ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení,** se sídlem U Luhu 23, Brno - Kníničky, zastoupeného Mgr. Martinem Šípem, advokátem se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalované: **Thermal Pasohlávky a.s.,** se sídlem Pasohlávky 1, Pasohlávky, zastoupené JUDr. Zitou Krásnou, advokátkou se sídlem Gorkého 11, Brno, ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2010, č. j. 31 A 25/2010 - 34,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2010, č. j. 31 A 25/2010 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou žalobou se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) uložení povinnosti žalované rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informace ze dne 2. 4. 2009 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Krajský soud žalobu v souladu s ustanovením 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„s. ř. s“), odmítl, neboť dospěl k závěru, že v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení dané v ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., když žalobce nevyčerpal opravné prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně, přičemž nesplnění této podmínky řízení je třeba považovat za překážku projednání věci samé. Odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ve kterém zdejší soud konstatoval, že „*domáhal-li se stěžovatel ochrany před nečinností Úřadu, měl tak nejprve učinit v souladu s ustanovením § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu a teprve pokud taková žádost nebyla úspěšná, mohl stěžovatel podat žalobu na soud*“. Dále odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149, ve kterém soud zdůraznil, že „*účastník řízení může podat žalobu na ochranu proti nečinnosti teprve po té, kdy byla jeho žádost neúspěšná. O neúspěšnosti své žádosti se účastník řízení dozví zejména v situaci, kdy vyčká na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a toto rozhodnutí mu bude zákonem předvídaným způsobem oznámeno*“. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel nesplnil podmínku bezvýsledného vyčerpání opravných prostředků ochrany proti nečinnosti, je jeho návrh neprojednatelný a krajskému soudu nezbylo, než žalobu v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Dle jeho názoru krajský soud nesprávně odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Ans 1/2007, neboť tento rozsudek neřeší vztah mezi ustanovením § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím a ustanovením § 79 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel má za to, že podmínky řízení splnil, a to podáním stížnosti dle ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, což znamená, že bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti. V této souvislosti stěžovatel odkázal na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 6/2009 - 63, který řeší skutkově identickou věc a ze kterého vyplývá následující:

„*Ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona a svobodném přístupu k informacím bylo do zákona doplněno novelizačním zákonem č. 61/2006 Sb. Nahrazuje dosavadní institut fikce negativního rozhodnutí povinného subjektu [srov. též důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb.: „Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace ... je nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti).“], a je proto třeba považovat tento prostředek za procesní nástroj ochrany žadatele o informace v případě nečinnosti povinného subjektu, tedy v případě, kdy povinný subjekt v zákonné lhůtě neposkytne požadované informace, ani nevydá negativní rozhodnutí, popř. svým postupem nevyčerpá celý předmět podané žádosti o*

poskytnutí informací.Uvedená stížnost je tedy legislativně konstruována tak, aby plnila obdobnou funkci jako ve správním řízení obecně naplňuje § 80 správního řádu z roku 2004 nebo v daňovém řízení § 34c daňového řádu coby prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu, resp. správce daně. Na základě řečeného dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodné přístupu k informacím je třeba považovat za prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s."

Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje stěžovatel napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit soudu k meritornímu projednání.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že není povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to z důvodu nesplnění znaku povinného subjektu spočívajícího ve veřejné činnosti žalované. Žalovaná není pasivně legitimována, neboť není tím, kdo stojí v čele povinného subjektu ve smyslu ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž použití právních předpisů z oblasti veřejného práva na spory mezi soukromoprávními subjekty je v rozporu s právem na spravedlivý proces. Argumentace žalobce je zcela účelová, jím uváděný rozsudek na nyní projednávanou věc nedopadá. Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Kasační soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Kasační stížností je v daném případě napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci jsou tedy stěžovatelova tvrzení podřaditelná pouze pod kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí o odmítnutí žaloby. U kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy Nejvyšší správní soud přezkoumává, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když odmítl žalobu stěžovatele meritorně projednat, a to v tomto případě s odůvodněním, že stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky.

Ze soudního spisu kasační soud ověřil, že stěžovatel se dne 2. 4. 2009 obrátil na žalovanou se žádostí o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí (lhůta uplynula dne 17. 4. 2009) podal stěžovatel dne 2. 5. 2009 stížnost podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) uvedeného zákona, avšak i tato stížnost zůstala zcela bez odezvy. Žalobou

ze dne 7. 4. 2010 se žalobce domáhal, aby krajský soud uložil žalované povinnost rozhodnout o jeho žádosti o poskytnutí informace do 15 dnů od právní moci rozsudku. Dle krajského soudu však žalobce nepostupoval správně, neboť pro úspěšné podání žaloby bylo třeba nejprve uplatnit postup dle ustanovení § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Usnesení o odmítnutí žaloby (jímž soud sděluje, že se věcí nebude meritorně zabývat) lze podle zákona vydat v několika případech (např. neodstranění vad žaloby, které brání pokračování v řízení, neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, opožděné, příp. předčasné podání žaloby, či její podání osobou k tomu zjevně neoprávněnou, nepřípustnost žaloby apod.).

V souzeném případě krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy proto, že nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti je nutno považovat za překážku projednání věci samé. Mezi stranami je nesporné, že stěžovatel neuplatnil opravný prostředek dle ustanovení § 80 správního řádu, ale stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím poté, kdy po marném uplynutí lhůty nebyla požadovaná informace poskytnuta a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Otázku, kterou je třeba v nyní projednávané věci posoudit, je tak otázka, zda podáním stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, na niž nebylo žalovanou žádným způsobem reagováno, stěžovatel bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud uvedenou otázku již řešil, a to opakovaně. V rozhodnutí ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 - 86, ve kterém se touto otázkou zabýval poprvé, dospěl k jednoznačnému závěru, že ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je legislativně konstruováno tak, aby plnilo obdobnou funkci jako ve správním řízení obecně naplňuje § 80 správního řádu nebo v daňovém řízení § 34c daňového řádu coby prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu, resp. správce daně. Stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je proto třeba považovat za prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

S ohledem na skutečnost, že nyní rozhodující devátý senát Nejvyššího správního soudu nevidí žádný racionální důvod, pro který by se od výše uvedeného závěru měl odklonit, a vzhledem k tomu, že taková stížnost byla v posuzované věci podána a žalovaná na ni žádným způsobem nereagovala, byl tento prostředek stanovený zákonem o svobodném přístupu k informacím k ochraně proti

nečinnosti bezvýsledně vyčerpán. Krajský soud proto pochybil, pokud žalobu z důvodu nevyčerpání opravného prostředku odmítl projednat.

Pokud je o opakovaně zpochybňovanou pasivní legitimaci žalované, je nutno upozornit na skutečnost, že v souladu s ustanovením § 79 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Stěžovatel k této otázce v žalobě uvedl, že žalovaná je akciovou společností, jejímiž jedinými akcionáři jsou územní samosprávné celky – Jihomoravský kraj a obec Pasohlávky, tyto celky se podílejí na vytváření jejích orgánů a fakticky vykonávají dohled nad její činností. Vedle soukromoprávního účelu má žalovaná sloužit i potřebám veřejnosti, a proto je veřejnou institucí a tím i povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvodnost tohoto tvrzení je již součástí vlastního meritorního posouzení věci, která Nejvyššímu správnímu soudu v této fázi řízení nepřísluší. Nad rámec rozhodovacích důvodů lze proto pouze konstatovat, že otázkou, zda akciová společnost, tj. osoba soukromého práva, založená územním statutárním celkem, naplňuje definici povinného subjektu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to v rozhodnutí ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 8 As 57/2006. V dalším řízení bude tedy nutno zkoumat, zda na postavení žalované v nyní projednávané věci závěry uvedené v citovaném rozhodnutí dopadají či nikoli.

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 3 téhož ustanovení vázán shora uvedeným právním názorem. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. listopadu 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu