



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobce: **M. Š.**, zast. JUDr. Martinou Tesařovou, advokátkou se sídlem Bratronice 241/0, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové, ve věci nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 12. 2024, č. j. 31 A 27/2024-69,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 12. 2024, č. j. 31 A 27/2024-69, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 28. 6. 2024 podal žalobce žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“) v následujícím znění: *„Kolik zdejší úřad vydal v roce 2023 rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Jaká byla ve věci oprávněná úřední osoba, bylo-li více oprávněných osob u některé z věcí, tak jména všech oprávněných úředních osob. Kdy příslušná právní věc zdejšímu úřadu napadla a kdy bylo vydáno rozhodnutí o odvolání. U každé kauzy žádám o její identifikaci prostřednictvím spisové značky.“*

[2] Dne 15. 7. 2024 žalovaný zaslal žalobci částečnou odpověď na jeho žádost o poskytnutí informací a po posouzení žádosti uzavřel, že vyhledání a zpracování dalších požadovaných informací představuje mimořádně rozsáhlé vyhledávání ve smyslu § 17 informačního zákona, a vyzval žalobce k úhradě částky 6 200 Kč. Tentýž den podal žalobce proti požadované výši úhrady stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního

zákona. Žalovaný jako povinný subjekt stížnost postoupil Ministerstvu dopravy jako nadřízenému orgánu dne 22. 7. 2024. Ministerstvo dopravy mělo rozhodnout do 15 dnů, což ovšem v rozporu s § 16a odst. 8 informačního zákona neučinilo.

[3] Žalobce proto podal žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť není možné žalovat přímo nadřízený orgán povinného subjektu.

[4] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce nevyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti, konkrétně podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), o němž by rozhodoval Úřad pro ochranu osobních údajů. Proto navrhl odmítnutí žaloby jako nepřípustné.

[5] Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) dospěl v souladu s žalovaným k závěru, že žalobce nevyčerpal všechny procesní prostředky ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s., konkrétně podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízeného správního orgánu dle § 80 s. ř., o němž by dle § 16b odst. 3 informačního zákona rozhodl Úřad pro ochranu osobních údajů. Žaloba tedy byla nepřípustná a soud ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Zároveň rozhodl o vrácení žalobcem zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Stěžovatel se domnívá, že za prostředek na ochranu proti nečinnosti je potřeba považovat již jím podanou stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona. Po uplynutí lhůty pro vypořádání této stížnosti nelze postupovat jinak než podat žalobu proti povinnému subjektu. Podle krajského soudu je dřívější judikatura (např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 397/2019–40) neaplikovatelná z důvodu změny hmotněprávní úpravy informačního zákona. Hmotněprávní úprava však změny nedoznala.

[8] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně interpretoval novelu informačního zákona provedenou zákonem č. 111/2019 Sb., konkrétně nové ustanovení § 16b odst. 3, které podle stěžovatele pouze upravuje příslušnost Úřadu pro ochranu osobních údajů k opatřením proti nečinnosti, aniž by však měnilo okruh situací, v nichž je možné tato opatření využít.

[9] Novela informačního zákona nestanovila odlišné procesní kroky směřující k odstranění nečinnosti, a zejména nijak nezměnila charakter rozhodnutí o stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona. Stále tedy platí, že stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona je prostředkem na ochranu proti nečinnosti a rozhodnutí o této stížnosti není soudem přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kvůli čemuž se nelze dožadovat vydání tohoto rozhodnutí o stížnosti ani žalobou na ochranu proti nečinnosti, ani jinými prostředky.

pokračování

[10] 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 vliv na splnění podmínek žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Stěžovatel by totiž procesním prostředkem uvedeným krajským soudem nebrojil proti nečinnosti žalovaného, ale jiného (jemu nadřízeného) orgánu. Umožňovala-li by novela informačního zákona 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 judikatura.

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

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

[13] V replice stěžovatel odkázal na nový rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2025, č. j. 1 As 208/2024-24, který se věnuje identické problematice, a popírá tak jedinou námitku žalovaného. Stěžovatel proto navrhuje, aby nyní rozhodující senát NSS rozhodl identicky jako jeho první senát.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se právně i skutkově zcela obdobnou věcí nedávno zabýval ve stěžovatelem zmiňovaném rozsudku č. j. 1 As 208/2024-24 a následně také v rozsudku ze dne 30. 1. 2025, č. j. 10 As 281/2024-27. Nyní rozhodující senát neshledal žádný důvod se při posuzování nynější věci od těchto nedávných rozhodnutí odchýlit, a proto z nich bude plně vycházet.

[15] 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.

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

[17] Je tedy zjevné, že mezi účastníky řízení je sporný výklad § 16b odst. 3 informačního zákona. Konkrétně, zda je po novele informačního zákona provedené zákonem č. 111/2019 Sb. 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) informačního zákona.

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

[19] Ustanovení § 16b bylo do informačního zákona vloženo zákonem 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 nově upravuje § 16b odst. 3 informačního zákona: *K opatřením proti nečinnosti nadřízeného orgánu podle zvláštního právního předpisu je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů.*

[20] 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.*

[21] 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 nečinností žalobou ve smyslu § 79 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS; či rozsudek ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14).

[22] Z rozsudku NSS ze dne 29. 10. 2009, č. j. 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 informačního zákona z roku 2019 změnila. NSS zastává názor, že nikoliv.

[23] 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 ve stěžovatelem zmiňovaném rozsudku č. j. 1 As 208/2024-24, v němž uvedl, 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

pokračování

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). 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.

[24] Lze proto uzavřít, že právní závěry vyslovené v citovaném rozsudku jsou plně použitelné i na okolnosti nyní posuzovaného případu, a protože NSS neshledal žádný rozumný důvod, pro který by se od nich měl jakkoliv odchýlit, odkazuje na ně v plném rozsahu.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] 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.).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V něm bude namísto znovu vybrat již vrácený soudní poplatek.

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

V Brně 27. května 2025

Pavel Molek
předseda senátu