



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **A. D.**, zast. JUDr. Dalilou Pelechovou, advokátkou se sídlem Čs. legií 1364/20, Ostrava - Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Povodí Odry, státní podnik**, se sídlem Varenská 3101/49, Ostrava - Moravská Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2013, č. j. 22 A 150/2013 – 11,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2013, č. j. 22 A 150/2013 – 11, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) e-mailovou zprávou ze dne 18. 10. 2013 zaslal žalovanému žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), které žalovaný nevyhověl e-mailovou zprávou ze dne 23. 10. 2013 s odůvodněním, že není povinným subjektem dle informačního zákona a jím uzavřené smlouvy nezveřejňuje a neposkytuje údaje z nich třetím osobám. Téhož dne stěžovatel podal odvolání proti zamítnutí jeho žádosti.

[2] V reakci na to sdělil žalovaný stěžovateli přípisem ze dne 24. 10. 2013, že není povinným subjektem ve smyslu informačního zákona a není ani subjektem, kterému zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a nevydává tedy žádná rozhodnutí.

[3] Proti tomuto přípisu, označenému stěžovatelem jako „rozhodnutí“, podal správní žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl. V posuzovaném případě byl totiž napadán přípis, kterým žalovaný popírá, že by byl jakožto subjekt soukromého práva povinen vést řízení o žádosti o poskytnutí informací dle

informačního zákona. O žádosti o poskytnutí informací přípis nerozhodl a pouze jimi sděloval, že ani do budoucna rozhodnout nechce. Soud proto dovodil, že napadený přípis není rozhodnutím v materiálním smyslu, o němž by bylo možné vést řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. V takové situaci je možné podat žalobu na nečinnost správního orgánu, nikoliv však žalobu proti jeho rozhodnutí.

[4] Proti tomuto usnesení krajského soudu stěžovatel brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti označuje napadené usnesení krajského soudu za nepřiléhavé, nedostatečné a popírající výkladová pravidla. Krajský soud měl chybně posoudit napadené rozhodnutí, když se nezabýval jeho obsahovou stránkou. Žalovaný sice poučil stěžovatele o jeho názoru na povinné subjekty dle informačního zákona, ale fakticky žádosti nevyhověl, a to již v prvním jeho rozhodnutí ze dne 23. 10. 2013. Z toho je třeba dovodit vydání faktického rozhodnutí.

[6] Žalovaný je dle stěžovatelova názoru povinným subjektem dle § 2 odst. 1 informačního zákona a jeho přípis ze dne 24. 10. 2013 je zamítavé rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informace, které je nezákonné.

[7] K poučení soudu, že měl podat žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu, uvádí, že žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 178 zákona č. 500/2004, správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ale veřejnou institucí, tedy žalobou na nečinnost správního orgánu by se těžko domohl pozitivního rozhodnutí. V podrobnostech odkazuje na rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 6. 2013, č. j. 31 A 7/2013 – 47, ze dne 18. 6. 2013, č. j. 31 A 8/2013 – 45, a ze dne 1. 4. 2008, ve věci vedené pod sp. zn. 30 Ca 162/2007.

[8] Proto s ohledem na shora uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel nevylicil, jaké konkrétní nezákonnosti se měl krajský soud dopustit. V kasační stížnosti se v bodu 5 na jedné straně uvádí, že žalovaný není správním orgánem, na druhou stranu se v bodu 7 rozporně podává, že vydal rozhodnutí, jako by tedy správním orgánem byl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou. Zdejší soud proto mohl přezkoumat napadené usnesení v mezích kasační stížnosti. Zároveň zkoumal, zda usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Kasační stížnost sice neobsahuje formální označení kasačního důvodu, nicméně z jejího obsahu lze dovodit, že napadá nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tj. kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[12] Podle § 103 zákona č. 99/1963, občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, za použití § 64 s. ř. s. jsou soudy ve správním soudnictví povinny přihlížet kdykoliv za řízení k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž mohou rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Správní soud je z úřední povinnosti povinen v průběhu celého řízení až do vyhlášení rozhodnutí zkoumat, zda je dána jeho pravomoc a věcná příslušnost, a to i tehdy, pokud nerozhoduje meritorně. Jestliže by totiž věc rozhodl soud, který by k tomu neměl pravomoc nebo by nebyl věcně příslušný, postupoval by v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

[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.].

[16] V nyní souzené věci usnesení krajského soudu postrádá posouzení povahy žalovaného jakožto povinného subjektu dle informačního zákona. Není možné vyloučit, že se touto otázkou soud tacitně zabýval, aniž by ji vtělil do textu rozhodnutí. Z jeho odůvodnění je totiž patrné, že krajský soud připouští, že stěžovatel by se v obecné rovině mohl domáhat ochrany před správními soudy, ale v posuzovaném případě svým podáním zahájil špatný typ řízení. Dovodil totiž, že sice není možné vést řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., ale že v tomto případě by bylo možné vést řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Bez výslovné úvahy v tomto směru se jedná o spekulaci. Z odůvodnění rozhodnutí nelze jednoznačně seznat, zda soud tuto otázku posuzoval, a pokud ano, jak a s jakým výsledkem.

[17] Krajský soud v napadeném usnesení pouze vyslovil, že zde není úkon, kterým by bylo jakkoliv rozhodováno. Otázka, zda je možno žalovaného považovat za povinný subjekt podle informačního zákona, a (ne)existence jeho úkonu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti jsou spolu spjaty. Posouzení povahy žalovaného musí být výchozí úvahou, od které se odvíjí oprávnění vydat rozhodnutí, proti kterému by bylo možné brojit v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s., či jehož vydání by bylo možné se domáhat nečinnostní žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. Závěr o povaze přípisu ze dne 24. 10. 2013 nemůže bez odpovědi na primární otázku, zda je žalovaný povinným subjektem a zda je vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, sám o sobě vést k závěru, který z žalobních typů měl být stěžovatelem aplikován. Rozhodnutí krajského soudu je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[18] Obecně lze konstatovat, že zpravidla výslovná úvaha ohledně pravomoci soudů ve správním soudnictví nebude potřebná, a to i pokud jde o povahu žalovaného jako povinného subjektu dle informačního zákona. Tehdy, pokud je povaha žalovaného zjevná a není rozporována, by byla taková úvaha nadbytečná. V posuzovaném případě však postavení žalovaného, jako povinného subjektu ve smyslu informačního zákona na první pohled zjevné není a mezi účastníky panovaly rozdílné názory, jak ostatně plyne z jejich vzájemné komunikace, která předcházela podání žaloby i ze žaloby samotné. Jednalo se tedy o spornou otázku, na jejímž výsledku závisel další postup soudu a jako taková měla být zodpovězena v odůvodnění usnesení.

[19] Napadené usnesení krajského soudu tak postrádá esenciální úvahu ohledně postavení žalovaného z pohledu informačního zákona, která je klíčová pro posouzení otázky, zda soudy ve správním soudnictví mají pravomoc o této věci rozhodovat. Bez této úvahy je proto usnesení krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pro tuto vadu, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti, je napadené usnesení o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonné. Uvedený důvod v sobě zahrnuje mj. i případ nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

[20] Vzhledem k vadě řízení před krajským soudem se Nejvyšší správní soud nezabýval námitkami vznesenými v kasační stížnosti; mimo jiné proto neposuzoval povahou žalovaného, když k této otázce se zatím nevyjádřil krajský soud, či povahou napadeného přípisu, když posouzení této otázky je namíště až poté, co bude posouzena povaha žalovaného. Avšak na okraj podotýká, že relativně podobnou situaci jako v nyní souzené věci v minulosti rozhodoval např. v rozsudku ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013 – 53. Závěry v tomto rozsudku vyslovené mohou být v mnohém pro posouzení nynější věci významné.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem kasačního soudu tak, že si nejprve vyhodnotí, zda je věc projednatelná ve správním soudnictví.

[22] V novém rozhodnutí pak krajský soud rozhodne podle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. prosince 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu