

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Obec Habřina,** se sídlem Habřina 28, zast. Mgr. Michalem Štrofem, 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 rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 70/2016 - 80,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

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 také „zákon“).

[2] Dne 21. 3. 2016 žalovaný vydal návrh Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření žalobce, ve kterém 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 uvedené Zprávy, kterou považoval za rozhodnutí ve smyslu § 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. Krajský soud vyloučil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem k samostatnému projednání.

[6] Žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení Zprávy v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., krajský soud odmítl usnesením ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 67/2016 - 91. Toto usnesení napadl žalobce samostatnou kasační stížností, která byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 163/2017 - 33 (k němu viz dále).

III.

[7] Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem pak krajský soud zamítl shora označeným rozsudkem (ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 70/2016 - 80). Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že Zpráva nenaplňuje podmínky uvedené v § 82 s. ř. s. Z tohoto ustanovení vyplývá, že 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). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Podle krajského soudu žalobce nebyl Zprávou nijak přímo zkrácen na svých právech a ani v důsledku ní nebylo proti němu přímo zasaženo. Žalobci nebyly ve Zprávě uloženy žádné povinnosti ani žádná opatření. Zpráva nezakládá žalobci ani žádná práva. Zpráva obsahuje pouze skutková zjištění (označuje nedostatky a vady v tam specifikovaných kontrolovaných případech), avšak samotnou zprávou nebylo žalobci uloženo žádné opatření k nápravě. Opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků uvedených v této zprávě je povinen učinit sám žalobce, kterému tak ukládá § 13 odst. 1 písm. b) zákona. Žalobce je dále podle zákona povinen podat o tomto opatření písemnou informaci přezkoumávajícímu orgánu, a to opět v zákonem stanovené lhůtě. Skutková zjištění a nedostatky popsané ve Zprávě, stejně jako na ně navazující případná rozhodnutí o námitkách proti nim (zde nevyhovění námitkám proti zjištěním z kontroly) samy o sobě změnu v právním postavení kontrolovaného subjektu nevyvolávají. Jsou jimi pouze vyjádřena stanoviska kontrolního orgánu k provedené kontrole, případně stanovisko k námitkám. Kontrolními zjištěními tak k žádnému zásahu do práv nedochází. Zjištění nejsou bez dalšího samostatně vykonatelná, ani způsobilá vyvolat sama o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta. Z důvodu, že již první dvě podmínky pro konstatování nezákonného

zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (tj. že žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech) nebyly naplněny, krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

[8] 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 rámci řízení o tomto správním deliktu již ovšem nedochází k přezkumu toho, zda se územní samosprávný celek dopustil přezkoumávajícím orgánem vytýkaných 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 č. 420/2004 Sb. Přímo na základě Zprávy tedy vznikají stěžovateli povinnosti ve smyslu § 13 zákona. Poukázal i na nedůvodnost uložených opatření a na to, že splnění předmětných povinností pro něj znamená zvýšené náklady na vytvoření vnitřních předpisů, zavedení dalších postupů a zvýšené administrativní náklady na jejich aplikaci, které budou citelně zasahovat do jeho sféry. Vzhledem k tomu je naprosto legitimním požadavkem, aby závěry uvedené ve Zprávě byly přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Argumentace krajského soudu nezohledňuje fakt, že závěry přezkoumávajícího orgánu mohou být chybné, resp. nedává odpověď ani na otázku, jak má být územním celkem postupováno, jsou-li závěry uvedené ve Zprávě nesprávné, aniž by se územní celek vystavil riziku postihu za správní delikt. Pro podporu svého názoru stěžovatel poukázal na judikaturu správních soudů (na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 2 As 11/2015 - 23, a ze dne 9. 11. 2016, č. j. 9 As 218/2016 - 63). Stěžovatel uzavřel, že Zpráva je nezákonným zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Navrhl zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

V.

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

VI.

[10] 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.).

[11] Kasační stížností stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Žalobou se stěžovatel bránil proti Zprávě („Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření - Obec Habřina, IČ: 00268755 za rok 2015“), kterou vydal žalovaný. Zpráva se skládá ze čtyř částí (A, B, C a D).

[12] V části A jsou uvedeny písemnosti, které byly přezkoumávány žalovaným.

[13] V části B nazvané Zjištění ze závěrečného (jednorázového) přezkoumání jsou uvedeny případy, v nichž žalovaný shledal (méně závažné) chyby a nedostatky stěžovatele. Stran § 2 odst. 1 písm. a) zákona žalovaný např. poukázal na § 153 odst. 1 zákoníku práce a uvedl, že stěžovatel před započetím 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 žalovaný 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 nelze podle žalovaného zhodnotit, zda se jedná o parkovné hrazené v souvislosti s pracovní cestou nebo cestou soukromou. 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. 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 X katastrální území Habřina je uvedeno zástavní právo smluvní na čp. X, občanská vybavenost, Ministerstvo pro místní rozvoj, avšak v účetnictví nebyl vytvořen analytický účet k účtu 021 - Stavby, pro vedení této zástavy). 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 předložený list vlastnictví (LV).

[14] 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.

[15] V části 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.

[16] 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 přezkoumávajícímu 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 přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu o plnění přijatých opatření a v této lhůtě příslušnému přezkoumávajícímu orgánu uvedenou zprávu zaslat. Nesplněním těchto povinností se

území 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.

[17] Z výše provedené spisové rekapitulace vyplývá, že žalobou ze dne 27. 6. 2016 se žalobce u krajského soudu domáhal zrušení uvedené Zprávy, kterou považoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že Zpráva není rozhodnutím, v žalobě navrhoval, aby soud vyslovil, že předmětnou Zprávou (jejím vydáním a obsahem) došlo k nezákonnému zásahu. Stěžovatel se tedy ochrany proti Zprávě domáhal v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. (žaloba proti rozhodnutí) a paralelně i v řízení o žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. (zásahová žaloba).

[18] Ze soudního spisu vyplývá, že krajský soud ani jedné žalobě nevyhověl. Žalobu podle § 82 s. ř. s. zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 70/2016 - 80. Žalobu podle § 65 s. ř. s. odmítl usnesením ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 67/2016 - 91, přičemž kasační stížnost směřující proti označenému usnesení zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 163/2017 - 33. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k jádru nyní projednávané věci. Mj. uvedl následující:

[19] Zákon (č. 420/2004 Sb.) upravuje proces přezkoumávání hospodaření obcí. Obce si přitom mohou samy 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. 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. 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 - 25, zdůraznil, že *„(...) krajský soud uvedl, že napadený protokol o kontrole (potažmo napadené rozhodnutí) je v podstatě zápisem skutkových zjištění vyplývajících z provedené kontroly a 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 nález 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 zasaženo do subjektivních práv stěžovatelky, měl tento závěr pečlivě odůvodnit." 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. 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 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". (...) 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.*"

[20] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 163/2017 - 33, dále uvedl, že 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

kontrolovanému subjektu konkrétní povinnosti. Jen tím totiž může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv adresáta kontroly. V opačném případě je Zpráva „toliko“ soupisem faktických zjištění, kterými nemůže být kontrolovaný na svých právech zkrácen.

[21] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 163/2017 - 33, přiklonil k závěru, že: „*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.).*“

[22] Uvedený závěr odůvodnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 163/2017 - 33, následovně:

„*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. Dělícím 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.*

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 provedeného 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 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.

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.

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

pokračování

podá příslušnému přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu o plnění přijatých opatření podle § 13 odst. 2.

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 vytýkaných 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.

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 nedostatcích 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 proběhnuvší kontrolní činnosti elektronických komunikací, vydané podle § 114 odst. 1, následně postižitelné jako přestupek podle § 118 odst. 5 písm. a) zákona o elektronických komunikacích.“

[23] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 163/2017 - 33, tedy jednoznačně vyplývá, že Zpráva nezasahuje do práv stěžovatele. Tento závěr vylučuje její přezkum nejen v řízení podle § 65 s. ř. s., ale i v řízení podle § 82 s. ř. s., neboť v obou případech je dotčení práv definiční podmínkou přezkumu. Není-li přitom splněna byť jen jedna z podmínek uvedených v § 82 s. ř. s., nelze žalobě vyhovět (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS, ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Aps 10/2012 - 20 atp.). Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu zamítl. V zájmu zachování jednotnosti judikatury (§ 12 s. ř. s.) odkazuje nyní rozhodující senát na závěry rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 163/2017 - 33 (z tohoto důvodu shora podrobně rekapitulovány).

[24] Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[25] 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 27. března 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu