



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobců: a) Ing. V. Z., a b) Ing. M. J., oba zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Kroměříž**, se sídlem Velké náměstí 115, Kroměříž, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2015, čj. 62 A 109/2015-28,

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 d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a argumenty kasační stížnosti

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobci domáhali vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v odepření nahlédnutí do spisu [pozn.: o něž žádal žalobce b) coby zmocněnce žalobce a)], ve správní věci vedené u žalovaného pod sp. zn. MeUKM/016250/2014, uložení povinnosti umožnit žalobci b) nahlédnutí do spisu v uvedené věci a vyslovení nezákonnosti zásahu spočívající v nevydání rozhodnutí o odepření nahlédnutí do spisu.

[2] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením s poukazem na subsidiaritu zásahové žaloby odmítl. Žalovaný dne 15. 6. 2015 vydal usnesení čj. MeUKM/039260/82015, kterým bylo rozhodnuto o odepření nahlédnutí do správního spisu ve věci pravomocně ukončené; žalobce b) se měl bránit proti tomuto rozhodnutí žalobou dle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, čj. 5 As 75/2009-78, č. 2233/2011 Sb. NSS). Ve vztahu k žalobci a) pak krajský soud uvedl, že „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, čj. 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 nahlázení do správního spisu jeho zmocněnci, resp. substitučnímu zástupci zmocněnce.“ K části petitu požadující deklaraci nezákonného zásahu spočívajícího v údajném nevydání rozhodnutí o odepření nahlédnutí do správního spisu krajský soud konstatoval, že „v takto tvrzené nečinnosti by nebylo možné spatřovat nezákonný zásah, neboť vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř. s. se lze domáhat nečinností žalobou.“

[3] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) v kasační stížnosti (jejím doplnění), uvedli, že se krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení nevypořádal s odmítnutím těch petitů, jimiž požadovali vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícím v odepření nahlédnutí do spisu, resp. nevydání usnesení o odepření nahlédnutí do spisu, neboť se jimi stěžovatelé domáhali pouze tzv. deklaratorních výroků; zásada subsidiarity zásahové žaloby dle § 85 části věty za středníkem s. ř. s. se na ně proto nevztahuje.

[4] Stěžovatelé konstatovali, že se ztotožnili s argumentací krajského soudu ve vztahu ke stěžovateli b). V souvislosti se stěžovatelem a) je však dle jejich názoru situace jiná, neboť ten jinými prostředky obrany než zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s. nedisponuje. Usnesení o odepření nahlédnutí do spisu se dle § 38 odst. 5 správního řádu oznamuje pouze osobě, jíž bylo nahlédnutí odepřeno. Dle mínění stěžovatelů „v řízení o odepření nahlédnutí do spisu vystupuje žalobce b) samostatně a žalobce a) nemá právo jej jakkoli zavazovat k určitému jednání, nebo mu přikazovat postup v tomto řízení. Naopak, žalobce b) má plné právo se v takovém řízení nechat zastoupit a vystupovat v něm dle vůle své, nikoli dle vůle žalobce a), který není účastníkem tohoto řízení (o odepření nahlédnutí do spisu). Krajský soud dle názoru žalobce zcela nepřipustně klade na žalobce a) požadavek, aby tento dával příkazy k jednání žalobci b) v řízení, ve kterém jej žalobce b) nezastupuje.“

[5] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti se závěry krajského soudu ztotožnil a navrhl její zamítnutí.

pokračování

II.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti a předpoklady věcné projednatelnosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, napadá rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni (§ 105 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom, že by napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející trpěly vadami, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem stěžovatelů, že na žalobní petity požadující vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícím v odepření nahlédnutí do spisu, resp. nevydání usnesení o odepření nahlédnutí do spisu se nevztahuje požadavek subsidiarity zakotvený v § 85 s. ř. s.

[10] Dle tohoto ustanovení platí, že *žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*. Uvedené však nelze vykládat tak, že zásada subsidiarity se neuplatní vždy, je-li v žalobě dle § 82 s. ř. s. navrhován deklaratorní petit. Komentářová literatura k tomu uvádí, že citované ustanovení „obsahuje zvláštní konstrukci výjimky z nepřijatelnosti žaloby, **pokud se žalobce domáhá jen určení, že zásah byl nezákonný**. V případě tohoto typu žaloby tedy zákonodárce nepožaduje, aby žalobce vyčerpal jiné prostředky nápravy. Jakmile tedy zásah skončil, otevírá se žalobci prostor pro podání určovací žaloby ke správnímu soudu, a to bez ohledu na to, zda si předtím střežil svá práva a využil existující jiné prostředky nápravy“ (Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016). S uvedeným závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Zásada subsidiarity zásahové žaloby se tudíž neuplatní jediné tehdy, pokud se žalobce domáhá pouze a jen vyslovení nezákonnosti napadeného zásahu. Odlišný názor stěžovatelů vedl by k úplnému popření principu subsidiarity zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s., neboť prostým rozšířením žalobního návrhu o deklaratorní petit by podmínka využití příslušných (primárních) prostředků obrany odpadla vždy. Nelze přitom bez dalšího přijmout takový výklad zákonného ustanovení, který by činil interpretovanou právní normu bezpředmětnou. Jelikož se pak stěžovatelé v nyní posuzované věci vedle dvou deklaratorních výroků domáhali také toho, aby krajský soud přikázal žalovanému poskytnout stěžovateli b) správní spis ve věci stěžovatele a), krajský soud správně aplikoval zásadu subsidiarity zásahové žaloby a žalobu odmítl.

[11] Námitka, dle které stěžovatel a) neměl v nyní projednávaném případě k dispozici tytéž prostředky obrany jako stěžovatel b), což v důsledku vedlo k závěru o nepřijatelnosti žaloby, není na základě výše uvedeného důvodná.

[12] Dle tvrzení stěžovatelů žádal stěžovatel b) o nahlédnutí do spisu ve věci stěžovatele a) na základě substituční generální plné moci udělené zmocněncem stěžovatele

a). Žalovaný usnesením ze dne 15. 6. 2015 stěžovateli b) nahlédnutí do spisu odepřel s odkazem na závěr č. 113 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012, podle něhož není použití tzv. generální plné moci ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu ve vztahu k obecnému zmocnění přípustné.

[13] Dle § 38 odst. 1 správního řádu platí, že *účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73)*. Pokud byl přitom stěžovatel a) pro dané řízení (byť pravomocně skončené) zastoupen na základě substituční plné moci, vykonával své veřejné subjektivní právo nahlížet do správního spisu prostřednictvím stěžovatele b) a mohl tedy jeho prostřednictvím též uplatnit i odvolání proti usnesení o odepření nahlédnutí do spisu. Není pravdou, že by toto usnesení bylo oznámeno pouze stěžovateli b). Jelikož stěžovatel b) ve věci dle tvrzení stěžovatelů vystupoval jako substituční zástupce, bylo usnesení o odepření nahlédnutí do spisu skrze jeho osobu oznámeno i stěžovateli a). Bylo proto věci komunikace mezi stěžovatelem b) a stěžovatelem a), jak byl stěžovatel a) o úkonech svého zástupce a reakcích žalovaného na tyto úkony informován; stěžovateli a) nic nebránilo v tom, aby substitučního zástupce podáním odvolání proti tomuto usnesení pověřil.

[14] Samotnou otázku platnosti substituční plné moci udělené stěžovateli b) Nejvyšší správní soud neřešil, neboť pro posouzení důvodů, pro něž byla žaloba krajským soudem odmítnuta, neměla tato otázka žádný význam.

III. Závěr a náklady řízení

[15] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé neměli ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemá ani jeden z nich dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. prosince 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu