

ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Pplk. Sochora 27, 170 00 Praha 7
tel.: 234 665 111, fax: 234 665 444
posta@uouu.cz, www.uouu.cz



Čj. UOOU-03716/22-3

Ministerstvo dopravy
nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12
110 00 Praha 1

Praha 9. listopadu 2022

ID DS: n75aau3

OPATŘENÍ PROTI NEČINNOSTI

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) jako orgán příslušný podle ustanovení § 16b odst. 3 a ustanovení § 20 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 80 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o žádosti pana Davida Koňáříka, bytem Za Mlýnem 1724, 253 01 Hostivice (dále jen „žadatel“), doručené Úřadu dne 10. 10. 2022, o uplatnění opatření proti nečinnosti ministra dopravy takto:

Ministru dopravy, jako věcně příslušnému nadřízenému orgánu pro vydání rozhodnutí o odvolání, **se** dle § 80 odst. 4 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **přikazuje, aby do 15 dnů ode dne doručení tohoto opatření rozhodl o žadatelově odvolání** doručeného Ministerstvu dopravy dne 31. 8. 2022, napadající rozhodnutí Ministerstva dopravy č.j. MD-27165/2022-072/4 doručeného žadateli dne 31. 8. 2022 o odmítnutí žadatelovy žádosti.

Odůvodnění

I.

Úřad obdržel dne 10. 10. 2022 žadatelovu žádost o přijetí opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu, ministra dopravy, v řízení o žadatelově odvolání doručeného Ministerstvu dopravy dne 31. 8. 2022 dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“). Žadatel v žádosti uvedl, že dne 16. 8. 2022 zaslal Ministerstvu dopravy prostřednictvím datové schránky žádost o informace. Dne 31. 8. 2022 obdržel od Ministerstva dopravy rozhodnutí o odmítnutí žádosti, které napadl odvoláním podaným prostřednictvím datové zprávy dne 31. 8. 2022. Dále uvedl, že k dnešnímu dni neobdržel oznámení o rozhodnutí nadřízeného

orgánu o tomto odvolání, přičemž lhůta 30 dnů uplynula již dne 30. 9. 2022, a proto Úřadu navrhl, aby usnesením věc převzal a rozhodl namísto nečinného správního orgánu.

Úřad posoudil podání žadatele ve smyslu ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu podle jeho skutečného obsahu jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Přípisem ze dne 17. 10. 2022 si Úřad vyžádal od Ministerstva dopravy stanovisko a související spisový materiál k dané věci. Ve stanovené lhůtě ani po jejím uplynutí neobdržel od Ministerstva dopravy ničeho.

II.

Podle ustanovení § 16b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. je k opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu podle zvláštního právního předpisu, příslušný Úřad.

Podle ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. platí, že nadřízený orgán rozhodne o rozkladu do 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu.

Dle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu 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 věty druhé cit. ustanovení správního řádu po uplynutí lhůty pro rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.

Jedním z klíčových elementů zákonné koncepce svobodného přístupu k informacím je rychlost poskytnutí informace, neboť jedině tak lze naplnit smysl základního práva, jímž je kontrola výkonu veřejné moci. Zákonodárce jednal v kontextu přesvědčení, že mechanismus soudní ochrany je ve věcech svobodného přístupu k informacím nepřiměřeně zatěžován žalobami, jímž by bylo možno účinně předejít rozhodováním v dalším stupni státní správy. Kromě délky soudního řízení způsobené vyššími procesními nároky a širokou působností správních soudů nelze přehlédnout výkladové obtíže, jež byly způsobeny specifickou koncepcí zákona č. 106/1999 Sb. a jeho nekompatibilitou se zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Při poskytování soudní ochrany tak správní soudy musely opakovaně hledat *„nejméně nevhodné řešení z řady jiných ještě více problematických alternativ“* (příkladmo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 397/2019-40 ze dne 24. listopadu 2020).

I s ohledem na tuto realitu zákonodárce prostřednictvím ustanovení § 16b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. předřadil v případě nečinnosti nadřízených orgánů právě Úřad před dosavadní soudní ochranu; z jistého instančního pohledu postavil Úřad do úrovně, z níž dosud na předkládané problémy nahlížely soudy.

Při výkladu ustanovení § 16b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. tak Úřad vychází z judikatury správních soudů v tom rozsahu, v jakém jsou řešeny vztahy mezi orgány státní správy a jejich relevance pro eventuální zásah do veřejných subjektivních práv. Na výklad § 16b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. však již nedopadají navazující úvahy soudů, jež byly zatíženy nutností reflektovat rigidní rámec soudního řádu správního (např. nutností určit pasivní legitimaci

a žalobní typ v jinak nestandardní situaci). Jednak proto, že soudní řád správní není Úřadem aplikován, jednak proto, že by tím byla do značné míry popřena funkce § 16b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., jakožto ustanovení, které vneslo (mělo vnést) do právního rámce zákona č. 106/1999 Sb. novou kvalitu (neobsahuje další explicitní interpretační a aplikační meze).

Za této situace Úřad zaujal závěr, že pokud účastník řízení podá odvolání podle § 16, je jeho cílem vydání rozhodnutí podle § 16 odst. 3; pokud účastník podá stížnost podle § 16a odst. 1 písm. a), b), c), je jeho cílem rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb. Je nerozhodné, zda výsledkem zákonného postupu má být rozhodnutí ve smyslu správního řádu, resp. meritorní rozhodnutí o žádosti.

V obou případech je žádoucí rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě 15 dnů: v případě odvolání podle § 16 odst. 3, v případě stížnosti podle § 16a odst. 8 zákona č. 106/1999 Sb. Je-li povinným subjektem ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, běží lhůta pro rozhodnutí od doručení rozkladu či stížnosti povinnému subjektu, a to podle § 16 odst. 3 věty druhé zákona č. 106/1999 Sb. V případě ústředních správních úřadů se neuplatní lhůta 15 dnů pro předložení odvolání (rozkladu) spolu se spisovým materiálem podle § 16 odst. 2 nadřazenému orgánu, neboť v uvedených případech jsou oba dotčené orgány jedním úřadem a jednotlivé procesní role jsou založeny toliko vnitřní funkční příslušností útvarů.

V těchto situacích, tzn. po podání odvolání (rozkladu), se po marném uplynutí lhůty pro rozhodnutí nadřazeného orgánu může účastník řízení domáhat opatření proti nečinnosti podle § 16b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Stav nečinnosti nadřazeného orgánu po marném uplynutí lhůty pro rozhodnutí nastupuje objektivně. Zejména nutno zdůraznit, že lhůta pro rozhodnutí nadřazeného orgánu počne běžet i v situaci, kdy orgán prvního stupně *fakticky* odvolání (rozklad) spolu se spisem orgánu druhého stupně vůbec nepředloží. I v takovém případě je optikou § 16b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. nečinným nadřazený orgán. „Lze tedy shrnout, že v odvolacím řízení je to odvolací správní orgán, kdo je procesně „odpovědný“ za bezprůtahový průběh odvolacího řízení. Účastník řízení, který má za to, že se v odvolacím řízení projevují průtahy, proto musí svou snahu o nápravu směřovat především vůči odvolacímu orgánu. To jistě nevylučuje, aby se nad tento rámec z důvodů praktických (urychlení vyřízení věci a její řešení bez zbytečných formalit a prostojů) snažil o nápravu i přímo u prvostupňového orgánu. Pro úspěch případné navazující soudní ochrany účastníka řízení je nicméně klíčové, aby se tento obrátil postupem podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu na odvolací správní orgán. Je na odvolacím správním orgánu, aby si na základě žádosti účastníka opatřil u prvostupňového orgánu potřebné informace o dosavadním průběhu odvolacího řízení a zjednal nápravu, bude-li to namístě. [...] Nečinnost prvostupňového správního orgánu je v tomto smyslu plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu, neboť je to v posledku odvolací orgán, který je jednak hlavním aktérem řízení o odvolání, jednak je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu prvního stupně (§ 80 správního řádu). Je věcí veřejné správy jako celku, aby navenek vůči účastníkům řízení vystupovala jednotně a zákonným způsobem a aby její jednotlivé články postupovaly v patřičné vzájemné koordinaci a bez průtahů“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20, bod 27].

„Výše uvedené závěry [rozsudku č. j. 2 As 198/2015 – 20] lze plně aplikovat i na tvrzený nezákonný zásah spočívající v nepředložení spisového materiálu nadřízenému orgánu pro řízení o stížnosti dle § 16a zákona o informacích. Právní úprava předání/předložení spisu a počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí nadřízeného/odvolacího orgánu se v úpravě správního řádu a zákona o informacích v podstatných okolnostech pro posouzení věci neliší (srov. § 16a odst. 5 a odst. 8 zákona o informacích a § 88 odst. 1 a § 90 odst. 6 správního řádu). [...] Žalobce má možnost se po uplynutí lhůty pro předání spisu (7 dnů) a lhůty pro rozhodnutí o stížnosti (15 dnů) domáhat ochrany proti nečinnosti nadřízeného orgánu prostředky podle správního řádu“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2016, č. j. 9 As 294/2015 – 48, body 40 a 41].

Z těchto premis Úřad vychází i v nyní posuzované věci.

III.

Po marném uplynutí lhůty pro rozhodnutí o rozkladu se může účastník řízení žádostí domáhat přijetí opatření proti nečinnosti podle § 16b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Stav nečinnosti nadřízeného orgánu po marném uplynutí lhůty pro rozhodnutí nastupuje objektivně.

V předmětném případě Ministerstvo dopravy k žádosti Úřadu ze dne 17. 10. 2022 žádné podklady k předmětné věci nezaslalo. Úřad tak mohl vycházet pouze z podkladů zaslaných žadatelem. Žadatel je ve vedeném řízení o rozkladu účastníkem. Lhůta pro rozhodnutí ministra dopravy o rozkladu marně uplynula dne 22. 9. 2022. Žadatel proto byl dne 10. 10. 2022 oprávněn podat k Úřadu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu.

Úřad na základě posouzení rozhodných skutečností shledal, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti je důvodná, neboť patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí o rozkladu podle ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. již marně uplynula a o rozkladu žadatele nebylo nadřízeným orgánem rozhodnuto, resp. tato skutečnost nebyla k datu vydání tohoto opatření Úřadu prokázána.

Úřad po posouzení relevantních skutečností dospěl k závěru, že účelným opatřením, které nejlépe a nejrychleji povede k odstranění průtahů, je příkázání nečinnému nadřízenému orgánu ve věci rozhodnout do 15 dnů ode dne vydání tohoto opatření v souladu s ustanovením § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Stanovenou lhůtu považuje Úřad pro rozhodnutí v řízení o rozkladu za přiměřenou pro zjednání nápravy a rozhodnutí v odvolacím řízení.

Mgr. Lenka Kopřivová
pověřená zastupováním
vedoucího oddělení rozhodování

Rozdělovník:

David Koňářík, Za Mlýnem 1724, 253 01 Hostivice, ID DS: e79s38m