



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **DPÚK a. s.**, se sídlem Lumiérů 181/41, Praha 5, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2008, čj. 38/2007-040-KONT/7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2008, čj. 11 Ca 152/2008 - 59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný provedl u žalobce kontrolu ve dnech 17. - 20. 9. 2007 podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“). Jejím předmětem bylo „*Využití namátkově vybraných autobusů pořízených se státní účastí v letech 2002 - 2006 v rámci Programu podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a pravidelné dopravy, kontrola plnění povinností a podmínek dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.*“.

Protokol ze dne 18. 10. 2007, čj. 38/2007-040-KONT, uváděl: „*Z kontrolovaného počtu 28 autobusů byla zjištěna dvě porušení dotačních pravidel a podmínek stanovených pro poskytování státní podpory, a to nesplnění podmínky ujetí 80 % km z celkového počtu ujetých km za sledované období. Nedodržením podmínek, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit, došlo k porušení § 14 odst. 3 [rok 2002] a § 14 odst. 3 písm. g) [rok 2005] zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění (dále jen „rozpočtová pravidla“), což je hodnoceno jako neoprávněné použití peněžních prostředků definovaných ve smyslu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel. Došlo tak k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Kontrola rovněž zjistila, že Dopravní podnik Ústeckého kraje, a. s. od 9. 9. 2006 nezajišťuje dopravní obslužnost v Ústeckém kraji.*“

Základní dopravní obslužnost je však zabezpečována na základě smluv mezi prověřovanou dopravní společností a Středočeským, Libereckým a Karlovarským krajem, případně podle smluv uzavřených s městy a obcemi.“

Rozhodnutím ze dne 1. 2. 2008, čj. 38/2007-040-KONT/7, žalovaný rozhodl o námitkách žalobce proti protokolu o výsledku státní kontroly. Některé námitky shledal důvodné nebo částečně důvodné, zbývající posoudil jako nedůvodné.

II.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 1. 9. 2008, čj. 11 Ca 152/2008 - 59, odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Konstatoval přitom, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno podle § 18 zákona o státní kontrole a bylo jím rozhodnuto o námitkách, které žalobce uplatnil proti protokolu o kontrolním zjištění. Žalobce nemohl být zkrácen na svých právech, protože mu rozhodnutím nebyly uloženy žádné povinnosti ani mu nebyla založena žádná práva. Formalizovaný způsob rozhodování o námitkách proti kontrolnímu protokolu na charakteru tohoto úkonu správního orgánu nic nemění. Rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti žalobce. Městský soud se ve svých závěrech odvolal i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, čj. 5 A 55/2001 - 68 a ze dne 29. 2. 2008, čj. 8 Afs 152/2006 - 144.

III.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení městského soudu kasační stížností, opírající se o stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Namítl, že městský soud v posuzované věci nesprávně aplikoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 55/2001 - 68. Podstata citovaného judikátu podle stěžovatele nespočívá v paušálním vyloučení soudního přezkumu u všech rozhodnutí vydaných podle § 18 zákona o státní kontrole, ale pouze u takových rozhodnutí, která nezakládají, nemění a neruší práva stěžovatele. Soud proto musí vždy zkoumat, zda mohou být konkrétním rozhodnutím dotčena práva stěžovatele. Městský soud takto nepostupoval a nezkoumal skutečnosti rozhodné pro přípustnost přezkumu.

Dále stěžovatel uvedl, že správní úřad v rámci výkonu dozoru konstatoval skutečnosti, které považoval za porušení zákona, a toto porušení stěžovateli vytkl. Stěžovateli tak vznikla povinnost zásadním způsobem upravit své podnikání. Pokud by tak neučinil, vystavil by se riziku sankčního postihu, které by mu i v prvotní fázi zhoršil postavení na trhu.

Stěžovatel poukázal na to, že nemůže soudní cestou ověřit zákonnost požadavků správního orgánu, deklarovaných v rámci předmětné státní kontroly. V důsledku odstraňování deklarovaných vad mu přitom vznikly nemalé škody. Stěžovatel zamýšlel v soudním řízení ověřit, zda je povinen odstranit vady vytýkané žalovaným. Po stěžovateli nelze spravedlivě požadovat, aby ověřil správnost postupu správního orgánu v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, protože případné uplatnění škody je výsledkem jeho uvážení. Po stěžovateli nelze spravedlivě požadovat ani to, aby své odlišné představy o zákonnosti postupu správního orgánu ověřoval nerespektováním závěru státní kontroly a následným soudním přezkumem aktů sankční či ochranné povahy. Soudní rozhodnutí v této věci umožňuje stěžovateli ověřit, které z požadavků správního orgánu jsou oprávněné.

Stěžovatel polemizoval i s názorem, že protokol o výsledku kontroly a rozhodnutí o námitkách slouží pouze jako podklad pro vydání rozhodnutí, které je teprve způsobilé zasáhnout do jeho právní pozice. To by podle něj platilo, pokud by po kontrole bylo zahájeno řízení o správním deliktu. Do právní sféry stěžovatele však zasahuje již samotná kontrola, jejíž závěry jej označily za osobu porušující zákon. Kontrolní orgán je přitom i dotačním správcem poskytujícím konkrétní kontrolované dotace. Stěžovatel by proto mohl být, jako osoba, která podle kontrolního zjištění v minulosti porušila zákon, vyloučen z možností ucházet se o tyto dotace a jiná nenároková plnění. Napadnout neposkytnutí dotace není účelné, protože na ni není právní nárok.

Napadené rozhodnutí nemusí být nutně podkladem pro další správní řízení zakončené přezkoumatelným rozhodnutím, ale současně deklaruje chování stěžovatele a zakládá jeho povinnosti chovat se určitým způsobem v případech, kdy žádá o dotace.

Zákonodárce navíc vymezil rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu jako správní rozhodnutí, proti kterému je přípustný opravný prostředek. Pokud by bylo záměrem zákonodárce vyloučit takové rozhodnutí plošně ze soudního přezkumu, zvolil by pro jeho úpravu jinou procesní formu. Neučinil-li tak, nevyloučil ani to, aby rozhodnutí bylo způsobilé založit konkrétní povinnosti kontrolovaného chovat se v souladu s pravidly vymezenými kontrolním orgánem. Je věcí soudu, aby vymezil judikaturou správní uvážení kontrolního orgánu a reguloval postup kontrolních orgánů při stanovení pravidel chování kontrolovaných osob.

Stěžovatel dále odkázal na řadu rozhodnutí Ústavního soudu (nález sp. zn. I. ÚS 50/03, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 a sp. zn. 19/98, sp. zn. 150/99 a sp. zn. II. ÚS 2221/07). Namítl, že stávající praxe by založila stav zjevné nespravedlnosti, kdy by kontrolní orgány, jež jsou současně dotačními správci, na základě nezákonně provedené kontroly nebo kontroly s nezákonnými závěry přijaly vlastní interní závěry. Těmi by vyloučily kontrolované subjekty z nenárokových dotací, případně by vůči nim zavedly jiná (např. daňová) řízení, která by kontrolované osoby dostaly do stavu nevratné újmy. Napadené rozhodnutí podle stěžovatele zakládá právě takový nezákonný stav zjevné nespravedlnosti, neboť bez ohledu na následná správní řízení je politická reprezentace kraje připravena zneužívat výsledků kontrol v mediálním boji proti stěžovateli.

Stěžovateli vznikla konstatováním nedostatků v jeho činnosti povinnost odstranit na své náklady zjištěné vady, což vnímá jako specifickým způsobem a bez zákonného titulu uloženou povinnost.

Závěrem stěžovatel uvedl, že v důsledku napadeného postupu mu byla uložena konkrétní povinnost na úseku evidence zbraní, jakož i povinnost při uložení a ochraně střeliva, a proto soud rozhodl v rozporu s § 2 a § 65 s. ř. s. V důsledku napadeného rozhodnutí tak existuje stav, podle něhož byly žalobci uloženy povinnosti nad rámec zákona.

IV.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Poukázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001 - 68 a ze dne 8. 6. 2006, čj. 4 As 26/2006 - 46, v nichž soud k rozhodnutím o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole deklaroval kompetenční vyluku ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti.

Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud především připomíná, že základní podmínkou pro soudní přezkum správního rozhodnutí je možnost podřadit je pod legislativní zkratku „rozhodnutí“, ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Úkony správního orgánu, které nelze pod tuto legislativní zkratku subsumovat, podléhají kompetenční výluce vymezené v § 70 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud setrvale judikuje (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001 - 68, č. 567/2005 Sb. NSS, nebo rozsudky ze dne 8. 6. 2007, čj. 4 As 26/2006 - 45, příp. ze dne 29. 2. 2008, čj. 8 Afs 152/2006 - 144, www.nssoud.cz), že rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole není úkonem správního orgánu, který by zakládal, měnil, rušil nebo závazně určoval práva či povinnosti kontrolovaného subjektu. O kontrolním zjištění se podle § 15 zákona o státní kontrole pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny. Jde o zápis skutkových zjištění vyplývajících z provedené kontroly a nejedná se o rozhodnutí, jímž by se závazně určovala práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Kontrolní pracovníci jsou povinni seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim jeho stejnopis (§ 16 zákona o státní kontrole). Kontrolované osoby mají právo podat proti protokolu ve stanovené lhůtě písemné a zdůvodněné námitky (§ 17 zákona o státní kontrole). Zamítnutí námitek má za následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Na rozhodnutí zasahující do práv kontrolovaného subjektu lze usuzovat až u rozhodnutí, jímž by stěžovateli byla uložena konkrétní povinnost.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám, podle nichž městský soud nesprávně použil judikaturu kasačního soudu. Městský soud správně uzavřel, že v posuzované věci protokol o provedené kontrole ani rozhodnutí o námitkách nezaložily práva ani povinnosti stěžovatele, ale pouze deklarovaly kontrolní zjištění. Přestože žalovaný uznal některé námitky proti obsahu protokolu za úplně nebo částečně důvodné, nezměnilo to nic na charakteru úkonů kontrolních orgánů, které byly výstupem provedené kontroly. Ostatně stěžovatel sám uvedl, že teprve absence nápravy vad vytknutých kontrolním orgánem by pro něj mohla znamenat riziko sankce ze strany správních orgánů a tedy jeho přímé dotčení na právech či povinnostech.

Důvodná není ani argumentace, podle níž stěžovateli vznikla na základě provedené kontroly povinnost přizpůsobit své další podnikání požadavkům kontrolního zjištění. Stěžovateli byla poskytnuta dotace na obnovu vozidel městské hromadné dopravy a pravidelné dopravy, přičemž poskytovatel dotace vázal plnění ze státního rozpočtu na určité podmínky. Jejich plnění žalovaný ověřoval provedením kontroly u stěžovatele. Stěžovateli vznikla povinnost upravit své podnikání tak, aby odpovídalo požadavkům poskytovatele dotace (a tedy i kontrolního orgánu), již při poskytnutí kontrolovaného plnění, nikoliv až provedením kontroly.

Přílehlavé nejsou ani odkazy stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně vyslovil, že se ztotožňuje s výkladovými pravidly, podle nichž je nezbytné přiklonit se v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu, k výkladu svědčícímu ve prospěch tohoto práva (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Současně je však nutné připomenout zákonné meze práva na přístup k soudu, představované kompetenčními výlukami ve smyslu § 70 s. ř. s. Ty představují zákonem předvídanou výjimku z obecné klauzule

ve prospěch přípustnosti soudního přezkumu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, stejně jako ustanovení § 6 s. ř. s.). Právo stěžovatele na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že z pravomoci soudu není vyňato přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, které se přímo dotýká jeho práv a povinností. Nezákonost státní kontroly může namítána později jako vada řízení, jehož byla podkladem.

Nejvyšší správní soud nemohl zohlednit ani námitky, podle nichž byla stěžovateli v důsledku napadeného rozhodnutí, resp. postupu správního úřadu, uložena konkrétní povinnost na úseku evidence zbraní, jakož i povinnost při uložení a ochraně střeliva. Vzhledem ke kontextu předmětné věci se pravděpodobně jedná o chyby v psaní při vyhotovování kasační stížnosti. Předmětem nyní posuzované věci byla kontrola využití prostředků státního rozpočtu, vynaložených v rámci projektu reprodukce majetku v autobusové dopravě.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, jemuž by právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti podle obsahu spisu nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. srpna 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu