

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobce: **J. O.**

bytem X

zastoupený advokátkou Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou
sídlem Krátký lán 138/8, Praha 6

proti

žalovanému: **město Zdice**

sídlem Husova 2, Zdice

o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Věc se postupuje Krajskému úřadu Středočeského kraje k vyřízení odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2024, č. j. MěP/615/2024/UD-ZD.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Krajského soudu v Praze ve lhůtě 30 dnů po právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a podstatný obsah správního spisu

- Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), podanou k soudu dne 28. 6. 2024, domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného. Žalobce dne 2. 5. 2024 podal k Městské policii Zdice žádost dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „informační zákon“), kterou požadoval poskytnutí rozhodnutí č. j. MěP/552/2022/př. ze dne 6. 7. 2022.
- Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že na žádost nejprve nijak nereagoval. Dne 23. 5. 2024 proto žalobce podal stížnost na postup při vyřizování informace (dále jen „první stížnost“).
- Městská policie žalovaného následně dne 27. 5. 2024 vyhotovila dva dokumenty, které žalobci 28. 5. 2024 doručil do datové schránky. Prvním dokumentem *Podání zprávy ke*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

stížnosti se žalobci omluvila za opožděné podání informací. Dále uvedla, že první stížnost nepředložila nadřízenému orgánu, neboť podle § 16 odst. 5 informačního zákona stížnosti zcela vyhověla. Druhým dokumentem *Poskytnutí informací* pak žalobci s poukazem na zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, poskytla pouze výtah z požadovaného rozhodnutí. Uvedla, že se jedná o příkaz podle § 91 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Současně sdělila právní kvalifikaci řešeného dopravního přestupku spočívajícího v neoprávněném zastavení a stání, místo a čas jeho spáchání a výši uložené pokuty. Mimo jiné žalobci nesdělila totožnost strážníka městské policie žalovaného, který příkaz vydal, totožnost přestupce ani registrační značku dotčeného vozidla.

4. Žalobce dne 1. 6. 2024 podal další stížnost na postup při vyřizování informace (dále jen „druhá stížnost“). Povinný subjekt dle jeho názoru neposkytl požadované rozhodnutí, ale pouze parafrázoval část výroku požadovaného správního aktu, aniž by o zbytku žádosti vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 informačního zákona.
5. Starosta žalovaného v reakci na druhou stížnost dne 12. 6. 2024 zaslal žalobci přípis (ve spise s ručně doplněným datem 11. 6. 2024 a č. j. MěP/615/2024/UD-ZD; dále jen „přípis“), ve kterém obecně popsal roli povinných subjektů a povahu přestupkového řízení a v něm vydávaných příkazů. Uvedl, že *převládá zásada nevěřejnosti a mlčenlivosti správního řízení*. Výslovně uvedl, že poskytnutá informace nemůže obsahovat osobní údaje (identifikační a adresní údaje). Upřesnil pak, že požadované rozhodnutí obsahuje též formu zavinění (nedbalost) a neobsahuje odůvodnění. Přípis byl žalobci doručen dne 14. 6. 2024.

Subsidiarita nečinností žaloby a existence rozhodnutí v materiálním smyslu

6. Soud se zabýval otázkou, zda lze žalobu věcně projednat, neboť o ní může rozhodnout pouze při splnění všech zákonem stanovených podmínek. Dospěl při tom k závěru, že o žalobě věcně rozhodnout nemůže a je třeba ji postoupit k vyřízení opravného prostředku nadřízenému správnímu orgánu povinného subjektu.
7. Platí, že žalobcem zvolený žalobní typ slouží k ochraně proti *nečinnosti* správního orgánu, přičemž je možné se domáhat toho, aby soud správnímu orgánu *povinnost rozhodnutí ve věci samé vydat* (srov. § 79 odst. 1 s. ř. s.).
8. V dané věci nicméně žalovaný (prvostupňově) rozhodnutí ve věci samé vydal. Soud totiž vyhodnotil přípis jako rozhodnutí o žádosti o informace v materiálním smyslu. Nejedná se totiž – jak uvedl žalobce – o pouhé „neformální sdělení *obiter dictum*“. Podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Pojem rozhodnutí však nelze vykládat v technickém slova smyslu. Absence formálních nedostatků (výslovná formulace výroku, označení, poučení o opravných prostředcích atp.) nutně nemusí znamenat absenci konstituce či deklarace práv či povinností individuálně určené osoby.
9. Jak vyplývá např. z rozsudku NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, k rozhodnutím „je nutno k němu přistupovat z hlediska obsahu a nikoliv formy“. Ústavní soud k věci dodává, že „[n]ení rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě.“ (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp.

zn. IV. ÚS 233/02). Komentářová literatura k informačnímu zákonu tyto východiska rozvádí takto: „[P]okud povinný subjekt žádost odmítne neformálním přípisem, z něhož je jednoznačně patrné, že a proč nebude informace poskytnuta (...), jedná se o rozhodnutí v materiálním smyslu, a proto je třeba proti němu brojit odvoláním.“ Dále uvádí, že „[p]ovinné subjekty někdy považují stížnost za vyřízenou tím, že žadateli neformálně sdělí, že stížnost považují za nedůvodnou a proč požadované informace vydány nebudou (...) Pokud bude z neformálního sdělení povinného subjektu jednoznačné, že a zpravidla též proč informace nebudou poskytnuty, jedná se z materiálního hlediska o rozhodnutí o odmítnutí žádosti v autoremeduře.“ A konečně: „V praxi jsou stále rozšířené postupy, kdy povinný subjekt ve lhůtě pro vyřízení žádosti (případně po této lhůtě) nevydá správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ale sdělí neformálním přípisem, že požadovanou informaci neposkytne (a obvykle též proč). Buď se subjekt nepovažuje za povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo podle něj nejde o žádost ve smyslu tohoto zákona (...) Pokud je z neformálního přípisu jednoznačně patrná vůle požadované informace neposkytnout, jedná se podle judikatury o správní rozhodnutí v materiálním smyslu, a proto je třeba proti němu brojit odvoláním.“ (srov. JELÍNKOVÁ J., M. TUHÁČEK, *Zákon o svobodném přístupu k informacím: Praktický komentář*, 3. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2023).

10. Na základě těchto úvah soud přisuzuje přípisu žalovaného charakter rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle dle § 15 odst. 1 informačního zákona. Přestože rozhodnutí trpí závažnými vadami a formálními nedostatky, je z něj jasně seznatelná vůle žalovaného informace neposkytnout, jakož i důvody pro jejich neposkytnutí. Jak bylo uvedeno výše, ve zmíněné písemnosti totiž uvádí: „Tyto informace se však neposkytují, protože to není informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je to obecná informace, kterou obsahuje zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Rovněž osobní údaje jsou podle zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, chráněny a poskytnutá informace na základě žádosti o informace nemůže obsahovat osobní údaje (identifikační a adresní údaje).“
11. Jelikož zjevně existuje rozhodnutí, proti kterému jsou přípustné opravné prostředky, není na místě ochrana proti nečinnosti. Soud si je vědom toho, že účelem konceptu materiálního pojetí rozhodnutí je především ochrana adresátů práva ve smyslu zachování možnosti soudního přezkumu, a to především i takových individuálních správních aktů, které se zdají na první pohled neformálními sděleními a nemožnost jejich přezkumu by znamenala odmítnutí spravedlnosti. Na druhé straně však stojí požadavek zákona na vyčerpání opravných prostředků jakožto projev zásady subsidiarity soudní ochrany, vyjádřené v § 5 s. ř. s.
12. V dané věci je pro zachování žalobcova práva na přístup soudu podstatné, že přípis – ač materiálně jde o meritorní odmítnutí žádosti – neobsahuje poučení o možnosti odvolání podle § 16 odst. 1 informačního zákona. Žalobce tedy zjevně podal žalobu proto, že nebyl v rozporu s § 68 správního řádu poučen o opravném prostředku.
13. Podle § 46 odst. 5 s. ř. s., podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.

14. Jak vyplývá i z odborné literatury, toto ustanovení je nutno v zájmu co nejširší ochrany práv interpretovat co nejširěji, a proto je nutno jej vztáhnout i na (nynější) situaci, kdy poučení o možnosti podat opravný prostředek zcela absentuje (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019). Je přitom zjevné, že žaloba byla podána v otevřené lhůtě k podání odvolání, neboť podle § 83 odst. 2 správního řádu činí odvolací lhůta v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Podle judikatury nicméně postačí, byla-li dodržena lhůta pro podání návrhu u soudu, nikoli lhůta k podání opravného prostředku ve správním řízení (srov. usnesení NSS ze dne 13. 5. 2004, č. j. 7 A 25/2001-59). I tato lhůta byla dodržena (§ 80 s. ř. s.).
15. S ohledem na výše uvedené soud žalobu podle § 46 odst. 5 s. ř. s. odmítl (výrok I) a postoupil k vyřízení nadřízenému orgánu (výrok II). Tímto postupem žalobce nepřijde o možnost instančního přezkumu a eventuálně bude moci proti rozhodnutí nadřízeného orgánu brojit žalobou proti rozhodnutí.

Určení nadřízeného správního orgánu

16. Nadřízený orgán soud určil v souladu s § 20 odst. 5 informačního zákona podle § 178 správního řádu. Pro určení nadřízeného orgánu podle jeho odst. 1 věty druhé je rozhodující, jaký orgán vykonává nad povinným subjektem dozor. V dané věci je podstatné, že poskytování informací *o konkrétním přestupkovém řízení*, spadá do *přenesené působnosti* (srov. případy poskytování informací v samostatné působnosti např. v usnesení zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2024, č. j. 51 A 6/2024-14, bod 9 a rozsudku ze dne 19. 6. 2024, č. j. 37 A 13/2024-47, bod 7). Podle § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), totiž platí, že státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl. obecního zřízení). Tak tomu je právě i v případě strážníka obecní policie ukládajícího příkazem na místě pokutu za přestupek spáchaný neoprávněným stáním vozidla na místní komunikaci [§ 91 odst. 2 písm. e) zákona o přestupcích].
17. Podle § 67 odst. 1 písm. e) a § 69a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) provádí dozor nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí podle zvláštního právního předpisu krajský úřad, a to v rozsahu ustanovení § 125, § 126, § 129 a 4 § 129b obecního zřízení (viz Stanovisko ke kontrole výkonu přenesené působnosti obce na úseku obecní policie krajským úřadem ze dne 22. 7. 2021, Ministerstvo vnitra, dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/obecni-police-652273.aspx>). Soud tedy věc postoupil k vyřízení Krajskému úřadu Středočeského kraje.

Rozhodnutí o nákladech řízení a o vrácení soudního poplatku

18. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. věty první tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože žaloba byla odmítnuta.
19. O vrácení části soudního poplatku, zaplaceného ve výši 2 000 Kč, rozhodl soud podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, věty poslední, za užití § 10 odst. 5 tohoto zákona. Podle těchto ustanovení byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek a v řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání, postupuje soud obdobně podle odst. 3 a 4, dokud nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 17. září 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu