



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 žalobce: **Ing. P. Ž.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Matznerem, Ph.D., advokátem se sídlem Vinohradská 25, Praha 2, proti žalovanému: **Nejvyšší kontrolní úřad**, se sídlem Jankovcova 933/63, Praha 7, zastoupenému JUDr. Jaromírem Kovaříkem, advokátem se sídlem Chlumova 10, Praha 3, o nezákonném zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobce podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2008, č. j. 10 Ca 302/2007 - 91,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se Ing. P. Ž. (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti nezákonnému zásahu Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „správní orgán“).

V této souvislosti je nutno uvést, že předmětná žaloba stěžovatele byla nejprve usnesením městského soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 10 Ca 119/2006 - 28, odmítnuta 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 městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Toto rozhodnutí městského soudu bylo ke kasační stížnosti stěžovatele zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že žaloba stěžovatele splňovala podmínky aktivní i pasivní legitimace a že zahájení a provádění kontroly dle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu může být nezákonným zásahem; další posouzení žaloby ponechal na městském soudu. Vzhledem k okolnosti, že předchozí geneze soudního řízení a skutečnosti tvrzených jak účastníky řízení, tak i soudem, jsou všem účastníkům známy, odkazuje Nejvyšší správní soud veden zásadou hospodárnosti řízení pro podrobnou rekapitulaci na své předchozí rozhodnutí.

V napadeném rozsudku městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel nemohl být tvrzeným zásahem přímo zkrácen na svých právech, protože mu jím tvrzené právo (seznámit se s obsahem kontrolního protokolu a podat proti němu námítky) dle zákonné úpravy nenáleželo. A dále že správní orgán činil pouze to, k čemu ho opravňoval zákon, tudíž se nemohlo jednat o nezákonný zásah. Za důsledek nezákonného zásahu není dle městského soudu možno považovat kontrolní závěr, když tvrzený zásah v době podání žaloby netrval.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítl důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s.ř.s. Poté, co nastínil genezi sporu, uvedl, že městský soud nesprávně vyhodnotil podmínky přípustnosti, jak mu to uložil Nejvyšší správní soud. Okolnost, že stěžovateli byla odepřena možnost účastnit se kontroly faktické činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, seznámit se s jejími výsledky a poté navrhnout znění námitek, způsobila, že byl kontrolou přímo zkrácen na svých právech v důsledku nezákonného zásahu správního orgánu. Přechod působnosti z Fondu dětí a mládeže na Ministerstvo financí není typickým právním nástupnictvím, jak jej upravuje obchodní zákoník. Proto nemohlo Ministerstvo financí vystupovat jako kontrolovaný subjekt, neboť se předmět kontroly netýkal jeho činnosti a povinnosti kontrolované osoby, jak ukládá zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Naopak ministerstvo mělo ke kontrole přizvat stěžovatele. Městský soud rovněž dospěl k mylnému závěru, že zásah nebyl zaměřen přímo proti stěžovateli a že jím nebyl přímo zasažen, protože je zjevné, že kontrola byla fakticky kontrolou stěžovatele, když negativně zasáhla do jeho osobní sféry. Díky výsledkům kontroly byla zahájena správní a trestní řízení, o čemž svědčí i přepis reportáže TV NOVA ze dne 24. 3. 2006. Ačkoliv byla tedy kontrola jako taková ukončena na konci roku 2005, její důsledky v době podání žaloby zjevně trvaly a přetrvávají dodnes. Proto stěžovatel navrhl zrušení věci a její vrácení zpět městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší kontrolní úřad ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel nemohl být přímo zkrácen na právech, neboť v době uskutečnění kontroly v důsledku existující právní úpravy nebyl kontrolovanou osobou, přičemž kontrolní protokol či kontrolní závěr mají pouze informační charakter a není jimi možno zasáhnout do práv stěžovatele. Dále se ztotožnil se závěry městského soudu prokazujícími nesplnění podmínek č. 1, 2, 3 a 6 (viz níže). Kontrolní protokol a kontrolní závěr byly vyhotoveny zcela v rámci zákona, když způsob jejich interpretace v médiích je nemůže ovlivnit. Podmínka trvání zásahu tak, jak je chápána stěžovatelem, by znamenala, že by zásah trval v podstatě stále. Správní orgán navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

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

Před vlastním hodnocením kasačních námitek považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zopakovat podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby žaloba dle ust. § 82 s.ř.s. mohla být úspěšná: *„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).“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS).*

Vzhledem k okolnosti, že Nejvyšší správní soud již v předchozím rozsudku ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, vyslovil, že podmínka uvedená výše pod č. 4 byla splněna, posuzoval Městský soud v Praze vázán v tomto smyslu závazným právním názorem pouze splnění podmínek ostatních.

První kasační námitkou stěžovatel rozporuje fakt, že kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo financí a že stěžovateli byla fakticky odepřena možnost účastnit se této kontroly. Ačkoliv stěžovatel podřazuje tento stížní bod pod ust. § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s., obsahově je nutno ho podřadit pod písm. a) cit. ustanovení.

Základním procesním režimem, kterému podléhá každá kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem, je tzv. kontrolní řád zakotvený v ust. § 19 až 31 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NKÚ“). Ten v ust. § 19 odst. 1 cit. zákona

obecně konstatuje, že *kontrolním řádem se řídí postup při výkonu kontroly a vztahy mezi Úřadem, orgány Úřadu, členy Úřadu a kontrolory pověřenými kontrolní akcí na straně jedné a kontrolovanými osobami na straně druhé*. Zákon o NKÚ tudíž pracuje s pojmem kontrolovaná osoba, avšak nikterak ji blíže nevymezuje. Konkretizaci tohoto pojmu podává až plán kontrolní činnosti, což je dle internetových stránek Nejvyššího kontrolního úřadu (<http://www.nku.cz/pages/cs/kontrola/kontrolni-cinnost.htm>), „*věcné a časové vymezení jednotlivých kontrolních akcí pro následující rozpočtový rok. Jeho obsahem je předmět a cíl kontroly, určení kontrolovaných subjektů (tzv. kontrolovaných osob) a časového průběhu kontroly. ...Podkladem pro sestavení plánu kontrolní činnosti jsou podněty prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ. Podněty vycházejí jak z vlastní kontrolní činnosti, tak od Poslanecké sněmovny a Senátu, jejich orgánů a vlády České republiky. Plán kontrolní činnosti, schválený Kolegiem NKÚ, předkládá prezident NKÚ k informaci Poslanecké sněmovně a vládě České republiky. Zveřejňuje jej ve Věstníku NKÚ.*“ Zjednodušeně řečeno tak je možno dospět k dílčímu závěru, že kontrolovanou osobou je ta, kterou za takovou označí Nejvyšší kontrolní úřad v plánu kontrolní činnosti či v jeho doplněních. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že dle čl. 97 Ústavy České republiky je základní pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu vymezena jako kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Tudíž i na kontrolovanou osobu je nutno nahlížet prismatem tohoto hlediska. Není tak a priori rozhodné, jaká osoba je kontrolována, určujícím je majetek, resp. hospodaření, které je předmětem kontroly. Nejprve je totiž nutno specifikovat předmět kontroly a teprve poté definovat osobu, u níž bude kontrola prováděna (když její vymezení je velmi široké - viz ust. § 3 odst. 2 zákona o NKÚ).

Jak vyplývá z kontrolního závěru č. 05/36 (<http://www.nku.cz/konzavery/K05036.pdf>) nazvaného „*Nemovitý majetek státu spravovaný Fondem dětí a mládeže „v likvidaci“*“, cílem kontroly bylo prověřit postup při nakládání s nemovitým majetkem státu spravovaným Fondem dětí a mládeže „v likvidaci“. Z kontrolního závěru je zřejmá rovněž i kontrolovaná osoba: „*Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo financí (dále jen „MF“), na které ze zákona přešla dnem 1. ledna 2005 veškerá práva a povinnosti FDML. MF převzalo spisovou a účetní agendu FDML*“, a to z důvodu, že v době provádění kontroly byl aplikován čl. I bod 6. zákona č. 364/2000 Sb., o zrušení Fondu dětí a mládeže a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Je proto logické, že Nejvyšší kontrolní úřad zvolil jako kontrolovanou osobu pro uvedený předmět kontroly Ministerstvo financí, neboť to jediné bylo dle zákona oprávněno jednat ve věcech fondu. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani způsob právního nástupnictví Ministerstva financí, neboť tak bylo určeno speciálním zákonem (mj. stejným, na základě kterého byl ustanoven do funkce likvidátora i stěžovatel, a to rovněž procedurou odlišující se od obecného postupu pro likvidaci). Stěžovatel proto v tomto řízení nemůže účinně rozporovat způsob, jakým byla kontrola provedena či k jakým závěrům bylo dospěno, a to z toho důvodu, že Nejvyšší kontrolní úřad postupoval zcela v mezích daných mu právním řádem; kromě uvedeného je nutno zdůraznit, že ze

žádného ustanovení zákona o NKÚ nevyplývá ani povinnost kontrolované osoby, tj. Ministerstva financí, přizvat ke kontrole stěžovatele. Proto je tato námitka nedůvodná.

Jestliže stěžovatel dále tvrdí, že zásah byl zaměřen přímo proti jeho osobě, neboť fakticky byla kontrolována jeho činnost, Nejvyšší správní soud se s tímto jeho závěrem neztotožňuje. Předně je nutno zopakovat, že kontrolován byl postup při nakládání s nemovitým majetkem. A dále, že stěžovatel jako likvidátor fondu vystupoval jako tento fond, nikoliv jako soukromá osoba. Správcem majetku byl tedy fond, nikoliv stěžovatel, proto v případě, kdy by fond nebyl ke dni provádění kontroly zrušen, byl by kontrolovanou osobou tento fond, nikoliv stěžovatel vystupující v pozici orgánu fondu jako právnické osoby. I tato námitka stěžovatele tak není důvodná.

Stěžovatel dále zdůrazňuje, že následky kontroly pro jeho osobu stále trvají v podobě prezentace jeho výkonu funkce v médiích a dále rovněž i v trvajícím trestním řízení. Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v předcházejícím rozsudku v této věci, na kontrolní závěr není možno pohlížet jako na důsledek nezákonného zásahu (č.l. 76), a to ani v případě, kdy kontrolní závěr představuje 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. Rovněž tak pro danou věc není rozhodné, jak byl kontrolní závěr prezentován v médiích, neboť i pro případy neoprávněného nařčení určité osoby (pomluvy) zná právní řád České republiky adekvátní prostředek obrany (např. žaloba na ochranu osobnosti), kterým však není žaloba proti nezákonnému zásahu ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že Městský soud v Praze se při přezkoumání žaloby stěžovatele řídil závazným právním názorem učiněným Nejvyšším správním soudem v předcházejícím rozsudku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel ve své kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Ze všech shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost jako nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., za použití § 120 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. Správnímu orgánu dle obsahu spisu žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé činnosti nevznikly, proto mu soud nepřiznal jejich náhradu.

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

V Brně dne 5. června 2008

JUDr. Radan Malík
předseda senátu