



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Mgr. V. V.**, proti žalovanému: **nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 584/4, Brno, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2021, č. j. 62 A 13/2021 - 43,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v tom, že žalovaný žalobci písemně sdělil, že může nahlédnout do spisu Nejvyššího státního zastupitelství vedeného pod sp. zn. 7 Spr 77/2002 (o nahlédnutí do celého spisu žalobce předtím písemně požádal), a poté, co se žalobce dne 2. 12. 2020 dostavil, mu bylo umožněno nahlédnout pouze do části spisu, do které mu bylo umožněno nahlédnout již dříve; žalovaný totiž rozhodl o odepření nahlížení do stanovených částí spisu, aniž by žalobce o této skutečnosti předem informoval. Žalobce v žalobě uvedl, že takovým postupem žalovaný zasáhl do jeho veřejných subjektivních práv, například do zásady dobré veřejné správy, a poukázal i na zákaz schválností ze strany veřejné správy vůči adresátům veřejné správy. Žalobce kvůli jednání žalovaného podnikl zbytečnou cestu z Prahy do Brna a vznikla mu tak újma na vynaloženém cestovním.

[2] Krajský soud žalobu v záhlaví citovaným rozsudkem zamítl. Po shrnutí obsahu správního spisu konstatoval, že bylo zřejmé, že žalobce skutečně žádal o nahlédnutí do celého spisu sp. zn. 7 Spr 77/2002, zejména pak do konkrétně uvedených listin, do nichž mu v minulosti žalovaný nahlédnout neumožnil. Žalovaný nepostupoval pro uvedené korektně, pokud žalobci sdělil, že může přijet nahlédnout do spisu, a nepostupoval proto ani v souladu se zásadou podle § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“ nebo „správní řád“), podle kterého mají správní orgány postupovat tak, aby nikomu

nevznikaly zbytečné náklady. Jednání žalovaného však nedosáhlo takové intenzity, aby mohlo být hodnoceno jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Třebaže žalovaný měl rozhodnutí o odepření nahlížení do částí spisu doručit žalobci společně s vyrozuměním o tom, že do spisu nahlédnout může, nedošlo takovým postupem k zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv. Uvedené jednání zasáhlo pouze do soukromých práv žalobce, neboť mu podle jeho tvrzení způsobilo ztrátu času a peněz. Nesouhlasil ani s námitkou zásahu do zásady dobré správy. Neshledal porušení této zásady v takové míře, aby ji bylo možné vyhodnotit jako nezákonný zásah. Poukázal, že zásadu „zákazu schválnosti“ správní řád nezná. K námitkám týkajícím se porušení „práva žalobce nahlédnout do spisu“ a „práva na řádné řízení“ konstatoval, že se míjí s předmětem přezkumu. Otázka, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobci neumožnil nahlédnout do spisu, totiž nebyla předmětem tohoto řízení, ale řízení o žalobě proti usnesení žalovaného o odepření nahlížení do spisu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Stěžovatel nesouhlasil s posouzením dané věci krajským soudem. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že žalovaný postupoval nekorektně, avšak v rámci ústního jednání při odůvodnění rozsudku uvedl, že jednal nesprávně, tedy podle stěžovatele i nezákonně. Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem ani v tom, že by jednání žalovaného nedosáhlo intenzity ve smyslu definice nezákonného zásahu. Ohradil se i proti tvrzení krajského soudu, podle kterého nebylo zasaženo ani do zásady dobré správy v takové míře, aby šlo o nezákonný zásah. Konstatoval, že zásadu „zákazu schválnosti“ garantuje Ústava České republiky v preambuli o právním a demokratickém státu. Poukázal i na to, že v žalobě uvedl, že se žalovaný za své jednání neomluvil. Nestranný soud by neměl omlouvat jednání žalovaného pouze pro jeho postavení.

[5] Krajskému soudu dále vytkl neprovedení důkazu obrazového záznamu, který předložil na CD; z něj mělo být zřejmé, že se mu v průběhu nahlížení do spisu udělalo nevolno a žádal o sdělení, kde se nachází lékařské zařízení. Žalovaný mu však potřebnou součinnost neposkytl a tento záznam měl proto svědčit o zásahu do jeho práv. Žalobci vznikla nezákonným zásahem škoda, kterou vyčíslil, a proto měl za to, že tento zásah bylo nutné považovat za nezákonný zásah ve smyslu správního práva. Rovněž požádal za jednání žalovaného o satisfakci Ministerstvo spravedlnosti.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že by se v průběhu nahlížení dopustil nezákonného zásahu. Připomenul i skutečnost, že stěžovateli již bylo umožněno do zmíněného spisu nahlédnout. Poukázal na odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž souhlasil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[8] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[9] Ze žaloby je zřejmé, že stěžovatel se domáhá ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že mu žalovaný k jeho žádosti o nahlédnutí do celého spisu sp. zn. 7 Spr 77/2002 sdělil, že do tohoto spisu nahlédnout může, avšak když se stěžovatel k nahlížení dostavil, bylo mu oznámeno, že mu nebude umožněno nahlédnout do celého spisu, ale pouze do jeho dílčích částí, přičemž listiny, které požadoval, byly z tohoto nahlížení vyloučeny. Tímto postupem žalovaného mu vznikla škoda, neboť cestoval k nahlížení zcela zbytečně.

[10] Úprava ochrany před nezákonným zásahem je vymezena v § 82 s. ř. s., dle kterého *„[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*

[11] Judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. bod [13] rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[12] Smyslem zakotvení žaloby proti nezákonnému zásahu je, aby nejen rozhodnutí a nečinnost správního orgánu, ale také další zásahy, které zasahují do veřejných subjektivních práv jednotlivce, byly podrobeny účinné soudní ochraně. Rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, připomněl, *„že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokovaná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, at' již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“*

[13] Účinnou soudní ochranu je tedy nutné poskytnout tehdy, pokud orgány veřejné správy zasahují do sféry veřejných subjektivních práv nebo povinností jednotlivce způsobem ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu. Není naopak namístě vyhovět žalobě, která směřuje proti tomu, že žalovaný nepostupoval sice tak, aby „účastníku nevznikaly zbytečné náklady“, jak požaduje zákon, ale tato protiprávnost nemohla ze své povahy do veřejných subjektivních práv a povinností jednotlivce zasáhnout: nestanoví mu nové povinnosti, neodmítá jej určitých povinností zbavit; nepřiznává ani neodmítá mu přiznat určitá nárokovaná práva; ani jinak nezasahuje do jeho právem chráněné sféry, at' již předepsanou formou, anebo fakticky.

[14] Za nezákonný zásah nelze pro shora uvedené považovat jakýkoli nezákonný postup správního orgánu, ale pouze ten, který dosáhne určité intenzity. Pouze takový postup může naplnit podmínky § 82 s. ř. s. Ochrana ve smyslu § 82 s. ř. s. je totiž nutné poskytnout jen proti nezákonným postupům, které představují reálný (nikoliv jen imaginární či mizivý) dopad do práv žalobce. Judikatura správních soudů požadavek určité minimální intenzity nezákonného postupu zpravidla akceptuje v hodnocení okolností konkrétní věci. Proto pouze „podle okolností“ může být nezákonným zásahem i zahájení a provádění daňové kontroly (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110), nezákonná výzva k prokázání příjmů dle § 38x

zákona o daních z příjmů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2019, č. j. 9 Afs 64/2019 - 52), bránění žadateli v osobním podání žádosti o zaměstnaneckou kartu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52) a další případy.

[15] Pro úplnost zdejší soud uvádí, že v nyní souzené věci nemohl posuzovat otázku, zda žalovaný postupoval správně, pokud neumožnil stěžovateli nahlédnout do spisu. Tato otázka totiž může být přezkoumána pouze v řízení o usnesení, jímž žalovaný stěžovateli odepřel nahlédnout do požadovaných částí spisů. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že stěžovatel se taktéž touto formou bránil, přičemž Krajský soud v Brně rozhodl rozsudkem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 62 A 12/2021 - 54, tak, že usnesení žalovaného ze dne 23. 11. 2020, č. j. 6 NZN 2558/2014 - 73, zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný následně umožnil stěžovateli nahlédnout do celého požadovaného spisu. Předmětem přezkumu zároveň nebylo ani to, zda se stěžovateli během nahlížení udělalo nevolno a žalovaný mu neposkytl součinnost při vyhledávání zdravotnického zařízení. V tomto ohledu tedy nesouhlasí se stěžovatelem, že krajský soud pochybil, pokud neprovedl důkaz záznamem na CD předloženým stěžovatelem. Krajský soud v bodu 21. napadeného rozsudku řádně zdůvodnil, proč tak neučinil. S tímto odůvodněním se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

[16] Jak je již shora uvedeno, předmětem nynějšího sporu je pouze otázka toho, zda žalovaný jednal nezákonně, pokud stěžovatele vyrozuměl o možnosti nahlížet do spisu, aniž by mu následně toto nahlížení umožnil, čímž stěžovateli v důsledku uvedeného jednání žalovaného měla vzniknout škoda, neboť cestu k nahlížení absolvoval zbytečně.

[17] V dané věci bylo z obsahu správního spisu zřejmé, že stěžovatel požádal výslovně o nahlédnutí do celého spisu sp. zn. 7 Spr 77/2002, přičemž v podání ze dne 3. 11. 2020 specifikoval i konkrétní čísla listů, do nichž chce nahlížet. Přípisem Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 16. 11. 2020 (č. j. 6 NZN 2558/2014 - 69) mu bylo sděleno, že do uvedeného spisu může nahlédnout u Nejvyššího státního zastupitelství. Z obsahu spisu je následně zřejmé, že obsahuje usnesení ze dne 23. 11. 2020 (č. j. 6 NZN 2558/2014 - 73), kterým žalovaný rozhodl o odepření nahlédnutí do konkrétně popsanych částí spisu (stěžovatelem taktéž požadovaných). U pokynu ke konceptu tohoto rozhodnutí je přitom dodána informace „*rozhodnutí neexpedovat - bude předáno osobně*“. Dne 1. 12. 2020 sdělil stěžovatel žalovanému termín, který pro nahlížení do spisu zvolil. Spis následně obsahuje záznam o nahlížení do spisu, které se uskutečnilo dne 2. 12. 2020, a kde bylo stěžovateli předáno uvedené usnesení žalovaného o odepření možnosti nahlédnout do některých částí spisu.

[18] Ze shora uvedeného je zřejmé, že žalovaný nejpozději dne 23. 11. 2020 věděl, že stěžovateli neumožní nahlédnutí do některých částí spisu. Postup, kdy se rozhodl oznámit odepření nahlédnutí do požadovaných částí spisu až ve chvíli nahlížení, nelze v tomto ohledu považovat za korektní, neboť obecně neodpovídá požadavkům daným základními ustanoveními správního řádu (srov. k tomu zejména § 4 odst. 1 nebo § 6 odst. 2, na který upozornil i krajský soud). Lze totiž předpokládat, že pokud by stěžovatel o odepření možnosti nahlížet do požadovaných částí spisu věděl předem, cestu z Prahy do Brna by vůbec neabsolvoval, neboť části spisu, které mu byly při nahlížení poskytnuty, již znal. Jednání žalovaného tak neodpovídalo zásadě, podle které „účastníku nemají vznikat zbytečné náklady“. S ohledem na již shora vyložené však Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že postup žalovaného nedosáhl intenzity nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Jediným „zásahem“ je totiž právě pravděpodobně zbytečné absolvování cesty a ztráta stěžovatelova času. Obdobně jako drobné pochybení ve správním řízení není důvodem pro rušení výsledného rozhodnutí, tak ani drobné pochybení, které mohlo zasáhnout veřejná subjektivní práva jednotlivce, nemá být v souladu s prosazovanou zásadou *de minimis non curat praetor* (maličkostmi se soudce nezabývá) označeno

pokračování

za nezákonný zásah. Byť tedy mohl stěžovatel vnímat postup žalovaného jako „schválnost“, Nejvyšší správní soud uzavírá, že jeho postup vzhledem k daným okolnostem případu zasáhl práva stěžovatele v tak nepatrné intenzitě, že jej nebylo možné označit za zásah do veřejných subjektivních práv ve smyslu § 82 s. ř. s. a ve smyslu shora uvedených závěrů plynoucích z rozhodovací praxe.

[19] Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost k poukazu stěžovatele na vymáhání způsobené škody u Ministerstva spravedlnosti uvádí, že účelem zásahové žaloby není primárně to, aby se stěžovatel domohl náhrady jím deklarované škody. Jak poukázal Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019 - 35, úspěch v řízení o zásahové žalobě není nutnou podmínkou pro úspěšný postup podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). To ukazuje samotná důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým byla do § 82 s. ř. s. zakotvena možnost domáhat se deklarování nezákonnosti již skončeného zásahu. Tato důvodová zpráva ve své zvláštní části uvádí k čl. I. bodům 40 až 44 novely následující: „Z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (např. podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)), bude mít navrhovaná změna především významný psychologický efekt pro poškozené účastníky. Podle zákona č. 82/1998 Sb. není pro uplatnění náhrady škody způsobené úředním postupem (pod který se zařazuje i nezákonný zásah), na rozdíl od nezákonného rozhodnutí, vyžadováno předchozí rozhodnutí o nesprávnosti úředního postupu, resp. deklarace nezákonnosti předmětného zásahu soudem. Poškozený tak zpravidla žádá o náhradu škody příslušný úřad bez jakýchkoliv podkladů. Rozhodnutí správního soudu o nezákonnosti takového zásahu nepochybně přispěje ke zrychlení rozhodování příslušných úřadů o odškodnění a v konečném důsledku i ke zrychlení řízení o nároku na náhradu škody u civilních soudů, u kterých se poškozený může domáhat náhrady škody, neuspokojí-li příslušný úřad plně nárok poškozeného.“ (shodně viz body [31] a [32] rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS). Stěžovatel se tedy může domáhat náhrady případné škody bez ohledu na výsledek nynějšího řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 23. září 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu