



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Advokátní kancelář Nespala, s. r. o.**, se sídlem Bělehradská 643/77, Praha 2 – Vinohrady, zast. Mgr. Janem Dánou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 837/11, Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **finanční arbit**, se sídlem Legerova 1581/69, Praha 1 – Nové Město, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2017, evid. č. FA/21097/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020, čj. 9 A 156/2017-33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020, čj. 9 A 156/2017-33, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2017, evid. č. FA/21097/2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jana Dáni, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně (stěžovatelka) se žádostí ze dne 29. 6. 2017 domáhala po žalovaném poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, konkrétně zaslání kopií protokolů žalovaného o ústních jednáních s Českou pojišťovnou a. s., které žalovaný vyhotovil od 1. 6. 2014 do doby podání žádosti. Stěžovatelka žádost omezila jen na již ukončená řízení. Žádost žalovaný odmítl podle § 15 odst. 1 a § 11 odst. 4

písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť žalovaný, shodně jako soud, nemůže poskytovat informace o vlastní rozhodovací činnosti. Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný zamítl. Stěžovatelka se proti tomuto rozhodnutí neúspěšně bránila žalobou, kterou městský soud rozsudkem zamítl a ztotožnil se s argumentací žalovaného.

[2] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasí s extenzivním výkladem § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, dle něhož se „soudem“ rozumí nikoliv pouze soud, ale i jiné orgány plnící funkce soudu. Uvedené ustanovení vymezuje výjimku z poskytování informací. Zákonné výjimky je třeba vykládat restriktivně, městský soud však učinil pravý opak. Hrozí proto, že se z výjimky stane pravidlo. Závěr městského soudu nelze založit ani na tom, že finanční arbitr (žalovaný) rozhoduje o soukromých subjektivních právech. O těchto právech rozhoduje i řada správních orgánů.

[3] Žalovaný k tomu jen stručně odkázal na své vyjádření žalobě a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[4] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost posoudil NSS v mezích uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Mezi stranami není sporu, že finanční arbitr je subjektem povinným poskytnout informace vztahující se k jeho působnosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Povahu finančního arbitra již judikatura dostatečně vysvětlila. Podle zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, je finanční arbitr příslušný k rozhodování sporu spadajícího jinak do pravomoci českých soudů, jedná-li se o spor mezi spotřebitelem a subjekty vyjmenovanými v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Arbitr je orgánem veřejné moci, který není soudem, byť má jisté atributy nezávislosti (viz § 4 až 7, zejm. pak § 5 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi), a který v řízení postupuje podle zákona o finančním arbitrovi a subsidiárně podle správního řádu (§ 24 zákona o finančním arbitrovi). Předmětem rozhodování jsou práva sporných stran a výsledkem rozhodování je individuální správní akt (§ 67 odst. 1 správního řádu), který je závazný a vykonatelný (viz § 17 zákona o finančním arbitrovi). Rozhodovací pravomoc vyplývající z § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi je pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení před ním. Soudní kontrola rozhodovací činnosti arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi proto spadá do režimu části páté občanského soudního řádu, nikoli do režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 19. 4. 2007, čj. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS, body 25 a 26).

[7] V nynější věci je spor jen o výklad § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle tohoto ustanovení povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou rozsudků. Městský soud má stejně jako

pokračování

žalovaný za to, že rovněž finanční arbitr je v jistém smyslu soudem a jeho činnost je ve smyslu cit. ustanovení činností soudu. Proto neposkytuje informace o své rozhodovací činnosti. NSS nicméně z dále uvedených důvodů souhlasí se stěžovatelkou, podle níž citované ustanovení na rozhodovací činnost finančního arbitra nedopadá.

[8] Stěžovatelka má pravdu již v tom, že výklad žalovaného a městského soudu je v rozporu s obecnou interpretační zásadou, podle níž je výjimky z pravidla třeba vykládat restriktivně [srov. obecně např. nález ze dne 15. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 144/2000 (N 172/24 SbNU 281)], respektive je výjimky z pravidla nutno vykládat v souladu s jejich textem a účelem (srov. stanovisko generální advokátky Juliane Kokott z 8. 6. 2017 ve věci C-246/16, *Enzo Di Maura*,¹ bod 32, respektive poznámka pod čarou č. 16, kde generální advokátka jednak podává výčet judikatury SDEU, jednak upozorňuje, že při výkladu musí být zachován text a účel výjimky: „*Touto formulací Soudní dvůr ve své podstatě vyžaduje ne restriktivní, nýbrž přesný výklad výjimek*“, uzavírá v poznámce č. 16 generální advokátka).

[9] Městský soud argumentuje ve prospěch širokého čtení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím klasickou tezí metodologie výkladu práva, podle níž jazykový výklad slouží toliko k prvotnímu přiblížení se smyslu právní normy, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. Při výkladu právní normy hrají nepominutelnou úlohu i další metody výkladu, zejména teleologická [srov. takto již nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), část IV/c -*Suspensivní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy*].

[10] S nosnými myšlenkami přístupu k výkladu práva, na kterých založil Ústavní soud nález Pl. ÚS 33/97, se NSS samozřejmě ztotožňuje. Ovšem ani právě uvedené teze nejsou výzvou k libovolnému soudcovskému přepisování jasných slov zákona. Neznamená to ani bezvýznamnost jazykové metody výkladu práva. Jak v jiném případě uvedl Ústavní soud, v případě aplikace „*právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým*“ [stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471), část IV].

[11] Ve prospěch argumentace stěžovatelky svědčí již prostý jazykový výklad tohoto ustanovení. „Rozhodovací činností soudů“ se jistě nerozumí rozhodovací činnost kohokoliv, ale právě jen soudů. Soustavu českých soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Soudem je jistě též Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Jiné české orgány veřejné moci, ať již orgány správní či nezávislé orgány typu Nejvyššího kontrolního úřadu, České národní banky apod., soudem nejsou.

[12] Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je jazykově jasné a nepotřebuje nutně ani další výklad. Nadto nelze dovodit ani rozpor doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost (srov. shora cit. stanovisko Pl. ÚS-st. 1/96).

¹ ECLI:EU:C:2017:440

Z důvodové zprávy k původnímu senátnímu návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím účel tohoto ustanovení patrný není, neboť důvodová zpráva více méně jen reprodukuje původní text této normy (*Povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů*). Přesto není účel této normy sporný: je jím ochrana nezávislosti a nestrannosti soudní moci při jejím rozhodování [srov. přiměřeně náleze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (č. 123/2010 Sb., N 68/56 SbNU 761), zvl. body 42 a 43].

[13] Zákonodárce jistě mohl ochránit rozhodování i jiných orgánů veřejné moci než soudů, ovšem neučinil tak. Pak to ale namísto něj nemůže činit soud. Ostatně téhož si všímá též komentářová literatura, která vyzývá ke změně zákona (nikoliv k jeho soudcovskému přepsání) a upozorňuje např. na problematiku poskytování informací o rozhodčích řízeních, „a to s ohledem na obvyklou doložku důvěrnosti mezi smluvními stranami a s přihlédnutím ke skutečnosti, že se jedná o postupy obdobné postupům v soudních řízeních“ (ROTHANZL, komentář k § 11 odst. 4, in: FUREK, A. - ROTHANZL, L. - JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 544-545).

[14] Ani smysl a účel vykládaného ustanovení tedy nevyžadují široký výklad pojmu „rozhodovací činnost soudů“. Ostatně zákon o svobodném přístupu k informacím chrání rozhodování jiných subjektů než soudů jinými ustanoveními: např. § 11 odst. 1 písm. b) výslovně říká, že povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím. Stejně tak judikatura dovodila, že žadatel o informaci nemůže využitím zákona o svobodném přístupu k informacím obcházet speciální pravidla správního řádu o nahlížení do spisu (rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 As 118/2018-53, č. 3849/2019 Sb. NSS, bod 25). Zákon chrání též osobní údaje v poskytovaných informacích, obchodní tajemství apod. Rovněž v informačním právu je zakázáno zneužití práva (srov. např. náleze ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16, město Vsetín, bod 20).

[15] Pokud by NSS schválil v textu zákona neukotvený výklad § 11 odst. 4 písm. b), stalo by se sousloví „rozhodovací činnost soudů“ zcela neohrazeným. Přinejmenším potenciálně by byla pod něj podřaditelná činnost jakéhokoliv orgánu rozhodujícího o soukromých subjektivních právech a povinnostech. Šlo by pak jistě nejenom o činnost žalovaného, ale též například o rozhodování Českého telekomunikačního úřadu o dlužných telekomunikačních poplatcích, pozemkového úřadu o uplatněném restitučním nároku nebo katastrálního úřadu o vkladu práva k nemovitostem (viz trefné příklady stěžovatelky). Šlo by však potenciálně i o činnost mnoha jiných správních orgánů, které rozhodují v oblasti soukromého práva. Jak správně uvádí stěžovatelka, z výjimky z pravidla, dle níž se v určité situaci informace neposkytne, by se stalo pravidlo, které by zcela vytěsnilo aplikaci původního pravidla, dle něhož se informace zásadně poskytují.

[16] Kasační stížnost je tedy důvodná, proto NSS napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je rozsudkem vázán [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Žalovaný nemůže žádost

pokračování

stěžovatelky odmítnout s odkazem na § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný proto pečlivě znovu zváží, zda jsou dány podmínky pro poskytnutí informace, a pokud ano, informaci stěžovatelce poskytne.

[17] NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl. Proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[18] Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, neboť dosáhla zrušení napadeného správního rozhodnutí (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti. NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[19] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatele soudní poplatek a odměnu a hotové výdaje zástupce (Mgr. Ouroda), který učinil dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby dle § 1 odst. 1, § 7 bodu 3, § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif], a to v hodnotě 3 100 Kč za každý úkon právní služby, celkem tedy částku 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 × 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Tyto náklady se dále zvyšují o částku 1 428 Kč odpovídající DPH. Odměna a hotové výdaje zástupce činí 8 228 Kč, soudní poplatek za žalobu 3 000 Kč; celkem tedy náklady řízení o žalobě činí částku ve výši 11 228 Kč. NSS upozorňuje, že ve vztahu k této částce je Mgr. Dáňa, nynější zástupce stěžovatele, jen platebním místem.

[20] V řízení o kasační stížnosti pak zástupce stěžovatele (Mgr. Dáňa) učinil dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání kasační stížnosti) v hodnotě částky 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč. Tyto náklady se dále zvyšují o částku 1 428 Kč odpovídající DPH. Odměna a hotové výdaje zástupce v řízení o kasační stížnosti tedy činí 8 228 Kč, k čemuž je třeba připočíst výši soudního poplatku za kasační stížnost 5 000 Kč. Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti činí částku ve výši 13 228 Kč.

[21] Žalovaný je povinen stěžovatelce k rukám jejího zástupce uhradit náhradu nákladů ve výši 24 456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. srpna 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu