



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **disputers - advokáti s.r.o.**, IČO: 199 47 461, se sídlem tř. Svornosti 192/23, Olomouc, proti žalovanému: **finanční arbitr**, se sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2025, č. j. KFA/D/231/2025-11, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2025, č. j. 17 A 69/2025-27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 4. 2025, č. j. KFA/D/231/2025-11 (dále též „rozhodnutí o odvolání“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2025, č. j. KFA/D/231/2025-2 (dále též „rozhodnutí o neposkytnutí informací“), jímž byla odmítnuta žádost žalobce o informace dle § 15 odst. 1 ve spojení s § 8a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Konkrétně se žalobce domáhal sdělení počtu a čísel jednacích řízení, ve kterých vystupuje jako obecný zmocněnec osoba specifikovaná celým jménem, datem narození a adresou trvalého pobytu.

[2] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného o odvolání, neboť žalovaný nebyl věcně příslušný k rozhodnutí o odvolání proti vlastnímu rozhodnutí o neposkytnutí informací. Věcně příslušným správním orgánem

k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informací je podle § 20 odst. 5 informačního zákona, ve znění účinném od 24. 4. 2019, Úřad pro ochranu osobních údajů.

[3] Podle § 20 odst. 5 informačního zákona, ve znění účinném od 24. 4. 2019, platí, že *nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů*. Nadřízený orgán žalovaného nelze určit podle § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, nestanoví, který správní orgán je nadřízeným orgánem žalovaného. Není tedy výslovně stanoveno, který správní orgán rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí žalovaného, ani který správní orgán vykonává dozor nad žalovaným. Orgánem vykonávajícím dozor nad žalovaným není ani vláda či Poslanecká sněmovna, neboť nemohou zasahovat do rozhodovací činnosti žalovaného, popř. do vnitřních záležitostí žalovaného. Vláda a Poslanecká sněmovna vykonávají nad žalovaným nanejvýš dohled, nikoli dozor, pročez ani jeden z nich není nadřízeným orgánem žalovaného ve smyslu § 178 správního řádu. Za situace, kdy nelze nadřízený správní orgán určit podle § 178 správního řádu, se uplatní § 20 odst. 5 informačního zákona, ve znění od 24. 4. 2019, který pro tyto případy stanovuje, že o odvolání rozhoduje Úřad pro ochranu osobních údajů. Nejednalo se přitom o pouhou nepřislušnost funkční, neboť žalovaný není součástí vnitřní struktury správních orgánů spolu s Úřadem pro ochranu osobních údajů. Žalovaný byl proto naprosto věcně nepřislušný k rozhodnutí o odvolání, což má za následek nicotnost napadeného rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že městský soud při svém rozhodování pominul pravomoc stěžovatele rozhodovat o veřejných subjektivních právech jako předpokladu pro správné určení nadřízeného orgánu podle informačního zákona. Stěžovatel vystupuje při své rozhodovací činnosti jako orgán veřejné moci a je nadán pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jednotlivců. Ačkoliv stěžovatel není soudem v institucionálním slova smyslu, zákon o finančním arbitrovi na něj a na jeho rozhodovací činnost klade obdobné požadavky jako na soudy. Na stěžovatele nelze nahlížet jako na jiné správní orgány, neboť jeho rozhodovací činnost spočívá jak v rozhodování soukromoprávních sporů spotřebitelů, tak v rozhodování o veřejnoprávních subjektivních právech účastníků správních řízení. Rozdílnost mezi stěžovatelem a jinými správními orgány spočívá též v tom, že zákon o finančním arbitrovi v § 22 zavazuje k mlčenlivosti v rámci rozhodovací činnosti (tj. výkonu činnosti podle zákona o finančním arbitrovi) přímo finančního arbitra (stěžovatele), nikoliv jen zaměstnance Kanceláře finančního arbitra.

[5] Stěžovatel není funkčně a věcně nepřislušný k rozhodnutí o odvolání, a napadené rozhodnutí není nicotné. Ustanovení § 178 správního řádu je nezbytné interpretovat prizmatem předmětu úpravy správního řádu podle jeho úvodních ustanovení § 1 a § 3. Pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 1 správního řádu je proto třeba pozitivní zákonné úpravy, kdy zákon musí určit orgán, který má být nadřízeným správním orgánem jiného správního orgánu, nebo orgán, který má rozhodovat o odvolání, popřípadě orgán, který má nad jiným správním orgánem vykonávat dozor. Kritéria § 178 odst. 1 správního

pokračování

řádu lze mít za naplněná tehdy, pokud povinný subjekt vykonává veřejnou správu autoritativními formami a na jejich realizaci dopadá správní řád, tj. vykonává tzv. vrchnostenskou veřejnou správu. Městský soud v napadeném rozsudku skutečnost, že stěžovatel vykonává tzv. vrchnostenskou veřejnou správu, opomenul. V případě stěžovatele je pozitivní zákonná úprava dána v § 14 odst. 1 písm. a), b) a d) ve spojení s § 16 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi. V těchto stanovených případech stěžovatel rozhoduje v řízení vrchnostensky o veřejných subjektivních právech navrhovatele. V prvním stupni formou zastavení řízení pro jeden z důvodů stanovený v § 14, a následně též ve druhém stupni formou rozhodnutí o námitkách účastníka řízení proti usnesení o zastavení řízení podle § 16 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi. Ve stejném režimu stěžovatel rozhoduje také o uložení pořádkové pokuty podle § 23 zákona o finančním arbitrovi. Stěžovatel je jako státem zřízený mimosoudní správní orgán příslušný též k rozhodování některých sporů na finančním trhu, přičemž zde rozhoduje o subjektivních soukromých právech a povinnostech formou nálezu, proti němuž lze podat opravný prostředek ve formě námitek. O námitkách rozhoduje opět stěžovatel.

[6] Zákon o finančním arbitrovi tedy připouští podání opravného prostředku proti rozhodnutí stěžovatele a současně přímo určuje správní orgán, který meritorní rozhodnutí stěžovatele na návrh oprávněné osoby přezkoumává. Je jím opět stěžovatel. Uvedené svědčí o tom, že zákon o finančním arbitrovi obsahuje právní konstrukci pro určení nadřízeného orgánu stěžovatele ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu. Rozhodování stěžovatele o právech a povinnostech účastníků řízení před finančním arbitrem je autoritativním rozhodováním o právech a povinnostech podřízených osob a je způsobilé zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv, a je tedy i přezkoumatelné v následném řízení o námitkách, případně následně v soudním řízení správním. Takové rozhodování má charakter správního řízení, byť se specifickými znaky vymezenými v zákoně o finančním arbitrovi za subsidiárního použití správního řádu. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi má proto povahu rozhodné pozitivní právní úpravy naplňující dikci první věty § 178 odst. 1 správního řádu. V případě stěžovatele tak lze tímto postupem určit věcně příslušný nadřízený orgán i pro řízení v rámci informačního zákona.

[7] Není relevantní, že zákon o finančním arbitrovi užívá speciálních pojmů „nález“ a „námitky“, namísto ve správním řízení obecně užívaných pojmů „správní rozhodnutí“, „odvolání“ či „rozklad“. Jejich povahou a obsahem jde o instituty obdobné a sloužící ke stejnému účelu. Úřad pro ochranu osobních údajů není příslušný k rozhodnutí o odvolání podaném proti rozhodnutí finančního arbitra o odmítnutí žádosti o informace podle informačního zákona, neboť nadřízený orgán finančního arbitra lze určit podle pravidel vymezených v § 178 odst. 1 správního řádu, protože se § 20 odst. 5 informačního zákona neuplatní. S tímto závěrem se ztotožňuje také Úřad pro ochranu osobních údajů, který již v minulosti svoji příslušnost v případě odvolacího řízení finančního arbitra opakovaně nevyslovil. Úřad pro ochranu osobních údajů je ve vztahu k finančnímu arbitrovi přezkumným orgánem podle § 16b odst. 1 a 2 informačního zákona.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná osoba vykonávající funkci finančního arbitra s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 4 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi). Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení rozhodnutí krajského soudu.

[12] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[13] Námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že městský soud pominul pravomoc stěžovatele rozhodovat o veřejných subjektivních právech jako kritérium pro správné určení nadřízeného orgánu podle informačního zákona. Městský soud se povahou stěžovatele zabýval v bodu 14 napadeného rozsudku. V bodech 18 až 34 odůvodnění napadeného rozsudku pak přednesl konkrétní a jasné důvody, na základě nichž nepovažoval stěžovatele za nadřízený orgán ve smyslu § 178 správního řádu. Samotný nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry městského soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163).

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatele brojícími proti posouzení věci samé městským soudem.

[15] V projednávané věci mezi stranami není sporné, že finanční arbitr je subjektem povinným poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Předmětem sporu je otázka, zda stěžovatel má věcnou příslušnost

pokračování

rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti dle § 16 informačního zákona.

[16] Z § 16 odst. 3 informačního zákona vyplývá, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace rozhoduje nadřízený orgán povinného subjektu.

[17] S ohledem na § 20 odst. 4 informačního zákona se nadřízený orgán určuje podle § 178 správního řádu. Podle § 20 odst. 5 informačního zákona, *nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.*

[18] Ustanovení § 20 odst. 5 informačního zákona bylo do současného znění změněno zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, který nabyl účinnosti dne 24. 4. 2019. Nebylo-li podle dřívější úpravy možné určit nadřízený orgán dle § 178 správního řádu, rozhodoval v odvolacím řízení a řízení o stížnosti ten, kdo stál v čele povinného subjektu. Dřívější úpravu § 20 odst. 5 informačního zákona bylo možno použít jen do 1. 1. 2020 (čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb.), počínaje následujícím dnem se proto použije úprava nová, a to i na běžící řízení (srov. shodně rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 244/2020-40, č. 4112/2021 Sb. NSS, a ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020-42, č. 4105/2021 Sb. NSS).

[19] Nejvyšší správní soud proto musel posoudit, zda lze určit nadřízený orgán stěžovatele podle § 178 správního řádu. Pokud nadřízený správní orgán podle § 178 určit nelze, o odvolání žalobce rozhoduje Úřad pro ochranu osobních údajů.

[20] Podle § 178 odst. 1 správního řádu, *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.*

[21] Podle § 178 odst. 2 správního řádu, *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.*

[22] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020-44, č. 4230/2021 Sb. NSS, zdůraznil, že § 178 odst. 1 správního řádu je třeba interpretovat s ohledem na působnost správního řádu dle § 1 odst. 1 a 3, podle nichž správní řád upravuje postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy a nevztahuje se mimo jiné na právní jednání prováděná správními orgány ve sféře nevznikostenské.

[23] V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud s odkazem na dosavadní judikaturu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011-64, č. 2343/2011 Sb. NSS) rovněž uvedl, že pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 1 správního řádu je zásadně třeba pozitivní zákonné úpravy. Tedy pro závěr, že nadřízený orgán pro účely instančního postupu dle informačního zákona lze určit dle pravidel § 178 správního řádu, zákon musí určit orgán, který má být nadřízeným správním orgánem jiného správního orgánu, nebo orgán, který má rozhodovat o odvolání, popřípadě orgán, který má nad jiným správním orgánem vykonávat dozor. Tuto vlastnost po novele informačního zákona provedené zákonem č. 111/2019 Sb. nelze pouze dovozovat.

[24] Povahu finančního arbitra jako správního orgánu již judikatura dostatečně vysvětlila. Podle zákona o finančním arbitrovi je finanční arbitr příslušný k rozhodování sporu spadajícího jinak do pravomoci českých soudů, jedná-li se o spor mezi spotřebitelem a subjekty vyjmenovanými v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Arbitr je orgánem veřejné moci, který není soudem, byť má jisté atributy nezávislosti (viz § 4 až 7, zejm. pak § 5 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi), a který v řízení postupuje podle zákona o finančním arbitrovi a subsidiárně podle správního řádu (§ 24 zákona o finančním arbitrovi). Předmětem rozhodování jsou práva sporných stran a výsledkem rozhodování je individuální správní akt (§ 67 odst. 1 správního řádu), který je závazný a vykonatelný (viz § 17 zákona o finančním arbitrovi). Rozhodovací pravomoc vyplývající z § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi je pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení před ním. Soudní kontrola rozhodovací činnosti arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi proto spadá do režimu části páté občanského soudního řádu, nikoli do režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS, body 25 a 26, dále též rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 As 115/2020-44, bod 6). Pravomoci arbitra se však nevyčerpávají vymezením v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Ustanovení § 23 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi dává arbitrovi pravomoc uložit instituci pořádkovou pokutu za nesplnění (veřejnoprávních) procesních povinností uložených instituci v § 11, § 12 odst. 6, 7 a 9 zákona o finančním arbitrovi a fyzické či právnické osobě v § 23 odst. 2 téhož zákona. Pořádková pokuta představuje správní trest majetkoprávní povahy, který je ukládán za tzv. pořádkový správní delikt (srov. Frumarová, K., Grygar, T. Pouperová, O., Škurek, M. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 240-241). Rozhodnutí o pořádkové pokutě podle § 23 zákona o finančním arbitrovi lze proto napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

[25] Judikatura též dovodila, že řízení před finančním arbitrem, v němž rozhoduje spory mezi spotřebitelem a zákonem vymezenými osobami (institucemi), odpovídá s určitými modifikacemi spornému řízení podle § 141 správního řádu (srov. rozsudky NSS ze dne

pokračování

29. 12. 2022, č. j. 2 Afs 145/2020-28, bod 26, a ze dne 27. 1. 2023, č. j. 6 Afs 337/2021-40, bod 44). Řízení se zahajuje na návrh a je zahájeno dnem podání návrhu navrhovatele. Jestliže finanční arbitr shledá důvody pro zastavení řízení podle § 14 zákona o finančním arbitrovi nebo podle § 66 odst. 1 správního řádu, usnesením řízení zastaví. Ve věci samé rozhoduje finanční arbitr nálezem. Proti nálezu nebo usnesení o zastavení řízení mohou účastníci řízení podat do 15 dnů ode dne doručení písemného vyhotovení nálezu nebo usnesení námitky. O námitkách rozhoduje finanční arbitr. Uložení pořádkové pokuty instituci, fyzické nebo právnické osobě při neposkytnutí součinnosti v zákonem stanovených případech je pak výsledkem správního řízení, které je svou povahou „řízením vloženým“ do řízení hlavního. Proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty lze do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí podat námitky, o nichž rozhoduje opět finanční arbitr.

[26] Finančního arbitra a jeho zástupce jmenuje vláda na návrh ministra financí (§ 4 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi). Vládě též odpovídá za výkon své funkce a ta ho v zákonem stanovených případech může odvolat (§ 7 zákona o finančním arbitrovi). Finanční arbitr předkládá Poslanecké sněmovně a vládě výroční zprávu o své činnosti (§ 5 zákona o finančním arbitrovi). Co se týče organizační struktury, finanční arbitr jako správní orgán není vnitřně strukturován, je tvořen jedinou osobou, resp. arbitrem a jeho zástupcem, kteří jako jediní disponují rozhodovací pravomocí (arbitr může pověřit některou z rozhodovacích činností svého zástupce, a to i trvale podle § 4 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi). Kancelář finančního arbitra, která je organizační složkou státu, a v jejímž čele arbitr stojí, plní pouze úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti arbitra (§ 1a zákona o finančním arbitrovi).

[27] Stěžovatel je tedy monokratickým nezávislým a nestranným správním orgánem, kterému zákon o finančním arbitrovi svěřuje působnost autoritativně rozhodovat o soukromých i veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob, tedy výkon veřejné moci. Výkon této působnosti (veřejné moci) je výkonem vrchnostenské veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Zákon o finančním arbitrovi, ani jiný „zvláštní“ zákon ve smyslu věty první § 178 správního řádu nestanovuje nadřízený orgán stěžovatele v procesním postavení správního orgánu. Nadřízený správní orgán stěžovatele proto nelze určit podle věty první § 178 správního řádu.

[28] Pokud pak stěžovatel namítá, že zákon o finančním arbitrovi stanoví, že nadřízeným orgánem stěžovatele je sám stěžovatel, neboť mu přísluší rozhodovat o námitkách, nemůže mu Nejvyšší správní soud přisvědčit. Skutečnost, že finanční arbitr je oprávněn rozhodovat o námitkách, z něj nečiní nadřízený orgán ve smyslu § 178 správního řádu. Námitky představují řádný opravný prostředek *sui generis*, o nichž rozhoduje též správní orgán, který námitkami přezkoumávané rozhodnutí vydal. Na rozdíl od odvolání nemají devolutivní účinek, jehož podstatou je, že dochází k přesunu kompetence rozhodnout o odvolání na nadřízený (odvolací) správní orgán. V případě odvolání však nerozhoduje stejný orgán, který napadené rozhodnutí vydal (viz Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydán. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 482). Informační zákon výslovně připouští možnost podat proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti odvolání (§ 16 odst. 1 informačního zákona). Zákonodárce tedy výslovně zvolil pro přezkum rozhodnutí

povinného subjektu o odmítnutí žádosti opravný prostředek s devolutivním účinkem. Zákonem předvídanou výjimkou z požadavku devolutivního účinku odvolání představuje možnost podat rozklad proti rozhodnutí vydanému ústředním správním úřadem, ministrem nebo vedoucím ústředního správního orgánu v prvním stupni (§ 152 odst. 1 správního řádu, § 16 odst. 3 informačního zákona). Není však sporu o tom, že stěžovatel není ani správním orgánem uvedeným v § 152 odst. 1 správního řádu, zejména jej není možno považovat za vedoucího ústředního správního úřadu. Je proto patrné, že úmyslem zákonodárce bylo, aby o opravném prostředku proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti rozhodoval jiný správní orgán, než který přezkoumávané rozhodnutí vydal (s právě uvedenou výjimkou). Tomu odpovídá též změna § 20 odst. 5 informačního zákona provedená novelou č. 111/2019 Sb., která v situaci, kdy nelze nadřízený orgán určit podle § 178 správního řádu, namísto „*tomu, kdo stojí v čele povinného subjektu*“ svěřila pravomoc rozhodovat v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů. Smyslem a účelem novely tedy bylo, aby i v případech, kdy povinný subjekt nemá nadřízený správní orgán, rozhodoval o odvolání orgán odlišný od povinného subjektu.

[29] I Nejvyšší správní soud se již v minulosti ve vztahu k informačnímu zákonu vyjádřil v tom smyslu, že není vhodné, aby tatáž osoba posuzovala žádost o informaci a následně by též rozhodovala o odvolání proti svému odmítavému rozhodnutí. Takovým způsobem by byl výrazně popřen smysl odvolání jako opravného prostředku (rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52, č. 1586/2008 Sb. NSS). Zásada dvojinstančnosti řízení totiž vyjadřuje obecné oprávnění účastníků řízení napadnout rozhodnutí správního orgánu řádným opravným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán orgán vyššího stupně. Rozhodnutí prvostupňového orgánu tedy podléhá kontrole odvolacího orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 3 As 81/2014-103, či ze dne 20. 9. 2017, č. j. 6 As 32/2017-38, bod 24). Nelze proto akceptovat stav, který nastal v nyní posuzovaném případě, kdy o odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo odmítnuto poskytnutí informace, rozhodl stěžovatel, který sám rozhodoval ve věci samotného odmítnutí informace. Takový postup vede k porušení zásady dvojinstančnosti řízení.

[30] Nadřízený orgán stěžovatele nelze určit ani postupem podle věty druhé § 178 odst. 1 správního řádu, jelikož zákon o finančním arbitrovi ani jiný zvláštní zákon nestanoví stěžovateli orgán, který rozhoduje o odvolání, ani orgán, který by měl nad stěžovatelem vykonávat dozor. Poslanecká sněmovna a vláda sice vykonávají vůči stěžovateli určitou kontrolní a řídicí roli, ta se však omezuje v zásadě na finanční a personální otázky (např. rozpočet stěžovatele či jmenování do funkce a odvolání z ní), zatímco v oboru své hlavní činnosti (rozhodovací činnosti) má stěžovatel vysokou míru autonomie, do níž přímo zasahovat nemohou (obdobně též již výše uvedený rozsudek NSS č. j. Komp 2/2020-44, a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2022, č. j. Komp 3/2021-26, č. 4320/2022 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že Poslanecká sněmovna a vláda vykonávají nad stěžovatelem nanejvýš dohled, nikoliv dozor ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu.

[31] Nadřízený orgán v souzené věci navíc nelze určit ani podle § 178 odst. 2 správního řádu, neboť kritéria v něm obsažená jsou buďto vázaná na konkrétní subjekty (obce, kraje, fyzické a právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy, ústřední správní úřady a jejich

pokračování

vedoucí atp.), nebo se jedná o kritéria, která k určení nadřízeného správního orgánu zpravidla nevedla již podle prvního odstavce (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 80/2015-39, bod 23, či ze dne 6. 10. 2022, č. j. 1 As 287/2021-53, bod 43). Ani do jedné z těchto kategorií však stěžovatel nespadá.

[32] Lze tedy shrnout, že postupem podle § 178 správního řádu nelze určit nadřízený orgán stěžovatele. Je tedy namístě aplikovat druhou část § 20 odst. 5 informačního zákona, podle nějž v odvolacím řízení rozhoduje Úřad pro ochranu osobních údajů. Rozhodování o odvolání ve věcech, v nichž stěžovatel rozhoduje jako povinný subjekt podle informačního zákona, proto přísluší Úřadu pro ochranu osobních údajů. Stěžovatel byl k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti příslušný do 1. 1. 2020, a to z titulu osoby stojící v čele povinného subjektu (§ 20 odst. 5 informačního zákona, ve znění účinném do 23. 4. 2019, ve spojení s čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb.).

[33] Městský soud tedy správně uzavřel, že rozhodnutí stěžovatele je nicotné podle § 77 odst. 1 správního řádu, neboť stěžovatel je absolutně věcně nepříslušný k rozhodování o odvolání proti svému vlastnímu rozhodnutí jako povinného subjektu o odmítnutí žádosti dle § 16 informačního zákona, resp. obecně k rozhodování v odvolacím řízení. Podle doktríny věcná příslušnost vyjadřuje „*vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení. Určuje, která kategorie správních orgánů a v rámci kategorie též orgán kterého stupně je oprávněn a povinen provádět určitý druh správního řízení (...). Věcná příslušnost určuje kompetentní správní orgán odvětvově, ale také instančně – který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni 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). V nyní posuzovaném případě se přitom nemůže jednat o pouhou nepříslušnost funkční, která by mohla vést k „pouhé“ nezákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť stěžovatel není součástí vnitřní struktury správních orgánů spolu s Úřadem pro ochranu osobních údajů (k tomuto hledisku srov. rozsudky NSS ze dne 19. 6. 2015, č. j. 5 As 66/2015-35, či ze dne 6. 10. 2022, č. j. 1 As 287/2021-53, bod 44).

[34] Pokud pak stěžovatel namítá, že Úřad pro ochranu osobních údajů v minulosti opakovaně nevyslovil svoji příslušnost v případě odvolacího řízení stěžovatele, jedná se o ničím nepodložené tvrzení. Skutečnost, že Úřad pro ochranu osobních údajů je ve vztahu k finančnímu arbitrovi přezkumným orgánem podle § 16b odst. 1 a 2 informačního zákona, pak Nejvyšší správní soud nerozporuje. Uvedené se přitom nevylučuje s tím, že Úřad pro ochranu osobních údajů je současně též odvolacím orgánem stěžovatele ve věcech, v nichž stěžovatel rozhoduje jako povinný subjekt.

[35] Nejvyšší správní soud se nyní nemůže vyjádřit k věcné podstatě sporu (tedy k tomu, zda požadované informace spadají do okruhu informací poskytovaných podle informačního zákona, a mají být poskytnuty podle tohoto zákona či nikoliv), jelikož tak nejprve musí učinit Úřad pro ochranu osobních údajů, který je příslušný rozhodnout o odvolání žalobce.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[36] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[37] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalobci soud náhradu nákladů nemohl přiznat, neboť ze spisu nevyplývá, že by žalobci v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jakékoli náklady vznikly.

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

V Brně dne 4. června 2026

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu