



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **Ing. L. P., Ph.D.**, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 727/27, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného při vyřízení stížnosti žalobce ze dne 15. 12. 2023, ve znění jejího doplnění ze dne 1. 3. 2024, vedené pod č. j. UOOU-05029/23, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2025, č. j. 18 A 69/2024-50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2025, č. j. 18 A 69/2024-50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci Nejvyšší správní soud navázal na své předchozí rozhodnutí (rozsudek ze dne 16. 9. 2024, č. j. 1 As 71/2024 - 53) a zabýval se otázkou nečinnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů (zde žalovaného) při vyřizování stížnosti podle čl. 77 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „GDPR“). Žalovaný totiž nerozhodl o stížnosti žalobce v zákonné 30denní lhůtě, přičemž poukazoval na to, že u zahraničního dozorového orgánu probíhá související řízení.

[2] Žalobce podal dne 15. 12. 2023 stížnost podle čl. 77 GDPR u žalovaného na Digitální informační agenturu. Stížnost se týkala zpracovávání údajů v souvislosti s používáním nástroje reCAPTCHA poskytované společností Google Ireland Limited (dále

jen „společnost Google“) při vyzvedávání dokumentů z Úschovny Czech Point. Tuto stížnost dne 1. 3. 2024 doplnil v souvislosti s žádostí o informace o zpracování ze strany Digitální informační agentury.

[3] Jelikož o této stížnosti žalovaný nerozhodl, podal žalobce žalobu na ochranu proti nečinnosti. Té městský soud napadeným rozsudkem vyhověl a uložil žalovanému do 30 dnů od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí. V odůvodnění navázal na předchozí judikaturu kasačního soudu (rozsudek NSS č. j. 1 As 71/2024 - 53) a shledal, že výsledkem řízení o stížnosti je rozhodnutí ve věci samé (bod 32 napadeného rozsudku), že žalobce neúspěšně vyčerpal prostředky ochrany (bod 37 tamtéž) a zejména, že žalovaný nevydal rozhodnutí v zákonných lhůtách (bod 40 tamtéž). Dosud neskončené řízení u irského dozorového úřadu shledal městský soud nerelevantním (bod 42 tamtéž). Nakonec městský soud uzavřel, že je zřejmé, že řízení u žalovaného ohledně stížnosti stále trvá, a ten je tak v prodlení s vydáním rozhodnutí (bod 44 tamtéž), stejně jako v případě jejího doplnění (bod 45 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

II.a Kasační stížnost

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Po obsáhlém shrnutí předcházejícího řízení stěžovatel předně rozporoval aplikaci obecných předpisů o správním řízení. V takto krátkých lhůtách je totiž schopný stížnosti pouze odmítnout nebo zamítnout. K tomu ovšem v této věci nebyl důvod. Navíc v takovém časovém rámci není možné řádně zjistit skutkový stav. Proto ostatně GDPR stanovuje tříměsíční lhůtu, a to navíc pouze pro informování stěžovatele o postupu v řízení a nikoliv rozhodnutí. Stěžovatel také poukázal na mnohé problémy vyplývající z aplikace pravidel řízení o žádosti i na řízení o stížnosti podle GDPR. Rozhodnutí o stížnosti má spíše povahu rozhodnutí o její „přijatelnosti“ k dalšímu prošetřování a nejde o autoritativní rozhodování o právech a povinnostech osob podávajících stížnost; stěžovatel je vázán obsahem stížnosti; v řízení nelze ukládat povinnosti správcům nebo zpracovatelům, neboť nejsou účastníky řízení; a vztahuje se na něj i povinnost vyzývat k doplnění stížností, nesplňují-li zákonné požadavky, což ve svém důsledku vede k vyčerpání personálních kapacit a snížení kvality jednotlivých šetření.

[6] Dále stěžovatel poukázal na probíhající řízení u irského dozorového orgánu, který má výlučnou kompetenci. Toto řízení považoval za předběžnou otázku *sui generis* ve vztahu k vlastnímu řízení, jelikož sám není oprávněn posoudit postavení jednotlivých aktérů, které je ovšem pro hodnocení naplnění povinností vyplývajících z GDPR důležité. Ohledně této otázky nemůže vydat ani mezitímní rozhodnutí, jak naznačuje městský soud. Stěžovateli není zřejmé, o čem by měl takto rozhodnout, resp. jak by vypadal výrok takového rozhodnutí. V tomto rozsahu by mohla být dána i překážka litispendence.

II.b Vyjádření žalobce

pokračování

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jeho stížnost nevyžaduje posouzení irským dozorovým úřadem, předání řízení tak označil za „zbrklé a unáhlené“. Jeho stížnost totiž mířila jen a pouze proti Digitální informační agentuře, jejíž postavení jako pouhého zpracovatele také zpochybnil. Totéž platí pro doplnění stížnosti ze dne 1. 3. 2025, a v této části je tak možné vydat rozhodnutí. Poté se ztotožňuje s městským soudem, že jednou uplynulou lhůtu pro vydání rozhodnutí nelze obnovit předáním věci do zahraničí.

[8] Dále žalobce poukázal na to, že nic nebrání stanovit přísnější lhůty pro rozhodování v národním právu. Polemiku s možností žalovaného vůbec stihnout v těchto lhůtách rozhodnout, nebo ohledně personálních kapacit označil za bezpředmětnou. Lze si samozřejmě představit jinou zákonnou úpravu. To je ovšem úkolem zákonodárce, na kterého se má stěžovatel případně obrátit. S ohledem na to, že řízení u irského dozorového orgánu probíhá, tak se dle žalobce aplikuje tříměsíční notifikační limit ve vztahu k postupu v tomto zahraničním řízení. Pokud by zahraniční orgán nekonal, má šetření převzít stěžovatel. Ve vztahu ke lhůtám navrhnul předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

[9] Následně žalobce ve vyjádření rozebíral obsah konečného rozhodnutí ve věci a argumentoval, že probíhající řízení je sporným řízením správním s poukazem na zásady rovnocennosti a efektivity a právem na spravedlivý proces. Kasační stížnost navrhl zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**.

III.a K povaze řízení o stížnosti podle čl. 77 GDPR

[11] V kasační stížnosti stěžovatel (a ostatně ve svém vyjádření i žalobce) rozporuje obecný závěr, že řízení o stížnosti podle čl. 77 GDPR podléhá obecným procesním pravidlům zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro řízení o žádosti. Námitka není důvodná.

[12] Kasační soud (jak ostatně poukázal městský soud i účastníci řízení) se povahou řízení o stížnosti podle čl. 77 GDPR již zabýval. Tímto názorem je kasační soud vázán (§ 17 odst. 1 s. ř. s; rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, č. 1792/2009 Sb. NSS, bod 7) a nemá důvodu se od něj odchýlovat.

[13] Platí tak, že konečná rozhodnutí o stížnostech podle čl. 77 GDPR jsou „rozhodnutí, která mohou založit, měnit, či rušit práva nebo povinnosti určitých osob (§ 67 odst. 1 správního řádu)“; v důsledku toho je „tedy s ohledem přinejmenším na práva a povinnosti daného subjektu údajů nezbytné [takové řízení] podřadit pod řízení o žádosti podle Hlavy VI správního řádu. Na rozhodování o stížnosti podané u českého dozorového orgánu se proto uplatní rovněž § 71

odst. 3 správního řádu. Žalovaný je povinen o stížnosti subjektu údajů rozhodnout bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů od zahájení řízení. Tato lhůta může být prodloužena až o 30 dnů, jde-li o zvlášť složitý případ“ (rozsudek NSS č. j. 1 As 71/2024 - 53, bod 26).

[14] Jak již zcela správně poznamenal městský soud (bod 49 napadeného rozsudku), případné obtíže vyplývající z absence specifického právního rámce, podle kterého by stěžovatel vedl řízení o stížnostech dle čl. 77 GDPR, jdou na vrub zákonodárce. Krátká lhůta pro rozhodnutí a případné další důsledky jsou pak jen nutným důsledkem chybějícího zákonného provedení těchto otázek v české právní úpravě. Zcela nepřipadný je poukaz stěžovatele na nedostatečné personální kapacity. Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uzavřel ve vztahu k průtahům v soudním řízení, nedostatky v organizaci nemohou ospravedlnit průtahy v řízení (viz usnesení NSS ze dne 22. 9. 2022, č. j. Aprk 5/2022-79, bod 7 a judikaturu tam citovanou). Námitky stěžovatele tak v tomto ohledu nejsou důvodné, stejně jako poukazy žalobce na to, že stížností je zahájeno sporné řízení podle § 141 správního řádu.

III.b K nečinnosti stěžovatele

[15] Dalším okruhem kasačních námitek je nesouhlas stěžovatele se závěrem městského soudu, že je nečinný. K tomu poukázal na probíhající řízení u irského dozorového úřadu a nemožnost vydat mezitímní rozhodnutí. Námitky jsou důvodné.

[16] Klíčovou pro posouzení nečinnosti stěžovatele je otázka vztahu řízení před irským dozorovým orgánem a řízení vedeným stěžovatelem. První uvedené řízení se týká společnosti Google a nástroje reCAPTCHA, v druhém je předmětem využití právě tohoto nástroje v aplikacích Digitální informační agentury. Zejména je důležité, zda předmět prvního řízení neobsahuje ve vztahu k řízení druhému předběžnou otázku, u které je stěžovatel povinen vyčkat se svým rozhodnutím na skončení řízení vedeného v zahraničí. Městský soud shledal, že část řízení byla předána do zahraničí a stěžovateli již beznadějně uplynuly lhůty pro vydání rozhodnutí (bod 42 napadeného rozsudku), takže je nečinný. Tento závěr je dílem nepřezkoumatelný a dílem nezákonný.

[17] Pokud vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, dává zákon správnímu orgánu několik možností dalšího postupu (zejména § 57, § 64 a § 65 správního řádu). Předběžnými otázkami se přitom rozumí „takové otázky, bez jejichž vyřešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 2 Azs 103/2021 - 28, č. 4548/2024 Sb. NSS, bod 24). O některých otázkách – např. zda byl spáchán přestupek – si vlastní úsudek rozhodující správní orgán sám učinit nemůže [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu].

[18] Městský soud se řízením před irským dozorovým orgánem jako předběžnou otázkou stroze zabýval. Dospěl přitom k závěru, že řízení u irského dozorového úřadu nelze označit

pokračování

za řízení o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu, jež by snad odůvodňovalo přerušení řízení. Nicméně i kdyby tomu tak bylo, tak stěžovateli již dávno beznadějně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí a nelze ji zpětně obnovit ani prodloužit (bod 42 napadeného rozsudku; rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS). Toto odůvodnění je ovšem nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť městský soud se nevypořádal se všemi aspekty této otázky.

[19] Z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývají i další důležitá východiska pro hodnocení nečinnosti správních orgánů, vyskytne-li se předběžná otázka. Podle správního řádu totiž platí, že existují-li důvody pro přerušení řízení, tak *[l]hůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů pro přerušení řízení (§ 65 odst. 1 věta čtvrtá správního řádu; rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016, č. j. 2 Azs 326/2015 - 31)*. Ačkoliv obecně je přerušení řízení při existenci důvodů pro takový postup fakultativní (rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, č. j. 6 Ads 23/2011 - 60; či nověji ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 Azs 151/2024 - 28, bod 15), Nejvyšší správní soud shledal i povinnost správní řízení přerušit. Tak tomu bylo v případě existence zvláštní právní úpravy (řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení; viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2024, č. j. 7 As 41/2024 - 31, body 14 až 16 a judikatura tam citovaná). K tomu dovodil, že nepřerušil-li správní orgán za takové situace řízení, je jeho postup sice „*vadný, nelze z něj však a priori dovozovat, že žalovaný je v řízení o odstranění stavby nečinný*“ (rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 - 87). Pokud by totiž správní orgán rozhodl o odstranění stavby dříve než o jejím dodatečném povolení, bylo by první uvedené rozhodnutí nezákonné a „*správní soud v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu nemůže správnímu orgánu uložit povinnost vydat rozhodnutí, které by bylo v rozporu se zákonem*“ (tamtéž). Povinnost přerušit řízení pak shledal i v jiných typových situacích. Konkrétně uzavřel, že „*[v]zhledem k povaze projednávané věci a předběžné otázky však mohou nastat situace, kdy je správní orgán skutečně povinen vyčkat rozhodnutí o předběžné otázce a v důsledku toho řízení nutně přerušit*“ (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2019, č. j. 5 As 302/2017 - 42, body 26 a 27 a judikatura tam citovaná; či ze dne 26. 11. 2021, č. j. 10 As 342/2019 - 32, bod 16).

[20] Městský soud opomenul vyhodnotit tyto další aspekty a jejich dopad na projednávanou věc. Jimi se bude muset zabývat v dalším řízení. Předně je nutné vyhodnotit povahu řízení u irského dozorového orgánu ve vztahu k řízení před stěžovatelem (a to zvláště ve vztahu ke stížnosti a jejímu doplnění). V návaznosti na to případně městský soud vyřeší otázku povinnosti stěžovatele vyčkat na rozhodnutí irského dozorového orgánu. Až následně může znovu zhodnotit důvodnost žaloby.

[21] V souvislosti s tím pak není ani zřejmé, z jakého důvodu městský soud spojuje příslušnost k vydání rozhodnutí a její přechod na irský dozorový orgán s *neexistencí* předběžné otázky v řízení (bod 42 napadeného rozsudku). Zákon naopak spojuje definici předběžné otázky s tím, že *vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout* (§ 57 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud však souhlasí s městským soudem (bod 42 napadeného rozsudku), že irský dozorový úřad je vedoucím dozorovým úřadem pro řízení týkajícího se společnosti Google a nástroje reCAPTCHA.

Ostatně tento úřad podání stěžovatele přijal a je příslušný v tomto rozsahu o něm vést řízení (čl. 56 GDPR).

[22] Konečně k důvodnosti žaloby kasační soud připomíná důsledky vyhovění nečinnostní žalobě. Městský soud k dalšímu postupu stěžovatele naznačil, že „*ač není na soudu, aby určoval, jak má žalovaný postupovat, je zřejmé, že ten musí následně buď určit a zdůvodnit, [...] že je nutné na závěry irského orgánu vyčkat, nebo řízení v této části ukončit*“ (bod 44 napadeného rozsudku).

[23] Tento závěr ovšem neobstojí. Žalovaný správní orgán je totiž povinen vydat konečné rozhodnutí ve věci. V nečinnostních žalobách soud „*v žádném případě není oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný*“ (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, č. 456/2005 Sb. NSS; či nověji ze dne 30. 6. 2024, č. j. 9 As 148/2024 - 23, bod 22 a judikatura tam citovaná). Je ale zřejmé, že soud má pravomoc uložit pouze povinnost vydat konečné rozhodnutí ve věci. Účelem nečinnostní žaloby je totiž „*umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 21; či nověji rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2024, č. j. 2 As 249/2022 - 31, bod 38).

[24] Rozhodnutí o přerušení správního řízení, které by bylo výsledkem úvahy stěžovatele o nutnosti vyčkat, je rozhodnutím upravujícím řízení, které není samostatně soudně přezkoumatelné (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62; či nověji např. ze dne 19. 6. 2024, č. j. 2 As 355/2023 - 32, bod 9). Takové rozhodnutí tedy není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a jeho vydáním by správní orgán nemohl vykonat povinnost uloženou soudem v řízení o nečinnostní žalobě, tj. vydat (konečné) rozhodnutí (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). I proto otázku oprávněnosti přerušení správního řízení posuzují správní soudy přímo v řízení o nečinnostní žalobě (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS, bod 48).

[25] Městský soud tedy sice správně neurčil obsah rozhodnutí ve výroku napadeného rozsudku, nicméně povinnost uloženou tímto výrokem nelze vykonat způsobem, který městský soud naznačil jako možnou, tedy přerušením řízení před správním orgánem poté, co správní soud vyhověl nečinnostní žalobě. Správní soud může shledat žalobu důvodnou a uložit žalovanému správnímu orgánu povinnost vydat pouze *konečné* rozhodnutí ve věci.

[26] S ohledem na tyto závěry není nyní namístě vypořádávat ostatní námitky stěžovatele. Předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, které navrhl žalobce, kasační soud nepředložil, neboť nejsou pro projednávanou věc relevantní. Jde předně o otázky českého procesního práva, a nikoliv práva unijního (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 1 As 71/2024 - 53, body 32 a 33). Jejich východisko navíc spočívá v možnosti řešit stížnosti déle než 3 měsíce, což s ohledem na povinnost rozhodnout ve 30, resp. 60 dnech neplatí (bod [12] tohoto rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek je dílem nezákonný a dílem nepřezkoumatelný. Městský soud v dalším řízení předně zhodnotí povahu řízení před irským dozorovým úřadem ohledně společnosti Google a nástroje reCAPTCHA a jeho vztah k řízení před stěžovatelem, pokud jde o využití nástroje reCAPTCHA ze strany Digitální informační agentury. Pokud dospěje k závěru, že jde o předběžnou otázku, městský soud také zhodnotí možnost stěžovatele rozhodnout ve svém řízení bez vyčkání na výsledek řízení před irským dozorovým orgánem. Při tom přihlédne ke shora uvedeným východiskům nečinnostních žalob, zejména k tomu, že důvodnost nečinnostní žaloby (a to i třeba pouze částečná) nutně znamená, že stěžovatel je povinen vydat (alespoň v části) konečné rozhodnutí ve věci.

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první 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 26. května 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu