



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Z. P.**, zastoupeného Mgr. Sylvou Šiškeovou, advokátkou se sídlem Jakubské náměstí 4, Brno, proti žalovanému: **Úřad práce ČR - krajská pobočka v Liberci**, se sídlem Dr. Milady Horákové 580/7, Liberec, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 4. 9. 2018, č. j. 59 Ad 6/2018 – 8,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV.** Odměna ustanovené advokátky Mgr. Sylvy Šiškeové **s e u r č u j e** částkou 2.600 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a usnesení krajského soudu

[1] Žalobce se u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Nesprávný postup žalovaného spatřoval v tom, že mu žalovaný nezaslal správní spis týkající se jeho řízení o příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, ačkoliv v protokolu z jednání ze dne 30. 4. 2018 je uvedeno, že spis týkající se příspěvku na živobytí byl zaslán v elektronické podobě 4. 4. 2018 datovou schránkou a spis týkající se doplatku na bydlení bude zaslán dne 30. 4. 2018 také datovou schránkou. Neboť se tak nestalo, žalobce podal dne 14. 5. 2018 a 6. 6. 2018 na postup žalovaného stížnosti, které nebyly shledány důvodnými.

[2] Postup žalovaného je dle žalobce nezákonný, neboť nehodlá dostát tomu, co slíbil. Žalobce proto navrhl, aby soud žalovanému uložil povinnost předat mu kompletní kopie správních spisů týkajících se dávek hmotné nouze ve stavu ke dni jejich předání datovou schránkou.

[3] Následně žalobce požádal o ustanovení právního zástupce k doplnění žaloby a vedení soudního řízení.

[4] Krajský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, pro nepřipustnost. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, ve kterém kasační soud dospěl k závěru, že nevydání opisů či stejnopisů z daňového spisu není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a ochrany před takovým postupem správce daně se lze domáhat žalobou proti konečnému rozhodnutí v souvisejícím daňovém řízení. Tyto závěry je možné dle soudu aplikovat též na projednávanou věc.

[5] Právo na pořízení opisů a stejnopisů listin tvořících správní spis ve smyslu § 38 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je třeba chápat jako procesní právo odvozené od práva nahlížet do spisu. Pokud správní orgán odmítne účastníku řízení pořídit opisy či stejnopisy ze spisu, neznamená to bez dalšího, že by byl účastník řízení krácen na svém právu seznámit se s obsahem správního spisu, případně omezen v možnosti zachytit obsah spisu sám na své náklady. Nezákonnému odepření vydání opisů či stejnopisů listin ze správního spisu, pokud se tak stalo v souvislosti s probíhajícím správním řízením, se proto může účastník řízení bránit žalobou proti konečnému rozhodnutí vydanému v tomto řízení. Ze subsidiarity zásahové žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. vyplývá, že v takovém případě je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřipustná.

[6] Nadto soud dodal, že ke shodnému závěru, tj. k odmítnutí žaloby, by dospěl, i pokud by na požadavek žalobce nahlížel jako na požadavek nahlížení do spisů tzv. distanční, resp. korespondenční cestou. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016 - 61, totiž i odepření práva nahlížet do spisu může představovat nezákonný zásah jen zcela výjimečně, např. pokud by se jednalo o takové odmítnutí nahlížení do spisu, které by v důsledku zasahovalo do práva na spravedlivý proces, případně o opakované a hrubé porušení pravidel pro zpřístupnění spisu. O takový případ se však již podle skutečností vylíčených v žalobě nejednalo. Žalovaný dal naopak žalobci opakovaně najevo, že v realizaci práva nahlížet do dávkových spisů mu nic nebrání a nahlížení do spisového materiálu může u žalovaného, případně u soudu v době, kdy mu byly zaslány spisy pro účely soudního řízení.

[7] Závěrem soud uvedl, že již nerozhodoval o návrhu žalobce na osvobození do soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů, neboť již v době podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného bylo zjevné, že nejsou splněny podmínky řízení o podané žalobě a tento nedostatek podmínek nelze zhojit, k čemuž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ans 6/2008 - 48, č. 1741/2009 Sb. NSS.

II. Kasační stížnost

[8] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[9] Stěžovatel zaprvé namítá, že mu měl být ustanoven zástupce již pro správní řízení nebo alespoň pro řízení před soudem prvního stupně. Žaloby ve správním soudnictví jsou vysoce

odbornou záležitostí, v daném případě podstatně přesahující stěžovatelovy možnosti, a neustanovením zástupce soud podstatně omezil jeho šance na úspěch v řízení.

[10] Stěžovatel se dále domnívá, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem byla podána důvodně. Před podáním žaloby vyčerpal všechny prostředky, které po něm lze spravedlivě požadovat. Stěžovatel odkazuje na závazek žalovaného dodat stěžovateli elektronickou verzi dvou spisových materiálů, který je písemně zachycen v protokolu z ústního jednání ze dne 30. 4. 2018.

[11] V tom, že žalovaný nedostál svému závazku, a že stěžovateli neposkytl spis v elektronické podobě, ačkoliv jej měl k dispozici, spatřuje stěžovatel rozpor s dobrými mravy, základními zásadami správního řízení (vyjádřenými v § 2 odst. 3 a 4, § 4 odst. 1 a 4, § 5 a § 6 správního řádu) a obecné slušnosti. A to tím spíše v situaci, kdy tuto možnost žalovaný sám nabídl jako náhradu za to, že spis nemá k dispozici k nahlédnutí v papírové podobě. Krajský soud měl nedodržení příslib orgánu veřejné moci posoudit jako chování odporující dobrým mravům a v souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy poskytnout ochranu základním právům stěžovatele, konkrétně právu na spravedlivý proces před správními orgány. Institut dobrých mravů není možné dle stěžovatele vnímat izolovaně pouze jako institut občanského práva. Na povinnosti žalovaného dodržet svůj slib vůči stěžovateli nic nemění ani skutečnost, že příslib byl udělen nad rámec výslovné dikce zákona, protože ve stěžovateli vytvořil legitimní očekávání.

[12] Argumentace soudu, že na nesprávné postupy správního orgánu lze poukázat v žalobě proti konečnému rozhodnutí, není správná, neboť správní orgán není oprávněn ke svým rozhodnutím dospět v řízení, ve kterém porušil zákon. Nyní souzené věci se podle stěžovatele nejvíce blíží judikatura týkající se neseznámení s podklady pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, které má pravidelně za následek zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[13] Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aps 1/2011 - 101 nejsou dle stěžovatele na projednávanou věc přiléhavé, neboť se jedná o významně skutkově odlišný případ. Stěžovatel se domnívá, že daňová a správní řízení mají odlišná východiska.

[14] Pokud krajský soud stěžovatele v dané věci odkázal na žalobu proti konečným rozhodnutím, ač mu bylo známo z úřední činnosti, že již byly podány žaloby proti těmto rozhodnutím a řízení v nich jsou zkoncentrována, odmítl tím de facto poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům stěžovatele.

[15] Stěžovatel poukazuje na to, že v rozsudcích správních soudů se pravidelně uvádí, že sice došlo k pochybení správního orgánu, které však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé a že tímto pochybením nedošlo k újmě účastníka řízení. Náprava pochybení je pak pouze iluzorní bez odrazu v konkrétní činnosti orgánu veřejné moci, což jistě není smyslem činnosti správních soudů. Závěr soudu je tak přehnaně formalistický, soud sám neřeší zjevná pochybení žalovaného a řešení odsouvá do jiného řízení.

[16] Na nahlížení do spisu nelze pohlížet jako na dílčí úkon ve správním řízení, ale jako na jedno ze základních procesních práv účastníka řízení, které nemůže být omezováno na základě libovůle.

[17] Odůvodnění usnesení krajského soudu je nedostatečné a je zatíženo nepřezkoumatelností. Krajský soud se odmítl zabývat porušením práv stěžovatele a porušil tak jeho práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Soud Nejvyšší správní při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[19] Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Soud připomíná, že pokud byl žalobní návrh odmítnut, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (rozsudek ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[21] Stěžovatel se u krajského soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat, zjednodušeně řečeno v tom, že správní orgán nedodržel, co slíbil, neboť se zavázal zaslat mu správní spis vedený v řízeních o jeho dávkách elektronicky do datové schránky, a neučinil tak.

[22] Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí lze zpravidla dále hodnotit z hlediska jeho zákonnosti a případných vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71). Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Takovou vadou však napadené usnesení netrpí. Důvody, které krajský soud vedly k odmítnutí žaloby, jsou z odůvodnění jednoznačně seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, ze kterých vycházel. Na tyto skutkové okolnosti aplikoval právní úvahy, na jejichž základě dospěl k závěru, že stěžovatelova žaloba není přípustná. Věcná správnost těchto závěrů bude předmětem dalšího posouzení.

[23] Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje se stěžovatelem, že slíbil-li něco správní orgán, měl by tento svůj závazek dodržet – a to nejen s ohledem na zásady správního řízení, ale zejména s přihlédnutím k zásadám obecné slušnosti a mezilidské komunikace.

[24] Přes výše uvedené však kasační soud konstatuje, že proti takovému jednání, resp. nejednání, se nelze bránit zásahovou žalobou.

[25] Zejména je třeba odpovědět na otázku, jakým způsobem, mělo být postupem žalovaného zasaženo do práv stěžovatele. Jak správně uvedl krajský soud, poskytnutí kopie správního spisu

je součástí práva nahlížet do spisu. Nepochybně se jedná o důležité procesní právo účastníka řízení, neboť na zjištění obsahu spisu často záleží jeho další argumentace v řízení.

[26] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že obecně je odepření práva nahlížet do spisu faktickým úkonem správního orgánu, kterým se pouze upravuje vedení řízení. V takovém případě lze nezákonnost úkonu namítat až v žalobě proti konečnému rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Pouze za výjimečných okolností lze dojít k závěru, že i neumožnění nahlédnout do spisu může pro toho, komu je nahlížení odepřeno, představovat samostatnou újmu na právech s reálnými dopady, a tedy může být případně nezákonným zásahem. Okolnosti, za kterých bude možno samotné odepření nahlížení do spisu považovat za samostatný nezákonný zásah správního orgánu a nikoliv pouze za vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, však musí být výjimečné – např. nezpřístupnění zásadních dokumentů, na jejichž základě je rozhodováno, či dlouho trvající nebo opakované znemožnění nahlížení do podstatné části správního spisu, čímž správní orgán zasahuje do práva jednotlivce na efektivní procesní obranu a v důsledku do práva na spravedlivý proces (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Aps 6/2011 - 132, ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016 – 51, či ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016 – 138). Ačkoliv tyto závěry byly primárně formulovány k daňovému řízení, v posledně zmiňovaném rozsudku soud připustil jejich aplikaci i na obecné správní řízení.

[27] Ze žaloby však nevyplývalo, že by se v případě stěžovatele jednalo o výjimečnou situaci, která by dosahovala intenzity odepření práva na spravedlivý proces. Jak krajský soud správně uvedl, již z okolností popsaných v žalobě je zřejmé, že správní orgán právo nahlížet do spisu stěžovateli neodepíral. V odpovědi na jeho stížnosti uváděl, že spisová dokumentace byla postoupena na soud, může do ní tedy nahlédnout u soudu či vyčkat, až se vrátí zpět. Zároveň zdůvodnil, že kopie dokladů a dokumenty vedené v elektronické podobě jsou určeny pro vnitřní potřeby orgánu pomoci v hmotné nouzi. Opis spisu tak může být vyhotoven pouze z písemného originálu.

[28] Se stěžovatelem lze souhlasit, přirovnává-li neumožnění nahlížení do spisu k nemožnosti seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí dle § 36 odst. 3 s. ř. Takovou nezákonnost však může účastník řízení namítat, a soud ji posuzuje, též až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, nikoliv k zásahové žalobě. Tvzení, že přezkum procesního postupu žalovaného až v žalobě proti meritornímu rozhodnutí je pouze formální a dochází tak k odepření ochrany stěžovateli, není správné. Byl-li totiž postup žalovaného skutečně nezákonný a měl-li za následek porušení práva stěžovatele na obhajobu, resp. práva vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí, bude rozhodnutí žalovaného právě pro tuto nezákonnost zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[29] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že není v procesní dispozici účastníka volit, zda k obraně využije žalobu proti nezákonnému zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s. či proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž nemůže být procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb., NSS). Neobstojí proto ani námitka, že soud odepřel stěžovateli ochranu, pokud odmítl žalobu proti nezákonnému zásahu a zároveň měl povědomost o tom, že lhůta pro podání žaloby proti konečnému rozhodnutí a pro potenciální rozšiřování žalobních bodů již uplynula. Je na odpovědnosti žalobce, aby v žalobě vylíčil veškeré nezákonnosti, kterými dle jeho názoru rozhodnutí či proces jeho vydání trpí. Je zřejmé, že toho žalobce byl schopen, podal-li žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, ve které dle svého mínění nezákonný postup žalovaného popsal.

[30] Krajský soud nepochybil, ani nerozhodnutím o ustanovení či neustanovení zástupce stěžovateli před odmítnutím žaloby. V dané věci existoval nedostatek podmínky řízení, který nemohl odstranit ani potenciálně ustanovený zástupce.

[31] Nadto je Nejvyššímu správnímu soudu z úřední činnosti známo, že krajský soud rozsudky ze dne 14. 2. 2019, č. j. 58 Ad 6/2018 – 24, a ze dne 11. 2. 2019, č. j. 60 Ad 7/2018 - 39, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2019, kterými žalovaný odebral stěžovateli dávky v hmotné nouzi - příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, a to z důvodu různých procesních pochybení odlišných od tvrzeného odepření vydání opisu správního spisu. V dalším řízení tak bude mít stěžovatel možnost se s kompletním obsahem správního spisu seznámit, případně si sám pořídit kopie.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[34] Nejvyšší správní soude usnesením ze dne 5. 11. 2018, č. j. Na 221/2018 - 20, ustanovil stěžovateli zástupkyní pro řízení o kasační stížnosti advokátku Mgr. Sylva Šiškeová. Hotové výdaje a odměnu za zastupování platí v takovém případě stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Podle § 7 a § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. b) a d) citované vyhlášky náleží advokátce odměna za dva úkony právní služby (podání kasační stížnosti a převzetí a příprava zastoupení včetně porady s klientem) v částce 2 x 1.000 Kč, a podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky náhrada hotových výdajů v částce 2 x 300 Kč. Celková výše odměny ustanovené zástupkyně proto činí 2.600 Kč. Částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 28. srpna 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu