



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobce: **Mgr. A. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Královehradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, proti přípisu žalovaného ze dne 31. 7. 2024, č. j. 38881/2024/KHK, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 1. 2025, č. j. 31 A 38/2024-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou dne 14. 10. 2024 domáhal zrušení přípisu žalovaného ze dne 31. 7. 2024, č. j. 38881/2024/KHK (dále jen „napadený přípis“), neboť jej považoval za rozhodnutí. Právě tato otázka je v nynějším řízení sporná. Tímto přípisem žalovaný reagoval na žalobcovu kritiku nevyhovění jeho žádosti o přiznání práv účastníka řízení v rámci finanční kontroly hospodaření příspěvkové organizace Domov sociální péče Tmavý Důl (dále jen „domov pro seniory“), jejímž zřizovatelem je Královehradecký kraj. V době provádění kontroly byl žalobce statutárním orgánem domova pro seniory a tvrdil, že mu účast na kontrole byla přislíbena hejtmanem Královehradeckého kraje. Podle jeho názoru mu měla být účast na kontrole umožněna i z logiky věci, neboť se kontrola týkala období, kdy domov pro seniory sám vedl.

[2] Kontrola byla zahájena dne 5. 12. 2023 na základě pověření z předchozího dne a vztahovala se na období let 2019 až 2023. Jednalo se o kontrolu komplexnějšího charakteru než v předchozích letech. V době jejího zahájení byl žalobce stále ředitelem organizace, avšak od 1. 1. 2022 čerpal neplacené volno. Dne 31. 1. 2024 na funkci ředitele rezignoval, ale kontrola byla ukončena až dne 23. 4. 2024. Kontrolní protokol č. j. 1/MEK/2024/PO byl vyhotoven dne 27. 5. 2024 a dodatek k němu byl doplněn dne 26. 6. 2024. Nový ředitel domova pro seniory byl následně jmenován ke dni 1. 5. 2024.

[3] Žalobce se několikrát aktivně domáhal účasti na kontrole, avšak žalovaný mu sdělil, že postavení účastníka řízení mu nelze přiznat podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalobce na toto sdělení reagoval podáním označeným jako „Odvolání proti rozhodnutí o nepřiznání práv účastníka řízení“, na které žalovaný odpověděl napadeným přípisem. Proti němu žalobce následně podal žalobu.

[4] Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) konstatoval, že se žalobce domáhal účasti na kontrole prováděné podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Tento zákon však nezná institut účastenství, neboť kontrola není správním řízením. Kontrolní řád upravuje pouze postavení kontrolované osoby, povinné osoby a přizvané osoby. Žalobce by mohl být nanejvýš považován za povinnou osobu, avšak ani tato pozice nezakládá žádná zvláštní práva, natož právní nárok na účast při kontrole.

[5] Napadený přípis není dle krajského soudu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti. Žalobce tak nebyl na svých právech nijak zkrácen. Skutečnost, že by v budoucnu mohla být na základě výsledků kontroly vyvozena žalobcova odpovědnost, není pro posouzení věci relevantní, neboť k zásahu do práv může dojít až v navazujícím řízení, kde bude mít žalobce možnost svá práva uplatnit.

[6] Krajský soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl jako nepřípustnou. Zároveň uvedl, že žalobcem napadený úkon mohl být přezkoumán pouze v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., které již bylo žalobcem iniciováno a v němž bylo meritorně rozhodnuto rozsudkem téhož krajského soudu ze dne 14. 1. 2025, č. j. 30 A 53/2024-61.

## **II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného**

[7] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] Stěžovatel namítá především nezákonný postup žalovaného, jenž nevydal žádné žalobou napadnutelné rozhodnutí, a proto musel stěžovatel z procesní opatrnosti podat žaloby dvě. Je zejména přesvědčen o tom, že mu náleží práva účastníka řízení. Legitimní očekávání nabyl jak na základě příslibu od hejtmána, tak s ohledem na zásadu dobré správy, jelikož účastníkem řízení je i osoba, která byla rozhodnutím dotčena na svých právech.

[9] Navíc žalovaný porušil § 3 správního řádu, jelikož nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Pokud by stěžovateli bylo přiznáno právo účastníka řízení, či alespoň možnost se ke kontrolním zjištěním vyjádřit, byla by zhojena velká část nejasností, které zůstaly v protokolu nedorozuměny, či napraveny zcela nesprávné závěry.

pokračování

[10] Dále namítá nesprávné právní posouzení povahy rozhodnutí, za které stěžovatel dle judikatury považuje jakýkoliv úkon, který může zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv. Uznává ustálený pohled judikatury, že protokol o kontrole nemůže sám o sobě do těchto práv zasáhnout, ale to neplatí v případě tzv. excesu. Ten zde stěžovatel shledal a popsal, že mu bylo zasaženo do jeho práv zaručených dle čl. 2, čl. 10 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z důvodu nepřiznání práv účastníka dospěl žalovaný v kontrolním protokolu k nesprávným skutkovým závěrům, které byly následně medializovány a měly přímý dopad na stěžovatelova práva. Stěžovatel se pak nesouhlasně vyjadřuje k některým kontrolním zjištěním.

[11] Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na judikaturu NSS, ze které vyplývá, že kontrolní protokol je výsledkem kontrolního procesu a představuje podklad pro navazující řízení, ale žádná práva a povinnosti z něj samotného neplynou. Ačkoliv se na kontrolní řízení subsidiárně vztahuje správní řád, nejedná se o postup orgánu za účelem vydání rozhodnutí. Stěžovatel měl navíc možnost být přítomen kontrole v pozici statutárního orgánu a dostatečně reagovat na požadované dotazy. Žalovaný taktéž připomíná, že jako exces je nutno chápat takové jednání, které vystoupí ze standartních mantinelů rozhodování správního orgánu, což v tomto případě nenastalo. Medializace případu ani posouzení odpovědnosti stěžovatele v době čerpání neplaceného volna nejsou relevantní a nemají být předmětem současného přezkumu. Nejvyšší správní soud by se měl zabývat jen zákonností a správností odmítnutí žaloby krajským soudem a zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

[13] Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel obsáhlou replikou, v níž shrnul sporné závěry kontroly a vyvracel tvrzení o údajných nehospodárných nákupech. Opětovně zdůraznil nezákonnost postupu kontrolní skupiny, který podle jeho názoru vykazoval minimálně nestandardní rysy. Uvedl, že nevyslechnutím bývalého statutárního orgánu došlo k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu. Jelikož je kontrolní protokol v současnosti využíván jako podklad pro různá navazující řízení, musí stěžovatel složitě prokazovat opak skutkových zjištění a žádat o obnovu řízení například u inspektorátu práce či v řízení o náhradě škody. Namísto toho, aby mohl svým vyjádřením přispět k nápravě výsledků kontroly již v jejím průběhu, je nucen čelit jejím důsledkům v dalších řízeních.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[15] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Dle konstantní judikatury NSS lze proti usnesení o odmítnutí návrhu či o zastavení řízení podat kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se tedy zabýval pouze těmi námitkami, jež jsou podřaditelné pod tento důvod.

[17] Předmětem posouzení NSS je tak jen a pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, pokud stěžovatelu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Nejvyšší správní soud se proto nebude zabývat námitkami směřujícími proti údajně nesprávnému postupu správního orgánu a proti kontrolním zjištěním (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 5 As 109/2011–73).

[18] Důvodem pro odmítnutí stěžovatelské žaloby bylo, že napadený přípis žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje veřejná subjektivní práva nebo povinnosti stěžovatele. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu ztotožňuje.

[19] Vychází přitom z materiálně-formálního pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jak bylo vymezeno např. v bodě 74 usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016–41, č. 3779/2018 Sb. NSS: „*Základní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4, § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní úkon vydal orgán moci výkoné či jiný z orgánů popsanych v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002–42, č. 906/2006 Sb. NSS).*“ Takto vymezené podmínky přípis žalovaného reagující na žádost o umožnění účasti stěžovatele při kontrole zjevně nesplňuje, neboť není rozhodnutím z formálního, ani z materiálního pohledu.

[20] Co se týče formální povahy napadeného úkonu žalovaného, kontrola byla prováděna podle kontrolního řádu, který je zvláštním zákonem upravujícím kontrolní činnost veřejné správy. Dle rozsudku NSS ze dne 22. 2. 2022, č. j. 3 As 450/2019–25, platí: „*Proces kontroly podle kontrolního řádu sám o sobě nemá charakter správního řízení, které by směřovalo k vydání správního rozhodnutí (čímž není vyloučeno, že se kontrolní protokol posléze stane podkladem pro zahájení správního řízení, např. o spáchání přestupku).*“ Tento zákon nezná institut účastenství, jak jej definuje správní řád, a neumožňuje osobám, které nejsou kontrolovanými subjekty, domáhat se účasti na kontrole jako ve správním řízení. Postavení tzv. povinné osoby, mezi něž by mohl stěžovatel spadat, nezakládá žádná procesní práva, natož právní nárok na účast při kontrole. V režimu kontrolního řádu se tudíž ani nepředpokládá, že by o účastenství bylo rozhodováno rozhodnutím, které by mohlo naplňovat výše uvedené definiční znaky rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Přípis, který k této otázce žalovaný vydal, tedy takovým rozhodnutím nebyl a ani být nemohl. Šlo toliko o reakci na stěžovatelské podání, kterým se domáhal účastenství na kontrole. Tento úkon však nemá formálně povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[21] Nejde ani z materiálního pohledu o rozhodnutí, které by ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo stěžovatelská práva nebo povinnosti. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury (krajský soud správně poukázal na rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016–31) protokol o kontrole ani rozhodnutí o námitkách proti němu nejsou samostatně soudně přezkoumatelné, neboť nezasahují do práv kontrolovaného subjektu. Tím spíše nelze za soudně přezkoumatelné považovat úkony, které se týkají pouze organizačního postupu kontrolního orgánu.

pokračování

Jediným úkonem, který může být podle kontrolního řádu považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je opatření k nápravě podle § 19 kontrolního řádu. To potvrdil NSS v rozsudku ze dne 22. 2. 2022, č. j. 3 As 450/2019-25, ve kterém konstatoval, že opatření k nápravě je individuálním správním aktem, který může být předmětem žaloby ve správním soudnictví.

[22] Stěžovatel sice rozsáhle namítá, zejména v doplnění kasační stížnosti, že v daném případě došlo k tzv. excesu, tedy k vybočení z mezí zákonného postupu, avšak tuto námitku nijak konkrétně nenavazuje na samotný postup kontrolního orgánu. Nejvyšší správní soud připomíná, že excesem v rámci kontrolní činnosti může být jen takové jednání, které zjevně přesahuje rámec zákonem vymezené kontrolní činnosti. Stěžovatelem zmiňovaná medializace výsledků kontroly není součástí samotného kontrolního procesu, ale představuje následný a samostatný akt veřejně činné osoby, který nemůže být předmětem přezkumu v tomto řízení, jímž je výhradně otázka soudní přezkoumatelnosti připsu o nepřípuštění stěžovatelova účastenství v kontrole.

[23] K zásahu do práv stěžovatele tak může dojít až v navazujících řízeních, ostatně stěžovatel v replice upozornil na některá řízení, která v jeho věci probíhají. Nicméně tato řízení nejsou předmětem přezkoumávaného usnesení, a proto se jim NSS nebude věnovat.

[24] Z úřední činnosti je NSS navíc známo, že stěžovatel podal proti postupu žalovaného také žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, o níž krajský soud meritorně rozhodl rozsudkem č. j. 30 A 53/2024-61. Řízení o kasační stížnosti proti němu je u zdejšího soudu vedeno pod sp. zn. 9 As 23/2025. Tato věc proto není předmětem nyní projednávaného řízení.

[25] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud nepochybil, když žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako nepřipustnou.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení krajského soudu není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

Pavel Molek  
předseda senátu