem na vše výše uvedené lze tedy uzavřít, že krajský soud přechodné ustanovení čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. interpretoval nesprávně a nepřípadně ho

aplikoval i na povolení k nakládání s vodami udělená stěžovateli b), na která nedopadá a která je potřeba považovat za stále platná.

Jedná se o specifická povolení, která zakládají práva a ukládají povinnosti stěžovateli b) v souvislosti s určitým zvláštním druhem nakládání s povrchovými vodami, konkrétně využíváním jejich energetického potenciálu pro vodní díla – jez, MVE Olešná I, II a MVE II. Olešná u Č. Jejich společný manipulační řád, resp. jeho schválení vodoprávním úřadem proto není možné považovat za nezákonné s tím, že by tento manipulační řád obsahoval údaje o povolení k nakládání s povrchovými vodami, jehož platnost by v důsledku předmětného přechodného ustanovení zanikla; k náležitostem manipulačního řádu blíže viz vyhláška Ministerstva zemědělství č. 216/2011 Sb., která zrušila a nahradila předchozí vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 195/2002 Sb., o náležitostech manipulačních řádů a provozních řádů vodních děl.

V tomto směru lze mít tedy obě kasační stížnosti a jejich námitky směřující primárně proti výkladu krajského soudu ohledně čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. jako důvodné. Další dvě námitky obsažené již jen v kasační stížnosti stěžovatele b) pak shledal Nejvyšší správní soud jak nedůvodné.

První z těchto námitek směřuje proti příslušnému senátu krajského soudu, který v dané věci rozhodoval a u kterého lze mít dle stěžovatele b) pochybnosti o jeho nepodjatosti, neboť JUDr. Alexander Šíma jednající za žalobce (z titulu funkce jeho předsedy) působí u stejného krajského soudu jako předseda odvolacího senátu.

K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že obsahově se nejedná a ani jednat nemůže o námitku podjatosti ve smyslu § 8 s. ř. s., neboť tuto nelze uplatnit poté, což již bylo v dané věci rozhodnuto. Rozhodnutí o tom, zda je soudce vyloučen z projednávání a rozhodování určité právní věci, je rozhodnutím procesním a musí – má-li mít smysl – předcházet rozhodnutí o věci samé. Po jeho vydání lze skutečnost, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce, uplatnit jako důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.; k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. Nao 23/2004 – 55, publikované pod č. 408/2004 Sb. NSS.

Obsahově tedy tuto námitku Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., který hovoří o zmatečnosti řízení před soudem. Zmatečnost řízení, resp. zmatky v řízení totiž podle citovaného ustanovení mohou spočívat mj. i v tom, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce a z tohoto hlediska se tedy Nejvyšší správní soud danou námitkou zabýval tak, aby současně dostál jednomu ze základních principů práva na spravedlivý proces v podobě nestranného soudního rozhodování.

Nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.). O ní je schopen relativně přesně referovat pouze soudce sám, a proto se Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 2. 1. 2012, č. j. 9 As 117/2011 - 137, obrátil na soudce příslušného senátu krajského soudu – JUDr. Václava Roučku, JUDr. Petra Kuchynku a Mgr. Jaroslava Škopka. Všichni

jmenovaní přitom shodně uvedli, že se necítí podjati s tím, že jejich jediným poměrem k JUDr. Alexandru Šímovi zařazenému na občanskoprávní úsek krajského soudu je pouze příležitostný, pracovní vztah, který je v rovině kolegiální či zdvořilostní (nikoli přátelské) a jako takový důvody podjatosti nezakládá.

Nejvyšší správní soud neshledal námitku stěžovatele b) jako důvodnou, neboť nenalezl žádné relevantní důvody, které by zpochybňovaly nestrannost či nezávislost rozhodujícího senátu krajského soudu a vedly k závěru o nesprávném obsazení soudu. Pouhý fakt, že JUDr. Alexander Šíma je soudcem stejného krajského soudu, nemůže sám o sobě znamenat zpochybnění nestrannosti ostatních jeho kolegů působících navíc na jiném úseku soudu. Pouze pokud je evidentní, že vztah soudce k dané věci, účastníkům nebo jejich zástupcům dosahuje takové povahy a intenzity, že i přes zákonem stanovené povinnosti nemůže nebo není schopen nezávisle a nestranně rozhodovat, je na místě jeho vyloučení z rozhodování. Nepochybně se jedná o případy, kdy soudce je současně na straně účastníka řízení či svědka, resp. když by v řízení mohl být dotčen na svých právech; shodně to platí i v případech, kdy soudce má k účastníkům řízení příbuzenský, přátelský nebo zjevně nepřátelský vztah, příp. vztah ekonomické závislosti. Žádný z těchto případů však nebyl v projednávaném případě shledán.

Pokud jde o další námitku obsaženou pouze v kasační stížnosti stěžovatele b), tato se týká jeho postavení jako osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem, který postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl bez nařízení jednání, aniž by o tom vyrozuměl stěžovatele b), čímž mu mělo být znemožněno domáhat se stanoveným postupem jeho práv, včetně projednání věci v jeho přítomnosti a vyjádření se ke všem prováděným důkazům.

V této námitce naznačená představa, že krajský soud nemůže rozhodnout bez nařízení jednání, aniž by o tom byla zpravena a souhlasila s tímto postupem osoba zúčastněná na řízení, se naprosto vymyká relevantní právní úpravě; ta vychází z předpokladu, že osoba zúčastněná na řízení nedisponuje předmětem řízení a pouze v případě, že by k nařízení jednání došlo, má právo, aby o tomto jednání byla vyrozuměna a aby jí bylo uděleno slovo (§ 34 odst. 3 s. ř. s.).

Navíc je třeba poznamenat, že i když krajský soud – zcela v souladu s právní úpravou v § 51 odst. 1 s. ř. s. – rozhodl bez nařízení jednání, neznamená to, že se k projednávané věci stěžovatel b) nemohl vyjádřit. Mezi základní práva osoby zúčastněné totiž patří též právo předkládat písemná vyjádření (§ 34 odst. 3 s. ř. s.) a je nepochybné, že pokud stěžovatel b) nějaké vyjádření v projednávané věci učinit chtěl, mohl a měl tak učinit. Vždyť i sám avizoval ve svém přípise ze dne 27. 4. 2010, kterým soudu oznámil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, že písemné odůvodnění podá krajskému soudu do 14 dnů. Nic takového ovšem neučinil a pokud spoléhal, že tak učiní až během nařízení jednání před krajským soudem, nelze to s ohledem na vše výše uvedené přičítat nikomu jinému než pouze jemu a nelze na základě toho dovozovat zkrácení na procesních právech.

S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že obě kasační stížnosti shledal jako důvodné, byť v případě stěžovatele b) pouze zčásti, a proto podle §

110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 15. března 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu