



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců JUDr. Evy Pechové a Mgr. Vadima Hlavatého ve věci

žalobkyně:

InsolCentrum, s.r.o., IČO: 290 08 883
sídlem Hradecká 2526/3, 130 00 Praha 3
zastoupena advokátkou JUDr. Soňou Luňákovou
sídlem Hradecká 2526/3, 130 00 Praha 3

proti

žalované:

Exekutorská komora České republiky, IČO: 709 40 517
sídlem Na Pankráci 1062/58, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí prezidenta žalované ze dne 13. 10. 2020, č. j. InfZ 15/2020-5,

takto:

- I. Rozhodnutí prezidenta Exekutorské komory České republiky ze dne 13. 10. 2020, č. j. InfZ 15/2020-5, je nicotné.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její právní zástupkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí prezidenta žalované, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí tajemníka žalované ze dne 18. 8. 2020, č. j. InfZ 15/2020-2, o odložení žádosti žalobkyně o poskytnutí informací týkajících se Centrální evidence exekucí (dále též „CEE“) uplatněné podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, (dále jen „informační zákon“).
2. Ze správního spisu vyplynulo a mezi účastníky nebylo sporným, že žalobkyně žádostí ze dne 10. 8. 2020 požadovala po žalované následující informace: „(1) *Text auditu Centrální evidence exekucí zpracovaného společností Unicorn Systems*; (2) *Informaci, jaká je roční výše příjmů Exekutorské komory ČR z poskytnutých údajů z centrální evidence (poskytovaných ve smyslu ust. 5 odst. 2 a 3 vyhlášky 329/2008 Sb., o centrální evidenci exekucí) za roky 2010 – 2019*; (3) *Smlouvy týkající se provozování Centrální evidence exekucí za roky 2010 – 2019*; (4) *Detailní údaje o příjmech a výdajích Exekutorské komory za roky 2010 – 2019*; (5) *Účetní závěrky (včetně příloh) Exekutorské komory za roky 2010 – 2019*“.
3. Rozhodnutím tajemníka žalované ze dne 18. 8. 2020, č. j. InfZ 15/2020-2, byla shora citovaná žádost žalobkyně o poskytnutí informací odložena. Tajemník žalované své rozhodnutí odůvodnil tak, že žádost žalobkyně se nevztahuje k žalované jakožto k povinnému subjektu podle § 2 odst. 2 informačního zákona. Vysvětlil, že vycházel z dvojího postavení žalované, ve kterém je žalovaná povinným subjektem podle § 2 odst. 2 informačního zákona. Citované ustanovení se vztahuje pouze na situace, kdy žalovaná rozhoduje o právech a právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to v rozsahu této činnosti. Informace požadované žalobkyní však pod uvedené zákonem stanovené situace nelze podřadit. Tudíž tajemník žalované dospěl k závěru, že v daném případě se žalobkyní požadované informace nevztahují k postavení žalované v rámci jejího veřejnoprávního postavení, a proto žádost žalobce odložil podle ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona.
4. Žalobkyně podala proti rozhodnutí tajemníka žalované stížnost ze dne 21. 9. 2020 podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona. O stížnosti žalobkyně rozhodl prezident žalované žalobou napadeným rozhodnutím, jímž potvrdil rozhodnutí tajemníka žalované. V odůvodnění shrnul stěžejní body stížnosti žalobkyně a po jejich posouzení konstatoval, že shledává stížnost žalobkyně nedůvodnou. Uvedl, že tajemník žalované vycházel při posuzování pojmu veřejné instituce z nálezů Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci ČEZ (dále jen „nálezy Ústavního soudu ve věci ČEZ“ nebo „nálezy ve věci ČEZ“), jenž je přelomovou judikaturou v nahlížení na veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona a nastoluje základní východiska při hodnocení pojmu veřejná instituce. Dále konstatoval, že při provádění testu veřejné instituce nelze odhlédnout od skutečnosti, že posuzovaná žalovaná neohospodář s veřejnými prostředky. Podle prezidenta žalované se žalobkyně mylí, když považuje za veřejnoprávní znak žalované to, že má zákonem danou strukturu orgánů. Výjimkou je toliko situace, kdy se společník obchodní korporace automaticky ze zákona stává členem valné hromady, resp. členem nejvyššího orgánu obchodní korporace.

5. Prezident žalované se dále zabýval námitkou žalobkyně ohledně státního dohledu nad žalovanou a uvedl, že Ministerstvo spravedlnosti vykonává státní dohled nad činností žalované, výhradně však v rámci jejího veřejnoprávního postavení. Poukázal na to, že banky jsou podrobeny obdobnému, ne-li přísnějšímu dohledu než žalovaná a jsou taktéž povinny poskytovat informace dohledovému orgánu, banky přitom nejsou povinnými subjekty podle informačního zákona.
6. Prezident žalované uvedl, že žalobkyně argumentovala rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 6 A 169/2013, který je však ve věci zcela irelevantní a jeho argumentace se zcela míjí s důvody, pro které byla odložena žádost žalobkyně v této věci, neboť v uvedeném rozsudku se soud věnoval posouzení existence obchodního tajemství. V této věci byla naopak žádost odložena pro nedostatek působnosti žalované.
7. Žalovanou nelze podle prezidenta žalované považovat za státní orgán a orgán veřejné správy ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona, neboť pojem veřejné instituce je pojmem zcela neurčitým a nelze na jeho základě žalované ukládat povinnosti vyplývající z tohoto zákona. Prezident žalované taktéž odkázal na náleze ve věci ČEZ a ztotožnil se se závěry tajemníka žalované, podle kterých by případné negativní právní následky spojené s potencionálním postavením žalované nešly k tíži veřejné moci, nýbrž k tíži žalované, která by veškeré povinnosti z tohoto postavení zajistila sama ze svých soukromých prostředků, jelikož se stát nikterak nepodílí ani na finančním zabezpečení žalované.
8. Prezident žalované se dále zabýval dvojím postavením žalované, která není v plném rozsahu veřejnoprávním ani soukromoprávním subjektem. Uvedl, že žalovanou nelze považovat za státní orgán ani za orgán veřejné správy ve smyslu § 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, její povinnost poskytovat informace tak může vycházet maximálně z ustanovení § 2 odst. 2 informačního zákona, ze kterého vyplývá, že žalovaná může poskytovat informace toliko v rámci své zákonem svěřené rozhodovací činnosti, jako je rozhodování ve smyslu § 15 odst. 6 a § 16 odst. 1 exekučního řádu, apod. Tento závěr je podle žalované podpořen také děním v připomínkovém řízení k aktuálnímu návrhu zákona, kterým se mění informační zákon, kde veškeré profesní stavovské komory uplatnily připomínku, že jsou povinnými subjekty pouze podle § 2 odst. 2 informačního zákona.
9. Prezident žalované se dále vyjádřil k argumentaci žalobkyně ohledně komentářové literatury, ze které má vyplývat postavení žalované jakožto veřejné instituce. Nelze podle něj odhlédnout od skutečnosti, že komentářová literatura je významná aplikační a interpretační pomůcka, nicméně není právně závazná a zmíněný komentář podle něj učinil závěry bez právního rozboru či analýzy.
10. Zopakoval, že žalovaná je povinným subjektem pouze v rozsahu své rozhodovací činnosti, kam však nespádají informace požadované žalobkyní, žalovaná tedy není povinným subjektem ve vztahu k požadovaným informacím. Prezident žalované odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 11. 2017, č. j. 11 A 117/2017-43, podle něhož veřejný charakter CEE automaticky nedovozuje veřejnoprávnost všech informací souvisejících s CEE.
11. Prezident žalované uzavřel, že žalovaná při spravování a provozování CEE hospodářů ze svých soukromých finančních prostředků a přistoupením na argumentaci žalobkyně by došlo k zásahu do ústavně zaručených práv žalované, konkrétně práv dle čl. 4 odst. 1

Listiny základních práv a svobod, a poskytnutí požadovaných informací by bylo v rozporu s čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II.

Obsah žaloby

12. Žalobkyně v žalobě předně shrnula předcházející skutkový stav věci a uvedla, že byla žalobou napadeným rozhodnutím zkrácena na svém právu na informace, jelikož je žalovaná veřejnou institucí ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona, tudíž povinným subjektem s plnou informační povinností, a to ve vztahu k celé své působnosti.
13. Žalobkyně namítala, že na postavení žalované nelze aplikovat závěry nálezu ve věci ČEZ, jelikož tento řeší otázku, zda může být obchodní korporace, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích, veřejnou institucí a povinným subjektem ve smyslu informačního zákona. Dle žalobkyně však žalovaná není obchodní společností ve smyslu zákona o obchodních korporacích.
14. Argumentaci žalované, že žalovaná nehospodář s veřejnými prostředky, považovala žalobkyně za irelevantní, neboť novelou zákona č. 61/2006 Sb. byl z informačního zákona vypuštěn dodatek „hospodařící s veřejnými prostředky“, což podle žalobkyně mělo umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů. Žalobkyně byla přesvědčena, že informační zákon nevyžaduje, aby veřejná instituce hospodařila s veřejnými prostředky, převažují-li jiné definiční znaky veřejné instituce.
15. Žalobkyně vysvětlovala, že žalovaná je veřejnou institucí, neboť u ní výrazně převažují znaky pojmu veřejné instituce, jenž byly vymezeny nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I ÚS 260/06. Žalovaná naplňuje pět znaků určujících povahu veřejné instituce zejména způsobem vzniku či zániku a hlediskem osoby zřizovatele, neboť žalovaná byla zřízena zákonem č. 120/2001 Sb., exekuční řád, a vznikla tudíž rozhodnutím státu, stejně tak k jejímu zániku může dojít pouze přijetím nového zákona, tj. rozhodnutím státu. Znakem naplňujícím povahu veřejné instituce je také skutečnost, že subjektem vytvářejícím jednotlivé orgány žalované je opět stát, neboť vznik členství včetně složení nejvyššího orgánu žalované je dán zákonem. Stejně tak naplňuje definiční znak veřejné instituce existence státního dohledu nad činností žalované, v tomto případě vykonávan Ministerstvem spravedlnosti. V neposlední řadě žalovaná naplňuje i poslední definiční znak veřejné instituce spočívající ve veřejném účelu tím, že žalované byla zákonem svěřena pravomoc vykonávat veřejnou správu na úseku exekucí. Žalobkyně shrnula, že žalovaná má zákonem vymezenou působnost, vykonává delegovanou veřejnou správu a stát ji přiznal určitá privilegia, která vyvážil státním dozorem.
16. Podle žalobkyně odborná nauka nepřipouští, aby veřejná instituce byla současně soukromou institucí, jak to konstruuje žalovaná v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně konstatovala, že veřejné instituce jsou povinnými subjekty vždy a ve vztahu k celé své působnosti, přičemž Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, pojem působnosti ztotožňuje s rozsahem činnosti daného subjektu bez ohledu na to, zda jde o výkon vrchnostenské pravomoci.
17. Žalobkyně uvedla, že žalovaná vedením, provozováním a spravováním CEE vykonává veřejnou službu, přičemž vedení tohoto veřejného seznamu je povinností žalované, jež jí byla uložena zákonem. Žalovaná nemůže jakkoliv omezit či přestat provozovat tuto

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

činnost, žalovaná má minimální prostor pro samostatnou úpravu a vedení CEE nelze označit za podnikání, jak ostatně uvedl Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 6 A 169/2013. Žalované byla za provozování CEE přiznána Exekučním řádem odměna, jenž je příjmem jejího rozpočtu, ale není příjmem z podnikání, což ostatně žalovanou odlišuje např. od ČEZ, jehož nálezem žalovaná argumentovala. Činnost žalované podle žalobkyně nenaplnjuje všechny pojmové znaky podnikání. Podle žalobkyně je irrelevantní, že vůči odběratelům žalovaná vstupuje do obchodního či spotřebitelského vztahu, když tak činí k naplnění veřejné služby jí svěřené zákonem.

18. S odkazem na komentář k informačnímu zákonu Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 21-165, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, č. j. 6 As 43/2017-46, uzavřela, že se právní teorie i praxe shodují na tom, že profesní komory jsou veřejnoprávními subjekty. Ve světle uvedené judikatury pak nemůže ani obstát závěr žalované o jejím soukromoprávním postavení.
19. Žalobkyně navrhla soudu, aby zrušil žalobou napadená rozhodnutí a nařídil žalované, aby poskytla žalobkyni požadované informace.

III.

Vyjádření žalované

20. Prezident žalované ve vyjádření k žalobě ze dne 12. 3. 2021 shrnul žalobní tvrzení spolu se skutkovými okolnostmi a poukázal na to, že žaloba mohla být podána opožděně, tj. po dvouměsíční lhůtě stanovené ustanovením § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v účinném znění (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobkyni bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 14. 10. 2020 a z podacího razítka na žalobě je zřejmé, že žalobkyně žalobu doručila dne 15. 12. 2020.
21. Prezident žalované se následně z opatrnosti vyjádřil k otázce povahy napadeného rozhodnutí a pravomoci prezidenta žalované k vydání napadeného rozhodnutí, neboť žalované byl v obdobné věci doručen rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 A 49/2020-49, kterým soud dovodil, že prezident žalované nebyl věcně příslušný k vydání obdobného rozhodnutí a vyslovil jeho nicotnost. Prezident žalované zdůraznil, že rozhodnutí Městského soudu v Praze bylo překvapivé, neboť soud nenechal žalovanou vyjádřit se k námitce nicotnosti, čímž zasáhl do ústavně zaručeného práva žalované na spravedlivý proces, načež odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2020, sp. zn. IV. ÚS 1247/20.
22. Prezident žalované považuje za protiústavní taktéž výklad soudu k ustanovení § 20 odst. 5 informačního zákona. Toto ustanovení je podle prezidenta žalované „legislativním přílepkem“, když byl pozměňovacím návrhem poslance M. podán až po ukončení prvního čtení a o návrhu nebyla vedena náležitá debata, jenž by vyhodnotila dopad na dotčené subjekty. Prezident žalované dále srovnal změnu ustavení § 20 odst. 5 informačního zákona s postupem popsáním v nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, a odkázal na nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, podle prezidenta žalované byl neměl pozměňovací návrh zákona zásadně měnit právní úpravu, ani ji rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

23. Prezident žalované považuje za protiústavní taktéž samotné ustanovení § 20 odst. 5 informačního zákona, neboť nepřípustným způsobem zasahuje do práva žalované na samosprávu. Poukázal na právní postavení Úřadu pro ochranu osobních údajů jako ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů, jenž bylo v důsledku zmíněného poslaneckého pozměňovacího návrhu rozšířeno bezdůvodně nad rámec tohoto zákonného zmocnění a má tak nově pravomoc rozhodovat o svobodném přístupu k informacím i v případech, které se nedotýkají ochrany osobních údajů. Tímto zmocněním může být podle prezidenta žalované zasahováno státem do činnosti samosprávných organizací, což následně žalovaná demonstrovala na příkladných situacích. Prezident žalované s odkazem na judikaturu Ústavního soudu podotkl, že by měly obecné soudy vykládat právní předpisy ústavně konformním způsobem.
24. Dále poukázal na právní postavení Exekutorské komory jako samosprávné stavovské organizace, na její orgány a soukromou povahu jí přijímaných usnesení. Podle prezidenta žalované nemůže mít žalovaná z povahy věci klasický dvoustupňový systém rozhodování, což je potřeba zohlednit při interpretaci právních předpisů dle ustálené judikatury, podle které má být proces poskytování informací co nejméně formalizovaný.
25. Prezident žalované upozornil na stavovský předpis ze dne 6. 12. 2001, organizační řád, jenž v ustanovení § 26 odst. 1 stanoví, že v čele kanceláře žalované stojí tajemník, který je přímo podřízen prezidentovi. Dle odst. 4 citovaného ustanovení ve spojení s § 12 odst. 2 písm. d) uvedeného předpisu rozhoduje tajemník o žádostech o poskytnutí informací a prezident žalované o opravných prostředcích. Podle žalované byl takto organizační řád předložen Ministerstvu spravedlnosti, které neshledalo rozpor se zákonem, z čehož podle žalované lze dovodit, že je prezident žalované nadřízeným orgánem ve věcech poskytování informací.
26. Prezident žalované považuje své postavení za totožné s postavením vedoucího ústředního správního úřadu a srovnal jej s ministerstvy. Prezident žalované dále poukázal na právní postavení prezidenta a prezidia žalované a dovodil, že lze prezidenta i prezidium žalované považovat za nadřízený orgán v rámci postupu dle informačního zákona.
27. Následně se prezident žalované vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám. Prezident žalované se neztotožňuje s námitkou, ohledně níž je žalovaná veřejnou institucí, neboť podle něj má dvojí relativně samostatné postavení – veřejnoprávní a soukromoprávní. Veřejnoprávní postavení má žalovaná pouze ve smyslu § 2 odst. 2 informačního zákona, tj. v rozsahu rozhodovací činnosti ve veřejné správě. Soukromoprávní postavení má žalovaná v rámci běžné činnosti, jako je poskytování mzdy zaměstnancům, provoz CEE z jejich prostředků, uzavírání soukromých smluv bez veřejného prvku, atd. Žalovaná nepodléhá povinnosti zveřejňování smluv podle zákona č. 340/2015 Sb. o registru smluv, vypisování výběrových řízení podle zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, ani nepodléhá státní kontrole ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě. Stejně tak poskytováním údajů z CEE vstupuje žalovaná do soukromoprávních vztahů. Prezident žalované odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 9 A 227/2018-84, dovozující dvojí postavení žalované.
28. Prezident žalované rozebral pojem veřejné instituce, jenž podle něj není zákonem ani judikaturou jednoznačně definován. Uvedl, že zde nelze uplatnit závěry rozsudku Městského soudu v Praze, č. j. 6 A 169/2013-28, zejména proto, že nereflekoval závěry nálezu Ústavního soudu ve věci ČEZ. Prezident žalované dále aplikoval test nastavený

nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I ÚS 260/06, ve spojení s nálezem ve věci ČEZ. Na základě provedeného testu pak konstatoval, že nelze dospět k závěru, podle kterého by mohla být žalovaná považována čistě za veřejnou nebo soukromou instituci, spíše ale převažují znaky soukromoprávní. Podle prezidenta žalované požaduje Ústavní soud kumulativní naplnění definičních znaků veřejné instituce a zároveň podmínky nesení následků veřejné moci, což žalovaná nenaplnuje.

29. Pokud Ústavní soud i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 3. 8. 2017, č. j. 6 As 43/2017-46, dovozují, že informační povinnost nelze stanovovat na základě neurčitého pojmu, pak podle prezidenta žalované není tato povinnost žalované uložena na základě dostatečně určitého, jasného a srozumitelného zákona. Tento závěr je podle žalované podpořen také děním v připomínkovém řízení k aktuálnímu návrhu zákona, kterým se mění informační zákon, kde veškeré profesní stavovské komory uplatnily připomínku, že jsou povinnými subjekty pouze podle § 2 odst. 2 informačního zákona.
30. Prezident žalované shrnul jednotlivé požadavky z žádosti žalobkyně o informace a uvedl, že tyto spadají toliko pod soukromoprávní charakter žalované a nejsou informacemi, které se vztahují k žalované coby povinného subjektu. Zdůraznil, že příjmy žalované nejsou v žádném případě veřejnými prostředky, neboť pocházejí z ryze soukromoprávního charakteru. Podle prezidenta jsou to příjmy z členských příspěvků, darů a z dalších příjmů (např. příjmy právě z provozu CEE).
31. K námitce žalobkyně ohledně ochrany obchodního tajemství prezident žalované uvedl, že ji nelze považovat za námitku relevantní. Pokud žalobkyně argumentovala rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 6 A 169/2013, tak ten se zcela míjí s důvody, pro které byla odložena žádost žalobkyně v této věci, neboť žalovaná nikdy v rámci celého řízení předcházejícího podané žalobě neargumentovala tím, že by požadované informace spadaly pod ochranu obchodního tajemství.
32. Prezident žalované uzavřel, že žalovanou nelze považovat za veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona, může být pouze povinným subjektem podle smyslu § 2 odst. 2 informačního zákona v rozsahu rozhodovací činnosti, kam však požadované informace nespádají a žalovaná tak není povinna je poskytnout. Prezident žalované navrhl soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Posouzení žaloby

33. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).
34. Soud úvodem konstatuje, že při zkoumání podmínek řízení neshledal důvodné námitky týkající se opožděného podání žaloby. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. „žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“ Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni ve správním řízení doručeno elektronicky prostřednictvím datové schránky dne 14. 10. 2020, jak je zřejmé z dokladu o doručení písemnosti. V souladu

s § 40 odst. 2, 3 s. ř. s. by dvouměsíční lhůta pro podání žaloby uplynula dne 14. 12. 2020. Žaloba byla soudu doručena prostřednictvím provozovatele poštovních služeb České pošty, s. p., přičemž z obálky připojené k žalobě je zřejmé, že obálka s žalobou byla k poštovní přepravě podána dne 11. 12. 2020, tj. před uplynutím zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby. Soud tudíž konstatuje, že žaloba byla podána v zákonem stanovené dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s.

35. Předmětem řízení před správními orgány byla žádost žalobkyně o informace týkající se CEE, jež byla tajemníkem žalované odložena podle § 14 odst. 5 písm. a) informačního zákona. Proti tomuto postupu je dle § 16a odst. 3 informačního zákona přípustná stížnost, o níž rozhoduje nadřízený orgán (§ 16a odst. 4 téhož zákona). V nyní posuzované věci takto o stížnosti žalobkyně rozhodoval prezident žalované.
36. Při zkoumání důvodnosti žaloby soud zjistil, že napadené rozhodnutí trpí vadou, jež vyvolává jeho nicotnost, neboť bylo vydáno někým, kdo k tomu neměl zákonem svěřenou pravomoc, a k této vadě byl soud povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).
37. V souzené věci je předmětem napadeného rozhodnutí stížnost žalobkyně podle § 16a informačního zákona na postup tajemníka žalované při vyřizování žádosti o informace týkající se CEE, jež byla tajemníkem žalované odložena podle § 14 odst. 5 písm. a) informačního zákona. Soud poukazuje na to, že otázkou věcné příslušnosti k rozhodování podle § 16a odst. 6 písm. a) ve spojení s § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona se Městský soud v Praze již zabýval, a to v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 10 A 213/2017 - 49. V uvedeném rozsudku, jež se týkal stejných účastníků a jehož skutkový základ je obdobný nyní projednávané věci, soud dospěl k závěru, že prezident žalované je absolutně věcně nepřislušný k rozhodování o žalobkynině stížnosti proti odložení žádosti tajemníkem žalované, neboť prezident žalované není nadřízeným orgánem tajemníka žalované ve smyslu § 16a odst. 4 informačního zákona, tj. nelze jej určit podle § 178 správního řádu. Městský soud v uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že k určení nadřízeného orgánu tajemníka žalované je třeba použít zvláštního pravidla obsaženého v § 20 odst. 5 informačního zákona.
38. Soud se s posouzením věci v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2020, č. j. 10 A 213/2017 - 49, ztotožňuje a neshledal žádný důvod se od závěrů, v něm vyslovených, odchýlit, a to ani přes rozsáhlou argumentaci žalované. Na tomto místě soud uvádí, že žalovaná ve vyjádření k žalobě se spíše než žalobním námitkám věnovala a rozebírala argumentaci zdejšího soudu obsaženou v citovaném rozsudku. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě totiž mimo jiné zásadně nesouhlasila s výše uvedeným závěrem Městského soudu v Praze, neboť přijala dne 6. 12. 2001 stavovský předpis, nazvaný organizační řád, jež v § 26 odst. 1 stanoví, že v čele kanceláře žalované stojí tajemník, který je přímo podřízen prezidentovi. Dle odst. 4 citovaného ustanovení ve spojení s § 12 odst. 2 písm. d) uvedeného předpisu rozhoduje tajemník o žádostech o poskytnutí informací a prezident žalované o opravných prostředcích. Podle žalované byl takto organizační řád předložen Ministerstvu spravedlnosti, které neshledalo rozpor se zákonem, z čehož podle žalované lze dovodit, že je prezident žalované nadřízeným orgánem ve věcech poskytování informací.
39. Soud však poukazuje, stejně jako v rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 10 A 213/2017-49, na informační zákon ve znění účinném do 23. 4. 2019, který v § 20 odst. 5 informačního zákona stanovil, že „[n]elze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán

určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.“ Je zřejmé, že organizační řád přijatý dne 6. 12. 2001 vycházel ze znění ustanovení § 20 odst. 5 informačního zákona účinného do 23. 4. 2019, kde byl skutečně příslušným nadřízeným orgánem žalované při vyřizování žádostí o informace prezident žalované.

40. Podle ustanovení § 16a odst. 4 informačního zákona „o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace rozhoduje nadřízený orgán.“
41. Podle ustanovení § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona „nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že postup povinného subjektu potvrdí.“
42. Podle ustanovení § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“): „(1) Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. (2) Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.“
43. Pro určení nadřízeného orgánu, jenž měl o žalobkynině stížnosti podle ustanovení § 16a odst. 4 informačního zákona rozhodnout, je stěžejní ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu, stanovující postup při určování nadřízeného orgánu ve dvou odstavcích, které jsou ve vztahu subsidiarity (k tomuto vztahu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, č. j. Komp 6/2009 - 35, publ. pod č. 2021/2010 Sb. NSS).
44. Ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu určuje nadřízený správní orgán postupně dle tří kritérií, a to dle stanovení zvláštním zákonem, rozhodování o odvolání a vykonávání dozoru. Ani jedno z těchto kritérií však nelze v posuzované věci použít. Žádný zvláštní zákon nestanoví orgán příslušný k rozhodování o opravných prostředcích proti vyřizování žádostí o informace žalovanou. Exekuční řád sice v § 8b a násl. svěřuje pravomoc rušit některá rozhodnutí žalované Ministerstvu spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“), avšak výslovně z nich vyjímá rozhodnutí a jiné úkony podle správního řádu (§ 8c odst. 2), za něž je třeba považovat rovněž úkony učiněné v řízení o stížnosti proti způsobu vyřízení žádosti o informace (srov. § 20 odst. 4 informačního zákona). Kritérium rozhodování o odvolání je nepoužitelné z důvodu tautologie, neboť právě orgán příslušný rozhodovat o odvolání a stížnosti v řízení dle informačního zákona zvláštní zákony neurčují a je třeba ho dovodit. Použít nelze ani dozorové kritérium, neboť ministerstvo nevykonává státní dozor v působnosti informačního zákona. Ministerstvo má podle exekučního řádu především pravomoc udělovat souhlas se zkušebním, kárným a kancelářským řádem žalované a s organizací výběrového řízení pro soudní exekutory, a je rovněž oprávněno

projednat správní delikt žalované dle § 124b odst. 4 exekučního řádu; pravomoc zasahovat do činnosti žalované v jiných oblastech mu však nebyla svěřena.

45. Nadřízený orgán nelze určit ani podle ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu, neboť kritéria v něm obsažená jsou buďto vázaná na konkrétní subjekty (obce, kraje, fyzické a právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy atp.), nebo se jedná o kritéria, která k určení nadřízeného správního orgánu nevedla již podle prvního odstavce. (Obdobně srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 80/2015 - 39 z 28. 5. 2015, č. 939/2015 Sb. NSS).
46. Soud tedy shodně se senátem 10 A Městského soudu v Praze i v dané věci shrnuje, že nadřízený orgán ve smyslu § 16a odst. 4 informačního zákona nelze určit podle § 178 správního řádu. Z tohoto důvodu je na místě aplikovat zvláštní pravidlo obsažené v § 20 odst. 5 informačního zákona, dle kterého nelze-li určit nadřízený orgán podle správního řádu, rozhoduje v odvolacím řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.
47. Jak již uvedl Městský soud v Praze rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 10 A 213/2017 – 49, jednou z vad, které způsobují nicotnost aktu správního orgánu, je naprostý nedostatek věcné příslušnosti (§ 77 odst. 1 správního řádu). K důvodům nicotnosti Nejvyšší správní soud obecně judikoval: „[n]icotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti.“ (Usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 A 76/2001 - 96 z 22. 7. 2005, č. 793/2006 Sb. NSS). Konkrétně k nedostatku věcné příslušnosti uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ads 87/2013 - 131 z 23. 4. 2014, č. 3936/2014 Sb. NSS, že: „*institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tj. s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností, definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěčuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné.*“ Také v rozsudku, č. j. 5 A 116/2001 – 46, ze dne 21. 8. 2003 Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „*nedostatek věcné působnosti rozhodujícího orgánu je přitom nutno považovat za důvod nulity (nicotnosti, non negotium) vydaného správního aktu, tedy jeho právní neexistence, kdy tu není nic, co by bylo způsobilé s účinky právní moci dotknout právní sféry fyzické nebo právnické osoby.*“
48. Od příslušnosti věcné je třeba odlišovat příslušnost funkční. K jejich rozlišení Nejvyšší správní soud s odkazem na právní nauku v rozsudku, č. j. 9 As 57/2017 – 44, ze dne 18. 1. 2018 uvedl, že: „*věcná příslušnost vyjadřuje vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení a určuje, která kategorie správních orgánů a v rámci kategorie též orgán kterého stupně je oprávněn a povinen provádět určitý druh správního řízení ... Pokud existuje v rámci vnitřně strukturovaných správních úřadů nebo právnických osob více správních orgánů, je třeba též určit, který z těchto více orgánů bude rozhodovat. Jedná se o zvláštní případ určení věcné příslušnosti, který se označuje též jako tzv. příslušnost funkční*“ (viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 324 – 325).“

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

49. Soud tedy v dané věci shodně jako senát 10 A Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 10 A 213/2017 – 49, dospěl k závěru, že pokud zákon svěřuje pravomoc rozhodnout o stížnosti žadatele o informace proti odložení jeho žádosti v těch případech, kdy nelze určit správní orgán nadřízený povinnému subjektu podle pravidel obsažených ve správním řádu, Úřadu pro ochranu osobních údajů, a jestliže o takové stížnosti rozhodne namísto tohoto úřadu osoba stojící v čele povinného subjektu, pak je dán absolutní nedostatek věcné působnosti. Prezidentovi žalované, jakožto osobě stojící v čele povinného subjektu, není zákonem vůbec svěřeno oprávnění rozhodovat o stížnosti žadatele o informace proti odložení jeho žádosti, jelikož na rozdíl od Úřadu pro ochranu osobních údajů stojí uvnitř organizační struktury povinného subjektu a nemůže se tak jednat toliko o nedostatek příslušnosti funkční (k tomuto hledisku srov. rozsudek NSS č. j. 5 As 66/2015 - 35 z 19. 6. 2015).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. Nedostatek věcné působnosti rozhodujícího orgánu je nutno považovat za důvod nulity (nicotnosti, non negotium) vydaného správního aktu, tedy jeho právní neexistence, kdy tu není nic, co by bylo způsobilé s účinky právní moci dotknout právní sféru fyzické nebo právnické osoby (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94, nebo rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94). Lze tedy uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno orgánem k tomu absolutně věcně nepřislušným, proto soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil jeho nicotnost.
51. Za těchto okolností a s ohledem na povahu shledané vady se soud nezabýval dalšími žalobními námitkami, neboť by to bylo zjevně nadbytečné.
52. Žalovaná tak po právní moci rozsudku postoupí stížnost žalobkyně ze dne 21. 9. 2020 spolu s podklady pro její vyřízení orgánu věcně příslušnému k jejímu vyřízení, tj. Úřadu pro ochranu osobních údajů.
53. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalované právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši městský soud určil v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, tak, že jsou tvořeny odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč – převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)] a paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 3); žalobkynina zástupkyně není registrována jako plátkyně daně z přidané hodnoty. Žalobkyniny náklady zastoupení advokátem tak činily 10 200 Kč a náklady řízení celkem 13 200 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 14. září 2022

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.