



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **V. V.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2022, č. j. 9 A 23/2021-24,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2022, č. j. 9 A 23/2021-24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“) žalobu dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), kterou se domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v tom, že mu žalovaná neumožnila nahlédnout do spisu sp. zn. S-510/2020 vedeného ve věci stížnosti, resp. podnětu žalobce k zahájení kárného řízení s jinou advokátkou. Žalobce se domáhal toho, aby městský soud vyslovil, že předmětný zásah žalované vůči žalobci byl nezákonný.

[2] Městský soud si výzvou ze dne 1. 4. 2021, č. j. 9 A 23/2021-8, vyžádal správní spis žalované. V reakci na odpověď žalované městský soud vyžádal správní spis opětovně, přičemž vyzval žalovanou k vyznačení částí vyloučených z nahlížení. Přípisem ze dne 24. 6. 2021 sdělila žalovaná soudu, že listiny (tedy stížní podnět žalobce a odpověď kontrolní komise žalované, nikoli odpověď na žádost o nahlížení do spisu - pozn. Nejvyššího správního soudu) má v dispozici žalobce a soud si je může vyžádat od něj. Spis proto městskému soudu neposkytl. Městský soud neprovedl žádné další procesní kroky směřující k obstarání spisového materiálu a rozhodl shora označeným usnesením, kterým žalobu odmítl. Shledal totiž, že chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce, přičemž tento

nedostatek je neodstranitelný. Usnesení městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 s. ř. s. Podle žalobce nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby. Právní argumentace městského soudu je nepřiléhavá, obsahově prázdná a nic neříkající pro posouzení věci. Stěžovatel má jednoznačné právo na nahlédnutí do předmětného spisu, případně na řádné procesně učiněné odepření nahlédnutí do správního spisu žalovanou, a to i s ohledem na judikaturu soudů pro věci správního soudnictví. Městský soud však pro stěžovatele překvapivě napadeným usnesením stěžovatelovu žalobu odmítl. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Žalovaná nepodala ve stanovené lhůtě písemné vyjádření ke kasační stížnosti.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předeseílá, že kasační stížnost směřuje proti usnesení o odmítnutí žaloby. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, č. 161/2004 Sb. NSS).

pokračování

[8] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) v § 38 odst. 2 stanoví, že jiným osobám než účastníkům řízení, *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.*

[9] Správní řád v § 38 odst. 5 dále stanoví, že *odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.*

[10] Nejvyšší správní soud se již v minulosti zabýval výkladem označených ustanovení, resp. otázkou nahlížení do spisu osobami, které nejsou účastníky řízení. V rozsudku ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, č. 2233/2011 Sb. NSS, vyslovil, že právní úprava zakotvuje veřejné subjektivní právo osoby, která není účastník řízení a prokáže odůvodněnost svého požadavku. Jedná se samostatné procesní právo osoby odlišné od účastníka řízení, o němž se rozhoduje v samostatném správním řízení. V rámci tohoto samostatného řízení správní orgán nejen zkoumá, zda osoba odlišná od účastníka prokázala důvodnost svého požadavku, ale i to, zda nahlédnutím do dokumentace nebude porušeno státní, hospodářské či služební tajemství nebo zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti. Správní orgán musí zjišťovat, zda a v jakém rozsahu může být spis zpřístupněn k nahlédnutí. Pokud správní orgán po takto provedeném správním řízení dospěje k závěru, že právo na zpřístupnění spisu navrhovatel nemá, event. že toto právo může realizovat v omezeném rozsahu, vyjádří to ve svém rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí nastínil i procesní postup přezkoumávajícího správního soudu, když vyslovil: *„Vzhledem k výše uvedenému je tedy zřejmé, že rozhodnutí krajského soudu, jímž byla žaloba proti rozhodnutí žalovaného odmítnuta pro nepřípustnost, nemůže obstát. Městský soud měl proto přezkoumat rozhodnutí žalovaného in meritum, tzn. přezkoumat, zda správní orgán důvodně shledal nenaplnění podmínek na straně stěžovatele pro umožnění nahlédnutí do spisu, jakož i to, zda své úvahy, kterými byl veden, přezkoumatelným způsobem vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí.“*

[11] V navazujícím rozsudku ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 Ads 118/2019-40, Nejvyšší správní soud akcentoval, že usnesení o neumožnění nahlédnutí ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu je nutné v případě osob odlišných od účastníků považovat za „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s.: *„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.,“* (zvýraznil nyní soud), obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Afs 33/2009-43, č. 2232/2011 Sb. NSS, ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, č. 2233/2011 Sb. NSS, ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 350/2019-21, či ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 Ads 118/2019-40.

[12] Z uvedeného vyplývá, že veřejné subjektivní právo nahlížet do spisu v řízení, ve kterém není (event. ve kterém již nebo zatím není) účastníkem, náleží tomu, kdo tvrdí a prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod. Postavil-li městský soud své rozhodnutí na absenci plausibilního zásahu do veřejných subjektivních práv, byl jeho závěr předčasný. Aby mohl městský soud takový závěr učinit, musel by zkoumat *in meritum* obsah

stěžovatelovy žádosti a způsob, jakým se s touto žádostí vypořádala žalovaná (k tomu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 80/2010-68). Pro toto posouzení však nedisponoval dostatkem podkladů (viz shora provedená spisová rekapitulace).

[13] Nad rámec uvedeného a pouze pro úplnost (na podkladě indicií, které vyplývají ze shodných tvrzení účastníků) Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že právní úprava ukládá správnímu orgánu vyhotovit usnesení o neumožnění nahlédnutí do spisu osobě odlišné od účastníka, které musí být této osobě i doručeno. Správní orgán tedy má vydat o neumožnění nahlížení do spisu rozhodnutí, proti kterému se lze bránit v řízení před správními soudy (srov. i shora označenou judikaturu). V úvahu přichází žaloba proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., nebo žaloba proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s. (k tomu srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 As 75/2009-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 10 As 209/2015-45, nebo též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, č. j. 3 Aps 5/2013-27). Jak přitom dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18: *„Před odmítnutím správní žaloby pro špatnou volbu žalobního typu je povinností soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude případné rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby spočívat. Opačný postup je porušením práva žalobce na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 LPS,“* (cit. dle Husseini, F. Žalobní typy ve správním soudnictví a poučovací povinnost soudu. In: *Soudní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 11-12, s. 358. ISSN 1211-4405). Z uvedeného vychází i judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Např. v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, se uvádí, že: *„[R]ozšířený senát připomíná svůj rozsudek [...] ve věci EUROVIA, z jehož bodu 62 vyplývá, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Ačkoli byl rozsudek ve věci EUROVIA zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací důvody se tohoto závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se tohoto právního názoru přidržel i v další rozhodovací činnosti. Následně byl uvedený názor výslovně potvrzen Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.“* K uvedenému srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2022, č. j. 8 Afs 3/2022-79, bod 20, a ze dne 26. 2. 2012, č. j. 6 As 114/2020-63, body 102 - 115. Procesní postup krajských soudů při realizaci poučovací povinnosti o nesprávném žalobním typu pak popsal Nejvyšší správní soud vedle výše uvedených rozsudků i v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100, body 45 - 73. Z uvedené judikatury souhrnně vyplývá, že pokud soud na podklad žalobních tvrzení a obsahu spisu shledá, že došlo ke zvolení špatného žalobního typu, poučí žalobce, jak přizpůsobit obsah žaloby, aby mohla skutečně sloužit svému účelu ochrany veřejných subjektivních práv stěžovatele (srov. § 2 s. ř. s.). Je přitom pravdou, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, vyslovil, že *„vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí ‚nesprávné‘ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro*

pokračování

projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána).“ Žádnou přezkoumatelnou úvahu však městský soud v tomto ohledu neprovedl.

[14] Lze tedy shrnout, že městský soud pochybil, pokud žalobu odmítl. Pro odmítnutí žaloby neměl soud dostatečné podklady. Městský soud si měl obstarat správní spis, resp. podklady, o které stěžovatel opíral svou žalobu. Bez nich nemohl odpovídajícím způsobem posoudit splnění podmínek pro věcné projednání žaloby, resp. tvrzené zkrácení veřejných subjektivních práv stěžovatele (§ 2 s. ř. s.). Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je vázán výše uvedenými právními názory (§ 110 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

[15] Ve věci soud rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. února 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu