

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **CENTES, spol. s r. o.,** se sídlem E. Rošického 364/9, České Budějovice, zastoupená Mgr. Petrem Pokorným, advokátem se sídlem Široká 15/8, České Budějovice, proti žalované: **Česká inspekce životního prostředí,** se sídlem Na Břehu 267, Praha 9, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2017, č. j. 5 A 174/2016 – 31,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2017, č. j. 5 A 174/2016 – 31, **se zrušuje** a žaloba **se odmítá.**

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

III. Žalobkyni **se vrací** zaplacené soudní poplatky za žalobu a za kasační stížnost v celkové výši 7000 Kč, které jí budou vyplaceny z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 20. 5. 2016 provedla žalovaná na základě podnětu ev. č. 16/42/129 kontrolu v areálu závodu žalobkyně týkající se možného porušení zákona při nakládání s odpady. Při nahlížení do spisu dne 26. 7. 2016 žalobkyně zjistila, že protokol z měření obsahu kovů v půdě v okolí areálu závodu žalobkyně, který tvořil součást podnětu ke kontrole, není ve spise založen. Proti tomuto postupu žalované podala žalobkyně stížnost a následně žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti ministerstvem životního prostředí, které dospělo k závěru, že postup žalované byl správný, neboť z nahlížení do spisu jsou podle § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, vyloučeny listiny, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.

[2] Žalobkyně následně proti jednání žalované brojila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), a navrhla, aby soud vyslovil, že zásah žalované spočívající v tom, že součástí správního spisu vedeného pod sp. zn. ČIŽP/42/OOH/1607527 nebyl protokol, jenž byl součástí podnětu ev. č. 16/42/129, v důsledku čehož nebyl protokol žalobkyni zpřístupněn při nahlédnutí do spisu dne 26. 7. 2016, je nezákonný. Požadovala také, aby soud žalované zakázal v tomto nezákonném postupu nadále pokračovat.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud") žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek") zamítl. Dospěl k závěru, že podnět včetně přílohy, tj. protokolu z měření, měl být součástí kontrolního spisu, neboť se jedná o písemnost dle § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nejedná se přitom o písemnost, na kterou by se vztahovala ochrana utajovaných informací či povinnost mlčenlivosti (§ 17 odst. 3 správního řádu). Žalovaná proto pochybila, když do spisu podnět i s přílohou nezaložila. Městský soud nicméně neshledal příčinnou souvislost mezi chybným vedením spisu a znepřístupněním předmětného protokolu žalobkyni během nahlížení do spisu, neboť odepření nahlédnout do uvedené listiny bylo důsledkem § 22 kontrolního řádu, dle kterého z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Povinnost vyplývající z citovaného ustanovení bylo možné realizovat jak dočasným vedením podnětu včetně protokolu mimo spis, tak i jeho znepřístupněním (třeba zalepením do obálky či jiným způsobem) přímo ve spise. Žalobkyně proto nebyla chybným vedením spisu přímo zkrácena na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností podanou z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tedy namítá nezákonnost napadeného rozsudku pro nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

[5] Stěžovatelka souhlasí s městským soudem potud, že podnět včetně jeho příloh měl být součástí kontrolního spisu, neboť se jedná o písemnost podle § 17 odst. 1 správního řádu. Podnět včetně protokolu z měření neobsahuje údaje, na něž by se vztahovala ochrana utajovaných informací či zákonem stanovená povinnost mlčenlivosti, a nelze tak na něj aplikovat § 17 odst. 3 správního řádu a uchovávat jej mimo spis. Nesouhlasí nicméně se závěrem soudu (který byl navíc nedostatečně odůvodněn), že

podnět včetně protokolu má být ze spisu vyloučen na základě § 22 kontrolního řádu. Stěžovatelka je toho názoru, že z gramatického a logického výkladu tohoto ustanovení vyplývá, že z nahlížení do spisu nejsou vyloučeny ty části podnětu, z nichž nelze zjistit totožnost osoby podatele. Informace týkající se osoby podatele podnětu ke kontrole tvoří pouze zlomek celého podnětu, přičemž jádro podnětu se týká věcných důvodů a skutečností rozhodných pro zahájení kontroly. V této zbytkové části by měl být s ohledem na princip zákonnosti, proporcionality, zákazu zneužívání pravomoci a zásady vstřícnosti správních orgánů podnět včetně příloh zpřístupněn. Postupem žalované bylo stěžovatelce odepřeno právo na nahlížení do spisu a byla tak přímo zkrácena na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s. Stěžovatelka rovněž dodává, že má nadále objektivní a legitimní zájem na zpřístupnění podnětu včetně protokolu z měření.

[6] Stěžovatelka dále brojí proti použití závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Aps 4/2011 na nyní posuzovaný případ, neboť se týká skutkově odlišné věci. Nezákonný zásah spočívá dle stěžovatelky v znepřístupnění protokolu ze spisu, nikoli ve způsobu vedení spisu. Dikce § 22 kontrolního řádu je odlišná od tehdejšího znění § 57 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které nepřipouští jiný výklad, než že se stanovisko zastupitelského úřadu nebo policie žadateli ani jeho zástupci nezpřístupňuje. Městský soud navíc relevanci citovaného rozsudku nijak neodůvodňuje. Závěrem stěžovatelka napadá posouzení městského soudu jako formalistické, neboť ačkoli městský soud výslovně připustil, že podnět měl tvořit součást správního spisu, nedovodil příčinnou souvislost mezi chybným vedením spisu a znepřístupněním podnětu. Podle stěžovatelky je tato souvislost dána, neboť pokud by byl podnět součástí správního spisu, mohl by být stěžovatelce v anonymizované formě zpřístupněn.

[7] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že správní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a podnět proto nemá být součástí spisu (viz rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 13/2006 a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 74/2007). V tomto aspektu tak žalovaná nesouhlasí se závěry městského soudu a pro bližší odůvodnění odkazuje na své vyjádření k žalobě. Dále žalovaná upozorňuje, že v podnětu jsou identifikační údaje podatele uvedeny na každé straně, navíc i pokud by byly osobní údaje anonymizovány, totožnost podatele podnětu lze zjistit na základě místních, časových a věcných souvislostí. Žalovaná je proto přesvědčena, že stěžovatelce nejde o zbytkové informace technického rázu, nýbrž o zjištění totožnosti podatele podnětu nebo o získání informací zpracovaných třetí osobou na její náklady. Stát chrání prostřednictvím právních předpisů podatele podnětů tak, aby jim nemohla být způsobena újma, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve smyslu požadovaném touto kasační stížností by tuto ochranu zcela popřelo. Žalovaná rovněž odkazuje na § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého povinný subjekt informaci neposkytne, pokud vznikla bez použití veřejných prostředků, pokud osoba, která informaci předala, s poskytnutím nesouhlasí. Žalovaná se dále ohrazuje proti tvrzení stěžovatelky, že jí bylo znemožněno nahlížet do spisu, proti podanému výkladu § 22 kontrolního řádu a proti konstatování o objektivním a legitimním zájmu na zpřístupnění protokolu. Žalovaná závěrem poukazuje na stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 15. 11. 2017, č. j. MV-21678-68/ODK-2017, a ze dne 12. 12. 2017, č. j. MV-

21678-75/ODK-2017, dle kterých není povinností kontrolního orgánu zakládat do spisu podnět ke kontrole, který podala třetí osoba.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Stěžovatelka podřadila své námitky pouze pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z její kasační stížnosti je však zřejmé, že uplatňuje i důvod dle písm. d), neboť namítá nedostatečné odůvodnění napadeného rozsudku, a tedy nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je nicméně součástí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, nejde tak o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS; dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz). Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů není nicméně důvodná. Důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění seznatelné. Městský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by městský soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě.

[11] S ohledem na průběh posuzovaného řízení před správním orgánem [ve věci byla nejprve podána žádost, kterou správní orgán vyhodnotil jako žádost o informace o stavu složek životního prostředí ve smyslu § 2 písm. a) bod 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a jako žádost o informace o správních řízeních ve věcech životního prostředí ve smyslu § 2 písm. a) bod 6 téhož zákona], Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že postup dle § 38 odst. 1 správního řádu, tj. využití práva nahlížet do správního spisu, vylučuje aplikaci právní úpravy o svobodném přístupu k informacím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007 - 75, publ. pod č. 2202/2011 Sb. NSS, a ze dne 22. 1. 2014, č. j. 7 As 61/2013 – 40, publ. pod č. 3064/2014 Sb. NSS).

[12] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve otázkou, zda má být podnět součástí kontrolního spisu (III. A.), a následně posuzoval, zda je na základě § 22 kontrolního řádu třeba vyloučit z nahlížení do spisu celý podnět včetně příloh či pouze jeho část (III. B.). Závěrem Nejvyšší správní soud zvažoval povahu případné vady ve vztahu k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky a procesní prostředky k nápravě (III. C.). Proti posouzení otázky ad III. A. sice stěžovatelka nebrojila, ale kladná odpověď je

předpokladem, bez něhož by nebylo možné posoudit důvodnost kasační námitky (ad III. B.).

III. A.

[13] Podle § 5 odst. 1 kontrolního řádu „[k]*ontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední*“. Podle § 5 odst. 2 písm. a) „[k]*ontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly*“.

[14] Podle § 28 kontrolního řádu „[n]*estanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu*“.

[15] Podle § 42 správního řádu „[s]*právní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1*“.

[16] Podle § 17 správního řádu „[v] *každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy*“ (odst. 1).

[17] Podle § 65 odst. 1 věta první zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví a spisové službě“) „[p]*ři vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis*.“

[18] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální ‚stopu‘ postupu řízení*“ (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016 – 51, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že součástí správního spisu musí být též dokumenty obdržené či vytvořené ve fázi předcházející zahájení správního řízení: „*Postup žalovaného, který podklady opatřené před zahájením správního řízení vedl v samostatném tzv. podnětovém spise, byl správný pouze do okamžiku zahájení správního řízení. Poté, kdy žalovaný dospěl k závěru, že je nezbytné správní řízení zahájit, a také tak učinil, měl i nadále pokračovat ve vedení již založeného spisu, případně učinit podnětový spis součástí správního spisu, založeného při zahájení správního řízení.*“

[19] Podle § 28 kontrolního řádu se na výkon kontrolní činnosti podpůrně vztahuje i správní řád, což ostatně vyplývá i z § 1 odst. 2 správního řádu. Podle § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu se na výkon kontrolní činnost; podpůrně uplatní část čtvrtá správního řádu a obdobně též ustanovení části první a v § 154 správního řádu vyjmenovaná ustanovení části druhé. Podle doktríny úprava týkající se vedení spisu (§ 17 správního řádu) nebo nahlížení do spisu (§ 38 správního řádu) sice není v § 154 správního řádu uvedena výslovně (nepoužije se tedy obdobně), ale uplatní se na ni nezbytnost jejího přiměřeného použití, pokud je to potřebné. Že to potřebné je, vychází z předpokladu, že i o vedení kontroly musí být veden správní spis. To předpokládá nejen § 17 správního řádu (hovořící o vedení spisu ve všech „věcech“, nejen ve všech „řízeních“), ale rovněž zákon o archivnictví a spisové službě, který provádí vyhláška č. 645/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

[20] Výkon kontrolní činnosti sice není správním řízením, neboť nevede k přijetí rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu, jedná se však stále o formalizovaný proces vymezený časem, místem a předmětem kontroly směřující vůči konkrétnímu subjektu. Podle § 2 kontrolního řádu spočívá kontrola ve zjišťování plnění povinností stanovených či vyplývajících z právních předpisů, nebo které byly na základě těchto předpisů uloženy. Výsledkem kontroly je vždy protokol o kontrole (viz § 12 kontrolního řádu). V rozsudku ze dne 26. 10. 2009, č. j. 8 Afs 46/2009 – 46, publ. pod č. 1983/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k povaze kontroly uvedl, že se jedná o „*postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod.*“ Z uvedeného je zřejmé, že provádění kontroly představuje výkon vrchnostenské veřejné správy a zasahuje do práv a povinností kontrolované osoby, která má mít možnost svá práva v průběhu kontroly pomocí základních institutů správního řízení bránit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 – 51, publ. pod č. 865/2006 Sb. NSS). Z toho vyplývá, že ačkoli výkon kontrolní činnosti není správním řízením, jedná se o formalizovaný proces, na který se podpůrně či obdobně uplatní řada institutů správního řízení. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že výše citované judikaturní závěry týkající se povinnosti vedení podnětu a ostatních písemností před zahájením správního řízení ve správním spise lze vztáhnout i na vedení kontrolního spisu. Že by měl být podnět ke kontrole součástí kontrolního spisu, ostatně vyplývá i z jazykového a logického výkladu § 22 kontrolního řádu. Bylo by v rozporu se zásadou racionálního zákonodárce, aby z nahlížení do spisu vyloučil něco, co ve spisu vůbec nemá být vedeno. Stěžovatelce a městskému soudu je proto třeba dát zapravdu, že podnět ke kontrole měl být součástí kontrolního spisu. Žalovaná proto pochybila, když podnět součástí kontrolního spisu neučinila.

III. B.

[21] Podle § 22 kontrolního řádu „[z] *nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole*“.

[22] Citované ustanovení představuje výjimku z práva účastníků řízení nahlížet do spisu, a to z důvodu ochrany totožnosti podatele podnětu. Nahlížení do spisu a procesní práva s tím spojená jsou jednou ze základních podmínek pro výkon práva účastníka řízení vyjádřit se k podkladům řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a proto je třeba omezení tohoto práva vykládat restriktivně. V již zmiňovaném rozsudku č. j. 8 As 236/2016 – 51 Nejvyšší správní soud ve vztahu ke správnímu řádu konstatoval, že „*každé omezení práva nahlížet do spisu totiž musí být proporcionální k zájmu, který je odepřením tohoto práva chráněn. Nejvyšší správní soud nevylučuje omezení práva nahlédnout do správního spisu, uvedené však nelze provést a priori a plošně pro všechny podklady získané před zahájením správního řízení*“. S ohledem na povinnost restriktivního výkladu a účel citovaného ustanovení má Nejvyšší správní soud za to, že s odvoláním na § 22 kontrolního řádu nelze vyloučit celý podnět ke kontrole (včetně příloh), nýbrž pouze ty části, které umožňují identifikovat podatele podnětu, a to buď přímo (uvedením identifikačních údajů podatele) či nepřímo (popisem konkrétních skutkových okolností vedoucích k podání podnětu). K obdobnému závěru dochází i doktrína, dle které „[p]*rotože obecně platí zásada, že omezení přístupu k dokumentům by mělo být co nejmenší, je třeba vždy znepřístupnit pouze to, co je skutečně nezbytné*“ (JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. Zákon o kontrole. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, § 22, právní informační systém beck-online). Nejvyšší správní soud proto nemůže přisvědčit městskému soudu, že pochybení žalované spočívající v nezařazení podnětu do kontrolního spisu bylo kryto aplikací § 22 kontrolního řádu. V posuzovaném případě proto byla žalovaná po nezbytném vyloučení částí způsobilých identifikovat podatele podnětu povinna podnět včetně příloh stěžovatelce zpřístupnit.

III. C.

[23] Podle § 38 odst. 1 správního řádu „[ú]*častníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce.*“ Podle odst. 5 téhož ustanovení „[o]*depřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.*“

[24] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu právo nahlížet do spisu není, a to ani pro účastníky řízení, resp. jejich zástupce, koncipováno jako dílčí procesní právo, které lze uplatnit toliko v rámci konkrétního probíhajícího řízení a pouze v souvislosti s ním, tedy jako právo seznámit se s dosavadním průběhem konkrétního řízení, shromážděnými důkazy či jinými podklady pro rozhodnutí (rozsudek ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 – 78, publ. pod č. 2233/11 Sb. NSS). O rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení a na které se vztahuje kompetenční výluka dle § 70 písm. c) s. ř. s., se jedná pouze v případě probíhajícího řízení. Právo nahlížet do spisu představuje procesní prostředek k uplatnění dalších procesních práv, např. práva vyjádřit se ke shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění. V takovém případě je možné tuto vadu namítat pouze v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci, přičemž na zákonnost rozhodnutí může mít vada vliv pouze v případě, že správní orgán v rozhodnutí vycházel z podkladů, které nebyly součástí spisového materiálu (rozsudek ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 Afs 74/2007 – 140, či již zmiňovaný rozsudek

č. j. 8 As 236/2016 – 51). Výjimku z tohoto pravidla představují případy dlouho trvajícího či opakovaného znemožnění nahlížet do podstatné části správního spisu, čímž správní orgán zasahuje do práva jednotlivce na efektivní procesní obranu a v důsledku do práva na spravedlivý proces (rozsudek ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016 – 51, a v něm odkazované rozsudky ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Aps 6/2011 - 132, a ze dne 8. 11. 2017, č. j. 9 Afs 200/2017 - 40).

[25] Naopak v případech, kdy správní orgán již řízení ukončil, resp. není vedeno žádné řízení ve věci a ten, kdo byl účastníkem řízení, požádá o nahlédnutí do spisu, nemůže se jednat o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení. V takových případech právní úprava poskytuje ochranu právu subjektu na informační sebeurčení, tedy právu být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či v jeho věcech uchovává (nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 360/05, dostupný na http://nalus.usoud.cz/). O tomto právu se vede samostatné řízení, přičemž pokud správní orgán dospěje k závěru, že právo na zpřístupnění spisu jednotlivec nemá, event. že toto právo může realizovat v omezeném rozsahu, vyjádří to ve svém rozhodnutí. Rozhodnutí dle § 38 odst. 5 správního řádu se proto lze domáhat nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. (již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 As 75/2009 – 78, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 10 As 209/2015 – 45, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, č. j. 3 Aps 5/2013 - 27).

[26] Podle § 82 s. ř. s. může podat žalobu každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Podle § 85 s. ř. s. je zásahová žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.

[27] Jak z hlediska formy, tak i z hlediska obsahu byla stěžovatelkou v posuzované věci bez jakékoli pochybnosti podána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 an. s. ř. s. Stěžovatelka v petitu žádá, aby soud určil, že zásah žalované spočívající v tom, že součástí správního spisu vedeného pod sp. zn. ČIŽP/42/OOH/1607527 nebyl protokol, jenž byl součástí podnětu ev. č. 16/42/129, v důsledku čehož nebyl protokol stěžovatelce zpřístupněn při nahlédnutí do spisu dne 26. 7. 2016, byl nezákonný, a požadovala, aby soud žalované zakázal v tomto nezákonném postupu nadále pokračovat. V jednotlivých žalobních bodech pak stěžovatelka snáší argumenty na podporu závěru o nezákonnosti tvrzeného zásahu. Podanou žalobu tak nebylo možné s ohledem na její obsah posoudit jinak než jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. K překvalifikování na jiný žalobní typ nebyl v řízení prostor, neboť by se tím soud dostal do rozporu s výslovně projevenou vůlí stěžovatelky, a tedy i s dispoziční zásadou, která řízení ve správním soudnictví ovládá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publ. pod č. 888/2006 Sb. NSS, ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90). Stejně tak neměl městský soud povinnost stěžovatelku poučit o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá a jak by měla tedy svůj petit správně formulovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 - 42).

[28] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je žalobce v řízení před správními soudy povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat (srov. rozsudky ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Ve správním soudnictví se nepřipouští dokonce ani alternativní či eventuální petit, pokud by alternativy či eventuality měly spočívat v odlišných žalobních typech (srov. rozsudky ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, publ. pod č. 652/2005 Sb. NSS, či ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015 - 27). To vše je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu. Jinou situací je případ neurčitého či nejednoznačného žalobního žádání, kdy žalobce může na výzvu soudu petit upřesnit jedním či druhým směrem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197). K tomu však v nyní posuzovaném případě nebyl žádný prostor, neboť žaloba byla zcela jednoznačná, jak Nejvyšší správní soud osvětlil výše. Stěžovatelkou podanou zásahovou žalobu proto bylo třeba s ohledem na § 85 s. ř. s. odmítnout jako nepřípustnou.

[29] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že jeho judikatura týkající se žalobních typů a jejich vzájemné prostupnosti může být stěžovatelkou vnímána jako přísná. Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním státní správy (např. z důvodu chybějící či nejednotné prejudikatury k dané otázce), a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbývá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany veřejné správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 – 39, publ. pod č. 3412/2016 Sb. NSS). Za každou takto podanou žalobu také musí zaplatit samostatně soudní poplatek (srov. výše rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 – 42, či již zmiňovaný rozsudek č. j. 10 Afs 151/2015 - 27). V nyní posuzované věci se stěžovatelka může svých práv stále domáhat tím, že opětovně požádá o nahlédnutí do spisu, a v případě opakovaného nezákonného postupu správního orgánu podá žalobu na ochranu proti nečinnosti.

[30] Z výše uvedených důvodů nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než žalobu s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. odmítnout pro nepřípustnost, neboť nápravy bylo možno se u soudu domáhat jinými prostředky (žalobou na ochranu proti nečinnosti).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že žaloba je dle § 85 s. ř. s. nepřípustná, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a sám rozhodl o odmítnutí žaloby [§ 46 odst. a) s. ř. s.].

[32] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[33] Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, vrací se zaplacené soudní poplatky podle § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že žaloba měla být odmítnuta již v řízení před městským soudem, a tedy nepovažuje za rozhodné, že v tomto řízení bylo o žalobě a následně o kasační stížnosti vydáno meritorní rozhodnutí. Proto se stěžovatelce vrací soudní poplatek za žalobu ve výši 2000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5000 Kč. Pro aplikaci citovaného ustanovení na danou situaci lze přiměřeně odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 - 29. Stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena, proto se uvedené částky vrací k rukám jejího zástupce, kterému budou vyplaceny z účtu Nejvyššího správního soudu v třicetidenní lhůtě.

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

V Brně dne 30. května 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu