

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Filipa Dienstbiera, Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, **za účasti**: Fiala, Tejkal a partneři, advokátní kancelář, s. r. o., IČO 283600125, sídlem Helfertova 13, Brno, v řízení o kompetenční žalobě dle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve věci sporu o příslušnost vydat rozhodnutí o odvolání osoby zúčastněné na řízení ze dne 13. prosince 2019 označeném jako „odvolání proti rozhodnutí [České centrály cestovního ruchu – *CzechTourism*] o odmítnutí žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., čj. CZT/2019/BRO/947, ze dne 28. 11. 2019, podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.“,

takto:

I. K vydání rozhodnutí o odvolání společnosti Fiala, Tejkal a partneři, advokátní kancelář, s. r. o., ze dne 13. prosince 2019 označeném jako „odvolání proti rozhodnutí [České centrály cestovního ruchu – *CzechTourism*] o odmítnutí žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., čj. CZT/2019/BRO/947, ze dne 28. 11. 2019, podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.“ **je příslušný** Úřad pro ochranu osobních údajů.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Společnost Fiala, Tejkal a partneři, advokátní kancelář, s. r. o. (dále jen „žadatelka“ nebo „osoba zúčastněná“) podala dne 13. listopadu 2019 žádost podle zákona č. 106/1999

Sb., o svobodném přístupu k informacím, k České centrále cestovního ruchu – *CzechTourism* (dále jen „*CzechTourism*“). *CzechTourism* na tuto žádost reagoval e-mailem ze dne 13. listopadu 2019 a následně též dopisem ze dne 26. listopadu 2019 čj. 19/op/100/156 označeným jako „odpověď k žádosti o informace podle zák. č. 106/1999 Sb. ze dne 13. 11. 2019“.

[2] Žadatelka vyhodnotila posledně uvedený úkon *CzechTourism* jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti a dne 13. prosince 2019 proti němu podala odvolání (které označila jako „odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., čj. CZT/2019/BRO/947, ze dne 28. 11. 2019, podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů“). *CzechTourism* předložil toto odvolání k rozhodnutí žalobci (Ministerstvu pro místní rozvoj), který je usnesením ze dne 2. března 2020 čj. 15193/2020-15 postoupil žalovanému Úřadu pro ochranu osobních údajů, jehož považoval s ohledem na § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím za orgán věcně a místně příslušný k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí *CzechTourism*.

[3] Usnesením ze dne 19. března 2020 čj. UOOU-01375/20-3 postoupil žalovaný odvolání žadatelky zpět žalobci. Konstatoval, že na základě § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je příslušný rozhodovat o odvoláních ve věcech přístupu k informacím pouze tehdy, nelze-li určit nadřízený orgán povinného subjektu podle § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalovaný však s ohledem na § 178 odst. 2 správního řádu považuje za nadřízený orgán *CzechTourism* žalobce coby zřizovatele této příspěvkové organizace.

[4] Usnesením ze dne 7. srpna 2020 čj. 42509/2020-15 žalobce postoupil odvolání žadatelky zpět žalovanému. Na základě níže shrnuté argumentace setrval na stanovisku, že jej nelze považovat za nadřízený orgán *CzechTourism*.

[5] Žalovaný na posledně uvedené usnesení žalobce reagoval sdělením ze dne 26. srpna 2020 čj. UOOU-01375/20-5, v němž vyjádřil názor, že poslední postoupení věci nelze považovat za účinné, neboť správní řád nepočítá s tím, že by správní orgán věc znovu postupoval poté, co je mu se souhlasem nadřízeného orgánu vrácena orgánem, jemuž byla dříve postoupena (ve smyslu § 12 věty druhé správního řádu).

II. Žaloba a průběh řízení o ní

[6] Žalobce podal k Nejvyššímu správnímu soudu kompetenční žalobu podle § 97 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že na základě § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění novely provedené zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, je žalovaný příslušný pro vedení odvolacích řízení i v případech, kdy byla řízení zahájena před účinností novely (tedy před 1. lednem 2020). Tento právní názor žalobce sdílí se žalovaným.

[7] Žalobce se však (na rozdíl od žalovaného) domnívá, že podle § 178 správního řádu nelze určit nadřízený orgán *CzechTourism*, respektive že na základě citovaného ustanovení nelze dospět k závěru, že by tímto nadřízeným orgánem byl žalobce. Odkázal na rozsudek ze dne 11. února 2015 čj. 1 As 239/2014-39, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Ministerstvo zemědělství není nadřízeným orgánem Národního zemědělského muzea Praha. Žalobce je zřizovatelem *CzechTourism*, což jej staví do určitého nadřízeného postavení vůči této příspěvkové organizaci, avšak tato nadřízenost se týká pouze finančních prostředků, s nimiž *CzechTourism* hospodaří. Dle názoru žalobce nelze na projednávanou věc vztáhnout závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2007 čj. 6 As 28/2007-119, neboť vycházejí z jiného znění § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím a opírají se o zákon o státní památkové péči.

[8] Podle žalobce nelze postavení *CzechTourism* srovnávat s postavením Centra pro regionální rozvoj České republiky, jak se pokoušel argumentovat žalovaný před podáním kompetenční žaloby. Žalobce uznal, že podle interních dokumentů Centra pro regionální rozvoj rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutí tohoto subjektu a že jsou zřizovací listiny Centra pro regionální rozvoj České republiky a *CzechTourism* podobné. Mezi postavením těchto subjektů je však zásadní rozdíl, neboť Centrum pro regionální rozvoj České republiky je na rozdíl od *CzechTourism* zřízeno zákonem, který je označuje za služební úřad a upravuje i samotnou otázku jeho nadřízeného orgánu.

[9] Žalobce proto dospívá k závěru, že na vztah mezi ním a *CzechTourism* nelze aplikovat § 178 správního řádu, pročež má o odvolání osoby zúčastněné na řízení rozhodnout žalovaný.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření uznal, že je ode dne 2. ledna 2020 příslušným nadřízeným orgánem povinných subjektů i v řízeních, která byla zahájena v roce 2019 a nebyla do uvedeného data ukončena. Zopakoval, že žalobce neměl vydávat druhé usnesení o postoupení věci. Dále uvedl, že kompetenční žaloba nemusela být podána, pokud by žalobce využil dohodovací řízení podle § 133 správního řádu. V tomto směru si žalovaný klade otázku, zda je vůbec žaloba přípustná.

[11] Žalovaný uvedl, že *CzechTourism* je státní příspěvkovou organizací, jejímž zřizovatelem je žalobce. *CzechTourism* se řídí vnitřními předpisy zřizovatele a své hlaví úkoly plní v koordinaci se žalobcem. Statutární orgán *CzechTourism* jmenuje a odvolává ministryně pro místní rozvoj. Žalobci se předkládají veškeré podklady a materiály *CzechTourism* i jeho výroční zprávy. *CzechTourism* čerpá finanční prostředky z rozpočtové kapitoly žalobce. Žalobce si vyhradil právo schvalovat některé právní úkony *CzechTourism*. Na webových stránkách žalobce je uvedeno, že *CzechTourism* je příspěvková organizace přímo řízená žalobcem. Žalobce též nahrazuje činnost interního auditora *CzechTourism*. Žalovaný dále poukázal na § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, podle něhož je žalobce ústředním orgánem ve věcech cestovního ruchu. Odkázal též na zřizovací listinu *CzechTourism*, vydanou rozhodnutím ministryně pro místní rozvoj, v níž jsou popsány úzké vztahy mezi žalobcem a *CzechTourism*. Dle názoru žalovaného nelze při určení nadřízeného orgánu *CzechTourism* odhlížet ani od obsahu žádosti o informace. Žalobce si vyhradil užší vztah vůči správě a řízení veřejných financí ze strany *CzechTourism*, což je

oblast, do níž směřovala žádost osoby zúčastněné na řízení o informace. Minimálně v těchto věcech vykonává žalobce vůči *CzechTourism* dozor, je tedy jeho nadřízeným orgánem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu.

[12] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 239/2014-39, na který odkazoval žalobce, považuje žalovaný s ohledem na další rozhodovací praxi soudů za excesivní, povaha *CzechTourism* je navíc odlišná od Národního zemědělského muzea v Praze. Tehdejší žádost o informace se týkala movitých věcí, nikoli veřejných zakázek. Žalovaný odkázal na posouzení funkčních vazeb mezi zřizovatelem a zřizovanou organizací ve výše citovaném rozsudku čj. 6 As 28/2007-119, dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013 čj. 4 Ans 2/2013-52, týkající se regionálních rad regionu soudržnosti, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. dubna 2012 čj. 9 A 113/2011-48, který se vztahuje k Centru pro zjišťování výsledků vzdělávání. Žalovaný též upřesnil, že nepovažuje postavení Centra pro regionální rozvoj České republiky a *CzechTourism* za totožná, ale podobná. Nepovažuje za relevantní, zda je povinný subjekt služebním úřadem ve smyslu zákona o státní službě.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se vzdala práva na vyjádření ke kompetenční žalobě.

III. Kompetenční spor a podmínky řízení

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s., který je definován třemi prvky (předpoklady). Za prvé zde musí být vedeno řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Za druhé, dva správní orgány si buď osobují pravomoc o věci rozhodnout (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – kladný kompetenční spor), nebo naopak popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí ve věci (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – záporný kompetenční spor). Za třetí těmito správními orgány musejí být subjekty vymezené v § 97 odst. 1 s. ř. s., a to pouze v tam uvedených kombinacích (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2013, čj. Komp 3/2012-49).

III.a. Řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech osob

[15] Ze všeho nejdříve se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda je *CzechTourism* vůbec povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud by jím nebyl, neměla by osoba zúčastněná na řízení právo na poskytnutí informace a *CzechTourism* by neměl vůbec pravomoc vydat rozhodnutí o její žádosti. Nebylo by zde tedy řízení, v němž by se rozhodovalo o právech a povinnostech. Povahu *CzechTourism* sice účastníci řízení neučinili spornou, souvisí však úzce s podmínkami řízení, jejichž splnění posuzuje Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti. Jde přitom o otázku, k níž se Nejvyšší správní soud dosud nevyjadřoval.

[16] Povinnými subjekty, které mají podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou *státní orgány,*

územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. CzechTourism zjevně není státním orgánem, územním samosprávným celkem ani orgánem územního samosprávného celku. Zbývá posoudit, zda je veřejnou institucí.

[17] Výkladu pojmu veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se opakovaně věnovaly správní soudy i Ústavní soud (srov. analýzu dosavadní judikatury v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017 čj. 6 As 43/2017-46, č. 3623/2017 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud stále vychází z kritérií vymezených v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06, N 10/44 SbNU 129 (viz též nález ze dne 27. února 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02, N 30/29 SbNU 257), z něhož vyplývá, že mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o veřejnou či soukromou instituci, patří a) způsob vzniku a zániku instituce, b) hledisko osoby zřizovatele, c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce, d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a e) veřejný nebo soukromý účel instituce, přičemž rozhodující je převaha znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické (z poslední doby srov. například rozsudky ze dne 20. února 2019 čj. 6 As 282/2018-46, č. 3879/2019 Sb. NSS, či ze dne 27. února 2019 čj. 2 As 157/2018-46).

[18] Z listin, které žalobce přiložil k návrhu, vyplývá, že *CzechTourism* byl zřízen rozhodnutím ministra hospodářství ze dne 18. března 1993 č. 29/1993 (čl. I odst. 1 zřizovací listiny České centrály cestovního ruchu – CzechTourism, ve znění opatření ministra pro místní rozvoj ze dne 6. listopadu 2015 č. 138/2018, dále jen „zřizovací listina“). Aktuální znění zřizovací listiny (čl. I odst. 3) označuje za zřizovatele *CzechTourism* Ministerstvo pro místní rozvoj (tedy žalobce). Statutárním orgánem *CzechTourism* je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr pro místní rozvoj na základě výsledků výběrového řízení provedeného Ministerstvem pro místní rozvoj (čl. IV odst. 1 zřizovací listiny). Lze tedy říci, že *CzechTourism* byl zřízen veřejnoprávním úkonem státu a jeho orgány (alespoň ten statutární) rovněž ustavuje stát; ostatně dle čl. I odst. 2 zřizovací listiny je státní příspěvkovou organizací.

[19] Podle čl. III odst. 1 zřizovací listiny je účelem zřízení *CzechTourism* „zajišťovat propagaci České republiky a soustavně vyvíjet činnost k vytváření image České republiky jako destinace cestovního ruchu jak v zahraničí, tak v samotné České republice a svou činností přispívat k rozvoji odvětví cestovního ruchu a poskytovat odbornou podporu ministerstvu v této oblasti.“ Činnost *CzechTourism* tedy nesleduje jeho vlastní zájmy, nýbrž má za cíl zlepšovat obraz České republiky coby turistické destinace. Takový účel lze bezesporu považovat za veřejný.

[20] Zbývající znak veřejné instituce, tedy dohled státu nad její činností, je třeba v tomto kontextu chápat velmi široce. Nejedná se o „správní dozor“ v úzkém slova smyslu jako vrchnostenskou činnost vykonávanou nad adresáty veřejnoprávních povinností, ani o „dozor“ ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu, jenž je třeba chápat jako dozor „uvnitř“ veřejné správy, tedy kontrolní a supervizní činnost jednoho správního orgánu vůči jinému (v podrobnostech k tomu viz odstavec [46] níže). Pro účely naplnění definičních znaků veřejné instituce totiž postačuje jakákoli – byť omezená – role státu, resp. jeho orgánu, ve vztahu k posuzovanému subjektu.

[21] Pohlížíme-li na *CzechTourism* z výše uvedené perspektivy, ze čl. IV odst. 5 jeho zřizovací listiny je zřejmé, že zřizovatel (Ministerstvo pro místní rozvoj) schvaluje plán činnosti, finanční plán na následující rozpočtový rok včetně systému nastavení finančních a nefinančních ukazatelů pro vyhodnocování marketingových aktivit uvedených v plánu činnosti, zprávy o plnění těchto plánů a návrhy zásadních opatření činnosti *CzechTourism*. Zřizovatel (Ministerstvo pro místní rozvoj) si navíc podle § 22 odst. 7 a § 36 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku České republiky"), vyhradil právo schvalovat právní úkony *CzechTourism* (čl. V odst. 4 zřizovací listiny ve znění rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 6. dubna 2017 č. 18/2017). I poslední znak veřejné instituce spočívající ve státním dohledu nad její činností je tedy v případě *CzechTourism* naplněn.

[22] Znovu lze v této souvislosti zdůraznit, že „státní dohled nad činností" dle kritérií vymezených Ústavních soudem pro určení „veřejné instituce" jako povinného subjektu dle informačního zákona je třeba odlišit od pojmu „dozoru" ve smyslu § 178 odst. 1 *in fine* správního řádu (v podrobnostech k tomu viz odstavec [46] níže).

[23] Na základě uvedeného lze tedy uzavřít, že *CzechTourism* je veřejnou institucí, tedy povinným subjektem kompetentním rozhodnout o žádosti o informace, a že podáním odvolání bylo zahájeno řízení o odvolání osoby zúčastněné na řízení proti jeho rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

III.b. Kompetenční spor

[24] S ohledem na obsah vyjádření žalovaného se Nejvyšší správní soud dále zabýval tím, zda je kompetenční žaloba přípustná přesto, že mezi žalobcem a žalovaným neproběhlo dohodovací řízení. Podle § 99 písm. a) s. ř. s. je kompetenční žaloba nepřípustná, *nejde-li o kompetenční spor.*

[25] Otázku sporů o věcnou příslušnost mezi správními orgány upravuje § 133 správního řádu. Pro úvahy Nejvyššího správního soudu jsou podstatné jeho odstavce 2, 3 a 4:

> *(2) Považuje-li se několik správních orgánů za příslušné k řízení v téže věci, jsou povinny to bezodkladně oznámit nejblíže společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům. Jde-li o spor o příslušnost mezi ústředními správními úřady, postupuje se přímo podle odstavce 3.*
>
> *(3) Ústřední správní úřady jsou povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.*
>
> *(4) Pokud se žádný správní orgán nepovažuje za příslušný k provedení řízení, může ten, kdo by byl jeho účastníkem, nebo správní orgán podat žalobu k soudu.*

[26] Ze systematiky citovaných ustanovení je zřejmé, že v dohodovacím řízení se projednává pouze kladný spor o věcnou příslušnost. Ustanovení § 133 odst. 3 správního řádu, které dohodovací řízení upravuje, totiž bezprostředně navazuje na odstavec 2, v němž je stanoven postup pro řešení situací, kdy se několik správních orgánů považuje za příslušné k řízení v téže věci (tedy kladný kompetenční spor). Naproti tomu záporného kompetenčního sporu se týká až ustanovení § 133 odst. 4 správního řádu, které dává správním orgánům či potenciálním účastníkům řízení možnost podat žalobu podle § 97 s. ř. s. Z ničeho přitom nevyplývá, že by měly ústřední správní úřady i v případě záporného kompetenčního sporu povinnost provést dohodovací řízení – naopak, pokud by zákonodárce takový stav zamýšlel, bezesporu by takovou svoji vůli vyjádřil, například by zařadil úpravu dohodovacího řízení až za vymezení jak kladného, tak záporného kompetenčního sporu.

[27] Předmětem nyní projednávané žaloby je přitom záporný kompetenční spor, kdy „prvý správní orgán má za to, že není dána jeho pravomoc rozhodnout v určité věci, je zde dána pravomoc druhého správního orgánu, a tento závěr jasně vyjádří v určitém správním aktu, kdežto naopak druhý správní orgán vychází z toho, že je dána pravomoc prvého orgánu“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. dubna 2009 čj. Komp 3/2009-11). Pro takový případ správní řád s dohodovacím řízením nepočítá.

III.c. Strany kompetenčního sporu

[28] Pojem *ústřední správní úřady* užitý v § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je nutno vykládat totožně s pojmem *ústřední orgány státní správy* užívaným výše citovaným zákonem č. 2/1969 Sb. (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2004 čj. Komp 1/2004-70, č. 339/2004 Sb. NSS). Ve smyslu tohoto zákona jsou jak žalovaný [§ 2 bod 12], tak žalobce [§ 1 bod 10] ústředními orgány státní správy, a tedy rovněž ústředními správními úřady. Oba popírají svoji příslušnost vydat rozhodnutí v dané věci; konkrétně se jedná o rozhodnutí o odvolání žadatelky proti rozhodnutí *CzechTourism* o žádosti o informace.

[29] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že v projednávané věci se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., a je tak dána pravomoc i příslušnost soudu o něm rozhodnout.

[30] Postavení společnosti Fiala, Tejkal a partneři, advokátní kancelář, s. r. o., jako osoby zúčastněné na řízení zakládá ustanovení § 98 odst. 5 s. ř. s.

[31] Nejvyšší správní soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť s tímto postupem oba účastníci řízení výslovně souhlasili (§ 51 odst. 1 věta první s. ř. s.).

IV. Určení orgánu příslušného rozhodnout o odvolání

[32] Z § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace rozhoduje nadřízený orgán povinného subjektu. Podle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu

k informacím se nadřízený orgán určuje podle § 178 správního řádu. Nelze-li podle tohoto ustanovení nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení Úřad pro ochranu osobních údajů (§ 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[33] Posledně citovaný § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím byl do současného znění novelizován zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, který nabyl účinnosti dne 24. dubna 2019. Podle přechodného ustanovení v čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb. se do 1. ledna 2020 postupuje podle § 16 a § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím v dosavadním znění. To znamená, že poté se postupuje podle nyní platného a účinného § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to i v řízeních zahájených před tímto datem (srov. shodně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2020 čj. 10 As 244/2020-40 a ze dne 30. října 2020 čj. 4 As 155/2020-42).

[34] Nejvyšší správní soud proto bude posuzovat, zda lze určit nadřízený orgán *CzechTourism* podle § 178 správního řádu. Pokud ne, bude o odvolání osoby zúčastněné na řízení rozhodovat žalovaný.

[35] Při hledání odpovědí na uvedenou otázku se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval tím, zda ji nenalezne v dosavadní judikatuře.

[36] V rozsudku ze dne 18. září 2007 čj. 6 As 28/2007-119 se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou určení nadřízeného orgánu Národního památkového ústavu pro účely rozhodnutí o odvolání ve věci žádosti o informace. Konstatoval tehdy, že v případě veřejných institucí coby povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba v každém případě *ad hoc* zkoumat, „zda existují tak úzké vztahy a vazby, jež dovolují vyslovit závěr o existenci subjektu nadřízeného“. Při absenci zákonné definice pojmů subordinace, nadřízenosti a podřízenosti se ve svých úvahách opřel o teorii správního práva a s využitím jejího pojmového instrumentária hledal, kdo má ve vztahu k Národnímu památkovému ústavu interní oprávnění ve smyslu subordinace. Poznamenal, že ze zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jednoznačně vyplývalo podřízení Národního památkového ústavu jako odborné organizace státní památkové péče Ministerstvu kultury [zejména jeho § 25 odst. 2, § 26 odst. 2 písm. a), b) a d)], které tedy bylo ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím orgánem nadřízeným Národnímu památkovému ústavu.

[37] Žalobce v nyní projednávané věci však správně upozorňuje, že tehdy přijaté závěry nelze na projednávaný případ bez dalšího aplikovat, neboť nadřízený orgán nemohl být určován podle § 178 správního řádu (řízení bylo zahájeno ještě před nabytím jeho účinnosti a zákon o svobodném přístupu k informacím v tehdejším znění na ně v § 20 neodkazoval), nýbrž pouze podle tehdy účinného § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanovil, že *o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejblíže vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat*. Nyní správní řád v § 178, na nějž přímo odkazuje § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím, výslovně stanoví, na základě kterých kritérií je třeba nadřízený orgán určit (toto odlišení není ani dotčeno tím, že Nejvyšší správní soud tehdy k nové právní úpravě § 178 správního řádu poznamenal, že je v souladu s teoretickou

doktrínou, o niž se při výkladu opíral; učinil tak totiž jen na okraj a bez vlivu na svůj rozsudek). Oproti případu sp. zn. 6 As 28/2007, v němž se Nejvyšší správní soud při hledání nadřízeného orgánu Národního památkového ústavu opřel o zákon o státní památkové péči, nadto v případě *CzechTourism* neexistuje žádný zákon, který by umožnil obdobně vymezit jeho nadřízený subjekt.

[38] Ani odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013 čj. 4 Ans 2/2013-52, č. 2888/2013 Sb. NSS, týkající se regionálních rad regionu soudržnosti, nepovažuje Nejvyšší správní soud za případný. Tehdy totiž Nejvyšší správní soud dovodil nadřízené postavení Ministerstva pro místní rozvoj na základě zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), který se použije obdobně i na postavení regionálních rad regionu soudržnosti (srov. § 16 odst. 5 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje). Postavení *CzechTourism* však nelze s orgány kraje nikterak srovnávat.

[39] Dosavadní judikatura tedy neposkytuje vodítka pro určení nadřízeného orgánu *CzechTourism*.

[40] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, *CzechTourism* byl zřízen jako státní příspěvková organizace v roce 1993 rozhodnutím ministra hospodářství podle § 31 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). V současné době jeho postavení upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a zákon o majetku České republiky. V souladu s jeho § 54 odst. 1 je *CzechTourism* nyní právnickou osobou hospodařící s majetkem České republiky (vlastní majetek však nemá – § 55 odst. 1 citovaného zákona). Zřizovatelem *CzechTourism* je žalobce. Úkolem *CzechTourism* je plnění úkolů v oboru cestovního ruchu (čl. I odst. 2 a 3 zřizovací listiny). Činnost *CzechTourism* je vázána vnitřními předpisy a pokyny zřizovatele [čl. II odst. 1 písm. b) a c) zřizovací listiny]. Své hlavní úkoly plní *CzechTourism* v koordinaci se zřizovatelem (čl. III odst. 3 zřizovací listiny). Statutárním orgánem *CzechTourism* je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr pro místní rozvoj na základě výběrového řízení provedeného zřizovatelem. Ředitel je odpovědný za plnění úkolů *CzechTourism* vyplývajících ze zřizovací listiny i za plnění úkolů stanovených zřizovatelem (čl. IV odst. 1 zřizovací listiny). Při řízení a organizování činnosti *CzechTourism* ředitel předkládá zřizovateli podklady a materiály, které vyžadují schválení zřizovatelem, předkládá mu též zprávy o plnění plánů a návrhy zásadních opatření v činnosti *CzechTourism* (čl. IV odst. 5 zřizovací listiny). Organizační řád *CzechTourism* vydává ředitel po předchozím souhlasu zřizovatele (čl. IV odst. 7 zřizovací listiny). Konečně z čl. V zřizovací listiny vyplývá, že *CzechTourism* hospodaří s peněžními prostředky dle příslušných zákonů, je oprávněn čerpat finanční prostředky z rozpočtové kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj způsobem stanoveným zřizovatelem, při realizaci projektů financovaných z dotací postupuje v souladu s vnitřními předpisy ministerstva, je příslušný hospodařit se svěřeným majetkem státu dle příslušných předpisů. V právních vztazích týkajících se majetku jedná *CzechTourism* samostatně, avšak zřizovatel si podle § 22 odst. 7 a § 36 zákona o majetku České republiky vyhradil právo schvalování právních úkonů, pokud jmenovitá hodnota pohledávky či dluhu přesahuje 100 000 Kč. *CzechTourism* vypracovává každý rok výroční zprávu, kterou předkládá zřizovateli.

[41] K povaze příspěvkových organizací se vyjádřil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. února 2012 sp. zn. 25 Cdo 1220/2010 tak, že „navenek vystupují samostatně, jednají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Vztah zřizovatele a příspěvkové organizace je určován zejména její finanční závislostí na zřizovateli, který dokrývá provozním příspěvkem rozdíl mezi provozními náklady a výnosy příspěvkové organizace." Ze zákona o majetku České republiky dále vyplývá, že postavení zřizovatele (žalobce) vůči *CzechTourism* je stejné jako vůči organizačním složkám státu, podle § 55a uvedeného zákona schvaluje zřizovatel účetní závěrku státní příspěvkové organizace. Z rozpočtových pravidel potom vyplývá, že zřizovatel stanoví příspěvkové organizaci finanční vztahy, v jejichž rámci příspěvková organizace hospodaří s peněžními prostředky a vymezuje její hlavní činnost (§ 53 odst. 1).

[42] Lze tedy shrnout, že žalobce sice vykonává vůči *CzechTourism* významnou kontrolní a řídící roli, ta se však omezuje v zásadě na finanční otázky, zatímco v oboru své hlavní činnosti má tato organizace vysokou míru autonomie, do níž lze zasahovat pouze způsobem stanoveným zákonem (zejména rozpočtovými pravidly a zákonem o majetku České republiky). Tyto „zásahy" se však omezují takřka výlučně na otázky hospodaření s rozpočtovými prostředky a případná rozhodnutí personální (podle čl. IV odst. 1 zřizovací listiny ministr pro místní rozvoj jmenuje a odvolává ředitele *CzechTourism*).

[43] Podle § 178 odst. 1 správního řádu je nadřízeným správním orgánem *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.* I toto ustanovení je přitom nezbytné interpretovat prizmatem předmětu úpravy správního řádu dle jeho úvodního ustanovení § 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, tedy na správu nevrchnostenskou.

[44] Nejvyšší správní soud již v minulosti trval na tom, že pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 1 správního řádu je třeba pozitivní zákonné úpravy – 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 (viz např. rozsudek čj. 1 As 22/2011-64 ze dne 28. dubna 2011, bod 42; shodně srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář.* II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1408). V jiném svém rozsudku vydaném o několik měsíců později sice tuto podmínku poněkud relativizoval – viz rozsudek čj. 7 As 99/2011-73 ze dne 26. října 2011, v němž uvedl, že „pro účely ust. § 178 odst. 1 správního řádu nemusí být tato skutečnost [výkon dozoru] v zákoně výslovně uvedena. Podstatné je, zda je tento institut fakticky naplňován" – učinil tak ovšem ve vztahu k Akademii věd ČR, která je organizační složkou státu zřízenou zákonem, zákonem (o státní památkové péči) jí byla svěřena vrchnostenská působnost na úseku státní památkové péče o archeologické nálezy, v určitých řízeních má postavení dotčeného správního orgánu a její vlastní Archeologický ústav je jediným subjektem, který je přímo ze zákona oprávněn k provádění archeologických výzkumů (v podrobnostech viz citovaný rozsudek). Na základě těchto ze zákona vyplývajících specifik tehdy Nejvyšší správní soud uzavřel, že Akademie věd ČR *vystupuje na úseku státní památkové péče o archeologické nálezy jako*

subjekt zákonem pověřený výkonem vrchnostenské správy, tedy správní orgán ve smyslu § 160 a 161 správního řádu, pročež jejím nadřízeným orgánem vykonávajícím faktický dozor je Ministerstvo kultury, neboť *stanovuje základní rámec, v němž se může žalovaná při výkonu její vrchnostenské pravomoci pohybovat, a může dodržování tohoto rámce také vynucovat*.

[45] Za těchto okolností nelze citovaný rozsudek čj. 7 As 99/2011-73 považovat za přiléhavý k určení nadřízeného orgánu *CzechTourism*, neboť *CzechTourism* vrchnostenskou správu podle zákona nevykonává (vyjma rozhodování ve věcech dle informačního zákona) a zákon neupravuje vzájemné vztahy mezi *CzechTourism* a Ministerstvem pro místní rozvoj v takové míře a kvalitě jako zákon o státní památkové péči vůči Akademii věd ČR a Ministerstvu kultury, což Nejvyšší správní soud ve zmíněném specifickém případě oprávnilo učinit závěr o faktickém naplňování dozoru ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu. Přiléhavé v tomto smyslu není ani připodobnění *CzechTourism* Centru pro regionální rozvoj České republiky, jak se o to žalovaný pokusil, neboť zákon, konkrétně § 14a odst. 1 věty třetí zákona o podpoře regionálního rozvoje, stanoví alespoň to, že centrum je podřízeno Ministerstvu pro místní rozvoj. Takové zákonné ustanovení ve vztahu k *CzechTourism* není.

[46] Z výše uvedených skutečností a citované právní úpravy je zřejmé, že žádný zvláštní zákon nevymezuje nadřízený orgán *CzechTourism*, zvláštní zákon nestanoví ani, který orgán by měl rozhodovat o odvolání proti rozhodnutím tohoto subjektu či který nad ním vykonává dozor. Žalobce vykonává nad *CzechTourism* řídící a kontrolní roli pouze ve velmi omezené míře, jen ve finančním a organizačním smyslu, zatímco jiným způsobem nemůže do její činnosti přímo zasahovat. Taková úloha *dohledu* postačí pro naplnění definičního znaku „veřejné instituce“ (jak vyloženo v odstavcích [20] a [21] výše výše), avšak není natolik intenzivní, aby naplňovala kritérium *dozoru* dle § 178 odst. 1 správního řádu. Koneckonců, určení intenzity a parametrů tohoto vztahu mezi orgány bude vždy předmětem přísně individuálního posouzení a není vyloučeno, že jiné obdobné organizace založené ústředními orgány státní správy budou „dozoru“ podrobeny.

[47] Nejvyšší správní soud tedy činí dílčí závěr, že podle § 178 odst. 1 správního řádu nadřízený orgán *CzechTourism* určit nelze.

[48] Nelze-li takto určit nařízený orgán, určí se podle § 178 odst. 2 správního řádu, podle něhož 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.* Ani tímto způsobem nadřízený orgán určit nelze. Jak uvedeno v odstavci [45] výše, *CzechTourism* vykonává roli „správního orgánu“ a rozhoduje vrchnostensky (je právnickou osobou pověřenou výkonem veřejné správy ve smyslu citovaného ustanovení) pouze v oblasti svobodného přístupu k informacím. Podle § 178 odst. 2 správního řádu by jejím nadřízeným orgánem měl být orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání (jak již bylo uvedeno, takový není výslovně zákonem určen) či orgán, který jej výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil.

[49] Žalobce sice *CzechTourism* svěřil úkoly související s propagací České republiky v oblasti cestovního ruchu (čl. III zřizovací listiny), v níž má žalobce postavení ústředního

orgánu státní správy (§ 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.), tyto úkoly však nepředstavují výkon vrchnostenské veřejné správy. Pokud zákon hovoří o „pověření výkonem veřejné správy“, míří například na situace, kdy soukromoprávní subjekt na základě licence či jiného veřejnoprávního povolení vykonává veřejnou správu vrchnostenským způsobem (například zdravotní pojišťovny na základě povolení Ministerstva zdravotnictví – k tomu viz již citovaný komentář ke správnímu řádu, str. 1419). Navíc postavení *CzechTourism* coby povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím zakládá přímo tento zákon, žalobce mu výkon veřejné správy ani v této oblasti nesvěřil.

[50] Oprávnění žalobce coby zřizovatele *CzechTourism* podle výše citovaných zákonů a zřizovací listiny nemohou být rozhodující pro určení, zda je nadřízeným orgánem této státní příspěvkové organizace. Jak uvedeno výše, týkají se totiž spíše jednání v soukromoprávních vztazích, popř. hospodaření *CzechTourism* s majetkem státu, nikoli výkonu veřejné správy vrchnostenským způsobem. Již ve výše citovaném rozsudku čj. 6 As 28/2007-119 přitom Nejvyšší správní soud uvedl, že úprava finančních toků mezi příspěvkovou organizací a jejím zřizovatelem dle rozpočtových pravidel nemá vliv na určení orgánu příslušného rozhodnout o odvolání. Totožný závěr vyplývá i z výše citovaného rozsudku čj. 1 As 239/2014-39.

[51] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že obsah žádosti o informace (charakter požadovaných informací) může hrát roli při určování nadřízeného orgánu především v případě, že povinným subjektem je orgán územního samosprávného celku a je třeba určit, zda má být informace poskytována v samostatné, či přenesené působnosti (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. prosince 2009 čj. Komp 6/2009-35, č. 2021/2010 Sb. NSS). V obecné rovině by však určování nadřízeného orgánu na základě obsahu žádosti o informace bylo značně nepřehledné a zvyšovalo by pravděpodobnost kompetenčních sporů, neboť ne u každé informace lze na první pohled určit, zda patří do působnosti toho či onoho (ústředního) orgánu státní správy. Proto Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit argumentu žalovaného, podle něhož – jelikož se žádost o informace týkala veřejné zakázky zadávané *CzechTourism*, tedy široce pojímané otázky vynakládání finančních prostředků – by měl o odvolání osoby zúčastněné na řízení rozhodovat žalobce. Navíc, § 178 správního řádu s takovým kritériem pro určení nadřízeného orgánu vůbec nepočítá.

[52] Ani podle § 178 odst. 2 správního řádu tedy nelze určit nadřízený orgán *CzechTourism*. S ohledem na § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím má proto o odvolání proti rozhodnutí této státní příspěvkové organizace rozhodnout žalovaný.

V. Náklady řízení

[53] Podle § 101 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

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

pokračování

V Brně 22. června 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu