



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Mgr. A. S., Ph.D.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, ve věci ochrany 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, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 1. 2025, č. j. 30 A 53/2024-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká možnosti domáhat se žalobou podle § 82 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ochrany před tvrzenými nezákonnými zásahy správního orgánu, které měly spočívat jednak v nepřiznání postavení účastníka řízení při kontrole prováděné podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, a jednak v kontrolních zjištěních uvedených v protokolu o kontrole ve smyslu § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu.

[2] Žalovaný je zřizovatelem příspěvkové organizace Domov sociální péče Tmavý Důl (dále jen „zařízení“). Dne 5. 12. 2023 zahájil následnou finanční kontrolu hospodaření zařízení zaměřenou 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.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) byl v kontrolovaném období statutárním orgánem (ředitelem) zařízení. Dne 31. 1. 2024 z této funkce odstoupil, ještě předtím však od roku 2022 čerpal neplacené volno v souvislosti s výkonem veřejné funkce. Právě v návaznosti na uvedenou kontrolu podal stěžovatel žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v níž navrhl vydání rozhodnutí, že *„postup nepřiznání práv účastníka řízení ze strany žalovaného byl nezákonný“* (navrhovaný výrok I.) a *„určení, že žalobce byl odpovědný i v době neplaceného volna za provoz zařízení podle kontrolního zjištění, je nezákonný“* (navrhovaný výrok II.). Žalovanému mělo být zakázáno, aby *„pokračoval v porušování žalobcova práva a obnovil stav před zásahem, tedy rozhodl o postavení žalobce jako účastníka řízení“* (navrhovaný výrok III.).

[4] Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Z obsahu žaloby dovodil, že stěžovatel se jí domáhá ochrany před dvěma nezákonnými zásahy. Prvním tvrzeným zásahem byl postup žalovaného, který v průběhu kontroly nepřiznal stěžovateli práva účastníka řízení, ačkoli jej o to stěžovatel opakovaně žádal. Žalovaný stěžovateli přípisem ze dne 3. 6. 2024, č. j. 38881/2024/KHK, sdělil, že jeho požadavku není možné vyhovět. Na další jeho podání označené jako „odvolání“ pak obdobně reagoval přípisem ze dne 31. 7. 2024, č. j. 38881/2024/KHK. Druhý tvrzený zásah měl fakticky spočívat v kontrolních zjištěních uvedených v protokolu o kontrole, která stěžovatel považuje za neobjektivní a nepřesná.

[5] Důvod zamítnutí žaloby u prvního tvrzeného zásahu vycházel z toho, že výkon kontrolní činnosti není správním řízením (nevede k přijetí rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu). I když u něj jde o formalizovaný proces, na který se podpůrně či obdobně uplatní řada institutů správního řízení, účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu mezi nimi není. Navíc by stěžovatel nemohl být účastníkem ani za podpůrného použití správního řádu. Protokol, který je výstupem kontroly, sám o sobě nepůsobí žádné právní následky, které by znamenaly újmu pro kontrolovanou osobu, natožpak pro stěžovatele, který v tomto postavení ani nebyl.

[6] Posledně uvedený závěr měl význam i pro posouzení druhého tvrzeného zásahu. Protokol o kontrole je ve smyslu § 12 zákona o kontrole základním výstupem kontroly, který má popsat všechny její podstatné skutečnosti (průběh kontroly) a kontrolní zjištění. Ani v posuzované věci neukládal kontrolovanému subjektu žádné povinnosti či opatření k nápravě, kterými by bylo přímo zasaženo do práv kontrolované osoby nebo stěžovatele. Nic na tom nemění ani deklaratorní poukaz na povinnost kontrolované osoby přijmout opatření k odstranění nedostatků, neboť tato povinnost je stanovena přímo v § 18 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Platí nicméně, že pokud by protokol o kontrole nějakou povinnost nebo opatření uložil, jejich adresát by se po vyčerpání opravných prostředků mohl proti němu domáhat soudní ochrany. Proto ani v protokolu uvedené konstatování odpovědnosti stěžovatele jako ředitele kontrolované organizace za některé zjištěné nedostatky, ať už by bylo důvodné či nikoli, resp. slovy

pokračování

stěžovatele z protokolu o kontrole vyplývající „určení odpovědnosti za provoz zařízení v době neplaceného volna“, jej nemohlo přímo zkrátit na jeho právech.

II. Kasační stížnost žalobce, vyjádření žalovaného a replika žalobce

[7] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Tvrdí, že s ohledem na okolnosti případu, jakož i jeho komunikaci a medializaci, byly porušeny zásady správního řízení i základní práva zaručená Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[8] Právní názor, že samotný protokol o kontrole nemůže zasáhnout do veřejných subjektivních práv, nelze podle stěžovatele uplatňovat paušálně, tedy i v případech tzv. excesů, kdy tento protokol působí takovýto zásah nejen svým obsahem, ale také způsobem medializace. Formálně bylo sice zasaženo do práv kontrolované osoby, materiálně však do práv stěžovatele. V souladu s požadavkem plné jurisdikce, který plyne z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, by závěry uvedené v protokolu o kontrole měly být soudem přezkoumány.

[9] Protokol o kontrole obsahuje řadu nepřesností, neobjasněných otázek a závěrů, které by mohly být vysvětleny, jestliže by stěžovatel dostal možnost se k věci vyjádřit. Žalovaný mu tuto možnost původně přislíbil, navzdory legitimnímu očekávání takového postupu jej ale nakonec k vyjádření nepřizval, ani mu neumožnil podat námítky. Stěžovatel tak nemohl reagovat na výsledky kontroly a poté jejich medializaci, ačkoli se tyto výsledky vztahovaly k jeho osobě. Na tiskové konferenci hejtman Královéhradeckého kraje (dále jen „hejtman kraje“) vytvořil dojem, že odpovědným je právě stěžovatel, byť ten byl v dané době na neplaceném volnu. Tento postup porušil základní práva stěžovatele na ochranu osobnosti a na spravedlivý proces zaručená v čl. 10 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny. Stěžovatel zdůrazňuje, že neplacené volno bylo řádně schváleno a předcházela mu dohoda s hejtmanem kraje. Neobstojí závěr, že neplacené volno nemá vliv na jeho povinnosti. Pakliže by byl i tak za vše odpovědný jako statutární orgán, vykonával by práci bez odměny, tedy nucenou práci ve smyslu čl. 9 Listiny.

[10] Výhrady stěžovatele směřují také k následné komunikaci hejtmána kraje vůči veřejnosti. Ten uvedl, že kontrola nenalezla nic trestného, přesto následně podal trestní oznámení. Výsledkem bylo vytvoření „sprostého podezřelého“ a kardinální pošlapání presumpce neviny. Medializován byl i podnět na inspektorát práce, který byl následně odložen. Námítky se dále týkají nepředvídatelné změny závěrů kontrolního orgánu oproti předchozím kontrolám, jakož i toho, že žalovaný nepovažoval stěžovatele za účastníka řízení. Žalovaný měl o jeho právech účastníka řízení minimálně rozhodnout, ne-li mu toto postavení přiznat přímo ze zákona. Proti usnesení o nepřiznání tohoto postavení by stěžovatel mohl brojit opravným prostředkem.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že samotný proces kontroly podle kontrolního řádu nemá povahu správního řízení, pročez jej stěžovatel ani nemohl být účasten. Protokol o kontrole je primárně záznamem o stavu zjištěném kontrolou. Stěžovatel byl v průběhu kontroly v pozici statutárního orgánu

přítomen úkonům kontroly a mohl se vyjadřovat ke konkrétním skutečnostem. Následně byl spolu s dalšími osobami z pozice osoby povinné podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu vytěžen pro potřeby kontrolního zjišťování. Práva stěžovatele z pozice statutárního orgánu nebo povinné osoby proto nebyla krácena a byla využita v rozsahu, jaký kontrolní skupina považovala za potřebný s ohledem na probíhající kontrolu. Žádné tvrzené sliby či přísliby jednotlivých osob nemohly na postupu žalovaného v dané věci nic změnit. Žalovaný neshledává ani žádný exces při provádění kontroly. Rozhodná není ani medializace případu. Předmětem rozhodování soudu nemůže být konstatování neodpovědnosti stěžovatele za řízení organizace v době neplaceného volna. Správní soud by měl řešit pouze procesní postavení stěžovatele jako „účastníka“ kontroly.

[12] Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou, v níž se podrobně zabýval řadou kontrolních zjištění. Tyto „fragmenty z kontroly“ vybral pro ilustraci, aby poukázal na selhání žalovaného, ať již účelové nebo z jiné pohnutky. Zásah do jednotlivých subjektivních práv stěžovatele se projevuje např. v tom, že je na základě výsledku kontroly vyzýván k náhradě škody. Tak tomu bylo v případě škody, která měla vzniknout umožněním studia jednomu pracovníkovi a úhradou údajně neoprávněné cesty s dodávkou. Místo toho, aby se mohl stěžovatel vyjádřit již k výsledku kontroly, musí rozhodné skutečnosti psát a prokazovat soudu, případně ve správních řízeních. Musí dokládat důkazy, které by jinak doložil již před rokem a půl. Výsledkem celé situace jsou chybné závěry, dehonestace stěžovatele a nehospodárné nakládání s prostředky. Jen to, že stěžovatel nyní hájí svá práva, znamená pro stát náklady ve výši desítek tisíc, které by v případě, že by měl možnost se k protokolu o kontrole vyjádřit, nemusely vůbec vzniknout.

[13] Na vymáhání náhrady škody, která vůbec nevznikla, v souvislosti s kontrolními zjištěními upozornil stěžovatel i v pozdějším doplnění kasační stížnosti. Z komunikace, kterou k doplnění přiložil, má být zřejmé, že i zástupce zařízení považuje kontrolní závěry za chybné a z požadované náhrady škody ustupuje vlivem předložených důkazů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie, a tudíž nemusí být zastoupen. Bylo tak možné přistoupit k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad řízení, k nimž je třeba přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Posouzení věci nejprve vyžaduje vymezení těch důvodů kasační stížnosti, kterými se Nejvyšší správní soud mohl věcně zabývat. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů (§ 102 s. ř. s.). V souladu s dispoziční zásadou, kterou je řízení o kasační stížnosti vedeno, je stěžovatel povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí

pokračování

krajského soudu, a vymezit tak rozsah jeho přezkumu (např. rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40, č. 113/2004 Sb. NSS, a ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74, nebo rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[17] Náležitou formulaci kasačních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v žalobě. Ty totiž směřují proti jinému rozhodnutí, než které je předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti, případně směřují proti zásahu správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Stěžovatel sice může žalobní argumentaci v kasační stížnosti zopakovat, vždy však musí uvést, jaké konkrétní závěry krajského soudu považuje za nesprávné a z jakých důvodů. Kasační stížnost, jejíž důvody nesměřují vůči výroku napadeného rozhodnutí krajského soudu, resp. proti důvodům, na nichž je toto rozhodnutí postaveno, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS).

[18] Důvody kasační stížnosti stěžovatele těmito požadavkům vyhovují jen zčásti. Její převažující obsah je shrnutím kontrolních zjištění obsažených v protokolu o kontrole, která stěžovatel považuje za nesprávná, případně jiných tvrzených pochybení, kterých se měl žalovaný dopustit v průběhu kontroly. V tomto rozsahu kasační stížnost nesměřuje proti napadenému rozsudku. Stejný závěr platí i pro podstatnou část obsahu repliky stěžovatele. Napadeného rozsudku se týká v podstatě jen obecná námitka, že krajský soud měl postup žalovaného přezkoumat s ohledem na požadavek plné jurisdikce plynoucí z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. S tím pak souvisí tvrzení stěžovatele, že právní názor, že samotný protokol o kontrole nemůže zasáhnout do veřejných subjektivních práv, se neuplatní v případě tzv. excesů.

[19] Nejvyšší správní soud považuje uvedenou obecnou námitku za směřující vůči napadenému rozsudku jako celku, tedy vůči posouzení obou tvrzených zásahů. Vzhledem k její obecné povaze lze nicméně rovněž jen v obecné rovině konstatovat, že krajský soud soudní přezkum tvrzených zásahů stěžovateli neodepřel. V obou případech srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů v tvrzeném zásahu žalovaného neshledal nezákonný zásah do jeho veřejných subjektivních práv.

[20] Již tím jsou vypořádány kasační námitky vůči posouzení prvního tvrzeného zásahu. Stěžovatel sice vytýká žalovanému, že s ním nejednal jako s účastníkem řízení a neumožnil mu se ke kontrolním zjištěním vyjádřit, nijak však nezpochybňuje právní názor krajského soudu, že samotná kontrola správním řízením nebyla. Jde o právní názor, který vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014-34). Zákonná úprava účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, ani povinnost rozhodnout o tom, zda určitá osoba je nebo není účastníkem podle § 28 odst. 1 správního řádu, se z tohoto důvodu při kontrole nemohly uplatnit.

[21] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že má z úřední činnosti vědomost o žalobě stěžovatele proti přípisu žalovaného ze dne 31. 7. 2024, č. j. 38881/2024/KHK, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 27. 1. 2025, č. j. 31 A 38/2024-48, odmítl. Tímto

přípisem bylo stěžovateli sděleno, že jeho návrhu na přiznání postavení účastníka řízení nebylo možné vyhovět (viz odst. [4] tohoto rozsudku). Důvod odmítnutí žaloby spočíval v tom, že napadený přípis nebyl rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, o níž je před Nejvyšším správním soudem vedeno řízení pod sp. zn. 8 As 39/2025.

[22] Jde-li o druhý tvrzený zásah, lze přisvědčit posouzení krajského soudu, že směřuje vůči kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu o kontrole. Těmi ale k žádnému zásahu do práv nedochází. Uplatní se zde právní názor, který byl v judikatuře správních soudů vysloven ještě ve vztahu ke státní kontrole podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, účinného do 31. 12. 2013, že její výsledky „*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*“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99-45; shodně též rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80). To znamená, že kontrolní zjištění zachycená v protokolu o kontrole podle § 15 zákona o státní kontrole „*z povahy věci nejsou nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech*“ (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015-32, odst. [17]; obdobně zásahová žaloba není prostředkem soudní ochrany proti kontrolním zjištěním získaným při daňové kontrole, srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, odst. [43]).

[23] Tyto závěry se uplatní i u kontrol provedených podle kontrolního řádu, tedy i ve vztahu ke kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole ve smyslu § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu (např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016-28, nebo ze dne 29. 3. 2021, č. j. 4 Ads 66/2020-33, odst. [21]). Teprve proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení, v němž bude správní orgán rozhodovat o právech a povinnostech na základě těchto kontrolních zjištění, se dotčená osoba bude moci bránit žalobou ve správním soudnictví (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006-144, nebo ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009-30).

[24] Stěžovatel si je této judikatury vědom, v obecné rovině ji výslovně nezpochybňuje, pouze připouští výjimky z ní s ohledem na tvrzenou excesivní povahu protokolu o kontrole. Takovou výjimku ale nelze prostřednictvím obecně uznávaných metod výkladu právních předpisů dovodit. Je-li správný právní názor, že kontrolní zjištění obsažená v protokolu o kontrole nemohou zasáhnout do veřejných subjektivních práv, pak připuštění výjimky pro určitá kontrolní zjištění by bylo možné jen za předpokladu, že by zákon daným kontrolním zjištěním přiznával odlišný právní význam, případně by takový odlišný právní význam vyplynul z povahy věci.

[25] V posuzované věci stěžovatel netvrdí, že by povaha (třeba i jen některých) kontrolních zjištění obsažených v protokolu o kontrole neumožňovala účinnou ochranu práv v příslušném správním nebo soudním řízení, ve kterém by tento protokol sloužil jako důkaz. Místo toho zdůrazňuje určité pragmatické hledisko, že při zohlednění rozsahu kontrolních zjištění a s tím souvisejících dalších sporů či správních řízení by bylo účelné,

pokračování

aby se mohl k obsahu protokolu vyjádřit již při kontrole. I když lze tomuto hledisku stěžovatele rozumět, pro přezkum napadeného rozsudku není rozhodné. Právě v příslušném správním nebo soudním řízení, v němž bude rozhodováno o jeho právech a povinnostech, stěžovatel může realizovat nejen své právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny, ale také ochranu svých osobnostních práv zaručených v čl. 10 odst. 1 Listiny. Lze uzavřít, že ani vůči druhému tvrzenému zásahu žalovaného důvody kasační stížnosti neobstojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl úspěch ve věci, a tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a tudíž se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. září 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu