



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **CHAPS spol. s r. o.**, Bráfova 1617/21, Brno, zastoupená advokátem Mgr. Štěpánem Schenkem, Vodičkova 710/31, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, Pplk. Sochora 27, Praha 7, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **D. K.**, proti opatření žalovaného proti nečinnosti ze dne 24. 3. 2021, čj. UOOU-00974/21-11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2023, čj. 11 A 112/2021-108, ve znění usnesení ze dne 20. 1. 2023, čj. 11 A 112/2021-117,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2023, čj. 11 A 112/2021-108, ve znění usnesení ze dne 20. 1. 2023, čj. 11 A 112/2021-117, **se ruší a věc se vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení (žadatel) požádala dne 21. 12. 2020 žalobkyni, společnost CHAPS, podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „InfZ“), o poskytnutí jízdních řádů linkové dopravy ve formátu JDF se všemi informacemi, které předávají dopravci do systému CIS JŘ (Celostátní informační systém o jízdních řádech), mj. *originálních ID zastávek a rozlišení označků* formou on-line přístupu. Žalobkyně tuto žádost nevyřídila. Proto žadatel podal proti postupu žalobkyně stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) InfZ. Tuto stížnost žalobkyně opět nevyřídila a ani v zákonné lhůtě nepostoupila nadřízenému orgánu podle § 16a odst. 5 InfZ. Žadatel tak požádal žalovaný úřad o uplatnění opatření proti nečinnosti žalobkyně. Žalovaný nejdříve postoupil žádost Ministerstvu dopravy, které sdělilo, že žádost o informace byla vyřízena kromě originálních ID zastávek

a rozlišení označnicků, neboť v této části je nadřízeným orgánem žalobkyně žalovaný. Ten proto poté rozhodl shora nadepsaným opatřením proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu tak, že žalobkyni přikázal, aby postupovala podle § 16a odst. 5 InfZ, tedy aby do sedmi dnů od doručení opatření vyřídila žadatelovu žádost (informace poskytla, nebo rozhodla o odmítnutí žádosti), anebo stížnost postoupila žalovanému.

[2] Svůj postup (nekonání) žalobkyně odůvodňuje tím, že podle svého názoru není povinným subjektem podle InfZ, a žalovaný tak není jejím nadřízeným orgánem ve smyslu tohoto zákona. Žalobkyně proto podala proti opatření žalovaného žalobu, již se domáhala, aby městský soud opatření zrušil. Městský soud dospěl k závěru, že opatření vydané podle § 80 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a žalobu odmítl. Rozhodnutí městského soudu zrušil NSS rozsudkem ze dne 4. 11. 2021, čj. 7 As 239/2021-24. Shledal, že městský soud pochybil, neboť nejdříve neposoudil, zda je žalobkyně povinným subjektem ve smyslu § 2 InfZ. Městský soud tedy opět posoudil žalobu a dovodil, že žalobkyni je třeba ve vztahu k vedení CIS JŘ považovat za veřejnou instituci, a tedy povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ. Jako povinný subjekt se žalobkyně nemůže domáhat ochrany proti procesním úkonům nadřízeného orgánu v rozsahu, v němž je na ni pro účely informačního zákona nahlíženo jako na správní orgán. Soud proto žalobu znovu odmítl. I toto usnesení však NSS zrušil. V rozsudku ze dne 7. 4. 2022, čj. 10 As 30/2022-43, uvedl, že se městský soud nezabýval stěžejní otázkou – zda je žalobkyně povinným subjektem i ve vztahu ke sporným informacím o *originálních ID zastávek a rozlišení označnicků*, které dosud nebyly žadateli poskytnuty. Za daného skutkového stavu nebylo možné tuto otázku posoudit, a proto NSS zrušil druhé usnesení městského soudu pro nepřezkoumatelnost.

[3] Ve třetím usnesení ze dne 10. 1. 2023 dospěl městský soud k závěru, že i sporné informace (originální ID zastávek a rozlišení označnicků) spadají do rozsahu smlouvy o vedení CIS JŘ, kterou dne 27. 7. 2001 žalobkyně uzavřela s Ministerstvem dopravy (tehdy Ministerstvem dopravy a spojů), a je tedy povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ i ve vztahu k těmto informacím. Nadto zaujal městský soud právní názor, že žalobkyně je povinnou osobou – tzv. *veřejnou institucí* – podle InfZ i nad rámec uvedené smlouvy, neboť splňuje třetí, čtvrté a páté kritérium testu podle nálezu Ústavního soudu z 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, a současně splňuje i podmínky podle nálezu Ústavního soudu z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ*. Za této situace byl žalovaný oprávněn vydat vůči žalobkyni napadené opatření proti nečinnosti. Jelikož ve věci byly splněny podmínky ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., městský soud žalobu odmítl. S ohledem na popsany závěr městský soud nepřipustil změnu žaloby na žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného. Městský soud usnesením ze dne 20. 1. 2023, čj. 11 A 112/2021-117, vydaným podle § 12 ve spojení s § 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, zrušil výroky IV a V usnesení ze dne 10. 1. 2023, neboť v těchto výrocích chybně rozhodl o vrácení části zaplaceného soudního poplatku.

2. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti usnesení městského soudu ze dne 10. 1. 2023 podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost (proti výrokům I až III). Stěžovatelka trvá na tom, že se žádost vztahuje k informacím, které nejsou součástí CIS JŘ, neboť se jedná o informace z databáze, kterou si stěžovatelka vytvořila pro svou vlastní podnikatelskou činnost nezávisle na smluvním vztahu s Ministerstvem dopravy. Z průběhu soudního řízení a odůvodnění napadeného

pokračování

usnesení je podle stěžovatelky zřejmé, že městský soud nechápe skutečný význam a obsah sporných informací. Na objasnění potřebných skutkových zjištění přitom rezignoval, jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Navíc výklad předmětu smlouvy přijatý městským soudem odporuje nejen výkladu stěžovatelky, ale i výkladu Ministerstva dopravy, tedy jejího tvůrce.

[5] Stěžovatelka dále připomněla obsah nálezů *Letiště Praha* a *ČEZ*. Zejména s ohledem na nálezy *ČEZ* popírá, že by byla tzv. veřejnou institucí. Ostatně i NSS judikoval, že pro určení, zda lze obchodní společnost podřadit pod pojem veřejné instituce, je třeba, aby byla *kumulativně* splněna kritéria jak nálezu *ČEZ*, tak nálezu *Letiště Praha*. Soukromoprávní obchodní společnost, byť ze 100 % vlastněná státem či veřejnoprávní korporací, tedy musí naplňovat *všechna* dosud vymezená kritéria pro pojem veřejné instituce, pokud má být povinnou osobou podle InfZ. Nedostatek jediného takového znaku může podle přesvědčení stěžovatelky legitimně znamenat, že posuzovaný subjekt nebude veřejnou institucí spadající pod režim InfZ. Stěžovatelka má oproti názoru městského soudu za to, že kritéria veřejné instituce nenaplnuje ani v jejich převážné části, což dále podrobně vysvětlila (NSS tuto část kasační argumentace dále nerozváděl, neboť se ukázala pro posouzení této věci irelevantní).

[6] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] NSS přezkoumává rozhodnutí městského soudu v této věci již potřetí. Opakovaná kasační stížnost je však přípustná, neboť NSS předchozím rozsudkem zrušil druhé rozhodnutí městského soudu pro jeho nepřezkoumatelnost [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a související judikatura, např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24]. Kasační stížnost je tedy **přípustná a zároveň i důvodná**.

[8] NSS ve svém předešlém rozsudku čj. 10 As 30/2022-43 zavázal městský soud, aby si opatřil smlouvu, kterou stěžovatelka uzavřela s Ministerstvem dopravy, a provedl ji k důkazu. Bez toho není možné posoudit, zda stěžovatelka je, či není povinným subjektem podle InfZ ve vztahu ke sporným informacím. Městský soud v napadením usnesení následoval závazný právní názor NSS a po provedeném dokazování dospěl k závěru, že *originální ID zastávek a rozlišení označků* nepochybně jsou součástí plnění ze smlouvy o vedení CIS JŘ, a proto je stěžovatelka i ve vztahu k těmto informacím povinnou osobou ve smyslu InfZ. Stěžovatelka s názorem městského soudu nesouhlasí a ve své kasační stížnosti argumentuje tím, že sporné informace pochází z databáze, kterou si vytvořila pro vlastní podnikatelskou činnost nezávisle na smluvním vztahu s Ministerstvem dopravy. Tyto informace tedy neslouží výlučně pro CIS JŘ.

[9] NSS posuzoval shodnou otázku (ve vztahu k téže stěžovateli a shodné žádosti o informace) v nedávném rozsudku ze dne 17. 4. 2024, čj. 10 As 306/2023-43. V tomto rozsudku uvedl, že souhlasí se závěry městského soudu (shodnými jako v nyní posuzované věci) a nemá jim co vytknout. Z posouzení věci je zřejmé, že stěžovatelka je ve vztahu k vedení CIS JŘ veřejnou institucí a požadované *originální ID zastávek a rozlišení označků* jsou součástí plnění podle smlouvy. Stěžovatelka přitom ve své argumentaci neuvádí ani

nedokládá, pro jakou jinou konkrétní činnost – zcela nezávislou na vedení CIS JŘ – si dané informace vytvořila či s nimi nakládá. Zároveň (přínejmenším implicitně) připouští, že tyto informace mají určitou spojitost s vedením CIS JŘ. Dále NSS sdělil, že byt lze souhlasit, že přínejmenším z hlediska ekonomického je primárním posláním stěžovatelky podnikatelská činnost, nelze opomenout, že zastává rovněž společensky významnou veřejnou úlohu.

[10] Již s ohledem na totožnost sporu v tomto řízení a řízení sp. zn. 10 As 306/2023 neshledal NSS důvod, proč by se měl v této věci odchýlit od právě citovaných závěrů. Stěžovatelka ostatně v nynější kasační stížnosti nepřednesla žádné nové argumenty. NSS tedy i v tomto případě souhlasí se závěry městského soudu v napadeném usnesení.

[11] Přesto však shodně jako ve věci 10 As 306/2023 musí napadené usnesení zrušit.

[12] Jelikož městský soud dovodil (a NSS tento závěr nyní potvrdil), že sporné informace jsou součástí smlouvy o vedení CIS JŘ, nemůže být ÚOOÚ nadřízeným stěžovatelky podle § 16a odst. 4 InfZ ve spojení s § 20 odst. 5 InfZ, podle kterého *nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů*. V dané věci totiž lze určit nadřízený orgán podle § 178 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy 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*. Stěžovatelku pověřilo výkonem veřejné správy Ministerstvo dopravy. To je tedy *nadřízeným správním orgánem* stěžovatelky ve vztahu k vedení CIS JŘ, a právě toto ministerstvo mělo rozhodovat o žadatelově stížnosti.

[13] Ze samotného napadeného opatření proti nečinnosti navíc plyne závěr žalovaného, že *„nadřízeným orgánem povinného subjektu je v této věci, jak judikatura dovodila, Ministerstvo dopravy. (...) Ministerstvo dopravy (...) je nadřízeným orgánem pouze ve věci vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech. Touto činností vykonává povinný subjekt veřejnou správu namísto Ministerstva dopravy. Ministerstvo dopravy vyřídilo žádost žadatele kromě žádosti týkající se požadavku na originální ID zastávek a rozlišení označků, které nejsou součástí smlouvy, kterou Ministerstvo dopravy s povinným subjektem uzavřelo. Z tohoto důvodu je nutno pro tuto část žádosti o informace aplikovat ustanovení § 20 odst. 5 [InfZ]“*.

[14] I žalovaný tedy vycházel z toho, že pokud se žádost týká smlouvy o vedení CIS JŘ, je nadřízeným správním orgánem stěžovatelky Ministerstvo dopravy. Prvotní předpoklad žalovaného, že požadavek na originální ID zastávek a rozlišení označků nespadá pod rozsah smlouvy, se však ukázal nesprávným.

[15] Za této situace bylo žádoucí, aby městský soud žalobě vyhověl. Z moci úřední totiž měl přihlédnout k tomu, že žalovaný vůbec nebyl příslušný přijímat opatření v dané věci (byť účastníci řízení ani žadatel sami nenavrhovali takový postup). Soud je však *„povinen z moci úřední přihlédnout k vadě řízení, která se vyznačuje tím, že správní orgán vydal takové rozhodnutí, které je procesním rámcem vztahujícím se ke konkrétní věci vyloučeno“* (Kocourek, T. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 615, b. 5). NSS zde připomíná též svůj rozsudek ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 As 163/2016-27, podle jehož bodu 15 *„zrušení napadeného správního rozhodnutí z moci úřední předpokládá soudní řád správní pouze v případě nicotnosti rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.)*.

pokračování

Judikatura Nejvyššího správního soudu však dovodila, že postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad vyjmenovaných v § 76 odst. 1 s. ř. s. a žalobou výslovně nenapadených, pokud takové vady brání přezkumu v mezích žalobních bodů. Zrušení rozhodnutí bez ohledu na žalobní námitky je v těchto případech pouhým důsledkem toho, že vady jsou takového charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS). V souzené věci žalovaný rozhodl způsobem, který mu zákon neumožňoval, což je vada tak zásadní, že brání jakémukoli přezkumu věcných důvodů, které žalovaného k vydání rozhodnutí vedly. Krajský soud byl proto povinen napadené rozhodnutí ex offio zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“.

[16] Závěrem je ovšem vhodné zdůraznit, že městský soud rozhodl v souladu se závazným právním názorem učiněným již v prvním rušícím rozsudku čj. 7 As 239/2021-24: „Teprve dospěje-li (městský soud – pozn. NSS) k závěru, že stěžovatelka skutečně je povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o informacích, je možné její žalobu odmítnout. V opačném případě je třeba přistoupit k posouzení, zda postup žalovaného představoval nezákonný zásah. S ohledem na to, že žaloba stěžovatelky byla formulována jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (především co se týče petitu), bude v tomto případě namíste ji stanoveným procesním postupem poučit a vyzvat k úpravě žaloby (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26 a ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019 - 18).“ Tímto závazným právním názorem byl vázán též NSS ve svém druhém rušícím rozsudku čj. 10 As 30/2022-43 a na vázanost rozsudkem v tomto směru upozornil též městský soud.

[17] Podstatnou otázkou, kterou NSS neopomenul, však rovněž je, zda vázanost tímto právním názorem trvala i v dalším řízení a zda v důsledku vázanosti tímto předchozím právním názorem bylo nutno žalobu stěžovatelky odmítnout, či nikoli, a to rovněž s ohledem na závěry rozsudku čj. 10 As 306/2023-43.

[18] V této souvislosti je nezbytné vzít v úvahu v první řadě to, že sedmý senát dovodil, že žalobu je třeba odmítnout tehdy, pokud bude zjištěno, že stěžovatelka je skutečně povinným subjektem. Je ovšem třeba zdůraznit, že při formulaci tohoto závěru vycházel sedmý senát ze (správné) premisy, že se nelze domáhat ochrany proti procesním úkonům nadřízeného orgánu (např. bod [19] prvního rušícího rozsudku sedmého senátu). Tento závazný právní názor převzal rovněž desátý senát v druhém rušícím rozsudku. Ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. v kombinaci s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (zásadní nepřipustnost opakované kasační stížnosti) totiž zavazuje právním názorem nejen krajský soud, ale též NSS samotný. Jednou vysloveným právním názorem je vázán nejen krajský soud, ale také NSS, rozhoduje-li za jinak nezměněných skutkových poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu.

[19] Sedmý ani desátý senát se ovšem ve svých rušících rozsudcích nezabývaly problémem, jaké bude právní postavení stěžovatelky (a ostatních účastníků) a procesní postup v případě, pokud vyjde najevo (jak se nyní stalo), že stěžovatelka sice je povinným subjektem ve smyslu § 2 InfZ, avšak žalovaný není jejím nadřízeným orgánem. Touto otázkou se ostatně v těchto rozsudcích NSS ani nemohl zabývat, neboť v době jejich vydání nebyl řádně zjištěn skutkový stav – nikdo do vydání těchto rozsudků neposuzoval obsah

smlouvy o vedení CIS JŘ. Poprvé tak učinil městský soud až v nyní napadeném rozsudku. V projednávané věci byl tedy teprve nyní dostatečně zjištěn skutkový stav věci tak, aby bylo možné činit relevantní právní závěry nejen ve vztahu k postavení stěžovatelky, ale rovněž ve vztahu k postavení žalovaného, a posoudit, zda je nadřízeným orgánem stěžovatelky. V souladu se závěry uvedenými v předchozím odstavci tedy městský soud i NSS nyní rozhodoval *za jiného skutkového stavu*, než který zde byl v době vydání předchozích rušících rozsudků NSS. Městský soud ani NSS tedy nebyly vázány svým předchozím názorem, že pokud „*stěžovatelka skutečně je povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o informacích, je možné její žalobu odmítnout*“. Tento názor nezohledňoval (ani nemohl) nově zjištěný skutkový stav tak, jak plyne ze smlouvy o vedení CIS JŘ. Ostatně ani nynější rozsudek není s tímto předchozím závazným názorem ve své podstatě v rozporu, neboť tento názor vycházel z předpokladu, že žalovaný je nadřízeným orgánem stěžovatelky. Bylo však zjištěno, že tomu tak není.

[20] Z uvedených důvodů tedy NSS nezbylo než usnesení městského soudu zrušit podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. NSS k tomuto závěru dospěl po vyhodnocení, že předmět žádosti spadá pod rozsah smlouvy o vedení CIS JŘ. S ohledem na právě uvedené závěry se NSS dále nezabýval námitkami, které se týkaly postavení stěžovatelky jakožto veřejné instituce z obecného hlediska, tedy bez vazby na smlouvu. Tato linie věci se ukázala být z pohledu posouzení případu nadbytečná.

4. Závěr a náklady řízení

[21] NSS uzavírá, že kasační stížnost byla důvodná, proto zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o náhradě nákladů nynějšího kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. května 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu