

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Statutární město Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 8, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad**, se sídlem Berní 2261/1, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2016, č. j. RRSZ 6450/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 7. 2016, č. j. 15 A 120/2016 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2016, č. j. RRSZ 6450/2016 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný vyřídil námitky proti protokolu o kontrole č. j. RRSZ 5861/2016 ze dne 6. 5. 2016 k projektu žalobce s názvem „Plavecký areál Klíše“.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný popsal, že při vyřizování námitek postupoval podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), (dále jen „kontrolní řád“). Žalovaný dále konstatoval, že podle jeho názoru žalobce v námitkách neuvádí žádné nové skutečnosti, které by prokázaly dodržení zákonných podmínek při zadání předmětných dodatečných stavebních prací v jednacím řízení bez uveřejnění. S námitkami žalobkyně přitom bylo řádně pracováno již v protokolu o kontrole.

V **žalobě** žalobce namítal, že napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o neuznání částky ve výši 435.600 Kč coby uznatelných nákladů zakázky. Měl za to, že se žalovaný dostatečně nezabýval jeho námitkami. Vyslovil názor, že žalovanému vždy poskytnul všechny potřebné dokumenty prokazující oprávněnost dodatečných stavebních prací. Dospěl k závěru, že pouze na základě napadeného rozhodnutí je mu krácena částka z poskytnuté dotace, přičemž měl za to, že ke krácení může dojít pouze na základě individuálního správního aktu, jehož náležitosti napadené rozhodnutí neobsahuje, tudíž je nezákonné. Pravomoc autoritativně aplikovat zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, má nadto pouze Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, nebo soud, nikoli žalovaný.

V **napadeném usnesení** ze dne 27. 7. 2016, č. j. 15 A 120/2016 - 20, krajský soud žalobu odmítl. Návrh vyhodnotil jako je nepřípustný, jelikož napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno. Napadené rozhodnutí nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť se jím nezakládají, nemění, neruší či závazně neurčují práva a povinnosti. Případné soudní ochrany se žalobce může podle závěru soudu domáhat v rámci žaloby proti následnému rozhodnutí o povinnosti vrácení dotace či proti rozhodnutí o uložení sankce za porušení podmínek dotace.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Stěžovatel v podané kasační stížnosti uvedl, že ji podává z důvodů vymezených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Vytýkal krajskému soudu, že jeho závěry jsou protichůdné, neboť v jedné části hovoří o tom, že napadené rozhodnutí je nutné posoudit podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., avšak v závěru hovoří o tom, že na situaci dopadá kompetenční výluka dle ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. Vyslovil rovněž názor, že napadené rozhodnutí je plně soudně přezkoumatelné, tudíž jeho žaloba neměla být odmítnuta, neboť „vyřízením námitek“ došlo k jednoznačnému a závažnému určení jeho práv a povinností, když na jeho základě dojde ke krácení poskytnuté dotace o částku ve výši 435.600 Kč, která ještě nebyla vyplacena. Na nevyplacenou dotaci proto nebude vydán klasický platební výměr, a bude odečtena pouze na základě protokolu o kontrole a navazujícího vyřízení námitek. Přestože napadené rozhodnutí nemá klasickou formu správního rozhodnutí, nemůže mu být odepřen soudní přezkum, když mu bude krácena dotace.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel požaduje, aby nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

Stěžovatel ve své kasační stížnosti nesprávně podřadil důvody podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Pokud totiž stěžovatel kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Naplnění tohoto důvodu přitom může založit i to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda žaloba je důvodná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

K výtce stěžovatele, že napadené usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné pro vnitřní rozpornost, musí Nejvyšší správní soud uvést, že tuto vnitřní rozpornost dosahující intenzity zakládající nepřezkoumatelnost napadeného usnesení nezjistil. Je sice pravdou, že krajský soud v převážné části odůvodnění napadeného usnesení hovoří o tom, že na „vyřízení námitek“ dopadá soudní výluka dle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., avšak v závěru napadeného usnesení hovoří o tom, že žalobu odmítá z toho důvodu, že napadené rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. Podle závěru Nejvyššího správního soudu se jedná o zjevnou chybu v psaní, která

nezpochybňuje závěr krajského soudu. Z odůvodnění napadeného usnesení, s jehož závěrem o nutnosti odmítnutí žaloby se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje, totiž bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že na daný případ dopadá soudní výluka dle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí představuje pouhý úkon správního orgánu, který nezakládá, nemění, neruší či závazně neurčuje práva a povinnosti stěžovatele. Ostatně tak odůvodnění napadeného usnesení porozuměl i samotný stěžovatel, který proti tomuto závěru meritorně brojí. Fakt, že krajský soud pouze v jedné části napadeného usnesení nesprávně citoval ustanovení soudního řádu správního, které na věc správně aplikoval, které ale řádně identifikoval v předchozí části napadeného usnesení, tedy nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, pokud z jeho obsahu je bez jakýchkoli pochyb všem účastníkům (zejména samotnému stěžovateli) zřejmé, jak a proč krajský soud rozhodl – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25. Pokud by této argumentaci dovolávající se nesprávné citace ustanovení předpisu v jedné části rozhodnutí Nejvyšší správní soud vyhověl, bylo by jeho rozhodnutí ryze formalistické, neboť by to nijak nepřispělo k ochraně práv stěžovatele, zvláště když se závěry krajského soudu o nutnosti odmítnout předmětnou žalobu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

Ohledně vlastního posouzení otázky, zda „vyřízení námitek“ je samostatně soudně přezkoumatelné, nebo zda je takový individuální správní akt vyloučen ze soudního přezkumu, Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že „rozhodnutí žalovaného o vyřízení námitek“ nelze považovat za úkon správního orgánu, jímž by stěžovatel byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určí jeho práva nebo povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se totiž o akt vydaný v kontrolní fázi, za účelem přezkoumání případných pochybení inspektorů obsažených v protokolu o kontrole a při jeho přezkoumání ve vztahu k námitkám, které uvádí kontrolovaná osoba – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, č. j. 6 Ads 55/2013 - 64. Teprve na základě závěru kontrolního řízení lze učinit kvalifikovaný závěr, zda je odůvodněno podezření z porušení pravidel stěžovatelem odůvodňující zahájení dalšího „sankčního řízení“ či pokračování „stávajícího postupu“, který bude negativně ovlivněn předmětnými zjištěními. Právě v tomto novém řízení nebo v „souvisejícím postupu“ bude vydáno rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky obsažené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Setrvalá judikatura Nejvyššího správního jak ve vztahu předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, (srov. usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29), tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu (např. rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 - 28) dospívá k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. *„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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006 – 144). Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30, *„[r]ozhodnutí 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*“.

Zároveň však recentní rozhodovací praxe vychází z toho, že *„nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly*“ (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42), což potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud připouští v případech, *„kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu“*. O takovýto případ se v nyní projednávané věci nejedná, neboť stěžovateli nebyla kontrolním protokolem nebo „vyřízením námitek“ uložena nějaká povinnost.

Na těchto závěrech ničeho nemění ani argumentace stěžovatele, že již na základě kontrolního zjištění dojde ke „krácení dotace“. V tomto směru Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že proces „krácení dotace“ není zahrnut v samotném kontrolním zjištění. O dotacích poskytovaných podle příslušných procesních předpisů je totiž příslušným způsobem rozhodováno v řízení, které nelze zjednodušeně ztotožnit s provedenou kontrolou a zjištěnými kontrolními závěry. Procesní postup při vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí se odvíjí od skutečnosti, o jaký typ dotací se jedná, resp. podle jakého právního předpisu je dotace poskytována a na základě jakého dotačního titulu. Jedná-li se o dotaci poskytnutou podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, je nutné zmínit, že ta je poskytována na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy – srov. ustanovení § 10a odst. 3 téhož zákona. Posuzování toho, zda podmínky takovéto veřejnoprávní smlouvy byly dodrženy a zda mají být slíbené finanční prostředky fakticky vyplaceny, je nutné řešit v rámci této formy činnosti veřejné správy – dohody správněprávního charakteru. Na tuto situaci přitom dopadá institut sporů z veřejnoprávních smluv dle ustanovení § 141 ve spojení s § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 Afs 49/2016 – 33. Rovněž toto rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy bude za splnění příslušných podmínek soudně přezkoumatelné.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud odkazuje na své dřívější závěry vyslovené v již shora citovaném rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž uvedl, že *„v rámci českého právního řádu by platilo, že smlouva o poskytnutí dotace z veřejných zdrojů, jejíž správa se řídí veřejnoprávními předpisy, je veřejnoprávní smlouvou. V tomto ohledu je možné*

odkázat např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, publikovaný pod č. 2984/2014 Sb. NSS. Jak však z tohoto rozsudku také vyplývá, v případě námitky porušení smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné je ochrana obou smluvních stran poskytována v případném sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve spojení s § 141 téhož zákona, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany. V případě krácení dotace (poskytnuté na základě veřejnoprávní smlouvy) ze strany jejího poskytovatele tedy není soudně přezkoumatelné příslušné „oznámení" o jejím krácení, natož kontrolní zjištění, které poskytovatele dotace k takovému kroku vede, ale teprve (za splnění dalších zákonem stanovených podmínek) rozhodnutí ze sporu z veřejnoprávní smlouvy (viz např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1326)".

Na základě výše uvedeného je proto nutné dospět k závěru, že přímo na základě kontrolního zjištění a rozhodnutí o „vyřízení námitek" nemůže dojít k nevyplacení části dotace. K tomu může dojít až na základě příslušného navazujícího postupu poskytovatele dotace a následného vydání příslušného rozhodnutí, které bude soudně přezkoumatelné za splnění procesních podmínek. Skutečnost, že toto rozhodnutí bude z kontrolních zjištění vycházet, nezakládá přímou a samostatnou soudní přezkoumatelnost samotného kontrolního zjištění.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je zjevně nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 15. února 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu