



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **Ing. P. Ž.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Matznerem, advokátem se sídlem v Praze 2, Vinohradská 25, za účasti **Nejvyššího kontrolního úřadu**, se sídlem v Praze 7, Jankovcova 933/63, zastoupeného JUDr. Jaromírem Kovaříkem, advokátem se sídlem v Praze 3, Chlumova 10, v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2006, č. j. 10 Ca 119/2006 - 28,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2006, č. j. 10 Ca 119/2006 - 28, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel se domáhá zrušení shora uvedeného usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „správní orgán“ či „úřad“). Městský soud odmítl předmětnou žalobu s ohledem na ust. § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou.

Ve včas podané kasační stížnosti namítá stěžovatel, že se domáhá ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v kontrole činnosti likvidátora Fondu dětí a mládeže (dále též „fond“), kterou od 1. 12. 2000 do 31. 12. 2004 stěžovatel vykonával. Kontrola byla vedena za účelem prověření postupů při nakládání s nemovitým majetkem státu spravovaným fondem. Stěžovatel dále uvedl, že v inkriminovaném období (tj. od 1. 12. 2000 do 31. 12. 2004) měl veškerá práva a povinnosti likvidátor fondu, nikoliv kontrolovaná osoba,

tedy Ministerstvo financí. Proto se kontrola fakticky týkala osoby likvidátora. Ačkoliv stěžovatel dne 29. 3. 2006 požádal o seznámení s obsahem kontrolního protokolu, byl odmítnut s poukazem, že nebyl kontrolovanou osobou. I když správní orgán uváděl, že protokol o kontrole nemůže poskytnout jinému subjektu než kontrolované osobě, předal jej orgánům Policie České republiky vyšetřujícím stěžovatele pro podezření ze spáchání trestných činů podle ust. § 128 a § 255 trestního zákona. Tímto úkonem došlo nejenom k porušení zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, navíc byl stěžovatel přímo poškozen, když neměl možnost se proti chybným závěrům kontroly ohradit a předložit své připomínky. Závěr Městského soudu v Praze, že nemohlo dojít k zásahu, neboť bylo formálně kontrolováno Ministerstvo financí, je chybný. Stěžovateli bylo znemožněno vyjádřit se a podat námitky ke zprávě, jakož i k obsahu protokolu, když jejich závěry z kontroly jsou používány v dalších řízeních, např. jako důkaz v trestním stíhání stěžovatele. Stěžovatel tak byl ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. zkrácen na svých právech. Proto navrhl zrušení rozhodnutí městského soudu a vrácení věci k projednání.

Nejvyšší kontrolní úřad ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel patrně nechápe institut právního nástupnictví, a to jej vede k vyvozování nesprávných právních názorů. V daném případě bylo kontrolovanou osobou Ministerstvo financí, na které přímo ze zákona přešla dnem 1. 1. 2005 veškerá práva a povinnosti Fondu dětí a mládeže, který v době provádění kontroly právně neexistoval. Nelze proto ani hovořit o zásahu do práv likvidátora Fondu dětí a mládeže. Nejvyšší kontrolní úřad dále zdůraznil, že předání dokumentace orgánům činným v trestním řízení bylo zcela v souladu s ust. § 23 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, kterým není dotčena povinnost mlčenlivosti. Nejvyšší kontrolní úřad je přesvědčen o tom, že v daném případě nebyla naplněna nejen aktivní legitimace k podání žaloby, ale i pasivní legitimace na straně žalovaného. Nejvyšší kontrolní úřad totiž není orgánem moci výkonné, nebylo mu svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, když mu žádný zákon nesvěřuje oprávnění vydávat rozhodnutí ve správním řízení; proto nemůže být považován za správní orgán a není možno proti němu podat žalobu dle ust. § 82 s. ř. s. Povaha aktů, které vydává, je i s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 451/2000 kontrolní, pouze konstatující určité skutečnosti. Žalobní petit tak, jak byl navrhován, je v rozporu s Ústavou, neboť požaduje zdržení se činnosti, ke které je Nejvyšší kontrolní úřad povolán. Jeho nesmyslnost spočívá i v tom, že kontrola již proběhla a byla řádně ukončena zasláním kontrolního závěru Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a zveřejněním ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu. Nejvyšší kontrolní úřad navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Dle ust. § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Podle ust. § 83 s. ř. s. žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

Podle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Městský soud v Praze odmítl žalobu stěžovatele, neboť dovedl, že tento není tím, kdo byl přímo zkrácen na svých subjektivních právech, protože dle platné právní úpravy takové právo (seznámit se s obsahem kontrolního protokolu) nemá. Proto dle městského soudu nebyl aktivně legitimován k podání žaloby ve smyslu ust. § 82 s. ř. s., což stěžovatel ve své kasační stížnosti popírá. Nejvyšší správní soud uvedenou situaci posoudil následovně.

Stěžovatel se jako žalobce v řízení před městským soudem domáhal vydání rozsudku, kterým by soud uložil Nejvyššímu kontrolnímu úřadu povinnost zdržet se nezákonného zásahu do jeho práv spočívajícího v kontrole činnosti likvidátora fondu (tj. jeho osoby). Ze žalobního petitu je tedy zřejmé, že se stěžovatel žalobou dle ust. § 82 a násl. s. ř. s. domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Soudní řád správní váže možnost úspěšného uplatnění této žaloby na splnění několika podmínek. Shodně jako v jiných typech řízení soud nejprve zkoumá dodržení tzv. podmínek řízení, jejichž splnění je předpokladem pro možnost meritorního rozhodování soudem.

Součástí množiny podmínek řízení jsou i podmínky na straně účastníků řízení, z nichž je s ohledem na předmětnou věc třeba nejprve poukázat na tzv. aktivní žalobní legitimaci, tj. na možnost subjektu práva být žalobcem v tomto typu řízení. Odpověď na otázku, komu aktivní legitimace v daném případě svědčí, dává sám soudní řád správní v ust. § 82, když stanoví, že každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobce je tedy fakt tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoliv skutečnost, zda k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005 - 63, „závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, je již závěrem hmotněprávním, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby.“ Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005 - 62 (ačkoliv byla předmětem sporu žaloba dle ust. § 65 s. ř. s., názory vyjádřené v tomto rozhodnutí dopadají i na předmětnou věc), který vyslovil, že „pro žalobce ve správním soudnictví, který napadá rozhodnutí správního orgánu, musí být splněny ... předpoklady stanovené v citovaném § 65 odst. 1 s. ř. s. Jednak tedy žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu, jednak tento úkon musí být „rozhodnutím“ krajský soud však přehlédl, že procesní legitimace se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. Závěr o tom, zda žalobce skutečně byl či nebyl zkrácen, je už závěrem o legitimaci věcné, a je tedy určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat věcné projednání žaloby, resp. její přípustnost či nepřípustnost, jak to učinil krajský soud. ... To, že nebyly splněny podmínky řízení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze najisto vyslovit jen tehdy, pokud napadený úkon není rozhodnutím ..., pokud žalobce netvrdí, že byl zkrácen na právech ..., nebo pokud je takové zkrácení pojmově vyloučeno: tak tomu bude nejspíše v případech, kdy správní orgán svým rozhodnutím plně vyhoví žalobcově žádosti nebo kdy zcela odkládá dřívější rozhodnutí vydané v neprospěch žalobce a žalobcovo právní postavení se tak vrátí do stavu před vydáním onoho dřívějšího

rozhodnutí.“ Z podané žaloby, která je součástí soudního spisu, nade vši pochybnost jednoznačně vyplývá, že stěžovatel v ní tvrdil, že byl na svých právech zásahem Nejvyššího kontrolního úřadu přímo zkrácen. Městský soud v Praze tedy pochybil, jestliže odmítl žalobu stěžovatele proto, že „žalobce není tím, kdo byl přímo zkrácen na svých subjektivních právech, protože tvrzené právo (seznámit se s obsahem kontrolního protokolu, popř. podat proti němu námitky) dle zákonné úpravy nemá.“ Městský soud takto nehodnotil existenci aktivní legitimace na straně stěžovatele, nýbrž zvažoval splnění jednotlivých podmínek, kterými je definován nezákonný zásah. Jeho závěr je proto závěrem o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu vedoucím ve svém důsledku k nedůvodnosti žaloby, nikoliv závěrem o absenci aktivní legitimace vedoucí k neprojednatelnosti žaloby. Nad to je třeba upozornit, že stěžovatel nepožadoval pouze zpřístupnění obsahu kontrolního protokolu, ale rovněž i, jak vyplývá z návrhu petitu žaloby, zdržení se provádění kontroly jako takové. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatel byl v dané věci aktivně legitimován k podání žaloby, kterou tedy z tohoto důvodu nebylo možno odmítnout.

Pro vyslovení možnosti přípustnosti žaloby je však nutno vyřešit i otázku legitimace pasivní. Soudní řád správní v ust. § 83 stanoví, že žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Toto ustanovení však nelze vykládat bez souvislosti s ust. § 4 odst. 1 s. ř. s., a to právě pokud jde o výklad pojmu „správní orgán“, který byl přijat ve formě legislativní zkratky. Pravomoc správních soudů je totiž určena i okruhem orgánů, jejichž aktivity soudnímu přezkoumávání podléhají. Vymezení správního orgánu v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy) je vázáno na oblast veřejné správy, proto musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.). Jak již bylo uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, „soudní kontrola, tedy i zákonnost zásahu správního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., se pohybuje jen v hranicích veřejné správy, a proto napadnutelnými jsou pouze takové zásahy orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě.“

V dané věci je žalovaným orgánem Nejvyšší kontrolní úřad. Jeho postavení je dané přímo Ústavou, ve které je soustředěno do samostatné hlavy (Hlava pátá). Tím je zdůrazněna pozice úřadu jako nezávislého orgánu, který není součástí soustavy orgánů moci výkonné, ani moci soudní či zákonodárné. V právní teorii ale nebývá považován za další typ ústavní moci, nýbrž za zvláštní ústavní orgán (viz Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 500). K postavení Nejvyššího kontrolního úřadu se několikrát vyjadřoval i Ústavní soud. Ten ve svém usnesení ze dne 16. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 451/2000, uvedl, že Nejvyšší kontrolní úřad nedisponuje exekutivními, příp. soudními pravomocemi, neboť plní pouze funkci kontrolní s tím, že je oprávněn a povinen výsledky provedených kontrol zveřejnit, a tak upozornit příslušné orgány státní moci na nedostatky zjištěné při kontrole. Závěry tohoto úřadu se stávají toliko podnětem, příp. podkladem pro další postup orgánů státní moci. Ústavní soud v citovaném usnesení dovodil, že rozhodnutí Nejvyššího kontrolního úřadu nemohou sama o sobě představovat zásah do základního práva nebo svobody, ledaže by úřad překročil své kompetence. Tato obecná teze byla Ústavním soudem dále upřesněna v otázce ukládání pořádkových pokut [Nejvyšší kontrolní úřad je dle ust. § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NKÚ“), oprávněn k uložení pořádkové pokuty fyzické osobě, která zaviněně způsobila,

že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 24 tohoto zákona, a to až do výše 50 000 Kč]. V nálezu pléna ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, Ústavní soud uvedl, že při ukládání pořádkových pokut Nejvyšší kontrolní úřad nepostupuje jako nezávislý tribunál, nýbrž jako správní úřad. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud i ve svém nálezu ze dne 12. 1. 2000, sp. zn. II. ÚS 254/98. Na základě výše uvedeného lze tedy dospět k dílčímu závěru, že Nejvyšší kontrolní úřad je správním orgánem v případě, kdy rozhoduje o udělení pořádkové pokuty; toto jeho rozhodnutí je tedy rovněž přezkoumatelné ve správním soudnictví. Rovněž je možno konstatovat, že kontrolní protokoly a kontrolní závěry nepředstavují zásah do základních práv a svobod kontrolované osoby, neboť jejich povaha je pouze upozorňující, přímo nezakládají žádná práva a povinnosti. Proto ani nejsou rozhodnutími ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Zbývá tak vyřešit otázku, zda-li může být Nejvyšší kontrolní úřad při zahájení a provádění kontroly dle zákona o NKÚ správním orgánem ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a zda-li může tímto zahájením či prováděním způsobit kontrolované osobě či osobě jiné nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s.

Pro zodpovězení této otázky je určující vymezení veřejné správy, neboť pouze před zásahy patřícími do působnosti veřejné správy je možno poskytnout ochranu ve správním soudnictví. Hendrych (Hendrych, D. in: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5, rozšíření vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, str. 6-7) v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že pojmu veřejná správa je přikládán různý význam; tento termín je v zásadě možno chápat jako určitý druh činnosti (spravování) nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. Je proto rozlišováno materiální a formální pojetí veřejné správy. Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá i z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (reprezentované např. rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35) či z rozhodování Ústavního soudu (např. nález ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06), judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy. Proto lze zmíněnou otázku uzavřít tak, že i Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem. Uvedené konstatování nic nemění na skutečnosti, že Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem nezávislým, do jehož výkonu působnosti lze zasahovat pouze zákonem. Je však zřejmé, že tato jeho působnost nezahrnuje ani výkon soudní moci ani možnost vydávat zákonné akty; proto se i v tomto případě jedná o výkon veřejné správy. Ostatně i Hoetzel řadil Nejvyšší účetní kontrolní úřad mezi tzv. zvláštní úřad správní (Hoetzel J., Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, a.s., 1934, str. 112). Nad rámec výše uvedeného je ještě třeba zdůraznit, že takové pojetí není v rozporu ani s Limskou deklarací (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) přijatou devátým kongresem Mezinárodní organizace kontrolních institucí (INTOSAI) v Limě, Peru. Tato deklarace požaduje nezávislost pro organizace zabývající se kontrolou, což v daném případě nebylo porušeno. Pojetí Nejvyššího kontrolního úřadu jako orgánu vykonávajícího veřejnou správu nikterak nenarušuje tuto koncepci, neboť zde není žádný orgán, který by vůči úřadu měl vrchnostenské postavení; jen je tak vyjádřena skutečnost, že i Nejvyšší kontrolní úřad disponuje v určitých případech veřejnou mocí.

S ohledem na vše výše uvedené je dána pravomoc správního soudu rozhodovat v určitých případech i o aktech Nejvyššího kontrolního úřadu. Je však nutno zdůraznit, že i tyto akty musí splnit podmínku „svěření rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob“ (ust. § 4 odst. 1 písm. a) in fine s. ř. s.). Proto nemůže být takovýmto aktem kontrolní protokol či kontrolní závěr, neboť ten má

pouze povahu informativní či doporučující (viz výše). Toto však neplatí v případě vlastního zahájení či vykonávání kontroly Nejvyšším kontrolním úřadem. Z ust. § 19 zákona o NKÚ vyplývá, že postup při provádění kontroly je stanoven tzv. kontrolním řádem. Ten nejenže stanoví práva a povinnosti kontrolorům (zejména rozsáhlý katalog oprávnění kontrolorů provedený ust. § 21 zákona o NKÚ), ale rovněž zavazuje kontrolované osoby k součinnosti (§ 24 odst. 1 cit. zákona) a dále jim uděluje i mnohé povinnosti (např. § 20 odst. 3, § 24 odst. 2, § 29 odst. 2 cit. zákona). Je tedy více než zřejmé, že samotné provádění kontroly může být schopno vyvolat negativní právní následky. Pro zamezení těchto následků byla zřízena právě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Proto i kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem dle zákona o NKÚ může být za určitých okolností nezákonným zásahem. V této souvislosti je však nutno zdůraznit, že s ohledem na specifika kontrolního řízení vykonávaného Nejvyšším kontrolním úřadem a na povahu výsledků tohoto řízení (viz výše) bude takovýto následek činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu v praxi spíše sporadickým, dopadajícím na výjimečné a specifické situace.

Jako podpůrný argument Nejvyšší správní soud odkazuje také na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS, pojednávající o tom, že daňová kontrola může být v určitých případech nezákonným zásahem. Jakkoliv se jedná o zcela jiné řízení, argumenty předložené v tomto rozhodnutí jsou aplikovatelné i na kontrolu prováděnou na základě zákona o NKÚ (dále též „kontrola“). I v tomto případě je nutno zdůraznit, že základní lidská práva a svobody jsou dle čl. 4 Ústavy pod ochranou soudní moci, přičemž kontrola, která vybočuje ze zákonných mezí, porušuje množství ústavně zaručených práv dotčených osob, a to přinejmenším porušením veřejného subjektivního práva dotčené osoby na všeobecnou ochranu svobodné sféry jeho osoby (status negativus) vyplývající z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jednotlivec má rovněž právo na tzv. informační sebeurčení, tj. pouze on je oprávněn rozhodnout o tom, jaké údaje o sobě poskytne, a to včetně údajů o pracovní či ekonomické aktivitě (pokud mu v tomto směru není zákonem určována povinnost, viz čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Kontrola vykonávaná v rozporu se zákonem může rovněž vyústit v porušení práva na ochranu vlastnictví či práva na respektování obydlí. Tyto teze jen podporují skutečnost, že jiný závěr, než ten učiněný o odstavec výše, v případě zahájení či provádění kontroly dle zákona o NKÚ není ústavně konformní.

V úvaze, který ze soudů má dotčené osobě poskytnout ochranu před takovýmto zásahem, byl Nejvyšší správní soud veden principem subsidiarity řízení před Ústavním soudem. A tak ze zdánlivého konfliktu ust. § 82 a násl. s. ř. s. a ust. § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění platném pro projednávanou věc, zvolil jako primární řízení před správními soudy, neboť ty jsou v první řadě povolány k ochraně veřejných subjektivních práv. Ochrana poskytovaná Ústavním soudem tak může nastoupit až ex post. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kontrola dle zákona o NKÚ může být v určitých případech nezákonným zásahem, když ochranu proti takovému zásahu jsou oprávněny poskytnout soudy ve správním soudnictví. V dané věci tak byla splněna nejen otázka aktivní a pasivní legitimace, ale i předmětu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále rozporuje i hodnocení městského soudu, který se vyslovil v tom smyslu, že kontrolovanou osobou v dané věci bylo Ministerstvo financí, a proto stěžovatel neměl právo seznámit se s obsahem kontrolního protokolu. Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za vhodné doslovně ocitovat žalobní petit. Stěžovatel se v něm domáhal následujícího: „Žalovaný je povinen zdržet se nezákonného

zásahu do práv žalobce spočívající v kontrole činnosti likvidátora Fondu dětí a mládeže v likvidaci v době od 1. 12. 2000 do 31. 12. 2004 ...“ Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že stěžovatel se nedomáhal pouze práva seznámit se s kontrolním protokolem, jak ve svém rozhodnutí uvedl městský soud. Vzhledem na tuto skutečnost tak Nejvyšší správní soud považoval při zohlednění specifičnosti daného předmětu sporu za vhodné vyjádřit se i k otázkám souvisejícím, tj. otázce přípustnosti žaloby v dané věci a rovněž i k otázce vlastní podstaty zásahu jako takového, a zejména s ohledem na skutečnost, že tyto otázky ve svém rozhodnutí opominul Městský soud v Praze.

V první řadě je tak třeba zhodnotit, zda-li žaloba stěžovatele nebyla nepřipustná dle ust. § 85 s. ř. s. Soudní řád správní totiž vylučuje, aby byla podána žaloba pouze na určení, že určitý zásah byl nezákonný, neboť řízení o ochraně před nezákonným zásahem je postaveno na koncepci ochrany před zásahem, který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování (viz § 82 in fine s. ř. s.). Nejenže zákon nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména zásahy, ke kterým došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu (posouzení trvání zásahu, jeho důsledků či hrozby jeho opakování je však již posuzováním věci samé, blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005 - 139, publikovaný pod č. 1010/2007 Sb. NSS), nepočítá také s ve své podstatě deklaratorními rozhodnutími (viz k tomu Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M.: Soudní řád správní. Komentář, C. H. Beck, Praha 2004, 1. vyd., komentář k § 85, str. 197, bod 3.), kterými by byla vyslovována nezákonnost (minulých či budoucích) zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s. Proto, jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, je v tomto světle nutno vykládat slovo „pouze“ užitá v ustanovení § 85 s. ř. s. tak, že nepřipustná je v každém případě žaloba, která se domáhá pouze vyslovení nezákonnosti „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Jak však vyplývá z několikrát citovaného žalobního petitu, stěžovatel se v žalobním řízení domáhal zdržení se vykonávání kontroly jako takové, nikoliv pak pouhé deklarace provádění kontroly za nezákonný zásah. Z tohoto důvodu žaloba stěžovatele nenaplnila v tomto smyslu podmínku stanovenou v ust. § 85 s. ř. s.

Dále je nutno zhodnotit, zda-li se stěžovatel nemohl domáhat ochrany či nápravy jinými právními prostředky, neboť za takové situace by jeho žaloba byla opět nepřipustná. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tuto podmínku je nutno vykládat dle závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110. Ust. § 27 zákona o NKÚ dává kontrolované osobě možnost podat proti kontrolnímu protokolu námítky k vedoucímu skupiny kontrolujících, když v odst. 3 cit. ustanovení upravuje možnost odvolání proti rozhodnutí vedoucího skupiny kontrolujících. Žaloba proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nezákonné kontrole dle zákona o NKÚ je tedy přípustná až poté, kdy žalobce bezvýsledně vyčerpá právní prostředek stanovený zákonem k jeho ochraně, tedy námítky dle ust. § 27 zákona o NKÚ. Jejich využití je (za současného splnění dalších zákonných podmínek) předpokladem věcného projednání žaloby; od vědomosti o výsledku jejich vyřízení se pak odvíjí lhůta k podání žaloby.

Ze žaloby a z kasační stížnosti stěžovatele vyplývá (úřad tuto skutečnost nikterak nerozporuje, když všechny níže zmíněné písemnosti jsou součástí spisu městského soudu), že dne 29. 3. 2006 podal stěžovatel k rukám vedoucí skupiny kontrolujících Mgr. Z. P. žádost o seznámení se s obsahem kontrolního protokolu s odkazem na ust. § 26 zákona o NKÚ.

V tomto dopise rovněž uvedl, že „dne 24. března 2006 jsem se náhodně dozvěděl prostřednictvím sdělovacích prostředků, že Nejvyšší kontrolní úřad provedl kontrolní akci „Nemovitý majetek státu spravovaný Fondem dětí a mládeže „v likvidaci“. Dopisem Mgr. Z. P. ze dne 3. 4. 2006 však byla jeho žádost odmítnuta s tím, že není kontrolovanou osobou. Obdobnou žádost adresoval prezidentu úřadu Ing. F. D., který mu v dopise ze dne 21. 4. 2006 rovněž sdělil, že nebyl kontrolovanou osobou, a proto byla jeho žádost odmítnuta. Další žádost stěžovatele ze dne 7. 4. 2005 tentokrát adresovaná ministrovi financí Ing. B. S. zůstala bez odpovědi. Je tedy zřejmé, že stěžovatel využil všech možností, které mu k ochraně jeho práv dával zákon o NKÚ, a proto je i v tomto bodě jeho žaloba přípustná.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou včasnosti podání žaloby tak, jak je upravena v ust. § 84 odst. 1 s. ř. s. Pro běh objektivní dvouleté lhůty je určující, že Nejvyšší kontrolní úřad prováděl kontrolu, jak vyplývá z kontrolního závěru, od července do prosince 2005. Subjektivní lhůtu dvou měsíců je nutno posuzovat z hlediska data doručení výše uvedené odpovědi Mgr. Z. P. stěžovateli. I když není postaveno na jisto, kdy se tak stalo, neboť ve spise není založena doručka, Nejvyšší správní soud považoval za nadbytečné dotazovat se na tuto skutečnost úřadu či stěžovatele, neboť je více než zřejmé, že lhůta dvou měsíců byla dodržena. Žaloba byla proto podána včas. Žaloba rovněž obsahuje všechny náležitosti stanovené v odst. 3 cit. ustanovení, proto je přípustná.

V dané věci je proto dále nutno zkoumat, zda zásah tvrzený stěžovatelem splňuje tzv. definiční znaky zásahu uvedené v ust. § 82 s. ř. s., neboť není možno se domáhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, ale pouze před takovým, který, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, kumulativně splňuje následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. "zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li, byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Prvotně jsou soudy ve správním soudnictví povinny zkoumat splnění podmínky č. 4, tedy existenci zásahu, neboť jak již bylo řečeno výše, neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby. Ostatní definiční znaky zásahu (tj. podmínky pod č. 1 až 3 a 5 až 6) jsou již hodnocením věcné legitimace ústící do zákazu a příkazu správnímu orgánu nebo do zamítnutí žaloby (ust. § 87 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Jak již bylo vysloveno výše, podmínka č. 4 byla v souzené věci splněna, neboť zahájení a provádění kontroly dle zákona o NKÚ může být s ohledem na její povahu za určitých skutkových okolností zásahem. Splnění dalších podmínek, tj. zda-li se opravdu jedná o nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. soudního řádu správního, je pak předmětem dalšího hodnocení soudu. Městský soud v Praze se proto v dalším řízení zaměří na splnění podmínek uvedených výše pod č. 1 až 3 a 5 až 6, když Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že nesplnění jen jedné z nich má za následek zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

K podmínce č. 6 pak Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného uvádí, že v předmětné věci stěžovatel v petitu žaloby navrhoval zdržení se činnosti úřadu spočívající v kontrole činnosti likvidátora, avšak za situace, kdy vlastní kontrola byla

již ukončena; kontrolní závěr byl schválen na zasedání úřadu dne 6. 3. 2006 a následně i publikován ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu, ročník 2006, v částce I. (zveřejněném dne 31. 3. 2006). Žaloba stěžovatele byla osobně podána na soud dne 15. 5. 2006. Je tedy zřejmé, že se stěžovatel svou žalobou domáhal poskytnutí ochrany před údajným zásahem, který v době podání žaloby již netrval. V této souvislosti je ještě nutné zdůraznit, že kontrolní závěr není možno považovat za důsledek nezákonného zásahu, neboť jím, jak již bylo vyloženo výše, pro jeho informativní charakter nebylo možno zasáhnout do práv stěžovatele. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani fakt, že kontrolní závěr může představovat podnět dalších orgánů (správních či trestních) k zahájení dalších řízení, neboť v těchto řízeních je postupováno dle příslušných procesních pravidel. Stěžovatel v nich má případně možnost uplatňovat svá práva, tj. mimo jiné i např. namítat, že skutečnosti uvedené v kontrolním závěru nejsou pravdivé. Kontrolní závěr tak případně představuje pouze jeden z důkazních prostředků, které příslušný orgán hodnotí ve vzájemné souvislosti s jinými důkazními prostředky, mezi které je nutno počítat i případnou procesní obranu stěžovatele.

Ve světle těchto skutečností tak městský soud posoudí žalobu stěžovatele a rozhodne o věci samé. Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti rovněž za vhodné zdůraznit, že formu rozhodnutí o zastavení řízení definovanou v ust. § 86 s. ř. s. je možno použít pouze v případě, kdy zásah či jeho důsledky sice v době podání žaloby trvaly či hrozilo-li opakování zásahu, avšak v průběhu řízení tato podmínka odpadla.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil podmínky stanovené ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v důsledku čehož vydal nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Soud proto napadené usnesení Městského soudu v Praze dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je tento soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (ust. § 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. září 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu