



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobců: a) Ing. J.J., b) Ing. M.J.,** oba zastoupeni Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti **žalovanému: Městský úřad Klatovy**, se sídlem Klatovy, nám. Míru 62, v řízení o žalobě žalobců ze dne 5. 3. 2015 a došlé soudu dne 9. 3. 2015, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v odepření nahlédnutí do spisu a v nevydání usnesení o odepření nahlédnutí do spisu,

t a k t o :

**I. Žaloba se z a m í t á .**

**II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení .**

## O d ů v o d n ě n í

### [I] Předmět řízení

Městský úřad Klatovy odepřel dne 6. 3. 2015 Ing. M.J. nahlédnout do spisu sp. zn. ZN/OD/723/14-506 vedeného v přestupkové věci žalobce Ing. J.J.

Žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, datovanou dne 5. 3. 2015 a došlou soudu dne 9. 3. 2015, se žalobci domáhali vydání tohoto rozsudku: „I. Zásah žalovaného,

*spočívající v odepření nahlédnutí do spisu žalobci J., dne 6. 3. 2015 v 12:00 hodin, byl nezákonný.“. II. Zásah žalovaného, spočívající v nevydání usnesení o odepření nahlédnutí do spisu žalobci J., byl nezákonný.“.*

### ***[III] Žaloba***

V žalobě žalobci připomněli, že Ing. M.J. požádal žalovaného dne 6. 3. 2015 ve 12 hodin o nahlédnutí do spisu v právní věci žalobce Ing. J.J.

Žalobci byli toho názoru, že žalobce J. byl k takovému úkonu oprávněn, neboť jej zmocněnec žalobce J., P.K. (dále též jen „*zmocněnec*“), k tomuto úkonu zmocnil generální plnou mocí doručenou na elektronickou adresu elektronické podatelny Městského úřadu Klatovy dne 6. 3. 2015 v 9:31 hodin z elektronické adresy ..., e-mailem opatřeným důvěryhodným elektronickým podpisem. Žalobce J. informoval žalovaného o doručení plné moci na elektronickou podatelnu; žalovaný však sdělil, že setrvává na svém stanovisku.

Žalobci zastávali názor, že správní orgán měl za této situace nahlédnutí do spisu umožnit, neboť v době, kdy žalobce J. požádal o nahlédnutí do spisu, již byla plná moc opravňující jej k tomu zaevidována. Žalobci byli toho názoru, že pokud správní orgán nahlédnutí do spisu neumožnil, měl za povinnost vydat usnesení o odepření nahlédnutí do spisu (§ 38 odst. 5 správního řádu).

### ***[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu***

Městský úřad Klatovy se k žalobě písemně (podání datované dne 29. 4. 2015) vyjádřil tak, že Ing. M.J. se dne 6. 3. 2015 v 12.00 dostavil na městský úřad a žádal o nahlédnutí do předmětného spisu s tím, že plná moc byla zaslána e-mailem. Oprávněná úřední osoba následně při kontrole své mailové schránky zjistila, že obdržela e-mail od pana K. nepotvrzený elektronickým podpisem s nijak nepodepsaným formulářem plné moci k žalobě. Žadateli bylo tedy sděleno, že takovou plnou moc nelze uznat a Ing. K. (oprávněná úřední osoba) se s žadatelem domluvil, že v příštím týdnu se Ing. J. dostaví, doloží plnou moc a nahlédne do spisu (nebo bude vydáno usnesení o odepření nahlédnutí do spisu). Ani jiné podání doručené Městskému úřadu v Klatovech a zařazené do jiného správního spisu totožného účastníka neobsahuje podepsanou plnou moc. Usnesení o odepření nahlédnout do spisu bylo vydáno dne 11. 3. 2015 (právní moc dne 11. 4. 2015). Ze spisu je nadto patrné, že ve věci byla žalobcem Ing. J. udělena dne 21. 2. 2015 generální plná moc advokátovi Mgr. Jaroslavovi Topolovi, čímž byla nahrazena původní plná moc udělená panu K.

### ***[IV] Posouzení věci krajským soudem***

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“).

Podle § 82 soudního řádu správního, 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 § 87 odst. 1 soudního řádu správního, soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; **rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.**

**Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.** Obě strany sporu souhlasily s rozhodnutím věci bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 věty první s. ř. s.

Městský úřad Klatovy, odbor dopravy – dopravní úřad, vyhotovil dne 6. 3. 2015 ve věci sp. zn. ZN/OD/723/14-506 úřední záznam, v němž konstatoval: „*Dnešního dne se ve 12:00 hod. ke zdejšímu správnímu orgánu dostavil Ing. M.J. (...), totožnost ověřena dle OP (...), který žádal nahlédnutí do spisu Ing. J.J. (...) spis ZN/OD/723/14-506 - spis přestupku ze dne 21. 5. 2014 (spis PČR DI Klatovy, č.j. KRPP-85451-1/PŘ-2014-030406), jeho žádosti nebylo vyhověno z důvodu nedoložení plné moci k zastupování pana Ing. J. a neprokázání jiného oprávněného důvodu.*“.

Nahlížení do spisu je upraveno v § 38 správního řádu.

Podle § 38 odst. 1 věty první správního řádu, účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73).

Podle § 38 odst. 2 téhož zákona, jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

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

Podanou žalobou se žalobci domáhali určení jednak toho, že zásah žalovaného, jímž bylo Ing. M. J. odepřeno nahlédnout do spisu, byl nezákonný, a jednak toho, že zásah žalovaného, spočívající v nevydání usnesení o odepření Ing. M. J. nahlédnout do spisu, byl nezákonný, tedy deklaratorních výroků.

Z dikce § 82 s. ř. s. je zřejmé, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem lze poskytnout ochranu jen před takovým úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím. V daném případě je tedy podstatné to, zda odepření nahlížet do spisu je či není rozhodnutím správního orgánu (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.).

Ohledně formy odepření nahlížet do spisu došel Nejvyšší správní soud zejména k těmto závěrům: „*Rozhodnutí, kterým správní orgán podle § 23 odst. 2 správního řádu [z roku 1967] nepovolí či omezí nahlížení do spisu jiné osoby, podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví (§ 65 odst. 2 s. ř. s.).*“ (rozsudek ze dne 31. 3. 2005, čj. 5 A 12/2002-91), „*Rozhodnutí, jímž bylo dle § 23 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zamítnuto odvolání daňového subjektu proti rozsahu, v jakém mu správce daně umožnil*

*nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností, nemůže být považováno za úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., v těch případech, kdy žádost o nahlédnutí do daňových spisů nebyla podána v době probíhajícího daňového řízení ani v souvislosti s ním. V těchto případech tedy rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci nahlédnutí do daňových spisů podléhá samostatnému soudnímu přezkoumání na základě žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s.“ (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 5 Afs 33/2009-43, publikovaný pod č. 2232/2011 Sb. NSS) a „Rozhodnutí správního orgánu, kterým nebylo povoleno nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 1, resp. 2 správního řádu z roku 2004 osobě, která není a nebyla účastníkem řízení, nelze považovat za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení; takové rozhodnutí nelze podřadit pod kompetenční výluky dle § 70 písm. c) s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu.“ (rozsudek ze dne 4. 6. 2010, čj. 5 As 75/2009-78, publikovaný pod č. 2233/2011 Sb. NSS; všechna zde prezentovaná rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).*

Z těchto a dalších rozhodnutí správních soudů (dále např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 3. 2010, čj. 10 Ca 140/2009-24, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48) je zřejmé, že ustálená soudní praxe považuje odepření nahlízet do spisu za rozhodnutí správního orgánu: je-li nahlížení do spisu odepřeno účastníku řízení nebo jeho zástupci před skončením správního řízení, je proti tomu možno brojít až v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se řízení před ním končí, zatímco je-li nahlížení do spisu odepřeno účastníku řízení nebo jeho zástupci po skončení správního řízení anebo je-li nahlížení do spisu odepřeno jiné osobě než účastníku řízení (nebo jeho zástupci), je proti tomu možno brojít samostatnou žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Buď jak buď, je odepření nahlízet do spisu rozhodnutím: v prvním případě rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, kdežto v druhém případě rozhodnutím podléhajícím samostatnému přezkumu soudem. Pro právě posuzovanou věc je ovšem zásadní, že jestliže určitý úkon správního orgánu je rozhodnutím, nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. (arg.: „*který není rozhodnutím*“).

V daném případě je tak na místě se zabývat následky toho, že „zásahová“ žaloba byla podána ve vztahu k něčemu, co pojmově není zásahem správního orgánu. 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. Tomu zdejší soud rozumí tak, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu (v užším smyslu) [tj. domáhá-li se žalobce ochrany proti zásahu, tedy konstitutivního výroku] je z důvodu možnosti domáhat se ochrany (nebo nápravy) jinými právními prostředky nepřipustná, zatímco žaloba na určení toho, že zásah byl nezákonný [tj. v souzené věci požadované deklaratorní výroky], z téhož důvodu nepřipustná být nemůže. Následky proto jsou rozdílné.

Ve vztahu k požadovanému deklaratornímu výroku uvedenému pod bodem I. nachází zdejší soud řešení v těchto právních názorech: „*Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, publikované pod č. 1773/2009 Sb. NSS) a „*Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou*

*primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS).*

Jelikož odepření nahlížení do spisu je nutno podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nemohla zde být žaloba na určení toho, že zásah byl nezákonný (v rozsahu požadovaného deklaratorního výroku č. I), shledána důvodnou.

A z obdobných důvodů dospěl soud k závěru o zamítnutí žaloby i ve vztahu k požadovanému deklaratornímu výroku uvedenému pod bodem II. Ze znění § 38 odst. 5 správního řádu je zřejmé, že o odepření nahlížení do spisu nebo jeho části se vydá usnesení, které se oznamuje pouze této osobě. Z logiky věci pak vyplývá, že nebylo-li takové usnesení vydáno (a to v tomto případě nebylo), pak soudní ochrana nemůže být realizována prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., ale návrhem na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. (k tomu srov. znění § 79 odst. 1 věta první s. ř. s.: „*Ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*“).

Jelikož nevydání usnesení o odepření nahlížení do spisu je nutno podřadit pod pojem nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 správního řádu, resp. § 79 odst. 1 s. ř. s., nemohla zde být shledána důvodnou ani žaloba na určení toho, že zásah byl nezákonný v rozsahu požadovaného deklaratorního výroku č. II.

#### ***[V] Celkový závěr a náklady řízení***

Vzhledem k tomu, že žaloba, kterou se žalobci domáhají určení toho, že zásah žalovaného, jímž bylo Ing. M. J. odepřeno nahlédnout do spisu, byl nezákonný, resp. toho, že zásah žalovaného, spočívající v nevydání usnesení o odepření Ing. M. J. nahlédnout do spisu, byl nezákonný, je z výše popsanych důvodů nedůvodná, soud ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. ve vztahu k oběma žalobcům zamítl.

Soud nehodnotil žalobci navrhované důkazy potvrzením o odeslání e-mailu a nahrávkou telefonátu mezi zmocněncem žalobce a žalovaným, protože pro svůj závěr o nedůvodnosti žaloby, opírající se o pojmové vyloučení zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., je posuzovat nepotřeboval.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobcům, kteří ve věci úspěch neměli. Žalovaný však požadavek na náhradu nákladů řízení neuplatnil, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu těchto nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo.

***P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 nejbližze 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](http://www.nssoud.cz).*

V Plzni dne 30. června 2015

**JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.**  
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková