



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudkyně Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **M. Š.**, zastoupený JUDr. Martinou Tesařovou, advokátkou se sídlem Hořelická 1230/39, Rudná, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 28. 8. 2024, č. j. 52 A 44/2024 - 13,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 28. 8. 2024, č. j. 52 A 44/2024 - 13, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „informační zákon“), domáhal informací týkajících se rozhodnutí o přestupcích proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu za rok 2023. Žalovaný mu sdělil, že za poskytnutí informací požaduje úhradu ve výši 2 750 Kč, protože jde o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Při výpočtu této úhrady vycházel z toho, že vyhledávání zaměstnancům potrvá 12 hodin času a v souladu se schváleným sazebníkem úhrad je za hodinu práce účtována částka 250 Kč s tím, že první hodina se nepočítá. Proti výzvě k úhradě podal žalobce dne 9. 7. 2024 stížnost podle § 16a

odst. 1 písm. d) informačního zákona, neboť žalovaný neodůvodnil, jak dospěl k odhadovanému času vyhledávání informací. Doplnil, že běžně využívaný software dnes umí rozhodnutí vhodně filtrovat, čímž je stanovená úhrada nepřiměřená. Navrhl tedy, aby žalovaný žádnou úhradu nevyžadoval. Žalovaný dne 16. 7. 2024 předložil stížnost spolu se správním spisem Ministerstvu dopravy. Ministerstvo dopravy rozhodnutím ze dne 30. 8. 2024 snížilo požadovanou výši úhrady na 0 Kč a dne 12. 9. 2024 žalovaný požadované informace bezúplatně poskytnul.

[2] Ještě před rozhodnutím Ministerstva dopravy, dne 19. 8. 2024, však žalobce podal žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Podle § 16a odst. 5 informačního zákona měl žalovaný buď rozhodnout sám, anebo stížnost postoupit nadřízenému správnímu orgánu. Ten má pak na rozhodnutí 15 dnů ode dne, kdy mu byla stížnost předložena (§ 16a odst. 8 téhož zákona). Posledním dnem pro rozhodnutí o stížnosti tak byla středa 31. 7. 2024, avšak v této lhůtě žalovaný ani jemu nadřízený správní orgán nerozhodl. Vyčerpání prostředku nápravy v podobě stížnosti je pak jedinou možnou procesní obranou proti nečinnosti povinného subjektu, jelikož případné rozhodnutí o podané stížnosti není dle dosavadní judikatury správním rozhodnutím podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Žalovaný byl povinen žádost o informace jakožto povinný subjekt věcně vyřídit, jelikož tak ale neučinil, tuto povinnost mu měl uložit soud v řízení o žalobě na ochranu před nečinností.

[3] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále „krajský soud“) žalobu odmítl. Uvedl, že pokud v řízení o žalobě proti nečinnosti není splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků proti nečinnosti stanovených procesním předpisem pro řízení před správním orgánem, jedná se podle § 79 s. ř. s. o žalobu nepřípustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalobce podle soudu přehlédl, že zákonem č. 111/2019 Sb. (dále „novela“) došlo ke změně informačního zákona. Do zákona byl touto novelou vložen § 16b, dle jehož třetího odstavce platí, že k opatřením proti nečinnosti nadřízeného orgánu podle zvláštního právního předpisu je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů. Ačkoli není pochyb, že rozhodnutí o stížnosti podle informačního zákona není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jedná se o jiný úkon správního orgánu, proti němuž se lze bránit prostředkem ochrany podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“). Tento prostředek ochrany proti nečinnosti nadřízeného správního orgánu stanovený procesním předpisem žalobce před podáním žaloby nevyčerpal. Není tudíž splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany, který stanoví procesní předpis k ochraně proti nečinnosti, což založilo důvod pro odmítnutí žaloby.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž navrhl toto usnesení zrušit. Tvrdil, že z dosavadní judikatury vyplývá, že v situaci, kdy není včasné rozhodnuto o stížnosti proti výši úhrady, má být žalován přímo povinný subjekt pro nečinnost. V takové situaci je nepřipadné, aby žalobce použil prostředek proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, protože by se jím nedomáhal vydání rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ale jen provedení jiného úkonu, a to ještě úkonu jiného správního orgánu, než který by následně nesl pasivní legitimaci v řízení o žalobě proti nečinnosti. Případná žádost o opatření podle § 80 správního řádu nesměruje k uplatnění opatření

pokračování

proti žalovanému správnímu orgánu, nýbrž proti jemu nadřízenému orgánu. Novela nepřinesla žádnou změnu podmínek pro podání nečinnostní žaloby. Nově doplněné ustanovení § 16b odst. 3 informačního zákona dle stěžovatele upravuje pouze příslušnost Úřadu pro ochranu osobních údajů, a to pro situaci nečinnosti nadřízeného orgánu, ale nemění samotný postup stěžovatele v otázce jím tvrzené nečinnosti. Dosavadní judikatura, podle níž není v dané procesní situaci třeba další žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podávat, protože nesměruje k vydání rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., je tak i nadále uplatnitelná.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti trval na tom, že sám nebyl nečinný. Stížnost proti výzvě k úhradě nákladů vyhledávání informací včasně postoupil nadřízenému správnímu orgánu, ale ten o ní v zákonné lhůtě nerozhodl. Jednalo se tedy o nečinnost nadřízeného správního orgánu. Po jejím odstranění navíc žalovaný stěžovateli požadované informace poskytnul, a to bezplatně. Žalovaný odkázal na znění § 79 odst. 1 s. ř. s. a upozornil na důsledky novely, která vložila do informačního zákona právě § 16b odst. 3. Ten do zákona vtělil speciální ochranu proti nečinnosti nadřízeného správního orgánu. Co se týče faktu, že rozhodnutí o stížnosti proti požadované úhradě nákladů není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. a žalobou proti nečinnosti se lze domáhat vydání právě jen rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., je podle žalovaného otázkou dalšího výkladu, zda bude žadatelům po novele umožněna dvojí ochrana před nečinností, a to jednak „správní“ podle § 16b odst. 3 informačního zákona a dále soudní, u níž však žaloba směřuje proti „nevinnému“ povinnému subjektu. Ochrana před nečinností nadřízeného orgánu prostřednictvím § 80 správního řádu je nepochybně možná. Závěrem žalovaný upozornil na to, že je mu známo, že stěžovatel je jedním ze skupiny tří žadatelů, kteří posílají obdobné žádosti o informace na všechny krajské úřady, a může jít o snahu tyto úřady zahltit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[7] Spornou právní otázkou v nynější věci je, zda i po účinnosti novely informačního zákona platí, že v procesní situaci, v níž se nachází stěžovatel, je nezbytné pro přípustnost žaloby na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu nejprve využít prostředek ochrany podle § 80 správního řádu, anebo nadále postačí, pokud žadatel podal stížnost proti výzvě k úhradě za vyhledávání informací dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona.

[8] Podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona *stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen "stížnost") může podat žadatel, který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14b odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.* Podle § 16a odst. 4 informačního zákona o stížnosti rozhoduje nadřízený orgán, a to ve lhůtě dle § 16a odst. 8 téhož zákona.

[9] Podle § 16b odst. 3 informačního zákona *k opatřením proti nečinnosti nadřízeného orgánu podle zvláštního právního předpisu je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů.*

[10] Podle § 80 odst. 1 správního řádu *nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.* Podle druhého odstavce *opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy,*

nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Podle třetího odstavce pak opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.

[11] Z hlediska výše uvedených ustanovení je podstatné nejprve určit, zda rozhodnutí o stížnosti proti výzvě k úhradě za poskytnutí informací představuje rozhodnutí ve věci samé, proti němuž by bylo možné bránit se prostřednictvím institutů podle § 80 správního řádu, resp. podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud se v minulosti povahou rozhodování o stížnosti proti výzvě k úhradě za vyhledávání informací a případnou „procesní pastí“ plynoucí z povahy tohoto rozhodování obšírně zabýval. Právní názor Nejvyššího správního soudu vychází z předpokladu, že ústavně zaručené právo na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod) musí být efektivní, účinné a dosažitelné v rozumném časovém horizontu. Případná nedokonalá „prováděcí“ zákonná úprava tohoto ústavního práva nemůže jít k tíži žadatelům o informace. Stejně tak nemůže jít k tíži žadatelů skutečnost, že určitý správní orgán, v tomto případě nadřízený orgán povinného subjektu, nedodrжуje zákonem stanovené lhůty (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 397/2019 - 40, bod 25, či ze dne 21. 8. 2024, č. j. 8 As 40/2023 - 52, bod 20).

[13] Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl, že „rozhodnutí“ o stížnosti proti výzvě k úhradě za vyhledávání informací není rozhodnutím o právech a povinnostech podle § 65 s. ř. s., a není tak ani rozhodnutím podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Tento závěr fakticky vylučuje možnost žadatele bránit se proti nečinnosti nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti nečinnostní žalobou ve správním soudnictví (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90, č. 2164/2011 Sb. NSS, bod 31, rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 As 13/2012 - 14, body 34, 35 a 43, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 As 5/2008 - 164, č. 2181/2011 Sb. NSS, bod 38). Platnost svých dřívějších závěrů Nejvyšší správní soud potvrdil také ve věci, v níž žadatel žádal o informace již po účinnosti novely informačního zákona, a to rozsudkem ze dne 12. 1. 2023, č. j. 6 As 164/2022 - 35. V něm uvedl, že „ve specifických případech, kdy nadřízený orgán o stížnosti proti sdělené výši úhrady vůbec nerozhodne a následně ani povinný subjekt nerozhodne o odložení žádosti pro nezaplacení požadované úhrady, může se žadatel domáhat ochrany proti nečinnosti, a to přímo proti povinnému subjektu s tím, že tvrzená nečinnost spočívá v nevyřízení samotné žádosti o informace (nikoli v nevyřízení stížnosti proti sdělení o výši úhrady). Stížnost proti výši úhrady se v takovém případě považuje za bezvýsledně vyčerpaný prostředek, který procesní předpis stanoví k ochraně proti nečinnosti“ (bod 15).

[14] I přes znění novely nevidí Nejvyšší správní soud důvod se v této věci od své konstantní judikatury odchýlit. Vzhledem k tomu, že ze strany zákonodárce souběžně nedošlo k přehodnocení charakteru rozhodnutí o stížnosti, může postup, jenž navrhl v napadeném usnesení pro odstranění nečinnosti krajský soud, i nadále uvrhnout žadatele o informace do pomyslné procesní pasti, která mu s ohledem na současnou povahu „rozhodnutí“ o stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona omezuje přístup

pokračování

k účinné soudní ochraně proti nečinnosti při poskytování informací. I po novele informačního zákona tak již samotné podání stížnosti představuje uplatnění zvláštního typu prostředku proti nečinnosti povinného subjektu při poskytování informací a pro připuštění žaloby na ochranu před nečinností povinného subjektu k meritornímu přezkumu není nezbytné vyčerpat další prostředek ochrany proti nečinnosti nadřízeného orgánu povinného subjektu podle § 80 správního řádu.

[15] V tomto směru Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobcem, že novelou zavedený § 16b odst. 3 informačního zákona je primárně kompetenčním ustanovením, jímž zákon vzhledem k možným nejasnostem ohledně toho, který orgán má učinit opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu, odchylně od § 178 správního řádu upravuje příslušnost tohoto nadřízeného orgánu k uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu. Toto ustanovení vykazuje návaznost také na § 20 odst. 5 informačního zákona, podle něhož *nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů*. Ustanovení § 16b odst. 3 informačního zákona lze bezpochyby uplatnit u jiných typů rozhodování podle informačního zákona (viz § 16 informačního zákona), nicméně v případě stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) by jeho použití přinášelo takový další prostředek ochrany proti nečinnosti, jehož využití by pro žadatele mohlo mít negativní procesní následky, což je v rozporu s východisky judikatury k ústavně garantovanému právu na informace a jeho efektivnosti. Uvedený závěr dále nijak neodporuje principu subsidiarity soudní ochrany, neboť rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v minulosti shledal, že neexistuje důvod, pro který by měla veřejná správa dostat více než jednu šanci, aby nezákonnou nečinnost napravila vlastními prostředky. Takový výklad by pouze komplikoval přístup osob k soudní ochraně (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34, č. 4453/2023 Sb. NSS).

[16] Krajský soud tedy pochybil, pokud konstatoval, že v důsledku novely je v procesní situaci stěžovatele nezbytné postupovat jinak, než jak předpokládá dosavadní judikatura, a to cestou vyčerpání dalšího prostředku ochrany proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, a to vůči nadřízenému správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů setrval na svém názoru, že již podání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona je zvláštním prostředkem, jímž se žadatel brání nečinnosti veřejné správy při poskytování informací, čímž je po bezvýsledném vyčerpání tohoto procesního prostředku žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. přípustná. Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby je tak nezákonné a Nejvyšší správní soud jej z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. zrušil.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem Nejvyššího správního soudu je krajský soud při dalším posouzení žaloby vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. ledna 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu