



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mráky a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Prostor Prostějov, z. s.**, se sídlem Domamyslická 8/61, Prostějov, zast. Mgr. Ludvíkem Novotným, advokátem se sídlem Václavské náměstí 76, Letohrad, proti žalované: **Vodovody a kanalizace Prostějov, a. s.**, se sídlem Krapkova 1635/26, Prostějov, zast. JUDr. Zdeňkem Klapkou, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 8, Prostějov, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 3. 2019, čj. 73/3/2019, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2020, čj. 29 A 66/2019-116,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2020, čj. 29 A 66/2019-116, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

[1] Žalobce se žádostí ze dne 14. 1. 2019 domáhal po žalované poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Rozhodnutím ze dne 1. 3. 2019 žalovaná žalobci odmítla požadované informace poskytnout z důvodu ochrany osobních údajů. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal, žalovaná dne 12. 3. 2019 rozhodnutím uvedeným v záhlaví odvolání žalobce zamítla. Proti rozhodnutí žalované v záhlaví se žalobce bránil žalobou podanou dne 14. 3. 2019 u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobě vyhověl, rozsudkem ze dne 17. 6. 2020 rozhodnutí žalované uvedené v záhlaví zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[2] Proti rozsudku krajského soudu žalovaná (stěžovatelka) podala kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka prý nebyla povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[3] NSS při posuzování přípustné 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 krajského soudu, kterou se musel zabývat 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 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. Dle 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 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.

[6] Stěžovatelka, na kterou se žalobce obrátil jako na povinný subjekt, je akciovou společností – v jejím případě tak není možné určit podle § 178 správního řádu, kdo je jejím nadřízeným správním orgánem. V projednávané věci tedy s účinností od 2. 1. 2020 přešla ze zákona působnost rozhodovat v odvolacím řízení na Úřad pro ochranu osobních údajů. Samotné rozhodnutí uvedené v záhlaví však bylo vydáno na jaře roku 2019, v souladu s tehdejší úpravou.

[7] Dle § 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 krajský 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 ze dne 30. 10. 2020, čj. 4 As 155/2020-42, věc *Kancelář prezidenta republiky*, body 9 až 15).

[8] Žaloba byla podána ke krajskému soudu dne 14. 3. 2019, působnost rozhodovat o odvolání žalobce však přešla dne 2. 1. 2020 na Úřad pro ochranu osobních údajů. Krajský soud tedy měl od 2. 1. 2020 jako s žalovaným jednat nikoliv se stěžovatelkou, ale s Úřadem pro ochranu osobních údajů. Krajský soud však k této skutečnosti nepřihlédl. Tím zatížil řízení o žalobě vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

[9] S ohledem na důvod zrušení rozsudku se NSS nevyjadřoval k důvodům, které v kasační stížnosti uplatnila sama stěžovatelka. Kasační stížnost je důvodná s ohledem na shora popsanou vadu, proto NSS podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek a vrátil krajskému soudu věc k dalšímu řízení, ve kterém bude krajský soud vázán právním názorem NSS vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V řízení bude proto jednat jako se žalovaným s Úřadem pro ochranu osobních údajů. Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[10] Co se týče postavení původní žalované (nynější stěžovatelky) v dalším řízení před krajským soudem, uvádí k tomu NSS následující.

[11] Pokud stát, veřejnoprávní korporace 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 (takto již usnesení NSS ze dne 15. 4. 2003,

pokračování

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 právé uvedené spojení je vnitřně rozporné.

[12] 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 ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 As 77/2013-25).

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

[14] Okruh povinných subjektů nezahrnuje jen orgány veřejné správy, ale též různé – od státu odlišné – veřejnoprávní korporace (např. Česká televize, Český rozhlas apod.) a také nejružnější osoby soukromého práva – obchodní korporace, jakou je konec konců i nynější stěžovatelka (původní žalovaná). Tyto osoby na základě judikatury naplňují znaky „veřejné instituce“ dle § 2 odst. 1 zákona [srov. např. nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129) – *Letiště Praha*]. Dle dosavadní zákonné úpravy byla takováto osoba žalovanou v řízení před správním soudem. Dle judikatury Ústavního soudu však byla též osobou oprávněnou podat ústavní stížnost [nález 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].

[15] 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 dle 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. nález 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 připadá především základní právo takové právnické či fyzické osoby na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny).

[16] 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 vystupovaly doposavad 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 takovéhoho

„správního orgánu“ rozhodovat v oblasti zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve skutečnosti však tyto osoby rozhodovaly o vlastních veřejných subjektivních právech (srov. bod [15]).

[17] Zákon 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 žalovaná (stěžovatelka) vystupovala v řízení před správním soudem v dvojedné 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.

[18] V situaci, kdy stěžovatelka ztratila v řízení před krajským soudem postavení žalované, je nutno uvažovat o jejím postavení osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelka 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 dotčena na právech rozhodnutím soudu. Z pohledu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces povinného subjektu si nelze představit situaci, kdy by správní soud takovémuto 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 situaci, 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 stěžovatelka jako původní žalovaná a jako povinný subjekt bude v dalším řízení před soudem osobou zúčastněnou na řízení.

[19] Ze shora podaného výkladu též plyne, že stěžovatelka může podat žalobu proti rozhodnutí, kterým Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodl o odvolání či stížnosti proti rozhodnutí stěžovatelky a kterým byla stěžovatelka zkrácena na právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (ostatně jinak by mohla a musela 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 19. listopadu 2020

Zdeněk Kühn  
předseda senátu