



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudů JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera, PhD. v právní věci žalobce: ČSAD Slaný, a. s., se sídlem Lacinova 1366, Slaný, proti žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2005, čj. 761/2005/DOP, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, čj. 11 Ca 113/2005 – 96,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Dne 31. 1. 2005 vydal žalovaný jako výsledek výkonu státního odborného dozoru ve smyslu § 19b odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, prováděného od 20. 9. 2004 do 29. 11. 2004, opatření k nápravě. Tímto opatřením bylo žalobci v části A) doporučeno vydat nový účtový rozvrh účetní jednotky naplňující § 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a dále mu bylo uloženo, aby uhradil částku 12.681.997,43 Kč v termínu do třiceti dnů od doručení opatření. V části B) opatření mu bylo doporučeno vydat nový účtový rozvrh a uloženo provést opravu účtování ekonomicky oprávněných nákladů závazku veřejné služby v souladu se zjištěním kontrolního orgánu. V poučení žalovaný mj. uvedl, že proti opatření k nápravě není odvolání ani jiný opravný prostředek přípustný.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Konkrétně brojil proti výroku pod písmenem A., odst. 2, jímž mu bylo uloženo uhradit částku 12.681.997,43 Kč. Dále uvedl, že „toto Opatření k nápravě je však vydáno v těsné souvislosti se dvěma dalšími rozhodnutími žalovaného, a to Protokolem a Rozhodnutím o námitkách proti protokolu

čj. OD - 03/04 ze dne 12. 1. 2005, vydaným pod čj. 16028/2005/DOP. Žalobce se domnívá, že tato vazba je natolik silná, že je nutno, aby došlo ke zrušení i Protokolu a Rozhodnutí o námitkách, a to vše z titulu jejich nezákonnosti (...).

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalobce podal žalobu proti třem „úkonům žalovaného správního orgánu“ a uvedl, že „ačkoliv jde o úkony správního orgánu, které na sebe časově i obsahově navazují, posuzoval soud splnění zákonem stanovených podmínek pro projednání žaloby samostatně ve vztahu k jednotlivým napadeným úkonům žalovaného správního orgánu“. Žalobu následně usnesením ze dne 31. 8. 2006, čj. 11 Ca 113/2005 - 96, odmítl v části směřující proti protokolu ze dne 7. 12. 2004 a proti rozhodnutí o námitkách ze dne 12. 1. 2005, a stejně tak i v části směřující proti rozhodnutí o opatření k nápravě. Soud své rozhodnutí zdůvodnil tak, že protokol ani rozhodnutí o námitkách nejsou rozhodnutími, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve vztahu k opatření k nápravě uvedl, že s ohledem na skutečnost, že opatřením byly žalobci uloženy určité povinnosti, jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zmínil však, že vzhledem k systematickému členění zákona o finanční kontrole [zařazení § 18 cit. zákona do stejné části jako § 13 odst. 1 cit. zákona] se vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami řídí částí třetí zákona o státní kontrole, a § 26 zákona o státní kontrole odkazuje na použití správního řádu, měl tedy správní orgán postupovat podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 53 zákona o správním řízení má účastník právo na odvolání, žalobce měl tudíž právo odvolat se proti opatření k nápravě. Žalobce se však řídil nesprávným poučením žalovaného a podal žalobu soudu. Soud za takové situace postupoval podle § 46 odst. 5 s. ř. s. a žalobu v této části odmítl a věc postoupil k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému (v daném případě Ministerstvu dopravy).

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozhodnutí městského soudu včasnou kasační stížností, v níž namítl nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

Stěžovatel předně namítá nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve vztahu k úkonům správního orgánu - viz výrok první napadeného rozhodnutí (protokol a rozhodnutí o námitkách) s tím, že tyto úkony jsou zásadním podkladem pro vydání opatření k nápravě a samy o sobě nemohly být napadeny žalobou. Soud by měl v návaznosti na zrušení správního rozhodnutí (zde opatření) zrušit i navazující (stěžovatel měl zřejmě na mysli předcházející rozhodnutí) nezákonná rozhodnutí, neboť pokud by zrušena nebyla, žalovaný by opět mohl vydat rozhodnutí, jímž by stěžovatele zkrátil na jeho právech a uložil mu povinnost k zaplacení 12.681.997,43 Kč.

Ve vztahu k výroku druhému napadeného rozhodnutí stěžovatel uvádí, že soud nesprávně zhodnotil, podle jakých právních předpisů měl správní orgán v rámci státního odborného dozoru postupovat. Stěžovatel nesouhlasí s argumentací soudu, že na základě zákona o finanční kontrole je nutno podpůrně postupovat podle procesních pravidel uvedených v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Takové pravidlo se uplatní pouze u kontroly prováděné na místě, na další úkony jej použít nelze. Stěžovatel má za to, že žalovaný vůbec neměl přistoupit k vydání opatření

k nápravě, neboť to může vydat podle § 18 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní předpis. Výkon státního odborného dozoru a finanční kontroly spadá do přenesené působnosti kraje a vydání opatření k nápravě mu žádný zvláštní předpis neumožňuje. Stěžovatel je toho názoru, že uzavření kontroly rozhodnutím o námitkách proti protokolu bylo jedním stádiem, jež nemělo pokračovat vydáním opatření k nápravě. Správní orgán měl dále postupovat podle správního řádu a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a na základě posledně zmíněného právního předpisu měl uložit odvod a penále a stěžovateli měl v souladu se zákonem umožnit použití opravných prostředků.

Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Požádal taktéž o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a zdejší soud svým rozhodnutím ze dne 12. 4. 2007, čj. 8 Afs 152/2006 - 139, jeho návrhu vyhověl.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 7. 11. 2006 uvedl, že důvodem finanční kontrole u stěžovatele bylo zkoumání toku veřejnoprávních finančních prostředků, které žalovaný poskytuje na zajištění základní dopravní obslužnosti jako úhradu prokazatelné ztráty, a to především s cílem ověření, zda stěžovatel použil poskytnuté finanční prostředky v souladu se smlouvou o zajištění základní dopravní obslužnosti. Kontrolou provedenou v souladu se zákony o silniční dopravě, o finanční kontrole ve veřejné správě a zákonem o státní kontrole bylo zjištěno, že stěžovatel předmětnou částku nepoužil v souladu s účelem, na který mu byla poskytnuta [porušena byla jak ustanovení zákona o silniční dopravě, tak i příslušná ustanovení smlouvy]. Dle zmíněné smlouvy [čl. V odst. 4] se stěžovatel zavázal finanční prostředky použité v rozporu se zákonem vrátit do jednoho měsíce. Usnesení městského soudu považuje za zákonné a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud stěžovatelovu kasační stížnost zamítl.

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Soud přistoupil k přezkoumání první stěžovatelovy námítky směřující k výroku o odmítnutí návrhu v části, kde stěžovatel brojil proti protokolu a rozhodnutí o námitkách. Městský soud dospěl k závěru, že nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud s tímto právním závěrem souhlasí. Podle § 15 zákona o státní kontrole se o kontrolním zjištění pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Jde tedy 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 kontrolované osoby seznámit s obsahem protokolu a předat jim stejnopis (§ 16 téhož zákona), a ty pak mají právo podat proti protokolu písemné a zdůvodněné námitky ve stanovené lhůtě (§ 17 cit. zákona). Avšak ani rozhodnutí o námitkách, s odvoláním na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu – viz např. usnesení ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001 - 68, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 567/2005, není úkonem

správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva či povinnosti kontrolovaného subjektu. 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.

Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit se stěžovatelovou argumentací, že jde o úkony, jež jsou zásadním podkladem pro vydání opatření k nápravě a soud by měl v návaznosti na zrušení správního rozhodnutí zrušit i předcházející úkony (stěžovatel použil výraz rozhodnutí). Předně, jak již bylo uvedeno, uvedené úkony správního orgánu nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Soud by v případě, že by při meritorním přezkumu dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné a že nezákonné je i předcházející rozhodnutí, mohl na základě § 78 odst. 3 zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo. V daném případě je však podmínkou, že se musí jednat o rozhodnutí. Jiné úkony než rozhodnutí soud přezkoumá v rámci žalobních bodů, shledá-li nedostatky mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení. Správní orgán je vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku či rozsudku vyslovujícím nicotnost [§ 78 odst. 5 s. ř. s.]. Soud tedy jiné úkony správního orgánu neruší, a naopak správní orgán je povinen uvést předloženou věc do souladu s instrukcemi soudu vyjádřenými v rozsudku.

Tento okruh stěžovatelových námitek Nejvyšší správní soud neshledal důvodným.

Druhý okruh stěžovatelových námitek představuje nesouhlas stěžovatele s právním závěrem městského soudu, podle kterých předpisů se má v dané věci postupovat, a s oprávněním správního orgánu k vydání opatření k nápravě.

Nejvyšší správní soud k těmto námitkám podotýká, že městský soud v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že žalovaný měl při rozhodování o opatření k nápravě postupovat podle zákona o správním řízení a stěžovatele poučit o možnosti podat odvolání ve smyslu § 53 téhož zákona. Stěžovatel měl v daném případě tedy možnost podat odvolání, avšak byl správním orgánem nesprávně poučen. Městský soud proto postupoval podle § 46 odst. 5 s. ř. s., žalobu odmítl a věc postoupil Ministerstvu dopravy k rozhodnutí o odvolání.

Zdejší soud souhlasí s argumentací městského soudu vztahující se k nutnosti použití zákona o správním řízení. Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu), procesní pravidla k výkonu státního odborného dozoru (§ 19b) neobsahuje. Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě v hlavě II. obsahuje pouze dílčí procesní pravidla pro provádění kontroly. Lze souhlasit i se závěrem soudu prvního stupně o aplikaci zákona o státní kontrole. Platí-li použití zákona o státní kontrole pro vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě (§ 13 odst. 1 cit. zákona), platí totéž i v případě jiné kontroly než prováděné na místě, a to zejména za situace, kdy zákon o finanční kontrole v hlavě II. na jiný typ kontroly nepamatoval. Bylo by nepřípustné, aby kontrolovaná osoba, u níž byla kontrola provedena jiným způsobem (např. předložením

příslušných dokladů kontrolnímu orgánu), byla tímto postupem znevýhodněna oproti kontrolované osobě v případě kontroly na místě. Z toho vyplývá, že kontrolovaná osoba, i když u ní neproběhla přímo kontrola na místě, má právo na využití všech námitek a opravných prostředků zakotvených v zákoně o státní kontrole. Zákon o státní kontrole v § 26 předvídá použití správního řádu. Ostatně, i kdyby tohoto usnesení nebylo, je třeba poukázat na to, že správní řád je subsidiárním předpisem, a je nutno jej aplikovat při rozhodování o právech a povinnostech právních či fyzických osob ve veřejnoprávním vztahu, pokud zvláštní předpis nemá odlišnou procesní úpravu.

Za dané situace, tj. situace, kdy odvolací správní orgán, má rozhodnout o stěžovatelově odvolání, by bylo předčasné zabývat s dalšími stěžovatelovými námitkami, neboť odvolací orgán v rámci svého rozhodování by měl posoudit i otázku, zda podřízený správní orgán postupoval v intencích zákona a zda vůbec byl k vydání opatření k nápravě oprávněn. Bylo by nepřipustné, pokud by Nejvyšší správní soud předjímal jeho rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel má právo rozhodnutí odvolacího orgánu napadnout opět správní žalobou a následně i kasační stížností.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí přezkoumal v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel ve své kasační stížnosti. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání (§ 109 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce náhradu nákladů řízení neuplatnil a dle obsahu spisu mu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl, že se žalobci náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 29. února 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu