

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudců Davida Hipšra, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Tomáše Rychlého, Karla Šimky a soudkyně Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, za účasti: **Mgr. J. P.**, o kompetenční žalobě podle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve věci sporu o příslušnost vydat rozhodnutí o odvolání osoby zúčastněné na řízení proti rozhodnutí Správy a údržby silnic Jihočeského kraje ze dne 26. 8. 2021, č. j. SUS JČK 15299/2021,

takto:

I. K rozhodnutí o odvolání Mgr. J. P. ze dne 8. 9. 2021 proti rozhodnutí Správy a údržby silnic Jihočeského kraje o odmítnutí žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze dne 26. 8. 2021, č. j. SUS JČK 15299/2021, **je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů.**

II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žadatel se dne 26. 7. 2021 obrátil na Správu a údržbu silnic Jihočeského kraje s žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Jeho žádost byla rozhodnutím ze dne 26. 8. 2021 odmítnuta. Rozhodnutí obsahovalo poučení o možnosti podat odvolání, o kterém dle poučení rozhoduje Úřad pro ochranu osobních údajů.

[2] Žadatel odvolání podal, přičemž jej podal Úřadu pro ochranu osobních údajů, tedy žalovanému. Žalovaný usnesením ze dne 13. 9. 2021 vyslovil svou nepříslušnost k přijetí a projednání odvolání a zároveň v usnesení uvedl, že o podaném odvolání má rozhodovat Krajský úřad Jihočeského kraje, tedy žalobce.

[3] Žalobce ve sdělení žalovanému ze dne 8. 10. 2021 vyjádřil svůj nesouhlas s takovým určením orgánu příslušného k rozhodnutí o odvolání. Žalovaný ve sdělení ze dne 19. 10. 2021 setrval na svém právním názoru, že není orgánem příslušným k vyřízení odvolání, nýbrž že příslušným orgánem je žalobce.

II. Žaloba a průběh řízení o žalobě

[4] Žalobce podal k Nejvyššímu správnímu soudu kompetenční žalobu podle § 97 odst. 1 písm. a) a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] V žalobě uvedl, že v případě příspěvkových organizací územních samosprávných celků zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nestanovuje, který orgán je nadřízeným orgánem. Podle zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, pokud není možné nadřízený orgán určit dle pravidel v § 178 správního řádu, plní funkci nadřízeného orgánu Úřad pro ochranu osobních údajů, tedy žalovaný. Tato situace nastala dle názoru žalobce i v tomto případě.

[6] Žalobce poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2012, č. j. 30 A 118/2010-46, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, podle nichž nadřízeným orgánem příspěvkové organizace územního samosprávného celku je rada územního samosprávného celku, nicméně upozornil, že tato rozhodnutí byla přijata před účinností zákona č. 111/2019 Sb.

[7] Žalobce poukázal rovněž na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020-44, a ze dne ze dne 27. 7. 2021, č. j. Komp 3/2020-35, v nichž Nejvyšší správní soud vyslovil, že v případě, kdy příspěvková organizace není správním orgánem a nevykonává vrchnostenskou správu, je odvolacím orgánem Úřad pro ochranu osobních údajů.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření v prvé řadě uvedl, že jeho sdělení, který orgán by mohl být příslušný k vyřízení odvolání, bylo nad rámec napadeného usnesení, a nebylo tedy závazným právním názorem. Žalovaný se k řešení otázky příslušnosti ani nemohl dostat, neboť žadatelem podané odvolání bylo v jeho dispozici toliko fakticky, ještě před provedením úkonů ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu nebylo podle § 16 odst. 2 předloženo žalovanému, a nelze tedy dovozovat, že by vznikl právně relevantní negativní kompetenční spor. Žalovaný tedy rozhodoval výlučně o tom, že k postupu dle § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím je příslušný jedině povinný subjekt.

[9] Dále žalovaný uvedl, že žalobce se nesprávně domnívá, že ho žalovaný považuje za nadřízený orgán. Žalovaný žalobci jednoznačně sdělil, že nadřízeným orgánem je Jihočeský kraj.

[10] Dále žalovaný argumentoval pro svůj závěr, že nadřízený orgán lze určit dle § 178 odst. 2 správního řádu a nadřízeným orgánem je Jihočeský kraj.

[11] Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 2/2020-44 a č. j. Komp 3/2020-35 dle žalovaného nelze vztáhnout na nyní projednávanou věc. V uvedených věcech byla povinným subjektem státní příspěvková organizace Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism. V nyní projednávané věci se jedná o příspěvkovou organizaci zřízenou územním samosprávným celkem. Vztah mezi zřizovatelem – státem a státní příspěvkovou organizací se liší od vztahu mezi zřizovatelem – územním samosprávným celkem a příspěvkovou organizací jím zřízenou. Podle § 27 odst. 11 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, provádí zřizovatel kontrolu hospodaření příspěvkové organizace, a to na základě povinnosti stanovené přímo zákonem. Příspěvkové organizace jsou zakládány k plnění svěřených úkolů, tedy k výkonu veřejné správy v širším slova smyslu. Při tom platí, že veřejnou správou ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu je nejen správa vrchnostenská, ale i správa nevrchnostenská, v projednávaném případě realizovaná prostřednictvím příspěvkové organizace. Proto má dotčený územní samosprávný celek postavení nadřízeného orgánu i ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu. Je to územní samosprávný celek (Jihočeský kraj), který pověřil příspěvkovou organizaci výkonem veřejné správy na základě zákona a stanovil jí úkoly zřizovací listinou.

[12] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, a z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2012, č. j. 30 A 118/2010-46, na něž odkázal i žalobce, plyne postavení zřizovatele krajské či obecní příspěvkové organizace jako nadřízeného orgánu při postupech podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Na těchto závěrech nic nemění ani novela zákona o svobodném přístupu k informacím.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ke kompetenční žalobě nevyjádřila.

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 musí být vedeno řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Za druhé jde o situaci, kdy si 1) dva správní orgány osobují pravomoc o věci rozhodnout (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – kladný kompetenční spor), nebo 2) 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 musí být subjekty vymezené v § 97 odst. 1 s. ř. s., a to v kombinacích v tomto ustanovení uvedených (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, čj. Komp 3/2012-49).

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k dílčímu závěru, že Správa a údržba silnic Jihočeského kraje je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť splňuje kritéria pro určení povinného subjektu jako tzv. veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 *in*

fine zákona o svobodném přístupu k informacím. Otázka, zda je Správa a údržba silnic Jihočeského kraje povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, sice nebyla v projednávané věci mezi účastníky řízení sporná, souvisí však úzce s podmínkami řízení, jejichž splnění posuzuje Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti. Pokud by Správa a údržba silnic Jihočeského kraje nebyla povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím, neměla by ani pravomoc vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace a žádný správní orgán by neměl pravomoc rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí o odmítnutí (srov. obdobnou logiku v oblasti soudní ochrany ve správním soudnictví v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 As 239/2021-24, zejm. body 14 až 22).

[16] Výkladu pojmu veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se opakovaně věnovaly správní soudy i Ústavní soud (podrobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, č. j. 6 As 43/2017-46, č. 3623/2017 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud vychází z kritérií vymezených v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06, N 10/44 SbNU 129 (srov. též nález ze dne 27. 2. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 282/2018-46, č. 3879/2019 Sb. NSS, či ze dne 27. 2. 2019, č. j. 2 As 157/2018-46).

[17] S ohledem na princip transparentnosti, na němž je úprava svobodného přístupu k informacím založena, a charakter územních samosprávných celků jako veřejnoprávních korporací vykonávajících podstatnou část veřejné správy je třeba uvedená kritéria shodně aplikovat také na organizace zřízené územním samosprávným celkem.

[18] Jedním z druhů organizací územního samosprávného celku jsou dle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů také příspěvkové organizace, zřizované jako právnické osoby. Příspěvkovou organizaci územního samosprávného celku zřizuje územní samosprávný celek k plnění svých úkolů (§ 27 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). O vzniku organizační složky vydá zřizovatel zřizovací listinu (§ 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).

[19] Podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), náleží otázky týkající se vztahu kraje jako zřizovatele a jeho příspěvkové organizace do samostatné působnosti kraje (jde tedy o výkon samosprávy); rozhodování o zřizování a rušení příspěvkové organizace a o schvalování její zřizovací listiny spadá do vyhrazené pravomoci zastupitelstva kraje [§ 35 odst. 2 písm. i) zákona o krajích]. Podle § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích je radě kraje vyhrazeno vykonávat vůči příspěvkovým organizacím kraje zřizovatelské funkce, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn, jedenkrát ročně projednávat zprávu o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly zřízeny, a přijímat příslušná opatření k nápravě.

[20] Uvedená pravidla platí i pro Správu a údržbu silnic Jihočeského kraje, která byla zřízena usnesením zastupitelstva Jihočeského kraje ve formě příspěvkové organizace (čl. III zřizovací listiny) za účelem zabezpečení správy a údržby silnic II. a III. třídy, jejich součástí a příslušenství, jakož i dalšího majetku, který jí byl předán k hospodaření jako svěřený majetek za účelem zajištění rozvoje a výstavby krajské silniční sítě podle priorit stanovených zřizovatelem a dle úkolů, které jí zřizovatel uloží (čl. IV zřizovací listiny). Ředitele Správy a údržby silnic Jihočeského kraje jmenuje a odvolává Rada Jihočeského kraje, které je ředitel z výkonu své funkce odpovědný. Za účelem jmenování ředitele Rada kraje jmenuje výběrovou komisi a vyhlásí výběrové řízení (čl. 5 odst. 2 zřizovací listiny).

[21] Rovněž existence oprávnění zřizovatele k dohledu nad příspěvkovou organizací kraje ze zákona a zřizovací listiny vyplývá. Podle § 27 odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zřizovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace. Z § 9 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, vyplývá, že územní samosprávné celky kontrolují podle tohoto zákona hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti. Podle své zřizovací listiny Správa a údržba silnic má mj. povinnost umožnit kontrolu hospodaření se svěřeným majetkem zřizovateli a osobám, které zřizovatel k této činnosti zmocní; každoročně předložit zřizovateli ke schválení plán reprodukce majetku, včetně zdrojů financování, odpisový plán, rozpočet nákladů a výnosů hlavní činnosti včetně plánovaného výsledku hospodaření a doplňkových údajů a střednědobý výhled rozpočtu nákladů a výnosů hlavní činnosti; každoročně vyhodnotit a předložit zřizovateli výsledky hospodaření a činnosti a provést finanční vypořádání prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu a z rozpočtu kraje [čl. 6 odst. 2 písm. c), o) a p) zřizovací listiny]. Správa a údržba silnic Jihočeského kraje je povinna osobám pověřeným zřizovatelem umožnit vykonat kdykoliv kontrolní činnost, zejména jim umožnit nahlédnout do jejích dokladů, účetní a majetkové evidence a technických a provozních záznamů a dalších dokumentů tak, aby mohly plnit příslušnou směrnici zřizovatele stanovující organizaci a provádění kontrol (čl. IX. zřizovací listiny kontrola).

[22] V souladu s dosavadní judikaturou Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kritérium dohledu nad činností pro účely určení veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 *in fine* zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba odlišit od kritéria dozoru pro účely § 178 správního řádu. Jak podrobně formuloval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ve věci sp. zn- Komp 2/2020, jde v prvním případě o pojem širší, zahrnující jakoukoli – byť omezenou – roli státu, resp. jeho orgánu, ve vztahu k posuzovanému subjektu, typicky o řídící a kontrolní roli ve finančním a organizačním smyslu. Oproti tomu „dozor“ ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu je třeba chápat jako kontrolní činnost mezi orgány veřejné správy v rozsahu jejich vrchnostenských pravomocí.

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že příspěvková organizace kraje Správa a údržba silnic Jihočeského kraje byla zřízena veřejnoprávním aktem orgánu územního samosprávného celku, rovněž její statutární orgán je ustavován rozhodnutím orgánu územního samosprávného celku, úkoly, jež jsou příspěvkové organizaci uloženy, lze považovat za veřejné úkoly, a zřizující územní samosprávný celek je oprávněn provádět dohled ve smyslu kontroly hospodaření a nakládání s majetkem. Příspěvková organizace

Správa a údržba silnic Jihočeského kraje tedy je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[24] Předmětem nyní projednávané žaloby je záporný kompetenční spor, kdy první správní orgán má za to, že není dána jeho pravomoc rozhodnout v určité věci a že je dána pravomoc druhého správního orgánu, a tento závěr jasně vyjádří v určitém správním aktu, zatímco druhý správní orgán vychází z toho, že jemu pravomoc nepřísluší a je dána pravomoc jiného správního orgánu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2009, č. j. Komp 3/2009-11).

[25] Argument žalovaného, že nevyjádřil názor, že pravomoc náleží právě žalobci, nýbrž že náleží Jihočeskému kraji, není pro závěr o existenci záporného kompetenčního sporu podle § 97 odst. 3 s. ř. s. relevantní. Podstatné je, že žalovaný výslovně popřel svou příslušnost, což učinil v usnesení ze dne 13. 9. 2021, č. j. UOOU-03830/21-2. Navíc soud nepřehlédl, že žalovaný ve zmíněném usnesení výslovně uvedl: „*V tomto případě lze nadřízený orgán určit dle § 178 odst. 2 správního řádu a je jím Krajský úřad Jihočeského kraje.*“

[26] Relevantní není ani skutečnost, že odvolatel podal odvolání přímo u orgánu, který byl v poučení rozhodnutí označen jako orgán příslušný k rozhodnutí o odvolání, a nikoli u povinného subjektu jako správního orgánu I. stupně, jak by odpovídalo úpravě dle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podstatná je skutečnost, že žalovaný zároveň s postoupením správnímu orgánu příslušnému (dle jeho mínění) k provedení úkonů předcházejících předání spisu odvolacímu orgánu vyjádřil ve formálním aktu právní názor o své nepříslušnosti. Jiný výklad by znamenal pouze oddálení autoritativního vyřešení kompetenčního sporu, jehož existence je již v této fázi zřejmá.

[27] Žalovaný je dle výslovného zákonného označení ústředním správním úřadem (§ 50 odst. 1 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů). Žalobce je orgánem územního samosprávného celku, přičemž požadovaná informace se týká činnosti příspěvkové organizace kraje zřizované v jeho samostatné působnosti. Je tudíž zjevné, že kompetenční spor je veden mezi orgánem územní samosprávy na jedné straně a správním úřadem na straně druhé, a jedná se tedy o kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Postavení Mgr. J. P. jako osoby zúčastněné na řízení zakládá § 98 odst. 5 s. ř. s.

[28] Nejvyšší správní soud rozhodl o žalobě bez jednání, s tímto postupem žalobce souhlasil konkludentně, žalovaný vyjádřil svůj souhlas výslovně (§ 51 odst. 1 věta první s. ř. s.).

IV. Určení orgánu příslušného rozhodnout o odvolání

[29] Jak vyplynulo z předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku, otázkou, zda lze určit nadřízený orgán příspěvkové organizace dle pravidel § 178 správního řádu, se již Nejvyšší správní soud zabýval a rozhodl o ní výše zmíněným rozsudkem č. j. Komp 2/2020-44. Přijatý závěr pak následoval v rozsudku (též zmíněném výše) č. j. Komp 3/2020-35. Závěry v těchto rozsudcích vyslovené jsou aplikovatelné i v nyní projednávané věci, neboť povaha sporu je obdobná. V uvedených věcech šlo o otázku příslušnosti

pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí příspěvkové organizace státu CzechTourism jako povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace poté, co nabyla účinnosti novela č. 111/2019 Sb. a na žalovaného přešla působnost rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí některých povinných subjektů o odmítnutí informace. V nyní posuzované věci je povinným subjektem Správa a údržba silnic Jihočeského kraje, která je příspěvkovou organizací Jihočeského kraje, což však na podstatě právních závěrů ve výše uvedených rozsudcích nic nemění. Nejvyšší správní soud proto v nyní projednávané věci svá východiska strukturoval obdobně jako v uvedených rozsudcích č. j. Komp 2/2020-44 a č. j. Komp 3/2020-35. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s argumentací žalovaného, že zde existují podstatné rozdíly v postavení státních příspěvkových organizací na jedné straně a příspěvkových organizací územních samosprávných celků na straně druhé. Všechny jsou zakládány k plnění úkolů veřejné správy, avšak toliko správy nevrchnostenské: ke správě majetku zřizovatelského subjektu (fiskální správa) nebo poskytování veřejných služeb (správa pečovatelská), případně k obojímu. Výkon veřejné moci (vrchnostenské správy) přísluší jen tomu, o kom tak stanoví zákon. Ani argument žalovaného, že veřejnou správou ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu je nejen správa vrchnostenská, ale i správa nevrchnostenská, v projednávaném případě realizovaná prostřednictvím příspěvkové organizace, nijak neodlišuje postavení komunálních či krajských organizací od státních. Navíc, jak vyplývá již z opakovaně odkazovaných rozsudků ve věci *Czech Tourism*, Nejvyšší správní soud tento názor žalovaného nesdílí.

[30] 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.

[31] S ohledem na § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se nadřízený orgán určuje podle § 178 správního řádu. Podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení Úřad pro ochranu osobních údajů.

[32] Ustanovení § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo do současného znění novelizováno 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. Později se tedy 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, č. j. 10 As 244/2020-40, a ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020-42).

[33] Nejvyšší správní soud proto musel posoudit, zda lze určit nadřízený orgán Správy a údržby silnic Jihočeského kraje podle § 178 správního řádu. Pokud nadřízený správní orgán podle § 178 správního řádu určit nelze, o odvolání osoby zúčastněné na řízení má rozhodovat žalovaný.

[34] Správní řád v § 178 výslovně stanoví, na základě kterých kritérií je třeba nadřízený orgán určit.

[35] Podle § 178 odst. 1 správního řádu platí, že *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.*

[36] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. Komp 2/2020-44, zdůraznil, že § 178 odst. 1 správního řádu je třeba interpretovat s ohledem na působnost správního řádu dle § 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 ve sféře nevrchnostenské.

[37] V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud s odkazem na dosavadní judikaturu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011-64) rovněž uvedl, že pro určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 1 správního řádu je zásadně třeba pozitivní zákonné úpravy. Tedy pro závěr, že nadřízený orgán pro účely instančního postupu dle zákona o svobodném přístupu k informacím lze určit dle pravidel § 178 správního řádu, 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. Tuto vlastnost po novele zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 111/2019 Sb. nelze pouze dovozovat. Z tohoto důvodu nelze pro nyní projednávanou věc využít závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2012, č. j. 30 A 118/2010-46, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, na něž oba účastníci sporu odkazují a podle nichž nadřízeným orgánem příspěvkové organizace územního samosprávného celku je rada územního samosprávného celku.

[38] Správa a údržba silnic Jihočeského kraje při realizaci úkolů, pro jejichž plnění byla zřízena, nevykonává veřejnou správu autoritativními formami, na jejichž procesní realizaci dopadá správní řád. Správním orgánem, který realizuje *působnost* v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 správního řádu, je Správa a údržba silnic Jihočeského kraje právě jen při vyřizování agendy dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádný zákon přitom nestanovuje nadřízený orgán Správy a údržby silnic Jihočeského kraje v procesním postavení správního orgánu ani orgán, který by měl nad Správou a údržbou silnic Jihočeského kraje vykonávat dozor v instančním smyslu slova. Kontrolní roli ve finančním a organizačním smyslu, jež u příspěvkové organizace Správy a údržby silnic Jihočeského kraje náleží jejímu zřizovateli a jež je jedním z kritérií pro subsumpci pod kategorii veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba odlišit od *dozoru* dle § 178 odst. 1 správního řádu, jehož účelem je určení „druhé instance“ pro účely postupů při realizaci vrchnostenské veřejné správy v mezích věcné působnosti správního řádu (§ 1 odst. 1 správního řádu). Obdobný právní názor Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudcích ze dne 18. 9. 2007, č. j. 6 As 28/2007-119, ze dne 11. 2. 2015, č. j. 1 As 239/2014-39, či ze dne 22. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020-49.

[39] Nejvyšší správní soud dospěl k dílčímu závěru, že nejsou zákonná ustanovení, na základě nichž by dle pravidel uvedených v § 178 správního řádu bylo možné určit nadřízený orgán Správy a údržby silnic Jihočeského kraje, ani zákonná ustanovení, která by určovala orgán příslušný k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutím Správy a údržby silnic Jihočeského kraje, či orgán, který nad Správou a údržbou silnic Jihočeského kraje vykonává dozor v procesním smyslu slova.

[40] Nelze-li určit nařízený orgán podle § 178 odst. 1 správního řádu, určí se podle § 178 odst. 2 správního řádu, podle nějž platí, že *nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se 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 však nadřízený orgán v projednávaném případě určit nelze.

[41] Orgán, jenž by byl příslušný rozhodovat o odvolání Správy a údržby silnic Jihočeského kraje v procesním postavení správního orgánu ve smyslu správního řádu, žádný zákon nestanovuje. Jihočeský kraj, který rozhodnutím zastupitelstva zřídil Správu a údržbu silnic Jihočeského kraje jako svoji příspěvkovou organizaci, této organizaci uložil úkoly spočívající ve správě a údržbě silnic, nikoli výkon vrchnostenské veřejné správy, resp. výkon působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu správního řádu, a proto nemůže být Jihočeský kraj určen jako nadřízený orgán dle § 178 odst. 2 *in fine* správního řádu.

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že podle § 178 správního řádu nadřízený orgán Správy a údržby silnic Jihočeského kraje v oblasti poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím určit nelze. Proto je dle § 20 odst. 5 tohoto zákona k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí příspěvkové organizace kraje příslušný žalovaný.

V. Náklady řízení

[43] Podle § 101 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení s ohledem na § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jí soud v tomto řízení neuložil žádnou povinnost.

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

V Brně 16. února 2022

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu