



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **R. G.**, zastoupeného advokátem Mgr. Mariem Kotorou, Malická 1576/11, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 12. 2024, čj. 31 A 33/2024-72,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 12. 2024, čj. 31 A 33/2024-72, **s e ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci a průběh předchozího řízení

[1] Dne 1. 7. 2024 podal žalobce žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (InfZ) v následujícím znění: „Dle zákona o svobodném přístupu k informacím žádám o zaslání všech rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o přestupku, jímž byl obviněný uznán vinným z přestupku dle zákona č. 361/2000 Sb., která byla krajským úřadem vydána v roce 2023, a která byla napadena správní žalobou (tj. došlo ke kumulativnímu splnění obou těchto podmínek). Žádám též o poskytnutí informace o spisové značce, pod kterou je řízení o žalobě proti příslušnému rozhodnutí vedeno před soudem“.

[2] Žalovaný po posouzení žádosti uzavřel, že vyhledání a zpracování požadovaných informací představuje mimořádně rozsáhlé vyhledávání ve smyslu ustanovení § 17 InfZ, a vyzval žalobce k úhradě částky 2 000 Kč. Dne 16. 7. 2024 podal žalobce proti požadované výši úhrady stížnost k nadřízenému orgánu dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) InfZ, o

kteřé však nadřízený správní orgán nerozhodl do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena (v rozporu s § 16a odst. 8 InfZ).

[3] Žalobce proto podal žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť není možné žalovat přímo nadřízený orgán povinného subjektu. Rozhodnutí o potvrzení výše úhrady či jejím snížení totiž není rozhodnutím ve věci samé, které by bylo možné napadat žalobou dle § 65 s. ř. s. Z ustálené judikatury vyplývá, že pasivně legitimovaný je v těchto otázkách samotný povinný subjekt (žalovaný).

[4] Krajský soud v Hradci Králové však žalobu usnesením odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobce nesplnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředku ve smyslu § 79 s. ř. s., když před podáním žaloby nevyužil opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu (s. ř.).

2. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (*stěžovatel*) kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Stěžovatel se domnívá, že za prostředek na ochranu proti nečinnosti je potřeba považovat již stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ, kdy po uplynutí lhůty pro vypořádání této stížnosti nelze postupovat jinak než podat žalobu proti povinnému subjektu. Stěžovatel tvrdí, že soud vyhodnotil neaplikovatelnost dřívější judikatury (např. rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2020, čj. 2 As 397/2019–40) z důvodu změny hmotněprávní úpravy InfZ, nicméně hmotněprávní úprava změny nedoznala. Soud odkazuje na § 16b odst. 2 InfZ, který je však ryze procesního charakteru a nestanoví nic jiného než změnu příslušnosti úřadu oproti dřívější verzi.

[7] Dřívější verze InfZ rovněž umožňovala žádat o opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu (za subsidiárního využití správního řádu dle § 20 odst. 4 InfZ). Podle judikatury to však bylo možné pouze v případech, kdy byl nadřízený orgán nečinný ve vztahu k vydání rozhodnutí, které lze následně samostatně napadnout žalobou proti rozhodnutí (tj. rozhodnutí o stížnosti proti odložení žádosti z důvodu nedostatku působnosti či rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti). V těchto případech tedy bylo možné uplatnit opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu (dle § 80 s. ř.) i ve znění InfZ před soudem odkazovanou novelou, a je tomu tak i nadále. Jediným rozdílem je, že k opatřením proti nečinnosti nadřízených orgánů povinných subjektů již nejsou příslušné jejich nadřízené orgány, ale Úřad pro ochranu osobních údajů.

[8] Novela InfZ nestanovila odlišné procesní kroky směřující k odstranění nečinnosti, a zejména nijak nezměnila charakter rozhodnutí o stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ. Stále tedy platí, že stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ je prostředkem na ochranu proti nečinnosti a rozhodnutí o této stížnosti není soudem přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí, pro což se nelze dožadovat vydání tohoto rozhodnutí o stížnosti ani žalobou na ochranu proti nečinnosti, ani jinými prostředky. Nesprávnost právního názoru krajského soudu lze pak dovodit i z toho, že dle krajského soudu „byla žalobci dostupná ochrana proti nečinnosti nadřízeného orgánu žalovaného“. Stěžovatel však nežaluje nadřízený orgán žalovaného, ale přímo žalovaného. Zkoumá-li tedy soud splnění podmínek pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, pak případné podání vůči nadřízenému orgánu (tj. jinému orgánu než žalovanému) nemůže mít na splnění podmínek žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného vliv. Stěžovatel by totiž soudem označeným

pokračování

procesním prostředkem nebrojil proti nečinnosti žalovaného, ale jiného (jemu nadřízeného) orgánu. Umožňovala-li by novela InfZ vskutku žádat o odstranění nečinnosti nadřízeného orgánu v řízení o stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. d), umožňovala by zároveň podání nečinnostní žaloby přímo proti nadřízenému orgánu. To se však vylučuje s charakterem rozhodnutí nadřízeného orgánu o tomto typu stížnosti, jak jej vyložila judikaturou.

[9] Stěžovatel proto navrhl, aby NSS usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že trvá na svém právním názoru přednesením už ve vyjádření v žalobě, a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Úvodem NSS konstatuje, že jelikož krajský soud žalobu usnesením odmítl, NSS je oprávněn posuzovat pouze zákonnost tohoto postupu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., čehož se ostatně stěžovatel také domáhá.

[12] Důvodem pro odmítnutí návrhu stěžovatele bylo nevyčerpání všech prostředků procesní ochrany, které bylo ve věci možné uplatnit. Podle krajského soudu měl stěžovatel možnost podat opatření proti nečinnosti (§ 16b odst. 3 InfZ) ve smyslu § 80 s. ř. Stěžovatel však s tímto výkladem nesouhlasí, neboť má za to, že §16b odst. 3 InfZ se vztahuje pouze na nečinnost v případě nevydání rozhodnutí, které lze napadnout žalobou. Ani po novele InfZ totiž nedošlo ke změně povahy „rozhodnutí“ o stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí informací.

[13] Je tedy zjevné, že mezi účastníky řízení je sporný výklad § 16b odst. 3 InfZ. Konkrétně, zda je po novele InfZ nezbytné pro přípustnost žaloby na ochranu proti nečinnosti využít opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 s. ř., anebo je dostačující, že žadatel o informace podal stížnost ve smyslu §16a odst. 1 písm. d) InfZ.

[14] Podle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ může žadatel, který nesouhlasí s výší úhrady požadovanou v souvislosti s poskytováním informací, podat stížnost k nadřízenému orgánu povinného subjektu. Podle § 16a odst. 4 InfZ o stížnosti rozhoduje nadřízený orgán, a to ve lhůtě 15 dnů dle § 16a odst. 8 téhož zákona.

[15] Ustanovení § 16b bylo do zákona vloženo novelou zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, s účinností od 1. 1. 2020. Opatření proti nečinnosti upravuje §16b odst. 3 InfZ: „*K opatřením proti nečinnosti nadřízeného orgánu podle zvláštního právního předpisu je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů.*“

[16] Podle § 80 odst. 1 s. ř. platí, že „*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 odst. 3 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 zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*“

[17] NSS se již v minulosti zabýval povahou rozhodnutí o stížnosti proti výzvě k úhradě za poskytnutí informací a dospěl k závěru, že se nejedná o rozhodnutí, proti kterému by bylo možné se bránit ve smyslu § 79 s. ř. s. Tento závěr vylučuje možnost žadatele bránit se

proti nečinnosti nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti nečinnostní žalobou ve správním soudnictví (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS; rozsudek ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14).

[18] Z rozsudku NSS ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009 – 86, pak vyplývá, že „stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba považovat za prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že taková stížnost byla v posuzované věci podána a žalovaný (resp. ministr) na ni vůbec nereagoval, byl tento prostředek stanovený zákonem o svobodném přístupu k informacím k ochraně proti nečinnosti bezvýsledně vyčerpán a podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu při vyřizování žádosti o poskytnutí informací byly splněny.“ Spornou otázkou v nyní posuzované věci tedy je, zda se právní situace po novelizaci InfZ z roku 2019 změnila. NSS zastává názor, že nikoliv.

[19] Je totiž třeba souhlasit se stěžovatelem, že v důsledku novely zákona nedošlo ke změně povahy „rozhodnutí“ o stížnosti proti výzvě k úhradě za poskytnutí informací, nýbrž pouze k ujasnění kompetencí správních orgánů. Této otázce se ostatně NSS již věnoval v rozsudku ze dne 16. 1. 2025, čj. 1 As 208/2024-24, když uvedl, že: „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 východiskem 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). 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.“

[20] Lze proto uzavřít, že právní závěry vyslovené v citovaném rozsudku jsou plně použitelné i na okolnosti nyní posuzovaného případu, a protože NSS neshledal žádný

pokračování

rozumný důvod, pro který by se od nich měl jakkoliv odchýlit, odkazuje na ně v plném rozsahu.

4. Závěr a náklady řízení

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

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

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

V Brně dne 30. ledna 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu