

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Mgr. M. K.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Bártou, advokátem, se sídlem Kobližná 19, Brno, proti žalované: **Komunistická strana Čech a Moravy**, se sídlem Politických vězňů 1531/9, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí předsedy ústředního výboru žalované ze dne 2. dubna 2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. srpna 2016, č. j. 5 A 56/2013 - 61,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. srpna 2016, č. j. 5 A 56/2013 – 61, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce požádal dne 11. března 2013 Komunistickou stranu Čech a Moravy (žalovanou) písemně o sdělení: *„Jaký je celkový počet členů Komunistické strany Čech a Moravy ke dni 11. března 2013? Jaký je počet členů strany v městě Brně a MČ Brno-Bohunice ke stejnému dni?“*. Učinil tak podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Vyrozumění žalované ze dne 13. března 2013 obsahovalo informaci o celkovém počtu členů KSČM ke dni 31. prosince 2012 a o počtu členů KSČM v obvodu Brno-město. Protest žalobce zaslaný e-mailem následujícího dne byl založen na tom, že žalovaná mu ani neodpověděla na dotaz ohledně počtu členů strany v MČ Brno-Bohunice, ani nerozhodla o odmítnutí žádosti podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná reagovala e-mailovou zprávou ze dne 18. března 2013, ve které konstatovala, že politická strana není subjektem, který by měl povinnost poskytovat informace na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, a není tedy ani vázána

povinností vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Zaslané informace v prvním e-mailu jsou projevem její dobré vůle. Podrobné informace o počtu členů KSČM, tedy i o počtu členů v Městské části Brno-Bohunice, na úrovni ÚV KSČM statisticky nesleduje. Žalobce se podáním z téhož dne odvolal proti rozhodnutí o částečném odmítnutí své žádosti o informaci, předseda Ústředního výboru KSČM nicméně v dopise ze dne 2. dubna 2013 setrval na stanovisku, že KSČM není povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[2] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) žalobu proti uvedenému přípisu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Naznal totiž, že u politické strany převažují znaky soukromé, nikoliv veřejné instituce. Dodal ovšem, že to neplatí absolutně. Pokud by žalovaná politická strana byla příjemcem veřejných prostředků a byly by od ní požadovány informace týkající se nakládání s těmito veřejnými prostředky, mohla by být považována za povinný subjekt (zde soud poukázal na to, že k obdobnému názoru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. ledna 2016, č. j. 1 As 272/2015 - 75, při posuzování, zda je církev či náboženská společnost povinným subjektem). Městský soud proto uzavřel, že žalovaná není „ve vztahu k požadované informaci“ povinným subjektem, jelikož žalobce nepožadoval od žalované informaci týkající se nakládání s veřejnými prostředky, nýbrž informaci o velikosti její členské základny.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu včas kasační stížnost. V ní přednesl obsáhlou argumentaci v tom směru, že politická strana má být považována za veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, jelikož u ní převažují znaky svědčící o její veřejnoprávní povaze, resp. že ty znaky vymezené v judikatuře Ústavního soudu, které u ní lze shledat, mají větší váhu než znaky, které u ní absentují. Podrobnější rekapitulaci stěžovatelových argumentů nepovažuje Nejvyšší správní sodu za potřebnou z důvodů, jež vyloží níže.

[4] Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Důvody stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[6] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Městský soud nejprve přednesl podrobnou argumentaci pro závěr, že politická strana není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nýbrž že jde podle převažujících znaků o instituci soukromou. Jelikož u politické strany nepřichází z povahy věci v úvahu ani zařazení mezi další kategorie povinných subjektů vymezené v § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, vyplývá z úvah městského soudu jednoznačně závěr,

že politická stana není subjektem povinným poskytovat informace podle citovaného zákona. Městský soud na základě toho žalobu odmítl, neboť konstatoval, že není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodnout daný spor ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož »*soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“).*«

[7] Městský soud nicméně – v reakci na stěžovatelův argument, že politická strana je příjemcem veřejných prostředků v podobě příspěvků ze státního rozpočtu – svou argumentaci doplnil o následující úvahu: „*Ačkoliv u politické strany převažují znaky soukromé instituce, neznamená to, že nemůže být za žádných okolností povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Pokud by žalovaná politická strana byla příjemcem veřejných prostředků a byly by od ní požadovány informace týkající se nakládání s těmito veřejnými prostředky, mohla by být dle názoru soudu považována za povinný subjekt. K obdobnému názoru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 As 272/2015 – 75, při posuzování, zda je církev či náboženská společnost povinným subjektem.*“.

[8] Podle názoru Nejvyššího správního soudu jsou oba výše popsané závěry městského soudu vzájemně neslučitelné. Buď je politická strana soukromou institucí, která není povinna poskytovat jakékoliv informace o své činnosti, a pak se samozřejmě daný spor vymyká z pravomoci správních soudů. Tehdy by bylo zcela na místě žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jako to městský soud učinil, neboť napadený přípis žalované by nebylo možno považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Nebo je politická strana institucí veřejnou, která je povinna poskytovat na žádost veřejnosti informace. Tato povinnost ovšem pochopitelně vždy pokrývá pouze takové informace, které se vztahují k její působnosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. související s její působností v oblasti veřejné správy [žádosti o jiné informace povinný subjekt odloží podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Posoudit, o jakou informaci se v daném případě jedná (a zda bylo na místě žádost odložit), by ovšem městský soud musel věcně, tzn. po provedeném řízení ve formě rozsudku. Pokud tedy měl městský soud za to, že žalovaná v obecné rovině je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, že však stěžovatel požadoval informace, jež se nevztahují k její působnosti v oblasti veřejné správy, pak neměl žalobu odmítat, nýbrž ji měl zamítnout. Tím by dal stěžovateli možnost brojit proti závěrům o povaze požadované informace meritorně kasační stížností. Městský soud však v odmítacím usnesení obě naznačené možnosti smísil, čímž své rozhodnutí učinil vnitřně rozporným a tudíž nepřezkoumatelným.

[9] Na podporu svého náhledu poukazuje Nejvyšší správní soud na nedávný rozsudek devátého senátu Nejvyššího správního soudu, týkající se státního podniku Povodí Ohře jako povinného subjektu, podle nějž „*povinným subjektem podle § 2 odst. 1 informačního zákona je například i veřejná instituce, která není uvedená 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.". Proto také platí, že „*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 definici 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. ... 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.*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2014, č. j. 9 As 56/2014 - 28).

[10] Nejvyšší správní soud uznává, že městský soud mohly svést na scestí některé formulace použité v rozsudku ze dne 27. ledna 2016, č. j. 1 As 272/2015 - 75 (citovaném městským soudem), kde se první senát Nejvyššího správního soudu zabýval postavením církve ve vztahu k poskytování informací. Nejvyšší správní soud zde uvedl: „*Při posuzování, zda je církev či náboženská společnost povinným subjektem* (pozn. NSS: přesněji, zda je povinna informaci poskytnout), *je totiž nutno vzít v úvahu povahu informace, jejíž poskytnutí je požadováno.*" Nelze ovšem přehlížet, že v daném případě Nejvyšší správní soud potvrzoval zamítavý rozsudek městského soudu, tudíž subtilní rozlišení mezi posouzením povahy žalovaného (a odmítnutím žaloby) a povahy požadované informace (a zamítnutím žaloby) nebylo nutné pro účely kasačního přezkumu provádět. Z jiných rozsudků Nejvyššího správního soudu nicméně jasně vyplývá, že je-li určitý subjekt povinen poskytovat informace, byť i jen o některých aspektech své činnosti, nelze žalobu proti němu odmítnout pro nedostatek pravomoci soudu. Poukázat lze zejména na rozsudek ze dne 4. října 2011, č. j. 2 As 93/2011 - 79, č. 2462/2012 Sb. NSS, který se týkal povahy státního zastupitelství z hlediska svobodného přístupu k informacím. Obdobně vyznívá i rozsudek ze dne 12. července 2007, č. j. 2 As 89/2006 - 107, č. 1367/2007 Sb. NSS, kde se Nejvyšší správní soud zabýval informační povinností Kanceláře prezidenta republiky. Zde Nejvyšší správní soud obecně k identifikaci povinných subjektů uvedl: „*Nepřípustné výkladové restrikce se ... týkají nejen případného omezení informací, které lze poskytnout, ale též subjektů, které jsou povinny informace poskytovat.*".

[11] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozhodnutí krajského soudu zrušil. Městský soud, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

[12] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 19. října 2016

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu