ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Tomáše Rychlého, JUDr. Filipa Dienstbiera, Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Langáška 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: **J. L.,** 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 11. 12. 2019 označeném jako „odvolání proti rozhodnutí [České centrály cestovního ruchu – *CzechTourism* ze dne 26. 11. 2019] o odmítnutí žádosti o informace dle zák. č. 106/1999 Sb.“,

takto:

I. K vydání rozhodnutí o odvolání J. L., ze dne 11. 12. 2019 označeném jako „odvolání proti rozhodnutí [České centrály cestovního ruchu – CzechTourism ze dne 26. 11. 2019] o odmítnutí žádosti o informace dle zák. č. 106/1999 Sb.“, 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] Pan J. L. (dále jen „*žadatel*“ nebo „*osoba zúčastněná*“) podal dne 8. 11. 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 dopisem ze dne 26. 11. 2019, čj. 19/op/100/157, označeným jako „odpověď k žádosti o informace podle zák. č. 106/1999 Sb. ze dne 8. 11. 2019“.

[2] Žadatel vyhodnotil posledně uvedený úkon *CzechTourism* jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti a dne 11. 12. 2019 proti němu podal odvolání (které označil jako „odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb."). *CzechTourism* předložil toto odvolání k rozhodnutí žalobci (Ministerstvu pro místní rozvoj), který je usnesením ze dne 2. 3. 2020, čj. 15193/2020-15, (spolu s dalšími podáními jiných žadatelů podobného charakteru) 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. 3. 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 6. 8. 2020, čj. 42508/2020-15, žalobce postoupil odvolání žadatele 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. 8. 2020, čj. UOOU-01377/20-5, 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. 1. 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. 2. 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. 9. 2007, čj. 6 As 28/2007-119, neboť vycházejí z jiného znění § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím a opírají se o zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

[8] Podle žalobce nelze postavení *CzechTourism* srovnávat ani 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 k žalobě nesporuje, že je od 2. 1. 2020 příslušným nadřízeným orgánem povinných subjektů i v řízeních, která byla zahájena v roce 2019 a nebyla do uvedeného data ukončena. 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. 5. 2013, čj. 4 Ans 2/2013-52, týkající se regionálních rad regionu soudržnosti, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 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 č. 234/2014 Sb., o státní službě.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se k žalobě nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že skutkově i právně blízce podobnou věcí se již zabýval. Rozsudkem ze dne 24. 6. 2021, čj. Komp 2/2020 – 44 (veškerá rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), tento soud rozhodoval kompetenční spor mezi shodnými účastníky řízení. Přitom povaha tehdejšího sporu byla shodná jako v nyní projednávané věci, tj. otázka příslušnosti ústředního správního úřadu pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí *CzechTourism* - jako povinného subjektu - o odmítnutí žádosti o informace poté, co nabyla účinnosti novela č. 111/2019 Sb. (tedy od 1. 1. 2020) a na žalovaného přešla působnost rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí některých povinných subjektů o odmítnutí informace (v podrobnostech viz odstavec [22] níže).

[15] Také argumentace účastníků v tehdejší a nyní projednávané věci je *de facto* shodná, stejně jako obsah informace, jíž žadatel chtěl získat (v obou případech se jednalo o informace o veřejné zakázce *CzechTourism* s názvem „*Zajištění komplexních právních služeb*“). Kompetenční senát nevidí v nyní projednávané věci důvod odchýlit se od svých závěrů, vyjádřených v rozsudku čj. Komp 2/2020 – 44, a bude z nich vycházet i při posouzení této věci. Současně nepovažuje za nutné doslovně opakovat podrobnou argumentaci, obsaženou ve zmíněném rozsudku; omezí se tedy pouze na její stručnou rekapitulaci s tím, že je účastníkům známa. V podrobnostech odkazuje na úplné znění rozsudku čj. Komp 2/2020 – 44 .

[16] 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. 3. 2013, čj. Komp 3/2012-49).

[17] Nejvyšší správní soud především vychází z toho, že *CzechTourism* je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť splňuje příslušná kritéria pro určení povinného subjektu jako tzv. veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1

zákona o svobodném přístupu k informacím (v podrobnostech viz část IIIa. rozsudku čj. Komp 2/2020 – 44).

[18] Předmětem nyní projednávané žaloby je **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 (jehož se domáhal žalovaný) nepočítá, neboť v dohodovacím řízení se projednává pouze **kladný** spor o věcnou příslušnost (v podrobnostech viz část IIIb. rozsudku čj. Komp 2/2020 – 44).

[19] Žalobce a žalovaný jsou ústředními správními úřady ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (v podrobnostech viz části IIIc. rozsudku čj. Komp 2/2020 – 44). Postavení pana Jakuba Löbla jako osoby zúčastněné na řízení zakládá ustanovení § 98 odst. 5 s. ř. s.

[20] 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.).

[21] Co se týče vlastního posouzení věci, 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 žalovaný – tedy Úřad pro ochranu osobních údajů (§ 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[22] 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. 4. 2019. Podle přechodného ustanovení v čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb. se do 1. 1. 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. 11. 2020, čj. 10 As 244/2020-40, a ze dne 30. 10. 2020, čj. 4 As 155/2020-42).

[23] Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda lze určit nadřízený orgán *CzechTourism* podle § 178 správního řádu. Pokud ne, o odvolání osoby zúčastněné na řízení bude rozhodovat žalovaný. V rozsudku čj. Komp 2/2020 – 44 na tuto otázku odpověděl záporně a shodně je nutné odpovědět též v nyní projednávaném případě (v podrobnostech viz část IV rozsudku čj. Komp 2/2020 – 44).

[24] V posledně citovaném rozsudku soud dospěl k závěru, že dosavadní judikatura neposkytuje vodítka pro určení nadřízeného orgánu *CzechTourism*. Poté konstatoval, že *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). Jeho postavení upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „*zákon o majetku České republiky*“). V souladu s § 54 odst. 1 posledně uvedeného zákona je *CzechTourism* nyní právnickou osobou hospodařící s majetkem České republiky (vlastní majetek však nemá – § 55 odst. 1 téhož zákona). Zřizovatelem *CzechTourism* je žalobce. Úkolem *CzechTourism* je plnění úkolů v oboru cestovního ruchu (čl. I odst. 2 a 3 zřizovací listiny).

[25] 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 omezují takřka výlučně na otázky hospodaření s rozpočtovými prostředky a případná rozhodnutí personální.

[26] 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.

[27] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. Komp 2/2020 – 44 zdůraznil, že pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 1 správního řádu je zásadně 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. Žádný zvláštní zákon však nadřízený orgán *CzechTourism* nevymezuje, zvláštní zákon ani nestanoví, 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“ pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak není natolik intenzivní, aby naplňovala kritérium *dozoru* dle § 178 odst. 1 správního řádu. Proto podle § 178 odst. 1 správního řádu nadřízený orgán *CzechTourism* určit nelze.

[28] 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. *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.

[29] 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. 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.

[30] 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. 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

[31] 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.

V Brně 27. července 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu