

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Mgr. V. V.,** proti žalovanému: **Nejvyšší státní zástupce,** se sídlem Jezuitská 4, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 2. 2017, č. j. 62 A 188/2016 – 128,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřoval v tom, že mu žalovaný neumožnil nahlédnout do správního spisu v řízení o jeho jmenování státním zástupcem. Rovněž se domáhal uložení povinnosti žalovanému, aby ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodl ve věci jeho žádosti o nahlédnutí do spisu. Po absolvování právnické fakulty uzavřel pracovní poměr s Městským státním zastupitelstvím v Praze na pracovní místo právního čekatele. Po úspěšném vykonání odborné zkoušky odmítl Městský státní zástupce podat podnět tehdejší Nejvyšší státní zástupkyni na jeho jmenování státním zástupcem. Nakonec byl podnět po urgenci náměstka ministra spravedlnosti podán, Nejvyšší státní zástupkyně však rozhodla, že nepodá ministru spravedlnosti návrh na jeho jmenování státním zástupcem.

[2] Krajský soud žalobu odmítl. Nejprve podrobně zdůvodnil, proč žalobci svědčí v této věci aktivní legitimace domáhat se ochrany svých práv u správních soudů. Zabýval se rovněž splněním podmínky přípustnosti žaloby. Zásahová žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Žalovaný v režimu jmenování žalobce nepůsobí jako jeho zaměstnavatel, ale jako správní orgán, který vrchnostensky rozhoduje, zda návrh na jmenování žalobce do funkce státního zástupce ministrovi spravedlnosti podá či

nikoli. V procesu vedoucím k podání návrhu jsou dotčena veřejná subjektivní práva uchazeče. Spis, který žalovaný vede, se týká především žalobce a obsahuje podklady, o které opře závěr, zda návrh podá či nikoli. Nepochybně jde o spis podle § 17 správního řádu. Žalovaný měl proto při žádosti o nahlédnutí do spisu postupovat podle správního řádu a umožnit mu do spisu nahlédnout nebo nahlédnutí odepřít a vydat o tom rozhodnutí podle § 38 odst. 5 správního řádu. To neučinil. Záznam ze dne 14. 9. 2016 nelze považovat za usnesení o odepření nahlédnout do spisu, neboť žalovaný setrval na přesvědčení, že se jedná o pracovněprávní spis interní povahy a nikoli spis podle správního řádu. Žalobce se tedy měl domáhat ochrany před nečinností žalovaného podle § 80 správního řádu a požadovat, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti žalovaného. To sice žalobce učinil, avšak nevyčkal, jak bude o stížnosti rozhodnuto a rovnou podal téhož dne (14. 11. 2016) žalobu ke krajskému soudu.

[3] K návrhu, aby soud uložil žalovanému ve stanovené lhůtě povinnost rozhodnout ve věci žalobcovy žádosti o nahlédnutí do spisu, krajský soud konstatoval, že jde nepochybně o žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. I v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti je však podmínkou její přípustnosti vyčerpání prostředků nápravy podle správního řádu. Vyčerpáním prostředku nápravy je třeba rozumět nejen podání takového prostředku, ale též vyčkání na jeho vyřízení, popř. vyčkání odpovídající doby k jeho vyřízení. V době podání žaloby tedy žalobce bezvýsledně nevyčerpal prostředek, který procesní předpis stanoví v řízení před správním orgánem k ochraně proti nečinnosti. Nelze přihlížet k případnému dodatečnému splnění této podmínky, za které by bylo možné považovat přípis náměstka ministra spravedlnosti o nedůvodnosti stížnosti ze dne 26. 1. 2017.

II.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel odůvodnil žádost o nahlédnutí do spisu o jeho jmenování státním zástupcem poukazem na správní povahu tohoto spisu. O nahlédnutí žádal několikrát v období let 2002 - 2016, avšak nikdy mu nebylo vyhověno. To považuje za šikanu ze strany orgánu veřejné moci a snahu ztížit přezkum nepodání návrhu na jmenování státním zástupcem ministru spravedlnosti. Tehdejší Nejvyšší státní zástupkyně se rozhodla v roce 2002 návrh na jmenování nepodat a stěžovateli své rozhodnutí nijak nezdůvodnila. Žádný právní předpis nebrání stěžovateli do správního spisu nahlédnout. Stěžovatel uznal, že posouzení věci krajským soudem má „svoji logiku“, na věc však lze podle jeho přesvědčení nahlížet i jinak a poskytnout rychlejší a efektivnější ochranu. Podle stěžovatele nebyl Nejvyšší státní zástupce nečinný, ale jednoznačně dal najevo, že stěžovateli neumožní nahlédnout do správního spisu. Za těchto okolností není na místě posuzovat jednání žalovaného jako nečinnost. K datu rozhodování krajského soudu stěžovatel prokázal, že náměstek ministra spravedlnosti zaujal názor, že stěžovatel nemá právo nahlédnout do spisu. Krajský soud posuzoval jeho věc příliš formalisticky. Ani žalovanému není zřejmé, který správní orgán by rozhodoval o případném usnesení o odepření nahlédnutí do spisu. Považuje za „zbytečné martýrium“ podání opravného prostředku proti usnesení o odepření nahlédnutí do spisu. Taková ochrana není časově efektivní, jestliže je zřejmé, že ministr spravedlnosti a jeho odborný aparát zastávají názor, že stěžovatel nemá právo do spisu nahlédnout.

pokračování
[6] Stěžovatel považuje za nesprávný právní názor, že v jeho věci nešlo o nezákonný zásah. Krajský soud nijak blíže neodůvodnil, že soudní ochrana prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti má přednost před žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Krajský soud porušil zásadu předvídatelnosti postupu soudu a soudního rozhodování, pokud až z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že na věc nenahlíží jako na nezákonný zásah a stěžovatel se tak nemohl k hodnocení věci před rozhodnutím vyjádřit.

[7] Stěžovatel rovněž krajskému soudu vytkl, že připustil, aby za žalovaného v řízení jednala neoprávněná osoba - řadový zaměstnanec nejvyššího státního zastupitelství, přestože za správní orgán může jednat před soudem toliko správní orgán samotný.

III.

[8] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Shledal jistý protimluv v tom, že stěžovatel na jedné straně připouští správnost postupu krajského soudu, současně však uvádí, že na věc lze nahlížet i jinak. Podle žalovaného nemá stěžovatel jasno v tom, ochrany jakého druhu se vlastně domáhá. Byť žalovaný nesouhlasí s úvahami krajského soudu stran povahy spisu, souhlasí s výsledkem řízení o žalobě. Krajský soud dostatečně zdůvodnil vzájemný vztah mezi žalobními typy, který vyplývá z platné právní úpravy. Žalovaný poukázal na souběžně probíhající řízení vedené u krajského soudu pod sp. zn. 62 A 11/2017. V uvedené věci krajský soud rozhodl, že je žalovaný povinen rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 12. 9. 2016 o nahlédnutí do správního spisu. Případné zrušení napadeného rozhodnutí by tak za stávající situace nemohlo přinést pro žalobce žádnou změnu.

IV.

[9] 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, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Je třeba připomenout, že stěžovatel se nedomáhal ochrany svých práv pouze žalobou v nyní projednávané věci. Rozsudkem ze dne 23. 8. 2017, č. j. 9 As 109/2017-37, zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného proti rozsudku krajského soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 62 A 11/2017-90, kterým soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout ve stanovené lhůtě o žádosti stěžovatele nahlédnout do spisu, který se vztahuje k podání resp. nepodání návrhu na jeho jmenování do funkce státního zástupce. Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru, že *„spis vedený u Nejvyššího státního zastupitelství týkající se podání či nepodání návrhu na jmenování kandidáta do funkce státního zástupce (§18 odst. 2 zákona č. 282/1993 Sb., o státním zastupitelství) má charakter spisové dokumentace administrativně-správní, do níž je možné nahlédnout za podmínek § 38 správního řádu.“*

[12] V právě specifikované věci rozhodoval krajský soud o žalobě na ochranu proti nečinnosti, která byla stěžovatelem podána ke krajskému soudu dne 18. 1. 2017. Krajský soud zohlednil, že stěžovatel podal dne 14. 11. 2016 stížnost na nečinnost žalovaného k ministerstvu spravedlnosti. Tuto stížnost považoval krajský soud za prostředek, který procesní předpis

platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), uzavřel, že jej stěžovatel bezvýsledně vyčerpal (nebylo o něm rozhodnuto v přiměřené lhůtě), a proto nečinnostní žalobu projednal.

[13] Naproti tomu v nyní projednávané věci byla žaloba, kterou je třeba dle jejího obsahu rovněž považovat za (částečně) žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, krajskému soudu doručena již 15. 11. 2016, tedy ve stejnou dobu, kdy stěžovatel podal ministerstvu spravedlnosti stížnost proti nečinnosti žalovaného. Krajský soud se proto správně nejprve zabýval tím, zda s ohledem na subsidiaritu nečinnostní žaloby stěžovatel nejprve bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany podle správního řádu. Správně uvážil, že tomu tak nebylo. S odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, je třeba rovněž přisvědčit názoru, že uvedený nedostatek nelze zhojit, i když se následně podaný prostředek obrany ukáže v průběhu soudního řízení bezúspěšným. Proto neobstojí kasační námitka, že v době rozhodování krajského soudu v této věci již byl k dispozici názor o nedůvodnosti jeho stížnosti proti nečinnosti. Absenci bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti je třeba považovat za neodstranitelnou absenci podmínky řízení vedoucí k nepřípustnosti nečinnostní žaloby, nikoli za okolnost, jejíž splnění by bylo možné zvažovat až při úvaze o důvodnosti žaloby podle skutkového stavu v době rozhodování soudu o žalobě (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).
[14] Stěžovatel vtělil do žaloby podané ke krajskému soudu v této věci dva žalobní typy. Domáhal se ochrany proti nezákonnému zásahu, který spatřoval v tom, že mu žalovaný neumožňuje nahlédnout do spisu o jeho jmenování státním zástupcem. Podání založené na č. l. 2 spisu krajského soudu v sobě rovněž obsahuje žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť se stěžovatel současně domáhal uložení povinnosti rozhodnout ve stanovené lhůtě o jeho žádosti o nahlédnutí do správního spisu. Stěžovatel podání sám označil jako „žaloba proti nezákonnému zásahu Nejvyššího státního zástupce jako správního orgánu, alternativně žaloba proti nečinnosti nejvyššího státního zástupce jako správního orgánu“. Nemůže proto s úspěchem v kasační stížnosti namítat, že nebylo na místě posuzovat jednání žalovaného jako nečinnost a že krajský soud postupoval příliš formalisticky, pokud o takové žalobě rozhodl.

[15] Nedůvodná je rovněž námitka, že krajský soud porušil zásadu předvídatelnosti soudního rozhodnutí, pokud stěžovateli nesdělil před vydáním usnesení o odmítnutí žaloby, že na jeho věc nenahlíží jako na nezákonný zásah. Důvodem pro odmítnutí žaloby nebylo to, zda se ve stěžovatelově věci jedná či nejedná o nezákonný zásah, ale to, že nebyla splněna podmínka přípustnosti zásahové žaloby dle § 85 s. ř. s. Krajský soud dospěl ke správnímu závěru, že se lze domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky, a proto zásahovou žalobu odmítl.

[16] Nedůvodný je rovněž poukaz stěžovatele na zmatečnost řízení před krajským soudem, neboť v řízení před krajským soudem za žalovaného jednal řadový zaměstnanec a tedy neoprávněná osoba. Podle § 33 odst. 5 s. ř. s. platí, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jedná za správní orgán jeho vedoucí, popřípadě jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů. Je proto nepřesný poukaz stěžovatele, že „za správní orgán před soudem může jednat pouze správní orgán“. Není zřejmé, zda tím stěžovatel míní, že správní orgán může z povahy věci jednat právě sám za sebe, či zda má stěžovatelovo tvrzení jiný význam. Na č. l. 115 spisu krajského soudu je založeno pověření ze dne 24. 1. 2017 udělené Nejvyšším státním zástupcem jednomu ze státních zástupců nejvyššího státního zastupitelství k jednání v řízení u krajského

soudu v této věci. Kasační stížnost neobsahuje žádná konkrétnější tvrzení o tom, proč se stěžovatel domnívá, že byl konkrétní státní zástupce pověřen k jednání za žalovaného mimo organizační řád nejvyššího státního zastupitelství. Nezbývá proto než obecně konstatovat, že Nejvyšší správní soud nehledal zmatečnost řízení před krajským soudem ze stěžovatelem namítaného důvodu.

[17] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 23. listopadu 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu