



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Dance macabre**, spolek se sídlem Rolnická 661/7, Brno, zastoupený JUDr. Ludvíkem Ševčíkem, ml., advokátem se sídlem Kobližná 47/19, Brno, proti žalovanému: **Městské lesy Příbram s. r. o.**, se sídlem Podlesí č. 1, zastoupený Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem Na Flusárně 168, Příbram, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2015, č. j. 46 A 56/2015 – 10,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2015, č. j. 46 A 56/2015 – 10, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 8. 7. 2015, č. j. 46 A 56/2015 – 10, odmítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany proti nečinnosti Městských lesů Příbram s. r. o. Stěžovatel požádal o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) Městské lesy Příbram s. r. o, které rozhodnutím ze dne 2. 3. 2015 žádost o poskytnutí informace odmítly. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, o němž nebylo rozhodnuto a proto se poté podáním ze dne 23. 4. 2015 obrátil na město Příbram se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že předpokladem soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu je bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle procesního předpisu platného pro řízení u správního orgánu. Jedná se o provedení obecné zásady subsidiarity soudní ochrany zakotvené v ust. § 5 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. V daném případě představovala tento

prostředek žádost ve smyslu ust. § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Stěžovatel sice o uplatnění opatření proti nečinnosti požádal, avšak toto podání učinil u města Příbram jako zakladatele a jediného společníka Městských lesů Příbram s. r. o. Krajský soud však dospěl k závěru, že město Příbram není vůči Městským lesům Příbram s. r. o. nadřízeným správním orgánem příslušným k uplatnění opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 správního řádu a poukázal na to, že otázkou vymezení nadřízeného orgánu obchodní společnosti jako povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím se již zabýval Nejvyšší správní soud, z jehož konstantní judikatury vyplývá, že je-li obchodní společnost povinným subjektem k poskytnutí informace, je zároveň příslušná i k rozhodování o opravných prostředcích. Např. z rozsudků ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 74/2013 - 20, a ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47, vyplývá, že nadřízeným orgánem obchodní společnosti při postupech podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a to jak ve vztahu k rozhodování o opravných prostředcích, tak ve vztahu k opatření proti nečinnosti podle správního řádu, nemůže být jiný orgán než orgán této společnosti. Je proto povinností obchodní společnosti vytvořit si organizační strukturu, která bude zabezpečovat, že zde bude orgán příslušný k rozhodnutí o žádosti o opatření proti nečinnosti spočívající v nerozhodnutí o odvolání v zákonem stanovené lhůtě. Tato struktura by přitom měla být transparentní a žadateli o informace známá. Pokud však tuto povinnost obchodní společnost jako povinný subjekt nesplní, nemůže to znamenat negaci povinnosti vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti před podáním žaloby. Tento závěr vyplývá mimo jiný ze zásady subsidiarity soudní ochrany, která souvisí rovněž s tím, že správní soudnictví je modelově vybudováno na aposteriorní jurisdikci, což znamená, že ochrany veřejného subjektivního práva se lze před soudem domáhat až po předchozí intervenci veřejné správy. Právní názor vyslovený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, že je systémově nutné trvat na vyčerpání prostředků ochrany podle ust. § 80 správního řádu vždy, i když je nečinným ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí, je podle krajského soudu použitelný i tehdy, kdy v souladu s ust. § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím má v řízení o odvolání stěžovatele rozhodnout ten, kdo stojí v čele obchodní společnosti jako povinného subjektu, tj. jednatel, a to bez ohledu na to, že stejná osoba bude v souladu s ust. § 130 odst. 3 správního řádu rozhodovat o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Krajský soud dále vyhodnotil, že podle ust. § 130 odst. 3 správního řádu stanoví-li zákon, že řízení provádí jiná právnická osoba, aniž by určoval, který její orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem její statutární orgán podle zvláštního zákona anebo orgán nebo zaměstnanec jím pověřený. Jelikož zákon o svobodném přístupu k informacím žádnou zvláštní úpravu pro tyto případy nemá, je třeba, nevytvoří-li si obchodní společnost tomu odpovídající organizační strukturu, pro určení nadřízeného orgánu příslušného k uplatnění opatření proti nečinnosti použít ust. § 130 odst. 3 správního řádu. Je-li třeba vyčerpat před podáním žaloby prostředky ochrany proti nečinnosti v případě nečinnosti vedoucího ústředního správního úřadu, kdy o žádosti podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu bude v souladu s ust. § 178 odst. 2 správního řádu rozhodovat opět vedoucí ústředního správního úřadu, je třeba trvat na splnění povinnosti vyčerpat takové prostředky i v případě nečinnosti obchodní společnosti. Stěžovatel proto měl svou žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti adresovat nikoliv městu Příbram jako společníkovi Městských lesů Příbram s. r. o., nýbrž Městským lesům Příbram s. r. o., resp. jednateři této obchodní společnosti nebo jinému orgánu příslušnému k provedení takového úkonu podle

pokračování

její vnitřní organizační struktury, byla-li stěžovateli známa. Stěžovatel tak nevyčerpal prostředky, které procesní předpis pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas s právním názorem krajského soudu, vůči kterému subjektu měl uplatnit prostředek ochrany proti nečinnosti ve smyslu ust. § 80 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel hledal nadřízený orgán orgánu odvolacímu, protože právě tento orgán byl nečinný. Podle ust. § 178 odst. 1 věta druhá správního řádu je nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popř. vykonává dozor. Jestliže tedy k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí Městských lesů Příbram s. r. o. není kompetentní žádný subjekt, bylo nutno aplikovat dovětek uvedeného ustanovení, a to „vykonává dozor“. Subjektem vykonávajícím dozor nad činností obchodní společnosti je její jediný společník, tj. Město Příbram. Podle stěžovatele je dále v předmětné věci třeba posoudit i účelnost a efektivnost ochrany proti nečinnosti za situace, kdy subjekt, který je v řízení nečinný, bude také rozhodovat o opatření proti nečinnosti vůči sobě samému. Podle právní zásady *nemo iudex in causa sua* by takový postup byl zcela neúčelný a nefunkční. Krajský soud se tak dopustil omylu, když aplikoval ust. § 130 odst. 3 správního řádu, protože použití tohoto ustanovení je vzhledem ke znění ust. § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučeno. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městské lesy Příbram s. r. o. se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnily se závěrem krajského soudu, protože stěžovatel nevyužil veškeré prostředky k ochraně před nečinností, když se podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu měl se žádostí o opatření proti nečinnosti obrátit přímo na tuto obchodní společnost, nikoliv na město Příbram. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je na povinném subjektu, aby si vytvořil takový orgán, který bude rozhodovat o odvolání a o žádosti o učinění nápravného opatření proti nečinnosti. Jelikož o odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím rozhoduje sama společnost jako povinný subjekt, je nutné za pomoci obecných výkladových pravidel dospět k závěru, že i o opatření proti nečinnosti bude rozhodovat jako povinný subjekt. Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby z důvodu nevyčerpání všech procesních prostředků k ochraně před nečinností stěžovatelem je tedy věcně správné. Městské lesy Příbram s. r. o. dále vyjádřily zásadní nesouhlas s názorem stěžovatele, že by nadřízeným orgánem obchodní společnosti byl bez jakéhokoliv bližšího určení její jednatel, neboť je statutárním orgánem obchodní společnosti, kterému náleží řízení a obchodní vedení společnosti, a tedy není jasné, z jakého důvodu by měl být jednatel nadřízeným orgánem obchodní společnosti, natož, proč by nadřízeným orgánem obchodní společnosti, resp. jednatele, měl být její společník. Proto Městské lesy Příbram s. r. o. navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal pochybení ve smyslu ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k tomu, že napadeným usnesením krajského soudu byla žaloba odmítnuta, mohl Nejvyšší správní soud toto usnesení přezkoumat pouze z hlediska jeho zákonnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nezabýval se proto dalšími důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, tj. důvody ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

Podle ust. § 80 odst. 1 až 3 správního řádu 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. Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.

V dané věci je žalovaným subjektem společnost s ručením omezeným, jejímž jediným společníkem je Město, která rozhodnutím ze dne 2. 3. 2015 odmítla poskytnout stěžovateli informace na základě jeho žádosti ze dne 26. 2. 2015. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 10. 3. 2015 odvolání adresované Městským lesům Příbram s. r. o. O podaném odvolání nebylo ve lhůtě podle ust. § 16 odst. 3 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnuto. Stěžovatel proto podáním ze dne 23. 4. 2015 požádal Město Příbram jako jediného společníka Městských lesů Příbram s. r. o. o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Nejvyšší správní soud se v dané věci nejprve zabýval otázkou vymezení nadřízeného orgánu obchodní společnosti, tedy subjektu oprávněného rozhodnout podle ust. § 80 správního řádu. K tomu je možné odkázat např. na rozsudek ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 74/2013 – 20, ve kterém Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že „... je určení orgánu, který je v rámci organizační struktury žalované akciové společnosti příslušný k rozhodování o opravných prostředcích dle zákona o svobodném přístupu k informacím, v dispozici žalované jakožto povinného subjektu. Nejvyšší správní soud dovodil, že žalovaná je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho důvodu je také povinna vytvořit si takový organizační aparát k vyřizování žádostí o informace, který bude splňovat podmínky dvojinstančního rozhodování. Určení či vytvoření nadřízeného orgánu k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací je přitom třeba provést tak, aby bylo vyhověno účelu zásady dvojinstančnosti. Zásada dvojinstančnosti řízení vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu prvního

pokračování

stupně řádným opravným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán orgán vyššího stupně. Podstatou opravného řízení je revizní činnost přezkumných orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 81/2006 – 62).“ Shodný právní názor vyslovil Nejvyšší správní soud také v rozsudcích ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 79/2013 – 24 a č. j. 9 As 82/2013 – 32., z nichž vyplývá, že je-li obchodní společnost povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je zároveň příslušná i k rozhodování o opravných prostředcích.

V citovaném rozsudku ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 74/2013 – 20 Nejvyšší správní soud také vyslovil závěr, že dvojinstanční struktura obchodní společnosti vytvořená pro rozhodování podle zákona o svobodném přístupu k informacím musí být dostatečně transparentní. Konkrétně uvedl, že *„[ú]častníci řízení o žádosti o informace musí být obeznámeni s tím, kdo je nadřízeným orgánem povinného subjektu, a tedy kdo je příslušný k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace.“* Nejvyšší správní soud však už dále neřešil důsledky pro případ, že si obchodní společnost takovou dvojinstanční strukturu nevytvoří.

Městské lesy Příbram s. r. o. však požadavku vytvořit dostatečně transparentní dvojinstanční strukturu pro rozhodování podle zákona o svobodném přístupu k informacím nedostály. Krajský soud pak za tohoto stavu vyhodnotil, že nesplní-li obchodní společnost jako povinný subjekt tuto povinnost, nemůže to mít za následek zproštění se povinnosti vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti před podáním žaloby k soudu.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze judikaturní závěry vyslovené ve vztahu k ústřednímu správnímu úřadu analogicky aplikovat ve vztahu k obchodní společnosti, protože jejich organizační struktura je odlišná. Ve smyslu ust. § 178 odst. 2 správního řádu totiž lze dovodit, že v případě nečinnosti ústředního správního úřadu je jeho nadřízeným správním orgánem vedoucí ústředního správního úřadu, tedy „představitel“ tohoto úřadu. To v podstatě znamená, že nadřízeným správním orgánem vedoucího ústředního správního úřadu je sama tato osoba. I v případě, že je nečinným správním orgánem ústřední správní úřad, lze za použití citovaného ustanovení určit nadřízený správní orgán, který může učinit opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 správního řádu. V této souvislosti lze poukázat i na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, ve kterém bylo vysloveno, že *„nelze přehlédnout ani vnitřní organizační strukturu ústředních správních úřadů, třebaže se tyto úřady mohou navenek jevit monoliticky.“*

V dané věci se však jedná o obchodní společnost, u níž nebylo známo, že by si vytvořila transparentní organizační strukturu pro případný postup podle ust. § 80 správního řádu. Za této situace tak stěžovatel nebyl seznámen s tím, kdo je nadřízeným orgánem povinného subjektu, a kdo je tedy příslušný k rozhodování o nečinnosti při poskytování informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Za daného skutkového stavu tak nelze akceptovat názor krajského soudu, protože by to vedlo k absurdnímu závěru, že při neexistenci transparentní organizační struktury by o žádosti o informace rozhodl „v prvním stupni“ statutární orgán (jednatel) jako orgán řídicí a jednající jménem společnosti, přičemž tento statutární orgán (jednatel) by byl příslušný i k

rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, stejně jako k rozhodnutí o opatření proti své vlastní nečinnosti. Přitom opatření proti nečinnosti je třeba chápat jako projev dozorové funkce nadřízeného orgánu. Jedná se o prostředek nápravy správního řízení, jehož účelem je autoritativní zásah spočívající ve vrchnostenském příkazu podřízenému nečinnému orgánu odstranit nečinnost a rozhodnout, nebo věc odejmout nečinnému orgánu a sám o ní rozhodnout. Smyslem těchto kompetencí je tedy odstranění průtahů v řízení vedeném podřízeným orgánem. V případě obchodní společnosti, která nemá organizační strukturu odpovídající dvojinstančnímu způsobu rozhodování, resp., u níž účastník řízení o žádosti o informace nebyl obeznámen s tím, kdo je jejím nadřízeným orgánem, proto není opodstatněné trvat na využití postupu podle ust. § 80 správního řádu a až na tento postup vázat soudní ochranu. V této souvislosti lze odkázat také na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž bude zjevně neúčinným prostředkem nápravy takový procesní postup, který nemá žádné, nebo jen zanedbatelné, vyhlídky na úspěch (viz rozhodnutí ze dne 5. 3. 2013 ve věci stížností č. 38817/04 a 1458/07 Vomočil a Art 38, a. s. proti České republice). Zásadním argumentem pro závěr, že stěžovatel nemusel podat žádost o opatření proti nečinnosti, je tedy to, že se opatření proti nečinnosti podává u nadřízeného orgánu, který může průtahy u podřízeného orgánu využitím opatření proti nečinnosti sám napravit. V případě obchodní společnosti, která nadřízený orgán nemá, by žádost o opatření proti nečinnosti k jejímu statutárnímu orgánu (jednateli) nesplnila svůj účel, neboť by o ní rozhodoval sám orgán, který za tuto společnost jedná, řídí ji, a je tedy nečinný. I kdyby se tak stěžovatel domáhal toho, aby obchodní společnost, resp. její statutární orgán, uložil povinnost být činný sobě samému a takto stanovenou povinnost sám pak kontroloval a vyvolával dojem, že se uposlechl, jednalo by se o pouhý formalismus. U obchodní společnosti se tak naprosto vytrácí podstata uplatnění opatření proti nečinnosti, tedy náprava z pozice institucionálně i personálně oddělené autority. Předpokladem pro uplatnění autority nadřízeného orgánu je přitom jeho vlastní nezávislé zjištění, jestli řízení před podřízeným orgánem probíhá v zákonných lhůtách, zda se v něm vyskytují průtahy či dokonce dochází k nečinnosti.

Nejvyšší správní soud se sice ztotožňuje s názorem krajského soudu, že správní soudnictví je založeno na subsidiaritě soudního přezkumu, tedy nutnosti předchozího vyčerpání prostředků, které zákon účastníku řízení dává, ale musí jít o prostředky efektivní. Proto vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu nemůže být podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle ust. § 79 s. ř. s. v případě, že k rozhodnutí ve věci je příslušná obchodní společnost, která nemá vytvořenou víceinstanční transparentní organizační strukturu pro rozhodování podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud se tak bude v dalším řízení věcně zabývat otázkou, týkající se tvrzené nečinnosti Městských lesů Příbram s. r. o.

Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána důvodně, napadené usnesení krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (ust. § 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (ust. § 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. září 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu