



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

Česká republika - Vrchní státní zastupitelství v Praze
sídlem nám. Hrdinů 1300, Praha 4

proti
žalovanému

Ministerstvo vnitra
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 3. 2021, č.j. MV-38671-4/SO-2021

takto:

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 3. 2021, č.j. MV-38671-4/SO-2021, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobou napadeným rozhodnutím ministr vnitra zamítl rozklad podaný žalobcem proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (Ministerstvo vnitra, Odbor archivní správy a spisové služby) ze dne 7. 2. 2019, č. j. MV-147625-3/AS-2018, kterým přenesl působnost ze Státního oblastního archivu v Praze na Národní archiv u veřejnoprávního původce – žalobce, podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jako nepřípustný a to z důvodu, že žalobce nemá v daném konkrétním řízení postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 správního řádu, a to zřejmě proto, že nemá žádné veřejné subjektivní právo, o kterém by se mělo rozhodovat, resp. že se mu rozhodnutím ze dne 7. 2. 2019 neukládala žádná povinnost, která by nevyplývala přímo ze zákona.
2. Rozhodnutí ze dne 7. 2. 2019 bylo zasláno žalobci původně jen na vědomí. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, ve kterém zpochybnil zákonnost postupu odboru archivní správy při jeho vydání z hlediska procesního, když požadoval přenesení působnosti ve smyslu ust. § 44 písm. q) zákona o archivnictví učinit formou správního rozhodnutí, tj. postupovat dle správního řádu. Žalovaný o rozkladu nerozhodl.
3. Žalobce následně podal žalobu, ve které se domáhal ochrany proti nečinnosti spočívající v tom, že ministr vnitra nerozhodl o rozkladu podaném žalobcem dne 29. dubna 2019 proti rozhodnutí ze dne 7. 2. 2019, a to formou správního rozhodnutí. Městský soud v Praze rozsudkem č.j. 8 A 138/2019-81 ze dne 3. února 2021 (dále jen „rozsudek MS v Praze ze dne 3. 2. 2021“), uložil povinnost Ministerstvu vnitra vydat rozhodnutí o rozkladu žalobce ze dne 26. dubna 2019 pod č.j. 9 SPR 177/2017-79 proti rozhodnutí ze dne 7. 2. 2019, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Proti rozsudku MS v Praze ze dne 3. 2. 2021 podal žalovaný dne 15. března 2021 kasační stížnost, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č.j. 6 As 96/2021 – 26, zamítnuta.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce předně namítá zcela nekonzistentní, nepřehledný a nepřezkoumatelný postup žalovaného, kdy žalovaný shodnou otázku (tj. příslušnost kontrolního orgánu) nejprve věcně řešil ve správním řízení, následně však začal prosazovat názor (tj. do vydání napadeného rozhodnutí), že žalobce nemůže být (tj. není vůbec způsobilý být) účastníkem řízení, a konečně v napadeném rozhodnutí žalovaný své předchozí postoje opět revidoval, a to tak, že žalobce „pouze“ není účastníkem daného konkrétního řízení.
5. Nelze akceptovat, aby se žalobce jakožto osoba dotčená postupem správních orgánů dozvěděl o řešení základních procesních otázek (zejména tedy o výsledku vyřešení právního postavení žalobce a právní povahy rozhodnutí ze dne 7. 2. 2019) ze strany správních orgánů až na samém konci příslušného řízení, zde tedy v napadeném rozhodnutí, když předtím správní orgány zastávaly zcela jiné právní názory; takový postup lze označit za překvapivý a neumožňující žalobci účinně uplatnit jeho procesní práva.

6. Žalobce tedy považuje napadené rozhodnutí za **nepřezkoumatelné**, resp. za nesrozumitelné, přičemž prvotní příčiny této nesrozumitelnosti tkví již v tom, že napadené rozhodnutí vybočuje mimo rámec standardní teorie správního práva i zákonné terminologie. Žalovaný tedy v napadeném rozhodnutí na jednu stranu používá ustálené termíny jako „rozhodnutí“, „účastník řízení“ atp., na stranu druhou tyto instituty relativizuje, např. tím, že jde o interní rozhodnutí, které mělo být archivům „doručeno“, zatímco žalobci „zasláno na vědomí a doručeno“ (srov. odst. 2 na str. 2 napadeného rozhodnutí) atp. Z koncepce napadeného rozhodnutí tedy nevyplývá konzistentní a vnitřně koherentní názor žalovaného na základní procesní otázky, pro ilustraci lze např. uvést, že pokud dle názoru žalovaného žalobce není účastníkem daného řízení, pak zůstává nezodpovězeno, kdo jiný takovým účastníkem řízení může být, resp. zda může existovat správní řízení, které žádné účastníky nemá. Žalobce tedy pokládá dosavadní procesní postup žalovaného i napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť doposud nebylo jednoznačně a dostatečně přesvědčivě objasněno, jakou právní povahu vůbec měl postup žalovaného a správních orgánů zakončený napadeným rozhodnutím.
7. Ve druhé žalobní námitce žalobce namítá **nesoulad napadeného rozhodnutí se závazným právním názorem** Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 3. 2. 2021, č.j. 8 A 138/2019-81, kterým soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o rozkladu žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 7. 2. 2019 a zformuloval závazný právní názor pro další řízení takto: *„rozhodl-li žalovaný v záležitosti příslušnosti konkrétního archivu k péči o žalobcovy archiválie postupem podle ust. § 44 písm. q) zákona o archivnictví, pak se nesporně jedná o rozhodnutí ve správním řízení, kterým se závazně určují práva a povinnosti žalobce. Proti takovému rozhodnutí je podle obecných předpisů o správním řízení přípustný řádný opravný prostředek – zde rozklad podle ust. § 152 správního řádu. Jestliže žalobce takový rozklad podal, je žalovaný povinen o něm postupem podle citované normy řádně rozhodnout“*. Jestliže tedy žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl tak, že rozklad žalobce zamítl jako nepřípustný, jedná se o zjevný rozpor s jednoznačně vyjádřeným právním názorem soudu.
8. Z napadeného rozhodnutí lze naopak dovodit, že žalovaný jednal v rozporu s rozsudkem ze dne 3. 2. 2021 toliko s odkazem na svou odlišnou „rozhodovací praxi“ a odlišný právní názor (srov. str. 3 napadeného rozhodnutí). Tyto důvody však nelze pokládat za legitimní důvody, které by umožňovaly správním orgánům jednat v rozporu s právním názorem soudu vysloveným v konkrétní věci. Naopak tímto postupem je žalobce zatěžován nutností podat v souvislosti s prakticky totožnou právní otázkou další žalobu a domáhat se odklizení vadného rozhodnutí, vydaného ve zjevném rozporu s jednoznačným právním názorem soudu vyjádřeným na základě předchozí žaloby podané ve snaze dobrat se meritorního vyřešení shodné právní otázky.
9. Žalobce namítl ve třetí žalobní námitce nesprávné právní posouzení věci, když uvedl, že s ohledem na jednoznačnou dikci § 44 písm. q) zákona o archivnictví, která výslovně hovoří o *rozhodování* žalovaného a předpokládá vydání *rozhodnutí*, si lze jen stěží představit, že by některou z přípustných výkladových metod mohl být dovozen přesný opak tohoto jednoznačného jazykového znění právní normy. Žalobce pro úplnost podotýká, že podle znění citovaného ustanovení Ministerstvo vnitra rozhoduje o *povinnosti* (původce) svěřit archiválie do péče jiného než příslušného archivu, a to i na základě návrhu původce. Samotné znění citovaného ustanovení tedy předpokládá, že dle něj je rozhodováno o (veřejnoprávní) *povinnosti* osoby. V souvislosti s tím žalobce poukazuje na obecné vymezení správního rozhodnutí ve správním řádu, konkrétně v § 67 odst. 1 správního řádu, podle něhož platí,

že rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby.

10. Pokud tedy správní orgán prvního stupně zamýšlel podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví rozhodnout o veřejnoprávní povinnosti žalobce, pak nutnost vydat v této věci rozhodnutí plyne nikoli pouze z jednoznačného užití pojmu *rozhodnutí* v citovaném ustanovení, ale rovněž z obecné legální definice správního rozhodnutí. I kdyby však měl správní orgán prvního stupně za to, že se ve věci přenesení působnosti archivů nejedná o hmotněprávní otázku, pak nelze než znovu poukázat na zákonnou definici správního rozhodnutí obsaženou v § 67 odst. 1 správního řádu, z níž vyplývá, že i o některých procesních otázkách je nutné rozhodovat *rozhodnutím*, a to za podmínky, že tak stanoví zákon. Tímto zákonem je v dané věci zákon o archivnictví, konkrétně jeho ustanovení § 44 písm. q), podle něhož se v otázce přenesení působnosti archivů *rozhoduje*, přičemž řešení této otázky musí být vyjádřeno (určeno) v *rozhodnutí*.
11. Též ze systematiky zákona o archivnictví, konkrétně z jeho společných ustanovení, vyplývá, že na rozhodování podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví je třeba aplikovat správní řád s odkazem na § 77 odst. 1 zákona o archivnictví, podle něhož se správní řád nevztahuje (pouze) na rozhodování podle tří konkrétně vyjmenovaných ustanovení zákona o archivnictví.
12. Dále žalobce napadá úvahu žalovaného o pojmu „*interní rozhodnutí*“, kterým žalovaný označuje rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 7. 2. 2019, a to především z toho důvodu, že institut „*interního rozhodnutí*“ správní řád nezná a obsah tohoto institutu nelze spolehlivě dovodit ani z nauky správního práva. V pojetí správních orgánů se zřejmě jedná o svérázný právní akt, který sice má účinky závazného rozhodnutí, ale jeho adresát se vůči němu nemůže nijak bránit, ani se nemůže vyjádřit k jeho obsahu. Takový výklad ovšem není možný. Pokud zákon, zde konkrétně § 44 písm. q) zákona o archivnictví, zcela explicitně přikazuje správním orgánům vyřešit určitou právní otázku *rozhodnutím*, pak tuto povinnost nelze obejít tím, že se jednoznačnému pojmu *rozhodnutí* arbitrárně přisoudí přídomek „*interní*“ a vytvoří se z něj v právní teorii neexistující institut „*interního rozhodnutí*“, jehož správními orgány deklarované důsledky (tedy především zamezení jakémukoli uplatnění práv adresátů) jsou zcela opačné, než jaké zamýšlel zákonodárce jednoznačnou formulací povinnosti vydat v určité věci *rozhodnutí* (tedy naopak zajistit co nejširší ochranu práv adresátů tohoto právního aktu, včetně možnosti domoci se soudního přezkumu). Jestliže by zákonodárce měl v úmyslu vymezit žalovanému jeho pravomoc jinak, nabízelo se užití jiných slov (tj. např. *určí, stanoví, vymezí*, apod.), avšak použitý výraz *rozhoduje* je silným vodítkem pro závěr, že zde se jedná právě o rozhodování ve smyslu závazného určování práva a povinností.
13. Žalobce tedy uvádí, že v daném řízení nebyl v postavení orgánu veřejné moci ani správního orgánu, ale v postavení *původce*, kterému je vrchnostensky ukládána *povinnost*, což zcela jednoznačně plyne z díkce § 44 písm. q) zákona o archivnictví. Z hlediska jednání, které je předmětem nyní podané žaloby (tedy z hlediska úkonů Ministerstva vnitra a archivů ve vztahu k zamýšlené kontrole žalobce), se žalobce nepochybně nenalézá v postavení, kdy by rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [srov. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] ani v postavení obdobném (např. v postavení orgánu činného v trestním řízení); naopak jsou mu správními orgány ukládány veřejnoprávní povinnosti (v dané fázi především povinnost strpět kontrolní úkony).

14. Žalobce dále považuje za podstatné, že zákon o archivnictví stanoví (podobně jako jiné předpisy organizačního charakteru) poměrně podrobná pravidla pro určení příslušných správních (kontrolních) orgánů, tedy i archivů (viz i § 71 odst. 1 citovaného zákona). Pokud tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že z citovaného zákona nevyplývá existence „práva na zákonný archiv“ (srov. str. 4 napadeného rozhodnutí), pak žalobce naopak považuje za notorietu, že správní orgány mohou postupovat pouze v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Situaci, kdy jsou určité osobě ukládány povinnosti nepříslušným správním orgánem, tak nepochybně lze označit za protiprávní a nelze ji bagatelizovat (dle žalobce značně zavádějícím) tvrzením, že neexistuje „právo na zákonný archiv“. Stanovil-li zákonodárce jednoznačná zákonná pravidla pro určení příslušnosti archivů (včetně procesních pravidel pro udělování výjimek, která předpokládají i aktivitu původců, např. podání návrhu), pak z těchto pravidel nelze učinit „interní proces“ zakončený „interním“ rozhodnutím.
15. Žalobce dále uvedl, že se jako veřejný žalobce zásadním způsobem podílí na vyhledávání, odhalování, vyšetřování a stíhání typově nejzávažnější trestné činnosti. S ohledem na věcnou příslušnost státních zástupců žalobce v přípravném řízení trestním se často jedná o rozsáhlé trestní věci více osob působících jako organizované skupiny, vykazující značnou míru dlouhodobého, sofistikovaného a plánovaného jednání s cílem zabránit odhalení, resp. vyšetřování trestné činnosti. V případě žalobce je tedy dán intenzivní veřejný zájem na tom, aby informace související s výkonem jeho působnosti nebyly zpřístupňovány neoprávněným osobám. Důsledná ochrana zásady neveřejnosti trestního řízení, resp. neveřejnosti příslušných spisů a informací v nich obsažených, je tedy nutným předpokladem pro to, aby žalobce mohl řádně plnit své úkoly svěřené mu zákonem [v tomto ohledu především zákonem o státním zastupitelství a zákonem č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů]. Stejně tak je žalobce striktně vázán zákonem o státním zastupitelství a trestním řádem i při nakládání se spisy. V tomto ohledu lze upozornit např. na zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti ve smyslu § 25 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Nelze přitom dovodit, že by tato povinnost byla prolomena zákonem o archivnictví či kontrolním řádem. V této souvislosti lze poukázat i na to, že v případě povinnosti mlčenlivosti podle zákona o státním zastupitelství jde o povinnost *kvalifikovanou*, tedy kvalitativně odlišnou od běžné povinnosti mlčenlivosti.
16. Nezbytnost potřeby zajistit důslednou ochranu informací souvisejících s činností žalobce lze dále dovodit z poměrně striktního režimu nahlížení do trestních spisů (srov. § 65 trestního řádu) i z jednotlivých speciálních pravidel poskytování informací souvisejících s trestním řízením (srov. např. § 8a a násl. trestního řádu či § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím). Konečně lze poukázat i na zásady ochrany vlastních spisů státního zastupitelství, do nichž lze nahlížet jen za stálé přítomnosti státního zástupce nebo jím pověřeného zaměstnance, a to pouze za podmínky zachování tajnosti údajů, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti. Na nahlížení do jiných spisů státního zastupitelství než vyšetřovacích nebo trestních ani není právní nárok (srov. § 162 pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 7/2004, jímž se vydává kancelářský řád státního zastupitelství).
17. V této souvislosti je možné poukázat např. na to, že objekt Vrchního státního zastupitelství v Praze je tzv. režimovým pracovištěm, a v částech je tedy klasifikován jako zabezpečený objekt dle příslušných stupňů utajení v rozsahu zpracovávané agendy ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění

pozdějších předpisů. Jakákoli situace, při níž by se osoby, které nejsou zaměstnanci žalobce, mohly seznámit s neveřejnými informacemi souvisejícími s činností žalobce (což je možné konstatovat již jen v souvislosti s volným pohybem těchto osob v objektu žalobce, a tím spíše pokud by se tyto osoby s těmito informacemi seznamovaly přímo nahlížením do spisů) tedy pro žalobce představuje závažné bezpečnostní riziko, a to mj. proto, že k úniku informací může dojít i z nedbalosti, jelikož tyto osoby nejsou způsobilé vyhodnotit relevanci neveřejných informací souvisejících s trestním řízením.

18. Dle názoru žalobce měl být postup, kdy se namísto zákonem příslušného Státního oblastního archivu v Praze domáhá *de facto* přístupu ke spisům žalobce jiný orgán, realizován tak, aby v něm mohl žalobce uplatnit svá zákonná procesní práva, tedy např. vyjádřit se k zamýšlené změně kontrolního orgánu a tím i ke změně okruhu osob, které by se měly seznamovat s dokumenty evidovanými u žalobce atp.
19. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout s odůvodněním, že ministr vnitra v intencích výroku I. rozsudku MS v Praze ze dne 3. 2. 2021 rozhodnutím ze dne 26. 3. 2021 podle ust. § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu ve spojení s ust. § 92 odst. 1 správního řádu rozklad proti rozhodnutí ze dne 7. 2. 2019 jako nepřípustný zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministr vnitra nejprve konstatoval, že Městský soud v Praze vychází z argumentace, že rozhodování podle ust. § 44 písm. q) zákona o archivnictví je rozhodováním ve správním řízení a v tomto ohledu se tak zásadně rozchází s rozhodovací praxí Ministerstva vnitra (jak je uvedeno výše), a proto byla proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze podána kasační stížnost.
20. Ministr vnitra v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021 setrval i nadále na názoru, že zvolený postup v případě přenesení působnosti mezi archivy je určen toliko (interním) rozhodnutím správního orgánu I. stupně a že se tudíž nejedná o správní řízení ve smyslu ust. § 9 správního řádu, neboť zde neexistuje žádné veřejné subjektivní právo, o kterém by mělo být rozhodováno v režimu správního řádu. Veřejným subjektivním právem ministr vnitra neshledal ani ochranu informací souvisejících s trestním řízením. Ministr vnitra k tomu uvedl, že ochrana informací o trestním řízení je veřejný zájem a ne veřejné subjektivní právo žalobce (nebo jiného orgánu činného v trestním řízení), které by požívalo ochrany podle ust. § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).
21. Nadto nelze akceptovat úvahu žalobce, že ministr vnitra ignoroval závazný názor vyslovený Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 3. 2. 2021, když i sám žalobce v žalobě uvádí, že si je vědom procesního režimu, kdy dotčený rozsudek byl vydán v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle ust. § 79 a násl. soudního řádu správního. Ministr vnitra respektoval základní principy správního soudnictví společné pro všechny žalobní typy, na které poukazuje žalobce, když se v napadeném rozhodnutí zabýval i otázkou postavení žalobce v předmětné věci, a opakovaně dospěl k závěru, že postup podle ust. § 44 písm. q) zákona o archivnictví ve spojení s ust. § 71 odst. 2 téhož zákona, na základě něhož dochází ke změně (územní) působnosti z jednoho archivu (určeného zákonem) na archiv jiný, je určen toliko (interním) rozhodnutím odboru archivní správy. Proto nelze než setrvat na právním názoru ministra vnitra v této věci vyjádřeném na straně 3 a násl. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nadto Městský soud v Praze v části III. rozsudku ze dne 3. 2. 2021 v bodě 54 uvádí: „*Tato konstatování však městský soud doplnil pouze pro úplnost, neboť v řízení o aktuální žalobě na ochranu proti nečinnosti nebylo jeho úkolem posuzovat zákonnost rozhodnutí žalovaného ze dne 7. února 2019.*“

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

22. Námitka žalobce ohledně nesrozumitelnosti závěrečné pasáže (textu) napadeného rozhodnutí není zřejmá, jelikož ministrem vnitra vyslovená nepřipustnost rozkladu ve smyslu ust. § 92 odst. 1 správního řádu souvisí s dotčeným interním postupem správního orgánu, kdy žalobce v dané věci nemá postavení účastníka řízení, tudíž konstatování v napadeném rozhodnutí, že předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí nenastaly, se nejeví jako žalobcem namítaná nesrozumitelnost textu, a to ani při zohlednění jeho námitek, „že předpokladem pro dané zvláštní procesní postupy je právě to, že existuje pravomocné rozhodnutí, přičemž tyto postupy lze též zahájit i z moci úřední“.

III.

Posouzení žaloby

23. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalovaný s takovým postupem výslovně souhlasil a žalobce se k možnosti takového postupu ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
24. Žaloba je důvodná.
25. Žalobou napadené rozhodnutí bylo zdůvodněno následovně: „*Ministr vnitra uzavírá, že VSZ nemá v předmětné věci postavení účastníka správního řízení ve smyslu § 27 správního řádu, a proto ve výrokové části tohoto rozhodnutí ministr vnitra podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu ve spojení s § 92 odst. 1 správního řádu rozklad podaný dne 29. 4. 2019 proti napadenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako nepřipustný zamítá. VSZ nemá žádné veřejné subjektivní právo, o kterém by se mělo ve správním řízení rozhodovat, a ani se VSZ neukládá taková povinnost, která by již nevyplývala přímo ze zákona o archivnictví a spisové službě, a proto VSZ ani nemohlo být účastníkem řízení, který by mohl podat rozklad.*“ (pozn. zvýraznění provedl soud).
26. Dle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
27. Dle ustanovení § 44 písm. q) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, *Ministerstvo na úseku archivnictví a výkonu spisové služby rozhoduje o návrhu archivu nebo původce, že původce nebo jeho organizační součást jsou povinni svěřit archiválie do péče jiného než příslušného archivu; působnost příslušného archivu vůči původci nebo jeho organizační součásti plní archiv určený v rozhodnutí.* (pozn. zvýraznění provedl soud).
28. Městský soud v Praze ve shora zmiňovaném rozsudku ze dne 3. února 2021, č.j. 8 A 138/2019-81 v závěru zcela jasně uvedl: „*Městský soud v Praze tedy po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, neboť rozhodl-li žalovaný v záležitosti příslušnosti*

konkrétního archivu k péči o žalobcovy archiválie postupem podle ust. § 44 písm. q) zákona o archivnictví, pak se nesporně jedná o rozhodnutí ve správním řízení, **kterým se závazně určují práva a povinnosti žalobce**. Proti takovému rozhodnutí je podle obecných předpisů o správním řízení přípustný řádný opravný prostředek – zde rozklad podle ust. § 152 správního řádu. Jestliže žalobce takový rozklad podal, je žalovaný povinen o něm postupem podle citované normy řádně rozhodnout.“ (pozn. zvýraznění provedl soud).

29. Nejvyšší správní soud tuto úvahu ve svém rozsudku ze dne 15. července 2021, č.j. 6 As 96/2021 – 26, potvrdil, když uvedl:

„[26] Nejvyšší správní soud souhlasí i se závěrem městského soudu, že úkon podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví je rozhodnutím z materiálního hlediska. Stěžovatel rozhodnutím podle tohoto zákona ukládá původci povinnost svěřit archiválie do péče jiného než příslušného archivu. Již z jazykového hlediska je tedy zjevné, že jde o úkon týkající se povinností původce. Stěžovatel má sice pravdu, že fakticky se rozhodnutím podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví pouze mění příslušnost archivu (povinnost svěřit archiválie za stanovených podmínek do péče archivu má původce tak jako tak, rozhodnutím stěžovatele se pouze změnil příslušný archiv), to z něj však nedělá čistě interní akt. Rozhodnutím podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví **se mění obsah povinnosti původce** – byť jen v tom směru, vůči komu má svou povinnost plnit (což může být důležité, protože výběr archiválií provádí právě příslušný archiv, jak vyplývá z § 3 odst. 6 a z § 6 zákona o archivnictví). Interním aktem by mohlo být rozdělení činnosti v rámci jediného správního orgánu, které míří pouze dovnitř veřejné správy a nijak se nedotýká adresátů její činnosti (vůči nimž bez ohledu na vnitřní členění jedná stále jeden a tentýž orgán). Podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví však stěžovatel rozhoduje o určení příslušného (jiného než obecně příslušného) správního orgánu – Národní archiv, Archiv bezpečnostních složek i státní oblastní archivy totiž mají postavení samostatných správních úřadů [§ 43 písm. b) zákona o archivnictví].“ (pozn. zvýraznění provedl soud).

30. Soud se nejdříve zabýval otázkou procesní legitimace žalobce k podání žaloby dle ust. § 65 s.ř.s. a dospěl k závěru, že tato otázka již byla rovněž vyřešena shora uvedeným rozsudkem NSS, který uvedl:

„[16] Městský soud tedy otázku žalobní legitimace posoudil v zásadě správně, opomněl však, že zákon o archivnictví sice vytváří limitovanou subjektivitu přímo organizačním složkám stát (které obecně nejsou subjekty práva), ta však nemá přesahy do procesní subjektivity v řízení před správními soudy (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 128/2018 - 46, body 60 a 61). Žalobcem tedy měl být stát (Česká republika – Vrchní státní zastupitelství v Praze), nikoli Vrchní státní zastupitelství v Praze jako jeho organizační složka. Toto pochybení však vedlo pouze k nesprávnému označení žalobce, neboť za stát měl jednat vedoucí organizační složky, již se daná věc týká, popřípadě jím písemně pověřený jiný vedoucí zaměstnanec či další zaměstnanec v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky (§ 7 zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích ve spojení s § 33 odst. 6 s. ř. s.).“

31. Nejvyšší soud dále uvedl:

[27] Rozhodnutí ve věci příslušnosti správního orgánu přitom mohou zasáhnout do práv a povinností jejich adresátů; jde tedy obecně o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s., ze samostatného soudního přezkumu jsou vyloučena jen proto, že se jimi zpravidla upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a lze je přezkoumat v rámci konečného rozhodnutí ve věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. ledna 2016 č. j. 3 As 63/2015 – 27 k usnesení o postoupení věci podle § 12 správního řádu). Rozhodnutí podle § 44 písm. q) však není pouze

rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení, nýbrž jediným a konečným rozhodnutím v řízení, jehož předmětem je právě jen určení příslušného archivu konkrétního původce. Není zde tedy žádný další úkon, v jehož rámci by bylo možné toto rozhodnutí přezkoumat. Nejvyšší správní soud v tomto směru odmítá, že by se žalobkyně mohla bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem proti kontrole dodržování povinností na úseku archivnictví a výkonu spisové služby (§ 71 zákona o archivnictví) a v jejím rámci namítat nepřislušnost archivu určeného na základě nezákonného rozhodnutí podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví. Takový postup by totiž činil případnou soudní ochranu žalobkyně před nezákonným určením příslušného archivu závislou na nejisté události (zahájení kontroly) a navíc by odporoval subsidiaritě zásahové žaloby vůči ostatním žalobním typům. Krom toho, určení příslušného archivu má právní důsledky pro původce bezprostředně, nejen při zahájení kontroly, ale pravidelně též např. v rámci skartačního řízení u původce (viz § 6 zákona o archivnictví), příslušný archiv také může projednat přestupek veřejnoprávního původce (viz např. § 74 odst. 6 a 10 ve spojení s § 75 zákona o archivnictví).

32. Soud tedy shrnuje, že žalobce je oprávněn se žalobou domáhat zrušení ve výroku označeného rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.r.s., kterým bylo rozhodnuto o jeho oprávném prostředku proti rozhodnutí ze dne 7. 2. 2019.
33. Soud dále přistoupil k vypořádání jednotlivých žalobních námitek.
34. V první žalobní námitce žalobce namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, a to s ohledem na nekonzistentní, nepřehledný a nepřezkoumatelný postup žalovaného. Zde soud konstatuje, že rozhodnutí je sice nezákonné, jak bude rozvinuto níže, není však nepřezkoumatelné. Skutečnost, že argumentace žalovaného se zdá žalobci nesrozumitelná, jelikož s ní nesouhlasí, ještě nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalovaný ve svém rozhodnutí zcela jasně vylicil důvod, pro který rozklad žalobce zamítl. Tato sice věcně nesprávná úvaha je z rozhodnutí zcela seznatelná a jasně vyargumentovaná. Předchozí postup žalovaného rovněž nemůže činit rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalobní námitka je nedůvodná.
35. Soud však shledal důvodnými další dvě námitky.
36. Shora citované zákonné ustanovení § 44 písm. q) zákona o archivnictví a rozhodnutí NSS a zdejšího soudu v této věci dávají zcela jednoznačnou odpověď na stěžejní otázku v této věci, tedy zda je žalobce účastníkem správního řízení vedeného dle ust. § 44 písm. q) zákona o archivnictví, a zda mu rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 2. 2019, kterým byla přenesena působnost na Národní archiv, vznikla veřejná subjektivní práva.
37. Žalobce, který je dle zákona o archivnictví v postavení původce, tj. osoby, které vznikají z tohoto zákona veřejná subjektivní práva a povinnosti, je tak rovněž v postavení účastníka řízení dle § 44 písm. q) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví, a žalovaný pochybil, pokud o jeho rozkladu nerozhodl, ale zamítl jej jako nepřípustný. Žalobci totiž z tohoto rozhodnutí vznikne nová povinnost svěřit archiválie do péče Národnímu archivu, tj. jiného než ze zákona příslušného archivu. Soud souhlasí se žalobcem, že této povinnosti pak odpovídá „právo na zákonný archiv“, tedy na to, aby kontrolu výkonu jeho spisové služby provedl příslušný archiv ve smyslu ust. § 71 zákona o archivnictví a to i s ohledem na jeho postavení jako orgánu činného v trestním řízení.
38. Soud shledal důvodnou i druhou žalobní námitku, ve které žalobce namítal nesoulad napadeného rozhodnutí se závazným právním názorem Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 3. 2. 2021, č.j. 8 A 138/2019-81. Pokud je v tomto rozhodnutí v bodě 45 jednoznačně uvedeno: „Soud tedy uzavírá s tím, že byt' Vrchní státní zastupitelství v Praze je

nesporně orgánem veřejné moci, nijak to nebrání tomu, aby bylo účastníkem řízení, v němž se podle ust. § 44 písm. q) zákona o archivnictví rozhoduje o tom, kterému archivu je povinně svěřit své archiválie do péče, z rozhodnutí soudu tedy rovněž vyplývá, že je nutné o rozkladu žalobce rozhodnout meritorně, jelikož se nesporně jedná o rozhodnutí ve správním řízení, kterým se závazně určují práva a povinnosti žalobce. Nebylo namístě dojít k závěru, že žalobci žádná práva ani povinnosti nevznikají, a proto není účastníkem řízení, a jeho rozklad zamítnout. Pokud tak žalovaný učinil, učinil tak v rozporu se závazným právním názorem soudu.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

39. Městský soud v Praze tedy po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, neboť rozhodl-li žalovaný v záležitosti příslušnosti konkrétního archivu k péči o žalobcovy archiválie postupem podle ust. § 44 písm. q) zákona o archivnictví, kterým závazně určil jeho práva a povinnosti, žalobce je účastníkem tohoto řízení a žalovaný nemohl rozhodnout o nepřípustnosti jeho rozkladu podaného podle ust. § 152 správního řádu jen proto, že žalobci odepřel postavení účastníka řízení.
40. Městský soud v Praze rozhodl proto v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit napadené rozhodnutí a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrací věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je ministr vnitra v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným městským soudem v tomto zrušujícím rozsudku a o rozkladu žalobce rozhodne meritorně.
41. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce měl ve věci úspěch, avšak žádné náklady řízení mu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. září 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.