

U S N E S E N Í

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci žalobce: **Obec Habřina**, se sídlem Habřina 28, zast. Mgr. Michalem Štrofem, advokátem PPS advokáti s. r. o., se sídlem v Hradci Králové, Velké náměstí 135/19, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Hradec Králové, Pivovarské náměstí 1245, v řízení o žalobě proti zprávě žalovaného ze dne 21. 3. 2016 o výsledku přezkoumání hospodaření žalobce za rok 2015,

t a k t o :

- I. **Žaloba se odmítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání shora označené zprávy žalovaného o výsledku přezkoumání jeho hospodaření za rok 2015 a jejího zrušení v rozsahu části B nazvané Zjištění ze závěrečného (jednorázového) přezkoumání, konkrétně v rozsahu chyb a nedostatků týkajících se parkovného (VPD 1041), účetního dokladu VDP č. 1021, faktury vystavené společností GORDIC, spol. s r. o., faktury vystavené společností TOP INTERIÉR GIPS, spol. s r. o., faktury vystavené společností Zahrady pro radost, s. r. o., a dále v rozsahu vady vytknuté žalobci v souvislosti s aplikací ustanovení § 77 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření – Obec Habřina, IČ: 00268755, za rok 2015 ze dne 21. 3. 2016 (dále také jen „Zpráva“ nebo „zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření“) byla vyhotovena žalovaným po přezkoumání hospodaření obce na základě pověření k přezkoumání vydaného Krajským úřadem Královéhradeckého kraje. V její části A jsou uvedeny přezkoumávané písemnosti. V části B nazvané Zjištění ze závěrečného (jednorázového) přezkoumání jsou uvedeny případy, v nichž byly shledány méně závažné chyby a nedostatky. Z nich jsou pak sporovány vytknuté chyby v následujících případech: u parkovného (VPD č. 1041, jehož jsou dva parkovací lístky součástí), u účetního dokladu VDP č. 1021 (specifikace prací nebo zboží a dodavatele), u faktury vystavené společností GORDIC, spol. s r. o., u faktury vystavené společností TOP INTERIÉR GIPS, spol. s r. o., a u faktury vystavené společností Zahrady pro radost, s. r. o. V části C nazvané Plnění opatření byla zjištěna méně závažná chyba v souvislosti s aplikací ustanovení § 77 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. V části D nazvané Závěr jsou pod bodem I. zopakovány zjištěné chyby a nedostatky popsané již v části B a konstatováno neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání. V poučení je konstatováno, že územní celek je ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako

source not found.

„zákon č. 420/2004 Sb.“), povinen přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených v této zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření a podat o tom písemnou informaci přezkoumávajícímu orgánu, a to nejpozději do 15 dnů po projednání této zprávy spolu se závěrečným účtem v orgánech územního celku. Dále pak, že územní celek je ve smyslu ustanovení § 13 odst. 2 stejného zákona povinen v informacích podle ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) téhož zákona uvést lhůtu, ve které podá příslušnému přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu o plnění přijatých opatření a v této lhůtě příslušnému přezkoumávajícímu orgánu uvedenou zprávu zaslat. Závěrem je uvedeno, že nesplněním těchto povinností se územní celek dopustí správního deliktu podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 420/2004 Sb. a za to se uloží územnímu celku podle ustanovení § 14 odst. 2 téhož zákona pokuta do výše 50.000,- Kč.

Žalobce v žalobě uvedl, že přímo na základě zprávy o výsledku hospodaření je povinen přijmout opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a informovat žalovaného písemně o přijatých opatřeních k nápravě. To vše v zákonné lhůtě 15 dnů ode dne projednání zprávy o výsledku hospodaření. Poukázal na judikaturu správních soudů, podle které sice nemohou být samotná kontrolní zjištění obsažená v protokolu o kontrole bez dalšího nezákonným rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ani nezákonným zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., a to z důvodu, že jsou zásadně pouze podkladem pro zahájení správního řízení a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu. Avšak předmětná zpráva o výsledku hospodaření v nyní posuzovaném případě není pouhým kontrolním zjištěním, na základě kterého lze zahájit správní řízení o porušení povinnosti a uložení pokuty. Zprávou tedy bylo zasaženo do práv žalobce, jelikož na základě ní mu vznikly povinnosti stanovené ustanovením § 13 zákona č. 420/2004 Sb., jejichž nesplnění je správním deliktem. Je sice pravdou, že povinnosti žalobce nejsou obsaženy přímo ve zprávě, ale v samotném zákoně. Tyto povinnosti ovšem žalobci vznikají pouze v případě, kdy kontrolní orgán dospěje k závěru, že se kontrolovaná osoba (zde žalobce) dopustila chyb či nedostatků ve svém hospodaření, tj. v přímé příčinné souvislosti s činností kontrolního orgánu (tj. žalovaného). Nebýt činnosti žalovaného, k zásahu do subjektivních práv žalobce by nešlo. Jelikož je zpráva o hospodaření konečným výsledkem kontroly hospodaření prováděné na základě zákona č. 420/2004 Sb., musí být žalobci v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod umožněno, aby se mohl bránit proti závěrům obsaženým ve zprávě o výsledku hospodaření a tím i proti povinnosti přijmout opatření k nápravě.

Pokud jde o samotná zjištění uvedená ve zprávě o výsledku hospodaření, žalobce nesouhlasil se závěrem žalovaného, že se při hospodaření s majetkem dopustil méně závažných chyb a nedostatků. Zprávu o výsledku hospodaření včetně povinnosti přijmout opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků v zákonné lhůtě proto považuje v napadaném rozsahu za nezákonné. K tomu pak dále podrobně rozvedl námitky k jednotlivým sporovaným zjištěním uvedeným ve Zprávě a argumentaci, proč považuje závěry žalovaného za nesprávné.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný navrhl odmítnutí žaloby. Neztotožnil se s názorem žalobce, že v daném případě samotné závěry (resp. jejich povaha) uváděné ve Zprávě mohou samostatně zasáhnout do jeho subjektivních práv. Na

source not found.

rozdíl od žalobcem citované judikatury Zpráva žádné konkrétní povinnosti autoritativně nestanoví, pouze a jen popisuje příslušná zjištění, přičemž je plně v kompetenci žalobce, jaká konkrétní opatření vůči zjištěním přijme. Je tedy na žalobci (nikoli na žalovaném) určení způsobu, jaká opatření přijme, a tedy zda vůbec či v jaké míře zasáhne do svých subjektivních práv. Zdůraznil, že žalovaný nemá žádná oprávnění či možnosti nějak rozporovat způsob a proces přijatých nápravných opatření. Žalovaný je pouze vezme na vědomí. Je potřeba též uvést, že dle závěrů uváděných ve Zprávě jsou daná zjištění označena jako méně závažné chyby a nedostatky. I z této skutečnosti vyplývá, že způsob jejich nápravy, který si volí sám žalobce a žalovaný je nijak autoritativně neurčuje, nijak nezasáhne subjektivní práva žalobce.

Dle názoru žalovaného samotná Zpráva nenaplní svým obsahem podmínky § 65 s. ř. s., neboť Zprávou nebyl žalobce nijak přímo zkrácen na svých právech, a ani v důsledku Zprávě nebylo proti němu přímo zasaženo. Nápravná opatření, která má žalobce ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb. přijmout, spočívají pouze v tom, aby přijal takové opatření, které by do budoucnosti vzniku chyb předcházelo, čili tzv. systémové opatření. V žádném případě není požadováno zpětné opravování již vzniklých nedostatků a chyb. Takovéto opatření dle jeho názoru nikterak nezasahuje do chráněných práv a povinností žalobce, neboť je pouze na něm, jaké opatření přijme. Žalovaný jako ověřující orgán do formulace koncipované žalobcem nezasahuje a pokud mají logickou vazbu ke zjištěným nedostatkům a chybám, vůbec je nerozporuje. Nelze proto vyvodit závěr, že příčinou pokuty by byla Zpráva. Zda bude pokuta uložena, má jednoznačně ve vlastních rukou žalobce a mohl by si ji způsobit pouze sám svou nečinností.

K jednotlivým žalobcem sporovaným zjištěním uvedeným ve Zprávě žalovaný uvedl podrobnou argumentaci k tomu, proč vytknuté vady a nedostatky považuje za oprávněné.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce zopakoval důvody pro podání žaloby, zejména pak zdůraznil, v čem spatřuje zásah do svých subjektivních práv, tj. v tom, že byl povinen přijmout opatření k nápravě a změnit tak i své dosavadní postupy, aniž by k tomu byly splněny podmínky. Má za to, že přímo v důsledku vydání Zprávě bylo zasaženo do jeho právní sféry, nikoliv až následně (uložením pokuty), jak se snaží dovodit žalovaný.

Při jednání soudu konaném dne 25. dubna 2017 setrvaly obě strany sporu na svých argumentech a procesních návrzích.

Krajský soud se musel nejprve zabývat otázkou, zda jsou splněny všechny procesní podmínky, za nichž může ve věci jednat. Dospěl k závěru, že žaloba nemůže být projednána a musí být odmítnuta z následujících důvodů.

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon (§ 2 s. ř. s.). Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nestanoví-li tento

source not found.

zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.

V projednávané věci bylo v roce 2016 u žalobce provedeno přezkoumání hospodaření za rok 2015, a to ve smyslu zákona č. 420/2004 Sb. Dne 21. 3. 2016 vydal žalovaný návrh zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření žalobce za rok 2015. Dne 4. 4. 2016 podal žalobce ve smyslu ustanovení § 7 písm. c) zákon č. 420/2004 Sb. písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Měl za to, že se vytýkaných pochybení nedopustil, proto žádal, aby byly závěry obsažené v návrhu zprávy v tomto ohledu upraveny. Dne 11. 4. 2016 vypracoval žalovaný písemné závěry čj. 32080/EK/2015, ve kterých nevyhověl námitkám žalobce obsaženým v jeho stanovisku k návrhu zprávy a setrval tak na svých závěrech obsažených v návrhu zprávy. Dne 6. 5. 2016 proběhlo u žalovaného ústní jednání, na kterém byl žalobce, resp. jeho zástupce, seznámen s těmito písemnými závěry. Tímto dnem se také návrh zprávy stal konečnou zprávou o výsledku přezkoumání hospodaření.

Žaloba v dané věci směřovala proti zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření, která byla vydána ve smyslu ustanovení § 10 zákona č. 420/2004 Sb. a která se po projednání žalobcových námitek proti zjištěním uvedeným v jejím návrhu stala zprávou konečnou. Dle kontrolního řádu předmětná zpráva nahrazuje protokol o kontrole.

Jak vyplývá ze shora uvedené rekapitulace obsahu Zprávy, žalobci v ní nebyly uloženy žádné povinnosti ani žádná opatření, Zpráva nezakládá žalobci ani žádná práva. Není dokonce požadována ani oprava v ní označených nedostatků a chyb. Nápravné opatření, které má sám žalobce přijmout, mu ukládá zákon, a to ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb. Jak uvedl žalovaný ve svém vyjádření a vysvětlil i při jednání soudu, toto opatření k nápravě spočívá v tom, že žalobce by měl přijmout takové systémové opatření, které by do budoucnosti vzniku chyb předcházelo, přičemž žalovaný jako ověřující orgán do způsobu, jaká opatření žalobce přijme, ani do procesu přijetí nebo formulace opatření nezasahuje a pouze je vezme na vědomí.

V tom se právě nyní projednávaný případ zásadně odlišuje od judikatury, na kterou žalobce poukázal. V jím poukazovaných případech byly součástí kontrolního protokolu vždy uložená opatření k nápravě (konkrétní povinnosti) a k tomu stanovena lhůta. Přímou protokolem o kontrole jako individuálním správním aktem tak byla adresátu uložena konkrétní právní povinnosti, proto byly takové akty vyhodnoceny jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a tedy soudně přezkoumatelné. K tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 11/2015-23 (všechny zde citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), v němž tento soud uvedl: „... nelze přehlédnout, že napadeným kontrolním protokolem byla stěžovatelce s odkazem na § 98 odst. 5 zákona o sociálních službách uložena celá řada opatření k nápravě ..., přičemž ke splnění těchto opatření jí byly úřadem práce stanoveny konkrétní lhůty a povinnost podat o jejich plnění písemnou zprávu, a to do 30 dnů po posledním termínu plnění. Stěžovatelka pak v žalobě napadala nejen skutková zjištění zachycená v kontrolním protokolu, ale brojila i proti zákonnosti jí uložených opatření. Za této situace tedy bylo třeba zabývat se povahou těchto uložených opatření, a pokud krajský soud dospěl k názoru, že

source not found.

napadeným kontrolním protokolem (resp. napadeným rozhodnutím) nebylo zasaženo do subjektivních práv stěžovatelky, měl tento závěr pečlivě odůvodnit. Pouhé konstatování, že napadený protokol byl v podstatě zápisem skutkových zjištění vyplynulých z provedené kontroly a práva a povinnosti stěžovatelky tak závazně neurčoval, s ohledem na výše uvedené neobstojí.“

V nyní projednávané věci žalobce v žalobě v podstatě napadal skutková zjištění zachycená ve Zprávě, neboť proti zákonnosti jemu uložených opatření brojit ani nemohl, protože mu žádná uložena nebyla. Ani krajský soud se proto nemohl zabývat „povahou uložených opatření“, jak pro posouzení přípustnosti žaloby proti kontrolním protokolům zdůrazňuje Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku. Přitom skutková zjištění a popsané nedostatky v kontrolních protokolech, stejně jako na ně navazující případná rozhodnutí o námitkách proti nim (zde nevyhovění námitkám proti zjištěním z kontroly, kdy tak Zpráva z kontroly zůstala nezměněna), samy o sobě změnu v právním postavení kontrolovaného subjektu nevyvolávají a jde tedy o úkony správních orgánů nepodléhající soudnímu přezkumu v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (srov. např. rozsudek č. 567/2005 Sb. NSS). Kontrolními zjištěními obsaženými v protokolu o kontrole totiž k žádnému zásahu do práv nedochází, neboť nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta. Tak je tomu i v případě žalobou napadené zprávy o výsledku hospodaření v případě žalobce.

Žalobce sice argumentuje i tím, že na základě zprávy o výsledku hospodaření je povinen přijmout opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a změnit tak i své dosavadní postupy, aniž by k tomu byly splněny podmínky, a písemně o tom informovat žalovaného. Tuto povinnost mu však neuložil žalovaný ve Zprávě, neboť ten mu neuložil ani nápravu nebo odstranění vytknutých nedostatků. Tato povinnost mu vyplývá ze zákona (ustanovení § 13 zákona č. 420/2004 Sb.), přičemž zmíněné ustanovení požaduje, aby sám kontrolovaný subjekt (územní celek) přijal opatření k nápravě. Je tedy na samotném žalobci, jak ve Zprávě uvedená zjištění sám vyhodnotí a jaké systémové opatření učiní. O tom pak informuje žalovaného. Za správní delikt je přitom považováno až samotné porušení povinnosti přijmout opatření k nápravě a nepodání písemné zprávy příslušnému přezkoumávajícímu orgánu (§ 14 zákona č. 420/2004 Sb.).

Krajský soud se proto ztotožnil s názorem žalovaného, že Zpráva žádné konkrétní povinnosti autoritativně nestanovila, pouze a jen popisuje nedostatky a vady zjištěné při přezkoumání hospodaření žalobce, přičemž je plně v kompetenci žalobce, jaká konkrétní opatření na základě nich, tj. na základě zjištění uvedených ve Zprávě, přijme. Žalobou napadená Zpráva tak není rozhodnutím o právech či povinnostech žalobce, nemá ani charakter rozhodnutí, kterým by mohl být zkrácen na svých právech, neboť o jeho právech nebylo rozhodováno, na jeho dosud existujících právech ani povinnostech Zpráva nic nezměnila, nebyla tedy založena, změněna, zrušena či závazně určena jeho práva ani povinnosti.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že 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 určují

source not found.

jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“) domáhat žalobou u soudu zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. S ohledem na použitou legislativní zkratku nutno dovodit, že za rozhodnutí podle citovaného ustanovení lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

Podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími, což znamená, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny ty úkony správního orgánu, kterými se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti, a to bez ohledu na to, zda z formálního hlediska znaky rozhodnutí obsahují.

Zpráva vydaná žalovaným, kterou žalobce v této věci napadl žalobou, do subjektivních hmotněprávních oprávnění či povinností žalobce nezasáhla, a není proto rozhodnutím definovaným pod legislativní zkratkou „rozhodnutí“ v ustanovení § 65 odst. 1 cit. zákona.

Vzhledem ke shora uvedenému musel soud žalobu odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) v návaznosti na ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., když žalobou napadená Zpráva ze dne 21. 3. 2016 není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 cit. zákona. Žaloba tedy směřovala proti úkonu, který je ze soudního přezkoumání vyloučen.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

pokračování
source not found.

7

Error! Reference

JUDr. Jan Rutsch
předseda senátu