



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Střední škola gastronomická Adolpha Kolpinga**, se sídlem U Klafárku 3, Žďár nad Sázavou, zastoupeného JUDr. Milošem Jirmanem, advokátem se sídlem Nádražní 21, Žďár nad Sázavou, proti žalovanému: **Kraj Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí ředitele Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 28. 7. 2008, č. j. KUJI 55545/2008, o námitkách proti protokolu o veřejnosprávní kontrole, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2009, č. j. 29 Ca 208/2008 - 14,

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 :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ředitele Krajského úřadu kraje Vysočina (dále jen „vedoucí kontrolního orgánu“) ze dne 28. 7. 2008, č. j. KUJI

55545/2008. Tímto rozhodnutím žalovaný nevyhověl námitkám stěžovatele ze dne 16. 6. 2008 proti obsahu protokolu č. 52/08/ORR (dále jen „protokol“), o výsledku průběžné veřejnosprávní kontroly ze dne 10. 6. 2008, která byla u stěžovatele jako žadatele o veřejnou finanční podporu provedena dle § 9 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o finanční kontrole“).

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Neztotožňuje se s názorem krajského soudu, že rozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť nezasahuje do hmotných práv stěžovatele, a nejedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatel namítá, že uvedeným protokolem kontrolní orgán rozhodl o neuznatelnosti nákladů vykázaných stěžovatelem ve výši 1 220 057 Kč v rámci grantového schématu „Podpora sociální integrace v kraji Vysočina 2004 - 2006“, a tedy se nepochybně jednalo o úkon správního orgánu, kterým se mění či závazně určují jeho práva na poskytnutí zmíněné podpory. V této souvislosti stěžovatel uvádí, že s napadeným rozhodnutím soudu by bylo možno se ztotožnit pouze v případě, že by po rozhodnutí o námitkách a potvrzení protokolu mělo následovat další rozhodnutí, kterým by bylo rozhodnuto o neposkytnutí podpory ve výši neuznaných nákladů. Pokud však takové rozhodnutí nenásleduje, je rozhodnutí o námitkách a potvrzení protokolu jediným úkonem správního orgánu, jímž se v konečné instanci rozhoduje o právech kontrolované osoby. Z výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

Z předloženého správního spisu vyplývají následující, pro danou věc relevantní, skutečnosti:

V období od 4. 11. 2005 do 21. 1. 2008 proběhla u stěžovatele jako žadatele o dotaci z grantového schématu „Podpora sociální integrace v kraji Vysočina 2004 - 2006“ tzv. průběžná veřejnosprávní kontrola, o jejímž výsledku byl dne 10. 6. 2008 sepsán protokol č. j. 52/08/ORR. Z jeho závěrů vyplynulo, že stěžovatelem podaná žádost o podporu na realizaci konkrétního projektu byla zpracována v souladu s podmínkami obsaženými v „Pokynech pro žadatele a příjemce podpory pro Výzvu č. V/SROP/3.2/2/2005“, avšak při samotné realizaci projektu se stěžovatel od těchto podmínek odchýlil způsobem, který zapříčinil nemožnost poskytnout část dotace ve výši 1 220 057 Kč. Proti obsahu protokolu stěžovatel podal řadu námitek, o nichž rozhodl vedoucí kontrolního orgánu rozhodnutím ze dne 28. 7. 2008, č. j. KUJI 55545/2008 tak, že jim nevyhověl a napadený protokol potvrdil.

Stěžovatel napadl rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu žalobou u krajského soudu, který ji napadeným usnesením odmítl s tím odůvodněním, že se materiálně nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť samo o sobě není způsobilé zasáhnout do práv stěžovatele.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí soudu o odmítnutí žalobního návrhu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu uplatněných kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Při posuzování důvodnosti kasační stížnosti zdejší soud vycházel z následujících úvah:

Finanční kontrola tvoří součást systému finančního řízení, který zabezpečuje řádné hospodaření s veřejnými prostředky. Mezi hlavní cíle finanční kontroly patří zejména prověřování, zda jsou dodržovány právní předpisy, zda je zajištěna ochrana veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům a zda nedochází k ne hospodárnému, neúčelnému a neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky.

Zákon o finanční kontrole v úvodním ustanovení § 1 upravuje předmět právní úpravy daný tímto zákonem, tj. vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, *mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory* a uvnitř orgánů veřejné správy. Stanoví předmět, hlavní cíle a zásady finanční kontroly vykonávané podle tohoto zákona, jakož i podle zvláštních právních předpisů, pokud tak tyto předpisy stanoví. *Veřejnou finanční podporou* se podle ustanovení § 2 písm. j) rozumí dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených pod písm. a), státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv nebo k plnění úkolů veřejné správy. *Kontrolovanou osobou* se podle písm. a) téhož ustanovení mj. rozumí právnická nebo fyzická osoba, která je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem.

Finanční kontrolu vykonávanou podle zákona o finanční kontrole tvoří: 1/ systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány (*veřejnosprávní kontrola zařazená v části druhé zákona - § 7 až 11*); 2/ systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv (část třetí zákona - § 24) a vnitřní kontrolní systém

(řídící kontrola a interní audit upravené v části čtvrté zákona - § 25 až 31). Obsahem tzv. veřejnosprávní kontroly je finanční kontrola skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob. Veřejnosprávní kontrola se uskutečňuje jako nepřetržitý proces, tj. před poskytnutím veřejných prostředků (předběžná kontrola), v průběhu jejich použití (průběžná kontrola) a následně po jejich použití (následná kontrola).

Při průběžné veřejnosprávní kontrole hospodaření se svěřenými prostředky, která (jak je patrné z obsahu rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu) proběhla u stěžovatele jako kontrolované osoby, kontrolní orgány zejména prověřují, zda kontrolované osoby dodržují stanovené podmínky a postupy při uskutečňování, vypořádávání a vyúčtování schválených operací, zda přizpůsobují uskutečňování operací při změnách ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek novým rizikům, zda provádějí včas a přesně zápisy o uskutečňovaných operacích v zavedených evidencích a automatizovaných informačních systémech a zda zajišťují včasnou přípravu stanovených finančních, účetních a jiných výkazů, hlášení a zpráv.

Při výkonu finanční kontroly se používají v § 6 zákona o finanční kontrole demonstrativně vypočtené kontrolní metody a kontrolní postupy, které mohou být uplatňovány pouze v mezích procesních pravidel pro výkon veřejnosprávní kontroly dle ustanovení § 12 až 21 zákona o finanční kontrole a v mezích kontrolního řádu upraveného v části třetí zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o státní kontrole“).

Zákon o finanční kontrole dále v ustanovení § 13 odst. 1 stanoví, že vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě se řídí částí třetí zákona o státní kontrole, nestanoví-li zákon o finanční kontrole jinak. Z odst. 1 citovaného ustanovení tak vyplývá, že procesním předpisem pro výkon veřejnosprávní kontroly na místě je zákon o státní kontrole, konkrétně jeho část třetí (§ 8 až § 26), avšak její použití je pouze subsidiární (podpůrné), pokud zákon o finanční kontrole nestanoví jinak. Tato zásada je výslovně uvedena též v ustanovení § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole, z něhož vyplývá, že *„podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup“*.

Část třetí zákona o státní kontrole zahrnuje základní pravidla, jimiž se řídí postup při výkonu kontrolní činnosti. Jsou zde zároveň upraveny vztahy mezi jednotlivými kontrolními orgány a kontrolovanými fyzickými a právnickými osobami, jakož i oprávnění a povinnosti kontrolních pracovníků při provádění kontroly. V tomto směru zákon o finanční kontrole podrobnější právní úpravu neobsahuje, a proto se podpůrně použije právní úprava v části třetí zákona o státní kontrole.

O kontrolním zjištění se podle § 15 zákona o státní kontrole sepisuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků včetně označení dokladů a ostatních materiálů, o něž se zjištění kontroly opírají. Proti protokolu může kontrolovaná osoba podat písemné (odůvodněné) námitky ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem, nestanoví-li kontrolní pracovník lhůtu delší. Řízení o námitkách kontrolovaných osob je zákonem o státní kontrole upraveno v ustanovení § 18 tohoto zákona.

Ačkoli byla předmětná veřejnosprávní kontrola u stěžovatele prováděna průběžně v letech 2005 až 2008, podle přechodných ustanovení zákona č. 501/2004 Sb., účinného od 1. 1. 2006, který mj. novelizoval i ustanovení § 18 zákona o státní kontrole, se podle dosavadních právních předpisů rozhodne o námitkách proti protokolu podaných před účinností tohoto zákona, tj. do 31. 12. 2005. V souzené věci stěžovatel podal námitky dne 16. 6. 2008, proto bylo namíste aplikovat ustanovení § 18 zákona o státní kontrole ve znění účinném od 1. 1. 2006.

Podle tohoto znění rozhoduje o námitkách kontrolovaných osob vedoucí kontrolního orgánu. Může však o nich sám rozhodnout i kontrolní pracovník, pokud jim v plném rozsahu vyhoví (§ 18 odst. 1 a 2 zákona o státní kontrole). Proti rozhodnutí o námitkách zákon o státní kontrole nepřipouští podání opravného prostředku, a je-li do tří měsíců od doručení námitek s kontrolovanou osobou zahájeno správní řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu namísto postupu podle § 18 odst. 1 nebo 2 zákona o státní kontrole rozhodnout, že se námitky vyřídí v rámci tohoto správního řízení.

Předmětem posouzení v tomto řízení přitom zůstává otázka, zda rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole, má či nemá povahu rozhodnutí, které by podléhalo přezkumu ve správním soudnictví.

Při právním posouzení této otázky Nejvyšší správní soud vycházel zejména z ustanovení § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., která byla v projednávané věci krajským soudem aplikována. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je k žalobě oprávněn (aktivně legitimován) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Nejedná-li se o úkon správního orgánu s důsledky předpokládanými v ustanovení § 65 s. ř. s., nejedná se o úkon, který je ve smyslu soudního řádu správního rozhodnutím. Takový úkon je podle ustanovení § 70 odst. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen a žaloba domáhající se přezkumu rozhodnutí podle zákona vyloučeného, je podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná.

Na ústavní úrovni je pro aktivní legitimaci ve správním soudnictví klíčovým ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, (dále též „Listina“), podle něhož *„ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Pravomoc správních soudů k přezkumu je tak podle citovaného článku Listiny založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně vyloučeno zákonem (s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž zákonná kompetenční výluka není možná). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou pak mj. kompetenční výluky. Při jejich používání je nutno si vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl. Nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu.

Dle shora nastíněných ústavních východisek je nutno postupovat také při aplikaci a interpretaci ustanovení § 65 s. ř. s. Toto ustanovení *„nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce“* (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS).

Ve vztahu k rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu vydaného podle § 18 zákona o státní kontrole je nutno konstatovat, že navzdory tomu, že tento úkon je formálně jako *„rozhodnutí“* označen ve svém záhlaví, dle Nejvyššího správního soudu se ve skutečnosti o rozhodnutí v materiálním slova smyslu nejedná. Protokol o zjištění z provedené kontroly má spíše charakter dále ověřitelného sdělení, které deklaruje určitá konkrétní zjištěná fakta, na základě nichž si pak správní orgán činí úsudek o dalším postupu. Rozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat spíše za podklad, na jehož základě může správní orgán o právech a povinnostech stěžovatele rozhodovat ve správním řízení. Teprve v něm může být vydáno meritorní rozhodnutí s dopady do hmotných práv účastníka, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná.

Ke shodnému závěru Nejvyšší správní soud dospěl již ve svém rozhodnutí ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001, publikovaném pod č. 567/2005 Sb. NSS: *„Rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona č. ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole*

... není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.“

Shora uvedenému odpovídá také zákonná úprava obsažená v ustanovení § 18 zákona o finanční kontrole, které upravuje možné způsoby realizační fáze navazující na provedenou finanční kontrolu, a to podle rozsahu oprávnění orgánu veřejné správy, které jako kontrolní orgány kontrolu provedly a jimž tato oprávnění stanoví zvláštní zákony. Kontrolní orgán může být sám vybaven oprávněním k přímému uložení opatření kontrolované osobě (např. v případě odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci ústředním správním úřadem dle § 15 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, dále jen „rozpočtová pravidla“). V případech, kdy kontrolní orgán není oprávněn přímo zjednat nápravu zjištěných nedostatků, a tedy nemůže přímo přikázat zjednání nápravy odstraněním závadného stavu, neboť je k tomu na základě zvláštního zákona příslušný jiný orgán veřejné správy, postoupí kontrolní orgán svá zjištění tomuto orgánu, který je povinen zajistit nápravu zjištěných nedostatků. Takový (a v praxi i nejrozšířenější) případ opatření k nápravě představuje ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně včetně penále podle ustanovení § 44 a §44a „velkých“ rozpočtových pravidel, k němuž jsou příslušné finanční orgány podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Stejně tak § 20 zákona o finanční kontrole stanoví, že v případech, kdy kontrolní orgán zjistí, že kontrolovaná osoba nepřijala opatření k nápravě, nebo toto opatření nesplnila v závazných termínech, je oprávněn jí uložit pokutu až do výše 1 mil. Kč.

S ohledem na skutečnost, že v souzené věci byl poskytovatelem veřejné finanční podpory územní samosprávný celek, přicházel by v úvahu postup dle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Toto ustanovení upravuje problematiku porušení rozpočtové kázně (jakožto neoprávněného použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu územního samosprávného celku) včetně ukládání odvodů a penále za toto porušení, které s účinností do 31. 3. 2009 ukládaly územní samosprávné celky (§ 22 odst. 2 zákona); a podle nyní účinného znění zákona o nich v případě kraje rozhoduje v samostatné působnosti krajský úřad (§ 22 odst. 7 zákona).

Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že po rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu již nenásleduje žádné další rozhodnutí, jímž by bylo rozhodováno o neposkytnutí podpory co do výše neuznaných nákladů. Jak je popsáno v předchozích odstavcích, vydání meritorního rozhodnutí o neposkytnutí či odnětí již poskytnuté podpory zákony v různých možnostech předpokládají. Je nutno konstatovat, že v současné fázi řízení nelze předvídat, jaké konkrétní rozhodnutí bude na základě výsledků kontrolní činnosti vydáno. Jestliže stěžovatel namítá, že v jeho případě žádné meritorní rozhodnutí vydáno nebude, je nutno konstatovat, že i kdyby tato situace nastala a správní orgán ponechal kontrolní

zjištění bez dalších důsledků, pak – za situace, kdy protokol o kontrole nezakládá právo na dotaci či povinnost dotaci (její část) vrátit - tím spíše platí, že do práv stěžovatele v souvislosti s poskytnutím dotace nebylo zasaženo.

Nejvyšší správní soud tak nezjistil naplnění žádného z důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti, sám neshledal ani jiné vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 16. června 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu