



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **JUDr. M. Ch.**, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 15 A 70/2020 – 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba na ochranu proti nečinnosti; stěžovatelka se domáhala, aby městský soud přikázal žalovanému vydat meritorní rozhodnutí v řízení vedeném pod č. j. UOOU-02811/19 ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci rozsudku.

[2] Městský soud konstatoval, že stěžovatelka se domáhá ochrany proti nečinnosti, přestože žalovaný řízení z podnětu podaného stěžovatelkou nezahájil a pouze jí oznámil, že věc odložil bez dalších opatření; reagoval tak na její podání ze dne 13. 6. 2019 (doručené dne 14. 6. 2019), v němž učinila „*oznámení o spáchání úmyslného přestupku (porušení zákonné povinnosti mlčenlivosti) podle přísl. ustanovení zák. 101/2000 Sb., a dále přísl. ustanovení Nařízení EP a Rady (EU) 2016/679 níže uvedené zaměstnankyně Policie ČR-UDV v Praze, se sídlem Přípotoční 300, 100 83 Praha 10, celostátního útvaru Policejního prezidia ČR ze dne 14. 9. 2018*“. Dle městského soudu je zřejmé, že odložení věci je úkonem, který předchází zahájení správního (přestupkového) řízení, resp. implikuje skutečnost, že řízení zahájeno nebude. Správní orgán takto postupuje v případě, kdy neshledá důvody pro zahájení řízení z moci úřední. Řízení o přestupku patří mezi ta řízení, která správní orgán zahajuje

z moci úřední (srov. § 78 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Krajský soud podotkl, že ze zákona tak neplyne veřejné subjektivní právo jednotlivce na to, aby správní orgán toto řízení zahájil, ať již na základě podnětu, oznámení či jiné formy sdělení skutečností, o kterých je jejich oznamovatel přesvědčen, že jsou pro zahájení přestupkového řízení relevantní. Nebylo-li tedy řízení zahájeno, není dán ani důvod posuzovat činnost správního orgánu v intencích žaloby na ochranu proti nečinnosti, jelikož lhůta pro vydání rozhodnutí je spjata jen s okamžikem zahájení řízení, a nikoli s jinou právní skutečností. Městský soud dospěl k závěru, že neexistence zahájeného řízení představuje neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, neboť není splněn nezbytný předpoklad pro to, aby se soud mohl zabývat meritem žaloby, tj. tím, zda správní orgán byl ve smyslu zákonných lhůt činný, nebo nečinný; žalobu proto odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[3] **V kasační stížnosti** stěžovatelka namítá, že jí městský soud neumožnil vyjádřit se ke změně nového člena senátu Mgr. J. Ferfeckého, čímž zatížil řízení vadou řízení, která může mít vliv na zákonnost. Dále tvrdí, že nebyla usnesením vyzvána a upozorněna ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., že by žaloba neměla splňovat podmínku řízení, to uvedl soud až v napadeném usnesení, což považuje stěžovatelka rovněž za vadu řízení. Dále namítá, že nebylo nařízeno jednání, přestože to písemně požadovala; městský soud tak konal v rozporu s § 51 s. ř. s.

[4] Dle stěžovatelky se městský soud nijak nevypořádal s tvrzením o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 79 odst. 1 s. ř. s., které vůbec nestanoví, že by podatel musel vyčkávat a odvozovat podání žaloby od libovůle úřední osoby (úředníků), jestli se „uráčí“ popřemýšlet o závažnosti obsahu správního spisu a jestli zahájí řízení o spáchaném přestupku, nebo se uchýlí pouze k neprofesionální, nic-neříkající, čistě zobecnělé strohé odpovědi, které bude už považovat za „odbytí případu“ ať už z lenosti, neprofesionality nebo plnění zlovolného „pokynu“ svého bezprostředně nadřízeného vedoucího, nebo své politické „představené“. Uvedené ustanovení neobsahuje povinnost, že by podatel před zvažováním o podání žaloby pro nečinnost správního orgánu, pokaždé musel prvně na svůj jakkoliv individuální závažný případ dohledávat cizí judikát z nějaké kauzy, v níž nijak nefiguroval, a pod tento cizí judikát „vtěsnat“ obsah své žaloby, tak, aby soud mohl takový „paušální“ judikát napasovat na všechny další soudní případy v celé ČR. Městský soud dle stěžovatelky porušil § 79 odst. 1 s. ř. s., když pouze mechanicky a formálně odkázal na neexistenci zahájeného řízení, ale už nijak blíže se nevyjádřil k závažnosti podání a žaloby, k jednotlivým důkazům a ani se nevypořádal s nedostatečným, zobecněným obsahem vyjádření žalovaného, které se nedá považovat za odborně, profesionálně vypracované vyjádření, které by se přesvědčivě zabývalo předmětem věci. Městský soud se nijak nevypořádal se skutečností, že žalovaný správní orgán s velmi závažným podnětem stěžovatelky ze dne 14. 6. 2019 nenaložil podle legitimního očekávání, zejména ve smyslu zákona č. 251/2016 Sb., zákona 250/2016 Sb., zákona č. 101/2000 Sb., ani s tím, že žalovaný neprovedl úkony, které provést měl, byl vypočítavě, záměrně, zlovolně a nezákonně nečinný. Stěžovatelka tvrdí, že městský soud pouze zopakoval nepravdivá a demagogická tvrzení žalovaného, aniž by se vůbec vyjádřil k zobecnělému, nepřezkoumatelnému tvrzení žalovaného; žalovaný ani městský soud svá tvrzení ničím konkrétním nepodložili.

[5] Stěžovatelka dále shodně jako v žalobě zmiňuje obsah svého podání a listiny, dle které byl spáchán tam jmenovanou právnickou, jakož i fyzickou osobou přestupek, podrobně a barvitě popisuje skutečnosti, z nichž jejich závadné či protiprávní jednání dovozuje a rovněž tak předestírá vady a nesprávnosti, jichž se žalovaný dopustil. S ohledem na předmět soudního přezkumu v nyní projednávané věci před kasačním soudem nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné tuto obsáhlou část kasační stížnosti v tomto směru rekapitulovat.

pokračování

[6] Žalovaný ve svém vyjádření podotkl, že některá konstatování stěžovatelky uvedená ve stížnosti (stejně tak jako žaloba a další její podání) jsou opět velmi emotivní a místy až na hraně zdvořilosti, a k těmto pasážím se žalovaný nebude vyjadřovat. Žalovaný předně odmítá, že by byl ve věci nečinný; odkázal na obsah spisu, z něhož je zřejmé, že se podnětem stěžovatelky zabýval, věc opakovaně přešetřil a na veškerá její podání řádně a včas reagoval. Současně žalovaný považuje za vhodné opětovně zdůraznit, že správní řízení nebylo na základě podnětu stěžovatelky vůbec zahájeno. V této souvislosti poukázal na charakter své činnosti; žalovaný je dozorovým orgánem pro oblast ochrany osobních údajů, přičemž jeho úkolem je zejména zajišťování systémového nastavení ochrany osobních údajů a provádění dozoru na tomto úseku. Jakýkoliv postup žalovaného, a to včetně zahájení správního řízení nelze považovat za nárokový.

[7] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných kasačních námitek; neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je nedůvodná.

[9] Nejvyšší správní soud především podotýká, že předmětem soudního přezkumu je usnesení městského soudu, kterým byla žaloba stěžovatelky odmítnuta; v takovém případě přichází v úvahu kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je tedy povolán pouze k tomu, aby posoudil, zda městský soud nepotupoval v rozporu se zákonem, pokud žalobu stěžovatelky odmítl, aniž by se věcí zabýval meritorně, resp. zda nepřipustně neodmítl stěžovatelce přístup k soudu. Nepřísluší mu proto hodnotit, zda stěžovatelkou v kasační stížnosti popisované skutečnosti naplnily skutkovou podstatu jí tvrzených přestupků, jimiž se měl žalovaný zabývat.

[10] Nejvyšší správní soud předně neshledal důvodné námitky směřující k vadnému postupu městského soudu. Co se týče námitek neseznámení stěžovatelky s novým obsazením senátu, je třeba především poukázat na to, že stěžovatelka byla řádně poučena jak o složení senátu, tak i o tom, kde se může v případě změny v rozvrhu práce s touto skutečností seznámit. Stěžovatelka však především netvrdí, jak tato skutečnost bez dalšího (stěžovatelka nenamítá podjatost soudce J. Ferfeckého ani neuvádí žádné skutečnosti, z nichž by bylo možno na jeho možnou podjatost usuzovat) mohla mít za následek nezákonnost vydaného usnesení.

[11] Nedůvodná je rovněž námitka stran nenařízení jednání dle § 51 s. ř. s. Účastníku řízení zcela jistě nelze upřít právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Pokud soud o věci rozhodne bez nařízení jednání, ačkoli je účastník požadoval, resp. s projednáním věci bez jednání vyslovil nesouhlas, je řízení před soudem stiženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 As 28/2004 – 59). Stěžovatelka sice nařízení jednání požadovala, nicméně řízení před městským soudem nedospělo do fáze, kdy by bylo rozhodováno ve věci samé, neboť nebyly splněny podmínky řízení. Jednání u soudu je určeno k projednání a rozhodnutí věci samé (§ 49 odst. 1, § 51 odst. 1 ve vazbě na § 53 odst. 1 s. ř. s.). Usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba pro nesplnění podmínek řízení vydané bez jednání, proto nelze z tohoto důvodu považovat za nezákonné. Smysl jednání zjevně nemůže být naplněn tam, kde podaný návrh procesně neobstojí a soud jej odmítne pro chybějící podmínky řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 2 Afs 86/2005 – 55).

[12] Za zcela nedůvodnou je třeba označit rovněž námitku ohledně nesplnění poučovací povinnosti soudu stran nedostatků žaloby. Stěžovatelka má vysokoškolské právnické vzdělání, je tedy nanejvýš důvodné předpokládat, že podání jí učiněné dostojí náležitostí, které zákon vyžaduje, lze též rozumně předpokládat, že stěžovatelka, obrací-li se na soud, je s podstatou jednotlivých žalobních nástrojů srozuměna. Nejvyšší správní soud konstatuje, že podaná žaloba všechny formální náležitosti podle § 37 odst. 3 s. ř. s. splňovala. Z podaného návrhu bylo zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co stěžovatelka navrhuje, byl podepsán a datován. Návrh nebyl nesrozumitelný ani neurčitý. Městský soud neměl tudíž důvod postupovat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. a stěžovatelku vyzývat k odstranění vad za situace, kdy její podání vadami v smyslu § 37 odst. 3 s. ř. s. netrpělo. Nejvyšší správní soud podotýká, že je třeba rozlišovat vady, které brání věcnému projednání návrhu a které je třeba postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstraňovat (viz výše), od „vad“ ostatních. Povinností soudu zcela jistě není při respektování dispoziční zásady, kterou je soudní řízení ovládáno, jakož i zásady rovnosti, suplovat vůli účastníka, resp. jej navádět tak, aby byl jeho návrh úspěšný.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal ani pochybení městského soudu, dospěl-li k závěru, že návrh nelze věcně projednat, neboť nebyly splněny podmínky řízení.

[14] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka mimo jiné dne 14. června 2019 oznámila žalovanému „*spáchání úmyslného přestupku (porušení zákonné povinnosti mlčenlivosti) podle přísl. ustanovení zák. 101/2000 Sb., a dále přísl. ustanovení Nařízení EP a Rady (EU) 2016/679 níže uvedené zaměstnankyně Policie ČRUDV v Praze, se sídlem Přípotoční 300, 100 83 Praha 10, celostátního útvaru Policejního prezidia ČR, ze dne 14. 9. 2018*“. Stěžovatelka konkrétně uváděla, že ředitelka Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu coby příslušník Policie ČR ukradla z úředního spisu rozhodnutí obsahující osobní údaje, které následně zaslala předsedovi Výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice Senátu Parlamentu České republiky, čímž dle stěžovatelky porušila povinnost mlčenlivosti a povinnosti vyplývající z nařízení Evropského Parlamentu a Rady EU 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, zároveň tím spáchala úmyslný trestný čin a přestupek podle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Přípisem ze dne 10. 7., resp. 12. 8. 2019 (č. j. UOOU- 02811/19-2, resp. č. j. UOOU-02811/19-4) bylo stěžovatelce sděleno, že žalovaný neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední a věc v souladu s § 42 správního řádu odložil bez dalších opatření. Na tato sdělení reagovala stěžovatelka svými urgencemi, namítala nečinnost žalovaného. Tyto urgencye byly posouzeny jako stížnosti podle § 175 odst. 1, 7 správního řádu; po prověření předchozího postupu byly shledány nedůvodnými (viz č. j. UOOU-02811/19-6, ze dne 31. 10. 2019 a čj. UOOU- 02811/19-10, ze dne 2. 6. 2020). Stěžovatelka se fakticky domáhala toho, aby její podání bylo vyřízeno tak, že příslušné osoby budou potrestány, resp. bude s nimi zahájeno řízení a v něm bude vydáno rozhodnutí o jejich potrestání.

[15] V projednávané věci je podstatné, že žádné řízení, v němž by mělo být vydáno rozhodnutí, zahájeno nebylo. V prvé řadě je třeba zabývat se tím, zda zahájeno být mělo. V případě, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední, což je i tento případ, a kdy tedy mohou osoby k zahájení takového řízení dát pouze podnět, což nastalo v projednávané věci, je postup správního orgánu (žalovaného) upraven v § 42 správního řádu. Žalovaný v souladu s tímto ustanovením stěžovatelce sdělil, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, a věc odložil.

[16] Stěžovatelka rovněž byla odkázána ohledně tvrzených možných spáchaných trestných činů na orgány činné v trestním řízení; z podnětu stěžovatelky nevyplývalo, že by docházelo ze strany Ministerstva vnitra či Policie ČR k chybnému nakládání s osobními údaji, což by nepochybně náleželo do působnosti žalovaného. Nutno podotknout, že k řízení dle § 7

pokračování

odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, je dle § 60 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, kompetentní obecní úřad obce s rozšířenou působností, nikoli však žalovaný.

[17] Stěžovatelka nebyla v postavení účastníka řízení, nemohla být tedy ani zkrácena na žádných svých procesních právech, jak tvrdí. Na tom nic nemění skutečnost, že jí žalovaný umožnil nahlédnout do spisu, byť nebyla účastníkem řízení (neboť žádné neprobíhalo), neboť ve spise, do něhož nahlížela, se nacházela výhradně její korespondence.

[18] Z dikce § 79 odst. 1 s. ř. s., jakož i z judikatury, na kterou městský soud zcela případně odkázal, jednoznačně vyplývá, že nezbytnou podmínkou úspěšnosti žaloby na ochranu před nečinností je zahájené správní řízení, neboť tímto okamžikem počíná plynout lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci samé. Tato podmínka však splněna nebyla. Na základě podnětu stěžovatelky žalovaný správní řízení nezahájil a stěžovatelka se tedy nemůže v rámci ochrany proti nečinnosti domáhat vydání rozhodnutí ve věci. Stejně tak se podanou žalobou nelze domáhat toho, aby soud žalovanému nařídil správní řízení zahájit.

[19] V nálezu ze dne 1. 2. 2018, sp. zn. IV. ÚS 24287/17, Ústavní soud konstatoval: „*Stěžovatel nemá ústavně zaručené právo na to, aby výsledkem jeho podnětu bylo zahájení správního řízení, které následně vyústí v uložení pokuty konkrétní osobě. Takové právo totiž obecně nemá ani oznamovatel trestného činu či poškozený (srov. též např. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 8. 2017, sp. zn. IV. ÚSD 4262/16, či ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. III. ÚS 2343/14) Nárok na uložení správní sankce zde náleží pouze státu, nikoli konkrétní osobě, která se cítí být jiným správním deliktem dotčena na svých právech.*“ V rozsudku ze dne 19. 8. 2009 č. j. 8 Ans 6/2009 – 83, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*(u)ložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci ovlivňuje pravomoc soudu. Žalobce se nemůže u soudu úspěšně domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí o přerušení řízení nebo jiného procesního rozhodnutí. Stejně tak se nemůže úspěšně domáhat ochrany ten, kdo dal podnět k zahájení řízení zahajovanému jinak zásadně z úřední povinnosti. I v případě žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. totiž platí, že se ve správním soudnictví lze domáhat ochrany veřejných subjektivních práv. Podnět stěžovatele přitom v posuzované věci nezaložil právo, kterému by odpovídala povinnost žalovaného zahájit řízení. Povinnost vydat rozhodnutí ve věci, jímž se končí řízení před správním orgánem, je logicky spojena s existencí takového správního řízení, tj. se stavem, kdy bylo správní řízení zahájeno, avšak nebylo skončeno*“. Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009, vyplývá, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu (srov. též rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2016, č. j. 3 As 258/2014 - 25).

[20] Jak připomněl Nejvyšší správní soud například již v rozsudku ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 – 50, či ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 – 52, stejně jako v řadě dalších rozhodnutí, ochrany ve správním soudnictví se nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. V tomto směru je tedy určující, že pravomoc soudu k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. je dána jen tehdy, pokud je žalobou požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán nerozhodl o věci samé, či nevydal osvědčení, přestože tak byl v souladu se zákonem povinen učinit. Taková povinnost však v projednávané věci žalovaného netížila.

[21] Nejvyšší správní soud podotýká, že k otázce, zda a jakou by měly správní soudy poskytovat ochranu žalobcům, kteří se neúspěšně domáhali u správního orgánu zahájení řízení, jež se podle zákona zahajuje pouze z moci úřední, se vyjádřil naposledy rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39; avšak závěry zde uvedené na věc

stěžovatelky nedopadají, neboť jak vyslovil rozšířený senát, zahájení přestupkového řízení se ani zásahovou žalobou domáhat nelze.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že existence povinnosti správního orgánu zahájit řízení je právě tou podmínkou, jejíž naplnění je nutno zkoumat v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti před tím, než soud přistoupí k vlastnímu věcnému projednání žaloby. Krajský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že v případě stěžovatelky nebyly splněny podmínky řízení, tudíž v souladu se zákonem její návrh odmítl, aniž by se věcí zabýval meritorně.

[23] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. května 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu