



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **Obec Habřina**, se sídlem Habřina 28, zastoupen Mgr. Michalem Štofem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 67/2016 - 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** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný prováděl u žalobce kontrolu podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“).

[2] Dne 21. 3. 2016 žalovaný vydal návrh Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření, ve které mu vytkl chyby a nedostatky ve smyslu § 10 odst. 1 písm. b) a c) zákona.

[3] Dne 4. 4. 2016 podal žalobce k uvedenému návrhu písemné stanovisko podle § 7 písm. c) zákona, ve kterém brojil proti tam uvedeným zjištěním.

[4] Dne 11. 4. 2016 žalovaný vydal „Písemné závěry z prověřených námitek uvedených ve stanovisku“, ve kterých nevyhověl námitkám žalobce. Dne 6. 5. 2016 proběhlo u žalovaného ústní jednání, na kterém byl žalobce seznámen s uvedenými písemnými závěry, a byl seznámen s konečným zněním „Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření - Obec Habřina, IČ: 00268755 za rok 2015“ (dále také „Zpráva“).

II.

[5] Žalobou ze dne 27. 6. 2016 se žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové domáhal zrušení Zprávy, kterou považoval za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že Zpráva není rozhodnutím, navrhoval, aby soud vyslovil, že vydání a obsah Zprávy v rozsahu části B nazvané Zjištění ze závěrečného (jednorázového) přezkoumání, konkrétně v rozsahu chyb a nedostatků týkajících se parkovného (VDP 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., dále v rozsahu vady vytknuté žalobci v souvislosti s aplikací ustanovení § 77 odst. 2 zákona o obcích, jsou nezákonným zásahem.

[6] Krajský soud vyloučil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem k samostatnému projednání. Žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení Zprávy v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., odmítl usnesením ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 67/2016 – 91. Dospěl k závěru, že Zpráva není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření byla vydána podle § 10 zákona a nahrazuje po projednání žalobcových námitek protokol o kontrole. Podle krajského soudu nebyly ve Zprávě žalobci uloženy žádné povinnosti ani žádná opatření a Zpráva nezakládá rovněž žalobci žádná práva. Nepožaduje rovněž opravu v ní označených nedostatků a chyb. Nápravné opatření, které má žalobce přijmout, mu ukládá přímo zákon, a to v § 13 odst. 1 písm. b). Opatření k nápravě spočívá v tom, že žalobce by měl přijmout takové systémové opatření, které by do budoucnosti předcházelo vzniku chyb. Žalovaný i dle svého vyjádření nezasahuje do způsobu, jaká opatření žalobce přijme, nezasahuje ani do procesu přijetí či formulace opatření. Tato opatření pouze vezme na vědomí. V tom shledal krajský soud podstatnou odlišnost od judikatury, na kterou žalobce poukazoval. Tam totiž byla součástí kontrolního protokolu uložena opatření k nápravě, konkrétní povinnosti, a k tomu byla stanovena lhůta. Přímou kontrolním protokolem jako individuálním správním aktem byly adresátu uloženy právní povinnosti. V nyní projednávané věci žalobce napadal konkrétní skutková zjištění v rámci kontroly. Proti zákonnosti uložených opatření brojit nemohl, protože mu žádná nebyla uložena. Konkrétní zjištění sama o sobě nevyvolávají změnu v právním postavení kontrolovaného subjektu a jde tedy o úkony správního orgánu nepodléhající soudnímu přezkumu. Kontrolní zjištění obsažená v protokolu nejsou bez dalšího samostatně vykonatelná ani způsobila sama o sobě vyvolat jakékoli právní následky, které by znamenaly újmu pro jejich adresáta. Povinnost přijmout opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a změnit tak i dosavadní postupy nebyla žalobci uložena Zprávou, ale vyplývá ze zákona. Je na žalobci, jak vyhodnotí uvedená zjištění a jaké systémové opatření učiní. Za správní delikt je považováno až samotné porušení povinnosti přijmout opatření k nápravě a nepodání písemné zprávy přezkoumávajícímu orgánu (§14 zákona). Zpráva proto není rozhodnutím o právech a povinnostech žalobce, na dosud existujících právech žalobce nic nezměnila.

III.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce („stěžovatel“) kasační stížnost. Poukázal na § 10 odst. 1, § 13 a § 14 zákona a z nich dovodil, že pochybení či nedostatky zachycené ve Zprávě mu zakládají nové povinnosti; tyto povinnosti by bez Zprávy neměl. Nesplnění povinností je pak považováno za správní delikt a může být sankcionováno uložením pokuty. V řízení o tomto správním deliktu již nedochází k přezkumu toho, zda se územní samosprávný celek dopustil přezkoumávajícím orgánem vytykánych pochybení. V tomto řízení se pouze ukládá sankce za to, že celek nepřijal nápravná opatření, neinformoval o nich přezkoumávající orgán, případně nesplnil další povinnosti dle § 13 zákona. Přímo na základě Zprávy tedy vznikají stěžovateli povinnosti. Zpráva je tak úkonem, v jehož důsledku je stěžovatel přímo zkrácen na svých právech (stěžovateli vznikly nové povinnosti). Pro to, aby byl určitý úkon správního orgánu považován za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., není podstatné, jak je označen, ale to, že správní orgán tímto úkonem autoritativně a definitivně zasáhl do právní sféry jednotlivce a jeho rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění či povinnosti. Zprávou o výsledku přezkoumání hospodaření se přezkum hospodaření územního samosprávného celku končí. Přístup krajského soudu nepočítá s tím, že by závěry přezkoumávajícího orgánu mohly být chybné a nedává odpověď, jak má územní celek postupovat při nesprávnosti takových zjištění. Přijetí opatření, která vyplývají ze závěrů Zprávy, považuje žalobce za nedůvodné a navíc pro něj znamenají zvýšené náklady. Vzhledem k tomu je naprosto legitimním požadavkem, aby závěry uvedené ve Zprávě byly přezkoumatelné v rámci správního soudnictví.

[8] Pro podporu svého názoru stěžovatel poukázal na judikaturu správních soudů. Předně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 2 As 11/2015 - 23, z něhož podle jeho názoru vyplývá, že soudnímu přezkumu podléhají ty kontrolní protokoly a rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu, kterými jsou kontrolované osobě ukládána opatření k nápravě či povinnosti. Je pravdou, že na rozdíl od případu posuzovaného v řízení vedeném pod sp. zn. 2 As 11/2015, kde byla přímo v kontrolním protokolu uložena konkrétní opatření k nápravě včetně lhůty pro jejich přijetí, nyní nedošlo k uložení opatření k nápravě (tj. k zásahu) přímo ve Zprávě. Přesto má stěžovatel na rozdíl od krajského soudu za to, že uvedené rozhodnutí lze na posuzovaný případ analogicky aplikovat. To z důvodu, že přímo a pouze na základě Zprávy je stěžovatel povinen přijmout opatření k nápravě a splnit další povinnosti vyžadované § 13 zákona.

[9] Stěžovatel dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, č. j. 9 As 218/2016 - 63, v němž bylo posuzováno, zda je výzva Českého telekomunikačního úřadu učiněná na základě ustanovení § 114 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o elektronických komunikacích“) přezkoumatelná ve správním soudnictví jakožto nezákonný zásah. Dospěl sice k negativnímu závěru, v odůvodnění však mj. uvedl, že „smyslem výzvy dle § 114 zákona o elektronických komunikacích je oznámit dotčené osobě, že správní orgán spatřuje v jejím jednání pochybení nebo nedostatky a poskytnout jí prostor k nápravě pro případ, že se závěrem o porušování podmínek souhlasí. Jde tedy o určitou výhodu, o informaci, na jejímž základě se může povinná osoba seznámit s tím, v čem spatřuje správní

orgán nedostatky, a na tuto informaci má možnost reagovat. Teprve pokud správní orgán shledá, že vytknuté tvrzené nedostatky nebyly napraveny a nepřesvědčí ho vysvětlení povinné osoby, zahájí řízení o správním deliktu. Výzvou žalovaný nezaložil novou povinnost, ale pouze upozornil na to, že stávající povinnost, kterou stěžovatelka dobrovolně převzala, není dle jeho názoru plněna.“ V případě stěžovatele ovšem Zpráva není pouhým upozorněním na to, že stěžovatel při hospodaření mohl porušit právní předpisy. Zpráva je jednoznačným konstatováním toho, že k porušení došlo. Stěžovateli není dána možnost volby, zda opatření k odstranění identifikovaných nedostatků přijme, resp. bude informovat přezkoumávající orgán či nikoliv; tyto povinnosti stěžovatel má. Ve správním řízení o uložení pokuty se nadto již nezkoumá, zda došlo či nedošlo k porušení právní povinnosti stěžovatelem před vydáním Zprávy. Porušení právní povinnosti stěžovatel před vydáním Zprávy je totiž konstatováno přímo ve Zprávě a žalovaný proto po vydání Zprávy nebude vést správní řízení stran toho, zda k porušení právního předpisu, které žalovaný identifikoval ve Zprávě, došlo, ale nanejvýše toliko ohledně uložení sankce.

[10] Z výše uvedených důvodů navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na vyjádření k žalobě, které zaslal dříve ke krajskému soudu.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost není důvodná.

[13] Zákon (č. 424/2004 Sb.) upravuje proces přezkoumávání hospodaření obcí. Obce si přitom mohou sami určit, zda přezkoumání provedou krajské úřady, nebo auditor. Krajské úřady jsou oprávněny přezkoumávat dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy (zejména předpisy o finančním hospodaření, o hospodaření s majetkem, o účetnictví, o odměňování, vč. věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích). Výsledek kontroly se zaznamenává do Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření.

[14] Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu se povahou uvedené Zprávy přímo nezabývala. Zákon však v § 10 stanoví, že Zpráva nahrazuje protokol o kontrole podle kontrolního řádu (zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole) a lze proto při úvahách o povaze Zprávy přiměřeně vycházet z judikatury vztahující se k protokolu podle kontrolního řádu. Tak ostatně postupoval rovněž stěžovatel v kasační stížnosti a předtím v podané žalobě.

[15] Povahou kontrolního protokolu, resp. navazujícího rozhodnutí o námitkách se zdejší soud opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 2 As 11/2015 - 27, zdůraznil, že „(...) krajský soud uvedl, že napadený protokol o kontrole (potažmo napadené rozhodnutí) je v podstatě zápisem skutkových zjištění vyplývajících z provedené kontroly a

pokračování

nejedná se tedy o rozhodnutí, jímž by se závazně určovala práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Lze jistě souhlasit s názorem krajského soudu, že takový akt by sám o sobě nemohl vyvolat změnu v právním postavení stěžovatelky a nemohl tím ani podléhat soudnímu přezkumu, neboť by se nejednalo o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (shodně viz krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, publikovaný pod č. 567/2005 Sb. NSS, ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 45, nebo náleznost Ústavního soudu ze dne 9. 6. 1999, sp. zn. II. ÚS 318/98, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>). Na straně druhé však nelze přehlédnout, že napadeným kontrolním protokolem byla stěžovatelce s odkazem na § 98 odst. 5 zákona o sociálních službách uložena celá řada opatření k nápravě (např. „naplňovat poslání a zásady služby a umožnit tak klientům služby žít běžným způsobem života“, „zajistit dostupnost a srozumitelnost vnitřních pravidel všem uživatelům“, „dopracovat vnitřní pravidla pro podávání a vyřizování stížností tak, aby byla srozumitelná pro všechny“, „zvýšit počet zaměstnanců tak, aby odpovídal kapacitě služby a potřebám klientů“ aj.), 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 napadeným kontrolním protokolem (resp. napadeným rozhodnutím) nebylo zasazeno do subjektivních práv stěžovatelky, měl tento závěr pečlivě odůvodnit.“

[16] Podle uvedeného rozsudku tedy soudnímu přezkumu podléhají ty kontrolní protokoly a rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu, kterými jsou kontrolované osobě ukládána opatření k nápravě či povinnosti. Pokud jsou v protokolu, resp. v rozhodnutí o námitkách uložena opatření k nápravě (konkrétní povinnosti), jedná se o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí, které lze podrobit soudnímu přezkumu.

[17] To ostatně akcentuje i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016 - 31, podle kterého: „protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasazeno 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 zasazeno 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.“ 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.“

[18] Hranice, kdy Zpráva obsahuje pouze skutková zjištění o kontrolovaných skutečnostech a kdy kromě skutkových zjištění činí kontrolující subjekt směrem k adresátu konkrétní kroky směrem k nápravě zjištěného stavu, nemusí být zřetelná. Rozhodným pro přípustnost soudního přezkumu takového aktu již v této fázi bude především jeho materiální obsah. Je třeba posoudit, zda vedle vlastních kontrolních zjištění Zpráva kontrolovaného nejen se zjištěními konfrontuje, ale zda subjekt provádějící přezkoumání hospodaření též v rámci vlastní diskrece již ve Zprávě ukládá stěžovateli konkrétní povinnosti. Jen tím totiž může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele. V opačném případě je Zpráva „toliko“ soupisem faktických zjištění, kterými nemůže být stěžovatel na svých právech zkrácen.

[19] Stěžovateli lze rozumět, že z důvodu procesní opatrnosti předkládá soudu, zda jsou konkrétní povinnosti obsaženy již ve Zprávě a zda je dán prostor pro její soudní přezkum. Předchází tím situaci, kdy pozdější přezkum oprávněnosti vytčených pochybení obsažených ve Zprávě by mohl být soudy zapovězen právě proto, že se měl nápravy domáhat již žalobou proti Zprávě. Nejvyšší správní soud se však přiklonil k závěru, že v nyní projednávané věci nebyly splněny podmínky pro soudní přezkum Zprávy.

[20] Zpráva se skládá ze čtyř částí (A, B, C a D). V části A jsou uvedeny písemnosti, které byly přezkoumávány žalovaným.

[21] V části B nazvané Zjištění ze závěrečného (jednorázového) přezkoumání jsou uvedeny případy, v nichž byly shledány méně závažné chyby a nedostatky. Protože není účelem, aby byla v odůvodnění soudního rozhodnutí reprodukována celá Zpráva, která je účastníkům známa, postačí připomenout jen některá zjištění, která žalovaný při přezkoumání hospodaření učinil.

[22] Stran § 2 odst. 1 písm. a) zákona např. poukázal na § 153 odst. 1 zákoníku práce a uvedl, že zaměstnavatel před započítáním pracovní cesty písemně neurčil podmínky ovlivňující poskytování a výši cestovních náhrad (doba pracovní cesty, místo nástupu a ukončení cesty, místo plnění pracovních úkolů, způsob dopravy a ubytování). Konkrétně poukázal na pokladní doklad VPD č. 1041 ze dne 31. 3. 2015 na 800 Kč, jehož součástí je i parkovací lístek ze dne 26. 3. 2015 na 10 Kč a parkovací lístek ze dne 26. 3. 2015 na 30 Kč. Toto parkové bylo vyplaceno bez předloženého cestovního příkazu. Tímto způsobem

pokračování

nelze podle žalovaného zhodnotit, zda se jedná o parkovné hrazené v souvislosti s pracovní cestou nebo cestou soukromou.

[23] Stran § 2 odst. 1 písm. g) zákona žalovaný poukázal na § 36 odst. 1 zákona o účetnictví a ČÚS 703 a dodal, že stěžovatel nedodržel postupy účtování transferů. Při účtování o přijaté záloze na transfer Výsadba dřevin na parcelách PK 323 a PK 324 bylo účtováno na účet 374 - Krátkodobé přijaté zálohy na transfery. Správně mělo být účtováno (dle předložené Smlouvy o poskytnutí podpory) na účet 472 - Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery.

[24] Stran § 2 odst. 2 písm. f) zákona žalovaný poukázal na § 36 odst. 1 zákona o účetnictví a ČÚS 701 bod 4. 2. písm. b) a dodal, že stěžovatel nevytvořil analytické účty, případně nezajistil jinými nástroji pro členění syntetických účtů majetek zatížený zástavním právem (na LV 316 katastrální území Habřina je uvedeno zástavní právo smluvní na čp. 28, občanská vybavenost, Ministerstvo pro místní rozvoj, avšak v účetnictví nebyl vytvořen analytický účet k účtu 021 - Stavby, pro vedení této zástavy).

[25] Stran § 2 odst. 2 písm. h) zákona žalovaný např. poukázal na § 45 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o účetnictví, a dodal, že předložená evidence pozemků obce nesouhlasí s výkazem „Příloha k rozvaze oddíl H. Doplňující informace k položce „A.II.1 Pozemky“ výkazu rozvahy“. Z tohoto důvodu nebylo možno zkontrolovat předložené LV.

[26] V části C nazvané „Plnění opatření“ je pak uvedeno, že: při přezkoumání hospodaření územního celku za předchozí roky nebyly zjištěny chyby a nedostatky. Při dílčím přezkoumání byly zjištěny „méně závažné chyby a nedostatky“, konkrétně žalovaný poukázal na § 2 odst. 1 písm. a) zákona a § 77 odst. 2 zákona o obcích a uvedl, že „*zastupitelstvo obce nestanovilo den, od kterého se neuvolněnému členovi zastupitelstva poskytuje odměna, nebo jej stanovilo chybně (zpětně) (nenapraveno)*.“ Závěrem části C je opětovně uvedeno, že nebyly zjištěny závažné chyby a nedostatky.

[27] V poslední části Zprávy - část D nazvané „Závěr“ pak žalovaný shrnul zjištěné chyby a nedostatky uvedené již pod částí B a C Zprávy. Na závěr je uvedeno, že „byly“ zjištěny závažné chyby a nedostatky ve smyslu § 10 odst. 3 písm. c) zákona, a sice „*neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání*“, tj. nedostatků vytknutých v části C Zprávy.

[28] Zpráva obsahuje i poučení, ve kterém je uvedeno, že územní celek je ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona povinen přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených v této zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření a podat o tom písemnou informaci přezkoumávacímu orgánu, a to nejpozději do 15 dnů po projednání této zprávy spolu se závěrečným účtem v orgánech územního celku. Stěžovatel je dále ve smyslu ustanovení § 13 odst. 2 zákona povinen v informacích podle ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona uvést lhůtu, ve které podá příslušnému přezkoumávacímu orgánu písemnou zprávu o plnění přijatých opatření a v této lhůtě příslušnému přezkoumávacímu orgánu uvedenou zprávu zaslat. Nesplněním těchto povinností se územní celek dopustí správního deliktu podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) a c) zákona a

za to se uloží územnímu celku podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona pokuta do výše 50.000 Kč.

[29] Stěžovatel namítl, že porušení právní povinnosti před vydáním Zprávy bylo konstatováno přímo ve Zprávě. To není přesné. Kontrolní zjištění není totéž co případné uložení povinnosti, která z kontrolního zjištění vyplývá. Stěžovatel vyhrazuje přípustnost výluky ze soudního přezkumu pouze případům, kdy výzva obsahuje pouze upozornění na možné porušení právní povinnosti a nevzniká žádná nová povinnost. Ani povinnost, která by byla stanovena ve výzvě, ani povinnost, která by vyplývala ze zákona. Dělicím kritériem přípustnosti soudního přezkumu však nemůže být to, zda výzva označuje případné porušení povinnosti za potenciální či skutečně nastalé, ale to, zda případné negativní důsledky konkrétních zjištění znamenají pro kontrolovaného již vydáním Zprávy přímé dotčení na jeho právech. Tím, že stěžovatel klade naroveň povinnosti ukládané rozhodnutím správního orgánu, byť by bylo vtěleno do Zprávy o výsledku přezkoumání, a případy, kdy ukládá stěžovateli přijmout opatření k nápravě právní předpis, posunuje kritérium přípustnosti soudního přezkumu Zprávy směrem k obsahu jednotlivých kontrolních zjištění. Jinými slovy, soudní přezkum by byl přípustný, pokud by byla shledána nesprávnost např. při účtování o jednotlivých účetních případech, či nedostatečném určení podmínek pro poskytování cestovních náhrad. Pokud by (dle mínění žalovaného) žádná konkrétní pochybení nebyla shledána, soudní přezkum by nebyl přípustný (ostatně stěžovatel by se jej pravděpodobně ani nedomáhal). Jak již bylo uvedeno, soudnímu přezkumu nepodléhají skutková kontrolní zjištění uvedená ve Zprávě. Na „skutkovosti“ jednotlivých kontrolních zjištění však nic nemění jejich obsah, tedy to, zda žalovaná považuje např. kontrolovaný postup stěžovatele za správný či zda jej hodnotí jinak. Rovněž není rozhodné, zda jsou faktická kontrolní zjištění formulována relativně konkrétně či nikoli, jak stěžovatel zmiňuje v souvislosti s názorem, že mu byly Zprávou vytčeny zcela konkrétní nedostatky. Z hlediska přípustnosti soudního přezkumu je podstatné, zda byly Zprávou uloženy konkrétní povinnosti a nikoli to, jaká byla konkrétní zjištění žalovaného a zda podle těchto zjištění kontrolovaný subjekt doposud postupoval správně či nikoli.

[30] Stěžovatel namítl, že je v důsledku Zprávy povinen přijmout konkrétní nikoliv abstraktní opatření a k jejich výběru mu není ponechána žádná úvaha. Tak tomu není. Na straně 14 je v závěru Zprávy v rámci Poučení uvedeno, že je stěžovatel povinen přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve Zprávě a podat o tom písemnou informaci přezkoumávajícímu orgánu, a to nejpozději do 15 dnů po projednání Zprávy. Dále byl stěžovatel povinen uvést lhůtu, ve které podá žalovanému písemnou zprávu o plnění přijatých opatření. Ani stěžovatel nezpochybňuje, že žalovaný nevymezil v rámci své diskrece konkrétní opatření k nápravě, která by považoval v návaznosti na kontrolní zjištění za nezbytná. Stěžovatele ve Zprávě „pouze“ poučil o obsahu § 13 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona. Poučil jej tedy o existenci zákonných povinností vyplývajících z provedení přezkoumání hospodaření. Stěžovateli by svědčily, i pokud by Zpráva takové poučení neobsahovala. Nelze rovněž odhlédnout od toho, že se stěžovateli takového poučení dostalo nikoli v části Zprávy, která by obsahovala vlastní kontrolní zjištění, ale až v jejím závěru, v části označené jako „Poučení“. Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by této části Zprávy bylo třeba připisovat jiný význam, než jaký

pokračování

objektivně má, a sice stěžovatele skutečně poučit o jeho zákonných povinnostech, nikoli mu stanovit povinnosti nové, jež by bylo navíc lze očekávat spíše v jiné části Zprávy.

[31] Tyto okolnosti podstatně odlišují projednávanou věc od případu vedeného v minulosti u zdejšího soudu pod sp. zn. 2 As 11/2015. Podle § 98 odst. 5 věta první a druhá zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je Ministerstvo oprávněno ukládat poskytovateli sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekci; uložené opatření je součástí kontrolního zjištění. Poskytovatel sociálních služeb je povinen splnit uložená opatření ve lhůtě stanovené ministerstvem a podat písemnou zprávu o jejich plnění, pokud si ji ministerstvo vyžádá. Obdobnou právní úpravu obsahoval rovněž zákon o sociálních službách účinný v době rozhodné pro posouzení v uvedené věci. Správní orgán vydal v případě konkrétní inspekce opatření k nápravě, ve kterém uložil povinnost „*naplňovat poslání a zásady služby a uložit tak klientům služby žít běžným způsobem života, zajistit srozumitelnost a dostupnost vnitřních pravidel všem uživatelům, dopracovat vnitřní pravidla pro podávání a vyřizování stížností tak aby byla srozumitelná pro všechny, zvýšit počet zaměstnanců tak, aby odpovídal kapacitě služby a potřebám klientů*“. Takto formulované opatření k nápravě je relativně obecné co do volby způsobu, který kontrolovaný zvolí k zajištění zřetelně definovaného cíle. Naopak je poměrně konkrétní ve vytčení cíle, kterého je třeba dosáhnout ve vazbě na konkrétní zjištění učiněná při inspekci (srozumitelnost a dostupnost vnitřních pravidel, dostatek zaměstnanců). Tyto cíle z právního předpisu bezprostředně nevyplývají a ani vyplývat nemohou. Z opatření k nápravě v uvedené věci je zcela zřejmá diskrece správního orgánu, který podle vlastního správního uvážení definoval, jaké opatření k nápravě v konkrétní věci požaduje a není pochyb, že kontrolovanému byly tímto opatřením ukládány povinnosti, které musí splnit. Není citací právní úpravy bez zřetelné vazby na konkrétní skutková zjištění učiněná při inspekci. Takto uloženým opatřením k nápravě byly kontrolovanému založeny právní povinnosti a v této části byl protokol materiálně rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Vztaženo na okolnosti projednávané věci by za opatření k nápravě muselo být v uvedené věci zvažováno kontrolní zjištění o nedostatečném počtu zaměstnanců či o nesrozumitelnosti a dostupnosti vnitřních pravidel. Tak tomu však nebylo.

[32] Budiž zdůrazněno, že předmětem polemiky mezi stěžovatelem a správními soudy není, *zda* mají být jednotlivá zjištění učiněná žalovaným při přezkoumání hospodaření stěžovatele podrobena přezkumu ve správním soudnictví, ale *kdy* se tak má stát. Podle § 14 odst. 1 písm. b) a c) zákona se územní celek dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 13 odst. 1 písm. b) do 15 dnů po projednání zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření zpracované přezkoumávajícím orgánem, nebo auditorem nepřijme opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření nebo v zápise z dílčího přezkoumání, anebo o tom nepodá písemnou informaci příslušnému přezkoumávajícímu orgánu; nebo v informaci o přijetí opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření zpracované přezkoumávajícím orgánem, nebo auditorem neuvede lhůtu, ve které podá příslušnému přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu o plnění přijatých opatření podle § 13 odst. 2.

[33] Stěžovatel namítl, že v případném řízení o správním deliktu (*pozn. NSS: správně přestupku*) již nedochází k přezkumu toho, zda se územní samosprávný celek dopustil

přezkoumávaným orgánem vytykánych pochybení, ale pouze toho, zda samosprávný celek přijal nápravná opatření, informoval o nich přezkoumávající orgán, popř. splnil další povinnosti v souladu s ustanovením § 13 zákona. Této argumentaci lze částečně přisvědčit, pokud podřazuje pod skutkovou podstatu správního deliktu případy procesní povahy, spočívající v nepodání informace o přijetí opatření k nápravě popř. nesdělení lhůty, ve které územní samosprávný celek podá písemnou zprávu o plnění přijatých opatření. Lze si totiž představit, že samosprávný celek sice opatření k nápravě fakticky přijme, avšak neposkytne dostatečnou součinnost směrem k přezkoumávajícímu orgánu. Vedle toho však jedna ze skutkových podstat přestupku počítá s tím, že územní celek nepřijme opatření k nápravě chyb a nedostatků. Ať již vlastním pochybením nebo z důvodu, že je subjektivně přesvědčen o nesprávnosti zjištění uvedených ve Zprávě a o správnosti vlastního dosavadního postupu.

[34] V případě rozhodnutí o přestupku již není nejmenších pochyb, že jím jsou závazně uloženy právní povinnosti územnímu celku. Nejvyšší správní soud neshledal důvodu, proč by v takových případech mělo být z okruhu rozhodných skutečností vyňato posouzení, zda z konkrétně zjištěného skutkového stavu skutečně vyplývala povinnost územního celku napravit dosavadní praxi, zda doposud postupoval správně či nikoli. Sankce za přestupek může být uložena v souladu se zákonem pouze za předpokladu, že je správný názor o chybách a nedostacích uvedený ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření územního celku. Nejvyšší správní soud neshledal důvod i v případě tohoto druhu dozoru nad hospodařením územních celků nepřidržet se též stěžovatelem citovaného názoru Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 9. 11. 2016, č. j. 9 As 218/2016-63, podle kterého: *„teprve pokud správní orgán shledá, že vytknuté tvrzené nedostatky nebyly napraveny a nepřesvědčí ho vysvětlení povinné osoby, zahájí řízení o správním deliktu (...) předmětem těchto řízení není zhodnocení, zda bylo vyhověno výzvě, jak se snaží dovodit stěžovatelka, ale bude jím zhodnocení skutečnosti, zda povinná osoba porušovala své povinnosti, které měla již před obdržením dané výzvy.“* Na využitelnosti citované úvahy v souzené věci nic nemění, že ji zdejší soud vyslovil v souvislosti s aplikací zákona o elektronických komunikacích. I v něm je totiž nesplnění výzvy k odstranění zjištěných nedostatků po proběhnutí kontrolní činnosti elektronických komunikací, vydané podle § 114 odst. 1, následně postižitelné jako přestupek podle 118 odst. 5 písm. a) zákona o elektronických komunikacích.

[35] S poukazem na shora uvedené důvody proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Zpráva v této věci není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zpráva žádné konkrétní povinnosti autoritativně nestanovila (pouze popsala nedostatky a vady zjištěné při přezkoumání hospodaření stěžovatele, přičemž je v kompetenci kontrolovaného subjektu, jaká konkrétní opatření na základě nich přijme). Zpráva není rozhodnutím o právech či povinnostech; nemá charakter rozhodnutí, kterým by mohl být stěžovatel 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. Krajský soud proto postupoval správně, pokud žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[36] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 14. března 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu