U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové, JUDr. Filipa Dienstbiera, Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Exekutorská komora**, se sídlem Na Pankráci 58, Praha 4, proti žalovanému: **Městský soud v Praze**, se sídlem Spálená 2, Praha 2, za účasti: Ing. P. M., o žalobě ve věci záporného kompetenčního konfliktu,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Kompetenční žalobou se žalobkyně domáhala určení, že pravomoc k rozhodnutí o odvolání proti sdělení soudního exekutora JUDr. Juraje Podkonického, Ph.D., Exekutorský úřad Praha 5, kterým tento exekutor sdělil osobě zúčastněné za řízení, že není povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, náleží žalovanému.

[2] Žalobkyně v žalobě uvedla, že má za to, že soudního exekutora nelze považovat za povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť nenaplňuje žádnou z kategorií uvedených v § 2 odst. 1 a 2 tohoto zákona. I kdyby povinným subjektem soudní exekutor byl, má o odvolání rozhodnout žalovaný. Ten je totiž jeho nadřízeným orgánem [žalobkyně odkazuje na § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve spojení s § 55c odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb. o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)]. Žalobkyně proto žádala, aby soud určil, že exekutor není subjektem povinným poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, anebo aby vyslovil, že o opravném prostředku proti rozhodnutí soudního exekutora podle zákona o svobodném přístupu k informacím má rozhodovat žalovaný.

[3] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že jeho pravomoc ve věci rozhodnout nelze dovozovat z jeho pravomoci rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí exekutora při jeho

výkonu moci soudní. V oblasti veřejné správy je to žalobkyně, kdo je dozorovým orgánem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu.

[4] Z předložených podkladů vyplynulo, že osoba zúčastněná na řízení dne 18. 10. 2017 podala u žalobkyně „*odvolání podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím proti rozhodnutí exekutora o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace*“. Žalobkyně toto podání usnesením ze dne 25. 10. 2017 postoupila žalovanému, neboť podle žalobkyně je žalovaný jediným orgánem, který může rozhodovat o odvolání proti rozhodnutím soudních exekutorů (odkázala přitom na § 55c exekučního řádu). Žalovaný dne 2. 2. 2018 věc vrátil žalobkyni zpět s odůvodněním, že není nejblíže nadřízeným správním orgánem exekutorů.

[5] Nejvyšší správní soud se s přihlédnutím k vymezení kompetenčního sporu v § 97 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.) musel především zabývat otázkou, zda se v dané věci jedná o žalobkyní tvrzený záporný kompetenční spor.

[6] Záporným kompetenčním sporem je podle § 97 odst. 3 s. ř. s. spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. Musí se ovšem jednat o situaci, kdy je dána pravomoc správních orgánů ve věci rozhodovat. Jinými slovy, záporným kompetenčním sporem ve smyslu § 97 odst. 3 s. ř. s. může být pouze takový spor, kdy některý ze správních orgánů má pravomoc ve věci rozhodnout; v řízení o kompetenčním sporu je pak řešeno pouze, který ze správních orgánů touto kompetencí disponuje (srov. např. usnesení ze dne 17. 9. 2010, čj. Komp 2/2010-20). Soud se proto nejprve zabýval tím, zda vůbec má žalobkyně nebo žalovaný pravomoc rozhodovat ve sporné věci osoby zúčastněné na řízení a mohou být tedy stranami záporného kompetenčního sporu.

[7] O věci uvážil takto:

[8] Povinnost poskytovat informace se podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje na čtyři kategorie povinných subjektů, kterými jsou 1) státní orgány, 2) územní samosprávné celky a jejich orgány, 3) veřejné instituce, a dále 4) 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. Na subjekty nespadající do žádné z těchto kategorií se povinnost poskytovat informace nevztahuje.

[9] Aniž by bylo třeba podrobnějšího zkoumání, je zjevné, že soudní exekutor nepatří do žádné z prvních dvou kategorií povinných subjektů, tedy státní orgány a územně samosprávné celky a jejich orgány. Soudní exekutor je fyzická osoba pověřená exekutorským úřadem. V rámci tohoto pověření pak vykonává část veřejné moci (exekuční činnost), která na něj byla přenesena státem. Tuto činnost ovšem vykonává samostatně a nezávisle jako svobodné povolání, vlastním jménem a také na vlastní účet. Jeho činnost není financovaná z veřejných rozpočtů, nýbrž z úplat za exekuční a další činnost (§ 3 odst. 1 exekučního řádu). Při výkonu exekuční činnosti podléhá toliko dohledu ze strany státních orgánů a profesní samosprávy, avšak sám není státním orgánem (§ 2 odst. 1 exekučního řádu), tím spíše ani územně samosprávným celkem nebo jeho orgánem.

[10] Exekutor nespadá ani do třetí z uvedených kategorií. Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že soudní exekutor za veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím považován být nemůže (rozsudek ze dne 28. 2. 2018, čj. 8 As 222/2017-37). Vyšel přitom z postavení soudního exekutora a povahy jeho činnosti. Tyto dvě charakteristiky Nejvyšší správní soud popsal již v rozsudku ze dne 16. 11. 2011, čj. 5 Aps 6/2011-85, č. 2482/2012 Sb. NSS, v němž uvedl: „*Soudní exekutor je* ***orgánem sui generis – fyzickou osobou, na kterou stát delegoval část svých mocenských práv, která jinak přísluší soudům.*** *Exekutor vykonává činnost jako svobodné povolání a má postavení veřejného činitele. Jeho zákonné postavení má tedy smíšenou povahu, jednak vykonavatele nucených výkonů soudních a jiných rozhodnutí a zároveň osoby oprávněné k další činnosti v rozsahu zákona. Stát na exekutory přenesl část svých mocenských pravomocí a zákonem stanovil, jakým způsobem je bude exekutor vykonávat, a také stanovil, jakým způsobem a prostřednictvím kterých subjektů bude stát kontrolovat, zda jsou pravomoci exekutorovi dané vykonávány v souladu se zákonem.* ***Exekutor je tedy soukromá osoba vykonávající z pověření soudu veřejnou moc v oboru justice.*** *Podle § 28 exekučního řádu se úkony exekutora považují za úkony soudu. Uvedené ustanovení tudíž zakládá veřejnoprávní povahu postavení soudního exekutora a jeho oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech soukromých subjektů.* ***Exekutor však není správním orgánem****, nelze tedy v jakékoli jeho činnosti, ať zákonné nebo nezákonné, spatřovat zásah správního orgánu, který by bylo lze přezkoumávat ve správním soudnictví.*“ (Zvýraznění doplněno soudem).

[11] V jiné věci, zabývající se otázkou, zda povinným subjektem mohou být politické strany, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]*ostavení povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze odvozovat od charakteru informace, o niž jsou žádáni. Soukromoprávní subjekty nelze stavět do postavení „Schrödingerových koček“, které současně jsou i nejsou veřejnými institucemi a ustálí se ad hoc v jedné z těchto pozic až poté, co jsou požádány o poskytnutí konkrétní informace.* […] ***Veřejné instituce jsou však povinnými subjekty vždy a ve vztahu k celé své působnosti,*** *přičemž Nejvyšší správní soud pojem „působnost“ ztotožňuje s rozsahem činnosti daného subjektu bez ohledu na to, zda jde o výkon vrchnostenské pravomoci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. října 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, bod 103).*“ (Rozsudek ze dne 3. 8. 2017, čj. 6 As 43/2017-46).

[12] V postavení soudního exekutora lze sice shledat určité veřejnoprávní prvky ve formě veřejnoprávního vzniku (jmenováním do funkce Ministrem spravedlnosti), veřejnoprávního postavení a účelu funkce soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti či existence státního dohledu nad činností soudního exekutora; na druhou stranu soudní exekutor zcela postrádá povahu instituce, neboť jeho postavení má smíšenou povahu a kromě nuceného výkonu soudních a jiných rozhodnutí provádí i další činnost v rozsahu exekučního řádu. Není možné vyčlenit z činnosti soudního exekutora pouze tu část působnosti, která spočívá ve výkonu veřejné moci (tj. exekuční činnosti), a pouze v tomto rozsahu jej považovat za veřejnou instituci. Takový výklad Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku označil za nepřípustný, přičemž uvedl, že dílčí vyčlenění působnosti lze zohlednit u povinných subjektů podle poslední, čtvrté kategorie povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Lze proto uzavřít, že soudní exekutor není veřejnou institucí, a nespadá tak ani pod třetí z uvedených kategorií povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[13] Podle čtvrté kategorie jsou povinnými subjekty „*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.*“ (§ 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[14] Soudního exekutora nelze řadit ani do této čtvrté kategorie povinných subjektů. Výkon exekutorské činnosti sice naplňuje první část definice podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť soudní exekutor na základě pověření exekutorským úřadem bezesporu rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob; nejedná se však o rozhodování v oblasti veřejné správy, nýbrž v oblasti soudnictví. Vyčerpávající definice pojmu veřejné správy není ze své podstaty možná. Obecně je však přijímáno, že veřejnou správu lze definovat negativně tak, že jde o činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou, ani soudní. Představuje provádění zákonů nebo jiné činnosti ve veřejném zájmu osobami, které nejsou nezávislé (viz Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 6 až 9). Takové vymezení respektuje i judikatura (srov. např. rozsudek ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 16. 11. 2011, čj. 5 Aps 6/2011-85, č. 2482/2012 Sb. NSS). V konkurenci s veřejnou správou představuje výkon soudní moci naopak tu část veřejné moci, v rámci níž nezávislé soudy rozhodují v konkrétních případech o právech, povinnostech a oprávněných zájmech fyzických a právnických osob. Zahrnuje přímou rozhodovací činnost i další související činnosti, které jsou s jejím výkonem bezprostředně spojeny (srov. rozsudek ze dne 25. 7. 2005, čj. 8 Ans 2/2005-64, č. 692/2005 Sb. NSS). Od rozhodovací činnosti soudní moci je přitom třeba zároveň odlišit státní správu soudů, která naopak tvoří integrální součást veřejné správy.

[15] V případě výkonu exekuční činnosti soudním exekutorem je nepochybné, že se jedná o výkon moci soudní. Soudní exekutor provádí nucený výkon (exekuci) soudních a jiných rozhodnutí, což je činnost, která přísluší primárně moci soudní. Je sice pravdou, že nucený výkon správních rozhodnutí je svěřen rovněž správním orgánům v rámci správní a daňové exekuce, nicméně i tato činnost následně podléhá přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví. Rozhodující je však skutečnost, že k přenesení pravomoci na soudního exekutora dochází ze strany civilních soudů. Při výkonu exekuční činnosti vystupuje soudní exekutor fakticky v postavení soudu (§ 28 exekučního řádu) a od soudní moci se tedy jeho pravomoci odvozují. Jeho činnost tedy nelze považovat za výkon veřejné správy (stejný závěr soud vyslovil již např. v rozsudku ze dne 16. 11. 2011, čj. 5 Aps 6/2011-85, č. 2482/2012 Sb. NSS). Soudní exekutor proto nespadá ani pod čtvrtou a poslední kategorii povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[16] Lze tedy uzavřít, že soudní exekutor není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Sdělení JUDr. Juraje Podkonického, Ph.D., proto není rozhodnutím podle zákona o svobodném přístupu k informacím a pravomoc rozhodnout o odvolání proti tomuto „rozhodnutí“ nemá žalobkyně ani žalovaný. Uvedené samozřejmě nezbavuje žalobkyni povinnosti na podání osoby zúčastněné na řízení řádně procesně reagovat. V případě, že u žalobkyně bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není příslušný žádný správní orgán, je žalobkyně povinna vydat usnesení o odložení věci a

oznámit toto usnesení osobě, které se týká, je-li známa, a podateli [§ 43 odst. 1 písm. b) a odst. 2 správního řádu].

[17] Jelikož pravomoc rozhodnout o odvolání podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím proti sdělení JUDr. Juraje Podkonického, Ph.D., nenáleží žalobkyni ani žalovanému, není ani možné, aby mezi účastníky ve věci existoval kompetenční spor. Nejvyšší správní soud proto žalobu odmítl jako nepřípustnou [§ 99 písm. a) s. ř. s.].

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101 s. ř. s., podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. března 2019

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu