



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **EUROVIA CS, a. s.**, se sídlem U Michelského lesa 1581/2, Praha 4, zast. Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1, proti žalovanému: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zast. JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **prof. Ing. J. K., CSc.**, proti rozhodnutí generálního ředitele Ředitelství silnic a dálnic ČR ze dne 12. 10. 2016, čj. 20616/2016-10300, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2020, čj. 10 A 223/2016-130,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2020, čj. 10 A 223/2016-130, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně se žádostí ze dne 1. 7. 2016 domáhala podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, po žalovaném poskytnutí informace vztahující se k prof. Ing. J. K., CSc. Rozhodnutím ze dne 2. 8. 2016 žalovaný částečně vyhověl žádosti žalobkyně a ve zbytku odmítl požadované informace poskytnout z důvodu ochrany osobních údajů. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala, generální ředitel žalovaného dne 12. 10. 2016 rozhodnutím uvedeným v záhlaví odvolání žalobkyně zamítl. Proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou městský soud zamítl.

[2] Proti rozsudku městského soudu žalobkyně (stěžovatelka) podala kasační stížnost z důvodů, které podřadila po § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný i osoba zúčastněná na řízení navrhli, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[3] NSS při posuzování přípustnosti kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Při posuzování důvodnosti

kasační stížnosti však shledal vadu řízení před městským soudem, ke které musel přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Právě pro tuto vadu je kasační stížnost důvodná.

[4] Článek XV bod 17 zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, změnil § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nebylo-li podle předchozí úpravy možné určit nadřízený orgán podle § 178 správního řádu, rozhodoval v odvolacím řízení a řízení o stížnosti ten, kdo stál v čele povinného subjektu. Podle novelizovaného znění § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím v takových případech rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.

[5] Dřívější úpravu § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo možné 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.

[6] Žalovaný, na kterého se stěžovatelka obrátila jako na povinný subjekt, je státní příspěvkovou organizací a v jeho případě není možné určit podle § 178 správního řádu, kdo je jeho nadřízeným správním orgánem, proto působnost k rozhodování projednávané věci přešla od 2. 1. 2020 na Úřad pro ochranu osobních údajů.

[7] Podle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, *nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. Ustanovení § 69 s. ř. s. tak upravuje specifický případ procesního nástupnictví, odlišný od úpravy obsažené v § 107 a § 107a o. s. ř. Při přechodu působnosti v důsledku změny zákona proto městský soud musí jednat s orgánem, na který přešla působnost. Neučiní-li tak, zatíží řízení vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. k tomu detailně rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, čj. 4 As 155/2020-42, věc *Kancelář prezidenta republiky*, body 9 až 15).

[8] Žaloba byla podána k městskému soudu dne 19. 12. 2016 a městský soud o ní rozhodl dne 23. 6. 2020. Působnost rozhodovat o odvolání stěžovatelky přešla dne 2. 1. 2020 na Úřad pro ochranu osobních údajů. Městský soud tedy měl od 2. 1. 2020 jako s žalovaným jednat nikoliv s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR, ale s Úřadem pro ochranu osobních údajů. Městský soud však k této skutečnosti nepřihlédl. Tím zatížil řízení o žalobě vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

[9] NSS podotýká, že se nemohl zabývat jednotlivými kasačními námitkami a vyjádřeními k nim podanými, neboť by to bylo s ohledem na důvod, pro který přistoupil ke zrušení rozsudku městského soudu, předčasné.

[10] Kasační stížnost je důvodná s ohledem na shora popsanou vadu, proto NSS podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je městský soud vázán právním názorem NSS vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V řízení tedy bude jako s žalovaným jednat s Úřadem pro ochranu osobních údajů. Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[11] Co se týče postavení původního žalovaného v dalším řízení před městským soudem, uvádí k tomu NSS následující.

[12] Pokud stát nebo jiná osoba vystupuje jako nositel veřejné moci (a tímto nositelem nepochybně je, pokud autoritativně rozhoduje o poskytnutí informací), nemá žádná subjektivní práva. Proto pokud správní orgán I. stupně nesouhlasí s rozhodováním odvolacího orgánu,

nemůže podat správní žalobu (viz usnesení NSS ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002-23, č. 32/2003 Sb. NSS). Eventuální rozpor v právních názorech mezi instančně vyšším a instančně nižším orgánem uvnitř veřejné moci je vyřešen subordinací, tedy vztahem nadřízenosti a podřízenosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS, bod 54). Stejně tak nemůže být správní orgán rozhodující věc v I. stupni osobou zúčastněnou na řízení. Definičním znakem osoby zúčastněné na řízení je totiž to, že byla nějak přímo dotčena ve svých právech a povinnostech (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán I. stupně však nemá žádné „subjektivní právo na uplatnění pravomoci“, ostatně již jen samotné právě uvedené spojení je vnitřně rozporné.

[13] Na základě těchto úvah judikatura dovodila, že správní orgán I. stupně není účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (není žalovaným) a nemůže být ani osobou zúčastněnou na tomto řízení. Není-li správní orgán I. stupně účastníkem řízení o žalobě ani osobou zúčastněnou na řízení, není ve smyslu § 102 s. ř. s. ani oprávněn k podání kasační stížnosti (viz např. usnesení NSS ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 As 77/2013-25).

[14] Právě uvedené závěry však nelze mechanicky užít na nynější případ.

[15] Okruh povinných subjektů nezahrnuje jen orgány veřejné správy, ale též různé – od státu odlišné – právnické osoby veřejného práva (např. i Ředitelství silnic a dálnic ČR, tedy žalovaného v této věci), a také nejrůznější osoby soukromého práva – obchodní korporace. Tyto osoby na základě judikatury naplňují znaky „veřejné instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím [srov. např. náleze ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129) – *Letiště Praha*]. Podle dosavadní zákonné úpravy byla takováto osoba žalovanou v řízení před správním soudem. Podle judikatury Ústavního soudu však byla též osobou oprávněnou podat ústavní stížnost [náleze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679) – *ČEZ*, který zrušil rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015-84, č. 3405/2016 Sb. NSS, kde společnost ČEZ vystupovala jako žalovaná].

[16] Ústavní soud vysvětlil, že odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím o právech žadatele, které povinný subjekt vydává jako nositel veřejné moci. Povinný subjekt se v případě, že je jeho rozhodnutí nebo postup podroben soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, nemůže domáhat ochrany svých základních práv a svobod, neboť žádná základní práva nemá. Tento závěr ovšem podle Ústavního soudu neplatí, *„jestliže je v postavení subjektu, který rozhoduje o poskytnutí informace, fyzická nebo právnická osoba. Rozhodnutí soudu, kterým jí byla uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo shledáno její postavení coby povinného subjektu podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, se totiž – pokud jde o samotnou existenci této povinnosti – dotýká jejích základních práv a svobod“* [viz cit. náleze IV. ÚS 1146/16, bod 42, s odkazem na stanovisko pléna ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372)]. NSS dodává, že – vedle procesních práv – v úvahu přichází především základní právo takové právnické či fyzické osoby na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny).

[17] Povinné osoby odlišné od státu – právnické či fyzické osoby – tedy mají ve vztahu k poskytování informací vlastní subjektivní práva, nevystupují tedy jen jako svazek kompetencí určitého typu (což je základní definiční znak správního orgánu – viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, bod 32). Právě naopak, právnické a fyzické osoby, které rozhodují ve věcech zákona o svobodném přístupu k informacím, v rozhodovací praxi správních soudů doposud vystupovaly jako žalovaný správní orgán (v pozici žalovaného) jen v důsledku specifické zákonné konstrukce. Šlo o druh právní fikce, který utvářel z takovýchto osob „správní orgán“, neboť vycházel z kompetence takového „správního

orgánu“ rozhodovat v oblasti zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve skutečnosti však tyto osoby rozhodovaly o vlastních veřejných subjektivních právech (srov. bod [16]).

[18] Zákon o svobodném přístupu k informacím od 1. 1. 2020 určil jako orgán příslušný rozhodovat o odvoláních a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů. Za normálních okolností by nebyl problém s tím, že původní žalovaný správní orgán je nahrazen v pozici žalovaného Úřadem. Jak uvedeno výše, typický žalovaný správní orgán v řízení před správním soudem nemá z povahy věci žádná subjektivní práva, má jen pravomoci (je nositelem kompetencí podle příslušného veřejnoprávního předpisu). Ovšem v nynější věci nejde o takovýto případ. Jak NSS vysvětlil, původní žalovaný vystupoval v řízení před správním soudem v dvojjediné pozici. Jednak v pozici nositele kompetence (podle zákona o svobodném přístupu k informacím), tedy jako správní orgán, jednak v pozici osoby mající veřejné subjektivní právo (a povinnost) poskytovat informace jen způsobem a v rozsahu vyžadovaném zákonem o svobodném přístupu k informacím.

[19] V situaci, kdy žalovaný ztratil v řízení před městským soudem postavení žalovaného, je nutno uvažovat o jeho postavení osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný totiž má v dané věci subjektivní práva (především výše uvedené právo na informační sebeurčení), ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. proto může být přímo dotčen na právech rozhodnutím soudu. Z pohledu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces povinného subjektu si nelze představit situaci, kdy by správní soud takovému subjektu – právnické či fyzické osobě – uložil povinnost poskytnout informace, aniž by byl tento subjekt účasten na řízení a mohl se k věci vyjádřit. Situace nebude jiná ani v případě, kdy by správní soud „pouze“ rušil rozhodnutí vydané ve druhém stupni, neboť účastenství na řízení nemůže záviset pouze na konečném výroku ve věci samé. NSS tak uzavírá, že v projednávaném případě žalovaný jako povinný subjekt bude v dalším řízení před soudem osobou zúčastněnou na řízení.

[20] Ze shora podaného výkladu též plyne, že žalovaný může podat žalobu proti rozhodnutí, kterým Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodl o odvolání či stížnosti proti rozhodnutí žalovaného a kterým byl žalovaný zkrácen na právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (ostatně jinak by mohl a musel podat rovnou ústavní stížnost, což by však bylo absurdní a jistě též protiústavní).

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

V Brně dne 26. listopadu 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu