



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. Ch.**, zastoupeného JUDr. Petrem Kočím, Ph. D., advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalované: **TIKANAS, s. r. o.**, se sídlem Marie Podvalové 334, Tišice, zastoupené Mgr. Markétou Vítovou, advokátkou se sídlem 5. května 1050/66, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2012, čj. 46 A 9/2012 - 46,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2012, čj. 46 A 9/2012 - 46, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Žalobce podal u Krajského soudu v Praze „žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované“, v níž se domáhal, aby soud stanovil povinnost jednatele žalované poskytnout žalobci úplné znění čl. III. odst. 1 pracovní smlouvy uzavřené dne 1. 1. 2009 mezi žalovanou a Ing. V. S..

2. Úvodem žalobce podotkl, že je zastupitelem obce Tišice a žalovaná je společnost s ručením omezeným, jejímž jediným společníkem je obec Tišice. Během září a října 2011 žalobce žádal jednateлку žalované o některé dokumenty vztahující se k činnosti žalované. Jednatelka mu odeprěla poskytnutí informace o výši odměny sjednané v pracovní smlouvě uzavřené s Ing. S. a pouze účelově sdělila, že Ing. S. nepobírá žádnou odměnu.

3. Žalobce byl přesvědčen, že žalovaná je povinným subjektem podle § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Obec Tišice sice není zakladatelem žalované, ale je jejím jediným společníkem.

4. Podle žalobce nebylo možné v posuzované věci použít § 80 správního řádu a domáhat se ochrany proti nečinnosti u nadřízeného orgánu, protože se jednalo o nečinnost orgánu obchodní společnosti ovládané obcí v záležitosti spadající do samostatné působnosti obce. Nejednalo se o průtahy při vydání rozhodnutí ani při zahájení řízení. Správní orgány nemohou rozhodovat v případech, kde jim zákon výslovně nesvěřuje příslušnou pravomoc. Podle žalobce právní předpisy nedávají odpověď na otázku, kdo je nadřízeným orgánem jednatelky žalované, která má z titulu své funkce neomezené jednateelské oprávnění.

5. Dále žalobce zdůraznil, že jeho právo získat od žalované informace o nakládání s jejími prostředky patří mezi základní práva, jejichž ochrana nesmí být vyloučena ze soudního přezkumu. Domníval se, že právo člena obecního zastupitelstva na informace o správě a hospodaření obecních právnických osob spadá pod právo obcí na samosprávu (čl. 8 Ústavy) a vyplývá také z čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dále se žalobce dovolával práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

6. Závěrem žalobce upozornil, že občanský soudní řád ani soudní řád správní neobsahují konkrétní úpravu pro řízení o žalobě člena zastupitelstva obce proti orgánu právnické osoby obce, který nesplnil povinnost podle § 82 zákona o obcích. Tuto situaci je proto třeba řešit pomocí analogie legis. Vztah mezi žalobcem a žalovanou má veřejnoprávní povahu, proto by k projednání žaloby měl být příslušný soud ve správním soudnictví, a to na základě analogicky použitých ustanovení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

II.

7. Krajský soud usnesením ze dne 14. 8. 2012, čj. 46 A 9/2012 - 46, žalobu odmítl.

8. Krajský soud posoudil žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, nikoliv jako žalobu na ochranu proti nečinnosti, protože tou se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí nebo osvědčení, nikoliv odpovědi podle § 82 písm. b) zákona o obcích. Žalovaná neměla povinnost vydat v předmětné věci rozhodnutí. Ve prospěch tohoto závěru svědčila také formulace petitu, jímž se žalobce domáhal uložení povinnosti žalované (zaslání úplného znění čl. III odst. 1 pracovní smlouvy uzavřené mezi žalovanou a Ing. S.).

9. Podle krajského soudu však žaloba nebyla podána ve lhůtě předvídané v § 84 odst. 1 s. ř. s., tedy do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Žalobce se dozvěděl, že mu odpověď nebude poskytnuta, z přípisů žalované ze dne 7. 11. 2011 a ze dne 6. 12. 2011. Žalobu podal až dne 21. 2. 2012. Krajský soud proto odmítl žalobu pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

III.

10. Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

11. Stěžovatel nesouhlasil s posouzením žaloby jako žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, a v důsledku toho jako žaloby opožděné. Podle stěžovatele neexistuje důvod, pro který by nečinnost žalované měla být podřazena pod nezákonný zásah. K žádnému zásahu vůči žalobci *prima facie* nedošlo a skutkové okolnosti popsané v žalobě takové kvalifikaci neodpovídají. Naopak stěžovatel vytkl žalované nečinnost spočívající v prodlení se splněním povinnosti podle § 82 zákona o obcích. Žaloby, jimiž se žalobci domáhají ochrany proti nečinnosti žalovaného při vyřízení žádosti o informace, aniž by se přitom jednalo o prodlení při vydání rozhodnutí či osvědčení, jsou podle stěžovatele běžné (viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2009, čj. 48 Ca 84/2008 - 48).

IV.

12. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná připustila, že posouzení žaloby jako žaloby na ochranu před nezákonným zásahem pro ni bylo překvapivé, nicméně rozhodnutí krajského soudu považovala za správné. Stěžovatel by se mohl domáhat ochrany proti nečinnosti pouze v případě, že by žádal o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), využil postupu podle § 16a tohoto zákona a současně by žalovaná byla povinným subjektem podle téhož zákona. Ani jedna z uvedených podmínek však nebyla splněna.

13. Dále žalovaná zdůraznila, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti i o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem může být pasivně legitimovaným pouze správní orgán. Žalovaná není správním orgánem. Předmětná žaloba nebyla tudíž vůbec projednatelná ve správním soudnictví. Podle žalované krajský soud žalobu správně odmítl, byť z jiných důvodů, než pro které mělo k odmítnutí dojít.

V.

14. V replice stěžovatel označil za „*právní kuriositu*“ domněnku žalované, že povinnost založená § 82 písm. b) zákona o obcích zaslat členu zastupitelstva odpověď na dotaz nezakládá povinnost na tento dotaz skutečně odpovědět, ale postačí sdělení dotázaného subjektu, že dotaz nezodpoví, příp. zodpoví neúplně. Dále stěžovatel uvedl, že s otázkou příslušnosti správních soudů se již vypořádal krajský soud.

VI.

15. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

16. Kasační stížnost je důvodná.

17. Poskytování informací podle § 82 zákona o obcích je v tomto zákoně upraveno velmi lakonicky. Zákon o obcích neobsahuje žádná ustanovení týkající se procesu vyřizování žádosti zastupitele obce o informaci, možnosti opravných prostředků ani prostředků ochrany proti nečinnosti. V posuzované věci proto vyvstala otázka, podle jaké

procesní úpravy má povinný subjekt postupovat a jakým způsobem se může žadatel bránit, pokud mu informace není poskytnuta.

18. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že pro poskytování informací podle § 82 zákona o obcích je třeba použít informační zákon. Již v rozsudku ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010 - 175 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), zdejší soud rozhodl, že pokud je povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace podle informačního zákona, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje. Povaha povinného subjektu podle informačního zákona mu totiž umožňuje, aby plnil všechny své procesní povinnosti, které z tohoto zákona plynou. Bylo by naopak nelogické, aby při poskytování jednoho typu informací povinný subjekt poskytoval žadatelům o informace veškerý „procesní komfort“ zaručený informačním zákonem, zatímco v případě informací poskytovaných podle jiných zákonů nikoliv. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od této judikatury odchýlit, a to ani s ohledem na skutečnost, že okruh oprávněných subjektů podle § 82 zákona o obcích je omezen pouze na členy zastupitelstva obce.

19. Podmnožiny informací, které povinný subjekt poskytuje podle informačního zákona a podle jiného zákona (ať už atomového zákona jako ve věci čj. 2 Ans 7/2010 - 175 nebo zákona o obcích jako v nyní posuzované věci), se do určité míry překrývají. Jejich podřazení různým procesním režimům by povinným subjektům umožnilo, aby u informací nacházejících se v průniku těchto dvou podmnožin arbitrárně určovaly, v jakém procesním režimu budou žádost o informace vyřizovat.

20. Rozhodnou otázkou v posuzované věci proto je, zda žalovaná (společnost s ručením omezeným) je povinným subjektem podle informačního zákona. Nejvyšší správní soud nepochyboval, že odpověď na tuto otázku je kladná.

21. Ke kritériím, která subjekt musí splňovat, aby byl považován za veřejnou instituci ve smyslu § 2 informačního zákona se opakovaně vyslovil Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudky ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006 - 67, č. 1688/2008 Sb. NSS, či ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009 - 93, č. 1972/2010 Sb. NSS) i Ústavní soud (viz např. nálezy ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, či ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06).

22. Z uvedené judikatury plyne celkem pět kritérií, při jejichž splnění se jedná o veřejnou instituci mající postavení povinného subjektu podle § 2 informačního zákona:

- I. způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- II. osoba zřizovatele (zda je zřizovatelem instituce jako takové stát; pokud ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- III. subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (zda dochází k vytvoření orgánů státem; pokud ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- IV. existence státního resp. veřejnoprávního dohledu nad činností instituce (existence takového dohledu je typická pro veřejnou instituci)
- V. veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

23. Pro zařazení zkoumaného subjektu pod veřejnou instituci v uvedeném smyslu přitom není nutné naplnit všechna výše zmíněná kritéria, rozhodující je převaha znaků, které jsou pro veřejnou instituci typické.

24. V rozsudku čj. 8 As 57/2006 - 67 Nejvyšší správní soud uzavřel, že veřejnou institucí ve výše nastíněném smyslu může být i akciová společnost založená městem. V opačném případě by totiž záleželo pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc zaručena ústavním pořádkem České republiky (čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod).

25. V nyní posuzované věci žalovaná nebyla sice zřízena obcí, ale obec je v současné době jejím jediným vlastníkem (viz zápis v obchodním rejstříku dostupném na <http://www.justice.cz/xqw/xervlet/insl/index>). Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by mělo být rozlišováno mezi právníckými osobami, které si obec založila sama, a právníckými osobami, které obec nezaložila, ale v nichž vlastní 100 % obchodní podíl. Pokud by byl přijat závěr, že pouze osoby zřízené obcí mohou být veřejnými institucemi, mohlo by dojít k obcházení informačního zákona nebo zákona o obcích. Přestože žalovaná vznikla na základě soukromoprávního úkonu a zřizovatelem nebyla obec, tyto skutečnosti samy o sobě nevyklučují povahu žalované jako veřejné instituce.

26. Nejvyšší správní soud považuje v posuzované věci za rozhodné třetí a čtvrté kritérium. Žalovaná je společností s ručením omezeným, na kterou se v plném rozsahu vztahují příslušná ustanovení obchodního zákoníku, a to i v oblasti vytváření orgánů společnosti, subjektem vytvářejícím jednotlivé orgány žalované je však obec jakožto jediný společník žalované (srov. rozsudek čj. 8 As 57/2006 - 67).

27. Obec má rovněž plnou kontrolu nad činností žalované. Existenci předmětného dohledu nad činností posuzovaného subjektu totiž nelze vykládat jen jako vrchnostenskou kontrolu, ale spíše jako dohled, který může konkrétní subjekt vykonávat ve vztahu k jinému konkrétnímu subjektu, byť i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku (blíže viz rozsudek čj. 8 As 57/2006 - 67). Obec jako jediný společník žalované může nepochybně vykonávat dohled nad činností žalované.

28. Mezi předmět činnosti žalované zapsaný v obchodním rejstříku patří „*provozování vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu*“. Byť se nejedná o jediný předmět činnosti žalované, i tento třebas jen částečně veřejný účel směřuje k naplnění shora popsanych znaků veřejné instituce.

29. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že z hlediska povinnosti poskytovat informace u žalované převažují znaky typické pro veřejnou instituci. Žalovaná je povinným subjektem ve smyslu § 2 informačního zákona.

30. Povaha žalované s sebou nese povinnost poskytovat informace v režimu informačního zákona, ať již je žádost o informace podána podle informačního zákona nebo jiného právního předpisu, který proces poskytování informací samostatně neupravuje (srov. však § 2 odst. 3 informačního zákona).

31. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalovaná se nemůže zprostit povinnosti poskytnout žadateli „procesní komfort“ informačního zákona poukazem na to, že není na režim informačního zákona připravena nebo že s ohledem na charakter obchodní společnosti nemá vnitřní strukturu uzpůsobenu tak, aby bylo možné rozhodovat ve dvou stupních. Pokud je povinný subjekt povinným subjektem podle § 2 informačního zákona, je jeho propojení se státem; resp. veřejnoprávním subjektem natolik intenzivní, že mu mohou být uloženy i povinnosti, které jsou jinak typicky ukládány pouze státu (blíže viz rozsudek čj. 2 Ans 7/2010 - 175, bod 44).

32. Dále zdejší soud doplňuje, že povinností žadatele o informace není právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se domáhá informace na povinném subjektu. Je naopak úkolem povinného subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření (blíže viz rozsudek čj. 2 Ans 7/2010 - 175, body 47 a 48).

33. Je proto nerozhodné, že v žádosti adresované žalované stěžovatel uvedl § 82 písm. b) zákona o obcích (podle něhož „[č]len zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na [...] statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec“), zatímco v žalobě uvedl, že žádal o informace podle § 82 písm. c) téhož zákona (podle něhož „[č]len zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo požadovat od [...] zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce“).

34. Nelze rovněž přehlédnout, že stěžovatel žádal žalovanou o poskytnutí předmětné informace nejprve podle informačního zákona a teprve poté, kdy mu žalovaná nesprávně sdělila, že není povinným subjektem podle tohoto zákona, požádal o informaci podle zákona o obcích. Žádost o poskytnutí kopie pracovní smlouvy zaměstnankyně žalované, včetně údaje o výši mzdy, by spadala i pod § 8b informačního zákona, podle něhož povinný subjekt, který je příjemcem veřejných prostředků, poskytne mimo jiné informaci o výši, účelu a podmínkách poskytnutých veřejných prostředků.

35. Nejvyšší správní soud proto zdůrazňuje, že bylo úkolem žalované, aby podle obsahu žádosti vyhodnotila, podle kterého ustanovení a případných omezení, která se k němu vztahují, měla žádost o informaci vyřídit.

36. S ohledem na povahu řízení na ochranu proti nečinnosti však Nejvyšší správní soud nepředjímá, zda žalovaná měla požadované informace poskytnout, nebo rozhodnout o odmítnutí žádosti. V této souvislosti soud pouze upozorňuje na rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 - 79, v němž upřesnil, za jakých podmínek je povinný subjekt povinen poskytnout informace o prostředcích, které jsou konkrétním osobám vypláceny z veřejných rozpočtů.

37. Pro posouzení přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti zbývá posoudit, zda stěžovatel bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (viz § 79

s. ř. s.). Pokud by tomu tak nebylo, krajský soud by správně žalobu odmítl, byť z jiných důvodů.

38. Podle informačního zákona je možné se bránit proti nečinnosti žalovaného stížností podle § 16a odst. 1 písm. b), pokud informace nebyla poskytnuta po uplynutí stanovených lhůt nebo nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, nebo podle § 16a odst. 1 písm. c), pokud informace byla poskytnuta jen částečně a o zbytku nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

39. Poté, kdy žalovaná zaslala stěžovateli požadovanou pracovní smlouvu, v níž však výše mzdy Ing. S. byla začerněna, stěžovatel zaslal žalované „*stížnost na odpověď na žádost o informace dle zákona č. 128/2000 Sb.*“, v níž žádal o doplnění poskytnuté informace o sdělení výše platu Ing. S.. Toto podání lze podle svého obsahu považovat za stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona, kterou žadatel o informaci může podat, byla-li informace poskytnuta jen částečně a o zbytku nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

40. Sdělení žalované ze dne 6. 12. 2011, že „*paní V.S. žádnou odměnu z titulu svých funkcí nepobírala*“, naopak nelze považovat za rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona, ani rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informaci podle § 16a odst. 6 písm. c), kdy nadřízený orgán převezme vyřízení žádosti. Sdělení nebylo vydáno nadřízeným orgánem, jednalo se o email zaslaný jednatelkou žalované, která se stěžovatelem komunikovala od počátku. Především však toto sdělení nenaplnilo formální ani materiální znaky rozhodnutí.

41. V této souvislosti Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že povinnost žalované rozhodnout o stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona nelze omezit jen proto, že si této povinnosti nebyla dosud vědoma a není na ni v současné době fakticky ani organizačně připravena.

42. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že ochrana podle informačního zákona směřující proti nečinnosti nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti nevylučuje v některých případech možnost, aby žadatel o informace podal žalobu přímo proti nečinnosti povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace. Po žadateli totiž nelze spravedlivě požadovat, aby se nejprve soudně bránil nečinnostní žalobou proti nečinnosti při vyřizování stížnosti a teprve potom proti nečinnosti při vyřizování samotné žádosti o informaci. Takový požadavek by nemohl vést ke skutečné, účelné a účinné ochraně ústavně zaručených práv. Za bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s. se proto považuje podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, pokud o ní není rozhodnuto ve lhůtě stanovené zákonem (blíže viz např. rozsudky ze dne 28. 2. 2011, čj. 2 Ans 9/2010 - 56, či ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009 - 86).

43. Nejvyšší správní soud uzavřel, že stěžovatel bezvýsledně vyčerpal opravné prostředky ve smyslu § 79 s. ř. s., protože nadřízený orgán nerozhodl o jeho stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona v zákonem stanovené patnáctidenní lhůtě. Žaloba podaná stěžovatelem proti nečinnosti žalované byla proto přípustná.

44. Krajský soud pochybil, pokud posoudil žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, nikoliv jako žalobu na ochranu proti nečinnosti. Pro takový postup nebyly dány důvody. Zároveň krajský soud porušil právo stěžovatele na přístup k soudu tím, že nesprávně překvalifikoval povahu podané žaloby, a v důsledku toho ji odmítl jako opožděnou.

45. Nejvyšší správní soud shledal napadené usnesení krajského soudu nezákonným, proto jej zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V dalším řízení krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

46. Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 19. února 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu