



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšera a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **CHAPS spol. s r. o.**, se sídlem Bráfova 1617/21, Brno, zastoupena Mgr. Štěpánem Schenkem, advokátem se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 727/27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2021, č. j. 11 A 112/2021 - 25,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2021, č. j. 11 A 112/2021 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce Mgr. Štěpána Schenka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :**I.**

[1] Žalovaný vydal dne 24. 3. 2021 opatření proti nečinnosti č. j. UOOU-00974/21-11, jímž žalobkyni s odkazem na § 80 odst. 4 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“) přikázal, aby do 7 dnů ode dne doručení tohoto opatření vyřídila stížnost žadatele o informace D. K. na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace v části originálních ID zastávek a rozlišení označníků. V opatření proti nečinnosti poukázal žalovaný na to, že D. K. požádal žalobkyni dne 21. 12. 2020 o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „informační zákon“), avšak tato žádost nebyla vyřízena, přestože žadatel podal proti postupu žalobkyně při vyřizování žádosti rovněž stížnost, která jí byla doručena dne 21. 1. 2021.

II.

[2] Žalobkyně podala proti popsánému opatření proti nečinnosti žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Domáhala se toho, aby městský soud opatření proti nečinnosti zrušil pro jeho nezákonnost, resp. nicotnost, neboť žalovaný nemá pravomoc přijímat vůči ní jakékoliv opatření. Žalobkyně totiž není povinným subjektem podle informačního zákona. Pokud by městský soud shledal, že opatření není rozhodnutím podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), je podle žalobkyně namíste projednat její žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

[3] Městský soud žalobu v záhlaví uvedeném usnesením odmítl. Konstatoval, že podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Otázkou, zda je opatření proti nečinnosti rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., se již zabýval Nejvyšší správní soud. Opakovaně přitom dospěl k závěru, že se nejedná o rozhodnutí, jež by bylo možné napadnout žalobou v řízení před správním soudem. Městský soud neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit, a proto žalobu jako nepřipustnou odmítl.

III.

[4] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítla, že městský soud přistoupil ke zhodnocení žaloby neúměrně formalisticky a rezignoval na specifika daného případu. Vůbec se nezabýval argumenty, kterými stěžovatelka zdůvodňovala přípustnost žaloby a odlišila se od judikatury, podle níž není opatření proti nečinnosti přezkoumatelné ve správním soudnictví. V důsledku toho je usnesení městského soudu nepřezkoumatelné. Městský soud dále aplikoval nepřiléhavou judikaturu, neboť tato se vztahovala na opatření proti nečinnosti vydaná v režimu klasické hierarchie veřejné správy. V případě stěžovatelky se však nejedná o opatření proti nečinnosti, které bylo vydáno v linii standardní podřízenosti a nadřízenosti. Existují zde specifika, která posouvají charakter opatření proti nečinnosti do roviny rozhodnutí *sui generis*, případně do roviny jiného aktu (např. zásahu) způsobilého přezkumu. Specifičnost vyplývá z § 20 odst. 5 informačního zákona účinného od 2. 1. 2020. Podle něj platí, že nelze-li určit nadřízený správní orgán, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů (žalovaný). Typicky toto ustanovení dopadá na osoby soukromého práva, jako je stěžovatelka. Konstrukce informačního zákona však nečiní ze stěžovatelky správní orgán v pravém slova smyslu. Stěžovatelka se nachází v dvojediné pozici, neboť na straně jedné je adresátem ukládané povinnosti, čímž prakticky získává postavení účastníka řízení, a na straně druhé má (může mít) postavení (podřízeného) správního orgánu. Jelikož je opatření proti nečinnosti aktem, kterým žalovaný v pozici správního orgánu ukládá v konkrétní věci povinnost jmenovitě určené osobě (stěžovatelce), je třeba na něj nahlížet jako na rozhodnutí *sui generis*, eventuálně jako na zásah. I podle komentářové literatury má zásahová žaloba chránit proti jakýmkoliv aktům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Stěžovatelce tedy nemůže být odpíráno účastenství, neboť by to v konečném důsledku vedlo k omezení, resp. absolutnímu popření její možnosti domáhat se kvalifikovaného soudního přezkumu jejího právního postavení z pohledu informačního zákona. Není přitom rozumný důvod, proč by stěžovatelka neměla mít možnost obrany již v této fázi, když je jí přisouzeno právní postavení, které ve skutečnosti nemá. Následně stěžovatelka doplnila důvody, pro které jí podle jejího názoru nesvědčí postavení povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Dle stěžovatelky městský soud pochybil i tím, že neuvážil, zda žalobu nebylo možné projednat jako zásahovou. S ohledem na uvedené navrhl,

pokračování

aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně požádala, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

IV.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[6] 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 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se pak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochozí tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci vedené ve správním řízení.

[9] Městský soud při odmítnutí žaloby vycházel mimo jiné z rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010 - 127, v němž zdejší soud vyslovil, že „[o]patření proti nečinnosti, resp. usnesení vydané podle ust. § 80 odst. 6 správního řádu však není rozhodnutím ve věci samé, takovým rozhodnutím je v dané věci pouze rozhodnutí o žádosti o provedení či neprovedení opravy (...). Žalobou na nečinnost se proto nelze domáhat toho, aby nadřízený orgán vydal usnesení ve smyslu ust. § 80 odst. 6 správního řádu.“ V právní větě pak zdejší soud uvedl: „Usnesení vydané správním orgánem podle § 80 odst. 6 správního řádu z roku 2004 není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.“ Na citovaný rozsudek navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 Ans 5/2009 - 113, v němž se k charakteru opatření proti nečinnosti vyjádřil podrobněji. Uvedl, že „[r]ozhodnutí podle § 80 odst. 6 s. ř. je pouze dozorčím prostředkem procesní povahy, který nenaplní podmínky stanovené v § 65 s. ř. s.; usnesením se totiž nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují práva stěžovatele (v dané věci se jednalo o účastníka stavebního řízení, pozn. soudu). (...) Městský soud proto nepochybil, když žalobu odmítl s tím, že rozhodnutí žalovaného neurčuje závazně práva a povinnosti žalobce, pouze se procesně vypořádává s jeho návrhem. Taktéž je nutné soublasit s tím, že usnesení podle § 80 odst. 6 s. ř. nemá přímý dopad do žalobcových práv.“ Na závěr, že opatření nadřízeného orgánu, vydané v rámci postupu dle § 80 správního řádu není rozhodnutím ve věci samé, ale procesním prostředkem nápravy, který nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, setrval Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012 - 84, ze dne 11. 5. 2011, č. j. 8 As 74/2010 - 71, či ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 127/2015 - 24.

[10] Nutno nicméně zdůraznit, že závěr o nepřipustnosti žaloby proti usnesení vydanému dle § 80 odst. 6 správního řádu (resp. žaloby na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání takového usnesení), byl vysloven za situace, kdy nadřízený správní orgán jednal (resp. měl jednat) vůči hierarchicky podřízenému správnímu orgánu, a tento postup napadal správní žalobou účastník správního řízení. V nyní posuzované věci však nepodal žalobu proti opatření podle § 80 správního řádu účastník řízení (zde: žadatel o informace), ale osoba, jíž žalovaný přikázal,

aby ve stanovené lhůtě učinila potřebná opatření ke zjednání nápravy. Namítala přitom, že žalovaný vůči ní není nadřízeným správním orgánem.

[11] Obecně přitom platí, že správní orgán není oprávněn brojit proti postupu, který vůči němu uplatňuje nadřízený správní orgán. Již v usnesení ze dne 15. 4. 2003, č. j. 7 A 32/2002 - 23, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[n]esouhlasí-li správní orgán nižšího stupně s právním názorem správního orgánu vyššího stupně, nemůže se podáním správní žaloby snažit o zvrácení rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k této otázce v usnesení ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018 - 46, doplnil: „Pokud stát nebo jiná veřejnoprávní korporace vystupuje v roli veřejné moci, jistě nemá žádná subjektivní práva. Právě proto např. nepochybně platí, že správní orgán nižšího stupně nemůže v případě nesouhlasu s rozhodováním odvolacího orgánu podat správní žalobu (viz takto již usnesení ze dne 15. 4. 2003, č. j. 7 A 32/2002 - 23, č. 32/2003 Sb. NSS). Eventuální rozpor v právních názorech mezi instančně vyšším a instančně nižším orgánem uvnitř veřejné moci je vyřešen subordinací, tedy vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Nižší postavený správní orgán nemá žádné 'subjektivní právo na uplatnění pravomoci', ostatně již jen samotné právě uvedené spojení je vnitřně rozporné. Pokud pak jde o kompetenční spor mezi úřady, které nejsou navzájem v postavení subordinace, ani zde nejde o žádná subjektivní práva, ale o spor o výkon pravomoci (spor o právo objektivní) ve smyslu § 97 násl. s. ř. s. Ve všech těchto případech vystupují státní orgány jako vykonavatelé veřejné moci. O nějakých subjektivních právech a povinnostech tu vůbec nelze mluvit.“

[12] Na základě obdobných úvah zdejší soud odmítl rovněž účastenství správního orgánu I. stupně v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 27. 9. 2013, č. j. 5 As 57/2013 - 16, soudní řád správní „[v]ychází totiž z předpokladu, že řízení před správními orgány tvoří jeden celek a postačí, pokud žalobou napadené správní rozhodnutí v soudním řízení obhajuje toliko odvolací správní orgán. Správní orgán, který rozhodl v prvním stupni, tedy není žalovaným, ačkoli soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. může zrušit také jeho rozhodnutí a ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. je i správní orgán I. stupně vázán právním názorem soudu. Postavení účastníka řízení nesvědčí správnímu orgánu I. stupně ani z jiného titulu, nemůže být ani osobou zúčastněnou na řízení (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 As 77/2013 - 25). Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky řízení a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.“ Dále srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 19. 9. 2017, č. j. 7 As 274/2017 - 36, či rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 4 As 67/2016 - 53. V rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 244/2020 - 40, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[d]efiničním znakem osoby zúčastněné na řízení je totiž to, že byla nějak přímo dotčena na svých právech a povinnostech (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán I. stupně však nemá žádné 'subjektivní právo na uplatnění pravomoci', ostatně již jen samotné právě uvedené spojení je vnitřně rozporné.“

[13] V posledně citovaném rozsudku však zdejší soud současně zdůraznil, že uvedené závěry nelze aplikovat mechanicky. To platí především pro oblast informačního zákona. Obecně platí, že rozhodují-li povinné subjekty o žádosti o poskytnutí informace, jedná se o rozhodnutí o právech žadatele, které povinný subjekt vydává jako nositel veřejné moci. V případě, že je toto rozhodnutí nebo postup povinného subjektu podroben soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, nemůže se povinný subjekt domáhat ochrany svých základních práv a svobod, neboť žádná základní práva nemá. Okruh povinných subjektů dle informačního zákona nicméně nezahrnuje pouze orgány veřejné správy, ale též různé – od státu odlišné – veřejnoprávní korporace či osoby soukromého práva, které naplňují znaky veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Závěr o absenci základních práv a svobod a nemožnosti jejich ochrany soudní cestou proto podle nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci ČEZ, a. s., neplatí, „jestliže je v postavení subjektu, který rozhoduje

pokračování

o poskytnutí o informace, fyzická nebo právnická osoba. Rozhodnutí soudu, kterým jí byla uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo sblédáno její postavení coby povinného subjektu podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, se totiž – pokud jde o samotnou existenci této povinnosti – dotýká jejich základních práv a svobod.“ Vedle procesních práv připadá v úvahu především základní právo takové právnické či fyzické osoby na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny), jak dovodil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 As 244/2020 - 40. To vymezil Ústavní soud například v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, následovně: „*Jen osoba sama je oprávněna rozhodnout o tom, jaké údaje o sobě poskytne včetně údajů o své pracovní či ekonomické aktivitě, pokud zákon neukládá v tomto směru osobě povinnost tak, jak to předvídá čl. 4 odst. 1 Listiny. Přesněji řečeno čl. 4 odst. 1 Listiny působí komplementárně ve vztahu k čl. 2 odst. 2 Listiny v tom smyslu, že zpřesňuje dopad ustanovení čl. 2 odst. 2 na individuální osoby.“* Dále srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, či ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11.

[14] Povinné osoby odlišné od státu (právnické či fyzické osoby) tak mohou v řízení před správním soudem vystupovat v dvojediné pozici – jednak jako nositel kompetence, tedy jako správní orgán, a jednak v pozici osoby mající veřejné subjektivní právo (a povinnost) poskytovat informace jen způsobem a v rozsahu vyžadovaném informačním zákonem. Nelze na ně tedy mechanicky nahlížet jako na správní orgány, které žádná základní práva nemají. Poskytnutí informace právnickými nebo fyzickými osobami coby povinnými subjekty dle § 2 informačního zákona se totiž přímo dotýká jejich základních práv a svobod. Jak shrnul Nejvyšší správní soud v právní větě k rozsudku č. j. 10 As 217/2020 - 74: „*Povinné osoby odlišné od státu – právnické či fyzické osoby – mají ve vztahu k poskytování informací vlastní subjektivní práva a nevystupují jen jako svazek kompetencí určitého typu (což je základní definiční znak správního orgánu). Právnické a fyzické osoby, které rozhodují ve věcech zákona o svobodném přístupu k informacím, tak rozhodují o vlastních veřejných subjektivních právech (důraz přidán).“*

[15] S ohledem na uvedené závěry dospěl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 As 244/2020 - 40, k závěru, že „*si nelze představit situaci, kdy by správní soud takovému subjektu – právnické či fyzické osobě – uložil povinnost poskytnout informace, aniž by byl tento subjekt účasten na řízení a mohl se k věci vyjádřit.“* Následně uzavřel, že takový subjekt může podat žalobu proti rozhodnutí, kterým Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodl o odvolání či stížnosti proti rozhodnutí takového subjektu, a kterým byl takový subjekt zkrácen na právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[16] Z výše uvedeného vyplývá, že na fyzickou či právnickou osobu, již jsou ukládány povinnosti podle informačního zákona, nelze nahlížet jako na klasický správní orgán ve smyslu svazku kompetencí, ale je třeba brát v potaz, že tyto osoby v řízení disponují vlastními veřejnými subjektivními právy, jejichž ochrany se mohou domáhat v řízení před správními soudy. Nelze na ně tedy bez dalšího mechanicky aplikovat judikaturu, která vychází z premisy, že správní orgán nemá veřejná subjektivní práva, resp. že postupem nadřízeného orgánu vůči podřízenému orgánu nemohou být zasažena žádná veřejná subjektivní práva.

[17] V tomto ohledu je pak poměrně zásadní změna § 20 odst. 5 informačního zákona, která je účinná od 2. 1. 2020. Dle uvedeného ustanovení platí, že *[n]elze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.* Změna oproti dřívějšímu stavu spočívá v tom, že nadřízeným správním orgánem povinných subjektů, u nichž tento orgán nelze určit, se namísto osoby stojící v jejich čele stal Úřad pro ochranu osobních údajů. Zatímco tedy do 2. 1. 2020 rozhodovaly fyzické či právnické osoby v postavení povinných subjektů v režimu informačního zákona o svých veřejných subjektivních právech samy, od uvedeného data do tohoto rozhodování vstoupil nový subjekt. Pravomocí rozhodovat v odvolacím řízení podle § 16 informačního zákona a v řízení o stížnosti podle § 16a

téhož zákona byl v těchto specifických případech nově nadán subjekt, který je odlišný od osoby, od níž je žádáno poskytnutí informace. Tímto subjektem je přitom správní orgán.

[18] Je proto namístě zabývat se tím, zda (případně jakým způsobem) se může povinný subjekt, který disponuje vlastními veřejnými subjektivními právy, účinně bránit tomu, jak vůči němu nadřízený správní orgán (žalovaný) uplatňuje svou pravomoc. Obdobně je nezbytné posoudit, jakými možnostmi obrany disponuje osoba, která má za to, že není povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o informacích. Právě takové ochrany se totiž stěžovatelka v řízení před městským soudem domáhala.

[19] V tomto ohledu je třeba předně posoudit, zda osobě, vůči níž žalovaný vykonává svou pravomoc, skutečně svědčí postavení povinného subjektu ve smyslu § 2 informačního zákona. Pokud je postaveno najisto, že takovým povinným subjektem skutečně je, musí být rozlišeno, zda je „běžným“ správním orgánem (který nemá vlastní veřejná subjektivní práva, a vystupuje pouze jako svazek kompetencí určitého typu), či zda jde o fyzickou nebo právnickou osobou, která se nachází v dvojediné pozici a rozhoduje o vlastních veřejných subjektivních právech. V prvním případě lze aplikovat výše uvedenou judikaturu, podle níž se správní orgán nemůže domáhat ochrany proti postupu, jenž vůči němu uplatňuje hierarchicky nadřízený správní orgán (srov. výše uvedené usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2003, č. j. 7 A 32/2002 - 23, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018 - 46). V takovém případě nelze povinnému subjektu poskytnout žádnou soudní ochranu vůči postupu žalovaného.

[20] Ve druhém z těchto případů, tedy pokud jsou informace požadovány po osobě, která sice je povinným subjektem dle zákona o informacích, ale rovněž může aktivně uplatňovat svá práva, je nezbytné vyjít z výše uvedené judikatury, dle níž taková osoba může uplatňovat procesní obranu vůči rozhodnutí, kterým jí byla uložena povinnost požadovanou informaci poskytnout, případně jinému konečnému rozhodnutí, které bude zasahovat do jejích práv a povinností (srov. již citovaný nálezn Ústavního soudu ve věci ČEZ, a. s., nebo opakovaně zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 244/2020 - 40). Jelikož se však jedná též o povinný subjekt, jsou možnosti jeho obrany omezené. Nemůže se tedy domáhat ochrany proti procesním úkonům nadřízeného orgánu v rozsahu, v němž je povinným subjektem. V tomto rozsahu je totiž na danou osobu pro účely informačního zákona nahlíženo jako na správní orgán (přiměřeně srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014 - 28). Ačkoliv tedy daná osoba disponuje veřejnými subjektivními právy, při posuzování možností její obrany je nutné brát v potaz, že je povinným subjektem dle § 2 zákona o informacích. Její možnosti ochrany se tak aktivují až s vydáním konečného rozhodnutí ve věci.

[21] Může však nastat rovněž situace, že jsou požadovány informace po osobě, která není povinným subjektem podle informačního zákona, resp. která takové postavení popírá. Pokud se žadatel o informace bude v takovém případě domáhat zjednání nápravy u žalovaného, jako se tomu stalo v posuzované věci, je pro další postup žalovaného ve věci klíčová právě úvaha, zda se nachází osoba, po které jsou požadovány informace, v postavení povinného subjektu dle § 2 odst. 1, 2 informačního zákona. Jakožto nadřízený správní orgán je sice žalovaný nadán dle informačního zákona pravomocí požadovat po povinném subjektu určité jednání, touto pravomocí je však nadán jen a pouze vůči povinným subjektům dle informačního zákona. Není-li osoba, po které jsou požadovány informace, v postavení povinného subjektu, nemá žalovaný pravomoc od ní jakékoliv jednání vyžadovat, a pokud by tak činil, zasahoval by v rozporu se zákonem do jejích veřejných subjektivních práv.

pokračování

[22] Podle § 82 s. ř. s. se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Obecně přitom platí, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je s ohledem na svou povahu subsidiární k jiným typům žalob. Navíc není možné jejím prostřednictvím „atomizovat“ řízení do mnoha dílčích zásahů. Jak výstižně shrnul Nejvyšší správní soud v právní větě k rozsudku ze dne 31. 6. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95: *„Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.) nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.“* Tento závěr vzal přitom za svůj i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55. Z toho vyplývá, že pokud je možné osobě dotčené postupem správního orgánu poskytnout ochranu proti jednotlivým procesním úkonům (jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí) v eventuální žalobě proti rozhodnutí tohoto orgánu, a tyto procesní úkony samy o sobě nepředstavují zásah do jejích práv, pak má takový postup přednost před přímým podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[23] O takovou situaci se však v projednávané věci nejedná. Žalovaný stěžovatelce v opatření proti nečinnosti v návaznosti na vyřizování stížnosti ve smyslu § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona vytkl, že nepostupovala podle § 16a odst. 5 téhož zákona, neboť nevyřídila stížnost D. K. tak, že by zcela poskytla požadovanou informaci, respektive vydala rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ani ji v zákonné lhůtě nepostoupila příslušnému nadřízenému orgánu. Žalovaný vydaným opatřením požadoval, aby stěžovatelka postupovala podle § 16a odst. 5 informačního zákona. Vydáním opatření proti nečinnosti tak žalovaný provedl procesní úkon (jak již bylo výše uvedeno, opatření proti nečinnosti není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.), jímž stěžovatelce závazně uložil postupovat stanoveným způsobem. V případě, že by stěžovatelka nebyla povinným subjektem ve smyslu informačního zákona, byl by tento postup v rozporu se zákonem. Současně není udržitelný závěr, že by se stěžovatelka mohla efektivně bránit vůči postupu žalovaného až v žalobě směřující proti konečnému rozhodnutí žalovaného ve věci. Nejenže nemusí postup zahájený vůči stěžovatelce žalovaným vyústit ve vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí, ale i v takovém případě by byla stěžovatelka - pakliže by se potvrdilo, že jí skutečně nesvědčilo postavení povinného subjektu - ponechána ve vztahu k procesním úkonům žalovaného, k nimž neměl pravomoc, bez efektivní soudní ochrany. Není totiž předem možné uzavřít, jakým způsobem by bylo řízení ve věci žádosti o poskytnutí informací ukončeno. V úvahu přichází celá řada variant: dotčená osoba může na základě opatření žalovaného vyhovět stížnosti a poskytnout požadovanou informaci nebo může vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Může však současně zůstat zcela pasivní a vystavit se riziku ukládání donucovacích pokut. V úvahu připadá i postup, kdy žalovaný vydá rozhodnutí, jímž přikáže poskytnout požadovanou informaci žadateli nebo věc převezme a sám informaci poskytne. Žádost o informace rovněž může obsahovat relevantní vady, které povedou k jinému způsobu jejího vyřízení. V momentě, kdy „nadřízený“ správní orgán požaduje po (ne)povinném subjektu, aby postupoval podle § 16a odst. 5 informačního zákona, tedy není zřejmý výsledek, který takový postup bude mít. Tím méně je jasné, jak se může (ne)povinný subjekt bránit proti postupu „nadřízeného“ správního orgánu a nakolik může být ochrana proti případně vydanému rozhodnutí ve věci účinná. Některé z výše uvedených variant postupu navíc předpokládají, že „nadřízenému“ správnímu orgánu bude v souladu s § 16a odst. 5 informačního zákona předložen spisový materiál. Takový úkon by bezpochyby mohl představovat zásah do práv (ne)povinného subjektu. Jedná se přitom o úkon nevratný, jehož nezákonnost by mohla být maximálně následně deklarována.

[24] S ohledem na uvedené představuje jedinou možnou účinnou formu obrany proti postupu žalovaného spočívajícím v provádění procesních úkonů předcházejících meritornímu vyřešení věci žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Úspěch takové žaloby pak bude zcela záviset na vyřešení hmotněprávní otázky, zda je osoba, vůči níž žalovaný v návaznosti na žádost o poskytnutí informací jedná, povinným subjektem ve smyslu § 2 informačního zákona. Pokud se o povinnou osobu nejedná, nemá žalovaný pravomoc postupovat vůči ní jako její nadřízený správní orgán, a nezbývá než mu zakázat, aby v porušování práv dané osoby pokračoval. V opačném případě by soud musel žalobu odmítnout, byť by tak mohl učinit - poněkud nezvykle - až poté, kdy by postavení žalobce z pohledu informačního zákona vyhodnotil hmotněprávně. Jak již totiž bylo uvedeno výše, povinný subjekt se nemůže domáhat ochrany proti procesním úkonům nadřízeného orgánu v rozsahu, v němž je na něj pro účely informačního zákona nahlíženo jako na správní orgán.

[25] V nyní souzené věci postrádá usnesení městského soudu posouzení povahy stěžovatelky jakožto povinného subjektu dle informačního zákona. Městský soud totiž odmítl její žalobu pro povahu napadeného opatření (procesní prostředek nápravy, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.), aniž by zohlednil, že stěžovatelka je osobou, jíž též mohou svédčit veřejná subjektivní práva, do nichž mohl žalovaný svým postupem v rozporu se zákonem zasáhnout, přestože napadený úkon nepředstavuje rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Stěžovatelka přitom v žalobě výslovně poukázala na to, že postup žalovaného by bylo možné kvalifikovat i jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Na tuto argumentaci městský soud skutečně nijak nereagoval. Aby však mohl městský soud vyloučit možnost, že žalovaný zasáhl do veřejných subjektivních práv stěžovatelky nezákonným pokynem, je nezbytné zodpovědět otázku, zda je možno stěžovatelku považovat za povinný subjekt podle informačního zákona. Postavení stěžovatelky, jako povinného subjektu ve smyslu informačního zákona, není na první pohled zjevné a mezi účastníky o tomto panovaly rozdílné názory. Stěžovatelka popírá postavení povinného subjektu již od první reakce na žádost o poskytnutí informací a v žalobě proti takovému náhledu přednesla obsáhlou argumentaci. Jednalo se tedy o spornou otázku, na jejímž výsledku závisel další postup soudu a jako taková měla být zodpovězena v odůvodnění usnesení. Jelikož městský soud na tuto otázku odpověď dosud neposkytl, nelze než považovat napadené usnesení o odmítnutí žaloby za v tomto ohledu 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.

[26] V dalším řízení tedy městský soud jako předběžnou otázku posoudí, zda je stěžovatelka povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o informacích. Teprve dospěje-li k závěru, že stěžovatelka skutečně je povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o informacích, je možné její žalobu odmítnout. V opačném případě je třeba přistoupit k posouzení, zda postup žalovaného představoval nezákonný zásah. S ohledem na to, že žaloba stěžovatelky byla formulována jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (především co se týče petitu), bude v tomto případě namíste ji stanoveným procesním postupem poučit a vyzvat k úpravě žaloby (srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26 a ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019 - 18).

[27] Vzhledem k tomu, že městský soud žalobu odmítl, aniž by poskytl odpověď k povaze stěžovatelky, nemohl se Nejvyšší správní soud zabývat námitkami vznesenými v kasační stížnosti; mimo jiné proto neposuzoval povahu stěžovatelky, když k této otázce se zatím nevyjádřil městský soud (srov. již zmiňovaný rozsudek tohoto soudu č. j. 9 As 56/2014 - 28). Avšak na okraj

pokračování

podotýká, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje vodítko, jak vykládat pojem *veřejná instituce* ve vztahu k různým subjektům, včetně obchodních korporací, a to s přihlédnutím k judikатурnímu vývoji od nálezů Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ve věci Letiště Praha, přes nález Ústavního soudu ve věci ČEZ, a. s., až po nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, ve věci OTE, a. s. K těmto otázkám se vyjadřoval například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2019, č. j. 3 As 254/2017 - 43, na něj pak mimo jiné navázal například nedávný rozsudek ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 As 72/2020 - 46. Zmínit lze rovněž rozsudky ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018 - 61, ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018 - 41, či ze dne 16. 9. 2021, č. j. 3 As 197/2021 - 57. Závěry vyslovené v těchto rozhodnutích mohou být v mnohém pro posouzení nynější věci významné. Z hlediska posouzení povahy stěžovatelky mohou být inspirativními rovněž starší rozhodnutí vydaná přímo v jejich věcech, konkrétně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 4 As 67/2016 - 53, ze dne 19. 9. 2017, č. j. 7 As 274/2017 - 36, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2013, č. j. 62 A 26/2012 - 129, ale i usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 3669/13.

[28] Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 uvedeného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[29] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o stěžovatelčině návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[31] Protože Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh.

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

V Brně dne 4. listopadu 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu