



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Tomáše Blažka a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **Mgr. A. S., Ph.D.**

proti

žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje, IČ 70889546**
Pivovarské náměstí 1245/2, 500 03 Hradec Králové

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaného, které měly spočívat v nepřiznání práv účastníka řízení a v určení, že žalobce byl odpovědný i v době neplaceného volna za provoz kontrolovaného zařízení

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou ze dne 14. 8. 2024 domáhal ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného, které měly spočívat za prvé v postupu nepřiznání práv účastníka řízení jeho osobě ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a za druhé v určení, že byl odpovědný i v době neplaceného volna za provoz kontrolovaného zařízení (podle kontrolního zjištění).

II. Shrnutí žalobní argumentace

2. Žalobce v žalobě a následně i v doplnění žaloby podrobně popsal skutkové okolnosti věci, tj. že dne 4. 12. 2023 byla žalovaným zahájena následná finanční kontrola hospodaření příspěvkové organizace Domov sociální péče Tmavý Důl, se sídlem Tmavý Důl 958, Rtyně v Podkrkonoší, že v té době byl statutárním orgánem organizace (ředitelem), čerpal však neplacené volno schválené radou žalovaného dne 24. 1. 2022, čj. RK/4/132/2022. Podle usnesení rady čerpal neplacené volno s účinností od 1. 1. 2022 v souvislosti s výkonem jiné veřejné funkce. Ke dni 31. 1. 2024 na funkci ředitele rezignoval a při rezignaci byl hejtmanem žalovaného, k jehož rukám rezignaci zaslal, ujištěn, že s výsledky kontroly bude seznámen a bude se k nim moci vyjádřit, tedy (dle žalobce), že po procesní stránce bude účastníkem řízení. Uvedl, že stejně tak byl s kontrolní skupinou, resp. její vedoucí, domluven, že se ke kontrolním závěrům vyjádří. Kontrolní skupinou však kontaktován vůbec nebyl, a proto požádal (podáními doručenými dne 3. 5., 14. 5. a 23. 5. a 30. 5. 2024 do DS žalovaného) o přiznání práv účastníka řízení, konstatoval že v tomto kontextu podle § 27 odst. 2 správního řádu.
3. Dále žalobce uvedl, že až z médií se dozvěděl, že kontrola je již skončena, a až dne 14. 6. 2024 mu byl doručen strohý přípis, že práva účastníka řízení mu přiznána nebudou (tento den se tak dozvěděl o nezákonném zásahu). Z mediálních výstupů plyne, že kontrolou byla zjištěna pochybení, a z neformálního sdělení z úřadu pak dokonce to, že důvodem mělo být žalobcovo odmítnutí objasnit nějaké skutečnosti a že s úřadem nekomunikoval. Žalobce zdůraznil, že protokol obsahuje zjištění, která nejsou objektivní a obsahuje desítky zjištění nepřesných. Výsledek kontroly je tak dle žalobce zásadním poškozením práv kontrolované osoby, a především pak jeho veřejných subjektivních práv, neboť došlo k mediální prezentaci, kde byla zcela nedůvodně poškozena jeho veřejná subjektivní práva z důvodu tohoto nezákonného zásahu žalovaného.
4. Žalobce se dále detailně vyjádřil ke svému neplacenému volnu v předmětné organizaci a k tomuto institutu jako takovému s tím, že v dokumentech rady KHK, která jediná má personální pravomoc, bylo jasně uvedeno, že nebude pobírat žádný plat a zároveň byl určen zástupce ředitele, tedy nemohl mít odpovědnost s jedinou výjimkou, kterou představovalo jednání, kdy zákon vyžaduje jednání statutárního orgánu, příp. příkazce operace, to však šlo o formální akty, které byly připraveny pověřenými pracovníky.
5. V doplnění žaloby ze dne 11. 1. 2025 žalobce dále rozvinul právní argumentaci ohledně protokolu o kontrole. Předně zdůraznil, že si je vědom, že úlohou soudu není věcný přezkum protokolu o kontrole, k čemuž měly sloužit námitky, avšak že nemá jiný prostředek ochrany, než se obrátit na správní soud s tím, že postup správního orgánu byl nezákonný a věcně nesprávný, což je též důvod nezákonnosti. Uvedl, že si v rámci možností prostudoval protokol o kontrole, který si musel vyžádat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V něm jsou dle jeho názoru zcela excesivní zjištění, která jdou proti základním zásadám správního řádu, když většina kontrolních zjištění dokonce končí otázkou kontrolní skupiny, někde si kontrolní skupina klade i více otázek, než je kontrolní zjištění. Žalobce upozornil na některé konkrétní případy z několika a uvedl, že princip je vždy shodný, a to že kontrolní skupina učinila vlastní závěr bez možnosti žalobce se vůbec vyjádřit. Kontrolní skupina pak nemohla logicky dojít k objektivním zjištěním, když vycházela pouze z „papírů“ bez jakékoliv znalosti prostředí, provozu a požadavků zařízení, jakož i důvodu realizace jednotlivých nákupů.

6. Dle žalobce bylo téměř každým dalším zjištěním porušeno celé spektrum ustanovení správního řádu, zejména pak ustanovení § 3 správního řádu, dle něhož postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Dále pak § 4 odst. 4 správního řádu, dle něhož správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Podle § 9 kontrolního řádu je pak žalovaný mimo jiné povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady a šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby.
7. Dále se pak žalobce podrobně zabýval závěry žalovaného ohledně inventarizace majetku, jeho vyřazování a veřejných zakázek. Přiložil i své vyjádření ze dne 30. 1. 2024 k průběhu předmětné veřejnosprávní kontroly a jejímu předmětu (za kontrolovanou osobu) a uvedl, že k němu v podstatě nebylo přihlédnuto, a pokud, tak byly ignorovány a popřeny závěry judikatury správních soudů a ÚHOS ve věci veřejných zakázek, na které poukázal a z nichž citoval.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

8. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a uvedl, že žalobcova subjektivní práva nebyla poškozena, neboť měl možnost nejprve z pozice statutárního zástupce organizace, následně z pozice vyzvané povinné osoby, dostatečně reagovat na požadované dotazy, o čemž svědčí mimo jiné samotný protokol.
9. V reakci na žalobní námitku ohledně nepřiznání práv účastníka řízení žalobci, příp. jeho požadavku na rozhodnutí o žádosti formou usnesení, žalovaný odkázal na žalobcem odkazovanou korespondenci (tj. odpovědi ze dne 3. 6. 2024 a ze dne 31. 7. 2024). S poukazem na § 27 odst. 2 správního řádu ocitoval závěry judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce protokolu o kontrole (zejména z rozsudků ze dne 6. září 2018, čj. 4 As 105/2018-36 a ze dne 15. února 2017, čj. 6 Afs 193/2016-31), dle nichž 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.
10. Dále žalovaný uvedl, že ač se na kontrolní řízení subsidiárně vztahují i ustanovení správního řádu, samo kontrolní řízení není postupem správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, tak jako je tomu ve správním řízení podle § 9 správního řádu. Proces kontroly podle zák. č. 55/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), sám o sobě nemá charakter správního řízení, které by směřovalo k vydání správního rozhodnutí. Protokol o kontrole je výsledkem kontrolního procesu, ve kterém jsou zaznamenána kontrolní zjištění. Není rozhodnutím ve správním řízení ve smyslu § 67 správního řádu, když jeho podstatou je primárně zaznamenání stavu zjištěného kontrolou, je tedy především dokumentačním, informačním úkonem.
11. Žalovaný zdůraznil, že v průběhu kontroly byl žalobce v pozici statutárního zástupce organizace přítomen úkonům kontroly, v rámci které se mohl vyjadřovat ke kontrolovaným skutečnostem, následně byl pak nejen žalobce, ale rovněž i další osoby (zaměstnanci kontrolované osoby) z pozice osob povinných dle § 5 odst. 2 písm. a)

kontrolního řádu vytěženy pro potřeby kontrolního zjišťování. Práva žalobce z pozice statutárního zástupce a následně z pozice povinné osoby tak nebyla krácena a byla využita v rozsahu, v jakém je kontrolní skupina považovala za potřebný s ohledem na probíhající kontrolu.

12. K žalobcově žádosti, aby soud konstatoval jeho neodpovědnost za řízení organizace v době jeho neplaceného volna, žalovaný uvedl, že žádné takovéto konstatování (bez ohledu na jeho nepodloženost) nemůže být předmětem rozhodování soudu.
13. Pokud žalobce odkázal na povinnost správního orgánu šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly s tím, že se žalovaný neměl odchýlit od své předchozí kontrolní praxe, žalovaný uvedl, že předmětná kontrola byla svým rozsahem (jak časovým, tak věcným) naprosto nesrovnatelná s kontrolami předchozími, které se zaměřovaly jen namátkově na dílčí oblasti činnosti organizace (např. cestovní příkazy, fond kulturních a sociálních potřeb). Kontrolní systém a kontrolní činnost je standardním postupem zřizovatele, přičemž proti kontrolou zjištěným nedostatkům nelze argumentovat předchozími bezproblémovými dílčími kontrolami některých kontrolovaných oblastí u kontrolované osoby.

IV. Posouzení věci krajským soudem

14. Krajský soud se zabýval podanou žalobou v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s., přičemž žalobu důvodnou neshledal.
15. Ze žaloby, z vyjádření žalovaného i zaslaných podkladů z předmětné kontroly je zřejmé, že v daném případě byla u příspěvkové organizace Domov sociální péče Tmavý Důl žalovaným zahájena dne 5. 12. 2023 následná finanční kontrola hospodaření, a to na základě pověření ze dne 4. 12. 2023. Kontrola byla zaměřena na hospodaření s veřejnými prostředky, veřejné zakázky, majetek, vnitřní kontrolní systém organizace, personalistiku, cestovní příkazy, inventarizaci a účetnictví, a to za kontrolované období let 2019 až 2023. Kontrola na místě byla ukončena dne 23. 4. 2024 a jejím výstupem byl protokol o kontrole č. 1/MEK/2024/PO vyhotovený dne 27. 5. 2024. V něm je podrobně popsán průběh kontroly a učiněná zjištění. Dne 26. 6. 2024 byl vypracován ještě dodatek k protokolu, v němž byly opraveny některé nesprávnosti uvedené v protokole ze dne 27. 5. 2024. Kontrola byla ukončena závěrem, že kontrolovaná osoba je v souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 320/2021 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“), povinna přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejnosprávní kontrole bez zbytečného odkladu, a to nejpozději ve lhůtě do konce současného účetního období.
16. Žalobce byl ředitelem kontrolované organizace v době zahájení kontroly a po část jejího průběhu, v době jejího ukončení však již jejím statutárním orgánem nebyl, neboť ke dni 31. 1. 2024 na funkci ředitele rezignoval, což vzal zřizovatel organizace na vědomí usnesením č. RK 1/2/2024. Do doby jmenování nového ředitele kontrolované organizace byla vedením od 1. 2. 2024 do 30. 4. 2024 pověřena jiná osoba (ředitel Domova důchodců Černožice). S účinností od 1. 5. 2024 pak rada Královéhradeckého kraje usnesením č. RK/8/306/2024 jmenovala ředitele nového.

17. Žalobce napadl postup žalovaného žalobou proti nezákonnému zásahu. Při zkoumání podmínek věcné projednatelnosti žaloby krajský soud neshledal, že by jednání popsané v žalobě nemohlo být *a priori* zcela zjevně a nepochybně nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jinak by žalobu musel odmítnout, protože by chyběla podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160). Žaloba směřuje proti již ukončeným tvrzeným zásahům, z pohledu včasnosti žaloby dospěl soud k závěru, že byla podána včas. Do sféry žalobce se informace, na základě níž se o tvrzených nezákonných zásazích mohl relevantně dozvědět, dostala doručením přípisu žalovaného ze dne 3. 6. 2024, tj. dnem 14. 6. 2024. Žalobu tak dne 14. 8. 2024 podal v zákonné dvouměsíční subjektivní lhůtě (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).
18. Krajský soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. Soudní ochrany proti nezákonnému zásahu se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. Dle § 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, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný* (podtržení bylo doplněno krajským soudem).
19. Dle ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.
20. Dle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.
21. Lze připomenout, že pro posouzení důvodnosti zásahové žaloby se ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyžaduje kumulativní splnění šesti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a 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). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Lze dodat, že i po novelizaci soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., je nutno trvat na naplnění všech šesti podmínek u trvajících zásahu; domáhá-li se však žalobce pouze akademického (určovacího výroku), šestá podmínka odpadá a není třeba ji zkoumat.
22. Nezákonný zásah tak zákon charakterizuje jako úkon ze strany správního orgánu, který byl zaměřen proti žalobci přímo, nebo bylo v jeho důsledku proti žalobci zasaženo, přičemž tento úkon přímo zkrátil žalobce na jeho právech. Jak vyplývá z uvedené definice, zákon klade důraz právě na onu „přímost“ dotčení žalobcových práv.
23. Pod pojmem „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. se rozumí velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jedná se obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet

nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického pokynu či příkazu.

24. Žalobce v žalobě a jejím doplnění popsal, jak mělo k jím tvrzeným zásahům dojít. Lze konstatovat, že brojí proti postupu žalovaného (jeho kontrolní skupiny) při předmětné kontrole (tvrzený zásah má spočívat v nepřiznání práv účastníka řízení jeho osobě) a *de facto* brojí i proti jejímu výstupu, tj. protokolu o kontrole ze dne 27. 5. 2024, č. 1/MEK/2024/PO, a v něm uvedeným zjištěním, která jsou dle něho neobjektivní a nepřesná (tvrzený zásah pak má spočívat v tom, že byl podle kontrolních zjištění odpovědný i v době neplaceného volna za provoz zařízení). Namátkově v protokole uvedená zjištění podrobně rozporoval a namítal, že některými zjištěními bylo porušeno celé spektrum ustanovení správního řádu, zejména § 3, § 4 odst. 4, ale i § 9 kontrolního řádu.
25. Pokud jde o žalobcem tvrzený zásah spočívající v určení, že byl odpovědný i v době neplaceného volna za provoz zařízení podle kontrolních zjištění, tedy *de facto* o námitky proti protokolu o kontrole (neboť právě se zjištěními uvedenými v protokole tvrzený zásah spojuje), je tak předně třeba posoudit charakter kontrolních zjištění učiněných na základě provedené kontroly. Touto otázkou se již opakovaně zabýval i Nejvyšší správní soud a jak vyplývá z jeho judikatury k výsledkům daňové kontroly, kontrolními zjištěními obsaženými v protokolu o kontrole k žádnému zásahu do práv nedochází, neboť kontrolní zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobílé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, čj. 8 Aps 4/2006-98, ze dne 18. 4. 2013, čj. 5 Afs 59/2012-32, nebo ze dne 30. 4. 2014, čj. 6 Afs 46/2014-39).
26. Uvedené závěry Nejvyšší správní soud vztáhl i na posouzení charakteru zjištění učiněných podle zákona o kontrole, když ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 98/2015-34, uvedl, že *„zcela stejnou povahu pak mají kontrolní zjištění provedená podle zákona o státní kontrole. Jak vyplývá z judikatury správních soudů, výsledky kontroly, provedené podle zákona o státní kontrole, mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenabrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, čj. 7 A 59/99-45 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007-80). Kontrolní zjištění podle zákona o státní kontrole zachycená v protokolu o kontrole tak z povahy věci nejsou nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech.“*
27. Protokol o kontrole je tedy ve smyslu ustanovení § 12 zákona o kontrole základním výstupem kontroly, a tudíž jejím stěžejním dokumentem, který by měl zachytit všechny podstatné skutečnosti provedené kontroly a popsat kontrolní zjištění. V projednávané věci tak protokol o kontrole ze dne 27. 5. 2024, č. 1/MEK/2024/PO (včetně jeho dodatku ze dne 26. 6. 2024), obsahuje popis průběhu kontroly a kontrolních zjištění. V závěru protokolu je uvedeno, že kontrolovaná osoba je povinna v souladu s § 18 odst. 1 o finanční kontrole přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejnosprávní kontrole bez zbytečného odkladu, a to nejpozději ve lhůtě do konce současného účetního období.

28. Je třeba poznamenat, že jestliže by byla uložena nějaká povinnost či opatření k nápravě přímo v protokolu o kontrole, a tudíž by bylo zasaženo do práv kontrolované osoby (příp. jiné osoby), lze se po vyčerpání opravných prostředků domáhat soudní ochrany (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, čj. 2 As 11/2015-23). Rozhodovací praxe totiž 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“ (viz např. rozsudek ze dne 27. 10. 2011, čj. 2 As 90/2011-42, nebo ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 As 152/2012-43). O takový případ se ovšem v nyní projednávané věci nejedná, neboť kontrolované osobě a ani žalobci nebyla protokolem o kontrole žádná taková povinnost uložena. Pokud totiž jde o samotné přijetí potřebných opatření v návaznosti na provedenou veřejnosprávní finanční kontrolu, na to pamatuje přímo § 18 zákona o finanční kontrole, přičemž z jeho odstavce 1 jednoznačně vyplývá, že opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejnosprávní kontrole je podle této úpravy povinná přijmout kontrolovaná osoba sama bez dalšího, tj. tzv. přímo *ex lege*, a to bezodkladně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2018, čj. 4 Ads 78/2018-53). Ani opatření k nápravě uloženým podle § 18 zákona o finanční kontrole v protokolu o kontrole proto nejsou kontrolované osobě (ani nikomu dalšímu) ukládány žádné nové povinnosti a není tak do její právní sféry zasahováno způsobem, který by zakládal možnost obrany proti takovému postupu správního orgánu prostřednictvím žaloby ke správnímu soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, čj. 3 Aps 9/2012-29). Kontrolní orgán tak kontrolovanou osobu v protokolu o kontrole v podstatě jen upozorňuje na její zákonnou povinnost.
29. Z uvedeného tedy nutno dovodit, že ať jsou kontrolní zjištění jakkoli závažná, nemůže jejich konstatování v protokolu o kontrole samo o sobě zasáhnout do práv kontrolované osoby, natož pak do práv žalobce, který byl původně jejím ředitelem, později osobou stojící vně kontrolované osoby, a tak jej na jeho právech přímo zkrátit.
30. Obranou proti protokolu o kontrole jsou námitky kontrolované osoby, kterým může být buď vyhověno, částečně vyhověno, nebo mohou být zamítnuty. Ani vyřízení takových námitek proti protokolu pak nepředstavuje přímý zásah do práv kontrolované osoby, jelikož ani protokol ve znění po úpravě provedené na základě námitek nepředstavuje přímý zásah do jejích práv, tedy rovněž nemůže představovat zásah do práv žalobce. Kontrolními zjištěními obsaženými v protokolu o kontrole k žádnému zásahu do práv nedochází, neboť kontrolní zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobílé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta.
31. Kontrolní zjištění podle zákona o státní kontrole zachycená v protokolu o kontrole tak nejsou nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech, a tedy už vůbec nemohlo dojít ke zkrácení práv žalobce, jakožto osoby stojící vně kontrolované osoby.
32. Lze shrnout, že v protokolu o kontrole nebyly žalobci (dokonce ani kontrolované osobě) uloženy žádné povinnosti ani žádná opatření, protokol žalobci nezakládá ani žádná práva. Kontrolními zjištěními přitom (jak vyplývá ze shora uvedeného) nemohl být žalobce nijak, natožpak přímo, zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Jedná se „toliko“ o souhrn skutkových zjištění učiněných žalovaným při kontrole provedené u kontrolované osoby. Proto ani v protokole uvedené konstatování jeho odpovědnosti jako ředitele

kontrolované organizace za některé zjištěné nedostatky (ať už by bylo důvodné či nikoliv), resp. z protokolu o kontrole takové určení odpovědnosti žalobcem dovozované (slovy žalobce: „určení odpovědnosti za provoz zařízení v době neplaceného volna“), jej nemohlo přímo zkrátit na jeho právech ve smyslu § 82 s. ř. s., a proto nemohl dosáhnout určení nezákonnosti takového tvrzeného zásahu. Námitky žalobce vznesené proti konkrétním kontrolním zjištěním uvedeným v protokole pak na tento závěr nemohly mít žádný vliv.

33. Lze dodat, že žalobce v této souvislosti argumentoval i tím, že výsledek kontroly je zásadním poškozením práv kontrolované osoby, a především pak jeho veřejných subjektivních práv, neboť „došlo k mediální prezentaci, kde byla zcela nedůvodně poškozena jeho veřejná subjektivní práva z důvodu nezákonného zásahu žalovaného“. Pokud jde o práva kontrolovaného subjektu, tj. o práva příspěvkové organizace Domov sociální péče Tmavý Důl, tak žalobce není aktivně legitimován k tomu, aby se mohl za tuto organizaci domáhat ochrany jejích práv. Pokud současně namítá, že byla poškozena i zejména jeho práva mediální prezentací a že dle Listiny základních práv a svobod má každý právo na dobrou pověst a ochranu jména, v takovém případě však nejde o veřejná subjektivní práva žalobce, ale práva soukromé povahy, jejichž případné porušení nemohou posuzovat soudy ve správním soudnictví. Nutno připomenout, že soudy ve správním soudnictví neposkytují ochranu všem subjektivním právům, nýbrž „toliko“ veřejným subjektivním právům, ani nevykonávají jakýsi všeobecný dozor nad veškerou činností správních orgánů.
34. Druhý žalobcem tvrzený nezákonný zásah měl spočívat v nepřiznání práv účastníka řízení jeho osobě. Požádal totiž (jak uvedl) podáními doručenými do DS žalovaného dne 3. 5., 14. 5., 23. 5. a 30. 5. 2024) o přiznání práv účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu a žalovaný přípisem ze dne 3. 6. 2024, doručeným mu dne 14. 6. 2024, sdělil, že práva účastníka řízení mu přiznána nebudou. Žalobce tak brojí proti procesnímu postupu žalovaného v průběhu předmětné veřejnosprávní kontroly.
35. Postup správních orgánů při kontrole činnosti kontrolovaného subjektu je upraven zejména v kontrolním řádu. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Z obsahu kontrolního řádu je zřejmé, že při kontrole kontrolní orgán provádí řadu úkonů, jejichž cílem je zjištění, zda kontrolovaná osoba povinnosti vyplývající z právních předpisů či povinnosti, které jí byly na základě těchto předpisů uloženy, skutečně plní.
36. Podle § 28 kontrolního řádu se na výkon kontrolní činnosti podpůrně vztahuje i správní řád, což ostatně vyplývá i z § 1 odst. 2 správního řádu. Podle § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu se na výkon kontrolní činnosti podpůrně uplatní část čtvrtá správního řádu a obdobně též ustanovení části první a v § 154 správního řádu vyjmenovaná ustanovení části druhé. Úprava týkající se účastníků řízení (§ 27 správního řádu) není v § 154 správního řádu uvedena výslovně (nepoužije se tedy obdobně), proto by se na ni uplatnila nezbytnost jejího přiměřeného použití, jen pokud by to bylo potřebné. Krajský soud má zato, že v daném případě to potřebné nebylo, jak bude dále vysvětleno.
37. Výkon kontrolní činnosti není správním řízením, neboť nevede k přijetí rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu. Přesto se však jedná o formalizovaný proces vymezený časem, místem a předmětem kontroly směřující vůči konkrétnímu (kontrolovanému) subjektu. Výsledkem kontroly je vždy protokol o kontrole (viz § 12 kontrolního řádu). K povaze

kontroly Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 26. 10. 2009, čj. 8 Afs 46/2009-46, uvedl, že se jedná o „*postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod.*“. Provádění kontroly tak představuje výkon vrchnostenské veřejné správy a zasahuje do práv a povinností kontrolované osoby, která má mít možnost svá práva v průběhu kontroly pomocí základních institutů správního řízení bránit.

38. Zde je však nutno připomenout, že žalobce sám nebyl v pozici kontrolované osoby (od rezignace na funkci ředitele dne 31. 1. 2024 už ani jejím statutárním orgánem), ale osobou stojící vně kontrolovaný subjekt. Žalobce se přitom několika svými podáními v květnu 2024 dožadoval přiznání práv účastníka řízení právě ve vztahu k probíhající kontrole (tj. v době kdy již stál vně kontrolovaný subjekt), neboť jako důvod uváděl, že se chce podrobně vyjadřovat ke kontrolním zjištěním a být seznámen s výsledky kontroly.
39. Z uvedeného vyplývá, že ačkoli výkon kontrolní činnosti není správním řízením, jedná se stále o formalizovaný proces, na který se podpůrně či obdobně uplatní řada institutů správního řízení. Krajský soud však dospěl k závěru, že v daném případě institut účastnictví dle § 27 odst. 2 správního řádu (jehož použití se žalobce domáhal) uplatnit nelze, resp. žalobci postavení (vedlejšího) účastníka řízení v daném případě nesvědčí.
40. Dle zmíněného ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*, jde o tzv. vedlejšího účastníka správního řízení (pozn.: potvrzení bylo doplněno krajským soudem).
41. Vymezení účastníků správního řízení ve smyslu citovaného ustanovení se odvíjí od rozhodnutí příslušného správního orgánu, a to i s ohledem na ustanovení § 9 správního řádu, dle něhož je správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Pokud jde o vedlejšího účastníka řízení, musí mít rozhodnutí, které se v řízení vydává, přímý vliv na výkon jeho práv nebo povinností.
42. Předně tedy předmětný výkon kontrolní činnosti nevedl k přijetí rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu. Neprobíhalo však ani žádné správní řízení, kterého by žalobce mohl být (nebo měl být) účasten jako vedlejší účastník. Ani však za podpůrného použití správního řádu by žalobce nemohl být v dané věci vedlejším účastníkem, neboť pro to, aby se dotčená osoba stala vedlejším účastníkem (správního řízení), muselo by se jednat o přímé dotčení jejích práv nebo povinností, nepostačí tedy jakékoliv dotčení. Podmínkou pro zahrnutí do okruhu účastníků řízení je existence konkrétních práv a právem chráněných zájmů, které by vydaným rozhodnutím mohly být dotčeny, a to přímo. V daném případě je však s ohledem na shora uvedené skutečnosti samotné nepřiznání práv účastníka řízení žalobci nezpůsobitelné zasáhnout do jeho právní sféry. Výstup z kontroly (protokol) totiž sám o sobě nezpůsobuje žádné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejího adresáta, tj. kontrolovaný subjekt (natož pak pro žalobce, který ani není jeho adresátem), nemůže se proto jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

43. Žalobce tedy nemohl být tvrzeným zásahem (nepřiznání práv účastníka řízení) přímo zkrácen na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s., a proto nemohl dosáhnout určení nezákonnosti tohoto tvrzeného zásahu ani příkazu k obnově předešlého stavu (tj. určení postavení účastníka řízení).
44. Nutno poznamenat, že od zahájení kontroly dne 4. 12. 2023 do rezignace žalobce na funkci ředitele kontrolované osoby ke dni 31. 1. 2024 měl možnost se k věci vyjadřovat jako statutární orgán kontrolované osoby. To učinil (jak vyplývá ze žalovaným předložených podkladů souvisejících s provedenou kontrolou) vyjádřením ze dne 30. 1. 2024, v němž se jako statutární orgán kontrolované osoby podrobně vyjádřil k otázce zadávání veřejných zakázek, k organizační struktuře kontrolované osoby a rozdělení odpovědnosti jejich vedoucích pracovníků při zadávání veřejných zakázek, dále pak k některým jednotlivým zadaným veřejným zakázkám, resp. k vybranému okruhu dodavatelů, a zodpověděl dotazy uvedené v zápisu z kontrolní činnosti ze dne 24. 1. 2024. Jak rovněž vyplývá ze žalovaným předložených podkladů souvisejících s provedenou kontrolou, poté, co žalobce již statutárním orgánem kontrolované organizace nebyl, žalovaný, resp. kontrolní skupina, jej výzvou ze dne 4. 4. 2024 vyzvala k součinnosti a podání vysvětlení jako povinnou osobu ve smyslu § 5 v návaznosti na § 10 odst. 3 kontrolního řádu. K dotazům vzneseným kontrolní skupinou se žalobce následně vyjádřil vyjádřením ze dne 26. 4. 2024, jeho doplněním ze dne 13. 5. 2024, dalším doplněním vyjádření ze dne 29. 5. 2024 a v žádosti o přijetí opatření a sdělení ze dne 29. 5. 2024 pak mimo dalšího vyjádření žádal o vyjádření dalších osob (pracovníků kontrolované osoby) k tomu, jak byly u kontrolované osoby zadávány veřejné zakázky. Není tak důvodná námitka žalobce, že by žalovaný při provádění kontroly nerespektoval ustanovení § 3 a § 4 správního řádu (tj. základní zásady činnosti správních orgánů aplikovatelné i pro provádění kontroly), tedy z ničeho nevyplyvá, že by žalovaný nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2, a že by neumožnil dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Zda potom posoudil zjištěný stav věci správně, je věc jiná, avšak proti závěrům kontroly se může bránit pouze kontrolovaný subjekt, tj. v daném případě kontrolovaná příspěvková organizace Domov sociální péče Tmavý Důl.
45. Jen zcela pro úplnost lze doplnit, že v souvislosti s [kontrolním řádem](#) přichází použití [správního řádu](#) v úvahu také tehdy, je-li vedeno (s odkazem na [kontrolní řád](#)) správní řízení. To přichází zpravidla v úvahu tehdy, jde-li o řízení o přestupku či jiném deliktním jednání, popř. o řízení o uložení nápravných opatření. Od úkonů, které představují úkony ve věci samotné kontroly a na které se [správní řád](#) nevztahuje, je tak nutno odlišovat úkony, které jsou učiněny v rámci správního řízení o případném vyvození odpovědnosti kontrolovaného subjektu. O takovou situaci však v dané věci nešlo, navíc žalobce není v pozici kontrolovaného subjektu.
46. Pokud žalobce opakovaně zdůrazňoval, že při rezignaci byl hejtmanem žalovaného ujištěn, že po procesní stránce bude účastníkem řízení, tj. že bude s výsledky kontroly seznámen a bude se k nim moci vyjádřit, rovněž že stejně tak byl domluven s vedoucí kontrolní skupiny, pak takové přísliby nemohly mít na uvedený závěr žádný vliv.
47. Krajský soud uzavírá, že v daném případě žalobcem tvrzené zásahy nebyly úkony, které by mířily přímo proti jeho právům, ani nešlo o úkony, v jejichž důsledku by bylo zasaženo do jeho práv a právem chráněných zájmů přímo. Tvrzené zásahy tedy nebyly způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce, jak požaduje zákon, neboť v

posuzované věci nebyly splněny zejména již první a druhá z výše uvedených podmínek pro možnost úspěchu zásahové žaloby, tj. žalobce nebyl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka).

48. Žalobce v žalobě poukazoval i na povinnost správního orgánu šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká, poukazoval i na zásadu právní jistoty a legitimního očekávání, když se dle jeho názoru žalovaný od svých předchozích závěrů u předchozích šesti kontrol v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 28 kontrolního řádu bezdůvodně odchýlil, neboť při kontrole shodných oblastí byly zjištěny jen drobné nedostatky.
49. Byť se tyto námitky dotýkají kontrolovaného subjektu (nikoliv žalobce), přesto k tomu krajský soud uvádí následující. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132). K tomu je nutno zdůraznit, že legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy *secundum et intra legem*, nikoli *contra legem*. Nezákonná správní praxe by očekávání, natož legitimní, založit nemohla (až na zcela výjimečné situace), neboť nezákonnou správní praxí nemůže být správní orgán do budoucna vázán. Pokud pak jde konkrétně o protokol o kontrole, ten není bez dalšího projevem ustálené rozhodovací praxe správního orgánu, obsahuje-li pouze konstatování, že tehdy příslušný kontrolní orgán při konkrétní kontrole neshledal nedostatky, příp. shledal jen drobné nedostatky.

V. Závěr a náklady řízení

50. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
51. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a ze spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.
52. Jen pro úplnost lze dodat, že nebylo možno vyhovět návrhu žalobce na spojení této věci (zásahové žaloby) s jeho další žalobou podanou proti rozhodnutí správního orgánu o nepřiznání práv účastníka řízení (vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 31 A 38/2024). Žaloby totiž napadly podle rozvrhu práce krajského soudu do dvou senátů (nikoliv do jednoho stejného) a navíc šlo o různé a zcela samostatné typy žalob, byť v části směřovaly proti témuž konání veřejné správy.

Poučení:

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.

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.

Hradec Králové 14. ledna 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu