



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **Česká advokátní komora**
se sídlem Národní 118/16, Praha 1 – Nové Město

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**
se sídlem pplk. Sochora 727/27, Praha 7 – Holešovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2020, č. j. UOOU-01709/20-2,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Dne 7. 4. 2020 požádal žadatel dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 31. 7. 2020, žalobkyni o informace týkající se projektů Právník roku a Právnická firma roku. Žalobkyně oznámením ze dne 9. 4. 2020 žádost o

informace dle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím odložila, jelikož se požadované informace nevztahovaly k její působnosti jako subjektu, kterému zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických či právnických osob v oblasti veřejné správy (§ 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím). Proti odložení žádosti podal žadatel k žalovanému stížnost. Rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto usnesení žalovaný dle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím přikázal žalobkyni, aby ve lhůtě 15 dní ode dne doručení daného rozhodnutí vyřídila žádost žadatele. Proti tomuto rozhodnutí brojí žalobkyně podanou žalobou.

2. Žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí zabýval otázkou, zda je žalobkyně veřejnou institucí. Odkázal na materiál Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím – z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů ze dne 10. 12. 2007 vypracovaný Ministerstvem vnitra a na komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha. C.H. Beck, 2016, str. 38-39), dle kterých je žalobkyně veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 předmětného zákona. Pro veřejnoprávní charakter žalobkyně svědčí to, že nebyla zřízena na základě zakladatelského jednání nestátních subjektů (tzv. zdola), jako je tomu u soukromoprávních subjektů, ale na základě rozhodnutí státu zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění účinném do 31. 12. 2020. Existencí Komory je sledován veřejný zájem v oblasti výkonu advokacie. V oblasti vzdělávání koncipientů a dalšího vzdělávání advokátů a např. v organizace advokátních zkoušek existuje širší veřejný přesah. Žalobkyně může vykonávat činnost nad rámec zákonné úpravy (pořádání akcí, vydávání publikací). Žalobkyně dále dbá na to, aby její členové vykonávali advokátskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými předpisy a má na starosti agendu určování advokátů k poskytování bezplatné právní pomoci. Žalobkyně vydává osvědčení, která mají povahu veřejné listiny. Dohled státu nad žalobkyní je dle žalovaného omezen na obsah § 50 a násl. zákona o advokacii.
3. Žalovaný posoudil, že pro soukromoprávní charakter žalobkyně naopak svědčí, že stát žalobkyni nevlastní ani neovládá a žalobkyně není napojena na veřejný rozpočet.
4. Žalobkyně je samosprávnou profesní organizací s povinným členstvím. Ústavní soud se v nálezu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01 (N 58/30 SbNU 97) zabýval charakterem Komory veterinárních lékařů České republiky (rovněž profesní organizací s povinným členstvím), kde uvedl, že „*ve zkoumaném případě jde o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečně fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právnickými osobami veřejného práva, zřizované zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podříditi.*“ Žalovaný odkázal i na stanovisko poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007 (závěr č. 54/2007), který dospěl k závěru, že Česká stomatologická komora je veřejnoprávní korporací, vykonávající mimo jiné i veřejnou správu. Česká lékařská komora je rovněž veřejnoprávní korporace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Aps 2/2007-134, č. 1832/2009 Sb. NSS). Žalovaný odkázal i na odbornou literaturu (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha. C.H. Beck, 2012, str.103.), dle které je žalobkyně veřejnoprávní korporací, a na důvodovou zprávu k zákonu č. 85/1996 Sb., o advokacii.

5. Dle žalovaného tak žalobkyně je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a měla tak žádost žalobce posoudit a případně rozhodnout v souladu s § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím a nikoliv žádost žadatele odložit. Žalovaný z postoupeného spisového materiálu a stanoviska žalobkyně nemohl posoudit skutečný stav věci, proto nemohl dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím rovnou nařídít poskytnutí informací, proto podle § 16a odst. 6 písm. b) stejného zákona přikázal žalobkyni žádost znovu posoudit.
6. Žalovaný dodal, že z internetových stránek žalobkyně zjistil, že na obdobnou žádost o informace týkající se ocenění Právník roku již žalobkyně odpověděla dne 30. 5. 2018. Bylo by v rozporu se základními zásadami správního řízení, posoudila-li by žalobkyně obdobnou žádost žadatele nyní odlišně.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

7. **Žalobkyně** v podané žalobě namítá, že je sice povinnou osobou dle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak nikoliv dle jeho § 2 odst. 1, ale dle § 2 odst. 2. Žádost žalobce se netýkala veřejné správy na úseku advokacie, proto rozhodla o odložení žádosti.
8. Žalobkyně shledává rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, jelikož ve třetím odstavci na str. 4 uvedl, že vycházel „*kromě výše uvedené judikatury Ústavního soudu, komentářové literatury a materiálu Ministerstva vnitra vycházel i z dalších podpůrných materiálů*“, aniž by tyto *další podpůrné materiály* specifikoval.
9. Mezi znaky ingerence výkonné moci do oblastí výkonu pravomocí žalobkyně žalovaný vyjmenoval i oprávnění ministra (může žádat soudní přezkum stavovského předpisu, je oprávněn vystupovat v kárném řízení jako kárný žalobce, je oprávněn podat návrh na vyškrtnutí advokáta ze seznamu advokátů nebo návrh na pozastavení výkonu advokacie advokátem) či Ministerstva spravedlnosti (vydá právním předpisem kárný řád a advokátní zkušební řád), která však jdou interpretovat tak, že věcná legitimace k soudnímu přezkumu je dána nejenom ministrovi, ale dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), i komukoliv, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen; kárným žalobcem je vesměs předseda Kárné komise žalobkyně a obdobně i řízení o možnosti vyškrtnutí advokáta a pozastavení jeho výkonu zahajuje vesměs žalobkyně na základě vlastních zjištění nebo na základě podnětu třetích osob. Kárný řád a advokátní zkušební řád může ministerstvo vydat až po předchozím vyjádření žalobkyně. V důsledku tak nejde o dohled moci výkonné, ale o naplnění působnosti ministerstva.
10. Zákon o advokacii přímo uvádí, že žalobkyně je samosprávnou stavovskou organizací všech advokátů a vykonává veřejnou správu na úseku advokacie.
11. Žalobkyně namítá, že státní dohled nad žalobkyní je velmi úzký (§ 52b odst. 2 zákona o advokacii). Nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01 (N 58/30 SbNU 97), ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Aps 2/2007-134, č. 1832/2009 Sb. NSS, nejsou na posuzovanou věc případné. Žalovaný se nepokusil vymezit, na které subjekty spadá § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.
12. Definici pojmu veřejná instituce se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129), ve věci *Letiště Praha*, a v nálezu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/58 SbNU 679), ve věci *ČEZ*, které jsou navzájem v rozporu. Tohoto rozporu si byl vědom Ústavní soud, proto druhý senát ve věci sp. zn. II. ÚS 618/18 předložil věc plénu Ústavního soudu. Ústavní soud neklade rovnítko mezi veřejnoprávní korporací a

veřejnou institucí. Z nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 (N 49/93 SbNU 167), plyne, že pro posouzení subjektu jako veřejné instituce je podstatné a) vlastnění subjektu státem, vznik subjektu z vůle státu, b) ovládání subjektu státem, c) vytváření jednotlivých orgánů subjektu státem, d) státní dohled nad činností instituce, e) veřejný účel subjektu, f) samotná činnost subjektu je taxativně vymezena v zákoně. Rozhodující je převaha znaků. Žalobkyně a) není vlastněna státem, b) ani není státem ovládána, c) stát nevytváří všech sedm jejich orgánů, pouze jeden z nich (zkušební komise), a to z jedné třetiny je ustanovena žalobkyní, d) státní dozor se týká pouze jediné činnosti, e) veřejný zájem vykonává v tzv. zbytkové veřejné správě, f) činnost žalobkyně není taxativně vymezena.

13. Žalovaný dle žalobkyně nevyjmenoval znaky, na základě kterých by dospěl k převážení veřejného charakteru. Žalovaný se s problematikou nevypořádal komplexně. Jeho rozhodnutí je tak předčasné a nepřezkoumatelné.
14. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě zopakoval průběh správního řízení a odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Doplnil, že na rozdíl od žalobkyně považuje prof. JUDr. Dušana Hendrycha, CSc., za erudovaného odborníka a autoritu v posuzované oblasti. Kladným vyřízením obdobné žádosti z 30. 5. 2018 se sama žalobkyně postavila do role povinného subjektu dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 23. 6. 1981, sp. zn. 6878/75, 7238/75, se zabýval belgickou Lékařskou komorou a uvedl, že komora je institucí veřejného práva, byla zřízena nikoli jednotlivci, nýbrž zákonem, je integrována do státní struktury a sleduje cíl ve veřejném zájmu. Tyto závěry dopadají i na právě posuzovanou věc. Žalovaný připomenul nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, dle kterého je možné identifikovat určitý subjekt jako veřejnou instituci. Podstata věci řešená v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 byla značně odlišná od posuzované věci.
15. Dle žalovaného je sporné, zda je žalobkyně aktivně legitimována k podání žaloby, jelikož se domáhá zrušení rozhodnutí svého nadřízeného správního orgánu. Ve věci nebylo sporné, zda se na žalobkyni vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím, ale zda je jí stanovena plná informační povinnost dle § 2 odst. 1 daného zákona, či částečná dle § 2 odst. 2 stejného zákona. Žalovaný rovněž nenařídil žalobkyni informace poskytnout, ale pouze vyřídit žádost (nikoliv odložit). Žalobkyně tak nebyla nucena pouze vyhovět žádosti a informace poskytnout. Jen takový příkaz od žalovaného by odůvodňoval podání žaloby.

III. Ústní jednání

16. Na ústním jednání dne 27. 11. 2023 žalobkyně zdůraznila, že z novely zákona o svobodném přístupu k informacím platné od 1. 1. 2023 plyne, že nejenom žalobkyně, ale všechny profesní samosprávné organizace, nespádají pod pojem *veřejné instituce* dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tím je chráněno ústavní právo na samosprávu. Dle žalobkyně je zřejmé, že žalobní typ byl zvolen správně – brání se proti rozhodnutí, kterým bylo zasaženo do jejích práv a povinností. Žalovaný se sice zabýval jednotlivými znaky naplnění definice *veřejné instituce* avšak již neuvedl, jakou míru váženosti jim přisuzuje, zda 5 %, 10 % či 20 %. Žalobkyně dále zopakovala námitky vznesené v podané žalobě.
17. Žalovaný na ústním jednání odkázal na napadené rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Novelu zákona o svobodném přístupu k informacím interpretoval opačně než žalobkyně. Z důvodové zprávy totiž vyplývá, že zákonodárce žalobkyni za *veřejnou instituci* považoval. Žalovaný namítl, že žalobkyně měla spíše zvolit jako žalobní typ žalobu o ochraně před

nezákonným zásahem, jelikož usnesení dle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je specifickým prostředkem proti nečinnosti. Žalovaný doplnil, že žalobkyně pouze v jednom případě (právě posuzovaná věc) nesouhlasila s jejím postavením coby povinného subjektu dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

IV. Posouzení žaloby

18. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná.
19. Na úvod se soud zabýval otázkou aktivní žalobní legitimace žalobkyně stejně jako zvoleným žalobním typem. Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 450/2021-32, a ze dne 9. 11. 2022, č. j. 6 As 365/2021-24, se k dané situaci vyjadřoval. Uvedl, že *„veřejné instituce jako povinné osoby mohou mít ve vztahu k poskytování informací vlastní subjektivní práva, nevystupují tedy výhradně jen jako svazek kompetencí určitého typu [...] Právnícké a fyzické osoby, které jako správní orgán rozhodují ve věcech zákona o svobodném přístupu k informacím, před rokem 2020 vystupovaly v řízení před správními soudy jako žalovaný jen v důsledku specifické zákonné konstrukce. Ve skutečnosti však tyto osoby rozhodovaly o vlastních veřejných subjektivních právech [...] v nyní projednávané věci stěžovatelka vystupovala v dvojediné pozici. Jednak v pozici správního orgánu s kompetencemi svěřenými zákonem o svobodném přístupu k informacím, jednak v pozici osoby mající veřejné subjektivní právo a povinnost poskytovat informace (pouze) způsobem a v rozsahu vyžadovaném zákonem o svobodném přístupu k informacím.“* I v těchto dvou věcech Úřad pro ochranu osobních údajů jakožto žalovaný rozhodl dle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím a přikázal žalobkyni (České dráhy, a.s.), aby podanou žádost vyřídila. Jedná se tak o shodnou situaci jako v nyní posuzované věci. Městský soud shrnuje, že žalobkyně v prvním stupni rozhodovala z pohledu žalobní legitimace o vlastních právech, a to i tehdy, byla-li by veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz bod [9] rozsudku sp. zn. 10 As 450/2021 a bod [12] rozsudku sp. zn. 6 As 365/2021), jak tvrdí žalovaný. Žalobkyně tak dle uvedené judikatury je oprávněna podat žalobu proti rozhodnutí, které jí potenciálně do těchto práv zasáhlo, a žalobní typ tak i zvolila správně.
20. Dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*
21. Podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že *povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.*
22. V posuzované věci je sporné, zda je žalobkyně *veřejnou institucí* dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím či spadá naopak pod odst. 2 daného ustanovení a na jako takovou se na ni vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím pouze omezeně (*pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti*).
23. Judikatura správních soudů i Ústavní soud se k otázce definice *veřejné instituce* poměrně opakovaně vyjadřovala. Tato judikatura se postupně významně vyvíjela. Soud nepovažuje za nutné tento vývoj uvádět, jelikož žalobkyně na něj v podané žalobě rovněž poukazovala.

Městský soud proto odkazuje na přehledný a zevrubný popis v bodech [15] – [22] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2019, č. j. 3 As 254/2017-43, v bodech [24] – [31] rozsudku kasačního soudu ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61, a v bodech [25] – [33] rozsudku stejného soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 As 72/2020-46, č. 4197/2021 Sb. NSS.

24. Stěžejním rozhodnutím je v této věci již žalobkyní citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*. V něm soud vytvořil pětistupňový test:

- a) *Způsob vzniku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti veřejnoprávního prvku).*
- b) *Hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce).*
- c) *Subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci).*
- d) *Existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence či neexistence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci).*
- e) *Veřejný nebo soukromý účel (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).*

K tomu, aby určitý subjekt byl *veřejnou institucí* dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, postačí převaha výše uvedených znaků, nemusí splňovat všechny tyto znaky. Převahu těchto znaků však nelze pojímat ryze aritmeticky, tj. jako výsledek prostého součtu znaků svědčících o veřejném, nebo naopak soukromém charakteru instituce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 282/2018-46, č. 3879/2019 Sb. NSS).

25. Správní soudy na základě daných kritérií dovodily povahu veřejné instituce u celé řady subjektů, zejména obchodních společností [např. České dráhy, a.s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61), Vodárenská akciová společnost, a. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017-71), Plzeňské dopravní podniky, a. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 As 274/2018-25), a další]. Z ostatních právnických osob, jež nejsou obchodními společnostmi, za povinné subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím správní soudy označily již zmíněnou Hospodářskou komoru (citovaný rozsudek kasačního soudu sp. zn. 2 As 72/2020), dále Stálý rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky (citovaný rozsudek kasačního soudu sp. zn. 6 As 282/2018), zaměstnanecké zdravotní pojišťovny zřízené dle zákona č. 280/1992 Sb. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 2 As 157/2018-46), dobrovolné svazky obcí založené dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2019, č. j. 29 A 167/2018-56, č. 3944/2019 Sb. NSS), nebo Českou poštu (rozsudek městského soudu ze dne 12. 11. 2018, č. j. 9 A 11/2016-69). Naopak např. v rozsudku ze dne 3. 8. 2017, č. j. 6 As 43/2017-46, č. 3623/2017 Sb. NSS, kasační soud dospěl k názoru, že politické strany a politická hnutí nejsou veřejnými institucemi dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to s ohledem na to, že u nich nejsou zřizovány orgány veřejné moci, jejich účel primárně není veřejný a výraznější veřejnoprávní prvek shledal Nejvyšší správní soud pouze v oblasti státního dohledu nad činností politických stran (bod [29] rozsudku). Obdobně jimi nejsou ani soudní exekutoři (usnesení kompetenčního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. Komp 2/2018-49).
26. Městský soud přistoupí k posouzení jednotlivých kritérií, jak byla určena v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*.

27. Ke kritériu a) Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, uvedl, že „*při zkoumání daného hlediska je totiž namístě rovněž zvažovat celkovou míru ingerence státu při vzniku a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé (při které má podstatně větší převahu její ‚vlastní‘ vůle).*“ Žalobkyně byla založena zákonem o advokacii (§ 40 odst. 1 zákona o advokacii) a pouze zákonem proto může být také zrušena; soukromoprávní úkon tedy není přítomen při jejím vzniku ani zániku [**kritérium a)** je splněno]. Ze způsobu založení plyne, že zřizovatelem žalobkyně je stát [**kritérium b)** je taktéž splněno]. Posouzení těchto dvou hledisek je dle městského soudu naprosto jednoznačné (obdobně viz bod [36] rozsudku kasačního soudu sp. zn. 2 As 72/2020 ve věci Hospodářské komory).
28. Žalobkyně namítá, že pro posouzení kritéria a) je důležité 100% vlastnění státem. Taková podmínka se však na žalobkyni neuplatní. V již citovaném rozsudku sp. zn. 2 As 72/2020, ve kterém se soud zabýval povahou Hospodářské komory, Nejvyšší správní soud v bodě [30] připomenul, že „*zásadní v projednávané věci však je, že stěžovatelka není obchodní společností v režimu ZOK či obchodního zákoníku (tj. soukromoprávním subjektem), nýbrž komorou zřízenou zákonem. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 As 132/2018 – 59, Hospodářská komora je zřízena ve veřejném zájmu (k podpoře podnikatelského prostředí v České republice, resp. v regionech) na základě zákona o HK, nikoli na základě soukromoprávního jednání, a na stěžovatelku tudíž lze nahlížet jako na právnickou osobu veřejného práva ve smyslu právní doktríny (srov. Jan Hurdík, Dušan Hendrych, Aleš Gerloch: Právnická osoba. In: Hendrych, D. a kol.: Právnický slovník, Praha, C. H. Beck 2009).*“ Na stěžovatelku tudíž nově formulovaná nosná kritéria nálezu ve věci ČEZ vůbec nedopadají. Pro posouzení toho, zda je veřejnou institucí, jsou tak rozhodující pouze kritéria stanovená v nálezu ve věci *Letiště Praha*.“ V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci ČEZ, Ústavní soud stanovil, že pro posouzení obchodních společností jako povinného subjektu je (kromě kritérií stanovených v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*) rozhodné, zda jsou vlastněny ze 100 % veřejnoprávní korporací.
29. Žalobkyně rovněž ve vztahu ke kritériu a) namítá, že „*nebyla zřízena zakladatelským jednáním státu (jeho moci výkonné, zejména ministerstvem), ale z vůle zákonodárce.*“ S tímto názorem soud nesouhlasí. Způsob vzniku, který ukazuje na veřejnoprávní charakter daného subjektu, nemusí být pouze projevem výkonné moci, ale může být konáním i zákonodárce. Žalobkyně nijak více neosvětlila svůj názor, proč by vůle zákonodárce neměla být považována za veřejnoprávní projev státu.
30. Dle § 52 odst. 2 zákona o advokacii platí, že „*ministr spravedlnosti jmenuje členy zkušební komise Komory, a to nejméně jednu třetinu jejich členů na návrh Komory a jednu třetinu jejich členů na návrh Nejvyššího soudu.*“
31. Žalobkyně ke kritériu c) připustila, že personální obsazení pouze jednoho ze sedmi orgánů (zkušební komise) určuje ministr spravedlnosti. S tímto posouzením městský soud souhlasí, proto **kritérium c)** považuje pouze za částečně splněné.
32. Ke kritériu d) žalobkyně namítala, že dohled ze strany moci výkonné se týká pouze kontroly rozhodování dle § 18a až 18c zákona o advokacii. S tímto městský soud nesouhlasí. Působnost Ministerstva spravedlnosti je stanovena v § 50 až § 52c zákona o advokacii. Dle těchto ustanovení musí žalobkyně předložit Ministerstvu spravedlnosti veškeré stavovské předpisy (§ 50 odst. 1 daného zákona), jejichž přezkum soudem může ministr spravedlnosti navrhnout (§ 50 odst. 2). Ministerstvo spravedlnosti vydává kárný řád (§ 51 odst. 1),

advokátní zkušební řád (§ 52 odst. 2) a vyhlášky uvedené v § 52c zákona o advokacii. Ministr spravedlnosti může vystupovat jako kárný žalobce a je oprávněn podat návrh na zahájení řízení o vyškrtnutí ze seznamu advokátů (§ 51 odst. 2 a 3 zákona o advokacii). Ministerstvo spravedlnosti vykonává státní dohled na činností advokátů (§ 52b odst. 1), nad rozhodovací činností žalobkyně dle § 18a, § 18b a § 18c zákona o advokacii a za takovým účelem je povinna žalobkyně umožnit Ministerstvu spravedlnosti přístup do seznamu žadatelů (§ 52b odst. 2 a 3 zákona o advokacii). Ministerstvo spravedlnosti rovněž dle § 52a zákona o advokacii oznamuje profesní označení podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii, dle kterého mohou fyzické osoby poskytovat právní služby jen získaly-li *oprávnění poskytovat právní služby pod profesním označením domovského státu, které bylo oznámeno ve sdělení Ministerstva spravedlnosti, vyhlášeném ve Sbírce zákonů*. Tímto tak Ministerstvo spravedlnosti nepřímo určuje, kteří evropští advokáti jsou oprávněni poskytovat právní služby na území České republiky. Z uvedeného výčtu je tak zřejmé, že Ministerstvo spravedlnosti a jeho ministr mají nad činností žalobkyně zcela jistě určitou kontrolu, přestože nemají dohled nad všemi jejími činnostmi.

33. Žalobkyně některé z těchto dohledových oprávnění zpochybňuje. Namítá, že návrh k přezkumu je dán nejenom ministrovi, ale i obecně komukoliv, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (§ 101a s. ř. s.). Stavovské předpisy však nejsou vydávány formou opatření obecné povahy. Jedná se o prováděcí (podzákonné) právní předpisy (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1373/07, bod [5], usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011-22, č. 2465/2012 Sb. NSS, nebo rozsudek kasačního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 8 As 111/2020-40, č. 4290/2022 Sb. NSS, bod [28] a [29]). Kárný řád a zkušební řád vydává dle žalobkyně Ministerstvo spravedlnosti až po jejím vyjádření. Dle městského soudu na tom nic nemění, že tyto dva řády vydává Ministerstvo spravedlnosti. Činí tak sice po vyjádření žalobkyně, ale jejím vyjádření není nijak vázáno. Žalobkyně rovněž namítá, že kárným žalobcem je *vesměš* předseda Kárné komise, nikoliv ministr spravedlnosti, a obdobně namítá i ve vztahu k návrhu na vyškrtnutí advokáta. Skutečnost, že povětšinou ministr spravedlnosti svého oprávnění nevyužívá dle městského soudu nic nemění na tom, že tato oprávnění mu náleží, může je začít využívat a tím tak legálně zasahovat do činnosti žalobkyně. Žalobkyně rovněž namítá, že oprávnění daná v § 50 až § 52c zákona o advokacii nejsou oprávněními dohledovými, ale jedná se o naplnění působnosti. Dohledem je však dle městského soudu nutné chápat širší oprávnění než pouze doslovný jazykový význam slova „dohled“. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, uvedl, že „z uvedených oprávnění tak zjevně plyne, že nad činností státního podniku je vykonáván státní dohled, což je jedním z typických znaků veřejné instituce; oprávnění, která má stát vůči státnímu podniku, lze totiž v demokratickém právním řádu jen stěží konstruovat vůči instituci soukromé.“ [zvýraznění doplněno soudem] I Ústavní soud tak *dohled* chápe jako oprávnění, které má stát (zde Ministerstvo spravedlnosti a jeho ministr) vůči státnímu podniku (zde vůči žalobkyni).
34. Městský soud z výše uvedených důvodů považuje **kritérium d)** za částečně splněné.
35. Ke kritériu e) (veřejný nebo soukromý účel) lze odkázat na § 40 odst. 3 zákona o advokacii, dle kterého *komora vykonává veřejnou správu na úseku advokacie*. Již jen z tohoto ustanovení plyne, že žalobkyně byla založena za účelem výkonu správy nad veřejným zájmem. K povaze výkonu žalobkyně se vyjadřoval i zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. ve svém usnesení ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014-55, č. 3629/2017 Sb. NSS, kde uvedl, že „je tedy zjevné, že zapsání do seznamu advokátních koncipientů představuje ve své

*podstatě úkon České advokátní komory jako zákonem stanoveného a rozhodovací pravomocí nadaného vykonavatele veřejné správy při regulaci vstupu do advokacie. Jde o jednání Komory při ochraně veřejného zájmu, konkrétně zájmu na patřičné profesní úrovni výkonu advokacie a zprostředkovaně i jiných tzv. kvalifikovaných právnických profesí. Komora jedná vrchnostensky, neboť autoritativně posuzuje splnění zákonných podmínek pro zápis a podle toho zapíše, anebo nezapíše žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů; jedná nepochybně z pozice „mocnější“ strany vztahu mezi ní a osobou, která chce být zapsána do seznamu. Komora zde vystupuje jako reprezentant veřejné moci, jako profesní komora zřízená zákonem a nadaná jím pravomocí jakožto úd veřejné moci rozhodovat o právním osudu žadatele o zápis do seznamu.“ [zvýraznění doplněno soudem] Dle městského soudu je tak nepochybné, že převažujícím účelem žalobkyně je veřejný zájem, **kritérium e)** je proto splněno.*

36. Městský soud pouze doplňuje, že taxativnost činnosti, kterou žalobkyně zmínila v žalobě, nebyla daným nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, jako jedno z kritérií pro stanovení veřejné instituce určena. Ústavní soud ji pouze zmínil v nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18 jako podpůrný argument, avšak nedoplnil jej jako další kritérium, které se musí posuzovat.
37. Městský soud uzavírá, že kritéria nastavená v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, daná k rozlišení veřejné instituce dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím byla naplněna převážně všechna.
38. Městský soud rovněž za velmi podstatné považuje i samotný názor zákonodárce, který žalobkyni rovněž považuje za veřejnou instituci dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.
39. Zákonem č. 241/2022 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2023 do § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím přidán odst. 5 v následujícím znění: *Profesní samosprávné komory poskytují podle tohoto zákona pouze informace vztahující se k výkonu veřejné správy, který jim byl svěřen zákonem.* V důvodové zprávě k tomuto odstavci (pozn. ve vládním návrhu byl daný odstavec původně označen jak odst. 7) je uvedeno, že „*profesní samosprávné komory, jako jsou Česká advokátní komora, Česká lékařská komora či Hospodářská komora České republiky, apod., které jsou zřízeny zákonem, mají za stávajícího stavu postavení veřejných institucí, a tedy povinných subjektů. Jedná se však o subjekty, které mají na státu nezávislé fungování a financování, přičemž např. Hospodářská komora nemá ani povinné členství. Z tohoto důvodu se v novém § 2 odst. 7 omezuje jejich informační povinnost tak, aby se vztahovala pouze na informace týkající se výkonu veřejné správy, který jim byl svěřen zákonem.*“ Z důvodové zprávy plyne, že sám zákonodárce považoval žalobkyni za veřejnou instituci. Uvedenou novelou byla zúžena její povinnost poskytovat informace. Byla-li by žalobkyně již přímo povinným subjektem dle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a musela by tak poskytovat pouze informace v rozsahu její rozhodovací činnosti, byl by nově zavedený § 2 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím redundantní.
40. Tento názor zastává i komentářová literatura reagující na tuto novelu (JELÍNKOVÁ, Jitka. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 3. vydání. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-695-2.): „*Profesní samosprávné komory zřízené zákonem (tedy např. Česká advokátní komora, Česká lékařská komora či Hospodářská komora České republiky) mají postavení veřejných institucí, a tedy povinných subjektů ve smyslu § 2 odst. 1 zákona. Novelou č. 241/2022 Sb. byla v § 2 odst. 5 zákona omezena jejich informační povinnost pouze na informace vztahující se k výkonu veřejné správy, který jim byl svěřen zákonem. [...] Profesní*

samosprávné komory vykonávají profesní veřejnou správu v poměrně širokém rozsahu (např. výkon odborných zkoušek podmiňujících výkon profese, kárná odpovědnost apod.). Informační povinnost komor zůstává tedy i po novele č. 241/2022 Sb. poměrně široká. Lze souhlasit s Korbelem a kol. (Korbel a kol., 2023, s. 115 a násl.), že profesní samosprávné komory neposkytnou ty informace, které příslušná komora zpracovává dobrovolně, zejména v rámci podpory pouze skupinových zájmů v ní sdružených členů a bez využití veřejných prostředků.“

41. Soud si uvědomuje, že zákon č. 241/2022 nebyl v době vydání rozhodnutí žalovaného (30. 4. 2020) platný ani účinný. Přestože soud při přezkumu správního rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, může však zohlednit i nové skutečnosti, které však vypovídají o stavu platnému před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Městský soud výše uvedenou argumentaci novelou zákona o svobodném přístupu k informacím poukázal na názor zákonodárce, který jej zjevně zastával dlouhodobě, tedy i před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí.
42. Městský soud poukazuje i na komentářovou literaturu, která žalobkyni rovněž chápe jako *veřejnou instituci*: „Zřízení právnické osoby či zařízení bez právní subjektivity zákonem, tedy aktem státu jako nositele veřejné moci, je předpokladem, který ve většině případů povede k závěru o veřejnoprávní povaze takového subjektu a tedy i o jeho postavení jako povinného subjektu. Tyto subjekty jsou zřizovány za veřejně prospěšným účelem (do kterého lze jistě zařadit i správu veřejných statků) a zákonem je stanoven i tomu odpovídající „kvalifikovaný“ dohled nad jejich činností a odpovídající přímá vazba státu. Do této kategorie náleží státní fondy (ty mohou být zřízeny jako právnické osoby zákonem pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými - § 28 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.), dále např. veřejné vysoké školy [§ 5 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů], veškeré veřejnoprávní korporace zájmového typu, tedy profesní komory, k jejichž zřízení dochází zákonem (např. Česká advokátní komora) a všechny zákonem zřízené právnické osoby sledující veřejně prospěšný cíl.“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha. C.H. Beck, 2016). Dle stejného komentáře jsou povinnými subjekty dle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím např. fyzické osoby, „kterým byl na základě zákona svěřen výkon veřejné moci v rámci vybraných odvětví veřejné správy - v praxi půjde mj. o případy tzv. veřejných stráží, např. lesní stráž [jíž je dle § 38 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), fyzická osoba zajišťující ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany], stráž přírody ve smyslu § 81 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, rybářská stráž ve smyslu zákona č. 99/2004 Sb. (zákon o rybářství) aj.“ S těmito názory se městský soud ztotožňuje.
43. Městský soud uzavírá, že z výše uvedených důvodů dospěl soud ke shodnému závěru jako žalovaný o povaze žalobkyně jako o *veřejné instituci*. Žalobkyně je tak povinným subjektem nikoliv dle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale dle § 2 odst. 1 daného zákona. Soud nicméně souhlasí s žalobkyní, že právě uvedený názor je skutečně spíše názorem akademickým, jelikož vzhledem k výše citované novele zákona o svobodném přístupu k informacím nebude mít zásadní praktický dopad.
44. Žalobkyně spatřuje vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného v tom, že na str. 4 uvedl, že vycházel z dalších podpůrných materiálů, ale tyto nespecifikoval. Správní soudy v minulosti opakovaně vyjádřily názor, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, nebo ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64. Žalobkyní spatřovaná nepřesnost odůvodnění nezpůsobuje tak závažnou vadu, která by zatížila rozhodnutí žalovaného vadou nepřezkoumatelnosti.

45. Žalobkyně rovněž spatřuje vadu nepřezkoumatelnosti v tom, že se žalovaný s danou problematikou nezabýval dostatečně. Dle soudu však žalovaný dostatečně konkrétně vyjádřil svůj názor, že žalobkyně je profesní organizací s převažujícím veřejnoprávním charakterem. Tento svůj názor podpořil relevantními úvahami. Skutečnost, že dospěl k opačnému názoru než žalobkyně, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí spočívající v tom, že otázku neposoudil dostatečně. Jak již bylo uvedeno výše, převahu znaků *veřejné instituce* ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, nelze pojímat ryze aritmeticky, tj. jako výsledek prostého součtu znaků (bod [24] tohoto rozsudku). Nebylo tak povinností žalovaného přesně přiřazovat jednotlivým kritériím procentuální vážnost, kterou jim přikládal. Dle soudu nebylo povinností žalovaného ani vyjmenovat subjekty, na které spadá § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, když dostatečně vyjasnil, že na žalobkyni dopadá právě § 2 odst. 1 daného zákona.
46. Městský soud pouze doplňuje, že v řízení nejednal s žadatelem o informace jako s osobou zúčastněnou na řízení, jelikož dle tvrzení žalobkyně se podvolila žalobou napadenému rozhodnutí a žádost žadatele vyřídila. Zrušením napadeného rozhodnutí či zamítnutím žaloby tak nedojde k zásahu do práv žadatele, jelikož ten se proti následujícímu postupu žalobkyně mohl bránit dalšími prostředky, které mu právní řád nabízel, popř. byl již s výsledkem věci spokojen, jelikož mu žalobkyně požadované informace poskytla. Je nicméně nutné uvést, že tato sama skutečnost neznámá, že odpadl předmět sporu. Tím je žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, které nebylo žádným zákonným způsobem zrušeno.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

47. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
48. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 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 27.11.2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu