

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **J. N.**, zastoupený Mgr. Renatou Strnadovou, advokátkou, sídlem Špitálská 11, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčnickém právu 1/376, Praha 2, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. června 2021 č. j. 11 A 95/2018 - 137,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

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 žalobcovu odvolání a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

[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 nález, 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 žalobce odmítá 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 o tomto odepření vydala usnesení. Žalobce proto požádal městský soud, aby žalovanému uložil doručit mu usnesení o odepření pořízení 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 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 rozsudkem ze dne 9. dubna 2019 č. j. 11 A 95/2018 - 52 ve dvou žalobních návrzích vyhověl a uložil žalovanému rozhodnout o žádosti žalobce o obnovu řízení ze dne 28. června 2017 a umožnit žalobci nahlédnutí do spisu a pořízení kopií požadovaných dokumentů ve věcech týkajících se žalobce. Žalobní návrh týkající se doručení usnesení o odepření pořízení kopie ze spisu dne 18. března 2015 městský soud

pokračování

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.

[8] Tento rozsudek však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4. prosince 2019 č. j. 6 Ads 118/2019 - 40. Dospěl k závěru, že žalovaný nemusel vést samostatné řízení o čtvrté žádosti žalobce o obnovu řízení a mohl se s ní vypořádat v odůvodnění rozhodnutí o třetí žádosti, ve vztahu k této žádosti tudíž nebyl nečinný. Výrok, kterým městský soud žalovanému uložil umožnit žalobci nahlédnout do spisu a pořídit kopie požadovaných dokumentů, vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako zcela neurčitý, navíc jím městský soud žalovanému uložil, jak má ve věci rozhodnout, což je v rozporu se zákonem i s konstantní judikaturou. Dále konstatoval, že nečinnostní žalobou se nelze domáhat rozhodnutí o žádosti o nahlédnutí do spisu, neboť nejde o *rozhodnutí ve věci samé* ve smyslu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nad rámec nutného odůvodnění pak Nejvyšší správní soud podotkl, že dotaz žalobce, kde se spis aktuálně nachází, „utopený“ v rozsáhlém podání týkajícím se zcela jiné problematiky, vůbec nelze považovat za žádost o nahlédnutí do spisu.

[9] Žalobce následně zaslal městskému soudu několik podání, v nichž polemizoval se závěry Nejvyššího správního soudu. Dále podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (tu městský soud vyloučil k samostatnému projednání) a na jednání rozšířil žalobu o návrh na přezkoumání rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 14. března 2018 č. j. MPSV-1017/208211-513/2.

[10] Rozsudkem označeným v návěti městský soud nepřipustil rozšíření žaloby o návrh na přezkoumání rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí, neboť výsledky dosavadního řízení by nemohly být podkladem pro řízení o tomto návrhu, a zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti v celém rozsahu. Shledal, že žalobce se prostřednictvím této žaloby nemohl domáhat, aby mu žalovaný umožnil nahlédnout do spisu, neboť nahlížení do spisu je procesním právem účastníka řízení, jehož porušení je vadou řízení, proti které lze brojit v žalobě proti konečnému správnímu rozhodnutí. Totéž platí o návrzích žalobce, aby soud uložil žalovanému doručit žalobci usnesení o odepření pořízení kopie ze spisu ze dne 18. března 2015 (pořízení kopií se navíc žalobce domáhal u úřadu práce, který nebyl žalovaným) a „vydal usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu o odmítnutí nahlédnout a umožnit dne 27. 1. 2020 žalobci pořídit kopie stěžejních důkazů“. Nad rámec nutného odůvodnění městský soud poznamenal, že i kdyby nečinnostní žaloba teoreticky přicházela v úvahu, nemohl by jí vyhovět, neboť žalobce by musel prokázat, že o přístup do spisu skutečně usiloval; za žádost o nahlédnutí do spisu však nelze považovat pouhý dotaz, kde se spis aktuálně nachází. Na takový dotaz měl žalovaný v zájmu dobré správy odpovědět, nebyl však povinen o něm rozhodnout. S odkazem na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu pak městský soud uvedl, že se žalovaný mohl vypořádat se čtvrtou žádostí o obnovu řízení v rámci rozhodnutí o třetí žádosti. Ve vztahu k návrhu, aby žalovanému uložil sdělit žalobci, jak vyřídil jeho stížnosti a jaká přijal opatření na ochranu před nečinností, městský soud uvedl, že tyto úkony nejsou rozhodnutím ani osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[11] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že městský soud nedostatečně zjistil skutkový stav. Stěžovatel se domáhal vydání usnesení o odepření nahlížení do spisu podle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V době, kdy podával žádost o nahlížení do spisu, již bylo pravomocně skončeno několik řízení (o první a druhé žádosti o obnovu řízení a o námitce podjatosti), v okamžiku vydání napadeného rozsudku byla skončena všechna řízení (kromě již uvedených též řízení o páté, šesté, sedmé a osmé žádosti o obnovu řízení ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a řízení o žádosti o obnovu řízení o první žádosti o obnovu). Stěžovatel se tedy mohl nečinností žalobou domáhat vydání usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu. Spis, do kterého stěžovatel nahlížel dne 27. ledna 2020, neobsahoval žádné důkazy ani soupis svých součástí. Tím, že žalovaný stěžovateli předložil torzo spisu, nedošlo k nahlížení do spisu v souladu se zákonem, a žalovaný měl vydat usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že jeho žádost o nahlížení do spisu byla „utopena“. Tato žádost byla samostatně uvedena na předposlední straně podání ze dne 20. listopadu 2017, žalovaný měl povinnost posoudit podání podle jeho skutečného obsahu. Stěžovatel se navíc domáhal nahlédnutí do spisu v patnácti urgencích, ze kterých je jeho požadavek zřejmý (stěžovatel je přiložil ke kasační stížnosti). O přístup do spisu tedy skutečně usiloval. Požadavek o sdělení, kde a kdy lze do spisu nahlédnout, považuje za racionální a logický, jde o informaci nezbytnou pro nahlédnutí do spisu. I žalovaný v jednom ze svých rozhodnutí uváděl, že stěžovatel v několika podáních namítal, že nemohl nahlédnout do spisu. Pokud měl žalovaný za to, že žádost o nahlédnutí do spisu neměla potřebné náležitosti, měl stěžovatele vyzvat k odstranění jejích vad. Stěžovatel se nemohl bez předchozího ohlášení dostavit k žalovanému, protože nevěděl, kde se spis nachází, oprávněná úřední osoba může být zaměstnána jinými úkony, spis nemusí být v daný okamžik kompletní. S ohledem na zdravotní stav je pro stěžovatele cesta do sídla žalovaného nepřiměřenou zátěží.

[12] Městský soud dle stěžovatele dále nesprávně posoudil důvody obnovy řízení tvrzené ve třetí a čtvrté žádosti jako shodné. Jeho závěr nemá oporu ve spise a je nepřezkoumatelný. Důvody obnovy nejsou obsahem správního spisu, žalovaný měl stěžovatele vyzvat k odstranění vad žádosti. Stěžovatel nikdy neodmítl poskytnout důkazy, pro takový závěr spis neskýtá oporu. Opakovaně se dožadoval možnosti předložit důkazy ústně do protokolu, čímž žalovanému poskytl veškerou potřebnou součinnost.

[13] Stěžovatel rovněž poukazoval na řadu pochybení, kterých se měl žalovaný dopustit v rámci řízení o žádosti o povolení obnovy řízení. Žalovaný nezjistil skutkový stav v potřebném rozsahu, nevyzval stěžovatele k doplnění důkazů. Stěžovatel se nemohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí, nahlédnout do spisu ani prokázat svá tvrzení podáním ústně do protokolu. Rozhodnutí o třetí žádosti není rozhodnutím ve věci samé, je nepřezkoumatelné, nezákonné a nicotné. O čtvrté a sedmé žádosti nebylo ani zahájeno správní řízení. Čtvrtá žádost obsahovala jiné důvody („jiný předmět hmotného práva“) než třetí žádost. Stěžovatel zopakoval důvody obnovy řízení, které uváděl v první, čtvrté a sedmé žádosti, s tím, že se dožaduje vydání rozhodnutí o těchto důvodech. Žalovaný neposoudil a nevypořádal rozklad proti rozhodnutí o třetí žádosti a nerozhodl o žádosti stěžovatele o prominutí zmeškání úkonu, neprovedl přezkumné řízení, obnovu řízení

pokračování

ani nevydal nové rozhodnutí. Došlo k nezákonné manipulaci se spisem. Stěžovatel proto navrhuje zrušit rozhodnutí o třetí a čtvrté žádosti o obnovu řízení.

[14] Stěžovatel též namítal nezákonný zásah spočívající v tom, že se nemohl seznámit s podklady rozhodnutí ani nahlédnout do spisu, aniž bylo vydáno rozhodnutí o odepření nahlížení, nemohl předložit důkazy ústně do protokolu a žalovaný při rozhodování překročil zákonné lhůty, přičemž nevydal usnesení podle § 80 správního řádu. Nezdůvodnil, proč zamítl žádost o obnovu řízení, a neprovedl navrhovaný důkaz znaleckým posudkem. Městský soud pochybil tím, že nepřipustil zásahovou žalobu.

[15] Kromě již uvedených urgencí k žádosti o nahlížení do spisu stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil šest lékařských zpráv.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost by měla být odmítnuta jako nepřipustná, neboť městský soud se řídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, se kterým se žalovaný zcela ztotožňuje. Odkázal též na rozsudek ze dne 28. dubna 2021 č. j. 10 Ads 446/2019 - 43 s tím, že stěžovatel si představuje, že může podávat libovolné návrhy, které se částečně překrývají, a pokud s jedním neuspěje, je jeho právem domoci se meritorního rozhodnutí ve druhém či třetím řízení. Žalovaný zdůraznil, že stěžovatel nebrojil proti vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání ani proti zamítnutí první žádosti o obnovu řízení. V dalších žádostech o obnovu pak neuplatnil žádné nové skutečnosti ani důkazy. Nečinnostní žalobou se nelze domáhat, aby správní orgán provedl důkazy či jiné úkony. Stěžovatel měl své námitky uplatnit v žalobě proti rozhodnutí. Žalobu proti rozhodnutí o rozkladu stěžovatele odmítl Krajský soud v Praze pro opožděnost. Námitka stěžovatele, že spisová dokumentace není kompletní, vychází z jeho subjektivního přesvědčení, nesprávného výkladu právních předpisů a nepochopení rozsudku Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel opakovaně odmítal předložit lékařské zprávy, které by prokázaly jeho tvrzení. Subjektivní domněnka stěžovatele o neúplnosti spisu ani neexistence soupisu spisu nejsou důvodem pro vydání usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu. Podání stěžovatele posoudil žalovaný v rámci svých rozhodnutí. Třetí žádost o obnovu řízení se od té čtvrté lišila jen tím, že v ní stěžovatel označil konkrétní lékařské zprávy, avšak nepředložil je a nikdy neuvedl žádné konkrétní zdravotní důvody pro obnovu řízení. Tvrzení stěžovatele, že městský soud nepřipustil zásahovou žalobu, se nezakládá na pravdě, městský soud tuto žalobu pouze vyloučil k samostatnému projednání.

[17] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda je kasační stížnost vůbec přípustná; tuto námitku ostatně vznesl výslovně žalovaný. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost *proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.* Toto ustanovení zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu

zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva vyslovil, a to v situaci, kdy se krajský soud tímto názorem řídil (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2008 č. j. 2 Afs 26/2008 - 119). Tímto právním názorem je v řízení o opakované kasační stížnosti vázán i Nejvyšší správní soud (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. července 2008 č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[19] Z tohoto hlediska není přípustná námitka stěžovatele, že se žalobou na ochranu proti nečinnosti mohl domáhat vydání usnesení o odepření nahlížení do spisu podle § 38 odst. 5 správního řádu (bod [11] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud totiž již ve svém předešlém rozsudku č. j. 6 Ads 118/2019 - 40 shledal, že žaloba na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání usnesení podle citovaného ustanovení přichází v úvahu pouze za předpokladu, že se nahlížení do spisu domáhá účastník po pravomocném skončení správního řízení či osoba, která účastníkem řízení vůbec není (nebyla). Stěžovatel však dle vlastního tvrzení žádal o nahlížení do spisu v podání ze dne 20. listopadu 2017, tedy v době, kdy probíhalo řízení o jeho rozkladu proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí třetí žádosti o povolení obnovy řízení (stěžovatel podal rozklad dne 10. října 2017, rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí o rozkladu nabylo právní moci dne 3. dubna 2018). To, že v rámci řízení o třetí žádosti o povolení obnovy řízení nemohl nahlížet do spisu, mohl stěžovatel namítat jako vadu řízení v žalobě proti rozhodnutí o rozkladu, nemůže se však žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat vydání usnesení o odepření nahlížení do spisu.

[20] Poznámku o tom, že žádost stěžovatele byla „utopena“ v rozsáhlém podání týkajícím se odlišné problematiky, učinil Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění (srov. úvod bodu 26 rozsudku č. j. 6 Ads 118/2019 - 40) a ve stejném duchu ji převzal i městský soud. Charakterizovala nepřehlednost podání, s nimiž se stěžovatel na správní orgány obracel. Validita této poznámky nemá vliv na závěr, že žalovaný nebyl při vyřizování žádosti stěžovatele o nahlížení do spisu nečinný, a není třeba se jí podrobněji zabývat.

[21] Přípustná není ani skupina námitek poukazující na rozdíly mezi třetí a čtvrtou žádostí o povolení obnovy řízení (především bod [12] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku č. j. 6 Ads 118/2019 - 40 dospěl k závěru, že žalovaný nemusel o čtvrté žádosti vydávat samostatné rozhodnutí a mohl se s ní vypořádat v rámci rozhodnutí o třetí žádosti, neboť obě žádosti byly založeny na týchž tvrzeních.

[22] Zbývající část stěžovatelovy argumentace pak nelze podřadit pod žádný z důvodů vymezených v § 103 s. ř. s. Aby byla kasační stížnost způsobilá k projednání, „musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt (byť třeba i věcně související nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu)“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2020 č. j. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Nepřípustná je taková kasační stížnost, která nesměřuje proti důvodům, na nichž je napadené rozhodnutí krajského soudu postaveno (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. září 2009 č. j. 7 Afs 106/2009 - 77, č. 2103/2010 Sb. NSS).

[23] To se týká námitek, jimiž stěžovatel poukazoval na vady řízení o třetí žádosti o obnovu a na nezákonnost, respektive nicotnost rozhodnutí o této žádosti (bod [13]

pokračování

tohoto rozsudku; žalobu proti tomuto rozhodnutí městský soud vyloučil k samostatnému projednání usnesením ze dne 9. dubna 2019 č. j. 11 A 95/2018 - 42), a domáhal se ochrany před nezákonným zásahem žalovaného (bod [14] tohoto rozsudku; žalobu na ochranu před nezákonným zásahem vyloučil městský soud k samostatnému projednání usnesením ze dne 29. dubna 2021 č. j. 11 A 95/2018 - 130 – neodmítl o ní tedy rozhodnout, jak stěžovatel namítal).

[24] Tyto námitky vůbec nesouvisejí s předmětem tohoto řízení, respektive míří mimo důvody, pro které městský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti zamítl. Kasační stížnost je proto v této části nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. (opírá se o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 tohoto zákona).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů odmítl kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 104 odst. 3 písm. a) a odst. 4 s. ř. s.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. ledna 2022

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu