

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové, soudce Mgr. Ondřeje Bartoše a soudkyně JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: A. S.

proti

žalovanému: Krajský úřad Královéhradeckého kraje, IČ 70889546
sídlem Pivovarské nám. 1245/2, 500 02 Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2024, č. j. 38881/2024/KHK,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobce podal dne 14. 10. 2024 žalobu proti v záhlaví specifikovanému rozhodnutí, jímž mělo být rozhodnuto o jeho účastenství v následné finanční kontrole hospodaření příspěvkové organizace Domov sociální péče Tmavý Důl, již byl žalobce v době konání kontroly statutárním orgánem. Žalobce se domáhal toho, aby byl kontroly účasten, což mu měl přislíbit hejtmán Královéhradeckého kraje, a bylo to podle žalobního tvrzení i logické, neboť žalobce byl v kontrolovaných obdobích statutárním orgánem zmíněné příspěvkové organizace.
2. Žalobce v rozporu s § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) k žalobě nepřiložil opis napadeného rozhodnutí. Tento si soud opatřil sám, a to ze správního spisu zaslaného žalovaným k souvisejícímu řízení vedenému u zdejšího soudu pod sp. zn. 30 A 53/2024, kde se žalobce na stejném skutkovém základě domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Krajský soud zjistil, že napadené rozhodnutí je přípisem žalovaného, jímž žalovaný reagoval na přípis žalobce ze dne 19. 7. 2024, označený jako „Odvolání proti rozhodnutí o nepřiznání práv účastníka řízení“, kterým žalobce reagoval na přípis žalovaného ze dne 3. 6. 2024, č. j. 38881/2024/KHK. Tímto přípisem bylo žalobci sděleno, že není možné vyhovět jeho požadavku na přiznání práv účastníka řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“) z důvodů tam uvedených.
3. Krajský soud zjistil, že žalobce se domáhal „účastenství“ na kontrole vedené podle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (dále jen „kontrolní řád“). Ten upravuje postup orgánů moci

výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy („kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob („kontrolovaná osoba“) – srov. § 1 odst. 1 kontrolního řádu. Kontrolovanou osobou byla v dané věci shora zmíněná příspěvková organizace žalovaného. Kontrolní řád zná dále pojem „povinné osoby“, což je jiná osoba, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (srov. § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu). Kontrolní řád dále zná pojem „přizvané osoby“, což je fyzická osoba, kterou může kontrolní orgán přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu (srov. § 6 odst. 1 kontrolního řádu). V ust. § 10 odst. 1 a 2 upravuje kontrolní řád oprávnění a povinnosti kontrolované osoby, v ust. § 10 odst. 3 kontrolního řádu jsou pak upraveny povinnosti povinné osoby. Podle § 28 kontrolního řádu pak platí, že nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.

4. Je zřejmé, že kontrolní řád obsahuje úpravu participace na kontrole (nejedná se o účastenství, neboť kontrola není správním řízením), která je vůči úpravě obsažené ve správním řádu speciální, a současně ji lze považovat za komplexní; proto se na kontrolu prováděnou podle kontrolního řádu nepoužijí ustanovení správního řádu o účastenství v řízení. Žalobce by tak mohl být v rámci kontroly toliko „povinnou osobou“, již ovšem kontrolní řád žádá zvláštní oprávnění nepřiznává. Nelze tak ani dovodit, že by případná povinná osoba měla právní nárok na toto svoje postavení v rámci kontroly, které je aktivováno výlučně faktickým úkonem kontrolujícího – předložením pověření ke kontrole na místě kontroly.
5. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že 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 závažně určují práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
6. Skutečnost, že žalobcem napadený přípis žalovaného není po formální stránce označen jako rozhodnutí a ani nevykazuje jiné strukturální znaky rozhodnutí, není podstatná. Rozhodující je výlučně materiální povaha tohoto úkonu, hodnocená kritérii stanovenými v § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nesvědčilo žádné participační oprávnění ve vztahu ke kontrole; současně kontrola není správním řízením, nemá účastníky ve smyslu správního řádu a nelze se tedy tohoto postavení ani úspěšně domoci. Za této situace nezbyvá než uzavřít, že úkon žalovaného, který žalobce žalobou napadl, nijak závažně nezakládá, nemění, neruší ani závažně neurčuje práva nebo povinnosti žalobce a žalobce nebyl na svých právech nijak zkrácen. Jakkoli není hypoteticky vyloučeno, že na základě výsledků kontroly by mohla být v budoucnu vyvozena odpovědnost žalobce za případná pochybení, jelikož žalobce byl v kontrolovaných obdobích statutárním orgánem kontrolované příspěvkové organizace, tato odpovědnost bude řešena až v navazujících řízeních, kde bude moci žalobce plně uplatňovat svá práva.
7. Krajský soud doplňuje, že otázka, zda jsou úkony v rámci kontroly prováděné podle kontrolního řádu samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, je již judikaturně vyřešena. Příkladem lze uvést usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68, kde NSS dospěl k závěru, že rozhodnutí o námitkách podle § 18

zákonu o státní kontrole není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Ač se toto rozhodnutí vztahovalo ještě k zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, lze jeho závěry vztáhnout na nyní posuzovanou věc, neboť zákon o státní kontrole byl zrušen a nahrazen právě kontrolním řádem.

8. K obdobným závěrům jako shora krajský soud dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016-31, dle něhož setrvalá judikatura „*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“.*
9. Obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2024, čj. 10 As 150/2022-42, bod 9: „*Protokol o kontrole či vyřízení námitek jsou úkony kontrolního orgánu, které obvykle obsahují jen kontrolní – respektive skutková – zjištění. Nezasahují tedy do práv kontrolovaného subjektu, a nejsou proto samostatně přezkoumatelná žalobami podle soudního řádu správního. NSS ovšem připouští jejich soudní přezkum za podmínky, že (1) protokol o kontrole obsahuje konkrétní povinnost a (2) kontrolní orgán je oprávněn uložit tuto povinnost podle zvláštního právního předpisu. Protokol o kontrole je v takovém případě individuálním právním aktem a lze jej soudně přezkoumat (rozsudky ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 As 13/2006-90; ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 As 152/2012-43, nebo ze dne 15. 2. 2017, čj. 6 Afs 194/2016-30, body 15 a 16).*“
10. Nutno doplnit, že je-li ze soudního přezkumu (až na judikaturou dovozené výjimky) vyloučeno rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu zjištění, pak *per argumentum a maiori ad minus* je třeba stejný závěr vztáhnout i na dílčí úkon kontrolního orgánu, jímž nebylo vyhověno požadavku žalobce na přiznání „účastenství“ v kontrole.
11. Podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný.
12. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.
13. Krajský soud proto žalobu odmítl.

14. Žalobcem napadený postup žalovaného je přezkoumatelný v řízení podle hlavy II, dílu 3 soudního řádu správního, tedy v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Takové řízení, jak již krajský soud naznačil shora, bylo žalobcem také vyvoláno, přičemž v řízení bylo již meritorně rozhodnuto. Za této situace nebylo namístě, aby soud žalobce v souladu s ustálenou judikaturou v tomto řízení poučoval o volbě nesprávného žalobního typu a vyzýval jej ke změně žaloby, což by byl postup, k němuž by se byl krajský soud jinak uchýlil, nebýt žalobcem iniciovaného řízení ve věci vedené pod sp. zn. 30 A 53/2024.
15. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.
16. Výrok o vrácení soudního poplatku se opírá o § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle něhož byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.

Poučení:

Rozhodnutí, které bylo doručeno účastníkům, je v právní moci.

Proti rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Hradec Králové 27. ledna 2025

JUDr. Magdalena Ježková
předsedkyně senátu