

U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobců: a) **Ing. V. Z.**, bytem L. 1705, B. p. H., a b) **Ing. M. J.**, bytem M. 989/7, P., oba zastoupeni Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha, proti žalovanému: **Městský úřad Kroměříž**, se sídlem Velké náměstí 115, Kroměříž, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba **se o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobcům **se v r a c í** z účtu Krajského soudu v Brně zaplacený soudní poplatek, každému ve výši 2 000 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se domáhají ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že žalobci b) nebylo dne 6. 5. 2015 umožněno nahlédnout do správního spisu vedeného ve věci žalobce a) pod sp. zn. MeUKM/016250/2014.

Žalobci podrobnou argumentací dovozují, proč nemělo být žalobci b) právo nahlížet do spisu ve smyslu § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), upřeno. Žalobce a) jako účastník správního řízení tak má za nezákonný zásah žalovaného spočívající v tom, že žalovaný odmítl žalobci b) jako jeho substitučnímu zástupci na základě plné moci udělené panu K. S. nahlédnout do spisu. Žalobci dále poukazují na to, že žalovaný o tom, že nahlížení do spisu nebylo povoleno, vyhotovil pouze úřední záznam ze dne 6. 5. 2015, ač měl povinnost o odepření nahlédnutí do spisu vydat usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu a oznámit jej osobě, které bylo právo nahlížet do správního spisu upřeno.

Svoji aktivní legitimaci žalobce b) dovozuje od toho, že je osobou, které nebylo umožněno nahlédnutí do správního spisu, přičemž je osobou, které mělo být oznámeno usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu a která by tedy měla být i účastníkem následujícího správního řízení o odvolání proti takovému usnesení. Žalovaný nezákonným postupem porušil právo žalobce b) účinně zastupovat žalobce a).

Pro žalobce a) představuje postup žalovaného taktéž nezákonný zásah, neboť tím, že odepřel jeho substitučnímu zástupci nahlédnout do spisu, nemůže žalobce a)

účinně hájit svá práva v řízení vedeném žalovaným. Od těchto důvodů odvíjí žalobce a) svoji aktivní žalobní legitimaci.

Žalobci proto navrhuje, aby soud určil, že zásah žalovaného ze dne 6. 5. 2015 spočívající v odepření nahlédnutí do spisu žalobci b) byl nezákonný, dále aby soud žalovanému uložil povinnost umožnit zmocněnci nahlédnout do správního spisu žalobce a) a dále aby soud určil, že nevydání usnesení o odepření nahlédnutí do správního spisu bylo nezákonné.

Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a poukazuje na to, že o odmítnutí nahlédnutí do spisu rozhodl dne 15. 6. 2015 usnesením č.j. MeUKM/039260/82015, přičemž žalobce b) poučil, že proti tomuto rozhodnutí může podat v zákonem stanovené lhůtě odvolání.

Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Podle § 85 s.ř.s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Podle § 65 odst. 1 s.ř.s. 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 závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Soud zdůrazňuje, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční; veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob je ochrana ve správním soudnictví poskytována tehdy, jestliže se nositel práva takové ochrany domáhá, tj. obrátí se na soud předepsaným způsobem, přičemž v tomto ohledu je pro soud podstatný petit žaloby.

Je tedy výlučně na žalobcích, aby předmět řízení před správními soudy sami vymezili; v důsledku uplatnění zásady dispoziční pak nesou případné riziko nesprávně formulovaného petitu žaloby. Podle Nejvyššího správního soudu „*zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojí; žaloba podle § 82 a násl. s.ř.s. je takovým právním prostředkem pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky neposkytuje. Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není...*“ (rozsudek ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90, č. 1541/2008 Sb. NSS, veškerá citovaná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz).

Institut žaloby proti nezákonnému zásahu „*nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní*

dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná.“ (rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že pokud se nelze domáhat soudní ochrany žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s.ř.s., ale je na místě jiný žalobní typ ve smyslu soudního řádu správního, je bezpředmětné zkoumat naplnění podmínek pro nezákonný zásah vymezených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS. „V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je soud povinen posoudit, před tím než přistoupí k věcnému přezkumu žaloby, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85 s.ř.s.). Dospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinností (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s.ř.s.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č.j. 1 Aps 1/2011-101). Ke shodnému závěru lze podle zdejšího soudu dospět i v případě, kdy se lze soudní ochrany domáhat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s.ř.s.

Proto soud před hodnocením splnění podmínek řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (podmínka aktivní a pasivní legitimace, včasnosti a vyčerpání možných právních prostředků nápravy) posoudil otázku samotné přípustnosti žaloby s ohledem na existující prostředky ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví.

Jak bylo výše zdůrazněno, primárním prostředkem soudní ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s. Zásahová žaloba pak slouží k ochraně subjektivních veřejných práv tam, kde nelze ochranu podle § 65 a násl. s.ř.s. využít, přičemž účastník řízení nemůže „volit“ který žalobní typ bude iniciovat. Zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu, ovšem jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. Určujícím pro výběr typu žaloby je povaha žalobou napadeného úkonu.

Podle § 38 odst. 1 správního řádu mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Z uvedeného vyplývá, že právo nahlížet do spisu trvá jak v průběhu řízení na prvním i druhém stupni, tak v případě, kdy je řízení pravomocně ukončeno.

Podle § 38 odst. 5 správního řádu odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

Rozhodnutí správního orgánu, kterým nebylo povoleno nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 1, resp. 2 správního řádu, se vydává při odepření nahlédnutí do spisu osobám podle § 38 odst. 1 nebo 2 správního řádu.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 6. 2010, č.j. 5 As 75/2009 – 78, dospěl k závěru, že „[p]rávo nahlížet do spisu tedy není, a to ani pro účastníky řízení, resp. jejich zástupce, koncipováno toliko jako dílčí procesní právo, které lze uplatnit toliko v rámci konkrétního probíhajícího řízení a pouze v souvislosti s ním, tedy jako právo seznámit se s dosavadním průběhem konkrétního řízení, shromážděnými důkazy či jinými podklady pro rozhodnutí. Pouze v případě probíhajícího řízení by bylo lze, dle názoru Nejvyššího správního soudu, souhlasit se závěrem, který městský soud učinil, tedy, že v případě nahlížení do spisu se jedná o úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení (viz např. usnesení NSS ze dne 26. 6. 2003, č. j. 6 A 164/2002 - 8, příst. na www.nssoud.cz). Účastníkovi řízení je tímto procesním prostředkem dáována možnost uplatnit další procesní práva, především právo vyjádřit se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění, tedy mít možnost uplatňovat celý souhrn procesních práv, která mají zaručit vedení spravedlivého procesu, jak je garantován čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ...

Ne tak tomu však je v případě, kdy správní orgán již řízení ukončil, resp. není vedeno žádné správní řízení ve věci a ten, kdo byl účastníkem řízení, požádá o nahlédnutí do spisu.

Vedle účastníků řízení a jejich zástupců umožní správní orgán dle § 38 odst. 2 správního řádu nahlédnout do spisu též jiným osobám, ovšem jen tehdy, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

Podle odstavce pátého cit. ustanovení odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.“.

Soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalobce b) se domáhal nahlédnutí do spisu dne 6. 5. 2015, a to ve věci správního řízení vedeného pod sp. zn. MeUKM/016250/2014, ukončeného rozhodnutím o odvolání ze dne 23. 9. 2014, č.j. KUZL-43941/2014, které nabylo právní moci dne 6. 10. 2014. Dále ze správního spisu vyplynulo, že žalovaný vydal dne 15. 6. 2015 usnesení č.j. MeUKM/039260/82015, v němž vyslovil, že žalobci b) se odepírá právo nahlížet do spisu sp. zn. MeUKM/016250/2014, agend. č. 87/2014, vedeného ve věci přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a zároveň žalobce b) poučil, že proti tomuto usnesení může ve lhůtě patnácti dnů ode dne jeho oznámení uplatnit opravný prostředek podle § 76 odst. 5 správního řádu. Odmítnutí nahlédnutí do spisu žalovaný odůvodnil tím, že nepřipustil generální plnou moc udělenou žalobci b) obecným zmocněncem žalobce a) jako plnou moc, jež by žalobce b) opravňovala nahlédnout do správního spisu ve věci žalobce a).

Na základě výše uvedeného je nesporné, že žalovaný dne 15. 6. 2015 vydal usnesení č.j. MeUKM/039260/82015, kterým bylo rozhodnuto o odepření nahlédnutí do správního spisu ve věci pravomocně ukončené.

Jak bylo argumentováno výše, subsidiarita žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vylučuje, aby se žalobci bránili zásahovou žalobou proti správnímu aktu, proti němuž lze brojit žalobou podle § 65 s.ř.s. Rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s. je i rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2015, č.j. MeUKM/039260/82015.

Žalobce b) tak proti postupu žalovaného, který se materializoval v rozhodnutí ze dne 15. 6. 2015, č.j. MeUKM/039260/82015, brojí žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, přestože měl k dispozici dva jiné prostředky ochrany. Buď žalobu na ochranu proti nečinnosti, pokud by žalovaný rozhodnutí nevydal, nebo žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s.ř.s., bylo-li vydáno.

S ohledem na skutečnost, že žalovaný rozhodnutí vydal, má žalobce b) k dispozici možnost rozhodnutí ze dne 15. 6. 2015, č.j. MeUKM/039260/82015 napadnout odvoláním podle § 79 odst. 5 správního řádu, a poté případně žalobou podle § 65 a násl. s.ř.s.

Pokud jde o žalobce a), pak i k jeho ochraně, tedy ochraně jeho procesních práv účastníka řízení, jej lze odkázat na možnost žalobce b) podat odvolání proti rozhodnutí ze dne 15. 6. 2015, č.j. MeUKM/039260/82015. Bez ohledu na to, že žalobci a) nic nebrání do správního spisu nahlédnout (a to jak osobně, tak prostřednictvím obecného zmocněnce), zvolil-li si konstrukci právního vztahu zastoupení na základě plné moci ve smyslu § 33 odst. 3 správního řádu, pak právě prostřednictvím zmocněnce, respektive substituta, žalobce a) realizuje výkon a ochranu svých práv, přičemž do tohoto rámce spadá i využití opravného prostředku proti výše citovanému rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do správního spisu jeho zmocněnci, resp. substitučnímu zástupci zmocněnce.

S ohledem na žalobní petit v části domáhající se deklarace nezákonného zásahu, který mělo představovat „nevydání rozhodnutí o odepření nahlédnutí do správního spisu“, pak ani v takto tvrzené nečinnosti by nebylo možné spatřovat nezákonný zásah, neboť vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř.s. se lze domáhat nečinnostní žalobou. I zde tedy byl k dispozici jiný prostředek ochrany.

Vzhledem k výše uvedenému se proto nemohl soud žalobou zabývat věcně, ale musel ji jako nepřipustnou odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ve spojení s § 85 s.ř.s.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 s.ř.s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku každému ze žalobců, ve smyslu § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, který stanoví, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.

P o u č e n í :

Proti tomuto 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 nejblíže 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.

V Brně dne 10. září 2015

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu