



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci

žalobkyně: **Building Power Engineering s.r.o.** IČO 293800979
sídlem Tovární 1129/41a, Olomouc-Hodolany
zastoupena advokátkou Mgr. Martinou Vévodovou
sídlem Slovenská 12, Olomouc

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30.9.2015, č.j.: 25349/ENV/15, 539/570/15

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 2015, č. j. 25349/ENV/15, 539/570/15, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Olomouc, ze dne 23. 2. 2015, č. j. ČIŽP/48/OOV/SR01/1403892.005/15/ODH, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 15.342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Martiny Vévodové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2015, č. j. 25349/ENV/15, 539/570/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Olomouc (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 23. 2. 2015, č. j. ČIŽP/48/OOV/SR01/1403892.005/15/ODH (dále jen „rozhodnutí o pokutě“). Správní orgán prvního stupně tímto rozhodnutím žalobci uložil pokutu ve výši 50 000 Kč za spáchání správního deliktu ve smyslu § 125d odst. 4 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tohoto správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že jako vlastník vodního díla – malé vodní elektrárny na vodním toku Morava, říční km 331,078, č. h. p. 4-10-01-0090, v k. ú. Vlaské, obec Malá Morava (dále též jen „vodní elektrárna“), nedodržel:

- a) dne 5. 3. 2014 podmínky schváleného „Provozního a manipulačního řádu pro malou vodní elektrárnu na vodním toku Morava ř. km. 331,078“ tím, že v době šetření správního orgánu prvního stupně nezachoval minimální zůstatkový průtok v toku pod odběrem vody do náhonu ve výši 0,623 m³/s, který má být zajištěn přepadem paprsku vody výšky $h = 0,080$ m přes celou hranu jezu a průtokem rybím přechodem o množství 0,200 m³/s,
- b) dne 21. 7. 2014 podmínky schváleného „Provozního a manipulačního řádu – AKTUALIZACE od dubna 2014 - pro malou vodní elektrárnu na vodním toku Morava ř. km 331,078“ tím, že v době šetření správního orgánu prvního stupně nezachoval minimální zůstatkový průtok v toku pod odběrem vody do náhonu ve výši 0,623 m³/s, který má být zajištěn přepadem paprsku vody výšky $h = 0,030$ m přes celou hranu jezu a průtokem rybím přechodem o množství 0,200 m³/s.

2. Proti rozhodnutí o pokutě podal žalobce odvolání, v němž zejména namítal, že použité důkazy byly nezákonné a absolutně neúčinné, neboť správní orgán prvního stupně k měření a zjištění stavu na místě nepřizval žalobce nebo alespoň jinou třetí osobu pro zajištění transparentnosti postupu. Žalobce dále správnímu orgánu prvního stupně vytkl, že provedl měření pouze v jednom časovém okamžiku (a nikoli opakovaně) a že se nedostatečně vypořádal s existencí dalších vodních staveb na řece, které mohly mít na zjištěný skutkový stav vliv.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

3. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že důkazy, které byly v rámci kontrolní činnosti správního orgánu prvního stupně zajištěny, nelze považovat za

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

nezákonné. Správní orgán prvního stupně provedl detailní kontrolní prohlídku vodního díla zcela standardně a nezaujatě tak, jak mu ukládají příslušné právní předpisy a zásady pro průběh jeho kontrolní činnosti. Z kontroly byly pořízeny protokoly o zajištění důkazu na místě s podrobným popisem skutkového stavu. Z fotodokumentace je zcela zjevně patrné, jak žalobce manipuloval s vodním dílem a jak nakládal s vodami a respektoval stanovené podmínky. Z údajů uložených elektronických souborů lze zjistit informace o době jejich pořízení. Není pochyb, že z hlediska časového jsou snímky ze dnů 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014 autentické a byly skutečně pořízeny v inkriminované dny. Vodní elektrárna byla správním orgánem prvního stupně řádně identifikována a jedná se právě o vodní elektrárnu provozovanou žalobcem. Sám žalobce si byl od počátku řízení vědom toho, že předmětné vodní dílo je právě jím provozovaná vodní elektrárna, což dokonce potvrdil znalostí místních poměrů. Je tedy více než nepravděpodobné, že by správní orgán prvního stupně prováděl zajištění důkazů na jiném místě.

4. Žalovaný nepřisvědčil žalobci, že by při provádění důkazů nebyl dodržen zákonný postup. Správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s § 112 vodního zákona, na úkonech spojených s výkonem jeho kontrolní činnosti nebylo nic nesprávného či nezákonného, když je provedly oprávněné úřední osoby, tedy příslušní kvalifikovaní inspektoři kontrolního orgánu. Pokud správní orgán prvního stupně nepřizval ke kontrole vodního díla samotného provozovatele vodní elektrárny (žalobce), pak to nelze považovat za pochybení natolik zásadní, aby bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí o pokutě. Naopak v případech, kdy v praxi není možné zajistit důkaz pro důvodnou obavu, že jej nebude možno později provést, je více než žádoucí aplikovat § 138 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V nyní posuzované věci hrozilo důvodné podezření, že zjištěný závadný stav bude manipulací na vodním díle navrácen na souladný s manipulačním řádem a výsledek kontroly dodržování vodního zákona by byl zmařen. Správní orgán prvního stupně tak vyhodnotil celou situaci správně, když za použití § 138 odst. 1 správního řádu zajistil důkaz na místě samém, neboť hrozilo, že zajištění důkazu *ex post* mohlo být obtížné či naprosto vyloučené. Osoby provádějící výkon státní správy na úseku vodního hospodářství jsou oprávněnými úředními osobami, které splňují veškeré požadavky na výkon této činnosti, včetně jejich bezúhonnosti, objektivnosti, nezaujatosti a odborné kvalifikace.

5. Žalovaný s odkazem na § 6 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, konstatoval, že je na zvážení správního orgánu, zda k provedení kontroly či ohledání důkazu na místě přizve jinou fyzickou osobu či nikoli. V daném případě nebylo nutné vyžádat si součinnost žalobce či třetí osoby, neboť veškeré kontrolované části vodního díla a předmětného úseku vodního toku byly volně a bez překážek přístupné. Jednání správního orgánu prvního stupně nesvědčí o jeho libovůli či snaze záměrně a neobjektivně prezentovat zjištěná fakta a poškozovat žalobce. Správní orgán prvního stupně tedy postupoval správně, když žalobce či jinou třetí osobu ke kontrole nepřizval. Žalobci nebylo v průběhu řízení upřeno právo vyjadřovat se k jednotlivým důkazům. Oznámení provedení úkonu žalobci v dostatečném předstihu by mohlo vést ke zmaření účelu, za kterým byl tento úkon proveden. Žalobce by měl na základě uvědomění orgánu prvního stupně dostatek času na uvedení nakládání s vodami na provozovaném vodním díle do souladu s podmínkami manipulačního řádu, čímž by došlo ke zmaření prováděného úkonu. Žalobce v průběhu správního řízení neupozornil na

skutečnosti zpochybňující nestrannost osob provádějících kontrolu. Žalovaný podotkl, že byly vyvinuty některé elektronické systémy, které poskytují možnost dálkového sledování a ovládání vybraných objektů a provozních souborů z jakéhokoli PC, případně z aplikace v mobilním telefonu.

6. Žalovaný byl toho názoru, že námitku nezákonnosti důkazů pořízených správním orgánem prvního stupně je nutno odmítnout pro neopodstatněnost, neboť není žádný závažný důvod se domnívat, že správní orgán prvního stupně nebo jeho jednotliví představitelé měli nějaký osobní zájem na záměrném zkreslování faktů v neprospěch žalobce. Formulace ustanovení § 54 odst. 4 správního řádu umožňuje správnímu orgánu využít možnosti k ohledání přizvat nestranné osoby, rozhodne-li se tak pro zvýšení kvality jím zamýšleného úkonu, není to však jeho striktní povinností. Správní orgán nemusí institut přítomnosti přizvané osoby vždy využít, diskutabilní otázkou nadto zůstává, jaká třetí osoba by měla být přítomna, aby byla zcela nepochybně nestranná a objektivní. Ve smyslu § 51 odst. 2 správního řádu může být neopakovatelným i důkaz, který nebude moci provést pro následnou manipulaci na vodním díle s cílem zajištění souladného stavu, neodkladným je pak úkon, který nebude-li co nejdříve proveden, bude sice moci být proveden později, avšak s rizikem, že jeho výpovědní síla bude výrazně narušena. I když správní orgán prvního stupně žalobce předem neuvědomil o úkonu před zahájením řízení, o provedení důkazu na místě vydal usnesení (s příloženými protokoly), kterými dodatečně uvědomil žalobce o způsobu a charakteru provedeného úkonu, což správní řád nevylučuje.

7. Dle názoru žalovaného by měl žalobce v případě předchozího oznámení možnost osobně zregulovat přítok povrchových vod na vodní elektrárně tak, aby minimální zůstatkový průtok protékal přes přelivnou hranu jezu ve stanoveném objemu, a nikoli přes strojovnu vodní elektrárny. Správní orgán prvního stupně při své správní úvaze vycházel mimo jiné rovněž z obdobných situací a poznatků z praxe, kdy je zcela běžné, že k nápravě rozporného stavu dojde ještě před tím, nežli může být kontrola dodržování stanovených podmínek dodržena. Zjištěný skutkový stav, i když byl rozporný se zákonem, nenabyl kritického rozměru s fatálními následky, a nelze tedy správnímu orgánu prvního stupně vytýkat, že neměl zájem na účinném a bezodkladném zjednání nápravy. Žalovaný připomenul, že provozovatel vodního díla je povinen plnit podmínky, které mu stanoví vodní zákon, žalobce však využíval část minimálního zůstatkového průtoku pro svůj prospěch a nerespektoval tak primární zajištění stability vodního ekosystému, která má z hlediska ochrany veřejných zájmů vždy přednost před soukromými zájmy.

8. Žalovaný nepřisvědčil ani zbývajícím odvolacím námitkám žalobce. Dle názoru žalovaného se správní orgán prvního stupně dostatečně vypořádal s otázkou existence dalších vodních děl, které by potencionálně mohly v době kontrolního měření ovlivnit vodní poměry. Povinnost ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu byla naplněna dostatečně. Žalovaný nespatořoval ve způsobu pořízení dokumentace nezákonnost, která by měla vliv na objektivní stránku rozhodování. Soubor poznatků zjištěných správním orgánem prvního stupně lze plně v souladu se zákonem použít pro kvalifikaci správního deliktu a stanovení výše pokuty. Žalobce, ač byl podrobně seznámen s postupem při zajištění důkazů na místě, žádné námitky týkající se procesního postupu správního orgánu prvního stupně nevznnesl až do vydání rozhodnutí o pokutě. Správní orgán prvního stupně zjistil veškeré rozhodné skutečnosti týkající se plnění podmínek provozu vodní elektrárny.

Žalovaný byl tohoto názoru, že v daném případě došlo k naplnění jak formální, tak materiální stránky správního deliktu. Žalovaný odmítl i námitku žalobce poukazující na údajné porušení zásady *ne bis in idem*. Žalovaný uzavřel, že rozhodnutí o pokutě bylo věcně správné a správní orgán prvního stupně rozhodoval na základě přesně a úplně zjištěného stavu věci a v souladu se zákonem. Žalovaný v postupu správního orgánu prvního stupně neshledal závažné pochybení, které by mohlo vést ke zrušení rozhodnutí o pokutě.

III. Žaloba

9. Žalobce v žalobě namítl, že při provádění důkazů správním orgánem prvního stupně nebyl dodržen zákonný postup. Oprávněné úřední osoby sepsaly protokoly a provedly měření a zjištění stavu na místě, aniž však k tomu přizvaly žalobce anebo jinou třetí osobu pro zajištění transparentnosti postupu. V takovém případě jsou důkazy nezákonné a absolutně neúčinné a nemohou být použity jako podklad pro zajištění důkazu na místě ze dne 5. 3. 2014 a ze dne 21. 7. 2014. Pro zajištění nestrannosti a objektivnosti postupu byl správní orgán prvního stupně povinen zajistit přítomnost jakékoli třetí, nezávislé osoby, která by přihlížela tomu, jak bylo prováděno měření, jak byla pořizována fotodokumentace, resp. zda byla pořizována řádně a skutečně v danou dobu a na daném místě. I dle ustálené judikatury správních soudů není možné ohledání věci provádět utajeným (tzv. kabinetním) způsobem a není možné provést ohledání na místě mimo ústní jednání bez vyrozumění účastníků řízení. Pouhé pořizení fotodokumentace správním orgánem bez účastníků řízení tedy není možné považovat za provedení důkazu ohledáním. I dle názorů odborné literatury musí být o provedení důkazu ohledáním informováni účastníci řízení podle § 51 odst. 2 správního řádu, aby mu mohli být přítomni a dohlížet na řádné provedení tohoto důkazního prostředku. Navíc je možné, aby správní orgán přizval podle § 54 odst. 4 správního řádu k účasti na ohledání další osoby, které by měly garantovat objektivní a zákonný průběh tohoto důkazního prostředku.

10. Dle názoru žalobce tak nelze souhlasit se žalovaným, že nepřizvání jiné fyzické osoby k ohledání důkazu na místě nelze označit za nezákonný postup. Správní orgány tímto jednáním porušily jednu ze základních zásad své činnosti, a to konkrétně zásadu zákonnosti. Správní orgán prvního stupně svůj postup s poukazem na § 138 odst. 1 správního řádu odůvodnil tím, že by žalobce reguloval provoz jezu a zřejmě tak chtěl odůvodnit i to, proč nedodržel povinnost umožnit žalobci účast podle § 138 odst. 3 správního řádu. Takové odůvodnění je však zcela nedostatečné, neurčité, neopodstatněné a nepřezkoumatelné.

11. Žalobce tak navrhl, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí a rozhodnutí o pokutě zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že postup správního orgánu prvního stupně byl zcela v souladu s příslušnou legislativou, se správním řádem a se standardní metodikou aplikovanou v obdobných případech. Správní orgán prvního stupně při své činnosti vycházel z předchozích praktických zkušeností a v rámci zásady předběžné opatrnosti zajistil důkazy v místě kontroly, přičemž se řídil § 138 odst. 1 správního řádu,

kdy může takto postupovat, aniž by měl povinnost přizvat další osoby. V každém případě nepřizvání jiné fyzické osoby k ohledání důkazu nelze označit za nezákonný postup. Není pochyb, že z hlediska časového jsou pořízené snímky autentické a byly skutečně pořízeny v inkriminované dny, kdy proběhla kontrola správního orgánu prvního stupně, resp. zajištění důkazu na místě. Správní orgán prvního stupně vodní elektrárnu řádně identifikoval a vyvrátil všechny pochybnosti, že by kontrola vodního díla probíhala na jiném místě. Vyrozuměním žalobce o záměru a termínu provedení kontroly by bylo možno nesouladný stav včas odstranit a zmařit tak ohledání věci na místě a zajištění důkazů. Vlastníci vodních děl se stále častěji dopouští protiprávního jednání a kontroly na vodních dílech jsou prováděny zpravidla bez přítomnosti vlastníka vodního díla. Správní řád připouští možnost přizvání třetích osob, avšak direktivně nestanovuje povinnost jejich přizvání. Správní orgán prvního stupně nemusel učinit kroky pro ještě objektivnější zajištění své nestrannosti, neboť není žádný závažný důvod se domnívat, že by měl zájem na zkreslování faktů. Žalobce tak spekulativním způsobem uvádí lichá a neobjektivní tvrzení, pro které nemá žádné věrohodné důkazy. Postup správního orgánu prvního stupně byl zvolen nikoli ve snaze diskriminovat žalobce na jeho právech, ale z ryze praktického důvodu uplatnění hlediska předběžné opatrnosti, aby nedošlo ke zmaření úkonu při kontrolní činnosti. Žalovaný tak navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl.

13. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž namítal, že tvrzení žalovaného o možném zmaření účelu kontroly jsou nepodložená a že provedení kontroly úřední osobou není samo o sobě důkazem nestrannosti. Dle názoru žalobce byl správní orgán prvního stupně povinen přizvat nezávislou osobu minimálně v případě, že odepřel právo účasti žalobci. V dané věci nebyl dán žádný objektivní důvod pro nepřizvání účastníka a třetí osoby ani žádné nebezpečí z prodlení. Žalobci bylo upřeno základní právo být u zajištění důkazu přítomen, vznášet námitky, dohlížet na jeho zákonný průběh, vyjadřovat se k věci; toto právo přitom nelze řádně vykonávat *ex post*. Pro podezření o možné manipulaci vodního díla chybí ve spisu jakýkoli důkaz. Žalobce nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že by v daném případě měla platit zásada koncentrace řízení. Žalobce tak byl toho názoru, že v dané věci nebyly naplněny podmínky dikce § 138 odst. 1 a 3 správního řádu a že žalobce měl právo být osobně přítomen při zajišťování důkazů. Žalobce namítl, že § 112 vodního zákona vůbec nedopadá na namítaný nezákonný postup správních orgánů, který žalobce považoval za kabinetním způsobem utajený a nepřípustný. Odkaz žalovaného na nebezpečí z prodlení kvůli údajné možné manipulaci s vodním dílem pokládal žalobce za nepodložené a paušální. Vodní elektrárnu není možno regulovat na dálku a v daném případě nebyl dán žádný konkrétní důvod, proč by správní orgán nemohl alespoň krátkou cestou žalobce vyrozumět o provedení kontroly. Žalobce tak měl za to, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a překvapivé.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl přitom bez jednání, za podmínek daných § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

15. Žaloba je důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

16. Za podstatu nyní posuzované žaloby považuje soud nesouhlas žalobce s postupem správního orgánu prvního stupně při dokazování. Žalobce konkrétně namítal, že správní orgán prvního stupně zajistil důkazy pro své rozhodnutí v rozporu se zákonem, a proto jsou tyto důkazy (výsledky kontrol provedených ve dnech 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014) absolutně neúčinné.

17. Soud ověřil, že správní spis obsahuje usnesení ze dne 5. 3. 2014, č. j. ČIŽP/48/OOP/SR01/1319113.001/14/ODR, kterým správní orgán prvního stupně s poukazem na § 54 odst. 1 a § 138 odst. 1 správního řádu zajistil dne 5. 3. 2014 důkaz ohledáním věci nemovité – vodního toku a náhonu nad a pod jezem a vodní elektrárnou, konkrétně popis a fotodokumentaci zjištěných skutečností týkajících se dodržování povinností vlastníka vodního díla. Správní orgán prvního stupně uvedl, že zajištění důkazu ohledáním by vzhledem k možnosti regulovat provoz jezu a vodní elektrárny bylo v budoucnu možno provést jen s velkými obtížemi, resp. by je nebylo možno provést vůbec. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že vzhledem k tomu, že pozdější zajištění důkazu ohledáním věci na místě by mohlo být zmařeno, bylo citované usnesení oznámeno žalobci dodatečně. V souvislosti s citovaným usnesením byl do správního spisu založen i protokol o zajištění důkazu na místě ze dne 5. 3. 2014, č. j. ČIŽP/48/OOP/SR01/1319113.003/14/ODR, v němž správní orgán prvního stupně podrobně popsal zjištěné skutečnosti týkající se vodní elektrárny žalobce (průtoku vodního toku, zůstatkového průtoku, výšky vodní hladiny, přelivné hrany jezu atp.) a odkázal na pořízenou fotodokumentaci. Součástí správního spisu jsou i usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 7. 2014, č. j. ČIŽP/48/OOP/SR02/1319113.001/14/ODR, a protokol o zajištění důkazu na místě ze dne 21. 7. 2014. Tyto dokumenty mají obdobnou strukturu a obsah jako shora popsané podklady ze dne 5. 3. 2014 a je v nich shodně obsažena zmínka o tom, že zajištění důkazu ohledáním by vzhledem k možnosti regulovat provoz jezu a vodní elektrárny bylo v budoucnu (po zahájení správního řízení) možno provést jen s velkými obtížemi, resp. by je nebylo možno provést vůbec. Z obsahu rozhodnutí o pokutě je zřejmé, že správní orgán prvního stupně při sankcionování žalobce vycházel především z výše uvedených kontrol provedených ve dnech 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014 (k tomu srov. str. 2 až 4 rozhodnutí o pokutě, v němž správní orgán prvního stupně s odkazem na provedený monitoring zaměřený na dodržování minimálního zůstatkového průtoku a plnění dalších povinností vyplývajících z vodního zákona podrobně rekapituluje zjištěný skutkový stav, přičemž přejímá závěry uvedené již v kontrolních protokolech ze dnů 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014).

18. Mezi žalobcem a žalovaným není sporu o tom (a stejný závěr vyplývá i z výše shrnutého obsahu správního spisu), že správní orgán prvního stupně provedl kontroly uskutečněné ve dnech 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014, na jejichž výsledcích založil rozhodnutí o pokutě, bez přítomnosti žalobce, resp. bez přítomnosti třetí osoby. Předmětem sporu je tedy právní otázka, zda tyto kontroly byly i přes nepřítomnost žalobce, případně třetí osoby, provedeny v souladu se zákonem, resp. zda na takto zjištěných skutečnostech mohly správní orgány založit svá rozhodnutí. K tomu soud uvádí, že prakticky totožnou otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č. j. 8 As 132/2016 – 34, v němž se stejně jako v nyní posuzovaném případě věnoval zákonnosti postupu správních orgánů při ukládání pokuty za správní delikt spáchaný podle § 125d odst. 4

písm. a) vodního zákona. Nejvyšší správní soud konstatoval, že Česká inspekce životního prostředí jakožto správní orgán prvního stupně byla při provádění kontrol na malé vodní elektrárně kontrolním orgánem podle § 2 písm. d) zákona o státní kontrole, přičemž výkon státní kontroly v rozhodné době (tj. v roce 2010) obecně upravoval zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), který v § 8 odst. 2 stanovil, že kontrolní orgány podle něj postupují pouze v těch případech, kdy zvláštní zákony nestanoví jiný postup. Vodní zákon sice v § 112 vymezoval kompetence České inspekce životního prostředí a v § 114 zakotvoval oprávnění a povinnosti jejích inspektorů, Nejvyšší správní soud však tuto úpravu nepovažoval za natolik úplnou, aby zcela vyloučila subsidiární použití zákona o státní kontrole, a to včetně povinnosti inspektorů České inspekce životního prostředí uvědomit ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole kontrolovanou osobu o zamýšlené kontrole. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uzavřel, že inspektoři České inspekce životního prostředí měli povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, neboť vodní zákon jiná pravidla pro jejich postup nestanoví.

19. Výše uvedené závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem lze dle názoru soudu aplikovat i v nyní posuzované věci, v níž správní orgán prvního stupně neprováděl kontroly za účinnosti zákona o státní kontrole, ale již za účinnosti nové právní úpravy dané zákonem č. 255/2012 Sb. (kontrolní řád). Základním záměrem nové právní úpravy totiž bylo co nejširší vymezení působnosti kontrolního řádu, tj. subsumpce většiny kontrolních postupů, které kontrolní orgány provádějí, pod obecnou procesně právní úpravu (srov. důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu, dostupnou na www.psp.cz). I na postup správního orgánu prvního stupně tedy v dané věci dopadal kontrolní řád, jenž se v zásadě vztahuje na postup všech kontrolních orgánů při výkonu kontrol, tj. při výkonu činností spadajících pod definici § 2 kontrolního řádu, ať již byly s ohledem na tehdejší terminologickou roztržičnost v oblasti kontrolních činností označeny jakkoli (tj. např. dozor, dohled, inspekce, přezkum apod.). Těmto obecným předpokladům zcela odpovídá i následná novelizace vodního zákona zákonem č. 64/2014 Sb. (účinným od 1. 5. 2014 a přijatým právě v souvislosti s kontrolním řádem), který ustanovení vodního zákona týkající se výkonu vodoprávního dozoru přizpůsobil terminologii kontrolního řádu jakožto obecného procesního předpisu a podstatně zestručnil § 114 vodního zákona, přičemž z dřívějšího ustanovení byla zachována pouze povinnost správních orgánů předložit průkaz (prokazující pověření ke kontrole). Podle důvodové zprávy k novele č. 64/2014 Sb. (dostupné na www.psp.cz) byla úprava oprávnění osob vykonávajících vodoprávní dozor zrušena právě s ohledem na to, že tato oprávnění vyplývají z kontrolního řádu. Dle kontrolního řádu pak obdobně jako za účinnosti zákona o státní kontrole platí, že kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebránit-li to splnění účelu nebo provedení kontroly [srov. § 9 písm. e) kontrolního řádu]. Tato povinnost kontrolních orgánů je důsledkem potřeby zajistit ochranu práv a právní jistotu kontrolovaných osob, a svým smyslem tak navazuje na § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole.

20. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentoval tím, že i bez přítomnosti žalobce, resp. nezúčastněné třetí osoby, proběhly kontroly nestranně a postup při

zajišťování důkazů byl objektivní, pak soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, publ. pod č. 1067/2007 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že v případě kontrol zaměřených na dodržování veřejnoprávních povinností proti sobě stojí dva protichůdné zájmy, a to na jedné straně zájem pověřených pracovníků na řádném provedení kontroly a na straně druhé zájem kontrolované osoby na hodnověrnosti prováděného měření. V řadě případů by sice přítomnost kontrolované osoby mohla účel kontroly zmařit, i přesto je ale nutné, aby kontrolovaná osoba měla k provedené kontrole důvěru. K tomu, aby byla kontrola z pohledu kontrolované osoby vnímána jako dostatečně objektivní a přesvědčivá, je nezbytné, aby tato osoba byla o konání a způsobu provedení kontroly informována. Doba, kdy je provádění kontroly kontrolované osobě oznámeno, se může lišit podle konkrétních okolností případu, a to z důvodu vyvážení uvedeného střetu popsanych zájmů. Kontrolovaná osoba tedy může být o zahájení kontroly informována podle okolností případu třeba až v průběhu samotného provádění kontrolní činnosti, případně kontrolní orgány mohou začít provádět měření bez přítomnosti kontrolované osoby a v jeho průběhu, nebo např. třeba až v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit (tj. poté, co došlo k naměření potřebných údajů) a mohou o probíhající měření kontrolovanou osobu vyrozumět.

21. V nyní posuzovaném případě platí tyto závěry tím spíše, že kontrolní orgány již nejsou povinny kontrolované osobě toliko *oznámit* zahájení kontroly, ale dle § 9 písm. e) kontrolního řádu jsou povinny jí *umožnit účastnit se* kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě. V dané věci však inspektoři správního orgánu prvního stupně žalobci coby kontrolované osobě možnost účastnit se kontrolních úkonů neposkytli, resp. žalobci ani včas neoznámili samotné zahájení kontrol. Správní orgán prvního stupně se před zahájením kontrol žalobce ani nepokusil kontaktovat, a to přesto, že znal podrobné kontaktní údaje (adresa, telefonní číslo, e-mail) vlastníka, správce a uživatele vodní elektrárny (srov. str. 2 provozního a manipulačního řádu vodní elektrárny, založeného na č. 1. 4 správního spisu). V daném případě zároveň nic nenasvědčovalo závěru, že by realizace uvedených povinností ze strany správních orgánů snad bránila splnění účelu nebo provedení kontroly. Ostatně ani správní orgány neargumentovaly v tomto směru s poukazem na konkrétní skutkové okolnosti nyní posuzované věci, ale pouze v obecné rovině připomínaly hypotetickou možnost manipulace s vodní elektrárnou (srov. např. vyjádření žalovaného k žalobě, podle něhož správní orgán prvního stupně vycházel při kontrolách „z praktických zkušeností“ a jednal „v rámci zásady předběžné opatrnosti“). S žalobcem lze souhlasit v tom, že takové zdůvodnění je nepřipustně paušální a v zásadě nepřezkoumatelné, neboť se nijak netýká konkrétního případu žalobce. Pokud by naopak soud akceptoval argumentaci žalovaného, pak by se správní orgány mohly vyhnout povinnosti umožnit kontrolované osobě účast na kontrole pouze s paušálním a nijak neodůvodněným odkazem na možnost zmaření účelu kontroly. V daném případě nadto nebylo nijak vyloučeno, aby inspektoři správního orgánu prvního stupně uvědomili žalobce o zamýšlené kontrole s menším časovým předstihem či dokonce přímo během kontroly, pokud se domnívali, že skutečně hrozí reálné nebezpečí zmaření účelu kontroly.

22. Soud tedy shrnuje, že za situace, kdy správní orgán prvního stupně považoval výsledky kontrol provedených ve dnech 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014 za rozhodující důkazy pro stanovení odpovědnosti za spáchání správního deliktu, pak nezákonnost těchto kontrol

zakládá nezákonnost následného správního řízení i vydaného rozhodnutí o pokutě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 – 51, publ. pod č. 865/2006 Sb. NSS). Není totiž možné, aby kontrolní pracovníci postupovali tajně a bez vědomí kontrolované osoby, neboť tímto způsobem získané výsledky měření by kontrolovaná osoba nejen nemusela vnímat jako dostatečně objektivní a přesvědčivé, ale tímto postupem je jí i fakticky upřena možnost bránit svá práva v průběhu výkonu kontroly ve smyslu § 9 písm. b) kontrolního řádu.

VI. Závěr

23. S ohledem na shora uvedené Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil postupem dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpí vadami, které nelze odstranit v odvolacím řízení, rozhodl Městský soud v Praze podle § 78 odst. 3 s. ř. s. tak, že prvním výrokem tohoto rozsudku zrušil i rozhodnutí o pokutě, které předcházelo napadenému rozhodnutí. Podstatu závazného právního názoru soudu lze shrnout tak, že výsledky a zjištění kontrol provedených nezákonným způsobem (bez toho, aby se správní orgány byť jen pokusily umožnit žalobci účast při kontrolních úkonech) nemohly správní orgány použít jako podklad pro zahájení a vedení správního řízení vůči žalobci ani na nich založit svá rozhodnutí o spáchání správního deliktu.

24. Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. přiznal žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl úspěch ve věcném rozsahu podání žaloby, procesnímu návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě soud nevyhověl. Náhrada nákladů, které žalobci v řízení vznikly, tedy spočívají v zaplaceném soudním poplatku jen ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a v nákladech právního zastoupení žalobce advokátem. Soud žalobci přiznal odměnu za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky k vyjádření žalovaného), přičemž odměna za jeden úkon právní služby činí dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se její odměna o částku odpovídající dani, kterou je povinna z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 15 342 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. ledna 2018

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.