

USNESENÍ

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

žalobce: **Z. Š.**

bytem X

Židuliakovou

zastoupený advokátkou Mgr. Rebekou Mořovskou

sídlem Krátký lán 138/8, Praha 6

proti

žalovanému:

Městský úřad Benešov

sídlem Masarykovo náměstí 100, Benešov

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 14. 8. 2024, č. j. MUBN/292654/2024.
- 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

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného.
2. V žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze dne 6. 8. 2024 požádal žalovaného „o poskytnutí Vašeho rozhodnutí ze dne 22. března 2021, č. j. MUBN/43415/2021/ODSA. Postačí v anonymizované podobě.“
3. Žalovaný dne 7. 8. 2024 žalobci poskytl kopii požadovaného rozhodnutí, v níž určité části anonymizoval (začernil). Jednalo se např. o jméno, příjmení, datum narození a bydliště obviněného a jeho zmocněnce, místo a čas spáchaného skutku, popis motorového vozidla včetně registrační značky či výše uložené pokuty.
4. V podání ze dne 12. 8. 2024 žalobce uvedl, že mu sice bylo poskytnuto požadované rozhodnutí, ale to bylo částečně anonymizované. „Proto žádám o vydání rozhodnutí o anonymizaci dle § 15 odst. 3, podle zákona č. 106/1999 Sb.“
5. Žalovaný ve sdělení ze dne 14. 8. 2024 uvedl, že rozhodnutí o částečném odmítnutí žalobcovy žádosti nevydal, neboť žalobci zcela vyhověl (§ 15 odst. 1 zákona o svobodném

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

přístupu k informacím). Pokud žalobce požádal o rozhodnutí v anonymizované podobě, žalovaný jeho požadavku v plném rozsahu vyhověl.

6. Proti tomu žalobce brojil podáním ze dne 28. 8. 2024 označeném jako stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádal, aby bylo podle § 15 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím vydáno rozhodnutí o anonymizaci.
7. Žalovaný dne 4. 9. 2024 vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žalobcovu podání ze dne 12. 8. 2024 vyhodnotil jako žádost o poskytnutí další (nové) informace (podle žalovaného se jednalo o žádost o vydání rozhodnutí o anonymizaci), kterou žalovaný podle § 16a odst. 5 ve spojení s § 11b, § 15 odst. 1 a § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nemá a ze zákona pro něho ani nevyplývá povinnost ji mít. V poučení žalobce poučil o tom, že proti tomuto rozhodnutí může ke Krajskému úřadu Středočeského kraje podat odvolání.
8. V *žalobě* žalobce uvedl, že požadované rozhodnutí mu nebylo poskytnuto celé, jelikož bylo z části anonymizováno. Požádal proto o vydání rozhodnutí o částečném odmítnutí podle § 15 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, aby proti částečnému neposkytnutí informace mohl podat odvolání. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti ze dne 4. 9. 2024 považuje žalobce za irelevantní, protože jím nebylo rozhodnuto o částečném odmítnutí žalobcovy žádosti, ale bylo jím rozhodováno o žalobcově žádosti ze dne 12. 8. 2024 (tu žalovaný nesprávně vyhodnotil jako samostatnou žádost). Toto rozhodnutí nelze podle žalobce považovat ani z materiálního hlediska za rozhodnutí o jeho žádosti ze dne 6. 8. 2024, protože to neumožňuje jak jeho výrok, tak i jeho odůvodnění. Žalobce se domáhá toho, aby mohl zpochybnit rozsah anonymizace. Kromě osobních údajů žalovaný anonymizoval i tovární značku vozidla, datum a čas spáchání přestupku, místo přestupku a výši uložené pokuty. Žalovaný tedy anonymizaci provedl nad rámec toho, co mu nařizuje zákon. Žalobce má též za to, že vyčerpал prostředek, který mu právní předpis poskytuje k ochraně proti nečinnosti, protože podal stížnost ze dne 12. 8. 2024. Ta sice vedla k vydání rozhodnutí, avšak nikoli k vydání rozhodnutí o částečném odmítnutí jeho žádosti ze dne 6. 8. 2024.
9. Žalovaný ve *vyjádření k žalobě* uvedl, že žalobce bezvysledně nevyčerpал prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Žalobcovu podání ze dne 12. 8. 2024 nebylo označeno jako stížnost, žalovaný proto nemohl vědět, že žalobce není spokojen s rozsahem poskytnutých informací. Proti částečnému odmítnutí žádosti mohl žalobce podat odvolání, jelikož sdělení ze dne 14. 8. 2024 je z materiálního hlediska rozhodnutím. Stížnost ze dne 28. 8. 2024 žalobce vztahoval k žádosti ze dne 12. 8. 2024, a proto ji žalovaný vyřídil podle § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto rozhodnutí žalobce nepodal odvolání, ale žalobu k soudu. Žalobcově žádosti v plném rozsahu vyhověl. Jím anonymizované údaje jsou osobní údaje fyzické osoby, které je žalovaný povinen chránit. Pokud byl žalobce s rozsahem anonymizace nespokojen, měl se bránit odvoláním či stížností. Jelikož tak neučinil, bylo podle žalovaného skutečným žalobcovým cílem získat v soudním řízení náhradu nákladů řízení, nikoli poskytnutí informace. Žalobce vystupuje za spolky sdružující provozovatele motorových vozidel.

Posouzení věci soudem

10. Soud se zabýval otázkou, zda lze žalobu věcně projednat, neboť o ní může rozhodnout pouze při splnění všech zákonem stanovených podmínek.
11. Jelikož žalobce požádal o kopii rozhodnutí o přestupku, bylo v této věci namíste postupovat podle § 15 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle něho platí, že pokud

povinný subjekt poskytuje informaci formou kopie dokumentu, z něhož vyloučí pouze osobní údaje, nemusí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Sdělí-li žadatel v podané žádosti anebo do 15 dnů ode dne doručení požadované informace způsobem stanoveným tímto zákonem pro podání písemné žádosti o informace povinnému subjektu, že *trvá na vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti v rozsahu vymezených osobních údajů, povinný subjekt jej vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti anebo do 15 dnů ode dne doručení sdělení žadatele*. Jedná se o zjednodušený postup zavedený zákonem č. 241/2022 Sb., kterým se změnil mj. zákon o svobodném přístupu k informacím. Jak uvádí důvodová zpráva, možnému zneužití ze strany povinných subjektů brání to, že žadatel může vždy sdělit, že trvá na vydání rozhodnutí o odmítnutí části žádosti. Typicky půjde o případy, v nichž se žadatel neztotožní s rozsahem ochrany uplatněným povinným subjektem.

12. Žalovaný žalobci požadované rozhodnutí poskytl. Žalobce však nesouhlasil s rozsahem anonymizace, což je zcela zřejmé z jeho podání ze dne 12. 8. 2024. V něm uvedl „...*avšak částečně anonymizované. Proto žádám o vydání rozhodnutí o anonymizaci dle § 15 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.*“. Tím dal žalobce žalovanému zřetelně najevo, že trvá na vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Soud nyní ponechává stranou, zda rozsah anonymizace požadovaného rozhodnutí provedl žalovaný v souladu se zákonem, i to, zda bylo namíste polemizovat nad tím, zda žalobci zcela vyhověl, či nikoli, neboť je klíčové, že žalovaný v této situaci nezůstal nečinný a vydal sdělení ze dne 14. 8. 2024. Z něho je přitom dostatečně zřejmé, že zbývající (anonymizované informace) poskytnuty nebudou i z jakého důvodu (žalovaný byl toho názoru, že žalobcově žádosti bylo zcela vyhověno). To (jak soud vysvětlí níže) naplňuje požadavky na rozhodnutí v materiálním smyslu.
13. Nečinnost je v judikatuře setrvale definována jako stav, kdy nebylo vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Pojem rozhodnutí nelze vykládat v technickém slova smyslu. Nedostatek formálních náležitostí (výslovná formulace výroku, označení, poučení o opravných prostředcích atp.) nutně nemusí znamenat, že určitý akt nezaložil či nedeklaroval práva nebo povinnosti konkrétní osoby (adresáta). Jak vyplývá např. z rozsudku NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, k rozhodnutím „*je nutno [...] přistupovat z hlediska obsahu a nikoliv formy*“. Ústavní soud k tomu 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).
14. Odborná literatura zabývající se zákonem o svobodném přístupu k informacím tato 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) nevydává správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ale sdělí neformálním přípisem, že požadovanou informaci neposkytne (a obvykle též proč). Bud' 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 brojít odvoláním.“ (srov. JELÍNKOVÁ J., M. TUHÁČEK, Zákon o svobodném přístupu k informacím: Praktický komentář, 3. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2023).

15. Z toho plyne, že žalovaný vydal rozhodnutí, proti kterému jsou přípustné opravné prostředky, a proto není namístě 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 subsidiarita nečinností žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. Ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. je nečinnostní žaloba *přípravným a pomocným prostředkem*: nutí správní orgán projevit vůli ohledně předmětu řízení – vydat rozhodnutí, a to bez ohledu na jeho obsah (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, body 17 až 21).
16. 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 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce tedy zjevně podal žalobu proto, že nebyl v rozporu s § 68 správního řádu poučen o opravném prostředku. Podání nečinnostní žaloby by tudíž za daných okolností bylo nejenom neefektivní (žalobce by se nedomohl přezkumu rozsahu anonymizace), ale i v rozporu s tím, že nečinnostní žaloba má (vůči žalobě proti rozhodnutí) plnit úlohu *pomocného prostředku ochrany*. 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 (srov. usnesení NSS ze dne 13. 5. 2004, č. j. 7 A 25/2001-59). 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).
17. To platí i tehdy, pokud se žalobce proti rozhodnutí ze dne 14. 8. 2024 v materiálním smyslu bránil podáním ze dne 28. 8. 2024 označeným jako stížnost. Stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím je prostředkem procesní obrany žadatele v případech, kdy rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebylo vydáno ve formální, ani materiální podobě [srov. s § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož může žadatel v případech podle § 15 odst. 3 tohoto zákona podat stížnost tehdy, nebylo-li vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti – tedy ani v materiálním slova smyslu]. Vzhledem k obecné zásadě správního řízení, podle níž rozhodující je obsah samotného podání účastníka řízení, nikoli jeho (případně nesprávné) označení, měl tudíž žalovaný toto žalobcovo podání vyhodnotit jako odvolání a postupovat dále podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. V důsledku nesprávného postupu žalovaného stran posouzení podání žalobce ze dne 28. 8. 2024 jako stížnosti na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím tak ve věci nedošlo k řádnému meritornímu přezkumu rozhodnutí odvolacím správním orgánem. Podstatné není ani to, že žalovaný vydal dne 4. 9. 2024 rozhodnutí o odmítnutí žádosti. To

se totiž ve skutečnosti míjí s předmětem žalobcovy žádosti (jak namítá i žalobce) – nešlo v něm o to, zda žalovaný poskytne rozhodnutí o přestupku (a v jakém rozsahu jej má anonymizovat), ale o to, že podle jeho závěrů nemá informaci (rozhodnutí, jímž měl žalobcovu žádosti ze dne 6. 8. 2024 částečně odmítnout) podle § 11b zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce taktéž mohl bránit odvoláním, o čemž v něm byl poučen, avšak tak (z právě popsaných důvodů) neučinil.

18. Soud má tedy za to, že použití § 46 odst. 5 s. ř. s. je ve věci odpovídajícím řešením. Důvodem je to, že toto ustanovení bylo zákonodárcem vytvořeno za účelem vypořádání případů, kdy v důsledku chybného postupu správního orgánu, typicky nesprávného poučení o nepřipustnosti opravných prostředků (zde však z důvodu úplné absence poučení a následného nesprávného postupu žalovaného), se žalobce domáhá ochrany svých subjektivních veřejných práv přímo u správního soudu, ačkoli dosud nebyly vyčerpány přípustné opravné prostředky v řízení před správními orgány (zde odvolání podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím). V takovém případě s. ř. s. pro urychlení postupu a zachování lhůt předvídá, že soud podání odmítne a věc zároveň postoupí správnímu orgánu příslušnému k vyřízení opravného prostředku s tím, že lhůty zůstávají zachovány. Soud takto současně zavazuje správní orgán o podaném opravném prostředku rozhodnout. Použití § 46 odst. 5 s. ř. s. na nyní posuzovanou věc je tudíž zcela v souladu s účelem tohoto ustanovení a nabízí nejprůhodnější řešení vzniklého (značně specifického) procesního stavu. Vzhledem k absenci poučení o možnosti podat odvolání ve sdělení ze dne 14. 8. 2024, které bylo rozhodnutím žalovaného v materiálním smyslu, a následnému nesprávnému postupu žalovaného stran posouzení podání žalobce ze dne 28. 8. 2024, proto soud postoupil nyní podanou žalobu žalobce k vyřízení Krajskému úřadu Středočeského kraje. Nadřízený orgán soud určil v souladu s § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím podle § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. 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. 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). 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 § 125, § 126, § 129 a 4 § 129b obecního zřízení.
19. S ohledem na výše uvedené soud žalobu podle § 46 odst. 5 s. ř. s. odmítl (výrok I) a postoupil k vyřízení nadřízenému správnímu orgánu (výrok II). Tímto postupem žalobce nepřijde o možnost instančního přezkumu a eventuálně bude moci proti rozhodnutí nadřízeného orgánu brojit žalobou proti rozhodnutí. V něm se žalobce bude moc bránit proti věcnému posouzení nyní posuzované věci (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 116/2013-63, nebo ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014-35).
20. 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.
21. O vrácení zaplaceného soudního poplatku 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 20. ledna 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu