



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše 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

žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**
sídlem Pplk. Sochora 727/27, 170 00 Praha 7

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

o žalobě proti rozhodnutí prezidenta Exekutorské komory České republiky č. j. InfZ 25/2019-5 z 5. 2. 2020

takto:

- I. Rozhodnutí prezidenta Exekutorské komory České republiky č. j. InfZ 25/2019-5 z 5. 2. 2020 je **nicotné**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení **13 200 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně, advokátky JUDr. Soně Luňákové.
- III. Osoba zúčastněná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení.

1. Žalobkyně podáním z 28. 11. 2019 požádala Exekutorskou komoru České republiky (dále jen „**Komora**“) podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**informační zákon**“), o poskytnutí informací, kolik elektronických údajů z centrální evidence exekucí, poskytovaných ve smyslu § 5 odst. 2 a 3 vyhlášky 329/2008 Sb., o centrální evidenci exekucí, poskytla žalovaná v roce 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 a 2018.
2. Rozhodnutím tajemníka Komory č. j. InfZ 25/2019-2 z 5. 12. 2019 byla žalobkynina žádost odložena podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona z důvodu, že požadované informace se nevztahují k působnosti Komory.
3. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně 15. 1. 2020 stížnost podle § 16a odst. 5 informačního zákona, o níž rozhodl prezident Komory podle § 16a odst. 6 písm. a) téhož zákona tak, že rozhodnutí tajemníka potvrdil, neboť se s jeho právním názorem ztotožnil.
4. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí prezidenta Komory, neboť se domnívá, že požadované informace se vztahují k působnosti Komory a měly jí být poskytnuty. Komora, která coby původkyně napadeného rozhodnutí vystupovala v soudním řízení jako žalovaná, setrvala ve vyjádření k žalobě na názoru vyjádřeném v napadeném rozhodnutí.
5. Městský soud rozsudkem č. j. **10 A 49/2020-49** z 5. 3. 2021 prohlásil rozhodnutí prezidenta Komory nicotným, neboť shledal, že z důvodu novelizace informačního zákona, jež nabyla účinnosti v průběhu správního řízení (2. 1. 2020), nebyl orgánem věcně příslušným k rozhodnutí o žalobkynině stížnosti proti odložení žádosti prezident žalované, nýbrž Úřad pro ochranu osobních údajů (dále též „**Úřad**“).
6. Komora podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, které NSS rozsudkem č. j. **9 As 54/2021-21** z 9. 2. 2023 vyhověl, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem byla okolnost, že podle názoru NSS městský soud v rozporu s § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**s. ř. s.**“), jednal v soudním řízení na straně žalovaného s Komorou, a nikoli s Úřadem, na který její působnost podle názoru městského soudu přešla. K této procesní vadě přitom musel NSS přihlídnout z úřední povinnosti. Jinými otázkami se NSS ve svém rozsudku nezabýval.
7. Městský soud proto v dalším řízení jednal jako s žalovaným s Úřadem.

II. Stanoviska účastníků řízení a osoby zúčastněné.

8. Žalobkyně ve vyjádření z 19. 4. 2023 shrnula dosavadní průběh řízení a vyjádřila roztrpčení nad tím, že záležitost ve své podstatě triviální dosud nebyla v důsledku opakovaných obstrukcí Komory skončena. Určení pasivně legitimovaného subjektu ponechala žalobkyně na uvážení soudu.
9. Úřad ve vyjádření z 27. 3. 2023 namítl, že ve věci není pasivně legitimován, a pokud by soud postupoval odlišně, způsobil by zmatečnost soudního řízení. Úřad uvedl, že v důsledku novelizace informačního zákona vstoupil ke 2. 1. 2020 do soudních řízení na straně žalovaného namísto původních žalovaných, tedy subjektů, u nichž do té doby ve druhém

stupni rozhodovala osoba stojící v jejich čele. Z účinné právní úpravy však nevyplývá, že by měl být Úřad pasivně legitimován ve vztahu k jakýmkoliv budoucím rozhodnutím povinných subjektů (tedy rozhodnutím učiněným po 2. 1. 2020). Přijetím této konstrukce by v rozporu s principy s. ř. s. bylo odepřeno procesní účastenství původci tvrzeného zásahu do subjektivního veřejného práva a komplementárně k tomu by faktickým úkolem Úřadu bylo zastupovat odhadem stovky povinných subjektů v soudních řízeních, aniž by mezi nimi pro daný případ existovala jakákoliv právní (procesní) vazba. Úřad zdůraznil, že s. ř. s. je předpisem procesním, a proto je aplikován v existujícím soudním řízení a jeho časovém rámci. Pouze v existujícím soudním řízení má tak smysl zkoumat podmínky řízení, nikoliv (hypoteticky) před ním. Procesní nástupnictví jako procesní institut neoddělitelně provázaný s eventualitou přechodu působnosti na jiný správní orgán potom logicky nelze realizovat na základě účinku zákona, který nastal před zahájením řízení (resp. před vydáním napadeného rozhodnutí), ale může se naopak projevit výlučně ve vztahu k řízení zahájenému, kdy v okamžiku podání žaloby plyne ze zákona určitý okruh účastníků, a teprve následnou změnou zákona dojde ke skutečnosti (přechodu působnosti), s níž § 69 s. ř. s. spojuje procesní nástupnictví. Před zahájením řízení, tedy na základě skutečnosti účinné ke 2. 1. 2020, tak pojmově nemůže procesní nastoupení Úřadu nastat. Úřad podotkl, že pokud prezident Komory rozhodl o rozkladu po 2. 1. 2020, pak je jeho rozhodnutí nicotné. V takovém případě však musí soud jednat s tím správním orgánem, který nicotné rozhodnutí vydal, což vyplývá také z dosavadní judikatury správních soudů včetně NSS. Úřad konstatoval, že si je vědom rozsudků NSS č. j. 9 As 54/2021-21 a č. j. 7 As 275/2022-22, z nichž vyplývá opačný názor, avšak ten považuje za věcně nesprávný. Závěry dřívějších rozhodnutí, na která se NSS odvolává, byly logicky vysloveny pro situace, kdy k přechodu působnosti na nový správní orgán dojde (výlučně) v průběhu soudního řízení. Úřad též připomněl, že o procesním nástupnictví by měl sodu rozhodovat usnesením, proti němuž je přípustná kasační stížnost. K věci samé se Úřad nevyjádřil, nemaje s ní nic společného, Z procesní opatrnosti pak navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

10. Komora jakožto osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření z 10. 3. 2023 označila § 20 odst. 5 informačního zákona ve znění účinném od 2. 1. 2020, z něž soud ve svém zrušeném rozsudku vyšel, za protiústavní, a to jednak kvůli jeho schválení formou tzv. přílepku, jednak proto, že nepřipustně zasahuje do jejího práva na samosprávu. Soud by jej měl dle názoru Komory vykládat ústavně konformním způsobem tak, že o stížnostech a odvoláních v řízení podle informačního zákona rozhoduje nadále její prezident. Ke stejnému závěru lze ovšem dospět i aplikací § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Organizační řád Komory totiž stanoví, že prezident rozhoduje o opravných prostředcích ve věci žádostí o poskytnutí informací. Prezident, resp. presidium, také ze zákona vykonává dozor nad činností tajemníka Komory, který vydal prvostupňové rozhodnutí a který je prezidentu přímo podřízen. Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), pak s účinností od 1. 1. 2022 výslovně stanoví, že prezident Komory rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí Komory vydaných ve správním řízení.
11. Komora dále poukázala na své specifické dvojí postavení vyvěrající z toho, že jí sice zákon stanoví určitou působnost v oblasti veřejné správy, ale zároveň je soukromoprávním subjektem, jenž vystupuje jako zaměstnavatel, hradí veškeré náklady na svůj provoz z vlastních peněz apod. Zdůraznila, že nehospodáří s žádnými veřejnými prostředky a nemůže být dán veřejný zájem na sledování toku soukromých finančních prostředků, a tedy ani pravomoc ústředního správního úřadu s působností v oblasti ochrany osobních údajů jakkoli zasahovat do rozhodovací činnosti Komory, která se dotýká soukromoprávní oblasti

její činnosti. Komora vyjádřila přesvědčení, že ji nelze považovat za veřejnou instituci s plnou informační povinností ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona, nýbrž může být povinným subjektem pouze dle § 2 odst. 2 téhož zákona v rozsahu své rozhodovací činnosti. Už tato skutečnost samotná je dostačující k odepření poskytnutí informace požadované žalobkyní. Tato informace se nadto úzce dotýká soukromoprávního postavení Komory; jedná se o informace soukromého charakteru, které se nikterak nevztahují k její rozhodovací činnosti. Komora proto navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Určení žalovaného správního orgánu.

12. Úřad ve svém vyjádření k žalobě zpochybnil svou pasivní věcnou legitimaci v tomto řízení a namítl jeho zmatečnost, proto se soud musí nutně zabývat také touto otázkou.
13. Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou žalobce (§ 33 odst. 1 ve spojení s § 65 s. ř. s.) a žalovaný, jímž je podle § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.
14. Správní soudy setrvale judikují, že význam tohoto ustanovení spočívá v prvé řadě v tom, že v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentním ustanovením zákona. Kromě toho ale § 69 s. ř. s. pamatuje na možný přechod působnosti správního orgánu v důsledku změny zákonné úpravy, tedy na situaci, kdy správní orgán, který rozhodnutí vydal, nadále státní správu na tomto úseku nevykonává a jeho působnost přešla na jiný správní orgán. Ustanovení § 69 s. ř. s. tak upravuje specifický případ procesního nástupnictví, odlišný od úpravy obsažené v § 107 a § 107a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Důsledkem výše uvedeného je, že dojde-li k přechodu působnosti správního orgánu, soud musí jednat jako se žalovaným s tím správním orgánem, na který působnost přešla, tedy právním nástupcem původního správního orgánu. (Srov. rozsudek NSS č. j. 9 Afs 130/2014-39 z 9. 4. 2015.)
15. Ustanovení § 69 s. ř. s. váže procesní účastenství na faktický stav (kdo rozhodnutí v odvolacím řízení skutečně vydal), není konstruováno jako právní fikce (kdo by byl býval příslušný rozhodnutí v odvolacím řízení vydat). Předpokladem pro jeho aplikaci je tedy přechod působnosti ze správního orgánu, který skutečně vydal žalobou napadené rozhodnutí, na jiný správní orgán. K přechodu působnosti však může z povahy věci dojít pouze v případě, že správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, tuto působnost měl. V nynější věci však bylo vydáno napadené rozhodnutí mimo věcnou příslušnost prezidenta Komory (k tomu podrobněji níže). Tento správní orgán nebyl v době svého rozhodování nadán působností, která by mohla přejít na jiný správní orgán. Naproti tomu nedostatek působnosti prezidenta Komory na jiný správní orgán přejít nemohl, s tím právní úprava nepočítá, a proto nebyly splněny podmínky § 69 s. ř. s.
16. Ustanovení § 69 s. ř. s. tak upravuje postup soudu v těch případech, kdy správní orgán rozhodující v posledním stupni vydá rozhodnutí v mezích své působnosti, a teprve poté přejde působnost na jiný správní orgán. K tomu může dojít před podáním správní žaloby nebo v průběhu soudního řízení, a soud je k takové okolnosti povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Tento názor se odráží také v setrvalé judikatuře správních soudů: shora shrnuté závěry byly vysloveny výhradně ve vztahu k procesní situaci, kdy k přechodu působnosti došlo až po vydání správního rozhodnutí v posledním stupni (namátkou rozsudky NSS č. j. 6 Ads 79/2012-27 z 12. 9. 2012, č. j. 8 Afs 48/2013-31 z 28. 8. 2013, č. j. 2 As 11/2015-23 z 24. 2. 2015, č. j. 9 Afs 130/2014-39 z 9. 4. 2015 nebo č. j. 4 Ads 168/2016-36 z 10. 11. 2016). Totéž

platí také o všech pěti rozsudcích, na která odkázal NSS ve zrušujícím rozsudku č. j. 9 As 54/2021-21: srov. bod 15 rozsudku NSS č. j. 3 As 340/2020-57 z 22. 12. 2020, bod 13 rozsudku NSS, č. j. 4 As 155/2020-42, č. 4105/2021 Sb. NSS z 30. 10. 2020, bod 16 rozsudku NSS č. j. 1 As 478/2020-45 z 25. 2. 2021, bod 11 rozsudku NSS č. j. 8 As 20/2021-48 z 12. 4. 2021 a body 16 a 17 rozsudku NSS č. j. 9 As 163/2020-53 z 3. 2. 2022.

17. Shora předestřený názor bere za samozřejmý rovněž odborná literatura: Srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, konkrétně komentář k § 69, v němž je shora podaný výklad součástí pasáže následující po nadpisu „Nástupnictví po vydání správního rozhodnutí“. Konkrétně takto nazvaný odstavec 5 pak zní: „Po vydání napadeného správního rozhodnutí (jak před podáním žaloby, tak v průběhu soudního řízení) mohou nastat skutečnosti, s nimiž je spojeno hmotněprávní nástupnictví, které se promítá i do procesněprávních vztahů. K hmotněprávnímu nástupnictví může dojít jen na straně žalující, přičemž se může jednat buď o singulární sukcesi, nebo o univerzální sukcesi. Dojde-li k právnímu nástupnictví před zahájením soudního řízení, svědčí oprávnění k podání žaloby bez dalšího hmotněprávnímu nástupci správním rozhodnutím dotčené osoby. Žalobce je povinen přiložit k žalobě listiny osvědčující, že nastala skutečnost, s kterou je spojeno hmotněprávní nástupnictví, a že hmotněprávním nástupcem je žalobce. Na straně žalovaného správního orgánu k sukcesi dojít nemůže, pouze může přejít jeho pravomoc nebo působnost na jiný správní orgán, což sice vede k procesnímu nástupnictví, nikoli však z titulu hmotněprávní sukcese.“ (Podtrženo soudem). Výklad k procesnímu nástupnictví na straně žalovaného (již samotný pojem „procesní nástupnictví“ implikuje, že k němu dojde až v průběhu řízení) je obsažen v následujícím odstavci 8, jenž ovšem toliko podrobněji rozvíjí shora citované úvahy.
18. Shodný názor jako v nynější věci vyjádřil městský soud také v rozsudku č. j. 3 A 7/2019-32 z 12. 8. 2021, jímž prohlásil nicotným rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy z totožných důvodů jako zde rozhodnutí Komory. Městský soud přitom po celou dobu řízení jednal jako s žalovaným výlučně s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, které nicotný akt vydalo, a nikoli s Úřadem (srov. bod 42 rozsudku). Rozsudek městského soudu byl předmětem přezkumu ze strany NSS (rozsudek č. j. 4 As 314/2021-44 z 8. 9. 2022), jenž proti názoru a postupu městského soudu nevyslovil žádné výhrady a kasační stížnost zamítl, přestože by musel přezkoumávaný rozsudek z úřední povinnosti zrušit, pokud by městský soud jednal jako s žalovaným s nesprávným subjektem (bod 10 rozsudku NSS č. j. 9 As 54/2021-21). Také sám NSS již v rozsudku č. j. 5 A 116/2001-46 z 21. 8. 2003 vyslovil nicotnost rozhodnutí Ministerstva financí a Finančního ředitelství v Brně z toho důvodu, že nereflektovala přechod působnosti vydat rozhodnutí z finančních ředitelství na Státní energetickou inspekci, k němuž došlo během správního řízení, a v tomto řízení jednal NSS jako s žalovaným právě s Ministerstvem financí, a nikoli se Státní energetickou inspekci.
19. NSS v rozsudku č. j. 9 As 54/2021-21 ani náznakem nevysvětlil, proč by se závěry judikatury, na kterou se odvolal, měly vztahovat také na nynější věc, jež je procesně odlišná, a ani se nijak nevypořádal s existencí dřívějších rozhodnutí NSS, jež shodnou situaci posoudila opačně. (Městskému soudu je známo, že shodně jako ve zrušujícím rozsudku postupoval NSS později také v rozsudku č. j. 7 As 275/2022-21 z 21. 2. 2023, ale ani v něm není vysloven žádný argument na podporu vysloveného názoru.)
20. Tento výklad NSS přitom podle názoru městského soudu odporuje rovněž smyslu soudní ochrany poskytované soudním řádem správním. Jestliže se žalobce brání správní žalobou proti tomu, že do jeho veřejných subjektivních práv zasáhl vydáním rozhodnutí někdo, kdo

k tomu nebyl věcně příslušný, pak by žalovaným měl být správní orgán, jenž vydal žalobou napadené rozhodnutí. Právě tento správní orgán totiž zasáhl do veřejných práv subjektu, ačkoli k tomu nebyl věcně příslušný, a proti jeho jednání se dotčený subjekt brání. Zároveň by měl tento správní orgán dostat v soudním řízení správním příležitost, aby svůj postup – a tedy sporný (ne)dostatek věcné příslušnosti – hájil jako účastník tohoto řízení. Předmětem takového soudního řízení je totiž primárně spor o to, zda daný správní orgán vůbec měl věcnou příslušnost do žalobcových veřejných subjektivních práv zasáhnout, a stranami takového sporu proto musejí být subjekty, mezi nimiž se spor vede, tj. ten, do jehož práv bylo zasaženo, a ten, kdo tento zásah způsobil. Za této situace nedává žádný smysl, aby soud jednal jako s žalovaným se správním orgánem, jenž do žalobcových veřejných subjektivních práv nezasáhl a o věci ani nic neví, jen proto, že by byl k takovému zásahu věcně příslušný a zcela hypoteticky by jej mohl provést, kdyby k tomu existovaly zákonné předpoklady. Těmito okolnostmi se nynější věc zásadně odlišuje od situace, kdy správní orgán vydá rozhodnutí ve věci, v níž je věcně příslušný, a až po vydání tohoto rozhodnutí dojde k přechodu působnosti na jiný správní orgán.

21. Městský soud tedy souhlasí s Úřadem, že žalovanou v projednávané věci je ze zákona Komora, a uvědomuje si, že v řízení postupuje zmatečně ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s, když jedná jako s žalovaným právě s Úřadem. Nicméně městský soud byl k takovému postupu zavázán právním názorem NSS vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), od něž se v tomto řízení nemůže odchýlit, pokud nejsou splněny určité podmínky. A mezi ně nesprávný názor nadřízeného soudu nepatří.
22. Úřad má pravdu také v tom, že procesně správným postupem za nynější situace by bylo vydat usnesení o procesním nástupnictví, proti němuž by mohly žalobkyně, Úřad i Komora podat kasační stížnost. Tento postup by však byl v nynější věci naprosto procesně neefektivní, jelikož otázka, kdo vystupuje v tomto soudním řízení jako žalovaný, již byla NSS závazně zodpovězena. Popsaný postup by tak měl za následek pouze zbytečné prodloužení soudního řízení přinejmenším o několik měsíců. Ostatně i Úřadem citovaná odborná literatura podotýká, že nevydání tohoto procesního rozhodnutí není vadou řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 69).
23. Městský soud proto jednal v řízení jako s žalovaným s Úřadem a Komoře umožnil uplatnit alespoň práva osoby zúčastněné na řízení.

IV. Posouzení věci soudem.

24. Soud shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Při zkoumání důvodnosti žaloby soud zjistil, že napadené rozhodnutí trpí vadou, jež vyvolává jeho nicotnost, neboť bylo vydáno někým, kdo k tomu nebyl věcně příslušný, a k této vadě byl soud povinen přihlídnout i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).
25. Ve věci rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobkyně s tímto postupem výslovně souhlasila a žalovaný s ním po poučení soudem nevyjádřil nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebylo ani dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).

26. Žalobkynina žádost o informace byla odložena podle § 14 odst. 5 písm. a) informačního zákona. Proti tomuto postupu je dle § 16a odst. 3 téhož zákona přípustná stížnost, o níž rozhoduje nadřízený orgán (§ 16a odst. 4 téhož zákona).
27. Povahou rozhodnutí podle § 16a odst. 6 písm. a) ve spojení s § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona se zdejší soud zabýval již v rozsudku č. j. 10 A 213/2017-49 z 30. 4. 2020, v němž naznal, že „odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ je rozhodnutím v materiálním smyslu o vyřízení žádosti, a že proti tomuto rozhodnutí lze podat stížnost. Vydání rozhodnutí o tomto oprávněm prostředku je pak nutně rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož povaha vyřízení stížnosti je odlišná v případech, kdy přezkoumávaný postup spočívá v nečinnosti a kdy spočívá ve věcném vyřízení žádosti“ (bod 18). S tímto názorem se posléze ztotožnil i NSS v rozsudku č. j. 1 As 189/2020 - 40 z 11. 6. 2020.
28. Stěžejní otázkou ovšem zůstává, kdo byl k vydání tohoto rozhodnutí věcně příslušný. Informační zákon ve znění účinném do 23. 4. 2019 v § 20 odst. 5 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.“
29. Zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, byl § 20 odst. 5 informačního zákona změněn tak, „[n]elze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.“ Podle přechodných ustanovení je přitom možné dřívější úpravu citovaného ustanovení použít pouze do 1. 1. 2020 (čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb.). Důsledky z toho plynoucí vyjasnil NSS v rozsudku č. j. 10 As 217/2020-74 z 26. 11. 2020, v němž uvedl, že „počínaje následujícím dnem se proto použije úprava nová, a to i na běžící řízení“ (bod 5, podtržení doplněno soudem).
30. Pro určení nadřízeného orgánu, jenž měl o žalobkynině stížnosti rozhodnout, je stěžejní § 178 správního řádu: „(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.“
31. Ačkoli se prezident Komory svou věcnou příslušností k vyřízení stížnosti v napadeném rozhodnutí výslovně nezabýval, je zřejmé, že ji dovozoval z toho, že ve smyslu § 20 odst. 5 informačního zákona ve znění účinném do 23. 4. 2019 stojí v čele Komory, neboť ji mimo jiné zastupuje navenek a jedná jejím jménem ve všech věcech (§ 112 odst. 1 exekučního řádu). Tento závěr – až do 1. 1. 2020 správný – vycházel z předpokladu, že orgán nadřízený Exekutorské komoře při vyřizování žádostí o informace nelze určit podle § 178 správního

řádu, na čemž se judikatura správních soudů dlouhodobě shoduje (namátkou rozsudky zdejšího soudu č. j. 6 A 169/2013-28 z 20. 10. 2017 a č. j. 9 A 86/2017-48 ze 7. 2. 2018).

32. Komora tento názor v nynějším soudním řízení zpochybnila, avšak soud jejím argumentům nepřisvědčil. 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 (Obdobně k jejich posouzení srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 80/2015-39, č. 939/2015 Sb. NSS z 28. 5. 2015).
33. Žádný zvláštní zákon nestanoví, že by se určitý správní orgán považoval na nadřízený Komoře, ani neurčuje správní orgán příslušný k rozhodování o opravných prostředcích proti vyřizování žádostí o informace Exekutorskou komorou. Nestanoví tak ani u prezidenta Komory, ani u jejího presidia, u nichž tuto (možnou) věcnou příslušnost dovozuje Komora ve svém vyjádření z 10. 3. 2023. Je také třeba zdůraznit, že správní řád výslovně vyžaduje, aby tak učinil „zvláštní zákon“, a nemůže to být tedy Organizační řád Komory coby její stavovský předpis vydaný na základě § 8a exekučního řádu. Naposled uvedený zákon sice v § 8b a násl. svěřuje pravomoc rušit některá rozhodnutí Komory 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).
34. 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.
35. Použit nelze ani dozorové kritérium. K němu je třeba předně uvést, že zákon má na mysli dozor nad Exekutorskou komorou jako subjektem povinným k poskytování informací v rozsahu stanoveném informačním zákonem. Tento dozor nelze zaměňovat s vnitřním dozorem, jež vykonávají jednotlivé orgány Komory vůči sobě navzájem, např. její prezident vůči tajemníkovi. Ministerstvo přitom státní dozor nad Komorou v působnosti informačního zákona nevykonává. Ministerstvo má podle exekučního řádu především pravomoc udělovat souhlas se zkušebním, kárným a kancelářským řádem Komory a s organizací výběrového řízení pro soudní exekutory, a je rovněž oprávněno projednat správní delikt Komory dle § 124b odst. 4 exekučního řádu; pravomoc zasahovat do činnosti Komory v jiných oblastech mu však nebyla svěřena.
36. Nadřízený orgán nelze určit ani podle § 178 odst. 2 správního řádu. Kritéria v něm obsažená jsou předně vázaná na konkrétní subjekty (ústřední správní úřady, obce, kraje, fyzické a právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy atp.), v jejichž výčtu samosprávné stavovské organizace (včetně Komory) uvedeny nejsou. Jedná se o taxativní výčet, který nelze dotvářet analogií, a to tím méně analogií mezi Komorou a ústředním správním úřadem, jejichž poslání, vnitřní fungování i působnost se liší takřka ve všech myslitelných aspektech. Soud je přesvědčen, že pokud by zákonodárce chtěl v tomto ustanovení upravit také nadřízený orgán samosprávné stavovské organizace, s ohledem na počet a různost subjektů v něm vyjmenovaných by tak nepochybně učinil. Totožné postavení Komory a ústředního správního orgánu pak podle názoru soudu nelze dovodit jen z toho, že prezident Komory je podle § 112 odst. 1 písm. f) exekutorského řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2022, oprávněn rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutí Komory vydaných ve správním řízení. Toto

ustanovení navíc nabylo účinnosti až téměř dva roky po vydání napadeného rozhodnutí, a s ohledem na soudní přezkum rozhodnutí Komory dle skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) k němu proto nelze přihlídnout a dřívější nedostatek věcné příslušnosti tak „zhojit“. Ostatně také podle přechodných ustanovení se tato nová úprava použije až na řízení zahájená po datu její účinnosti (Čl. IV bod 1 zákona č. 286/2021 Sb.). Zbylá kritéria obsažená v § 178 odst. 2 správního řádu pak k určení nadřízeného správního orgánu nevedla již podle prvního odstavce.

37. Nadřízený orgán ve smyslu § 16a odst. 4 informačního zákona tedy nelze určit podle § 178 správního řádu, a je třeba použít zvláštní pravidlo obsažené v § 20 odst. 5 informačního zákona.
38. Účel změny tohoto ustanovení provedené zákonem č. 111/2019 Sb. není z návrhu zákona seznatelný, neboť tato konkrétní změna byla navržena až při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky poslancem Jakubem Michálkem (sněmovní tisk č. 139/11, VIII. volební období, dostupný na www.psp.cz), a proto k ní neexistuje důvodová zpráva. Lze se nicméně domnívat, že smyslem bylo zavést do procesu vyřizování žádostí o informace podle informačního zákona další prvek vnější kontroly a předejít tak situaci, kdy by osoba stojící v čele povinného subjektu při vyřizování opravného prostředku mohla být ovlivněna vlastními zájmy povinného subjektu.
39. Samosprávné stavovské organizace vykonávají kromě vlastní samosprávy také některé úkoly svěřené jim zákonem, a v rozsahu této působnosti jsou v postavení orgánů veřejné správy. V případě Komory jde typicky o vedení seznamů soudních exekutorů, exekutorských kandidátů a koncipientů, výkon dohledu nad činností soudních exekutorů, vedení kárných řízení proti kandidátům a koncipientům nebo řadu dalších úkolů týkajících se chodu jednotlivých exekutorských úřadů (ustanovování zástupců a rozhodování o jejich odměně, pozastavení výkonu exekutorského úřadu apod.). Ostatně povinnému subjektu ve smyslu informačního zákona náleží tento status právě proto, že je nadán také určitou působností v oblasti veřejné správy, případně proto, že nakládá s veřejnými prostředky; ryze soukromoprávní subjekty tyto podmínky nesplňující za povinné subjekty považovat nelze. Shora zmíněný prvek vnější kontroly spočívající v tom, že o odvoláních a stížnostech v řízeních dle informačního zákona bude rozhodovat správní orgán stojící vně organizačních struktur Komory, proto soud považuje za legitimní. Určení nadřízeného orgánu se přitom nemůže v jednotlivých řízeních lišit podle toho, jakou povahu má požadovaná informace. K předejití tomu, aby poskytnutí určité informace zasáhlo do práva Komory na samosprávu, slouží zákonem upravená omezení informační povinnosti, včetně § 2 odst. 5 účinného od 1. 1. 2023, a nelze mu předcházet tím, že by o opravných prostředcích rozhodoval vnitřní orgán Komory. Přisvědčit lze Komoře v tom, že zákonodárcem zvolené řešení může přinést jisté praktické obtíže. Úřad pro ochranu osobních údajů např. nemusí mít přesnou představu o výši nákladů spojených s vyhledáváním určité informace týkající se působnosti Komory. Tyto těžkosti však nedosahují takové intenzity, aby způsobily protiústavnost dotčeného ustanovení informačního zákona. Takový následek nemá bez dalšího ani jeho vložení do zákona formou tzv. přílepku, ačkoli v obecné rovině jde nepochybně o jen nežádoucí. Soud tak neshledal důvod vykládat aplikované normy odchylně od jejich textu (z pohledu Komory „ústavně konformním způsobem“).
40. Soud má proto za to, že s účinností od 2. 1. 2020 nebyl orgánem věcně příslušným k rozhodnutí o žalobkynině stížnosti proti odložení žádosti tajemníkem Komory prezident Komory, nýbrž Úřad.

41. Jednou z vad, které způsobují nicotnost aktu správního orgánu, je naprostý nedostatek věcné příslušnosti (§ 77 odst. 1 správního řádu). K důvodům nicotnosti NSS obecně judikoval: „*Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost 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 přiblíží z úřední povinnosti.*“ (Usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS z 22. 7. 2005). Konkrétně k nedostatku věcné příslušnosti NSS v rozsudku č. j. 6 Ads 87/2013-131, č. 3936/2014 Sb. NSS z 23. 4. 2014 uvedl, 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 svěruje 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 z 21. 8. 2003 NSS 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.*“
42. Od příslušnosti věcné je třeba odlišovat příslušnost funkční. K jejich rozlišení NSS s odkazem na právní nauku v rozsudku č. j. 9 As 57/2017-44 z 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*).“
43. Jestliže zákon svěruje 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, jelikož osobě stojící v čele povinného subjektu není zákonem vůbec svěreno oprávnění rozhodovat o obsahově obdobných věcech a na rozdíl od Úřadu stojí uvnitř organizační struktury povinného subjektu (k tomuto hledisku srov. rozsudek NSS č. j. 5 As 66/2015-35 z 19. 6. 2015), a nemůže se tak jednat toliko o nedostatek příslušnosti funkční.

V. Závěr a náklady řízení.

44. Žalobou napadené rozhodnutí vydal orgán k tomu absolutně věcně nepřislusný, soud proto podle § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil nicotnost tohoto rozhodnutí. Za této situace by bylo předčasné posuzovat podstatu věci samé, včetně toho, zda Komora naplňuje všechny znaky veřejné instituce ve smyslu informačního zákona, jaká je povaha požadovaných informací a zda je Komora povinna je žalobkyni poskytnout. Těmito otázkami se musí zabývat v první

řadě orgán věcně příslušný k rozhodnutí o žalobkynině stížnosti, jenž k tomu dosud nedostal příležitost. Soud nemůže jeho roli v tuto chvíli suplovat.

45. Úkolem Komory po právní moci tohoto rozsudku tak bude postoupit žalobkyninu stížnost z 15. 1. 2020 i s podklady relevantními pro její vyřízení – na základě analogického použití § 42 správního řádu (srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 10 – žalovanému jakožto správnímu orgánu věcně příslušnému k jejímu projednání.
46. O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši 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, sepis žaloby, sepis 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). V řízení o kasační stížnosti se žalobkyně nijak nevyjádřila. V navazujícím řízení před zdejším soudem sice ano, ale její stručné podání neobsahovalo žádnou právní argumentaci, proto jí soud odměnu za tento úkon nepřiznal. Žalobkyniny náklady zastoupení advokátem tak činí 10 200 Kč a náklady řízení celkem 13 200 Kč.
47. Soud si uvědomuje, že uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení žalovanému může být vnímáno jako nespravedlivé, neboť příčinou jejich vzniku je výlučně nezákonný postup Komory spočívající právě v tom, že znemožnila žalovanému vydat rozhodnutí ve věci, k níž byl věcně příslušný. S. ř. s. však soudu za žádných okolností neumožňuje uložit náhradu nákladů řízení osobě na něm zúčastněné. A pokud by soud nepřiznal náhradu nákladů žádnému účastníkovi (§ 60 odst. 7), šlo by to výlučně k tíži žalobkyně, jež byla shora popsaným postupem zkrácena na svých právech, což by soud považoval za ještě více nespravedlivé než prve uvedenou variantu.
48. Osobě zúčastněné na řízení soud v předchozí části řízení, když ještě vystupovala jako žalovaná, uložil splnění určité povinnosti, a to vyjádřit se k podané žalobě. Nicméně je třeba zohlednit specifičnost nynější věci. Komora v tomto řízení vystupuje jen proto, že si její prezident přisvojil působnost správního orgánu, kterou mu zákon nesvěřil, a z této situace Komora v žádném případě nemůže těžit tím, že by jí soud přiznal náhradu nákladů řízení. Z § 60 odst. 5 s. ř. s. je ostatně zřejmé, že u osob zúčastněných na řízení se jedná o postup spíš výjimečný. Nakonec soud podotýká, že Komora náhradu nákladů řízení nepožaduje tvrdíc, že jednala v postavení správního orgánu. Těm přitom správní soudy náhradu nákladů řízení zásadně nepřiznávají, neboť hájení jejich vlastního rozhodnutí v řízení před soudem spadá do jejich obvyklé úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení za níže uvedených podmínek. **Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v rozsahu otázek, které byly již vyřešeny předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci, přípustná jen tehdy, pokud stěžovatel tvrdí, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V rozsahu, v němž není přípustná**

kasační stížnost, je přímo proti tomuto rozhodnutí přípustná ústavní stížnost (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 926/19 z 2. 7. 2019).

Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližší 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 27. dubna 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu