

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **V. M.**
bytem X

proti
žalovanému: **Obecní úřad Předboj**
sídlem Hlavní 18, 25072 Předboj

o žalobě ze dne 20. 11. 2021,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni se ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Dne 28. 6. 2021 podala žalobkyně u žalovaného žádost podle § 13 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), kterou se domáhala poskytnutí následujících informací: *„proč má obec tři účty na jaké platby nebo příjmy jsou konkrétní účty určeny, jaký je celkový počet vydaných rybářských lístků, kolik rybářských lístků bylo vydáno v roce 2020 a v roce 2018, na stránkách obce je uvedeno, že má obec rybářský spolek, ale není funkční odkaz na tento spolek, proč není funkční.“*
2. Žalovaný následně žalobkyni vyzval podle § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím k upřesnění žádosti s poučením, že neupřesní-li žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, bude rozhodnuto o jejím odmítnutí. Výzva byla žalobkyni doručena dne 6. 7. 2021.
3. Proti tomuto postupu žalovaného při vyřizování žádosti o informace podala žalobkyně stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) usnesením ze dne 28. 7. 2021, č. j. 095408/2021/KUSK, nejprve rozhodl, že podaná stížnost byla zjevně právně nepřípustná, a proto se stížnostní řízení zastavuje. Následně krajský úřad usnesením ze dne 25. 8. 2021, č. j. 106406/2021/KUSK, postup žalovaného při vyřizování žádosti o informace potvrdil.

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

4. Dne 9. 8. 2021 žalobkyně prostřednictvím datové schránky žalovanému oznámila, že celé řízení uděluje panu Petru Mršíkovi (dále jen „zmocněnec“) plnou moc podle § 33 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“). Zmocněnec se následně (podáním s jeho elektronickým podpisem učiněným prostřednictvím datové schránky žalobkyně) žalovaného dotázal na stav řízení o žádosti o informace. V reakci na tento dotaz žalovaný vyzval zmocněnce k doložení platné plné moci s tím, že plná moc doručená *„prostřednictvím datové schránky zmocněnce musí být podepsána zaručeným elektronickým podpisem zmocnitele, nebo musí jít o výstup autorizované konverze.“*
5. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 13. 10. 2021, č. j. 1403/21/OÚ (dále jen „rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021“), žádost žalobkyně v celém rozsahu odmítl podle § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím s odůvodněním, že žalobkyně žádost v zákonné lhůtě neupřesnila. Žalobkyně byla zároveň poučena o možnosti podat proti tomuto rozhodnutí v zákonné lhůtě odvolání. Rozhodnutí bylo doručeno do datové schránky žalobkyně dne 16. 10. 2021.
6. Součástí správního spisu jsou rovněž další žádosti žalobkyně o poskytnutí informace (tři žádosti ze dne 8. 8. 2021 a dvě žádosti ze dne 10. 8. 2021), které se obsahově překrývají s žádostí ze dne 28. 6. 2021. Na základě těchto žádostí byly žalobkyni předmětné informace poskytnuty.

II. Obsah podání účastníků

7. Žalobkyně se podáním označeným jako „žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu“, domáhá toho, aby soud výrokem I. uložil žalovanému povinnost *„v řízení o žádosti o informace ze dne 28. 6. 2021 jednat s řádně zmocněnou osobou“* a výrokem II. uložil žalovanému povinnosti *„vyřídit žádost o stav řízení o žádosti o informace ze dne 28. 6. 2021.“* Žalobkyně zejména namítá, že prostřednictvím datové schránky udělila zmocněnci plnou moc pro zastupování v řízení, kterou však žalovaný ani krajský úřad neakceptovali. Podle žalobkyně však byla plná moc udělena platně a zcela v souladu s § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění zákona č. 255/2019 Sb. (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). Postup správních orgánů tak považuje za šikanózní. Žalobkyně rovněž upozorňuje, že prostřednictvím svého zmocněnce bezvýsledně vyčerpala prostředky ochrany proti nečinnosti žalovaného. Dále uvádí, že se bezvýsledně bránila i proti nečinnosti krajského úřadu při vyřizování její stížnosti, přičemž odkazuje na usnesení Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 11. 11. 2021, č. j. UOOU-04115/21-8.
8. Žalovaný se žalobou na ochranu proti nečinnosti nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě předesílá, že v průběhu roku 2021 obdržel celkem 70 žádostí o poskytnutí informace, přičemž naprostou většinu z nich podali žalobkyně nebo pan P. M. (dle žalobkyně její zmocněnec ve správním řízení – pozn. soudu). V této souvislosti žalovaný upozorňuje, že žalobkyně na úkor ostatních občanů obce pouze zneužívá svého práva žádat o poskytování informací, s nimiž dále nijak veřejně nepracuje ani je nevyužívá k účasti na veřejném životě v obci. Přesto se žalovaný snaží postupovat vůči žalobkyni profesionálně a požadované informace jí v souladu se zákonem poskytovat. Žalovaný dále shrnuje průběh správního řízení a důvody, pro které po konzultaci s krajským úřadem plnou moc zaslanou prostřednictvím datové schránky žalobkyně neakceptoval. Rovněž upozorňuje, že žádost žalobkyně rozhodnutím ze dne 13. 10. 2021 v celém rozsahu odmítl,

čehož si žalobkyně musí být vědoma.

9. Žalobkyně v replice nesouhlasí s tvrzením žalovaného o nadměrné administrativní zátěži spojené s vyřizováním jejích žádostí o poskytnutí informace. Dále uvádí, že právní účinky rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021 mohou nastat až jeho řádným doručením zmocněnci, ke kterému však žalovaný nepřistoupil. Podle žalobkyně tak řízení o její žádosti o poskytnutí informace dosud neskončilo s tím, že její zmocněnec neměl možnost využít proti rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021 řádné opravné prostředky.
10. Žalovaný v duplice upozorňuje, že žalobkyně na základě následných žádostí veškeré informace obdržela, a důvod pro pokračování v řízení o její žádosti ze dne 28. 6. 2021 tak odpadl.

III. Posouzení žaloby

11. Soud si nejprve musel vyjasnit předmět žaloby. Žaloba je sice formálně označena jako žaloba proti nečinnosti, nicméně převažující část jejího obsahu tvoří argumentace, že žalovaný postupoval nezákonně, neboť nejednal s žalobkyní označeným zmocněncem, k čemuž směřuje i část žalobního petitu. Soud přitom vycházel z následující úvahy:
12. Ve správním soudnictví je navrhovatel povinen vždy zvolit konkrétní žalobní typ vymezený v soudním řádu správním [zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84, ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, či ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 - 42]. Ve správním soudnictví se dokonce nepřipouští ani alternativní či eventuální petit, pokud by alternativy či eventuality měly spočívat v odlišných žalobních typech (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, č. 652/2005 Sb. NSS, či ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015 - 27). To je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v s. ř. s. 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 (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 2 Afs 15/2017 - 23, bod 24, a ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016 - 42, bod 49).
13. Jak nicméně dovodil NSS v rozsudku ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, č. 652/2005 Sb. NSS, ve správním soudnictví nelze obecně vyloučit, aby žalobce podal „fakticky dvě různé žaloby jedním podáním (soud rozhoduje o návrhu, jak jej žalobce učiní, a ten je dán petitem)“. Přesně tato situace nastala v posuzované věci, kdy žalobkyně v rámci jednoho podání uplatnila dva samostatné (nikoliv alternativní či eventuální) žalobní petity, jimiž požadovala jednak uložení povinnosti žalovanému jednat v řízení s řádně zmocněnou osobou (žalobní petit I), jednak uložení povinnosti žalovanému vyřídit žádost o sdělení stavu řízení (žalobní petit II).
14. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby ve vztahu k uložení povinnosti vyřídit žádost o stav žádosti o informace (žalobní petit II), neboť tato část typově nejvíce odpovídá žalobě na ochranu proti nečinnosti, jak sama žalobkyně označila své podání:

15. Žalobní petit II je formulován následovně: „Žalovaný je povinen vyřídit žádost o stav řízení o žádosti o informace ze dne 28. 6. 2021“ (zdůraznění doplněno soudem). Žalobkyně se tedy nedomáhala toho, aby žalovaný věcně vyřídil podanou žádost o informace, nýbrž aby sdělil, v jaké fázi se toto vyřizování nachází.
16. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“
17. Z uvedeného vyplývá, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Dle judikatury správních soudů za „rozhodnutí ve věci samé“ tak např. nelze považovat rozhodnutí procesní povahy, která nejsou způsobilá stát se předmětem soudního přezkumu v režimu § 65 s. ř. s. (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 12. 2004 č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, č. 506/2005 Sb. NSS, ze dne 18. 12. 2012 č. j. 9 Ans 16/2012 - 84, ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 Ads 118/2019 - 40, či Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004 č. j. 52 Ca 28/2004 - 67, č. 362/2004 Sb. NSS).
18. Jestliže účastník nebo jeho zmocněnec v průběhu správního řízení požádá o sdělení stavu tohoto řízení, pak případné sdělení správního orgánu takovým rozhodnutím v žádném případě není. Žádost o sdělení stavu řízení se nezahajuje nové správní řízení, které by vedlo k vydání rozhodnutí o veřejných subjektivních právech či povinnostech účastníka. Jedná se o pouhý procesní úkon učiněný v rámci již probíhajícího řízení (v tomto případě o žádosti o poskytnutí informace), jehož výsledkem je pouze neformální sdělení správního orgánu o tom, v jakém stádiu se předmětné správní řízení nachází. Pakliže rozhodnutím ze dne 13. 10. 2021 byla navíc žádost žalobkyně o poskytnutí informace v celém rozsahu odmítnuta, pozbyla žádost o sdělení stavu řízení jakéhokoliv praktického významu.
19. Soud proto uzavírá, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat vydání rozhodnutí o žádosti o sdělení stavu probíhajícího správního řízení, jelikož nejde o „rozhodnutí ve věci samé“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. V rozsahu žalobního petitu II tedy žalobu nelze projednat jako žalobu na ochranu proti nečinnosti.
20. V případě chybně zvoleného žalobního typu je soud obecně povinen umožnit účastníkům úpravu žaloby a jejího petitu, to ovšem neplatí za situace, kdy ani pro projednání „správního“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, odst. 35). Zde jde právě o takovou situaci, neboť negativní skutečnost spočívající v nesdělení stavu řízení nezakládá ani fikci správního rozhodnutí přezkoumatelného v rámci žaloby rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ani se nejedná o faktický úkon či jiný akt směřující ke zkrácení hmotných práv, který by byl přezkoumatelný v rámci žaloby proti nezákonnému zásahu (obdobně viz body 24 až 28 níže). V rozsahu žalobního petitu II je tedy žaloba celkově neprojednatelná.
21. Soud se dále zabýval přípustností žaloby ve vztahu k uložení povinnosti jednat se zmocněncem (žalobní petit I):
22. Tato část žaloby z hlediska obsahu vůbec neodpovídá žalobě na ochranu proti nečinnosti (formálně uvedené v záhlaví žaloby), neboť zde není usilováno ani o vydání rozhodnutí, ani o vydání osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (srov. bod 6 tohoto rozsudku). Z povahy věci nepřipadá v úvahu ani žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Z hlediska obsahu by tato část žaloby mohla odpovídat jedině žalobě na ochranu před

nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s., kdy žalobou napadený zásah je rámován právě skutkovým tvrzením, že žalovaný nejednal s žalobkyniným zmocněncem. Soud proto zkoumal projednatelnost dané části žaloby dle posledně zmiňovaného žalobního typu.

23. Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“
24. Obecně platí, že přezkoumání zákonnosti jednotlivých úkonů správních orgánů učiněných v rámci správního řízení se nelze domáhat v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Dle judikatury NSS zpravidla nelze v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. K tomu primárně slouží žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, k jehož vydání zpravidla probíhající řízení vede. Připuštěním zásahové žaloby v takových případech by došlo k předstiženému posouzení zákonnosti jednotlivých procesních úkonů (resp. procesního postupu správního orgánu), které však samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí. Ve výsledku by tak mohlo dojít až k rozložení řízení v nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by účastník mohl napadnout nespočtem zásahových žalob, což by mohlo vést až k paralýze správního řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018 - 42, č. 3965/2020 Sb. NSS, body 25-26, a tam citovanou judikaturu).
25. Jestliže by ve světle výše uvedeného v žalobě popsaná jednání neměla charakter zásahu, ať již vzhledem ke své povaze nebo povaze svého původce, pak by taková žaloba musela být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to i kdyby tvrzení v ní uvedená byla pravdivá. Chyběla by totiž podmínka řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016 - 51, bod 21, a tam citovanou judikaturu). Nutno podotknout, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Existuje-li rozumná pochybnost, je třeba zkoumat další procesní podmínky, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 1 Afs 458/2018 - 42, bod 27).
26. Žalobní argumentace je postavena výhradně na tom, že žalovaný pochybil, pokud v průběhu řízení o žádosti o poskytnutí informace nejednal s řádně zplnomocněným zmocněncem žalobkyně. Z žalobní argumentace však není zřejmé, jak konkrétně toto pochybení mělo žalobkyni zkrátit na jejích hmotných právech. Jak přitom vysvětlil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, připuštění žaloby na ochranu před nezákonným zásahem pouze ve vztahu k ochraně procesních práv, bez vazby do hmotněprávní sféry žalobkyně, by přitom bylo zcela neúčelné.
27. Soud proto shledal, že postup žalovaného, který v průběhu řízení o žádosti žalobkyně o poskytnutí informace nejednal s jejím (údajným) zmocněncem, v kontextu posuzované věci nemá povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., jelikož zcela zjevně nemohl samostatně zasáhnout do hmotněprávní sféry žalobkyně. Přezkum tohoto procesního postupu se však žalobkyně může domoci v rámci případných opravných prostředků proti rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021 (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, podle kterého doručení prvostupňového rozhodnutí účastníkovi namísto jeho zástupci

představuje vadu řízení, v daném případě nicméně bez vlivu na zákonnost rozhodnutí odvolacího správního orgánu; srov. dále rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 4. 2012, č. j. 78 A 5/2011 - 31, a NSS ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 237/2016 - 40, bod 24). I v této části je tedy žaloba nepřipustná.

28. Soud pouze nad rámec nutného odůvodnění podotýká, že procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu bez podpisu zmocněnce (zástupce) zaslanou prostřednictvím datové schránky zmocnitele (účastníka řízení) je třeba obecně považovat za platnou (§ 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech, srov. dále rozsudky NSS ze dne 16. 7. 2015, č. j. 9 As 261/2014 - 44, body 24-30, či ze dne 18. 11. 2015, č. j. 10 As 210/2014 - 46, body 12-19). Žalovaným popisovaná situace (viz bod 4 tohoto rozsudku), kterou se NSS zabýval v rozsudku ze dne 19. 1. 2016, č. j. 2 As 255/2015 - 36, se týkala plné moci *bez podpisu zmocnitele* předložené zmocněncem (nikoliv plné moci bez podpisu zmocněnce předložené zmocnitelem), a proto není pro posuzovanou věc přílehlavá. To však nic nemění na výše uvedeném závěru, že nejednání se zmocněncem v tomto konkrétním případě nemá charakter žalovatelného zásahu či jiného úkonu samostatně žalovatelného ve správním soudnictví

IV. Závěr a náklady řízení

29. S ohledem na výše uvedené soud shledal žalobu nepřipustnou, a to jak v části vztahující se k uložení povinnosti jednat se zmocněncem, tak v části vztahující se k uložení povinnosti vyřídit žádost o stav žádosti o informace [§ 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 79 odst. 1 a § 82 s. ř. s.], a z těchto důvodů žalobu odmítl (výrok I).
30. Z důvodu odmítnutí žaloby soud současně nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 věta první s. ř. s., výrok II).
31. Jelikož řízení skončilo odmítnutím žalob před prvním jednáním, soud podle § 10 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), rozhodl rovněž o vrácení žalobkyni zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby ve výši 2 000 Kč. Tato částka bude žalobkyni vrácena z účtu krajského soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích, výrok III).

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 8. dubna 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu