



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce: **Ing. A. S.,**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Janem Mrázem
sídlem Václavské náměstí 776/10, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 17/65, 110 00 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhá toho, aby soud vyslovil, že postup žalovaného při vyřízení jeho stížnosti proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021 Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí (dále jen „SZPI“), jakož též postup SZPI, Ústředního inspektorátu, coby podřízeného služebního orgánu, při vyřízení stížnosti žalobce ze dne 10. 9. 2021, včetně navazujícího postupu, byly nezákonné.
2. Konkrétně žalobce spatřuje nezákonný zásah ve vedení správního spisu o jeho stížnosti proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021, kdy ve správním spise nebyla založena řada podání žalobce z období od podání stížnosti ze dne 10. 9. 2021, ani písemnosti týkající se způsobu vyřízení těchto podání, a většina zařazených dokumentů obsahovala podklady, které vznikly až po doručení nápravného opatření nadřízeného služebního orgánu (žalovaného). Správní spis ve věci žalobce tak nebyl veden řádně.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce uvedl, že jako bývalý zaměstnanec ve státní službě u SZPI Brno, jehož služební poměr byl ukončen 31. 3. 2021, podal dne 10. 9. 2021 stížnost dle § 157 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), proti představenému, řediteli inspektorátu SZPI Ing. V. O., ve které uvedl, že s ním bylo jednáno v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, kdy bylo zasahováno do jeho nezávislosti, byl diskriminován a jednání ředitele SZPI Brno vykazovalo znaky šikanózního chování – bossingu (dále jen „stížnost ze dne 10. 9. 2021“). K vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021 byl příslušný jako služební orgán ústřední ředitel SZPI, Ústřední inspektorát (dále jen „služební orgán“), který zaslal dne 6. 10. 2021 žalobci sdělení o vyřízení stížnosti s tím, že ji není oprávněn vyřizovat, jelikož žalobce již není ve služebním poměru. Dne 22. 11. 2021 pak služební orgán potvrdil svůj předchozí závěr, kdy ani po opakované výzvě žalobce ze dne 14. 11. 2022, která směřovala proti způsobu vyřízení stížnosti, jeho stížnost nepřesetřil. Dne 27. 7. 2022 služební orgán žalobci sdělil, že ani po jeho doplnění ze dne 3. 6. 2022 jeho stížnost nepřesetří s tímž odůvodněním. Dne 22. 8. 2022 služební orgán odmítl žalobci nahlédnout do spisu interního přesetření jeho stížnosti s tím, že přesetření stížnosti dle zákona o státní službě ani související šetření není správním řízením dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dne 4. 1. 2023 podal žalobce ke státnímu tajemníkovi žalovaného jako nadřízenému služebnímu orgánu stížnost podle § 175 správního řádu proti způsobu vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021. Nadřízený služební orgán původní stížnost posoudil jako stížnost podle § 175 správního řádu a uložil služebnímu orgánu nápravné opatření v podobě aplikace § 175 odst. 5 správního řádu, tj. *„aby původní stížnost byla vyřízena jasnou a přezkoumatelnou formou bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 60 dnů ode dne doručení tohoto dopisu, bez možnosti aplikace § 175 odst. 5 poslední věta správního řádu a o původní stížnosti byl veden kompletní spisový materiál, do něhož může stěžovatel nahlédnout v intencích § 38 správního řádu“* (dále jen „nápravné opatření“).

4. Služební orgán v návaznosti na uložené nápravné opatření zaslal žalobci vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021, v němž stížnost shledal ve všech bodech nedůvodnou. Vzhledem k tomu, že žalobce považoval způsob vyřízení stížnosti za nesprávný, podal proti tomuto vyřízení stížnosti k nadřízenému služebnímu orgánu opětovně stížnost dle § 175 správního řádu proti způsobu vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021. Dne 25. 8. 2023 žalobce obdržel od nadřízeného služebnímu orgánu posouzení stížnosti proti způsobu vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021, ve kterém ji nadřízený služební orgán shledal nedůvodnou (dále jen „*posouzení stížnosti proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021*“).
5. Postup služebnímu orgánu byl tedy od počátku ve zjevném rozporu s požadavky na výkon řádné správy ve smyslu § 4 správního řádu, kdy je touto zásadou vázán každý orgán veřejné správy při výkonu své působnosti, tj. při každém úkonu, bez ohledu na jeho povahu. Postup služebnímu orgánu poukazuje na jeho liknavost a strnulost a neodpovídá principům dobré správy.
6. Žalobce opakovanými žádostmi žádal služební orgán o možnost nahlédnutí do spisu vedeného o stížnosti ze dne 10. 9. 2021 a v navazujícím řízení, kdy toto žalobci nejprve bylo zcela znemožněno, vzhledem k vyjádření služebnímu orgánu, že přešetření stížnosti dle zákona o státní službě, ani související šetření není správním řízením dle správního řádu, s čímž se vypořádal nadřízený služební orgán tak, že služebnímu orgánu uložil nápravné opatření spočívající v umožnění přístupu ke kompletnímu spisovému materiálu ve věci tak, aby byl způsob a výsledek vyřízení stížnosti přezkoumatelný a veškeré právní i skutkové závěry měly oporu ve spise. V návaznosti na nápravné opatření však byla žalobci dne 10. 5. 2023 zaslána pouze část spisu obsahující zejména dokumenty z období od konce roku 2022 do současnosti. V zaslaném spise nebyla založena řada podání žalobce z období od podání původní stížnosti ze dne 10. 9. 2021, ani písemnosti týkající se způsobu vyřízení těchto podání. Na druhou stranu většina zařazených dokumentů obsahovala podklady, které vznikly až po doručení nápravného opatření. Z toho důvodu žalobce dne 16. 5. 2023 podal opakovanou žádost o umožnění náhledu do spisu sp. zn. SZPI/AD936-18/2023, na kterou služební orgán odpověděl, že je spis kompletní. Žalobce tak má nadále pochybnosti o tom, že je spis v nadepsané věci veden řádně vzhledem k tomu, že podstatná část spisu chybí a jsou v něm obsaženy opožděně doložené dokumenty. Podklady ve spisu jsou neúplné a nepostačují k učinění závěrů, které jsou předmětem řízení, neboť takové řízení je jako celek nepřezkoumatelné. Lze sotva předpokládat, že oslovené úřední osoby byly schopny se vyjádřit ke skutkovým okolnostem událostí z roku 2019. Je zřejmé, že zajištěné podklady nemohou obstát a přispět k objasnění skutkového stavu. Žalobce připomněl, že pro „diskriminační spory“ je typické, že dochází k přenosu důkazního břemene na zaměstnavatele, přičemž není důvod k tomu, aby tato zásada nebyla přímo použitelná i u státních zaměstnanců.
7. Žalovaný v posouzení opakované stížnosti proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021 sice uznal pochybení služebnímu orgánu do té míry, že o předmětné věci nebyl veden kompletní spisový materiál, do něhož by mohl žalobce nahlížet v intencích § 38 správního řádu, přičemž uložil služebnímu orgánu, aby doplnil spisový materiál o kompletní podání žalobce adresovaná služebnímu orgánu v předmětné věci od podání původní stížnosti ze dne 10. 9. 2021, avšak tuto námitku žalovaný shledal i přes výše uvedené nedůvodnou, jelikož založené dokumenty ve spise měly postačovat ke zjištění skutkového stavu a dokumenty, které ve spise chyběly, byly irelevantní. Toto vyjádření žalovaného shledává žalobce vnitřně rozporné a v důsledku toho nesrozumitelné a svědčící o zásahu do práv žalobce, kdy služební

orgány jednostranně rozhodují o tom, které dokumenty nemusí zakládat do spisu, přičemž tak zřejmě jednají, aby obešly skutečnost, že nebyl splněn požadavek na správný úřední postup již od počátku řízení. Postup dotčených orgánů je proto od počátku nepřezkoumatelný, neboť není zjevné, jak postupovaly.

8. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
9. Uvedl, že dne 10. 9. 2021 bylo SZPI doručeno první podání žalobce ve věci, kde argumentuje stejným způsobem jako v rámci všech následných podání a stížností. Žalobce byl státním zaměstnancem SZPI do 31. 3. 2021, tj. původní stížnost adresoval SZPI v době, kdy již nebyl jejím státním zaměstnancem, jak uvedla SZPI v dopise ze dne 6. 10. 2021 s tím, že žalobce tudíž není oprávněn podat stížnost podle zákona o státní službě. Dne 15. 11. 2021 SZPI obdržela od žalobce podání, které argumentačně kopíruje stížnost ze dne 10. 9. 2021. SZPI na něj odpověděla dne 22. 11. 2021 tak, že na stížnost ze dne 10. 9. 2021 již bylo reagováno v tom smyslu, že žalobce není oprávněn podat stížnost podle § 157 zákona o státní službě, protože v době podání stížnosti již nebyl státním zaměstnancem. Žalobce se přešetření vypořádání stížnosti ze dne 10. 9. 2021 dovolával u nadřízeného služebního orgánu až podáním ze dne 4. 1. 2023. Na podání žalobce reagoval žalovaný dopisem ze dne 3. 3. 2023, kde detailně posoudil původní stížnosti žalobce, povahu podání žalobce ze dne 4. 1. 2023 a uložil SZPI nápravné opatření. SZPI reagovala na uložené nápravné opatření vyřízením stížnosti ze dne 25. 4. 2023, na které vzápětí reagoval žalobce dopisem adresovaným žalovanému ze dne 27. 6. 2023, kde vyjádřil pochybnost ohledně vyřízení stížnosti, mj. poukazem na nekompletnost spisu a na nedostatečné vypořádání se s otázkou diskriminačního jednání ve vztahu k neprodloužení smlouvy ohledně užívání soukromého motorového vozidla a povahy výkonnostních tabulek. Žalovaný se s touto stížností žalobce ze dne 27. 6. 2023 vypořádal svým dopisem ze dne 25. 8. 2023, a zároveň uložil SZPI, aby doplnila spisový materiál o kompletní podání žalobce od 10. 9. 2021. Následně podal žalobce správní žalobu.
10. Žalobcem tvrzený nezákonný zásah nemůže být vykládán v intencích podané žaloby, tj. tento typ žaloby nemůže být spojován s údajným nezákonným procesním postupem SZPI, potažmo žalovaného v rámci opakovaného vyřízení stížnosti; předmětný „zásah“ může být pouze ve vztahu k údajnému konkrétnímu diskriminačnímu jednání SZPI, tj. k jednání, kterého se měla SZPI dopustit vůči žalobci již v roce 2020, nejpozději začátkem roku 2021 (případně včetně dalších souvisejících zásahů, z kterých žalobce dovozuje diskriminaci, tj. požadavků na vypracovávání výkonnostních tabulek, vytýkáci dopis nebo neprodloužení smlouvy na užívání služebního vozidla). Nicméně i kdyby žalovaný připustil argumentaci žalobce, že nezákonný zásah v režimu § 82 s. ř. s. lze spatřovat nikoliv v údajném diskriminačním jednáním SZPI vůči jeho osobě, kterou dovozuje z argumentace uvedené v původní stížnosti, ale až následně nesprávným posouzením SZPI a žalovaného v rámci vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021, „nesprávné posouzení“ SZPI, a to dokonce opakovaně, nastalo již v listopadu 2021 prostřednictvím vyřízení opakované stížnosti. Následná podání adresovaná SZPI, resp. žalovanému, byla z hlediska obsahového argumentační kopií stížnosti ze dne 10. 9. 2021. Pokud tedy žalobce považoval toto vyřízení za nedostatečné, mohl a měl se proti němu bránit nejpozději bezprostředně po vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021 podáním zásahové žaloby. Minimálně od doručení vyřízení původní stížnosti dne 22. 11. 2021 žalobci začala běžet prekluzivní lhůta k podání žaloby. Právo žalobce tedy zaniklo prekluzí dle § 84 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. Žalovaný dále podotknul, že prekluzivní lhůty (objektivní a subjektivní) uplynuly ještě mnohem dříve, než opakovaným vyřízením

stížnosti ze dne 10. 9. 2021, a to s přihlédnutím k (i) dikci § 85 s. ř. s., kdy žalobce mohl a měl podat žalobu bez ohledu na existující „jiné opravné prostředky“, protože určovací žalobu nelze chápat jako žalobu subsidiární, a (ii) recentní judikatuře, která konstatuje, že počátek běhu prekluzivních lhůt (objektivní i subjektivní) pro podání zásahové žaloby počíná okamžikem započetí protiprávního zásahu, a to dokonce i v případě, jedná-li se o zásah trvající.

11. Ze spisové dokumentace dle žalovaného nevyplývá, kdy došlo k započetí protiprávního zásahu v podobě uložení výkonnostních tabulek, lze mít nicméně za jisté, a vyplývá to i ze stížnosti ze dne 10. 9. 2021, že korespondence ohledně vyplnění výkonnostních tabulek mezi žalobcem a SZPI proběhla již v roce 2019. Totéž platí i v případě výzvy k odstranění neuspokojivých výsledků, která je datována dnem 17. 4. 2019. Subjektivní prekluzivní lhůta pro podání žaloby proti zásahům v podobě uložení vyplňování výkonnostních tabulek nebo výzvy k odstranění neuspokojivých výsledků tedy marně uplynula během roku 2019. Dohoda o neprodloužení smlouvy o užívání soukromého vozidla nebyla prodloužena začátkem roku 2021. Lhůta pro podání zásahové žaloby v souvislosti s tímto úkonem tedy marně uplynula v průběhu roku 2021.
12. Na argumentaci ohledně prekluze lhůt pro podání žaloby nic nemění ani skutečnost, jakým způsobem byla z obsahového hlediska posouzena, případně měla být posouzena, původní stížnost, zda podle § 175 správního řádu nebo § 157 zákona o státní službě.
13. Je-li předmětem žaloby určení nezákonnosti částečně formalizovaného postupu v rámci vyřizování stížností, spočívající v údajně nekompletní spisové dokumentaci, žalovaný uvedl, že v žádném případě není zásahem, pokynem či donucením míněno porušení povinnosti služebního orgánu ohledně řádného vedení spisu podle § 17 správního řádu, který je s ohledem na dikci uvedeného paragrafu formalizovaným procesem.
14. Předmět žaloby směřuje proti způsobu vyřízení stížnosti, nikoliv tedy k úkonu, který by přímo zkracoval práva žalobce. Je více než hypotetické se domnívat, že způsob vyřízení stížnosti je přímým zásahem do práv žalobce, tím spíše, že předmětem stížnosti jsou napadené dílčí postupy SZPI vůči žalobci, resp. v některých případech dokonce vůči neurčitému počtu zaměstnanců (vypracovávání výkonnostních tabulek), které byly v době podání stížnosti ze dne 10. 9. 2021 vůči žalobci obsolentní z důvodu, že již nebyl státním zaměstnancem. V případě stížností, resp. způsobu jejich vyřízení, se v žádném případě nejedná o úkony, které jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět. Stížnosti, resp. jejich vyřízení, nemohou zasáhnout do práv ani povinností účastníka řízení.
15. K namítané nekompletnosti spisu žalovaný dodal, že v rámci reakce na stížnost proti způsobu vyřízení stížnosti ze dne 25. 8. 2023 v bodu VI uvedl, že požaduje po SZPI, aby doplnila spisový materiál o kompletní podání adresovaná SZPI žalobcem od podání původní stížnosti ze dne 10. 9. 2021. V rámci bodu II reakce na stížnost nicméně velice detailně vysvětluje, proč mu postačuje pro zjištění skutkového stavu věci, a tedy posouzení relevance stížnosti ze dne 10. 9. 2021, spisový materiál, který měl aktuálně k dispozici. Nad rámec argumentace uvedené v bodě II reakce na stížnost doplnil, že veškerá podání adresovaná SZPI týkající se stížnosti ze dne 10. 9. 2021 argumentačně z této stížnosti vycházela a neuváděla nic nového, resp. relevantního pro výsledek posouzení stížnosti ze dne 10. 9. 2021. Již stížnost ze dne 10. 9. 2021 je postavena na údajném diskriminačním jednání vůči osobě žalobce v souvislosti s vytvářením výkonnostních tabulek, neprodloužení smlouvy ohledně

užívání služebního motorového vozidla a výzvou adresovanou žalobci k odstranění neuspokojivých pracovních výsledků. Pro posouzení stížnosti ze dne 10. 9. 2021 ze strany žalovaného je tedy pochopitelné a naprosto logické, že uvedená podání nebyla relevantní, pokud opakovaně používají stejnou argumentaci. Stěžejní pro posouzení relevance původní stížnosti byly listinné důkazy, resp. srovnání s jinými státními zaměstnanci v rámci jednání, která považuje žalobce za diskriminační.

16. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobce, který v podstatě presumuje nezákonnost posouzení stížnosti ze dne 10. 9. 2021 z toho, že správní orgán vycházel z nekompletního spisového materiálu. Uvedl, že pokud si správní orgán náležitou a přezkoumatelnou formou odůvodní, že tato část spisového materiálu je pro něj do té míry klíčová, že zjistí stav věci bez důvodných pochybností, není nutné pro posouzení relevance stížnosti doplňovat spis o další nerelevantní dokumenty, aniž by bylo rozhodnuto o relevanci původní stížnosti.

III.

Posouzení žaloby

17. Městský soud v Praze (dále jen „soud“) v mezích žalobních tvrzení přezkoumal postup žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 s. ř. s.). Při ústním jednání konaném dne 29. 5. 2024 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích, přičemž žalobce vznesl návrh na doplnění dokazování výsledkem svědka V. O.
18. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
19. Podle § 82 s. ř. s. *„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.“*
20. Podle § 83 s. ř. s. *„žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.“*
21. Podle § 85 s. ř. s. *„žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“*
22. Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. *„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.“*
23. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65) je pro poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s. nezbytné kumulativní splnění pěti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu poskytnout.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

24. Pro závěr o aktivní legitimaci dle § 82 s. ř. s. je určující tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli skutečnost, že k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo (to již je otázkou pro posouzení žaloby ve věci samé). Tato podmínka je splněna, jelikož žalobce tvrdil, že postup žalovaného a SZPI byl zásahem, bylo zasaženo do jeho osobní sféry (*status negativus*) a práva na spravedlivé řízení. Pasivní legitimace (§ 83 s. ř. s.) žalovaného je také dána, neboť je jím správní orgán.
25. Soud shledal, že žaloba byla podána včas dle § 84 odst. 1 s. ř. s., neboť předmětný správní spis byl k pokynu žalovaného doručeného dne 25. 8. 2023 (viz doručenko založená jako písemnost č. 24.1. správního spisu) zkompleťován SZPI ke dni 1. 9. 2023, jak uvedl ve vyjádření z tohoto dne založeného ve spisu pod č. j. SZPI/AB924-79/2023 ústřední ředitel SZPI (písemnost č. 56 správního spisu). Neuběhla tak dosud objektivní lhůta k podání žaloby v délce dvou let. Z povahy žaloby, která směřuje na nedostatečnost obsahu správního spisu, pak neuběhla ani subjektivní lhůta k podání žaloby v délce dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, neboť k této rozhodné skutečnosti nemohlo dojít dříve než 25. 8. 2023, kdy byla právnímu zástupci žalobce doručena písemnost žalovaného „*Reakce na stížnost proti způsobu vyřízení stížnosti ze dne 25.04.2023*“ (jak potvrzuje doručenko na č. 24.2. správního spisu). Správní žaloba přitom byla k soudu podána dne 25. 10. 2023 (č. l. 7 soudního spisu), tedy v poslední den zákonem stanovené subjektivní lhůty.
26. V nyní projednávaném případě jsou naplněny první, druhá, čtvrtá a pátá podmínka. Jak však soud podrobněji uvede v odstavcích níže, v dané věci nedošlo k naplnění třetí podmínky, a provedený zásah tedy nebyl nezákonný.
27. Vzhledem ke splnění podmínek řízení a dále k tomu, že žaloba obsahuje všechny požadované formální náležitosti, mohl soud přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby.
28. Soud úvodem poznamenává, že byl v projednávané věci vázán žalobním petitem, kdy předmětem řízení v nyní projednávané věci bylo pouze a jedině přezkoumání, zda byl zákonným zásah žalovaného a SZPI spočívající v jejich postupu při vyřízení opakované stížnosti proti vyřízení stížnosti žalobce ze dne 10. 9. 2021, a související procesní úkony, konkrétně ve vztahu k vedení spisové dokumentace. Soud tak v řízení nepřistoupil k posouzení žalobcem tvrzené diskriminace ze strany SZPI (k čemuž ostatně nemá ani danu pravomoc, jelikož tato otázka se má řešit v řízení před civilními soudy dle občanského soudního řádu), ani neřešil vlastní vypořádání jeho stížnosti ze strany žalovaného (resp. SZPI), neboť rozhodnutí o stížnosti proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021 by podléhalo soudnímu přezkumu v jiném řízení, dle § 65 s. ř. s.
29. Soud pro úplnost považuje za nutné uvést, že prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení. Je tomu tak proto, že výsledek řízení (rozhodnutí ve věci samé) lze napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., v jejímž rámci soud též přezkoumává právě tyto procesní úkony (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodu 42 usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, potvrdil, že pomocí zásahové žaloby „*nelze docílit ‚předstížného‘ posouzení zákonnosti takových jednotlivých procesních úkonů správce daně, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 [s. ř. s.], ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí, jímž by na základě zjištění z daňové kontroly byla stanovena daň*“. Uvedený závěr lze zcela nepochybně vztáhnout též na (obecné) správní

řízení vedené dle správního řádu. Praktickým příkladem budou různá procesní pochybení v průběhu správního řízení, které ovšem jako celek není nezákonné.

30. V návaznosti na výše uvedené lze v obecné rovině připomenout, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární jednak vůči ostatním žalobním typům zakotveným v s. ř. s., jednak vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány. Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) či návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Je nepochybné, že ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje právě žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., přičemž zásahová žaloba hraje roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne. Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).
31. Za tohoto stavu se soud zaměřil na zodpovězení otázky, zda se v daném případě vůbec mohlo pojmově jednat o nezákonný zásah ve významu § 82 s. ř. s., přičemž žalobce nezákonnost tvrzeného zásahu spatřoval jednak ve vedení správního spisu a jednak ve způsobu vyřízení jeho stížnosti.
32. Podle § 17 odst. 1 správního řádu se *„v každé věci zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“*
33. Soud po přezkoumání spisové dokumentace nedospěl k závěru o porušení § 17 odst. 1 správního řádu (resp. též jeho § 36 odst. 3), když jemu předložený spis sp. zn. SZPI_AD936_2023 je zcela koherentní, je uvozen soupisem svého obsahu a též obsahuje v soupisu uvedené listiny. Avšak současný řádný stav ničeho nevypovídá o stavu spisu ke dni 25. 8. 2023, kdy bylo na základě něj rozhodováno o stížnosti žalobce proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021 ze strany SZPI.
34. Soud připomíná, že pojem „zásah“ posuzovaný v rámci správního soudnictví není definován žádným ustanovením soudního řádu správního ani jiného právního předpisu. Dosavadní rozhodovací praxe však vyložila pojem zásah tak, že jím mohou být především aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související s výkonem správní činnosti označované jako „správní dozor“ v nejširším smyslu. Může se tak typově jednat o jednorázový a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu.
35. Současně musí být splněna podmínka bezprostřednosti takového zásahu. Tradičně jsou za takový zásah považovány autoritativní úkony úředních osob bezprostředně omezující jejich adresáty v jednání, jež by jinak uskutečňovat mohli, které kvůli neodkladné potřebě ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku nejsou uskutečňovány jinak obvyklým procením postupem, který respektuje všechna procesní pravidla správního řízení zakončená vydáním správního rozhodnutí.

36. Žalobce spatřoval zásah ve vedení správního spisu, resp. v neúplnosti dokumentace v něm obsažené při rozhodování o jeho stížnosti proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021.
37. Soud k tomu konstatuje, že se ve věci žalobce jednoznačně jednalo o správní řízení. SZPI i žalovaným realizované úkony v řízení nenasvědčují tomu, že by se jednalo o jiný postup než správní řízení. SZPI a žalovaný činili vůči žalobci úkony typické pro správní řízení, když jej zahájili, doplňovali podklady, a umožňovali žalobci výkon jeho práv jako účastníků řízení, kterých žalobce také využil (mj. podáním stížnosti k nadřízenému správnímu orgánu, posléze též k nahlížení do spisu).
38. Žalovaný činil úkony vedoucí k vydání (správního) rozhodnutí (rozhodnutí o stížnosti žalobce proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021), neboť vedl správní řízení. Jednotlivé úkony činěné správním orgánem ve správním řízení mohou pak sice vést k dílčím důvodům nezákonnosti, avšak v takovém případě je namístě poskytnout ochranu v jiném režimu, než v jakém se jí domáhal žalobce. Žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. se totiž lze domáhat ochrany proti všem aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností, nelze-li se ochrany soudu domoci žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) nebo žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) s výjimkou procesních úkonů, které nemají donucující povahu a je jimi pouze zajišťován průběh řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98).
39. Na základě uvedeného je nutno přijmout závěr, že případné vady řízení vedeného SZPI a žalovaným by mohly být namítány a soudem přezkoumány pouze v případě uplatnění žaloby proti rozhodnutí správního orgánu; v opačném případě by se mohlo jednat o nepřipustný zásah soudu do vedeného správního řízení (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010-63). Soud je proto toho názoru, že pokud by se v nynějším řízení o podané zásahové žalobě věcně zabýval otázkou zákonnosti správního řízení, nepřímou by tím určoval výsledek správního řízení, a tedy závěr, který je přezkoumatelný v řízení o žalobě podané podle § 65 s. ř. s. Jinými slovy by tím bylo popřeno pravidlo subsidiarity řízení podle § 82 s. ř. s. a násl. k řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.
40. S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že nedošlo k naplnění třetí podmínky shora uvedeného testu. Jelikož tak nejsou dodrženy podmínky, jejichž kumulativní splnění je nutné pro konstatování nezákonného zásahu, nelze jednání SZPI a žalovaného, pokud jde o vedení správního spisu, považovat za nezákonný zásah, proti kterému je přípustná ochrana prostřednictvím žaloby dle § 82 a násl. s. ř. s.
41. K tomu soud odkazuje na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2023, č. j. 10 As 193/2022-59. V souladu se závěry v něm obsaženými uvádí, že žalobce měl v projednávané věci napadat správní rozhodnutí, kterým bylo skončeno správní řízení v jeho věci, tj. písemnost žalovaného „*Reakce na stížnost proti způsobu vyřízení stížnosti ze dne 25.04.2023*“ ze dne 25. 8. 2023, č. j. MZE-40809/2023-11001 (písemnost č. 24 správního spisu), ve které žalovaný přezkoumal písemnost „*Vyřízení stížnosti ústředním ředitelem SZPI*“ ze dne 25. 4. 2023, č. j. SZPI/AD936-12/2023 (písemnost č. 12 a [opětovně] 50.1. správního spisu). Proti tomuto, ve věci konečnému, rozhodnutí správního orgánu se žalobce mohl domáhat svých práv prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s. K tomu soud ve shodě s kasačním soudem dodává, že za nezákonný zásah nelze označit jakýkoli nezákonný postup správního orgánu, ale pouze ten, který dosáhne určité intenzity, protože jen takový postup může naplnit

podmínky § 82 s. ř. s. Ochranu ve smyslu § 82 s. ř. s. je nutné poskytnout jen proti nezákonným postupům, které představují reálný (nikoliv jen imaginární či mizivý) dopad do práv žalobce, jako je tomu i v nyní řešené věci.

42. Soud má v této souvislosti za zcela přílehlavý právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 18. 1. 2023, č. j. 10 As 193/2022-59, že se „[s]těžovatel v nyní projednávané věci snaží ze zásahové žaloby „vyrobit“ jakýsi supervizní mechanismus, který by průběžně kontroloval zákonnost dílčích úkonů správních orgánů. Takové pojetí soudu je ovšem v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.). Především je však v rozporu se základními zásadami demokratického právního státu, zejména s principem dělby moci – zde dělby moci mezi justici a exekutivu. Právě proto se již dřívější judikatura vymezila proti pokusům napadat jako nezákonný zásah dílčí pochybení při vedení správních spisů. Konstatovala, že proti takovému pochybení správní soudy poskytují efektivní ochranu v řízení o žalobě proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.). Pokud však z daného řízení žádné rozhodnutí nevzejde, nedostatky ve vedení spisu do práv a povinností účastníka řízení nemohou zasáhnout. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci (...). **Tím spíše zpravidla nemůže „pouhé“ vedení správního spisu a evidence s ním související z podstaty věci (pojmově) představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.**“ (zvýraznění doplněno soudem).
43. Soud tak uzavírá, že v projednávané věci namítané pochybení správních orgánů obou stupňů spočívající dle žalobce ve vedení správního spisu (ve smyslu § 17 správního řádu), který neměl být úplný a dostatečný pro rozhodnutí o jeho stížnosti proti vyřízení stížnosti ze dne 10. 9. 2021, nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.
44. Co se týče způsobu vyřízení stížnosti, ani zde soud neshledal existenci nezákonného zásahu. Judikatura Ústavního soudu a v návaznosti na ni též Nejvyššího správního soudu zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Součástí tohoto postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl rozhodnout v jeho věci a aby při tom mohl zohlednit jím předestřené tvrzení a důkazy. Jednotlivě ani ve svém celku nesmí představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu dotýkalo v samotné jeho podstatě, a fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění [srov. náleze ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. IV. ÚS 281/04]. Podmínka subsidiarity soudní ochrany je v § 85 s. ř. s. slovně vyjádřena jinak než v § 79 odst. 1 s. ř. s. Zcela jednoznačně z ní vyplývá, že není přípustné, aby se žalobce obracel na soud s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, jestliže má k dispozici jiné prostředky ochrany nebo nápravy. Na rozdíl od § 79 odst. 1 s. ř. s. ustanovení § 85 s. ř. s. výslovně stanoví, že zápůřčí zásahová žaloba není v situaci, kdy zde existují jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy, přípustná. Z povahy věci se přípustnost žaloby posuzuje v okamžiku zahájení soudního řízení.
45. Nezákonný zásah by spočíval v nevyřízení stížnosti žalobce, tedy v nečinnosti správního orgánu. Ta však v projednávané věci nenastala, neboť stížnost žalobce byla vyřízena – správní orgán podrobně vyhodnotil problematiku, kterou žalobce požadoval prověřit, a to konkrétně zákonnost požadavku vyplňování výkonnostních tabulek, rozdílné hodnocení obdobných pracovních výsledků, tvrzené bezdůvodné odebrání možnosti využívat při práci soukromé vozidlo. Správní orgán se podrobně vyjádřil ke všem žalobcem namítaným stížnostním důvodům a podanou stížnost neshledal důvodnou s tím, že nebylo prokázáno

porušení právních předpisů. Žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, nelze řešit situaci, kdy žalobce není spokojen se samotným věcným vyřízením svého podání, zde konkrétně stížnosti, neboť samotné vyřízení stížnosti nemá povahu zásahu, natož zásahu nezákonného.

46. Přestože lze rozumět určité frustraci žalobce z marné snahy domoci se (opakovaně) rozhodnutí o jeho stížnosti ze dne 10. 9. 2021, uvážení o všech podkladech, na které upozorňoval, nekompletnosti dokumentace ve správním spisu v průběhu řízení, a z ne zcela vstřícného či flexibilního přístupu SZPI a žalovaného, žalobci v dané věci nic nebrání nyní tvrzené skutečnosti namítat v případném řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci. Lze souhlasit s tím, že v podstatě každý úkon (postup) správního orgánu v různých fázích řízení může mít vliv na procesní postavení účastníků řízení. Ne každý takový úkon (postup) v každé věci ovšem představuje takový zásah (zejm. do práva na spravedlivý proces), pro který je třeba ochranu účastníkům poskytovat prostřednictvím zásahové žaloby.
47. Soud nicméně považuje v dané věci za stěžejní, že žalobce nebyl na svých právech ve smyslu zachování spravedlivého procesu nevratně zkrácen, neboť uvedené právo je zajištěno právě skrze soudní přezkum rozhodnutí ve věci v režimu dle § 65 s. ř. s. S ohledem na uvedené proto nevyhověl důkaznímu návrhu žalobce, neboť žalobu neshledal důvodnou a výsledek svědka, který se měl vyjádřit k poměrům na pracovišti žalobce, zejména ve vztahu k zavedení výkonnostních tabulek, na tomto závěru nemohl ničeho změnit.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

48. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobu důvodnou, v souladu s § 87 odst. 3 s. ř. s. ji zamítl.
49. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci úspěšnému žalovanému náleží právo na náhradu nákladů řízení. Protože však žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti náklady nevznikly, soud jejich náhradu žádnému z účastníků nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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.

Praha 29. května 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.