



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ing. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. dubna 2019 č. j. 11 A 95/2018 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. dubna 2019 č. j. 11 A 95/2018 - 52 **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce byl evidován na krajské pobočce Úřadu práce v Příbrami (dále též „úřad práce“) jako uchazeč o zaměstnání. Dne 15. prosince 2014 se nedostavil na předem stanovené jednání na úřad práce; přišel až 31. prosince 2014. Poté, co s ním úřad zahájil správní řízení ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce, vyjádřil se žalobce písemně a uvedl, že na termín jednání 15. prosince 2014 bohužel zapomněl, za což se omlouvá a přičítá to tomu, že je již staršího věku. Připomněl, že za dva a půl roku, kdy je evidován, se mu to dosud nepříhodilo. Úřad práce nicméně svým rozhodnutím ze dne 22. ledna 2015 žalobce vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. března 2015 zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Zatímco věcně lze případ shrnout takto v kostce,

z hlediska soudního přezkumu jde o pouhé preludium, neboť procesně v tomto okamžiku vše teprve začíná.

[2] Poté, co obdržel zamítavé odvolací rozhodnutí, začal žalobce usilovat o obnovu řízení o svém vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. První takovou žádost obdržel žalovaný dne 19. října 2015. Žalobce v ní uvedl, že na základě lékařských vyšetření u něj byl zjištěn nálezh, který může souviset s řadou doprovodných pocitů, mezi něž patří i zhoršování a výpadky paměti, přičemž se v tomto směru podrobuje několika dalším vyšetřením. Zároveň upozornil, že jeho zdravotní stav spadá pod lékařské tajemství, nicméně že potřebné dokumenty včetně zpráv z dosavadních i budoucích vyšetření ochotně předá pověřenému lékaři, který bude odpovědný za nakládání s nimi. Žalovaný žádost o obnovu řízení dne 3. prosince 2015 zamítl s tím, že zdravotní stav žalobce není dosud došetřen, jeho souvislost s nesplněním povinností uchazeče o zaměstnání v roce 2014 označuje sám žalobce jen jako „možnou“ a v neposlední řadě odmítá žalobce předat dokumenty o svém zdravotním stavu správnímu orgánu, ale pouze nespecifikovanému „pověřenému lékaři“. Proti tomuto prvnímu rozhodnutí o obnově řízení se žalobce neúspěšně bránil rozkladem.

[3] Žalobce žádal o obnovu řízení znovu dne 2. března 2017, opět bez úspěchu, jelikož odmítl předložit žalovanému výsledky zdravotních vyšetření. Třetí žádost o obnovu řízení podal žalobce dne 22. května 2017. V průběhu řízení o ní obdržel žalovaný dne 3. července 2017 další podání žalobce (datované dnem 28. června 2017), jímž požádal počtvrté o obnovu řízení ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Žalovaný posoudil toto podání podle obsahu jako vyjádření žalobce v rámci probíhajícího správního řízení o jeho předchozí (v pořadí třetí) žádosti o obnovu řízení. Následně tuto třetí žádost zamítl rozhodnutím ze dne 4. srpna 2017, rozklad žalobce proti němu zamítla ministryně práce a sociálních věcí jako opožděný.

[4] Žalobce se dne 6. dubna 2018 obrátil na Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) se žalobou na ochranu před nečinností žalovaného, který nijak nerozhodl o jeho žádosti o obnovu řízení ze dne 28. června 2017. Podle žalobce ji nesprávně posoudil jako pouhé vyjádření v rámci řízení. Požádal proto městský soud, aby žalovanému uložil rozhodnout bez průtahů o jeho (v pořadí čtvrté) žádosti o obnovu řízení.

[5] Vedle toho žádal žalobce městský soud o ochranu před nečinností žalovaného v dalších dvou záležitostech týkajících se nahlížení do spisů. Za prvé žalobce uvedl, že se dne 18. března 2015 dostavil na úřad práce – pobočku Dobříš a požádal o nahlédnutí do spisu ke své stížnosti ze dne 6. března 2015, v níž si stěžoval, že žalovaný dosud nerozhodl o jeho odvolání proti rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Při tom mu údajně referentka úřadu práce odmítla poskytnout kopii dokumentu „Základní poučení uchazeče o zaměstnání“, aniž by o tomto odepření vydala usnesení. Žalobce proto požádal městský soud, aby žalovanému uložil doručit mu usnesení o odepření porřízení kopie ze spisu.

[6] Za druhé pak žalobce dne 20. listopadu 2017 (v rámci podání, jímž polemizoval se zamítnutím své v pořadí druhé žádosti o obnovu řízení) požádal žalovaného o nahlédnutí do dvou spisů a o sdělení, kde se spisy nacházejí. Žalovaný mu navzdory několika urgencím nahlédnutí do spisů neumožnil, ani mu nesdělil, u kterého úřadu se

pokračování

nacházejí. Žalobce proto požádal městský soud, aby žalovanému uložil poskytnout žalobci veškerou potřebnou součinnost a umožnit mu nahlédnutí do spisů a pořízení kopií požadovaných dokumentů.

[7] Městský soud žalobci ve dvou žalobních návrzích vyhověl a uložil žalovanému jednak „rozhodnout o žádosti žalobce o obnovu řízení ze dne 28. 6. 2017 ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku“, a dále „umožnit žalobci nahlédnutí do spisu a pořízení kopií požadovaných dokumentů ve věcech týkajících se žalobce, a to ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozsudku“. Žalobní návrh týkající se doručení usnesení o odepření pořízení kopie ze spisu dne 18. března 2015 městský soud zamítl. Stejně naložil i s dalšími návrhy žalobce týkajícími se údajné nečinnosti žalovaného při vyřizování jeho souvisejících stížností a návrhů na přijetí opatření proti nečinnosti.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[8] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost. Pokud jde o povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o obnovu řízení ze dne 28. 6. 2017, namítl stěžovatel, že v žalobcově případě se jedná o typické zneužití práva a vedení sporu pro spor samotný, jemuž by soudy neměly poskytovat ochranu (zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 2/2017). Žalobce opakovaně podává žádosti o obnovu téhož řízení z téhož důvodu, aniž by, i přes výzvy stěžovatele, tento důvod důkazně doložil. Jeho v pořadí čtvrtá žádost o obnovu řízení byla obsahově prakticky totožná jako předchozí tři žádosti, proto ji stěžovatel posoudil podle obsahu jako vyjádření v dosud probíhajícím řízení o třetí žádosti. Svým postupem nijak žalobce nepoškodil, pouze korigoval jeho zjevnou snahu stěžovatele zahltit a maximálně zneprůhlednit probíhající řízení. Pokud by žalobce opravdu usiloval o obnovu řízení o svém vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, pak by se především snažil doložit jím tvrzený důvod pro takové rozhodnutí. Namísto toho žalobce převážně jen napadá procesní postupy stěžovatele; nadto žaloby ke správnímu soudu začal podávat až v roce 2018, namísto toho, aby napadl již rozhodnutí o své první žádosti o obnovu řízení, resp. o podaném rozkladu. Stěžovatel také pro dokreslení celkové situace shrnul a doložil celkový počet podání, které dosud od žalobce obdržel. Poukázal též na to, že ani v následně vedených řízeních žalobce nikdy jím tvrzený důvod pro obnovu řízení nedoložil, a naopak začal opakovaně podávat další žádosti o obnovu řízení v době, kdy o dříve podané žádosti ještě není rozhodnuto a trvá na jejich samostatném projednání. Opakovaně také začal žádat nikoliv o obnovu původního řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, nýbrž o obnovu řízení o obnově řízení; tyto žádosti stěžovatel zamítá jako zjevně právně nepřipustné.

[9] Ve vztahu k uložené povinnosti umožnit žalobci nahlédnutí do spisu a pořízení kopií požadovaných dokumentů stěžovatel v první řadě namítl, že žalobce nebyl k podání žaloby na nečinnost v této věci aktivně legitimován. Podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se může žalobce domáhat, aby soud uložil nečinnému správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. S odvoláním na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 418/2017 - 38 stěžovatel argumentoval, že rozhodování o žádosti o nahlédnutí do spisu je rozhodováním ve věci samé pouze tam, kde již řízení, jehož se předmětný spis

týká, pravomocně skončilo, popř. žádné takové řízení nebylo vůbec vedeno. Městský soud přitom vůbec nevysvětlil, proč považuje v daném případě tuto podmínku za splněnou. Za druhé pak stěžovatel namítl, že formulací výroku městský soud překročil svou pravomoc. Namísto toho, aby stěžovateli pouze uložil rozhodnout o žádosti o nahlížení do spisu, přímo mu předepsal, že má žalobci nahlédnutí do spisu umožnit, což mu soudní řád správní v řízení o nečinnostní žalobě neumožňuje. Nadto je tento výrok i neurčitý, neboť nespecifikuje, do jakých spisů má stěžovatel umožnit žalobci nahlédnout. Ze žalobcova podání ze dne 20. listopadu 2017 lze dovodit, že žádá o nahlédnutí do spisové dokumentace z řízení o rozkladu proti zamítnutí jeho druhé žádosti o obnovu řízení. V žalobě už se hovoří o dvou spisech, do nichž údajně žalobce požadoval nahlédnout. A městský soud stěžovateli uložil zpřístupnit žalobci veškerou spisovou dokumentaci ve věcech, jež se ho týkají, aniž by ji jakkoliv specifikoval, natožpak rozlišoval řízení na ukončená a neukončená. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že žalobci ve skutečnosti v nahlížení do veškerých spisů, jež jsou o něm vedeny, nijak nebrání – tyto jsou mu k dispozici ve stěžovatelově sídle, což mu stěžovatel sdělil ve svém rozhodnutí ze dne 5. března 2018. Nadto spisy neobsahují žádné dokumenty, s nimiž by žalobce nebyl seznámen.

[10] Žalobce ve svém obsáhlém a vyhroceném vyjádření ke kasační stížnosti podrobil kritice řadu procesních postupů žalovaného, a to včetně těch, které nejsou předmětem nynějšího soudního přezkumu. Pokud jde o podstatu případu, vytkl žalovanému, že se vlastně nikdy jeho žádostmi o obnovu řízení věcně nezabýval, aniž by tento svůj postup řádně zdůvodnil. Pokud měl za to, že žádost trpí vadami, měl žalobce vyzvat k jejich odstranění a případně řízení zastavit, nikoliv žádost zamítnout. Žalobce nadto nikdy neodmítl žalovanému předat doklady o svém zdravotním stavu, pouze vždy trval na tom, že je předá osobně přímo oprávněné úřední osobě na základě předávacího protokolu a za účasti další nezúčastněné osoby. Nyní však změnil názor a tyto důkazy je ochoten poskytnout úřadu pouze k nahlédnutí s možností provést si z nich výpisky, a to z toho důvodu, že u žalovaného se ztrácejí ze spisů písemnosti. Poznamenal také, že lékařské zkoumání jeho zdravotních potíží nebude pravděpodobně nikdy zcela ukončeno, jak zřejmě požaduje žalovaný, nicméně již v době podání první žádosti o obnovu řízení měl žalobce k dispozici výsledky vyšetření, které podle něj odůvodňovaly obnovení původního řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

[11] Co se týká samotného obsahu kasační stížnosti, žalobce poukázal na to, že každá jeho žádost obsahuje odlišné důvody pro obnovu řízení (byť obecně jde vždy o jeho zdravotní stav), neboť vychází z odlišných lékařských zpráv z různých období a od lékařů z různých oborů. Konkrétně obsah jeho čtvrté žádosti o obnovu řízení byl podstatně odlišný od žádosti třetí, neboť v ní poukázal na výsledky vyšetření, jimž se podrobil mezi lety 2015 (kdy byla zamítnuta jeho první žádost o obnovu řízení) a 2017 (kdy podal čtvrtou žádost o obnovu řízení). Nadto úřad ani nemůže totožnost důvodů v jednotlivých žádostech posoudit, jelikož je nezná, neboť vždy odmítal nabízené doklady o zdravotním stavu od žalobce převzít. Žalobce rozhodně popírá, že by práva zneužíval nebo vedl spor pro spor samotný. Uplatňuje pouze svá hmotná práva. Do spisové dokumentace chtěl nahlížet za účelem vyjádření k podkladům tehdy ještě pravomocně neskončeného řízení o jeho druhé žádosti o obnovu řízení. Ačkoliv tento účel již nelze naplnit, stále má zájem prokázat, že ze spisů žalovaného se ztrácejí dokumenty (včetně některých podání), a ten

pokračování

tak rozhoduje na základě nedostatečně zjištěného stavu věci. Žalovaný mu přitom ani na jeho výslovnou žádost nesdělil, kde se oba spisy, do nichž chtěl nahlédnout, nacházejí. Místo toho ve svém rozhodnutí ze dne 5. března 2018, na něž sám v soudním řízení odkazuje, uvedl pouze tolik, že spisová dokumentace byla k dispozici (tj. někdy v minulosti se nacházela) v sídle žalovaného, což nic nevypovídalo o tom, kde se nachází aktuálně, a kde do ní tedy může žalobce nahlédnout.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[13] Pokud jde o první sporný bod, ten spočívá v tom, že městský soud nařídil stěžovateli, aby jako žalovaný správní orgán rozhodl o žádosti žalobce o obnovu řízení ze dne 28. června 2017. Jednalo se v pořadí o čtvrtou žádost, přičemž v době jejího podání dosud probíhalo řízení o předchozí (třetí) žádosti o obnovu téhož řízení, tj. řízení o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání. Žalovaný vyhodnotil v pořadí čtvrtou žádost jako vyjádření v rámci probíhajícího řízení o obnově řízení a vypořádal se s ní v odůvodnění svého rozhodnutí, jímž zamítl třetí žádost o obnovu řízení. Městský soud žalovanému vytkl, že o sporné žádosti měl rozhodnout samostatně, příp. mohl s ohledem na procesní ekonomii rozhodnout o obou žádostech ve spojeném řízení. Nahlížet však na čtvrtou žádost o obnovu řízení jako na pouhé vyjádření v rámci probíhajícího řízení nebylo podle městského soudu možné s ohledem na její jednoznačnou formulaci. Stěžovatel tak podle něj skutečně zůstal v řízení o čtvrté žádosti nečinný.

[14] Tento názor není správný.

[15] Před samotným hodnocením, jak se městský soud s popsáním problémem věcně vypořádal, Nejvyšší správní soud pro pořádek konstatuje, že u tohoto žalobního bodu považuje za splněné podmínky řízení, resp. předpoklady věcného hodnocení žaloby. Městský soud k tomuto závěru evidentně dospěl také, byť mlčky, nicméně nejde o otázku zcela triviální, proto ji Nejvyšší správní soud považuje za vhodné rozvést. Podle ustálené judikatury (srov. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008 č. j. 1 Ans 5/2008 - 104) je ochrana proti nečinnosti přípustná jen tam, kde výsledkem řízení má být rozhodnutí, jež bude následně přezkoumatelné soudem v režimu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V nyní posuzovaném případě je tento požadavek splněn, jelikož rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení mezi taková rozhodnutí typově spadá (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013 č. j. 1 As 21/2010 - 65, č. 2838/2013 Sb. NSS, body 55 - 58, přímo k nečinnosti pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2009 č. j. 1 Ans 8/2009 - 62).

[16] Ze zákona dále plyne, že žalobce musí před podáním žaloby bezvysledně vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Splnění této podmínky musí soud zkoumat z úřední povinnosti (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., str. 666). Jako bezúspěšně uplatněný prostředek

nápravy přitom nelze hodnotit rozklad, který žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného o jeho třetí žádosti o obnovu řízení a v němž si obsáhle stěžoval na to, že žalovaný neposoudil jeho čtvrtou žádost samostatně. Tento rozklad totiž sám o sobě není prostředkem ochrany proti nečinnosti z povahy věci, neboť napadá správní rozhodnutí věcně (a o nečinnost se tedy nejedná). Nadto byl tento rozklad zamítnut pro opožděnost, přitom judikatura dovodila, že prostředek k ochraně před nečinností musí být uplatněn včas, aby mohla být podmínka vyžadovaná zákonem považována za splněnou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2014 č. j. 3 As 26/2014 - 62, č. 3178/2015 Sb. NSS). Nicméně kromě opožděného rozkladu podal žalobce též včasnou žádost o ochranu před nečinností žalovaného podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, adresovanou ministryni práce a sociálních věcí jakožto osobě stojící v čele žalovaného. V ní poukazoval na nečinnost s rozhodnutím o své čtvrté žádosti o obnovu řízení. Kopii této žádosti ze dne 1. září 2017 přiložil ke své žalobě a stěžovatel její podání nezpochybnil. Podle judikatury představuje žádost podle § 80 správního řádu typický prostředek usilující o nápravu nečinnosti správního orgánu v řízeních vedených podle správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007 č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, č. 1683/2008 Sb. NSS), tudíž i tento předpoklad věcného posouzení žaloby považuje Nejvyšší správní soud v daném případě za splněný.

[17] Teprve nyní je možno hodnotit, zda byl stěžovatel skutečně nečinný, pokud o čtvrté žádosti o obnovu řízení nevydal samostatné rozhodnutí. Stěžovatel tvrdí, že postupoval podle § 37 odst. 1 správního řádu, tedy posoudil žalobcovu žádost podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak bylo formálně označeno. Nejvyšší správní soud považuje postup žalovaného v dané situaci za zcela racionální. Je třeba vzít v úvahu celý kontext řízení, jak je popsán výše v narativní části tohoto rozsudku. Žalobce na jednu stranu nebrojil důsledně (tj. prostřednictvím žaloby ke správnímu soudu) proti svému vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání ani proti zamítnutí své první žádosti o obnovu tohoto řízení založené na údajných nových zjištěních týkajících se jeho zdravotního stavu. Na druhou stranu se však odmítá s výsledky těchto řízení smířit a brojí proti nim dalšími opakovanými návrhy na obnovu řízení. V nich však už neuplatňuje žádné nové skutečnosti ani nepředkládá žádné nové důkazy. Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že čtvrtá žádost o obnovu řízení je založena na týchž tvrzeních jako žádost třetí. Rozdíl je jen v tom, že ve třetí žádosti žalobce označil konkrétní lékařské zprávy z let 2015 až 2017 osvědčující jeho zdravotní stav, aniž by je však správnímu orgánu předložil k posouzení, zatímco čtvrtá žádost je po obsahové stránce pouhou kopií jeho první žádosti o obnovu řízení, což sám žalobce zdůrazňuje tím, že přeškrtl původní datum (6. října 2015) a doplnil nové (28. června 2017). Z tohoto pohledu nebyl důvod, proč by se stěžovatel nemohl vypořádat se čtvrtou žádostí v rámci odůvodnění svého rozhodnutí o třetí žádosti a musel o ní vést samostatné řízení. Pro ochranu veřejných subjektivních práv žalobce by samostatné rozhodnutí o jeho podání označeném jako „v pořadí čtvrtá žádost“ nemělo naprosto žádný přínos a naopak, postup žalovaného jej nemohl nijak procesně poškodit. Dokonce i bez toho, aby musel Nejvyšší správní soud hodnotit subtilní a citlivou otázku, zda žalobce svým postupem právo zneužívá, či nikoliv, lze dospět k závěru, že postup žalovaného ve věci čtvrté žádosti o obnovu řízení byl obhajitelný, a to jak po formální stránce (byl opřen o § 37 odst. 1 větu druhou správního řádu), tak po stránce materiální (reálně nijak nezkrátil žalobce v jeho veřejných subjektivních právech).

pokračování

[18] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud podotýká, že i kdyby dal městskému soudu za pravdu v tom směru, že stěžovatel měl povinnost o čtvrté žádosti o obnovu řízení samostatně rozhodnout, bylo by na místě žalobu zamítnout proto, že na nečinnosti se svým jednáním významně podílel sám žalobce (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012 č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, č. 2785/2013 Sb. NSS, a ze dne 27. května 2015 č. j. 6 As 197/2014 - 25). Žalobce totiž setrvale odmítá stěžovateli předat dokumenty o svém zdravotním stavu, na jejichž základě obnovu řízení o svém vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání požaduje. Podobné jednání vyhodnotil již v minulosti Nejvyšší správní soud jako obstrukční s tím, že významnou měrou přispělo k prodloužení délky řízení a vedlo k neúspěchu žalobce v řízení o jeho nečinnostní žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2015 č. j. 10 Ads 189/2015 - 33).

[19] Druhý sporný bod se týkal toho, že městský soud nařídil stěžovateli, aby žalobci umožnil nahlédnout do spisů, jež se ho týkají, a pořídit si z nich kopie dokumentů. Také v tomto bodě musí dát Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu. Výrok rozsudku městského soudu je v tomto ohledu zcela neurčitý, a nadto pro vyhovění žalobě ani nebyly splněny zákonné podmínky.

[20] Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. uvádí, že žalobou na ochranu před nečinností se lze domáhat (zvýraznění doplněno), „aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“. Jak již bylo výše řečeno, pojmem „rozhodnutí“ se zde zpravidla myslí takové rozhodnutí, jež bude způsobilé stát se předmětem soudního přezkumu v režimu § 65 s. ř. s. Jestliže účastník správního řízení v průběhu tohoto řízení požádá o nahlédnutí do spisu, pak rozhodnutí o jeho žádosti takovým rozhodnutím není. Nahlížení do spisu v průběhu řízení je totiž procesním právem účastníka a jakékoliv jeho porušení představuje vadu řízení, proti níž může účastník řízení brojit v žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci samé (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2003 č. j. 6 A 164/2002 - 8, č. 15/2003 Sb. NSS). Proto se na soudní přezkum takových rozhodnutí vztahuje kompetenční výluka obsažená v § 70 písm. c) s. ř. s., neboť jde o úkony, jimiž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem. Odlišně se posuzují pouze případy, kdy účastník řízení požádá o nahlédnutí do spisu po pravomocném skončení správního řízení nebo kdy o nahlédnutí do spisu žádá jiná osoba, která účastníkem řízení není, resp. nebyla. Zde je rozhodnutí o takové žádosti vydané podle § 38 odst. 5 správního řádu rozhodnutím konečným, tudíž je možné se proti němu (po vyčerpání řádného opravného prostředku) bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010 č. j. 5 Afs 33/2009 - 43, č. 2232/2011 Sb. NSS, a ze dne 4. června 6.2010, č. j. 5 As 75/2009 - 78, č. 2233/2011 Sb. NSS) a logicky je i možné domáhat se jeho vydání prostřednictvím žaloby na nečinnost. Rozhodnutí o odepření nahlédnutí do spisu vydané v průběhu správního řízení však za „rozhodnutí ve věci samé“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. považovat nelze.

[21] V komentářové literatuře se lze setkat s názorem, že kompetenční výlučky upravené v § 70 s. ř. s. nejsou pro posouzení žaloby na nečinnost vůbec relevantní (BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k § 79; KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., str. 662). Tento náhled evidentně vychází z rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 19. srpna 2010 č. j. 7 Ans 5/2010 - 70, podle nějž pro účely nečinnostní žaloby není podstatné, „zda rozhodnutí o předběžném opatření má povahu např. „úkonu předběžné povahy“ ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.“ Je však nutno rozlišovat. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku pouze hodnotil, zda si lze prostřednictvím nečinnostní žaloby vynutit vydání rozhodnutí o předběžném opatření, a dospěl k názoru, že ano. Vyšel přitom z toho, že podle § 61 správního řádu je rozhodnutí o předběžném opatření nutným, zákonem předepsaným a konečným výsledkem procesu, který je zahájen požádáním účastníka řízení o vydání předběžného opatření. Správní orgán výrokem rozhodnutí o předběžném opatření vyhověl účastníkovi zcela, zčásti nebo mu nevyhoví.

[22] Ačkoliv to citovaný rozsudek výslovně neuvádí, podle Nejvyššího správního soudu byl důležitým hlediskem pro poskytnutí ochrany proti nečinnosti též fakt, že nečinnost správního orgánu ve věci návrhu na vydání předběžného opatření se nemusí nijak promítnout do soudního hodnocení zákonnosti následného rozhodnutí ve věci samé. Pokud by nebylo možné bránit se proti této nečinnosti přímo žalobou na nečinnost, mohlo by dojít k situaci, že bude účastník řízení mlčením správního orgánu zcela nepochybně dotčen na svých právech (bude docházet k důsledkům, jimž chtěl prostřednictvím předběžného opatření zabránit), aniž by přitom měl k dispozici jakýkoliv účinný prostředek nápravy ve správním soudnictví. Z tohoto pohledu jistě lze akceptovat výkladové rozšíření pojmu „rozhodnutí ve věci samé“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. tak, že zahrnuje i rozhodnutí o předběžném opatření, jak to Nejvyšší správní soud učinil v popisovaném případě. Zároveň ale v obecné rovině a při hodnocení jiných případů nelze přehlížet, že zákonodárce zúžil v § 79 odst. 1 s. ř. s. rozsah pojmu „rozhodnutí“ použitý v § 65 s. ř. s. dovětkem „ve věci samé“ (na což Nejvyšší správní soud poukázal již v rozsudku ze dne 2. července 2008 č. j. 1 Ans 5/2008 - 104). Toto zúžení do značné míry odpovídá obsahu některých výluk obsažených v § 70 s. ř. s. (jak si všímá i první z výše citovaných komentářů). V tomto smyslu tedy lze při posouzení aktivní legitimace k podání žaloby na nečinnost přihlídnout též k výlukám uvedeným v § 70 s. ř. s., zejména v jeho písmenech b) a c).

[23] Takto nastíněné chápání pojmu „rozhodnutí ve věci samé“ je zcela v souladu s dosavadní judikaturou. V řadě předchozích rozhodnutí dospěly správní soudy při hodnocení žalob na nečinnost k závěru, že za „rozhodnutí ve věci samé“ nelze považovat rozhodnutí procesní povahy, což je přitom jen jiné vyjádření pojmu „rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“ použitého v § 70 písm. c) s. ř. s. Za rozhodnutí ve věci tak soudy nepovažovaly např. rozhodnutí o přerušení řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2004 č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, č. 506/2005 Sb. NSS), rozhodnutí o tom, že určitá osoba není účastníkem řízení (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2004 č. j. 52 Ca 28/2004 - 67, č. 362/2004 Sb. NSS), nebo opatření proti nečinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2012 č. j. 9 Ans 16/2012 - 84). Nahlédneme-li na posuzovaný případ touto optikou, je zcela zřejmé, že rozhodování o nahlížení do spisu v průběhu správního řízení má ryze procesní povahu a zásadně se liší od rozhodování o žádosti účastníka o vydání předběžného opatření.

[24] Nadto, rozhodnutí – ve formě usnesení – se vydává pouze v případě odepření přístupu ke spisu; pokud správní orgán žádosti účastníka o nahlížení do spisu v průběhu

pokračování

správního řízení vyhoví, žádné rozhodnutí o tom nevydává a jednoduše mu spis fakticky předloží k nahlédnutí. Jestliže správní orgán příslušné usnesení vydat opomene, ačkoliv spis účastníkovi navzdory jeho požádání nezpřístupnil, odpírá tím samozřejmě účastníkovi možnost obrany proti takovému usnesení prostřednictvím odvolání [nikoliv však přístup ke správnímu soudu, ten je vyloučen výlukou podle § 70 písm. c) s. ř. s.]. Nicméně účastník řízení se může proti tomuto porušení svých práv bránit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí ve věci samé podle § 65 s. ř. s. Bude-li v řízení před soudem prokázáno, že skutečně došlo k bezdůvodnému odepření přístupu ke spisu, může to představovat porušení základních práv účastníka správního řízení zakotvených v § 36 správního řádu, tj. práva seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Taková vada řízení může mít i vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V případě, že správní orgán opomněl o odepření přístupu ke spisu vydat usnesení, ale učinil tak jen fakticky, má dokonce žalobce větší šanci uspět, protože soud bude moci jen těžko hodnotit, zda měl správní orgán pro své jednání zákonný důvod. Rozhodně tedy nedochází k tomu, že by účastník zůstával bez soudní ochrany vůči důsledkům, jež nečinností správního orgánu vyvolala v jeho právní sféře.

[25] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalobou na nečinnost se nelze domáhat rozhodnutí o žádosti, jíž se účastník v průběhu správního řízení domáhal nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu, jelikož nejde o „rozhodnutí ve věci samé“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

[26] I zde Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění poznamenává, že i kdyby teoreticky žaloba na nečinnost přicházela v úvahu, neměl jí městský soud za dané skutkové konstelace vyhovět. Žalobce by totiž musel prokázat, že o přístup do spisu skutečně usiloval, tj. že učinil takové kroky, které založily povinnost správního orgánu o jeho požádání rozhodnout. Nahlížení do spisu probíhá zpravidla tak, že se účastník řízení dostaví ke správnímu orgánu a žádá o fyzické předložení spisu. Nejvyšší správní soud je samozřejmě připraven v zájmu přiměřenosti zohlednit individuální situaci každého žalobce a akceptovat, že žádost o zpřístupnění spisu může mít i písemnou podobu, jestliže např. žadateli jeho zdravotní stav znemožňuje se do sídla správního orgánu dostavit. Muselo by se však jednat o samostatnou, jednoznačně formulovanou a odůvodněnou žádost, resp. požádání (striktně vzato se ve správním řádu za žádost označuje podání, jímž se zahajuje řízení ve věci samé). Rozhodně však za takové požádání nelze považovat pouhý žalobcův dotaz, kde se spis aktuálně nachází, nadto ještě „utopený“ v rozsáhlém podání týkajícím se v naprosté většině zcela jiné problematiky než nahlížení do spisu. Na takový dotaz by jistě měl správní orgán v zájmu dobré správy odpovědět, není však povinen o něm rozhodovat.

[27] Již skutečně jen na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že mu nezbyvá než souhlasit se stěžovatelem i v tom, že výrok rozsudku městského soudu týkající se nahlížení do spisu je v rozporu s textem s. ř. s. i příslušnou judikaturou, neboť ukládá správnímu orgánu, jak má ve věci rozhodnout (že má žalobci spisy zpřístupnit). To ovšem smyslem ochrany před nečinností není. Soud má pouze uložit žalovanému, aby rozhodnutí vydal, nemá mu diktovat jeho obsah. Nadto je výrok též neurčitý, neboť neoznačuje, jakých spisů se příkaz soudu týká.

[28] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozhodnutí městského soudu zrušil. Městský soud, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

[29] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. prosince 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu