ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Mgr. V. V.,** proti žalovanému: **nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, o žalobě na ochranu před nečinností žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2017, č. j. 62 A 11/2017 – 90,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Výrokem I. krajský soud rozhodl dle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále také „s. ř. s.“), že stěžovatel je povinen rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 12. 9. 2016 o nahlédnutí do správního spisu sp. zn. 7 Spr 77/2002 do patnácti dnů od právní moci napadeného rozsudku. Výrokem II. byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 4 424 Kč do třiceti dnů od právní moci napadeného rozsudku, jakož bylo rozhodnuto, že stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

[2] Předmětem sporu je otázka, zda posuzovaná věc spadá do správního soudnictví a zda byla žaloba na ochranu proti nečinnosti stěžovatele přípustná a včasná.

[3] Žalobce se domáhal nahlédnutí do spisu sp. zn. 7 Spr 77/2002, který se vztahuje k podání, resp. nepodání návrhu na jeho jmenování do funkce státního zástupce. První písemností ve spisu je průvodní dopis k návrhu městského státního zástupce na jmenování žalobce ze dne 15. 4. 2002 adresovaný Nejvyššímu státnímu zastupitelství. V této

písemnosti je uvedeno, že návrh je podáván pouze na základě dopisu prvního náměstka ministra spravedlnosti, který ukládá návrh podat. Městský státní zástupce je přesvědčen o tom, že žalobce *„není způsobilý k výkonu práce státního zástupce.“*

[4] Žalobce považuje posuzovaný spis za spis správní, stěžovatel za spis pracovněprávní. Krajský soud tuto otázku již řešil ve věci týchž účastníků pod sp. zn. 62 A 188/2016 (žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, event. před nečinností stěžovatele) a na závěrech, ke kterým v uvedené věci dospěl, setrval.

[5] Vycházel mj. z § 17, § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o státním zastupitelství“) a § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“).

[6] Podpůrně vycházel rovněž z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, č. 905/2006 Sb. NSS a ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, č. 1717/2008 Sb. NSS, ve věci „L.“, které se týkaly otázky jmenování do funkce soudce. Byť se v nyní projednávané věci žalobce domáhal nahlížení do spisu ve věci jeho nejmenování do funkce státního zástupce, považoval krajský soud uvedené rozsudky za „přinejmenším inspirativní“. Podstata procesu jmenování do obou funkcí je obdobná. Určitý orgán po splnění zákonem stanovených podmínek navrhne jinému orgánu, aby konkrétní osobu, která splňuje zákonem určené požadavky, jmenoval do konkrétní funkce.

[7] Soud zdůraznil, že na jmenování státním zástupcem není právní nárok. Z toho však neplyne, že by byl z kontroly ve správním soudnictví vyloučen také celý proces, který jmenování do funkce předchází včetně případného dotčení veřejných subjektivních práv. Funkce státního zástupce je funkcí veřejnou. Kandidát na tuto funkci je oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, stejně jako práva nebýt při výběru diskriminován. Má též právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Tento soubor veřejných subjektivních práv vytváří v právní sféře kandidáta na funkci státního zástupce legitimní očekávání na předvídatelnost a konzistentnost rozhodování orgánů veřejné moci, jež jsou nepominutelnou součástí širšího principu právní jistoty. Při zohlednění těchto východisek a povinnosti správních soudů poskytovat ochranu základním právům [čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)] nelze ochranu těchto ostatních práv ze soudního přezkumu vyloučit.

[8] Žalobce se domáhal nahlédnutí do spisu, který se týká jeho případného jmenování do funkce státního zástupce. Činil tak v situaci, kdy tehdejší nejvyšší státní zástupkyně obdržela podnět na jmenování žalobce do funkce státního zástupce od městského státního zástupce, avšak návrh na jeho jmenování ministru spravedlnosti nepodala. Stěžovatel nepůsobil v pozici zaměstnavatele žalobce, nýbrž v pozici vrchnostenského orgánu, který na základě podnětu žalobcova zaměstnavatele po splnění podmínek stanovených v zákoně o státním zastupitelství podává (nepodává) návrh na jmenování žalobce do funkce státního zástupce. Žalobcovým zaměstnavatelem bylo Městské státní zastupitelství v Praze (resp. Česká republika – Městské státní zastupitelství v Praze) a nikoliv stěžovatel. Pražské městské státní zastupitelství vedlo pracovněprávní spis žalobce („osobní spis“), který stěžovateli toliko zapůjčilo a ten jej následně vrátil. Posuzovaný spis nemá charakter osobního spisu v režimu pracovněprávním, nýbrž charakter spisové dokumentace

administrativní – správní, a to ve věci, v níž je stěžovatel v postavení vrchnostenském ve vztahu k žalobci. Stěžovatel se v této věci ocitá v postavení správního orgánu, který v procesu jmenování státních zástupců vykonává státní správu na úseku státního zastupitelství. Ostatně nelze přehlédnout, že i formálně je tento spis dle kancelářského řádu označen značkou „Spr“ (jako spis patřící do agendy státní správy).

[9] Dovolával-li se stěžovatel usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 30/03, tak byť se toto rozhodnutí týkalo téhož žalobce a téhož spisu, vztahuje se k právnímu stavu v roce 2002, jaký tu byl v době, kdy ochrana ve správním soudnictví ještě nebyla dostatečně efektivní a kdy se žalobce ochrany ve správním soudnictví nepochybně domáhat nemohl (v té době nebyl účinný soudní řád správní). Namítal-li stěžovatel, že Ústavní soud na citované usnesení odkázal v usnesení ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 1825/16, je třeba uvést, že tak neučinil ve vztahu k otázce charakteru spisové dokumentace, nýbrž ve vztahu k „ústavní stížnosti, kterou žalobce brojil přímo proti zásahu Nejvyššího státního zastupitelství, spočívajícímu v tom, že nebyl ministru spravedlnosti navržen na jmenování státním zástupcem.“ Shora uvedené závěry tak nejsou v žádném rozporu s usnesením Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 1825/16.

[10] Činnost či absence činnosti stěžovatele, při níž se ocitá v postavení vrchnostenském a při níž v tomto postavení vykonává státní správu, spadá do přezkumné pravomoci správních soudů, pokud jsou touto činností či její absencí dotčena konkrétní veřejná subjektivní práva konkrétních fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Činnost stěžovatele se takových práv nepochybně dotýká. Neexistuje sice žádné veřejné subjektivní právo na jmenování státním zástupcem, nicméně veřejná subjektivní práva, která v konkrétním případě dotčena být mohou, jsou právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny) a zákaz diskriminace (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny). Mezi veřejná subjektivní práva lze zařadit také ochranu subjektů právní regulace či adresátů činnosti orgánů moci výkonné před nezákonným či svévolným počínáním těchto orgánů, které by vybočilo z limitů zákonnosti při uplatňování státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny). Krajský soud za takové právo považoval i právo na informační sebeurčení. V demokratické společnosti je pro krajský soud nepředstavitelné, že by orgán v postavení vrchnostenském při výkonu státní správy shromažďoval o osobě, ve vztahu k níž státní správu vykonává, soubor informací, a tato osoba by nemohla vědět, o jaké informace se jedná, ledaže by přístup k nim byl pod zákonnou výlukou. Zákonem stanovená výluka v posuzované věci není.

[11] Založil-li naproti tomu stěžovatel svůj závěr o nepřístupnosti spisu na přesvědčení, že nemá povinnost jej zpřístupňovat, pak pouhá absence takového výslovného pravidla k faktickému nezpřístupnění spisu nemůže postačovat. Krajský soud připomněl, že domáhal-li se žalobce proti stěžovateli nahlédnutí do spisu v režimu soukromoprávním, pak stěžovatel tvrdil, že jde o agendu administrativní spadající pod kognici soudů správních (vyjádřením stěžovatele z roku 2011 soud dokazoval ve věci sp. zn. 62 A 188/2016), a domáhá-li se posléze žalobce téhož v režimu agendy administrativní, pak stěžovatel tvrdí, že právo nahlédnout do spisu žalobce nemá vůbec. Postup stěžovatele se jeví jako „trucovitost“.

[12] Shora uvedené platí bez ohledu na to, že žalobní legitimace ve správním soudnictví není nutně svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce. Rozšířený senát v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v kontextu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud je dotčena právní sféra žalobce. Tak tomu bude vždy, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se dle tvrzení žalobce negativně projevil v jeho právní sféře. Není pochyb o tom, že odmítání přístupu k funkci státního zástupce se právní sféry žalobce podstatným způsobem dotýká, stejně jako znepřístupnění správního spisu, který se ke jmenování vztahuje. Žalobce tedy byl aktivně legitimován k podání žaloby.

[13] Žaloba byla včasná. Nahlížení do spisu se žalobce domáhal dne 14. 9. 2016, a to na základě žádosti ze dne 12. 9. 2016. Žaloba byla podána dne 18. 1. 2017, je tak zřejmé, že zákonná lhůta jednoho roku byla dodržena. Předchozí pokusy žalobce do spisu nahlédnout jsou pro posouzení včasnosti žaloby nerozhodné. Žalobce se domáhal vydání rozhodnutí o žádosti ze dne 12. 9. 2016. Tato situace je odlišná od situace řešené Ústavním soudem v usnesení ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006, neboť „správní věcí“ je v případě právě posuzovaném každá žádost žalobce o nahlížení do spisu.

[14] Žalobce podal „stížnost na nečinnost“ stěžovatele dne 14. 11. 2016, která byla vyřízena jako nedůvodná přípisem náměstka ministra spravedlnosti ze dne 26. 1. 2017 (tímto přípisem dokazoval soud ve věci sp. zn. 62 A 188/2016). V době podání žaloby ještě žalobce nedisponoval odpovědí na jeho stížnost, nicméně od podání stížnosti uplynuly více než dva měsíce, což byla doba více než odpovídající k jejímu vyřízení. Žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředek, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem k ochraně proti nečinnosti stanoví.

[15] S námitkou žalobce, že zástupce stěžovatele nebyl oprávněn jednat za stěžovatele při jednání dne 30. 3. 2017, se soud neztotožnil. Pověření ze dne 27. 3. 2017 bylo dostatečným titulem pro to, aby mohl jménem stěžovatele vystupovat před soudem. Tato situace, kdy stěžovatel vystupuje jako žalovaný ve správním soudnictví, je zcela odlišná od situace řešené Nejvyšším soudem v rozhodnutí ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011, kde stěžovatel vystupoval v pozici osoby podávající dovolání dle § 265d odst. 1 písm. a) trestního řádu.

[16] Z hlediska věcného posouzení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná. Stěžovatel v režimu jmenování žalobce působil nikoli jako zaměstnavatel žalobce, ale jako správní orgán, který vrchnostensky na základě zákona rozhoduje o tom, zda návrh na jmenování žalobce do funkce státního zástupce ministru spravedlnosti podá či nikoli. Takový proces nemůže být ponechán na libovůli (či dokonce svévoli) stěžovatele.

[17] Byť to není žalobce, kdo by byl oprávněn proces vedoucí k jeho jmenování iniciovat, jedná se o proces, v němž jsou dotčena jeho veřejná subjektivní práva. Spis, který stěžovatel o tomto procesu vede, se pak týká především (a zřejmě výlučně) žalobce. Právě tento spis obsahuje, resp. má obsahovat podklady, o něž stěžovatel opřel svůj závěr, zda návrh na jmenování do funkce podá či nikoli. Přestože se nepochybně nejedná o správní spis vedený ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu, jedná se o spis dle § 17

správního řádu; jde o spis vedený ve věci jmenování žalobce do funkce státního zástupce. Požádal-li žalobce o nahlédnutí do spisu, bylo na stěžovateli, aby ve vztahu k této žádosti a při jejím vyřizování postupoval dle správního řádu.

[18] Stěžovatel měl žalobci umožnit nahlédnout do správního spisu či postupovat dle § 38 odst. 5 správního řádu. To však neučinil a z jeho jednání vyplynulo, že tak učinit nehodlá. Záznam ze dne 14. 9. 2016, jež provedl krajský soud jako důkaz ve věci sp. zn. 62 A 188/2016, nelze za takové usnesení považovat, nikoli proto, že jej vyhotovil řadový státní zástupce nejvyššího státního zastupitelství, nýbrž proto, že tento záznam nenaplňuje nejen formální, nýbrž ani materiální znaky usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu. Záznam popisuje návštěvu žalobce v sídle stěžovatele, při níž se domáhal nahlédnutí do spisu. To mu umožněno nebylo s tím, že spis nemá charakter správního spisu dle správního řádu, nýbrž se jedná o pracovněprávní spis interní povahy. Žalobce nemohl oprávněně dovozovat, že se jedná o usnesení o odepření nahlížení do spisu dle § 38 odst. 5 správního řádu. Závěrem se krajský soud vypořádal s důkazními návrhy účastníků řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[19] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[20] Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje v tom, že krajský soud odkázal pro účely vedení spisu na úpravu obsaženou v § 17 správního řádu, ale již nerozvedl, proč se na tento spis má tato právní úprava vztahovat. Krajský soud se nezabýval vyvrácením argumentace ve vyjádření k žalobě vztahující se k právní úpravě vedení spisu dle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o archivnictví a spisové službě“) a kancelářského řádu státního zastupitelství (pokyn obecné povahy č. 7/2004).

[21] Krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Aps 3/2005 a sp. zn. 4 Ans 9/2007 ve věci L., ve kterých byl jako správní spis posouzen spis kanceláře prezidenta republiky o jmenování soudcem, tedy spis o správním řízení započatý návrhem ministra spravedlnosti na jmenování soudcem. Posuzovaný spis takovým spisem není. Krajský soud aplikoval judikaturu, která se týkala věci odlišné, aniž by odůvodnil, proč tak učinil. Užití slov „*za přinejmenším inspirativní*“ považuje za nepřezkoumatelné, protože není zřejmé, s jakými důvody z citovaných rozsudků se soud ztotožnil a proč tak učinil. V posuzované věci se o takový případ nejednalo, protože proces jmenování nebyl započat (návrh na jmenování státním zástupcem podán nebyl). Pokud chtěl krajský soud vztáhnout uvedenou judikaturu, která se týkala procesu od návrhu na jmenování soudcem do rozhodnutí o jmenování či nejmenování, i na posuzovanou věc, která se týkala činnosti před podáním návrhu na jmenování státním zástupcem, měl takovou úvahu podrobně vysvětlit, k čemuž nedošlo. V této části je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[22] Nejedná se o věc spadající do oblasti správního soudnictví, čímž je naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[23] Krajský soud nesprávně chápe posuzovaný spis jako spis o řízení o jmenování žalobce státním zástupcem, resp. spis, který se týká jmenování do funkce státního zástupce. V uvedeném spisu se nikdy žádné řízení o jmenování žalobce státním zástupcem nevedlo ani vést nemohlo. Jak vyplývá z § 18 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, stěžovatel nemá oprávnění jmenovat státní zástupce, je navrhovatelem takového jmenování, vlastní jmenování je v kompetenci ministra spravedlnosti. Spis byl určen toliko ke shromáždění podkladů ke zvážení tehdejší nejvyšší státní zástupkyně, zda podá či nepodá návrh ministru spravedlnosti na jmenování žalobce státním zástupcem, což je diametrálně odlišné. Nesouhlasí s přístupem krajského soudu, který stěžovatele považuje za správní orgán.

[24] Posuzovaný spis nelze považovat za spis správní, resp. o správním řízení, na který by se vztahoval postup dle § 38 správního řádu. Z kancelářského řádu státního zastupitelství č. 7/2004 a jeho dřívější podoby - pokynu obecné povahy č. 6/1996 plyne, že se do správního rejstříku „Spr" zapisují věci týkající se řízení, správy a hospodaření. Vedení spisu v rejstříku „Spr" nečiní ze spisu obsahově spis správní. Jak budou označovány spisy vedené u státního zastupitelství, resp. rejstříky, ve kterých jsou jednotlivé spisy vedeny, je věcí rozhodnutí stěžovatele, a to formou pokynu obecné povahy - interního normativního předpisu v soustavě státního zastupitelství, který je upraven v § 12 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Označení spisu jako „Spr" nemůže být ani podpůrným argumentem pro úvahy, zda se jedná o spis, na něhož se vztahuje § 38 správního řádu, jak chybně uvažoval krajský soud. Ve spisech vedených pod označením „Spr" je vedena celá řada věcí např. organizace porad, seminářů pořádaných státními zastupitelstvími, nákup některého zboží a služeb apod. Již z tohoto výčtu je zřejmé, že pouhý odkaz na to, že věc je vedena v rejstříku „Spr" nedává naprosto žádnou informaci, že by byl daný spis veden o správním řízení, resp. nahlížení do něj by bylo podřízeno § 38 správního řádu.

[25] Krajský soud bez dalšího ztotožňuje státní správu státního zastupitelství a činnost správních orgánů, přičemž takové ztotožnění je nesprávné.

[26] Povinnost vedení spisů vyplývá z § 3 odst. 1 a § 63 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě. Podrobnosti výkonu spisové služby jsou uvedeny ve vyhlášce č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění účinném pro projednávanou věc, a dále v kancelářském řádu státního zastupitelství. Nelze odkazovat na vedení spisu dle § 17 správního řádu, jak to bez dalšího odůvodnění učinil krajský soud, neboť toto ustanovení se podle jeho systematického zařazení do části druhé správního řádu vztahuje toliko na spis o správním řízení. Spis byl založen a „vyřízen" ještě před účinností aktuálního správního řádu, a proto i zde učinil krajský soud chybnou právní úvahu. Posuzovaný spis nelze považovat za spis, ve kterém by bylo vedeno správní řízení, neboť se netýká věci ve smyslu § 9 správního řádu, tj. vydání deklaratorního nebo konstitutivního rozhodnutí [obdobně, jak bylo uvedeno v § 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen „správní řád z roku 1967"].

[27] Zdůrazňuje, že pracovní poměr státních zástupců se řídí zákoníkem práce. Z komentáře KOUDELKA, Z. a kol.: *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, str. 260, plyne, že „[r]*ozhodnutí ministra spravedlnosti o jmenování státním zástupcem či o jmenování vedoucím státním zástupcem a jeho odvolání nejsou akty správního úřadu přezkoumatelné ve správním soudnictví, ale pracovněprávní úkony osoby jednající za stát jako zaměstnavatele, jejichž zákonnost posuzuje soud v občanskoprávním řízení.*" Podřazení režimu zákoníku práce lze vyčíst též z komentáře

KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J.: *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 532. Ne jinak tomu je i ohledně návrhu stěžovatele ministru spravedlnosti na jmenování státním zástupcem a postupu shromažďování podkladů pro účely podání takového návrhu. Spis byl veden proto, aby byly shromážděny dostatečné podklady pro tehdejší nejvyšší státní zástupkyni ke zvážení, zda podá či nepodá návrh ministru spravedlnosti na jmenování žalobce státním zástupcem. K této otázce se vyjádřil již Ústavní soud v usnesení ze dne 2. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 30/03.

[28] Vyjádření krajského soudu k tomuto usnesení považuje za chybné, jelikož ústavní stížnost žalobce byla podána dne 15. 1. 2003, přičemž soudní řád správní nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003 a ustanovení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu byla součástí tohoto zákona od počátku jeho účinnosti. Žalobce mohl užít tento způsob ochrany svých práv a v době účinnosti soudního řádu správního rozhodoval i Ústavní soud. Krajský soud nevzal v úvahu zmiňované usnesení pouze z časově formálních důvodů, nadto nesprávných a nevypořádal se s jeho argumentací.

[29] Postup „navrhování“ osoby právního čekatele ke jmenování státním zástupcem je z hlediska spisové služby realizován následovně. Osobní spis právního čekatele dle § 312 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, je veden na krajském státním zastupitelství dle výkonu čekatelské praxe (je označen zn. „Spr“ a není pochyb o tom, že není podřízen režimu § 38 správního řádu), v jeho rámci je zpracován návrh krajského státního zástupce na podání návrhu na jmenování čekatele státním zástupcem, který je poté spolu s přílohami doručen stěžovateli. Spis Nejvyššího státního zastupitelství v rejstříku „Spr“, založený návrhem příslušného vedoucího státního zástupce na podání návrhu na jmenování určité osoby státním zástupcem, je svou povahou spisem pracovněprávním. Slouží ke shromáždění podkladů k rozhodnutí o pracovněprávním úkonu, a to podání či nepodání návrhu na jmenování státního zástupce ministru spravedlnosti. Následně je veden spis u ministra spravedlnosti, přičemž k němu by bylo možné shledat obdobu z rozsudků Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Aps 3/2005 a sp. zn. 4 Ans 9/2007 ve věci L.

[30] V uvedených rozsudcích byl jako správní spis posouzen spis kanceláře prezidenta republiky o jmenování soudcem, tedy spis o správním řízení započatém návrhem ministra spravedlnosti na jmenování soudcem; posuzovaný spis takovým spisem není. Jak krajský soud uvedl: „[P]*odstata procesu jmenování je totiž obdobná. Určitý orgán po splnění zákonem stanovených podmínek navrhne jinému orgánu, aby konkrétní osobu, která splňuje zákonem určené požadavky, jmenoval do konkrétní funkce.*“ V posuzované věci se ale o takový případ nejednalo, žádný návrh na jmenování učiněn nebyl a žádný proces jmenování tedy nebyl započat a krajský soud zde pro další úvahy vycházel ze zcela chybného východiska.

[31] Skutečnost, že se stěžovatel podílí na výkonu správy Nejvyššího státního zastupitelství (zejm. § 13c odst. 1 a § 13e zákona o státním zastupitelství) nelze zaměňovat s postavením správního orgánu. Je nutné odlišovat správu organizační, majetkovou a personální, kterou vykonává stěžovatel, od správního řízení. Ve vazbě na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, č. j. 1 As 51/2012 - 242, tvrdí, že nebyl v posuzované věci správním orgánem, a proto se necítil být v řízení před krajským soudem pasivně legitimován.

[32] Namítá, že úvahy krajského soudu jdou nad rámec žaloby. Žalobce se v jiných soudních řízeních domáhal ochrany ve věci svého nejmenování státním zástupcem, resp. nepodání takového návrhu. V řízení před krajským soudem nebylo předmětem žaloby porušení práva žalobce na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, porušení zákazu diskriminace či porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Žalobce namítal tvrzenou nečinnost stěžovatele ve věci jeho žádosti o nahlédnutí do spisu. Krajský soud se měl zabývat pouze předmětem řízení a nerozvíjet další úvahy mimo rozsah žaloby.

[33] Z argumentace krajského soudu plyne nutnost podřadit nahlížení do spisu § 38 správního řádu. Pokud by měl být přijat tento výklad, tak by takto musel stěžovatel postupovat i do budoucna ve všech případech žádostí o nahlédnutí do tohoto spisu (a spisu obdobné povahy), nejenom ze strany žalobce, ale i dalších osob, které by žádaly o nahlížení do spisu (i pokud by se jich netýkal). Není možné, aby ve vztahu k žádosti žalobce byl uvedený spis spisem o správním řízení s režimem nahlížení dle § 38 správního řádu a vůči jiným žadatelům o nahlížení by takový spis správním spisem nebyl a § 38 správního řádu by nemusel být dodržen. V těchto případech by argumentace krajského soudu neplatila a je z tohoto důvodu tedy neakceptovatelná i obecně.

[34] Krajský soud uvedl, že „[p]*ři zohlednění těchto východisek a povinnosti správních soudů poskytovat ochranu základním právům (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) nelze ochranu těchto ostatních práv ze soudního přezkumu vyloučit.*“ Jelikož se žalobou žalobce nedomáhal poskytnutí ochrany práva na rovné podmínky v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, ani práva nebýt při výběru diskriminován a ani práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (myšleno jmenování státním zástupcem), ale pouze nahlédnutí do spisu, tak tato argumentace není pro věc relevantní.

[35] Krajský soud nehovoří o tom, že se v posuzované věci jedná o spis, ve kterém se vede řízení o jmenování státním zástupcem, ale o spis, který se týká jmenování státním zástupcem. Je otázkou, kam až je krajský soud ochoten vést úvahy, zda se nějaký spis týká nebo netýká jmenování státním zástupcem. Široké pojetí krajského soudu je nesprávné, neboť by se mohlo týkat řady dalších spisů. Pokládá si otázku, zda je spisem o správním řízení i spis, ve kterém se vede výběrové řízení na uvolněné místo státního zástupce. Odpovídá, že zřejmě nikoliv, ale nepochybně se týká též jmenování do funkce státního zástupce.

[36] Krajský soud nesprávně dovodil, že se stěžovatel nachází ve fázi před podáním návrhu na jmenování státním zástupcem ve vztahu ke kandidátovi ve vrchnostenském postavení. V případě zvažování podání návrhu na jmenování státním zástupcem se jedná o činnost mající pracovněprávní povahu, postavení stěžovatele atributy vrchnostenského působení tudíž nemá. Vůči kandidátovi nečiní žádné úkony; výjimečně si může od něj vyžádat podklady či je možné učinit pohovor (to se ale neděje), přičemž pokud kandidát neposkytne součinnost, není možné ho k ní donutit či sankcionovat. Nečiní v této věci ani žádná rozhodnutí (buď podá návrh, nebo stručně vyrozumí vedoucího státního zástupce o nepodání takového návrhu, aniž by informoval kandidáta), nejedná se tak o vrchnostenské postavení vůči kandidátovi na funkci státního zástupce. Žalobci byly v minulosti předány informace o osobních údajích shromážděných o něm ve spisu, což bylo krajskému soudu sděleno a žalobce to nerozporoval. Není tedy pravdou, že by žalobce neměl vůbec žádný přístup k údajům, které jsou o něm vedeny. Správní soudy nemohou nahrazovat případnou

absenci právní úpravy nahlížení do spisu pro tento případ tím, že dle své úvahy tuto úpravu zavedou a podřídí § 38 správního řádu.

[37] Žalobce nemohl brojit proti nečinnosti postupem dle § 79 a násl. s. ř. s., jelikož dle tohoto ustanovení je možné se domáhat uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Tyto předpoklady nesplňuje rozhodnutí dle § 38 správního řádu. Odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104 a ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25. S touto argumentací byl krajský soud seznámen ve vyjádření k žalobě, ale nezabýval se jí. Pokud jsou v § 79 s. ř. s. stanoveny podmínky, za kterých se lze domáhat ochrany před nečinností správního orgánu, tak soud nemůže tyto podmínky nerespektovat. Poukazuje na vnitřní rozpornost rozsudku krajského soudu, který ve vymezených částech odůvodnění vypustil slova *„ve věci samé“* ve vazbě na termín rozhodnutí dle § 79 s. ř. s.

[38] Žalobce nedodržel lhůtu k podání žaloby. První žádost o nahlédnutí do spisu učinil dne 17. 5. 2002, které nebylo vyhověno. Od této události je tak třeba odvíjet i úvahy o zachování či zmeškání lhůt stanovených soudním řádem správním. Tento zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003, přičemž nejpozději od tohoto data by tak bylo třeba odvíjet počátek lhůty dle § 80 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 - 107, č. 931/2006 Sb. NSS). Nelze přijmout názor krajského soudu, že každá další žádost o nahlížení do spisu *de facto* posouvá možnost domáhat se správní žalobou ochrany před nečinností nebo nezákonným zásahem a že se lhůta pro podání žaloby odvíjí až v pořadí od několikáté žádosti o nahlížení do spisu. Takový názor by negoval smysl lhůty pro podání žaloby. Pokud by zájemce zmeškal lhůtu pro podání žaloby, nic by to neznamenalo, stačilo by si požádat o nahlédnutí do spisu znovu a možnost správní žaloby by se opětovně otevřela. Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006 je aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc. Každou jednotlivou žádost o nahlédnutí do spisu nelze v posuzovaném případě považovat za samostatnou „správní věc“.

[39] Žalobci obecně nejde o nahlížení do spisu jako cíl jeho aktivit, ale jde mu o to, aby si vynutil i soudní cestou jmenování státním zástupcem, resp. podání takového návrhu, o což se v minulosti opakovaně pokoušel. Pokud by mělo být shromažďování podkladů pro podání návrhu na jmenování státním zástupcem považováno za správní řízení, s čímž stěžovatel nesouhlasí, tak toto by bylo onou správní věcí (§ 9 správního řádu). Nahlížení do spisu takovou povahu nemá. Žalobce vykazuje trvalou snahu nahlédnout do posuzovaného spisu, nejde o nějaké příležitostné požadavky na nahlédnutí z různých aktuálně vyvstalých důvodů.

[40] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[41] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, oprávněnou osobou a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů; ověřil, zda napadené rozhodnutí

netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III. a) Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[42] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[43] Stěžovatel tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, protože se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací ve vyjádření k žalobě týkající se aplikace zákona o archivnictví a spisové službě a kancelářského řádu státního zastupitelství. Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 – 153, konstatoval, že „[n]*ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.*“ Argumentace stěžovatele tak v této části nemůže obstát. Závěry ohledně aplikace § 17 správního řádu je navíc možné nalézt na str. 8 napadeného rozsudku, kde je uvedeno: „[P]*řestože se nepochybně nejedná o správní spis vedený ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu, jedná se o spis podle § 17 správního řádu; jde o spis vedený ve věci jmenování žalobce do funkce státního zástupce.*“ Na těchto závěrech a použití § 17 správního řádu nelze shledat nic nepřezkoumatelného. Krajský soud v rozsudku citoval uvedené ustanovení, z něhož plyne, že v každé věci se zakládá spis a dospěl k závěru, že onou „věcí“ je proces předcházející podání návrhu na jmenování žalobce do funkce státního zástupce.

[44] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je též namítána z důvodu neodůvodněné aplikace rozsudků sp. zn. 4 Aps 3/2005 a sp. zn. 4 Ans 9/2007 ve věci L. Krajský soud výslovně uvedl, že tyto rozsudky byly pro jeho závěry „přinejmenším inspirativní“. Zdůraznil, že podstata procesu jmenování do funkce soudce a do funkce státního zástupce je obdobná. Z jeho odůvodnění je zřejmé, že krajský soud musel hodnotit celou věc komplexně, zvažovat základní veřejná subjektivní práva žalobce, která mohou být případně dotčena. Z odůvodnění rozsudku je také zcela zřejmé, v jakých částech se krajský soud výše uvedenými rozsudky inspiroval, přičemž své závěry ve vztahu k posuzované věci přezkoumatelným způsobem odůvodnil. S jeho závěry následně navíc polemizuje stěžovatel v kasační stížnosti, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné.

III. b) Posouzení otázky,
zda projednávaná věc spadá do správního soudnictví

[45] Stěžovatel se zejména dovolává usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 30/03. Usnesení, kterým se odmítá ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná, nezavazuje ani Ústavní soud ani obecné soudy (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy a bod 88 nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05), proto jeho závěry nejsou žádným způsobem závazné ani pro posouzení této věci. Z obsahu usnesení plyne, že se totožný žalobce domáhal, aby Ústavní soud přikázal tehdejší nejvyšší státní zástupkyni podat návrh na jeho jmenování státním zástupcem a aby jí bylo uloženo umožnit žalobci nahlédnout do spisu. Je zřejmé, že se nejedná svou povahou o zcela totožné nároky, jelikož v projednávané věci se žalobce nečinnostní žalobou domáhal, aby stěžovateli byla uložena povinnost vydat usnesení o zamítnutí jeho žádosti o nahlížení do spisu. Se stěžovatelem lze souhlasit, že ústavní stížnost byla podána dne 15. 1. 2003 (tedy v době účinnosti soudního řádu správního), ale je též nutné přisvědčit krajskému soudu, že se posuzování nároku žalobce vztahovalo k právnímu stavu v r. 2002 (z ústavní stížnosti založené ve správním spisu vyplývá, že se jednalo o skutkový stav ke dni 31. 12. 2002). Také z těchto důvodů soud nepovažuje závěry v usnesení Ústavního soudu aplikovatelné na nyní projednávanou věc.

[46] Dle stěžovatele se krajský soud při posouzení žaloby ocitl mimo její rámec, když odkázal na oprávnění dovolávat se práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, stejně jako práva nebýt diskriminován při výběru a práva na projednání věci bez zbytečných průtahů.

[47] Povinností žalobce bylo v žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vylíčit rozhodující skutečnosti svědčící tvrzené nečinnosti stěžovatele; což žalobce učinil. Aby mohl krajský soud posoudit otázku nečinnosti žalovaného, musel se mj. zabývat otázkou, zda věc spadá pod kognici správního soudnictví či nikoliv. Proto bylo zcela nezbytné posoudit věc právě i z hlediska existence konkrétních subjektivních veřejných práv žalobce a jejich případného dotčení. Krajský soud musel vést svou úvahu i tímto směrem a v tomto ohledu kasační soud neshledává žádného pochybení.

[48] Ze spisového materiálu je zřejmé, že v projednávané věci byl založen spis, který se vztahoval k podání, resp. nepodání návrhu ke jmenování žalobce do funkce státního zástupce. V projednávané věci tehdejší nejvyšší státní zástupkyně obdržela podnět na jmenování žalobce do funkce státního zástupce od městského státního zástupce, avšak samotný návrh na jmenování ministru spravedlnosti nepodala. Je nutné zdůraznit, že na jmenování do funkce státního zástupce, jakož i na podání takového návrhu ministru spravedlnosti právní nárok není. Uchazeč o funkci státního zástupce nemůže ani vlastním úkonem iniciovat podání návrhu na jeho jmenování do funkce.

[49] K zodpovězení otázky, zda proces jmenování státních zástupců má veřejnoprávní povahu, je nutné v podmínkách právního řádu České republiky užít komplexní úvahy, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 - 119, č. 2597/2012 Sb. NSS. Ačkoliv se tento rozsudek týkal nejmenování do funkce děkana, jeho závěry jsou přiměřeně aplikovatelné i na projednávanou věc. Při posouzení této otázky lze podpůrně vyjít i ze závěrů uvedených v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 9 As 94/2008 - 77 a ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 9/2009 - 86, které se týkaly odvolání vedoucích státních zástupců ministrem spravedlnosti.

[50] Státní zastupitelství vykonává svou činnost prostřednictvím státních zástupců, jimiž provedené úkony jsou považovány za úkony státního zastupitelství (§ 23 odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Jmenování určité osoby státním zástupcem je rozhodnutím opravňujícím k výkonu takové funkce. Smyslem a účelem této funkce je v první řadě výkon veřejné moci určitou konkrétní fyzickou osobou ve veřejném zájmu (zejména podíl na výkonu působnosti státního zastupitelství ve smyslu § 4 zákona o státním zastupitelství). Funkce státního zástupce je veřejnou funkcí chráněnou čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

[51] V rozsudcích sp. zn. 9 As 94/2008 a sp. zn. 1 As 9/2009 Nejvyšší správní soud podrobně rozebral právní úpravu zákona o státním zastupitelství. Zákon o státním zastupitelství odlišuje vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství a vztahy související se státní správou státního zastupitelství (viz část čtvrtá zákona), přičemž subordinační vztahy vznikají v obou těchto rovinách. Výslovně jsou rozlišeny vztahy týkající se samotné působnosti státního zastupitelství, pod čímž je nutno rozumět ochranu veřejného zájmu při zastupování veřejné žaloby, a poté vztahy týkající se výkonu správy státního zastupitelství (tj. vytváření podmínek pro výkon působnosti a dále kontrola v zákonem stanovených mezích řádného plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených). Tato struktura je vzhledem k zvláštnímu postavení státního zastupitelství a veřejnoprávnímu předmětu jeho činnosti jiná a složitější, nežli u soukromoprávních osob.

[52] Ustanovení do funkce státního zástupce je upraveno v části šesté zákona o státním zastupitelství. Tato funkce vzniká jmenováním (viz § 18 odst. 1 zákona o státním zastupitelství), přičemž státního zástupce jmenuje na návrh nejvyššího státního zástupce ministr spravedlnosti na dobu časově neomezenou (§ 18 odst. 2 uvedeného zákona). Dle § 18 odst. 4 zákona o státním zastupitelství se pracovní poměr státního zástupce zakládá k České republice jmenováním do funkce státního zástupce a po složení slibu podle odstavce 3 dnem, který je stanoven k nástupu výkonu funkce. Nestanoví-li tento zákon jinak, vykonává práva a povinnosti z pracovního poměru státní zastupitelství, k němuž je státní zástupce přidělen k výkonu funkce. Pracovní poměr státních zástupců se řídí zákoníkem práce, pokud zákon o státním zastupitelství nestanoví jinak (§ 18 odst. 6 uvedeného zákona). Ústavní soud v nálezu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05, uvedl, že „[p]*racovní poměr státních zástupců jako takový je na místě hodnotit jako pracovněprávní vztah v jistém smyslu modifikovaný, se zastoupením větší míry prvků veřejnoprávních. Nicméně se stále jedná o vztah pracovněprávní.*“

[53] Ze specifické úpravy pracovních vztahů státních zástupců vyplývá, že jsou založeny na vzájemném prolnutí soukromoprávních a veřejnoprávních prvků. Nejvyšší správní soud již v rozsudku sp. zn. 7 As 66/2010 uvedl, že sama skutečnost, že určitá funkce je vykonávána v pracovním poměru, automaticky neznamená, že i předcházející proces jmenování do funkce tomuto režimu podléhá. Dle závěrů v tomto rozsudku uvedených je rozhodnutí rektora ve věci návrhu na jmenování děkana rozhodnutím ve věci veřejného subjektivního práva kandidáta na děkana, které podléhá kognici ve správním soudnictví, ačkoliv výsledná pozice děkana je pracovním poměrem.

[54] Zákon o státním zastupitelství upravuje v § 17 odst. 1 předpoklady pro to, aby určitá osoba mohla být jmenována do funkce státního zástupce. Státním zástupcem může být jmenován pouze státní občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům,

bezúhonný, ke dni jmenování dosáhl věku nejméně 25 let, získal vysokoškolské vzdělání studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, úspěšně složil závěrečnou zkoušku (případně jinou zákonem na roveň postavenou zkoušku, srov. § 17 zákona o státním zastupitelství), jeho morální vlastnosti dávají záruku, že bude funkci řádně zastávat, a souhlasí se svým jmenováním do funkce státního zástupce a s přidělením k určitému státnímu zastupitelství. Pokud již někdo byl do takové funkce jmenován, má následně veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonných podmínek, jež jsou pro ni stanoveny. To v sobě samozřejmě zahrnuje i právo být této funkce zbaven jen za splnění zákonem předepsaných podmínek.

[55] Zánik funkce státního zástupce je explicitně upraven v § 21 zákona o státním zastupitelství, v němž jsou uvedeny některé „standardní" důvody zániku funkce (vznik funkce ve veřejné správě, pozbytí státního občanství České republiky, úmrtí apod.). Státní zástupce může být zbaven své funkce v případě, kdy byl zbaven či omezen způsobilosti k právním úkonům (dnes omezen ve svéprávnosti); byl odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně či odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti. Dále funkce zaniká z důvodu uvedeného § 26 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, pokud je státní zástupce nezpůsobilý k výkonu funkce (rozhoduje kárný soud) či pokud nebyl odborně způsobilý vykonávat svou funkci (do 30. 6. 2003 byl tento důvod zániku funkce upraven v zákoně o státním zastupitelství, kde o návrzích na posouzení odborné způsobilosti rozhodovala Rada pro odbornou způsobilost státních zástupců). Nelze odhlédnout též od toho, že zákon o státním zastupitelství stanovil ve znění účinném pro projednávanou věc zajištění určité míry funkční stability funkce státního zástupce také v tom, že fyzické osobě vykonávající danou funkci bylo zákonem zaručeno setrvání v ní po stanovenou dobu (funkce zanikla dnem 31. prosince kalendářního roku, v němž státní zástupce dosáhl věku 65 let; dle současného znění zákona o státním zastupitelství věku 70 let). Funkce státního zástupce zaniká též uložením kárného opatření odvolání z funkce státního zástupce, který je vázán na výrok kárného soudu učiněný v řízení dle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění účinném pro projednávanou věc. Kárné řízení může iniciovat mimo jiné vedoucí státní zástupce, přičemž podání takového návrhu je úkonem státu jakožto účastníka pracovněprávních vztahů (srov. nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05). Samotný výsledek kárného řízení je již v rukou kárného soudu a tento výsledek má nepochybně veřejnoprávní charakter.

[56] Stát v pozici zaměstnavatele tedy nemůže pracovní poměr státního zástupce zrušit podle příslušných ustanovení zákoníku práce, tj. z pozice klasického zaměstnavatele. Touto optikou je ostatně nutno vidět i celý jmenovací proces – podobně jako u soudců ten, kdo státního zástupce jmenuje do funkce, jej však nemůže z funkce odvolat, což je naopak typické právě v případě klasického pracovního poměru. Odvolat státního zástupce z funkce lze jen ve zvláštním procesu (kárné řízení apod.). Jestliže se zánik funkce státního zástupce neřídí zákoníkem práce, neměl by ani proces jmenování do funkce státního zástupce spadat výlučně do oblasti pracovního práva.

[57] Samotný souhlas s výkonem funkce nemá za následek posílení pracovněprávních prvků. Samozřejmou součástí každého vztahu mezi fyzickou osobou a veřejnoprávní korporací, jehož hlavním obsahem je osobní výkon práce pro veřejnoprávní korporaci, je téměř vždy existence svobodné vůle na straně fyzické osoby tuto práci vykonávat. Služební

poměr nebo jiný podobný poměr, např. soudce, stejně jako pracovní poměr s výraznými veřejnoprávními prvky (tj. pracovní poměr státního zástupce), proto zpravidla nemůže vzniknout bez souhlasu fyzické osoby, která má být do něho přijata (viz § 17 odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Opačná situace, kdy může být založen služební či obdobný poměr bez souhlasu dotčené osoby, je zcela výjimečná. Jedná se o ty výjimečné případy, které nejsou s ohledem na výluku uvedenou v čl. 9 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nucenými pracemi a službami, jimž jinak nesmí být dle čl. 9 odst. 1 nikdo podroben. Jedná se např. o dřívější výkon základní vojenské služby zakládaný bez souhlasu odvedence povolávacím rozkazem dle § 23 zákona č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon), nyní jde např. o možnost zařadit do aktivní zálohy bývalého vojáka z povolání dle § 5 odst. 4 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění zákona č. 47/2016 Sb., nebo o ustanovení advokáta zástupcem či opatrovníkem účastníkovi řízení podle příslušných procesních předpisů.

[58] Státní zastupitelství, jež má vzhledem ke svému poslání významnou ústavně předvídanou úlohu (čl. 80 odst. 1 Ústavy), která je pro fungování justice nenahraditelná, je důležitou součástí mechanismu demokratického právního státu. Bez ohledu na skutečnost, že se funkce státního zástupce vykonává v rámci pracovního poměru, nese výkon této funkce i celou řadu veřejnoprávních prvků. Státní zástupce, který je součástí výkonné moci, má v systému justice poměrně silné nezávislé postavení, které z této funkce, spolu s řadu specifických oprávnění v oblasti trestního řízení a dalších řízení, dělají důležitý prvek systému justice jako celku.

[59] Jmenování státních zástupců do funkce je významnou součástí systému brzd a rovnovah v rámci státu, což soud uvedl v rozsudku sp. zn. 7 As 66/2010. „[V] *rámci státu jako veřejnoprávní korporace totiž některé jmenovací či instalační procedury (např. jmenování předsedy vlády prezidentem, jmenování státních zástupců ministrem spravedlnosti, jmenování členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání předsedou vlády na návrh Poslanecké sněmovny, volba veřejného ochránce práv Poslaneckou sněmovnou) jsou nepochybnou součástí systému brzd a rovnovah, jehož smyslem a účelem je rozložením státní moci mezi více navzájem si zčásti konkurujících a zčásti spolu kooperujících aktérů zabránit koncentraci moci v jedněch rukou, zabránit jejímu zneužití, zajistit skutečně účinnou „vládu na čas“ a dosáhnout oddělení státu jako neosobní a s dlouhodobou perspektivou existující entity od konkrétních fyzických osob jako nositelů veřejné moci v určité konkrétní době. Může se tak dít mezi aktéry náležejícími k různým státním mocím v rámci triády mocí zákonodárné, výkonné a soudní, stejně jako mezi aktéry uvnitř jedné z těchto mocí. Stejně tak může systém dělby moci fungovat mezi státem v úzkém slova smyslu a územní samosprávou či jinými typy veřejnoprávní samosprávy zřízenými toliko běžnými zákony a samozřejmě i uvnitř institucionálního mechanismu územních, profesních či akademických samosprávných korporací, které mají veřejnoprávní povahu.*“

[60] Tento systém brzd a rovnovah soud v projednávané věci shledává v tom, že ministr spravedlnosti jako jediný může jmenovat státní zástupce a stěžovatel je jediným, kdo je oprávněn takové návrhy na jmenování podat (srov. § 18 odst. 2 zákona o státním zastupitelství). Bez návrhů na jmenování do funkce státního zástupce, jakož i bez samotného jmenování ze strany ministra spravedlnosti by nebylo možné zajistit řádné fungování jednotlivých státních zastupitelství, což by mělo nepříznivé důsledky pro zastupování veřejné žaloby. Jmenování státních zástupců je v rukou moci výkonné,

konkrétně ministra spravedlnosti. Uvedený způsob jmenování státních zástupců představuje dle komentáře RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2015, s. 771 jednu ze základních zásad, na kterých je postaven zákon o státním zastupitelství. Mimo jiné i z těchto důvodů proces jmenování státních zástupců naplňuje významné veřejnoprávní prvky a tudíž podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

[61] Nepodání návrhu na jmenování státním zástupcem k rukám ministra spravedlnosti může zasáhnout veřejná subjektivní práva právního čekatele, a to právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny); zákaz diskriminace (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny); ochranu adresáta činnosti orgánů moci výkonné před nezákonným či svévolným počínám těch orgánů vybočující ze zákonnosti uplatňování státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny), projednání věci bez zbytečných průtahů, jež je integrální součástí práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny). Jmenování do funkce státního zástupce je předpokladem řádného plnění úlohy svěřené státnímu zastupitelství, tj. zastupování veřejné žaloby, a proto je součástí správy věci veřejných.

[62] Soud se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že posuzovaná věc spadá do správního soudnictví. Pro úplnost uvádí, že je mu znám rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. 21 Cdo 2124/2015 a navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 1825/16. V uvedené věci se totožný žalobce domáhal civilní žalobou, aby žalované (tj. České republice – Nejvyššímu státnímu zastupitelství) byla uložena povinnost podat do rukou ministra spravedlnosti návrh na jmenování žalobce státním zástupem s přidělením k Obvodnímu státnímu zastupitelství pro Prahu 1, jakož aby bylo určeno, že žalovaná úmyslně neoprávněně zasáhla do práva žalobce na rovnost a rovné zacházení v řízení o přijetí do zaměstnání na volné funkční místo státního zástupce. Ostatní žalobní nároky byly řešeny v jiných vyloučených řízeních. Nejvyšší soud uvedl: „[V] *projednávané věci závisí napadený rozsudek odvolacího soudu mimo jiné na vyřešení otázky hmotného práva, jakých nároků a za jakých podmínek se může domáhat fyzická osoba, ve vztahu k níž došlo před vznikem pracovního poměru (při jednání o jejím přijetí do zaměstnání) k porušování práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení nebo k diskriminaci.*“ Dospěl k závěru, že na určovací žalobě žalobce neměl naléhavý právní zájem ve smyslu § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc.

[63] Civilní soudy nevyhověly žalobě ani v části, kterou se žalobce domáhal uložení povinnosti žalované podat návrh na jmenování žalobce státním zástupcem do rukou ministra spravedlnosti. Výslovně uvedly, že jelikož se přijetí do pracovního poměru zaměstnanec nemůže úspěšně domáhat ani při zjevném porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení nebo diskriminace, neboť takové přijetí není přiměřeným způsobem, který by odstranil následky porušování uvedených práv (přiměřená je např. omluva zaměstnanci), nemůže jím být ani podání návrhu na přijetí zaměstnance do pracovního poměru. Nejvyšší soud se však otázkou, zda jmenování státních zástupců, jakož i proces jemu předcházející, spadá výlučně do oblasti pracovního práva, tj. zda veškeré otázky související se jmenováním státních zástupců spadají pod kognici civilního soudnictví, výslovně nezabýval.

[64] Jakákoliv dvojkolejnost soudního rozhodování je nežádoucí. Soud při posuzování kasační stížnosti proto zvažoval, zda nezahájit řízení o kompetenčním sporu ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, ale dospěl k závěru, že tak učinit nemůže. Základní podmínkou pro to, aby se jednalo o kompetenční spor, je, že dvě či více stran vedou řízení o totožné věci. Za totožné věci se považují takové věci, kde je dána totožnost předmětu řízení a totožnost účastníků řízení (srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 11. 5. 2009, č. j. Konf 21/2008 – 89). V nyní projednávané věci je předmětem řízení otázka nečinnosti žalovaného související s nevydáním rozhodnutí o žádosti žalobce o nahlížení do spisu, tj. předmětem řízení je zcela odlišná otázka, než ve věci řešené Nejvyšším soudem pod sp. zn. 21 Cdo 2124/2015.

III. c) Posouzení povahy spisu

[65] Závěr, dle kterého by aplikaci rozsudků sp. zn. 4 Aps 3/2005 a sp. zn. 4 Ans 9/2007 ve věci L. bylo možné dovodit pouze u spisu vedeného u ministra spravedlnosti, není správný. Celý proces jmenování, včetně nepodání návrhu na jmenování ministru spravedlnosti, nemůže zůstat bez kontroly. Není ani možné jej uměle rozdělovat na jednotlivé podfáze, ve kterých by příslušná osoba měla zpřístupněny toliko některé fáze procesu jmenování a spisy s tou kterou fází související. Ze zákona o státním zastupitelství plyne výslovné oprávnění stěžovatele k podání návrhu na jmenování státního zástupce ministru spravedlnosti, přičemž nikdo jiný takový návrh podat nemůže. Stěžovatel má významnou spoluúčast na procesu jmenování státních zástupců, resp. bez takové spoluúčasti by nebylo možné státní zástupce jmenovat.

[66] Sám stěžovatel uvádí, že ve věci kandidáta na funkci státního zástupce jsou *de facto* zakládány tři spisy. Prvním je pracovní (osobní) spis, o ten se nepochybně v posuzované věci nejedná. Osobní spis obsahuje písemnosti, které souvisí s pracovněprávním vztahem příslušného zaměstnance. Součástí osobního spisu státního zástupce by byl např. pracovní posudek, zápočtový list, doklad o zdravotním pojištění, souhlas se jmenováním a s přidělením do místa výkonu funkce apod.

[67] Druhým je spis Nejvyššího státního zastupitelství v rejstříku SPR – zakládaný návrhem příslušného vedoucího státního zástupce o podání návrhu na jmenování určité osoby státním zástupcem a třetím je spis vedeným Ministerstvem spravedlnosti – zakládaný návrhem nejvyššího státního zástupce na jmenování určité osoby státním zástupcem.

[68] První zažurnalizovanou písemností v posuzovaném spisu je dopis označený jako *„Věc: Mgr. V. V., bývalý právní čekatel pro obvod Městského státního zastupitelství v Praze – předložení návrhu na jmenování do funkce státního zástupce a přidělení k Obvodnímu státnímu zastupitelství pro Prahu 1.“* Sporný spis není osobním pracovním spisem žalobce. Charakter první písemnosti založené ve spisu napovídá tomu, že se jedná o spis správní, který souvisí s otázkou, zda bude či nebude podán návrh na jmenování žalobce do funkce státního zástupce ministru spravedlnosti, nejedná se tedy již o spis pracovněprávní interní.

[69] K namítanému nesprávně širokému pojetí posuzovaného spisu (do takového pojetí by mohla spadat celá řada dalších spisů např. ve věci výběrového řízení na uvolněnou funkci státního zástupce) Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se zabýval konkrétně a velmi podrobně projednávanou věcí, přičemž jeho závěry a jeho pojetí

dotčeného spisu nejsou nijak široké tak, aby zahrnovaly i další spisy nad rozsah projednávané věci.

[70] Ze strany tehdejší nejvyšší státní zástupkyně nebyl podán návrh na jmenování žalobce státním zástupcem ministru spravedlnosti. Za této situace lze přisvědčit stěžovateli, že nedošlo k zahájení řízení o jmenování do této funkce. Samotné řízení by bylo zahájeno až podáním návrhu na jmenování ministru spravedlnosti. Obsahem jakéhokoliv spisu však nemusí být nutně jen podklady týkající se konkrétního řízení v určité věci. Je zcela běžnou praxí, že správní orgány shromažďují podklady a vedou spis, přičemž k zahájení konkrétního řízení z různých důvodů nedojde.

[71] Obsahem posuzovaného spisu je shromáždění nezbytných podkladů pro rozhodnutí tehdejší nejvyšší státní zástupkyně, zda podá či nepodá ministru spravedlnosti návrh na jmenování žalobce do funkce státního zástupce. I když se jednalo o shromažďování podkladů, které byly spojeny do spisu, a nebylo zahájeno žádné řízení, neznamená to samo o sobě nemožnost do spisu nahlédnout. Shromažďování podkladů pro rozhodnutí, zda bude podán návrh na jmenování kandidáta do funkce státního zástupce ministru spravedlnosti či nikoliv, nezbytně souvisí s procesem jmenování. Bez takto shromážděných podkladů by nebylo možné dospět k rozhodnutí, zda bude či nebude podán návrh na jmenování konkrétní osoby do funkce státního zástupce. Proces před zahájením řízení o jmenování nemůže zůstat bez kontroly. V tomto procesu vystupuje stěžovatel vrchnostensky, byť s velmi širokým správním uvážením, protože rozhoduje o podání či nepodání návrhu na jmenování konkrétní osoby do veřejné funkce.

[72] Shromažďování podkladů je možné připodobnit např. k situaci, kdy je podán podnět k zahájení řízení z moci úřední a určitý správní orgán shromažďuje podklady za účelem posouzení, zda řízení zahájí či nikoliv. Pokud řízení nezahájí, ještě to neznamená, že do shromážděných podkladů nemá ten, kdo prokáže právní zájem, právo nahlížet. Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 7. 2011, č. j. 8 As 81/2010 - 63, kde posuzoval případ, v němž se žalobce domáhal nahlédnutí do spisu za situace, kdy žádné přestupkové řízení nebylo zahájeno. Žalobce se svého práva domáhal z titulu účastenství v přestupkovém řízení (postavení poškozeného a navrhovatele v jedné osobě), a to na základě § 38 odst. 1 správního řádu. Soud k tomu uvedl, že nebyl-li žalobce účastníkem řízení ani jeho zástupcem, jelikož nebylo žádné přestupkové řízení zahájeno, musel pro přiznání práva na nahlížení do spisu prokázat právní zájem či vážný důvod dle § 38 odst. 2 správního řádu. Následně by musel správní orgán zkoumat, zda nahlédnutím do spisu nedojde k porušení práva některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu. Z uvedeného rozsudku je možné dospět k závěru, že i za situace, kdy není řízení zahájeno, je možné nahlížet do spisu dle § 38 správního řádu, přičemž takový závěr je nutno aplikovat i na nyní posuzovanou věc.

[73] S tvrzením stěžovatele (viz bod 33 tohoto rozsudku), že závěry krajského soudu jsou obecně neakceptovatelné, neboť nejsou aplikovatelné pro nahlížení do spisu ze strany jiných osob (odlišných od žalobce), se soud neztotožňuje. Závěry napadeného rozsudku jsou přiměřeně aplikovatelné na obdobné případy, tj. osoby, které budou v obdobném postavení jako žalobce a za obdobné situace.

[74] Povinnost vedení spisů vyplývá ze zákona o archivnictví a spisové službě. Podrobnosti výkonu spisové služby jsou uvedeny v související vyhlášce a v kancelářském řádu státního zastupitelství, krajský soud tak učinil chybnou úvahu, když aplikoval § 17 správního řádu. Toto pochybení však nemá za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Správní řád ponechává právní úpravu spisové služby zákonu o archivnictví a spisové službě a souvisejícím předpisům, přičemž v § 17 správního řádu jsou upraveny pouze některé vybrané aspekty vedení spisu. Obecná povinnost vést spis tak skutečně vyplývá ze zákona o archivnictví a spisové službě.

[75] S tvrzením, že spis byl evidenčně ukončen (slovy stěžovatele „vyřízen“) ještě před účinností správního řádu, však souhlasit nelze. Ve spisu jsou založeny mimo jiné i listiny z roku 2011, 2013 a 2014. V době založení spisu byl účinný zákon č. 97/1974 Sb., o archivnictví a správní řád z roku 1967. Ačkoliv oba uvedené předpisy explicitně nestanovily, že se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis, bylo i z předchozí právní úpravy patrné, že taková povinnost tu nepochybně byla. Ustanovení § 23 výslovně upravovalo nahlížení do spisu. Není rozhodné, dle jakého ustanovení měl být spis veden, ale rozhodné je, že v projednávané věci spis veden byl (ostatně Nejvyšší správní soud jej má k dispozici), přičemž sám stěžovatel odkazuje na kancelářské řády státního zastupitelství, dle nichž je spis veden v rejstříku „Spr“. Argumentaci stěžovatele v této části shledává soud ryze účelovou.

[76] Nad rámec shora uvedeného soud doplňuje, že pokud stěžovatel odkazuje na aktuální zákon o archivnictví a spisové službě, je vhodné poukázat na § 65 odst. 1 a § 68 odst. 2 cit. zákona. Z § 65 odst. 1, věty první, zákona o archivnictví a spisové služby vyplývá, že při vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis. I když to správní řád výslovně nepředpokládá, vedou správní orgány spisy i v souvislosti s jinými postupy upravenými správním řádem, např. v rámci postupů před zahájením řízení nebo při postupech podle části čtvrté, což dokládá mimo jiné právě § 65 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě [obdobně srov. komentář ke správnímu řádu (2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 431 – 432)]. Dle § 68 odst. 2 téhož zákona pro nahlížení do dokumentů uložených ve spisovně nebo ve správním archivu správního orgánu nebo soudu platí obecná ustanovení o nahlížení do spisů v řízení před správním orgánem nebo soudem; to neplatí, jestliže dokumenty před uložením ve spisovně nebo ve správním archivu byly veřejně přístupné. Nahlížení do dokumentů obsahujících utajované informace, poskytování jejich opisů, výpisů a kopií se řídí zvláštním právním předpisem. Uvedené ustanovení v podstatě odkazuje na nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu, aniž by odlišovalo možnost nahlížení do spisu jak za situace, kdy řízení bylo zahájeno, tak i v případě, kdy zahájeno (doposud) nebylo.

[77] Stěžovateli lze přisvědčit, že tvrzení soudu, dle kterého je i formálně posuzovaný spis v souladu s kancelářským řádem označen značkou „Spr“ (spis patřící do agendy státní správy), samo o sobě nemůže mít vypovídací hodnotu o jeho povaze. Na druhé straně však nelze přehlédnout, že tento argument nebyl argumentem jediným, na jehož základě krajský soud dospěl k úvaze, že se jedná o spis správní, naopak soud výslovně uvedl, že jde o argument podpůrný.

[78] Odmítavý přístup stěžovatele k možnosti žalobce do spisu nahlédnout se soudu jeví jako účelový, a to ve vazbě zejména na jeho vyjádření z roku 2011. V něm stěžovatel výslovně uvedl, že jmenování do funkce státního zástupce je aktem podléhajícím přezkumu

soudů správních a nikoliv soudů občanskoprávních. Stěžovatel tak zřejmě upravuje svou argumentaci pro potřeby jednotlivých řízení a nehodlá obecně umožnit žalobci nahlédnout do spisu, který obsahuje informace, jež se jej nepochybně týkají.

III. d) Přípustnost žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

[79] Stěžovatel tvrdí, že se necítil být pasivně legitimován v této věci. Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 - 9, plyne, že pasivní legitimace je v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu určena tvrzením žalobce v žalobě. Vlastní existencí povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení se věcně a místně příslušný soud zabývá až při věcném posuzování žaloby. Nejde proto o otázku procesní či splnění podmínek řízení, nýbrž o otázku meritorní, která předurčuje rozhodnutí ve věci samé. Judikatura dále dovodila (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004 - 60), že označí-li žalobce v žalobě jako žalovaného nesprávně ten správní orgán, který podle zákona nemá pravomoc vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, soud žalobu zamítne. Soud nemá povinnost zkoumat, který správní orgán má k takovému úkonu pravomoc a příslušnost, neboť procesní postavení žalovaného je dáno žalobním tvrzením. Žalobce označil jako žalovaného stěžovatele a krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel má povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce. S těmito závěry se soud plně ztotožňuje.

[80] Výše uvedené závěry byly ve prospěch žalobců modifikovány rozšířeným senátem v usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, který se týkal označení žalovaného v řízení na ochranu před nezákonným zásahem a ve kterém bylo konstatováno, že „[v] *řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuelně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno*.“

[81] Tyto závěry lze nepochybně vztáhnout i na řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu a stále platí, že nesprávné označení žalovaného správního orgánu vede k věcnému zamítnutí žaloby.

[82] Žalobce se správně domáhal žalobou vydání rozhodnutí ve věci samé dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Soud v této souvislosti odkazuje na závěry rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Afs 33/2009 - 43, č. 2232/2011 Sb. NSS. Skutkově šlo o to, že daňový subjekt žádal o nahlížení do spisu v době, kdy žádné daňové řízení neprobíhalo. Rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci nahlížení do daňových spisů v době, kdy žádné daňové řízení neprobíhá, podléhá soudnímu přezkumu na základě žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s., a proto je nepřípustná zásahová žaloba dle § 82 a násl. s. ř. s., která je svou povahou subsidiární vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pouze v případě probíhajícího řízení, ve kterém by účastník žádal o nahlížení do spisu, by se jednalo o úkon správního orgánu, kterým by

se upravovalo vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 - 78).

[83] Je-li rozhodnutí ve věci nahlížení do spisu (lhostejno zda jde o spis daňový či správní) v době, kdy žádné řízení neprobíhá, rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutné dospět k závěru, že jde o rozhodnutí, které má správní orgán povinnost vydat a jehož vydání se lze domáhat nečinnostní žalobou. Žádost o nahlížení do spisu v posuzované věci byla podána v době, kdy žádné řízení o jmenování do funkce státního zástupce neprobíhalo. O takové žádosti se musí rozhodovat v samostatném správním řízení, jehož předmětem je právě nahlížení do spisu, na nějž se vztahuje správní řád. Ustanovení § 38 správního řádu je mimo jiné zákonným provedením ústavně zaručených práv jednotlivce na informace (čl. 17 Listiny), příp. na ochranu soukromí a osobních údajů (čl. 10 Listiny).

[84] Stěžovatel považuje žalobu za opožděnou, dovolává se závěrů uvedených v usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006 a odkazuje na rozsudek ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 - 107, č. 931/2006 Sb. NSS. Z rozsudku plyne, že posledním úkonem pro účely posuzování včasnosti nečinnostní žaloby dle § 80 odst. 1 s. ř. s. je nutno rozumět procesní úkon účastníka řízení nebo správního orgánu ve správním řízení. Takovým úkonem není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval. Zmiňované usnesení Ústavního soudu se týká právě rozsudku sp. zn. 8 Ans 3/2005, přičemž obě rozhodnutí je nutné vykládat ve vzájemné souvislosti a nikoliv izolovaně. Ústavní soud uvedl v bodu 11 usnesení: „[A]*niž by bylo třeba vývody ve shora uvedeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu stran charakteru a počítání lhůty stanovené v ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu opakovat a pro stručnost proto na ně Ústavní soud pouze odkazuje, připomíná nicméně Ústavní soud v tomto ohledu, že lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. je lhůtou objektivní, jejíž počátek nemůže být do té míry v dispozici žalobce, jemuž by lhůta počala běžet vždy znovu s každým dalším jeho podáním směřujícím k vyřízení správní věci, byť doplněným o některé další skutečnosti. Poslední procesní úkon žaloby učiněný vůči správnímu orgánu, který má na mysli ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s., je tak třeba výklad z účelu a smyslu citovaného zákona, kdy zmeškání této lhůty nelze prominout (§ 80 odst. 2 s. ř. s.).*“ Ačkoliv Ústavní soud užil poměrně obecného termínu „podání“, není možné chápat jeho závěr tak, že by se vztahoval na jakékoliv podání bez ohledu na jeho obsah, ale naopak je nutné jej vázat právě na závěry, že mimoprocesní úkony nemohou prodloužit lhůtu pro podání nečinnostní žaloby. Pokud by za poslední úkon ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. byla považována pouhá urgence či zmíněné sdělení správního orgánu, znamenalo by to, že i v případech, kdy již od předchozího úkonu uplynula lhůta k podání žaloby, počala by takovýmto mimoprocesním úkonem běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku negovalo smysl této zákonné lhůty. Lhůtu pro podání žaloby v projednávané věci není možné odvíjet od historicky první žádosti o nahlížení do spisu, jelikož žádost o nahlížení do spisu ze dne 12. 9. 2016, o které mělo být dle žalobního tvrzení rozhodnuto, nemá charakter urgence či jiného mimoprocesního úkonu.

[85] Krajský soud otázku včasnosti žaloby posoudil správně.

IV. Závěr a náklady řízení

[86] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[87] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce, který měl ve věci úspěch, žádné důvodně vynaložené náklady řízení neuplatnil ani taková skutečnost nevyplynula ze spisu, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 23. srpna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu