

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. JUDr. Michalem Špirkem, advokátem, se sídlem Vysoká 92, Rakovník, proti žalovanému: **Městský úřad Rakovník**, se sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2018, č. j. 46 A 24/2016 - 65,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozsudkem ze dne 19. 3. 2018, č. j. 46 A 24/2016 - 65, Krajský soud v Praze zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterého se měl žalovaný dopustit tím, že zahájil a provedl kontrolu pod sp. zn. OZP01/36173/2015/Sm v rozporu se zákonem. V odůvodnění rozsudku krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 - 69, a neztotožnil se s tvrzením, že žalovaný byl povinen před zahájením kontroly shromáždit podklady (a učinit o tom záznam do spisu), kterými by objektivně podložil, že na pozemku žalobce se nachází vodní dílo ve smyslu § 55 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), respektive, že se nejedná o některé ze zařízení vyloučené z předmětu regulace vodních děl podle § 55 odst. 3 vodního zákona. Krajský soud dovodil, že kontrolní orgán je oprávněn zahájit kontrolu i v případě, kdy nemá jistotu, že se v místě kontroly nachází předmět, který podléhá jeho kontrolní pravomoci, a může v kontrole pokračovat až do okamžiku, kdy

získá informace, které jeho působnost vylučují. I kdyby tedy žalovaný zjišťoval, zda se na pozemku nachází vodní dílo, popřípadě, o jaký druh vodního díla se jedná, až v průběhu kontroly, nemůže to podle krajského soudu zpochybnit zákonnost zahájení a průběhu kontroly. Jinak by tomu bylo, kdyby měl kontrolní orgán již před zahájením kontroly dostatečné informace, že kontrola nespadá do jeho pravomoci.

[2] K námitce, že žalovaný porušil § 3 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), krajský soud uvedl, že žalovaný nebyl povinen, nýbrž oprávněn provést před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Přitom postup podle naposledy uvedeného ustanovení by beztak ničemu neprospěl, neboť i žalobce připustil, že ani po rozsáhlém studiu žádné bližší informace o povaze kontrolované „roury" nezískal. Nadto, krajský soud připomněl žalobcova slova, že jeho sousedé měli zájem o uzavření smlouvy, na základě které by mohli pokračovat ve využívání potrubí. Již to, a množství dotčených sousedů, naznačuje, že nejde o pouhou vnitřní kanalizaci obsluhující výlučně pozemek žalobce, která by ve smyslu § 55 odst. 3 vodního zákona nebyla vodním dílem, popřípadě na kterou by se protiprávně napojily třetí osoby. Krajský soud konstatoval, že shromážděná dokumentace v dotčeném místě naznačuje historickou existenci vodního díla. S ohledem na potřebu rychlého řešení přitom nepřicházelo v úvahu nejprve provést řízení o odstranění pochybností, zda se jedná o vodní dílo podle § 55 odst. 4 vodního zákona.

[3] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že žalovaný byl povinen sepsat o průběhu kontroly na pozemku žalobce a o ústním jednání v sídle žalovaného dne 14. 9. 2015 přímo na místě záznam či protokol ve smyslu § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V této souvislosti poukázal na § 28 kontrolního řádu, jakož i na důvodovou zprávu a komentářovou literaturu k uvedenému ustanovení a dovodil, že při podpůrné aplikaci ustanovení správního řádu je třeba přihlížet k povaze kontrolní činnosti. Kontrolní řád není klasickým správním řízením a jeho právní úprava má být v zájmu účinného zajištění kontrolní činnosti oproti klasickému správnímu řízení flexibilnější. V tomto směru by řádnému výkonu kontrolní činnosti mohlo bránit, pokud by se kontrolní orgán musel na místě samém zdržovat průběžným sepisováním podrobného protokolu. Povinnosti pořizovat protokol v průběhu místního šetření či jednání s kontrolovanou osobou nenasvědčuje ani samotná úprava obsažená v kontrolním řádu, který výslovně počítá pouze s následným sepsáním protokolu o kontrole podle § 12 kontrolního řádu, se sepisem záznamu o pořízení podkladů před vlastním zahájením kontroly podle § 3 odst. 2 kontrolního řádu a s vystavením potvrzení v případě zajištění originálních podkladů a odběru vzorků podle § 9 písm. d) a § 11 odst. 1 kontrolního řádu. Kontrolní řád ani nedává v § 10 či jakémkoliv jiném ustanovení kontrolovanému právo požadovat zápis o průběhu kontroly a žádným ze svých ustanovení nenaznačuje, že by snad nad rámec zmíněných potvrzení měly být v okamžiku probíhající kontroly nějaké listiny vystavovány. Vzhledem k uvedeným závěrům krajský soud dovodil, že žalovaný nepochybil, pokud na místě samém nesepsal podrobný protokol o průběhu úkonu.

[4] Krajský soud poukázal na obsah správního spisu a odmítl tvrzení žalobce, že se kontrolující osoby na jeho výzvu neprokázaly žádným pověřením a že s nimi byla přítomna i další neznámá osoba. Žalobce přednesl uvedené tvrzení poprvé až v žalobě a v

replice a navrhl jej prokázat toliko obsahem správního spisu. Žalovaný toto tvrzení striktně odmítl. Z textu námitek proti kontrolnímu zjištění plyne, že žalobce neměl pochyb o tom, že kontrolu na místě samém prováděly *„úřední osoby pověřené provedením kontroly“*, tj. osoby, které byly uvedeny již v oznámení o zahájení kontroly. Žalobce tak podle krajského soudu v této souvislosti neunesl důkazní břemeno. Nadto však krajský soud poznamenal, že se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti zahájení a provedení kontroly jako celku, na které by tato dílčí nezákonnost nemohla mít vliv. Žalobce měl možnost vznášet v rámci kontroly námitky a pro vlastní ochranu mohl zaznamenat osoby, které mu měly odmítnout prokázat totožnost a pověření ke kontrole. Žalobce v této souvislosti mohl využít i svědectví jiných přítomných osob.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že krajský soud pochybil, neboť v projednávané věci aplikoval nepřiléhavé závěry, které učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 - 69. Stěžovatel vysvětlil, že žalovaný měl v jeho věci možnost ještě před zahájením kontroly zjistit, zda se v místě kontroly nachází předmět, který podléhá jeho pravomoci, a to prověřením dokumentace ke stavbě, knihy vodních děl, či místním šetřením apod. Krajský soud přitom opomněl, že žalovaný podle stěžovatele vůbec nevěděl, co by se na pozemku žalobce mělo nacházet a předem dostatečně nevymezil, co je předmětem kontroly ve smyslu § 55 vodního zákona. V oznámení o zahájení kontroly žalovaný uvedl, že jejím předmětem bude „odvodňovací zařízení“, to však není vymezeno jako vodní dílo v § 55 vodního zákona a může jím být i jiná stavba či technické zařízení. Podle stěžovatele tak v posuzované věci žalovaný neměl pravomoc k provedení kontroly a z oznámení o zahájení kontroly nemohl vědět, jaké vodní dílo chce žalovaný kontrolovat.

[6] Nadto tím, že si žalovaný před zahájením kontroly neopatřil dostatek informací o tom, co má být předmětem kontroly, postupoval podle stěžovatele v rozporu s § 3 odst. 1 kontrolního řádu i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 - 69. Informace, které měl žalovaný před zahájením kontroly, podle stěžovatele nebyly dostatečné pro zahájení kontroly. Podnět ze dne 29. 6. 2015, podle kterého žalobce zabetonoval roury na odvod dešťové vody, které jsou společné pro osm domů, neposkytuje dostatek informací, aby si žalovaný mohl učinit úsudek, zda zmíněné „roury“ představují vodní dílo, nebo obecnou stavbu a zda je dána jeho pravomoc k zahájení kontroly. Ve spisové dokumentaci nejsou žádné záznamy, ze kterých by vyplývalo, že žalovaný postupoval podle § 3 odst. 1 kontrolního řádu a že by tak v souladu s § 9 písm. b) kontrolního řádu šetřil práva stěžovatele. Žalovaný uvedl, že nevěděl, zda se má jednat o odvodňování pozemků nebo staveb a až v průběhu kontroly zjišťoval, kde se údajné vodní dílo nachází a kdo má být kontrolovanými osobami. Podle stěžovatele krajský soud nevysvětlil, proč se domnívá, že žalovaný mohl zjistit dostatečné informace o předmětu kontroly až v jejím průběhu. Navíc ustanovení § 3 odst. 1 kontrolního řádu nezakládá tzv. absolutní volnou úvahu, a bylo tedy na krajském soudu, aby posoudil, zda žalovaný v této

souvislosti nepřekročil meze správního uvážení. Krajský soud tak ovšem neučinil, čímž pochybil. Stěžovatel odmítl závěr krajského soudu, že postup podle § 3 odst. 1 kontrolního řádu v dané věci nebyl vhodný, neboť i stěžovatel připustil, že po rozsáhlém studiu nezískal žádné bližší informace o povaze kontrolované „roury“. Stěžovatel takové tvrzení nikdy neučinil a žalovanému i krajskému soudu naopak předkládal podklady prokazující, že se na jeho pozemku historicky žádné vodní dílo nenacházelo a ani nenachází. Pouze z projektové dokumentace stodoly z roku 1920 na pozemku p. č. X podle stěžovatele nelze dovozovat existenci historické kapalice, neboť v dokumentaci není patrná žádná návaznost. Oproti tomu, projekt dešťové kanalizace z roku 1944 neobsahuje žádný nákres vodního díla, respektive dešťové kanalizace či jejího připojení. S ohledem na popsané okolnosti měl žalovaný ještě před zahájením kontroly, či v jejím průběhu, zahájit řízení o odstranění pochybností. Žalovaný tak ovšem chybně učinil až v průběhu druhé kontroly.

[7] Stěžovatel odmítl závěry krajského soudu i k povinnosti sepsat úřední záznam či protokol o průběhu kontroly na místě a o ústním jednání ve smyslu § 18 správního řádu. Kontrola na místě a ústní jednání nemohou představovat zákonný podklad pro kontrolní zjištění, jestliže jejich obsah není nikterak zachycen. Kontrolní zjištění jsou nepřezkoumatelná, neboť nemají oporu v řádně získaných podkladech. Průběh celé kontroly na místě a zjišťované skutečnosti ani průběh ústního jednání s vyjádřením účastníků a svědků není zachycen ani v protokolu o kontrole podle § 12 kontrolního řádu. Stěžovatel odmítl, že by se § 18 správního řádu při provádění kontroly měl použít toliko přiměřeně, pokud by to bylo potřebné. Krajský soud v této souvislosti nesprávně vyložil subsidiaritu správního řádu při provádění kontroly podle § 28 kontrolního řádu. Kritérium potřebnosti správní řád ani kontrolní řád nestanoví. Vzhledem k výše uvedenému byl žalovaný povinen postupovat podle § 18 správního řádu, a to tím spíše, že bylo třeba zachytit stav a průběh potrubí při ohledání a svědky či účastníky tvrzené skutečnosti při ústním jednání. Protokol o úkonu je kontrolní orgán povinen pořídit v zájmu zachycení jeho řádného průběhu. Kontrolní orgán nese důkazní břemeno, že došlo k řádnému provedení úkonu a účastníci měli možnost se k němu vyjádřit. Krajský soud však popsanou odpovědnost žalovaného přenesl na stěžovatele s odůvodněním, že si mohl průběh úkonu zaznamenat. S ohledem na uvedené námitky stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl námitky stěžovatele a konstatoval, že z oznámení o zahájení kontroly bylo zřejmé, že předmětem kontroly bylo plnění povinností vyplývajících z § 59 vodního zákona. Žalovaný vysvětlil, že každá stavba, která slouží k odvádění povrchových vod z nemovitostí, je vodním dílem a každé vodní dílo sloužící k odvádění povrchových vod z nemovitostí je odvodňovací zařízení. Žalovaný uvedl, že z podnětu, který obdržel před zahájením kontroly, bylo patrné, že stěžovatel neplní povinnosti vyplývající z vodního zákona, respektive, že poškodil vodní dílo. Provádění jiných úkonů před zahájením kontroly by tak bylo zbytečné. Žalovaný poukázal na § 110 vodního zákona a konstatoval, že je oprávněn kontrolovat, zda majitelé vodních děl plní povinnosti vyplývající z tohoto zákona a § 3 kontrolního řádu stanoví toliko oprávnění kontrolního orgánu. Žalovaný uvedl, že informaci o otevřené dešťové kanalizaci získal od osob, které ji zatrubnily. O tom, že se na pozemku historicky

nacházela stavba dešťové kanalizace, svědčí i její napojení na hlavní řád dešťové kanalizace v silnici, které prováděl Městys Kněževes. Žalovaný tak neměl žádné pochybnosti, že v daném případě kontroloval vodní dílo. Žalovaný poukázal na § 12 kontrolního řádu a konstatoval, že protokol o kontrole obsahoval všechny zákonné náležitosti. Žalovaný začal protokol vyhotovovat již při prvním místním šetření a zanesl do něj všechny skutečnosti, které se dověděl. S ohledem na uvedené závěry žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal mu náhradu účelně vynaložených nákladů podle obsahu spisu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené 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.*“

[12] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že posuzoval postup žalovaného tak, jak se mu mohl a měl jevit v okamžiku, kdy jej zvolil.

[15] Žalovaný, coby vodoprávní úřad je podle § 106 odst. 1 vodního zákona oprávněn provádět vodoprávní dozor, respektive kontrolu dodržování ustanovení vodního zákona podle § 110 téhož zákona. V rámci tohoto oprávnění může žalovaný kontrolovat, jestli vlastník ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) vodního zákona udržuje vodní dílo v řádném stavu tak, aby nedocházelo k ohrožování bezpečnosti osob, majetku a jiných chráněných zájmů. Přitom vodním dílem se podle § 55 odst. 1 vodního zákona míní „[…] *stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k*

ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem. [...]“ Výčet uvedený v témže ustanovení zákona je uvozen slovem „zejména“, a je tedy zřejmé, že je demonstrativní. Naopak, podle § 55 odst. 3 vodního zákona „[z]*a vodní díla se podle tohoto zákona nepovažují zejména jednoduchá zařízení mimo koryta vodních toků na pozemcích nebo stavbách k zachycení vody a k jejich ochraně před škodlivými účinky povrchových nebo podzemních vod, vodohospodářské úpravy, bezodtokové jímky včetně přítokového potrubí, vnitřní vodovody a vnitřní kanalizace, vodovodní a kanalizační přípojky, průzkumné hydrogeologické vrty, pokud neslouží k odběru podzemní vody, další zařízení vybudovaná v rámci geologických prací a vrty k využívání energetického potenciálu podzemních vod, pokud nedochází k čerpání nebo odběru podzemních vod.*“ Žalovaný obdržel dne 29. 6. 2015 od několika osob podnět, označený jako „stížnost na souseda“, podle kterého stěžovatel zabetonoval roury na odvod dešťové vody z osmi domů a polí, ústící do hlavní kanalizace u silnice, a hrozí tak zaplavení nemovitostí. Vzhledem k citovaným ustanovením zákona žalovaný nemohl toliko z informací, které obdržel v podnětu, postavit najisto, zda se na stěžovatelově pozemku skutečně nachází vodní dílo. Získal však indicii, že by tomu tak mohlo být, neboť z podnětu, který obdržel, vyplývá, že kontrolovaná věc ve smyslu § 55 odst. 1 vodního zákona slouží *„umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod“*.

[16] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že správní uvážení obsažené v § 3 kontrolního řádu nemá absolutní povahu, a pokud je to třeba k naplnění základních zásad činnosti správních orgánů, tedy i k ochraně práv kontrolovaných osob, kontrolní orgány musí před zahájením kontroly shromažďovat dostupné podklady k posouzení otázky, zda je kontrola potřebná. To ostatně odpovídá i závěrům, které učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 6. 2016, č. j. 6 As 24/2014 - 69, byť na půdorysu odlišných skutkových okolností. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud korigoval závěry Krajského soudu v Praze, že v případě nejistoty lze bez dalšího zahájit kontrolu, přičemž kontrolní orgán není povinen postupovat podle § 3 kontrolního zákona; tato korekce však neměla vliv na výsledek posouzení věci. Při výkonu veřejné správy jsou totiž správní orgány povinny šetřit nejen práva kontrolovaných, ale všech dotčených osob a také chránit veřejný zájem (viz § 2 odst. 3 a odst. 4 správního řádu). V posuzovaném případě přitom žalovaný získal informaci, že nemovitému majetku více osob hrozí škoda, která z povahy vodního živlu může vzniknout kdykoliv. Žalovaný by byl za daných okolností povinen postupovat podle § 3 kontrolního řádu, pokud by si mohl relativně rychle obstarat podklady, které by vyjasnily situaci. Žalovaný však ani při nejlepší snaze nemohl vyjasnit, že se na stěžovatelově pozemku nenachází vodní dílo, aniž by jeho pracovníci fyzicky nezkontrolovali pozemek, kde se má podle získané indicie nacházet. Jakákoliv dokumentace by vypovídala právě jen o zadokumentovaném stavu a nemohla by bez dalšího vyloučit, že se na pozemku stěžovatele nachází vodní dílo podle § 55 odst. 1 vodního zákona. To neznamená, že dokumentace nemohla mít význam později například pro posouzení zamýšleného účelu věci. V prvé řadě však bylo třeba identifikovat, co se na pozemku skutečně nachází. Nadto, vzhledem k nebezpečí z prodlení, na které ve věci upozornili sousedé stěžovatele, si žalovaný nemohl dovolit zahájit namísto kontroly řízení o odstranění pochybností podle § 55 odst. 4 vodního zákona, popřípadě vyčkat na jeho výsledek. V posuzované věci nebyl důvod, aby žalovaný namísto kontroly provedl místní šetření. Žalovaný musel v prvé řadě zjistit, jestli stěžovatel jako vlastník vodního díla

skutečně porušuje povinnosti podle § 59 vodního zákona, popřípadě, jestli je třeba postupovat podle § 59 odst. 5 téhož zákona a k tomu zvolil nejvhodnější postup. Nejvyšší správní soud uzavřel, že žalovaný byl oprávněn zahájit kontrolu již na základě podnětu, který obdržel; zahájení kontroly přitom vzhledem k uvedenému nemohl odvrátit ani stěžovatelem namítaný projekt dešťové kanalizace z roku 1944.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal, že by žalovaný dostatečně nevymezil předmět kontroly. Předmětem kontroly jsou povinnosti, jejichž plnění prověřuje kontrolní orgán. Žalovaný přitom v oznámení o zahájení kontroly ze dne 1. 7. 2015, č. j. MURA/36492/2015, vymezil, že kontrola je zaměřena na plnění povinnosti podle § 59 odst. 1 písm. b) vodního zákona, a to ve vztahu k „odvodňovacímu zařízení" na vymezených pozemcích. Žalovaný sice v oznámení o zahájení kontroly neuvedl, co přesně míní pojmem „odvodňovací zařízení", to ovšem před zahájením kontroly, vzhledem k popsaným okolnostem věci, ani nebylo možné. Podle Nejvyššího správního soudu proto žalovaný pro označení kontrolované věci použil obecnější pojem, který sám o sobě neodporuje generální definici vodního díla dle § 55 odst. 1 vodního zákona a nevylučuje kontrolní pravomoc žalovaného s tím, že k dalšímu zpřesnění dojde v průběhu kontroly. Takový postup ostatně odpovídá povaze kontroly, kterou odborná literatura definuje jako „zjišťování faktického stavu a jeho porovnávání se stavem žádoucím, respektive právem aprobovaným" (DVORSKÁ, Olga; *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2013, s. 46. ISBN 978-80-7201-902-1). Podle Nejvyššího správního soudu žalovaný nepochybil, jestliže již při zahájení kontroly neidentifikoval kontrolovanou věc zcela jednoznačně a neměl podrobné informace o její povaze. Opačný výklad by podle Nejvyššího správního soudu prakticky znemožnil výkon kontroly vůči osobám, které by se rozhodly neposkytovat orgánům veřejné správy žádné informace o věcech, ke kterým se vztahují veřejnoprávní povinnosti podléhající kontrole. Není pravda, že krajský soud nevysvětlil, proč se domnívá, že žalovaný mohl zjistit informace o předmětu kontroly až v jejím průběhu. Z odůvodnění rozsudku, zejména ze závěru odstavce 21, implicitně vyplývá, že krajský soud dospěl ke stejnému závěru, který prezentoval Nejvyšší správní soud. Krajský soud přitom v odstavci 22 odůvodnění rozsudku poukázal i na potřebu rychlého řešení věci. V tomto ohledu tedy žalovaný ani krajský soud nepochybili. Na tom nic nemění, že stěžovatel podle obsahu spisové dokumentace ve správním ani v žalobním řízení netvrdil, že nezískal žádné bližší informace o povaze kontrolované věci, jak uvedl krajský soud. Stěžovatel poukazoval na prameny, ze kterých dovozoval, že kontrolovaná věc je vnitřní dešťová kanalizace, kterou nelze považovat za vodní dílo. Nejvyšší správní soud však již vysvětlil, že z žádných pramenů před zahájením kontroly nebylo možné postavit na jisto, že se na pozemku stěžovatele nenachází vodní dílo.

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že v kontrolním řízení není na místě aplikovat § 18 správního řádu. Podle § 28 kontrolního řádu „[n]*estanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.*" Přitom kontrolní řízení není postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, tak jako je tomu ve správním řízení podle § 9 správního řádu. Podle § 2 kontrolního řádu „[k]*ontrolní*

orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů." Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalovaný v kontrolním protokolu stěžovateli uložil, aby v určené lhůtě odstranil nedostatky zjištěné při vodoprávním dozoru, přičemž podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 90, „[u]*ložící-li inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů v rámci kontroly nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů [§ 29 odst. 1 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů] opatření k nápravě (§ 40 téhož zákona), jde o správní rozhodnutí podřízené soudnímu přezkumu.*" Nejvyšší správní soud totiž také připomíná, že v rozsudku ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014 - 34, dovodil, že „[v] *projednávané věci postupoval stěžovatel vůči žalobci podle zákona o státní kontrole, o kontrolních zjištěních vyhotovil protokol, jehož součástí byla podle § 40 zákona o ochraně osobních údajů i opatření k nápravě. Proces kontroly podle zákona o státní kontrole (a nyní podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole) sám o sobě nemá charakter správního řízení, které by směřovalo k vydání správního rozhodnutí (čímž není vyloučeno, že se kontrolní protokol posléze stane podkladem pro zahájení správního řízení o uložení sankce za porušení povinnosti, jak tomu nakonec bylo i v projednávané věci) a žádný z uvedených zákonů o kontrole také sám nemá žádné ustanovení o opatřeních k nápravě, ale hovoří vždy jen o uvedení nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny. Do práv a povinností kontrolovaných subjektů tak samotný protokol o kontrole nijak nezasahuje.*" Navzdory skutečnosti, že kontrolní orgán do protokolu o kontrole začlenil opatření k nápravě podle § 110 odst. 1 vodního zákona, nic to nemění na povaze a účelu kontrolního řízení, na které nelze bez dalšího subsidiárně aplikovat druhou část správního řádu o správním řízení. Podle § 28 kontrolního řádu se na kontrolní řízení subsidiárně aplikuje čtvrtá část správního řádu, protože podle § 158 odst. 1 téhož zákona „[u]*stanovení této části se obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části.*" Přitom podle § 154 správního řádu (tj. ustanovení zařazeného do čtvrté části správního řádu) by bylo možné aplikovat § 18 správního řádu toliko přiměřeně, pokud by to bylo potřebné. Vzhledem k povaze kontrolního řízení a úpravě protokolu o kontrole podle § 12 kontrolního řádu však aplikace uvedeného ustanovení není potřebná. Kontrolní orgán je povinen uvést v kontrolním protokolu mimo jiné kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, ze kterých tato kontrolní zjištění vycházejí. Kontrolní protokol by tak měl obsahovat všechny skutečnosti, které se staly v průběhu kontroly na místě i jednání, pokud jsou třeba k rekonstrukci úvah, které vedly kontrolní orgán ke konkrétním kontrolním zjištěním. Protokol o kontrole vyhotovený v souladu s § 12 kontrolního řádu představuje spolehlivý a přezkoumatelný podklad pro navazující řízení, i když se neopírá o dílčí protokoly vyhotovené podle § 18 správního řádu. Nejvyšší správní soud se v této souvislosti neztotožnil s námitkou, že krajský soud nesprávně přenesl důkazní břemeno žalovaného na stěžovatele. Pokud stěžovatel tvrdil, že žalovaný postupoval excesivně, bylo na něm, aby toto tvrzení prokázal.

[19] V posuzované věci nebylo na místě zabývat se námitkou stěžovatele, že kontrolní protokol neodpovídá shora vymezeným požadavkům zákona. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016 - 31, uvedl, že „[s]*etrvalá judikatura* [...] *jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve*

znění pozdějších předpisů, […], *tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu* […] *dospívá k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí" o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. ‚Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost'* […]. *Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu.* […] *Zároveň recentní rozhodovací praxe vychází z toho, že ‚nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly' (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42), což* [Nejvyšší správní soud] *potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud připouští v případech, ‚kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu'.*" Žalovaný sice zasáhl právní sféru stěžovatele tím, že mu uložil opatření k odstranění nedostatků zjištěných kontrolou. Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014 - 34, však uložení nápravných opatření představuje z materiálního hlediska rozhodnutí, které není součástí kontrolního protokolu, byť jej kontrolní orgán zanese do stejného dokumentu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nikterak nebrojil proti nápravným opatřením a kontrolní protokol sám o sobě není způsobilý zkrátit ve smyslu § 82 s. ř. s. práva stěžovatele, je v posuzované věci nepodstatné, jestli obsah kontrolního protokolu odpovídá zákonem stanoveným požadavkům. To však neznamená, že by stěžovatel nemohl proti kontrolním zjištěním brojit v případném navazujícím správním řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud z těchto důvodů dovodil, že námitky stěžovatele nejsou důvodné a v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. proto kasační stížnost zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Procesně úspěšný žalovaný sice požádal o přiznání účelně vynaložených nákladů řízení účastníka nezastoupeného advokátem, a to podle obsahu spisu. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by žalovaný vynaložil jakékoliv náklady nad rozsah vyplývající z jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 6. září 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu