



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. a JUDr. Miroslavy Honusové v právní věci žalobce **T.K.**, zastoupeného JUDr. Radomírem Pickem, advokátem se sídlem v Olomouci, Dolní nám.23, proti žalovanému **Předsedovi Svazku obcí Čistá Odra**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, o žalobě proti nečinnosti,

t a k t o :

- I. Žalovaný je **povinen** vydat rozhodnutí o žalobcově odvolání ze dne 22.7.2015 proti rozhodnutí Svazku obcí Čistá Odra ze dne 17.7.2015 sp.zn.42/2015/St, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8.800,- Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Radomíra Picka, advokáta se sídlem v Olomouci, Dolní nám.23.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou proti nečinnosti domáhal vydání shora uvedeného rozhodnutí. V žalobě uvedl, že dne 11.6.2015 požádal Svazek obcí Čistá Odra (dále jen „povinný“) o informace ve formě fotokopíí dokumentů, jeho žádost byla odmítnuta rozhodnutím povinného ze dne 17.7.2015. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal dne 22.7.2015, o odvolání nebylo rozhodnuto.

Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že byla vyřizována žalobcová stížnost, nikoli žádost o informace, a proto nebylo možno podat odvolání. Podle žalobce šlo o žádost o poskytnutí informací, která byla odmítnuta. Dále má žalobce za to, že o jeho odvolání má rozhodovat předseda Svazku obcí Čistá Odra (žalovaný), protože zde neexistuje žádný nadřízený správní orgán ve smyslu § 178 zákona č.500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že vymezení žalovaného v žalobě je neurčité, předseda není specifikován jménem ani dalšími údaji, sídlo a IČO patří povinnému. Dále zastává názor, že Svazek obcí Čistá Odra je povinným subjektem podle zákona č.106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), ale není správním úřadem či správním orgánem, protože je zřizován vlastním rozhodnutím obcí, nikoli zákonem. Tím spíše nemůže být správním orgánem předseda svazku. Soudy ve správním soudnictví mohou v souladu s § 4 odst.1 písm.b) zákona č.150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) rozhodovat jen o ochraně proti nečinnosti správního orgánu. K věci samé žalovaný uvedl, že byla vyřizována žalobcová stížnost, nikoli žádost o informace, a že si lze stěžít představit, že by o odvolání rozhodovala tatáž osoba, která vydala napadené rozhodnutí.

Soud v souladu s § 81 odst.1 s.ř.s. rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že předmětem činnosti Svazku obcí Čistá Odra je rozvoj a obnova kanalizací, získávání dotací a subvencí na ně, provozování kanalizace pro veřejnou potřebu a hospodaření s vlastním i svěřeným majetkem. Členy svazku jsou město Frýdlant nad Ostravicí a obec Ostravice, statutárním orgánem svazku je předseda, který je oprávněn jednat jménem svazku ve všech věcech. Mezi další orgány svazku patří místopředseda (zastupuje předsedu v době jeho nepřítomnosti v celém rozsahu pravomocí, v době přítomnosti předsedy plní úkoly, jimiž ho předseda pověřil) a ředitel svazku (vyřizuje běžnou administrativní a organizační agendu, jedná za svazek ve věcech, spadajících do jeho kompetence).

Soud souhlasí s účastníky v tom, že Svazek obcí Čistá Odra je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst.1 informačního zákona. Vychází přitom jednak ze zákona č.128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), který charakterizuje svazky obcí v §§ 49 – 54, jednak z judikatury, zejména ze zkoumání znaků, zařazujících určitou instituci pod instituci veřejnou či soukromou (srov. nález Ústavního soudu ze dne 24.1.2007 sp.zn. I.ÚS 260/06), s přihlédnutím k rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29.5.2008 č.j. 8 As 57/2006-67 (veřejná instituce nemusí být nutně ovládána státem) a s přihlédnutím k veřejnému účelu zkoumaného Svazku obcí Čistá Odra, jak byl citován výše.

Z obsahu správního spisu soud dále zjistil, že žalobce požádal dne 11.6.2015 o informace podle informačního zákona, konkrétně o doručení kopie finanční analýzy zpracované dle usnesení č.2 přijatého na sněmu svazku 24.9.2014 a kopie protokolu o projednání zprávy o daňové kontrole od finančního úřadu o udělení pokuty 14,5

mil. KČ (s odkazem na konkrétní tiskové prohlášení). Žádost adresoval předsedovi svazku, ten požádal žalobce o upřesnění žádosti bez stanovení lhůty (s tím, že není zřejmé, jaké konkrétní informace žalobce požaduje), na to žalobce odpověděl dne 7.7.2015, že z žádosti ze dne 11.6.2015 jasně plyne, jaké fotokopie dokumentů požaduje. Tento e-mail žalobce označil jako stížnost podle § 16a informačního zákona. Dne 17.7.2015 bylo vydáno rozhodnutí, jímž byla odmítnuta žalobcova žádost o poskytnutí informace ze dne 11.6.2015, odůvodnění obsahuje konkrétní důvody odmítnutí. V rozhodnutí je uvedeno, že bylo vydáno podle § 16a odst.6 písm.c) informačního zákona, obsahuje poučení o tom, že podle § 16a odst.9 informačního zákona se proti tomuto rozhodnutí nelze odvolat, rozhodnutí je podepsáno předsedou Svazku obcí Čistá Odra. Podáním ze dne 22.7.2015 se žalobce proti tomuto rozhodnutí odvolal, dne 1.9.2015 se žalobce domáhal u předsedy Svazku obcí Čistá Odra opatření proti nečinnosti, načež následovala nedatovaná odpověď ředitele Svazku obcí Čistá Odra, že svazek se necítí být nečinný, proti rozhodnutí ze 17.7.2015 se nelze odvolat a záležitost považují za vyřízenou.

Úkon ze dne 17.7.2015 splňuje podle názoru soudu materiální znaky rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 odst.1 informačního zákona, přesto, že jsou v něm odkazy na ustanovení o postupu při vyřizování stížností. Žalobcovo podání ze dne 7.7.2015 totiž nenaplnuje znaky stížnosti podle § 16a odst.1 písm.a), b), c) ani d) informačního zákona, je vyjádřením žalobcova názoru, že žádost je dostatečně konkrétní. Ostatně k tomu, o jakou ze stížností by se mělo jednat, se v rozhodnutí ze dne 17.7.2015 nic neuvádí. Správní spis také neobsahuje žádnou známku toho, že by došlo k převzetí věci nadřízeným orgánem ve smyslu § 16a odst.6 písm.c) informačního zákona, a to ani formálně (usnesení o převzetí), ani materiálně. Podle názoru soudu je nutno pohlížet na úkony učiněné vůči žalobci jako na úkony povinného. Na tom nic nemění ani skutečnost, že byly činy předsedou svazku, neboť ten, jak je patrné ze stanov, je oprávněn jednat za svazek ve všech věcech. Soud tedy uzavírá, že žalobce byl oprávněn odvolat se proti rozhodnutí povinného ze dne 17.7.2015.

Soud dále považuje vymezení žalovaného v žalobě za dostatečně určité. V souladu se stanovami svazku je žalován funkcionář, stojící v čele svazku, nikoli konkrétní fyzická osoba. Tato situace je obdobná jako u jiných žalob ve správním soudnictví, typicky lze zmínit např. rektora vysoké školy či ministra stojícího v čele určitého ministerstva.

Soud také nesouhlasí s názorem žalovaného, že by svazek obcí (potažmo jeho předseda) nebyl správním orgánem ve smyslu § 4 odst.1 písm.a) s.ř.s. a považuje jeho názor, založený na způsobu zřizování subjektu, za zužující. Soud k tomu poukazuje především na rozhodnutí NSS ze dne 4.12.2014 č.j. 9 As 56/2014-28 (věc Povodí Odry, s.p.), v němž se NSS vyjádřil ke vztahu ve vymezení povinné osoby podle informačního zákona a správního orgánu ve smyslu § 4 odst.1 písm.a) s.ř.s. takto :

[13] Dle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví (tedy správní úseky krajských soudů a Nejvyšší správní soud) poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Pravomoc soudů ve správním soudnictví vymezuje, a tím pádem i omezuje, § 4 s. ř. s., podle kterého soudy rozhodují mj. o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, o ochraně proti nečinnosti správních orgánů a o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Pokud by žalovaný nebyl vůbec způsobilý vrchnostensky rozhodovat a tudíž i být nečinný ohledně takového rozhodování či nezákonně zasahovat do veřejných subjektivních práv stěžovatele, nebyla by žaloba projednatelná ve správním soudnictví.

[14] Proto v řízeních, která se týkají žádostí o poskytnutí informací dle informačního zákona, je pro posouzení pravomoci soudů ve správním soudnictví klíčová úvaha, zda se nachází žalovaný, po kterém jsou požadovány informace, v postavení povinného subjektu dle § 2 odst. 1, 2 informačního zákona. Pokud povinným subjektem je, je nutné na něho nahlížet v souladu s definicí obsaženou v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako na správní orgán, který může autoritativně působit v oblasti veřejných subjektivních práv a povinností (viz bod [15]). V opačném případě by soud musel žalobu odmítnout, byť by tak mohl učinit - v daném případě poněkud nezvykle - až poté, kdy by postavení žalovaného z pohledu informačního zákona vyhodnotil hmotněprávně. Bez odpovědi na tuto otázku však není postaveno najisto, zda je vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví.

[15] Vymezení povinných subjektů v informačním zákoně se může na první pohled jevit jako širší než vymezení správních orgánů obsažené v s. ř. s. Povinným subjektem podle § 2 odst. 1 informačního zákona je například i veřejná instituce, která není uvedena v definici správního orgánu obsažené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud je však určitý subjekt veřejnou institucí ve smyslu informačního zákona, zákon mu svěřuje, aby rozhodoval mj. o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací [a to podle správního řádu – viz § 20 odst. 4 písm. a) informačního zákona] – tedy o právu v oblasti veřejné správy. Jedná se zároveň o kategorii správního orgánu, kterou § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vymezuje jako „fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“. Jeho postavení coby správního orgánu je však v takovém případě omezeno právě jen na oblast postupu podle informačního zákona. Obdobné platí i v případě státního orgánu (dle § 2 odst. 1 informačního zákona), který není orgánem moci výkonné [podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Soud neshledal důvod, pro který by se měl odchýlit od výše uvedeného názoru v dané věci, proto uzavírá, že v tomto konkrétním případě je svazek obcí, potažmo žalovaný správním orgánem ve smyslu 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Dále se soud zabýval otázkou, zda existuje nadřízený správní orgán Svazku obcí Čistá Odra ve smyslu § 178 správního řádu.

V souladu s § 16 informačního zákona rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti nadřízený orgán.

Podle § 20 odst.5 informačního zákona, nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

Podle § 178 odst.1 správního řádu, nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

Podle § 178 odst.2 správního řádu, nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.

Soud při řešení této otázky vycházel z judikatury NSS, zejména z rozhodnutí ze dne 18.9.2007 č.j.6 As 58/2006-84 ve věci národního památkového ústavu a z rozhodnutí ze dne 23.5.2013 č.j.4 Ans 2/2013-52 ve věci rady regionálního rozvoje, a dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci Svazku obcí Čistá Odra nelze určit nadřízený orgán podle § 178 správního řádu. Především žádný zvláštní zákon nestanoví nadřízený správní orgán svazku obcí, ani zde není orgán, který by podle zákona rozhodoval o odvolání nebo vykonával dozor (když dozor podle § 123 a násl. zákona o obcích se týká jen obcí, nikoli svazků obcí, stejně tak kontrola výkonu působnosti podle § 129 a násl. zákona o obcích). Pokud jde o § 178 odst.2 správního řádu, svazek obcí není orgánem obce či kraje, a soudem nebyl nalezen žádný správní orgán správní orgán pověřený výkonem dozoru či správní orgán rozhodující o odvolání ve smyslu § 178 odst.2 správního řádu. Svazek obcí není ani ústředním správním úřadem. Soud se zabýval i zákonem č.420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na zákon č.250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, avšak s ohledem na názor NSS, vyjádřený v již zmiňovaném rozhodnutí ze dne 18.9.2007 č.j.6 As 58/2006-84 (na vztah podřízenosti a nadřízenosti při zkoumání subjektu příslušného k rozhodnutí o odvolání ve smyslu informačního zákona nemá vliv úprava finančních toků, jedná se o technickou stránku pravidel hospodaření, je třeba zabývat se „mírou odsazení“ povinného subjektu z hlediska náplně jeho činnosti) dospěl k závěru, že ani v tomto zákoně nelze najít vodítko vedoucí ke zjištění nadřízeného orgánu ve smyslu správního řádu.

Soud proto uzavírá ve shodě s žalobcem, že v daném případě bude o odvolání rozhodovat ten, kdo stojí v čele povinného subjektu (§ 20 odst.5 informačního zákona). K námitce žalovaného, že by o odvolání rozhodovala (fakticky) tatáž osoba, která vydala napadené rozhodnutí, soud pouze podotýká, že rozhodnutí o odmítnutí žalobcovy žádosti je rozhodnutím povinného, a pokud jménem povinného rozhodoval ten, kdo stojí v čele povinného, nemůže sama tato okolnost vést k nemožnosti odvolání – to by velmi neblaze připomínalo snahu povinného a žalovaného o obstrukční zkrácení žalobcových práv. Bude proto na žalovaném, aby v souladu se strukturou svazku, danou stanovami, učinil veškeré možné kroky k vyřízení žalobcova odvolání.

Soud proto vyhověl žalobě a uložil žalovanému vydat rozhodnutí o žalobcově odvolání v souladu s § 81 odst.2 s.ř.s.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., když procesně úspěšný žalobce vynaložil náklady na zaplacení soudního poplatku 2.000,- Kč a náklady právního zastoupení za 2 úkony právní služby po 3.100,- Kč a 2x režijní paušál po 300,- Kč (převzetí věci, sepsání žaloby). Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku, a to v souladu s § 149 odst.1 o.s.ř. k rukám advokáta, který žalobce zastupoval.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 26. ledna 2017

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu