

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: **L. K.,** zast. Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 1312/6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2015, č. j. 9 A 164/2015 – 58,

takto:

I. Kasační stížnost **se** v části směřující proti výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2015, č. j. 9 A 164/2015 – 58, **zamítá.**

II. Výroky II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2015, č. j. 9 A 164/2015 – 58, **se zrušují.**

III. Žaloba se v části, ve které se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného spočívající v nepředložení spisu ministrovi školství, mládeže a tělovýchovy jako nadřízenému správnímu orgánu ve lhůtě k tomu určené poté, kdy žalobce podal stížnost na postup při vyřizování žádosti ze dne 14. 7. 2015, v níž si stěžuje na postup při vyřizování jeho žádosti o poskytnutí informací ze dne 26. 6. 2015, evidované u žalovaného pod č. j. MSMT-25062/2015-1, byl nezákonný, **se odmítá.**

IV. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Výrokem I. tohoto rozsudku bylo řízení zastaveno v části, ve které se žalobce domáhal, aby bylo stěžovateli zakázáno pokračovat v zásahu spočívajícím v nepředložení spisu ministrovi školství, mládeže a tělovýchovy jako nadřízenému správnímu orgánu ve lhůtě k tomu určené poté, kdy žalobce podal stížnost na postup při vyřizování žádosti ze dne 14. 7. 2015, v níž si stěžuje na postup při vyřizování jeho žádosti o poskytnutí informací ze dne 26. 6. 2015, evidované u stěžovatele pod č. j. MSMT-25062/2015-1 (dále jen „žalovaný zásah“). Výrokem II. napadeného rozsudku bylo určeno, že žalovaný zásah byl nezákonný. Výrokem III. napadeného rozsudku byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 18 456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

I. Vymezení věci

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že výrokem I. podle § 47 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), řízení zastavil v části, v níž se žalobce domáhal, aby bylo stěžovateli zakázáno pokračovat v žalovaném zásahu, neboť žalobce vzal v tomto rozsahu podáním ze dne 10. 11. 2015 žalobu zpět.

[3] K výroku II. napadeného rozsudku městský soud po odkazu na relevantní právní úpravu uvedl, že vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, který pro shledání důvodnosti podané žaloby vyžaduje kumulativní splnění šesti podmínek, a sice že žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem správního orgánu 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), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Domáhá-li se žalobce pouze akademického (určovacího výroku), šestá podmínka odpadá a není třeba ji zkoumat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48).

[4] S ohledem na to, že se žalobce domáhal pouze akademického (určovacího) výroku, zabýval se soud pouze prvními pěti podmínkami a dospěl k závěru, že byly splněny. Je tomu tak proto, že podle obsahu spisového materiálu žalobce podal dne 14. 7. 2015 u stěžovatele stížnost evidovanou pod č. MSMT-25062/2015-2 na postup při vyřizování jeho žádosti o informace ze dne 26. 6. 2015. Ve lhůtě 7 dnů stanovené v § 16a odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o informacích“), však stěžovatel (ministerstvo) jako povinný subjekt stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu, kterým je podle § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ministr, nepředložil, ačkoliv v této lhůtě stížnosti sám nevyhověl ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

[5] Za takový postup totiž nelze považovat odpověď žalobci na žádost a stížnost ze dne 17. 7. 2015, č. j. MSMT-25062/2015-3, jejímž obsahem je sdělení, že žádost o informace posoudil jako žádost o nahlížení do spisu, proto považuje stížnost za bezpředmětnou, neboť při jejím vyřizování nelze postupovat podle zákona o informacích. Tímto sdělením stěžovatel žalobce uvědomil o svém nezájmu zabývat se jeho žádostí o informace a stížností na její vyřizování z důvodu ve sdělení uvedených. Žalobce s takovým postupem stěžovatele nesouhlasil a požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti podáním ze dne 6. 8. 2015, došlým stěžovateli téhož dne pod č. j. MSMT-25062/2015-4, a žádal, aby ve lhůtě 15 dnů ministr učinil opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu a uložil ministrovi o stížnosti do 15 dnů rozhodnout. Rozhodnutím ze dne 17. 8. 2015, č. j. MSMT-25062/2015-5, stěžovatel žádost žalobce o informace podle § 15 odst. 1 a § 20 odst. 4 ve spojení s § 2 odst. 3 zákona o informacích odmítl. Tím se stala stížnost bezpředmětnou.

[6] Na základě uvedeného dospěl městský soud k závěru, že žalobce byl postupem stěžovatele spočívajícím v nepředložení stížnosti spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu (ministrovi) ve stanovené lhůtě *přímo* (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který nebyl rozhodnutím (4. podmínka), ale byl zaměřen přímo proti němu, resp. v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). První až pátá podmínka pro shledání důvodnosti podané žaloby tak byly splněny.

[7] Soud se neztotožnil s argumentací stěžovatele ve vyjádření k žalobě, že pojmově je předložení stížnosti nadřízenému orgánu v rámci jednoho ústředního státního úřadu ve formální podobě v zásadě vyloučeno, neboť příslušnému orgánu k rozhodnutí o stížnosti již byla stížnost doručena a má ve své dispozici spisový materiál, není tedy co kam předkládat. Soud měl oproti tomu za to, že povinnost předložit stížnost se spisovým materiálem nadřízenému orgánu podle § 16a odst. 5 zákona o informacích dopadá i na ústřední orgány státní správy, byť je řízení vedeno pouze v rámci tohoto jednoho ústředního orgánu, kde je povinným subjektem ministerstvo a nadřízeným správním orgánem jeho ministr. Městský soud trval na přísné formalizovanosti aktu předložení stížnosti spolu se spisovým materiálem ministrovi postupem podle § 16a odst. 5 zákona o informacích, neboť ve shodě se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, nelze přehlédnout vnitřní strukturu ústředních orgánů státní správy, v čele s jejich vedoucími a rozumně předpokládat, že tito vedoucí mají detailní přehled o všech řízeních, která u ústředního správního orgánu probíhají.

[8] Městský soud nepřisvědčil ani poukazu stěžovatele na nepřiléhavost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť lze na ochranu práv žadatele o informace úspěšně použít nástroje na ochranu proti nečinnosti. Při posouzení soud vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze 29. 6. 2005, č. j. 6 Ans 1/2004 – 70 a ze dne 20. 5. 2015, č. j. 6 As 129/2014 -35) podle které, nečinnost spočívající v nepostoupení spisu není nečinností ve smyslu § 79 s.ř.s., neboť se nejedná o nečinnost ve vztahu k rozhodnutí či osvědčení, nýbrž o nečinnost ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu s tím, že při splnění podmínek se však může jednat o nezákonný zásah podle § 82 a násl. s.ř.s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Městský soud v napadeném rozsudku vůbec neozřejmuje, jak by měl správní orgán, který měl nezákonný zásah provést, postupovat, a uvádí pouze stručné odkazy na judikaturu, ze kterých není zřejmé, jaká pravidla se na daný případ vztahují.

[11] Stěžovatel má za to, že městský soud zcela pominul zásadu subsidiarity soudní ochrany, jeho konstrukce umožňuje podávání zcela zbytečných žalob, které nemohou reálně žádné právo ochránit a naopak vytváří další překážku k tomu, aby se mohl účastník domáhat svých práv.

[12] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že účastník řízení se nemusí bránit při podání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o informacích nečinnosti ministerstva podnětem na učinění opatření proti nečinnosti podle správního řádu (viz rozsudek ze dne 22. 4. 2010, č. j. 4 Ans 1/2010 – 102). Po podání stížnosti podle zákona o informacích a uběhlých lhůtách může ihned podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[13] Městský soud by naopak nad rámec tohoto požadavku předpokládal v určitých případech nutnost podat mezitím žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Tímto se účastník řízení nechrání, ale naopak se mu klade další podmínka použití obranného prostředku, aby se domohl konečného rozhodnutí v jeho věci.

[14] Podle stěžovatele nemá žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v tomto případě místo. Jestliže podá účastník řízení stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o informacích a uběhnou lhůty stanovené pro rozhodnutí, může podat žalobu na ochranu před nečinností. Bylo by absurdní, kdyby se ministr žalobě na ochranu proti nečinnosti mohl bránit tak, že konstatuje, že mu nebyla věc v rámci ministerstva předložena, a nezačaly mu tudíž běžet lhůty pro rozhodnutí.

[15] Městský soud vychází mylně ze striktního dělení jednoho ústředního orgánu na dva stupně, které považuje za oddělené správní orgány i ve formálním smyslu. Jelikož lhůty běží bez ohledu na to, zda byla v rámci jednoho ministerstva věc předávána z podatelny nebo mezi jednotlivými odbory či kabinetem ministra, bude ve všech případech správní soud rozhodovat o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem časově až v době, kdy bude účastníkovi svědčit právo podat žalobu na ochranu proti nečinnosti. Systémově by tak při akceptaci napadeného rozhodnutí existovala žaloba, jejímž výsledkem vždy bude akademický výrok bez reálného přispění k naplnění veřejných subjektivních práv účastníka řízení.

[16] Vhodnější pro účastníky řízení i pro zachování zásady subsidiarity soudního rozhodování je vyložit právní úpravu tak, že ministerstvu a ministrovi běží lhůty pro rozhodnutí „kontinuálně“, bez ohledu na to zda byl ministrovi předán spis. Tento výklad umožňuje použití nástrojů na ochranu proti nečinnosti účastníkovi bez dalšího a

ministrovi neumožňuje bránit svou nečinnost konstatováním, že mu nebyla věc předána. Tento výklad nevyžaduje po účastníkovi, aby podával žalobu na nezákonný zásah proto, aby přiměl ministra rozhodnout.

[17] Podmínky pro podání žaloby na nezákonný zásah definované v rozhodnutí ve věci sp. zn. 2 Aps 1/2005 nejsou materiálně naplněny.

[18] Na okraj stěžovatel uvádí, že ve správním řízení, které je předmětem této věci, žalobce nástroje na ochranu před nečinností využil a ministerstvo ve věci vydalo rozhodnutí předtím, než se vůbec dozvědělo o tom, že byla podána žaloba na nezákonný zásah. I to tedy dokazuje, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem není v tomto případě přiléhavá a na ochranu práv žadatele o informace lze úspěšně použít nástroje na ochranu proti nečinnosti podle zákona o informacích, správního řádu a s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ve věci sp. zn. 6 Ans 1/2004 uvedl, že nepostoupení spisu je nečinností ve vztahu „k určitému faktickému úkonu správního orgánu“. Na rozdíl od městského soudu však neuvádí, že by se muselo jednat při předání věci o formalizovaný úkon. Předložení stížnosti nadřízenému orgánu v rámci jednoho ústředního státního úřadu v nějaké formální podobě je pojmově v zásadě vyloučeno. Předložení jako formalizovaný úkon přichází v úvahu tam, kde o stížnosti rozhoduje orgán odlišný od povinného subjektu. Jestliže je však jak povinným subjektem podle zákona o informacích, tak nadřízeným orgánem monokratický orgán, není třeba činit žádné formální předložení stížnosti nadřízenému orgánu.

[20] Městský soud se vyhnul otázce, kdo a komu by měl spis předat a jak by měl akt předání formálně vypadat. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na situace, kdy je jeden útvar pověřen rozhodováním v prvním stupni a zároveň přípravou podkladů pro rozhodnutí ministra v druhém stupni. Tak tomu je v případě Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, kde návrhy na rozhodnutí o stížnosti připravuje stejný útvar, který o žádosti o informace rozhodl v prvním stupni (jako důkaz stěžovatel navrhuje organizační řád ministerstva dostupný na webových stránkách). Dle stěžovatele platí, že orgán příslušný k rozhodnutí o stížnosti (ministr) má ve své dispozici jak stížnost, tak spisový materiál. Vnitřní organizace zpracování stížnosti (a přípravy rozhodnutí) je organizační věcí ministerstva nemající dopady na vlastní řízení o stížnosti.

[21] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[22] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 4. 1. 2016 uvádí, že argumentace stěžovatele k subsidiaritě soudního rozhodování nerozlišuje prostředky ochrany pro nečinnosti povinného subjektu a proti nečinnosti nadřízeného orgánu, v důsledku čehož se míjí s důvody uvedenými v napadeném rozsudku. S rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Ans 1/2010 není napadený rozsudek v rozporu.

[23] Při využití stížnosti dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o informacích je povinností povinného subjektu, nevyužije-li možnost autoremedury, předložit dle § 16a odst. 5 zákona o informacích stížnost nadřízenému orgánu. Neučiní-li tak, nezačne

nadřízenému orgánu plynout lhůta k rozhodnutí o stížnosti dle § 16a odst. 8 zákona o informacích, nemůže tedy ani uplynout, a v takovém případě nemá žadatel možnost podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu dle § 80 správního řádu, čili ani následně podat žalobu na ochranu proti nečinnosti nadřízeného orgánu.

[24] K argumentaci týkající se formálnosti aktu předložení žalobce uvádí, že městský soud učinil skutkový závěr, že stížnost nebyla nadřízenému orgánu vůbec předložena. Právní názor o přísné formalizovanosti aktu předání je již jen obiter dictum.

[25] Dne 12. 1. 2016 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno doplnění kasační stížnosti. Stěžovatel uvádí, že mu bylo dne 28. 12. 2015 doručeno podání žalobce učiněné v řízení před městským soudem označené „Reakce na vyjádření žalovaného k replice“. Stěžovatel se s tímto podáním nemohl seznámit v řízení před městským soudem a adekvátním způsobem na něj reagovat. Tato možnost nebyla stěžovateli dána ani na jednání ve věci dne 25. 11. 2015. Stěžovateli tedy byla odňata možnost seznámit se s veškerými podklady, na jejichž základě soud rozhodoval. V uvedeném jednání stěžovatel spatřuje porušení svých procesních práv náležejících mu z titulu účastenství v řízení, konkrétně se městský soud dopustil jednání v rozporu s § 36 odst. 1 s. ř. s.

[26] Žalobce ve vyjádření k doplnění kasační stížnosti ze dne 27. 1. 2016 poukazuje na to, že stěžovatel neuvádí, jaký dopad mělo neseznámení se s uvedeným podáním do jeho procesních práv, tedy zda by se jeho postavení změnilo v případě, kdy by s podáním seznámen byl a jaký vliv mohlo mít neseznámení se s podáním na zákonnost napadeného rozsudku. Dle žalobce nemělo neseznámení stěžovatele s uvedeným podáním na jeho postavení jakýkoli dopad. Za toto podání
(neúčelný úkon) nepřiznal městský soud žalobci náhradu nákladů řízení a ani z tohoto podání nevycházel.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, 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 je částečně důvodná.

[28] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[29] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Městský soud odůvodnil naplnění podmínek pro shledání důvodnosti zásahové žaloby ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ve věci sp. zn. 2 Aps 1/2005) a vypořádal se i s argumentací stěžovatele (srov. shrnutí v odstavcích 3 až 8 tohoto rozsudku).

[30] S námitkou stěžovatele, že městský soud neozřejmil, jak by měl správní orgán, který měl nezákonný zásah provést, postupovat, se soud neztotožnil. Městský soud v napadeném rozsudku dospěl mimo jiné k závěru, že povinnost předložit stížnost se spisovým materiálem dopadá i na ústřední orgány státní správy a trval na přísné formalizovanosti aktu předložení stížnosti spolu se spisovým materiálem ministrovi podle § 16a odst. 5 zákona o informacích (srov. shrnutí v odstavci 7 tohoto rozsudku). Podrobně vysvětlit, jak by měl akt předání stížnosti se spisovým materiálem formálně vypadat, městský soud povinen není.

[31] Soud se dále zabýval namítanou vadou řízení spočívající v tom, že městský soud nedal stěžovateli příležitost seznámit se s přípisem žalobce ze dne 19. 11. 2015 nazvaným „Reakce na vyjádření žalovaného k replice“ a neumožnil mu na tento přípis adekvátně reagovat.

[32] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 205/2006 – 60, konstatoval, že „*účastníci řízení mohou legitimně očekávat, že budou seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jehož účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k němu vyjádřit. Soud je tedy povinen doručit účastníku řízení vyjádření jiného účastníka, a to zejména pokud z něj bude při rozhodování vycházet. V situaci, kdy bylo ve věci samé rozhodnuto bez nařízení jednání, je nutno tento závěr aplikovat ještě důsledněji, protože účastníci řízení se nemohou o skutečnostech, z nichž bude soud vycházet, a o podáních druhého účastníka řízení dozvědět při nařízeném jednání. Je tak nutné, aby jim veškerá relevantní vyjádření byla doručena. Přitom je na úvaze soudu, zda se jedná o takové vyjádření, které je z hlediska spravedlivého procesu nutné, protože jednalo-li by se o vyjádření nepřínosné a repetitivní, nemusí z něj soud vycházet a není třeba, aby na něj účastník řízení reagoval.*“

[33] Městský soud v napadeném rozsudku na straně 5 uvedl, že „*[v] replice ze dne 19. 11. 2015 (2. replika) žalobce uváděl obdobně jako v podané žalobě.*“ Z uvedeného je zřejmé, že městský soud považoval podání žalobce ze dne 19. 11. 2015 za nepřínosné a repetitivní, a nevycházel z něj (za toto podání městský soud ostatně ani nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení). Nejvyšší správní soud posoudil obsah uvedeného podání a dospěl k závěru, že žalobce skutečně opakuje argumenty, které již v řízení před městským soudem uplatnil ve svých dřívějších podáních. Za uvedené situace nebyl městský soud povinen toto podání zasílat stěžovateli. Stěžovatel ostatně ani neuvádí, proč považuje za nutné na zmíněné podání žalobce reagovat a jak by na toto podání reagoval.

[34] Stěžovatel se kasační stížností domáhá zrušení napadeného rozsudku jako celku. Proti výroku I. napadeného rozsudku, kterým bylo zastaveno řízení v části, ve které se žalobce domáhal, aby bylo stěžovateli zakázáno pokračovat v žalovaném zásahu, však nebrojí žádnými konkrétními argumenty. Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu

ověřil, že žalobce vzal podanou žalobu v uvedeném rozsahu částečně zpět podáním ze dne 10. 11. 2015. Městský soud tedy postupoval správně, když řízení o žalobě v tomto rozsahu dle § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil. Zastavení řízení z důvodu zpětvzetí návrhu má dle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 8. 2. 2007, č. j. 8 As 24/2005 – 69, a rozsudek ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 – 18) přednost před případným odmítnutím návrhu (k tomu viz dále). Za uvedené situace Nejvyšší správní soud kasační stížnost v části směřující proti výroku I. napadeného rozsudku zamítl.

[35] Nejvyšší správní soud se následně zabýval přípustností žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nepředložení spisu nadřízenému orgánu v rozporu s § 16a odst. 5 zákona o informacích.

[36] Podle § 16a odst. 5 zákona o informacích povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

[37] Podle § 16a odst. 8 zákona o informacích nadřízený orgán o stížnosti rozhodne do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena.

[38] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

[39] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015, podrobně zabýval tvrzeným nezákonným zásahem spočívajícím v nepředání spisu prvostupňovým správním orgánem odvolacímu správnímu orgánu v režimu správního řádu. Dospěl k následujícím závěrům: „*Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud za porušené veřejné subjektivní právo žalobce jako účastníka řízení považuje „právo" na předání spisu prvostupňovým správním orgánem odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení odvolání. Nejvyšší správní soud však s hodnocením krajského soudu nesouhlasí. Z § 88 odst. 1 správního řádu sice vyplývá, že prvostupňový správní orgán má do 30 dnů ode dne doručení odvolání, pokud neshledá důvody pro autoremeduru (§ 87 správního řádu), předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Z uvedené úpravy však neplyne žádné veřejné subjektivní právo účastníka řízení, do nějž by mu mohlo být zasaženo, nýbrž se jedná o úpravu pouhého procesního postupu tak, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání. Je tedy na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta prvá správního řádu ([s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů) a v § 8 odst. 2 správního řádu ([s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy), dodržely lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání.*"

Jakkoliv je pochopitelné, že žalobce chce, aby odvolací správní orgán o jeho odvolání rozhodl, a brání se proto proti průtahům spočívajícím v zadržování spisu žalovaným - prvostupňovým správním orgánem (o čemž se žalobce dozvěděl na základě své žádosti o informace ohledně polohy spisu), nelze k tomu využít obrany v podobě žaloby proti nezákonnému zásahu.

Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Právní řád tak umožňuje žalobci domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.

Nejvyšší správní soud tak, i s ohledem na výše uvedené, nepřisvědčil názoru krajského soudu, který má za to, že nečinnostní žalobou se žalobce nemohl v daném případě bránit proti odvolacímu správnímu orgánu, neboť tento orgán neměl spis ve své dispozici. Není totiž povinností účastníka řízení, aby sám zjišťoval, kde se spis zrovna nachází. Účastník řízení má však právo na to, aby rozhodnutí o jeho odvolání bylo vydáno ve lhůtách uvedených shora.“

[40] Výše uvedené závěry lze plně aplikovat i na tvrzený nezákonný zásah spočívající v nepředložení spisového materiálu nadřízenému orgánu pro řízení o stížnosti dle § 16a zákona o informacích. Právní úprava předání/předložení spisu a počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí nadřízeného/odvolacího orgánu se v úpravě správního řádu a zákona o informacích v podstatných okolnostech pro posouzení věci neliší (srov. § 16a odst. 5 a odst. 8 zákona o informacích a § 88 odst. 1 a § 90 odst. 6 správního řádu). I v režimu zákona o informacích je tedy nutné dospět k závěru, že úprava předání spisu nadřízenému orgánu je pouhou úpravou procesního postupu správních orgánů a neplyne z ní účastníku řízení žádné veřejné subjektivní právo, do něhož by mohlo být zasaženo.

[41] Žalobce má možnost se po uplynutí lhůty pro předání spisu (7 dnů) a lhůty pro rozhodnutí o stížnosti (15 dnů) domáhat ochrany proti nečinnosti nadřízeného orgánu prostředky podle správního řádu (což ostatně žalobce učinil žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 6. 8. 2015) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Ans 5/2012 – 29).

[42] Mimo to má žalobce možnost se nečinnostní žalobou domáhat přímo po povinném subjektu (ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy) vyřízení žádosti o poskytnutí informací (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 – 86, ze dne 22. 4. 2010, č. j. 4 Ans 1/2010 – 102, a již zmíněný rozsudek ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Ans 5/2012 – 29).

[43] Lze tedy uzavřít, že soudní řád správní umožňuje žalobci domoci se ochrany jinými právními prostředky než žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, a to konkrétně žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Za uvedené situace je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřípustná podle § 85 s. ř. s. (k principu subsidiarity zásahových žalob srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 – 30).

[44] Nejvyšší správní soud proto zrušil výrok II. a na něm závislý výrok III. napadeného rozsudku městského soudu a žalobu v části, ve které se žalobce domáhal určení nezákonnosti žalovaného zásahu, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť pro to byly dány důvody již v řízení před městským soudem (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).
[45] Kasační argumentací stěžovatele týkající se formálnosti aktu předložení spisu nadřízenému orgánu (odstavce 19 a 20 tohoto rozsudku) se Nejvyšší správní soud pro nadbytečnost nezabýval, neboť byla žaloba shledána nepřípustnou (viz výše).

IV. Závěr

[46] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost v části směřující proti výroku I. napadeného rozsudku zamítl. Výroky II. a III. napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a podanou žalobu v části, ve které se žalobce domáhal určení nezákonnosti žalovaného zásahu, odmítl, neboť pro to byly dány důvody již v řízení před městským soudem.

[47] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil výroky II. a III. napadeného rozsudku městského soudu a žalobu částečně odmítl, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.

[48] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., větu první, podle níž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Podmínky pro aplikaci věty druhé § 60 odst. 3 s. ř. s. („*Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.*“) nebyly v posuzované věci naplněny, neboť žalobce vzal podanou žalobu zpět pouze částečně.

[49] Ze spisu městského soudu vyplynulo, že žalobce zaplatil soudní poplatek ve výši 2000 Kč. Jelikož proběhlo dne 25. 11. 2015 před městským soudem ústní jednání, nebyly naplněny podmínky pro vrácení zaplaceného poplatku či jeho části (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

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

V Brně dne 24. března 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu