



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **RNDr. O. B.**, zast. Mgr. Martinem Čumpelíkem, advokátem, se sídlem Karolinská 661/4, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Úřad pro ochranu osobních údajů, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2018, č. j. MSMT-19034/2017-15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2021, č. j. 3 A 7/2019-104,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2018, č. j. MSMT-19034/2017-15, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Centra pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále jen „Centrum“) ze dne 18. 6. 2018, č. j. C202/B/2018/Ř, kterým podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném ke dni podání žádosti o informace (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), byla odmítnuta žádost žalobce ze dne 31. 5. 2017 o poskytnutí úplného seznamu autorů testů společné části maturitní zkoušky v jarním zkušebním období 2017 (tj. jejich sestavovatelů), autorů testových úloh, které byly do těchto testů zařazeny, a autorů zadání písemných prací.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 12. 8. 2021, č. j. 3 A 7/2019-104, vyslovil nicotnost tohoto rozhodnutí žalovaného.

[3] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve citoval rozhodnou právní úpravu ohledně určení nadřízeného správního orgánu příslušného k rozhodnutí o odvolání žadatele o informace proti rozhodnutí o odmítnutí jeho žádosti. Dále obecně ve vztahu k nicotnosti správního rozhodnutí odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS, a konstatoval, že rozhodnutí žalovaného trpělo vadou nicotnosti spočívající v absolutní nepřislušnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) rozhodnout o odvolání žalobce proti rozhodnutí Centra. Konkrétně uvedl, že podle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se nadřízený orgán povinného určuje podle § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Nelze-li podle zmíněného ustanovení nadřízený orgán určit, rozhoduje o odvolání podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím osoba stojící v čele povinného. K postupu určení nadřízeného orgánu Centra městský soud nejprve odkázal na závěry formulované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020 - 44, č. 4230/2021 Sb. NSS. V posuzovaném případě přitom nebylo podle městského soudu příslušným nadřízeným orgánem ministerstvo.

[4] Městský soud dále uvedl, že Centrum je státní příspěvkovou organizací, jež byla zřízena ministerstvem na základě § 169a zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“). Jeho postavení je dále upraveno v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o státním majetku“), a v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Zmíněné právní předpisy však nadřízený orgán Centra neurčují. Jde-li o otázku, zdali ministerstvo nad Centrem vykonává dozor, městský soud konstatoval, že zřizovatelem Centra je ministerstvo, přičemž předmět činnosti Centra je vymezen v § 60 odst. 5 a § 60a až § 60d školského zákona a dále v § 80 odst. 3 a § 113 téhož zákona. Těžiště jeho činnosti podle zřizovací listiny spočívá zejména v oblasti přípravy, organizačního zajištění a vyhodnocení společné části maturitní zkoušky a jednotlivé zkoušky a dále v oblasti přípravy, organizačního zajištění a vyhodnocení jednotné přijímací zkoušky z českého jazyka a literatury a z matematiky v oborech vzdělávání s maturitní zkouškou. Statutárním orgánem Centra, jež jmenuje a odvolává ministr školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministr školství“), je ředitel, jenž vydává organizační řád a řídí činnost orgánu, za níž je odpovědný. Dále je povinen každoročně předkládat ministerstvu ke schválení plán hlavní činnosti pro následující kalendářní rok a výroční zprávu. Centrum hospodaří s prostředky státního rozpočtu, které stanoví ministerstvo v rámci své rozpočtové kapitoly, dále s prostředky z Evropského sociálního fondu a s prostředky z vlastní činnosti. Hospodaření se řídí příslušnými právními předpisy vztahujícími se na příspěvkové státní organizace a vnitřními předpisy ministerstva, které zároveň schvaluje právní úkony Centra i účetní závěrku, stanoví mu finanční vztahy a vymezuje jeho hlavní činnost.

[5] Role ministerstva se tak podle městského soudu omezuje pouze na kontrolní a řídicí funkci, a to v zásadě ve finanční a personální oblasti, do nichž může ministerstvo relativně omezeně zasahovat. Postavení Centra ve vztahu k jeho vymezenému předmětu činnosti je však značně autonomní. Vzhledem k uvedenému proto podle městského soudu ministerstvo nad Centrem nevykonává dozor podle § 178 odst. 1 správního řádu. Ministerstvo současně podle § 178 odst. 2 správního řádu nepověřilo Centrum výkonem veřejné správy vrchnostenským způsobem. Nerozhoduje totiž o žádném právu či povinnosti podle školského zákona. Vzhledem k uvedenému tak měl být podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění platném před účinností novely č. 111/2019 Sb., nadřízeným orgánem Centra jeho ředitel, nikoli ministerstvo. Na uvedeném přitom nemůže nic změnit ani podpis ředitele Centra na jeho rozhodnutí, jelikož podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhoduje o žádosti o informace Centrum jako správní orgán.

pokračování

[6] S účinností od 1. 1. 2020 se podle přechodného ustanovení čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb. postupuje podle § 16 a § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím v novelizovaném znění, a to i v řízeních zahájených před zmíněným datem. Novelizované znění § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím přitom zní tak, že *nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů*. S ohledem na tuto skutečnost městský soud jednal jako s žalovaným od uvedeného data nadále s ministerstvem, přičemž Úřadu pro ochranu osobních údajů přiznal v žalobním řízení postavení osoby zúčastněné na řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a ministerstva

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž označil důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně posoudil roli ministerstva ve vztahu k Centru, neboť nepřihlédl k dalším relevantním ustanovením školského zákona. V této souvislosti stěžovatel nejprve citoval § 169 odst. 1 zmíněného zákona a konstatoval, že příprava společné části maturitní zkoušky, její organizace i vyhodnocení výsledků jednotlivých žáků jsou nepochybně součástí výkonu státní správy ve školství, jež je řízena ministerstvem. Dále citoval § 80 odst. 1 školského zákona a uvedl, že městský soud uvedené ustanovení zřejmě přehlédl, jelikož ministerstvo odpovídá za přípravu a metodické řízení průběhu společné části maturitní zkoušky a určuje obsah zkoušek společné části maturitní zkoušky. Podle zásady, „kdo řídí, ten kontroluje“, tak ministerstvo musí nad Centrem nutně vykonávat dozor, v důsledku čehož je jeho nadřízeným orgánem podle § 178 odst. 1 správního řádu. Podle § 82 odst. 2 školského zákona totiž ministerstvo vykonává nad Centrem prostřednictvím institutu přezkoumání výsledku společné části maturitní zkoušky dozor, což vyplývá rovněž z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS. Stěžovatel zdůraznil, že o výsledcích společné části maturitní zkoušky rozhoduje Centrum, což v souladu s § 29 vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou (dále jen „maturitní vyhláška“), dokládá protokolem, který podle § 22 zmíněné vyhlášky zpřístupňuje řediteli školy. Z uvedeného tak vyplývá, že ministerstvo nad Centrem vykonává podle § 178 odst. 2 správního řádu dozor. Stěžovatel doplnil, že výše zmíněné *quasi* opravné řízení je ministerstvem vedeno rovněž podle § 113 odst. 2 písm. a) školského zákona, kdy osvědčení o vykonání jednotlivé zkoušky vydává přímo Centrum.

[9] Nadřízeným orgánem bylo podle stěžovatele ministerstvo rovněž podle § 178 odst. 2 správního řádu, jelikož Centrum pověřilo výkonem veřejné správy vrchnostenským způsobem v oblasti přípravy zadání společné části maturitní zkoušky a rozhodování o jejím výsledku, dále pak při označování veřejně nepřístupných informací podle § 80b odst. 2 písm. d) školského zákona apod. Popsanými činnostmi, jež představují jeho hlavní aktivity v oblasti státní správy, přitom Centrum přímo zasahuje do veřejných subjektivních práv adresátů. Analogie mezi Centrem a centrálou cestovního ruchu CzechTourism je tak podle stěžovatele nepřipadná. Stěžovatel dále namítl, že dosavadní správní praxe, kdy o odvoláních proti rozhodnutím Centra rozhoduje ministerstvo, účinněji chrání práva žadatelů o informace. V opačném případě by ředitel, obdobně jako v případě řízení o rozkladu podle § 152 správního řádu, rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí, s nímž již svým podpisem vyslovil souhlas. V případě rozkladového řízení je však na rozdíl od posuzovaného případu zřizována rozkladová komise. Městský soud tak měl v případě sporného výkladu právních předpisů využít jejich interpretaci, která lépe chrání práva žadatelů o informace.

[10] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že svou pravomoc nadřízeného orgánu odvozoval z § 178 odst. 1 správního řádu. Odkázal dále na § 80 odst. 1 až 3 školského zákona a konstatoval, že městský soud řádně odůvodnil závěry formulované v napadeném rozsudku, s nimiž se ztotožnil. Zopakoval stěžejní činnosti Centra a popsal složení maturitní zkoušky včetně jejího konkrétního průběhu a vyhodnocování. V této souvislosti odkázal na ustanovení školského zákona upravující maturitní zkoušku a dále na maturitní vyhlášku. Zdůraznil, že samo Centrum nevydává žákům správní rozhodnutí nebo závazný doklad o vzdělání, jelikož vysvědčení vystavuje ředitel školy. Domáhal-li se zároveň stěžovatel zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, bylo mu rozsudkem městského soudu *de facto* vyhověno. Podpis ředitele Centra uvedený na jeho rozhodnutí pak je důsledkem pouhého vnitřního uspořádání orgánu. Za nyní platné právní úpravy přitom o odvoláních v obdobných případech rozhoduje Úřad pro ochranu osobních údajů, přičemž nelze mít automaticky za to, že by ministerstvo práva žadatelů o informace v odvolacím řízení hájilo lépe.

[12] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek městského soudu považuje za správný. Ministerstvo je totiž v souladu s § 169a školského zákona toliko zřizovatelem Centra, přičemž jeho činnost je pouze kontrolní. Proto osoba zúčastněná na řízení uzavřela, že v posuzovaném případě měl o odvolání stěžovatele rozhodovat ředitel Centra. Městský soud proto správně vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*.

[14] Spornou je v posuzovaném případě otázka, zdali bylo ministerstvo nadřízeným orgánem Centra, resp. zdali bylo příslušné k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Centra o odmítnutí žádosti stěžovatele o informace.

[15] Nejvyšší správní soud považuje za nutné se nejprve vyjádřit k úvaze žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, že rozsudkem městského soudu, kterým byla vyslovena nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí, bylo stěžovateli vyhověno, v důsledku čehož je jeho kasační stížnost nepřijatelná.

[16] Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012-33, konstatoval, že „*z povahy kasační stížnosti jakožto opravného prostředku vyplývá, že ji může podat jen ten účastník, kterému nebylo rozhodnutím krajského soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná určitá újma na jeho právech. Rozhodujícím přitom je výrok rozhodnutí krajského soudu, protože existenci případné újmy lze posuzovat jen z procesního hlediska.*“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně usnesením ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, potvrdil výše citované závěry, podle nichž nelze podat kasační stížnost jen proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, pokud neexistuje možnost žádného procesně příznivějšího výsledku řízení pro stěžovatele. Možnost příznivějšího výsledku se přitom posuzuje čistě procesně, tedy zda existuje nějaký jiný možný výrok rozhodnutí krajského soudu, který by byl pro stěžovatele

pokračování

příznivější, než je výrok, který stěžovatel napadá (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, k § 104).

[17] V posuzovaném případě však v judikatuře popsané podmínky pro odmítnutí kasační stížnosti podle § 104 odst. 2 s. ř. s. splněny nebyly. V žalobním řízení se totiž stěžovatel domáhal kromě zrušení rozhodnutí ministerstva rovněž nařízení ministerstvu požadovanou informaci poskytnout. Stěžovatelem navržený žalobní petit tak představoval pro něj nejpříznivější výsledek řízení o žalobě. Oproti tomu bylo důsledkem vyslovení nicotnosti rozhodnutí ministerstva zahájení nového (odvolacího) správního řízení u jiného správního orgánu. I proto je nutné nejprve posoudit, který správní orgán byl příslušný k rozhodnutí o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Centra o odmítnutí jeho žádosti o informace. V případě postupu, jímž by Nejvyšší správní soud odmítl tuto spornou právní otázku rozhodnout, by do dalšího průběhu odvolacího řízení či případných dalších řízení před správními soudy přetrvával stav nejistoty ohledně určení nadřízeného orgánu Centra. Zároveň by předmětná sporná právní otázka mohla vyvstat i v případném dalším řízení ve správním soudnictví, a to i se zcela opačným výsledkem, čímž by Nejvyšší správní soud stěžovatele vystavil nežádoucímu tzv. soudnímu ping-pongu. Z uvedených důvodů se kasační stížností stěžovatele v posuzovaném případě meritorně zabýval.

[18] Podle § 80 odst. 1 školského zákona ministerstvo *odpovídá za přípravu a metodické řízení průběhu společné části maturitní zkoušky, za vedení evidence přihlášek a evidence výsledků maturitních zkoušek. Ministerstvo určuje obsah zkoušek společné části maturitní zkoušky, k tomu vydává a zveřejňuje katalogy. Ministerstvo je správcem registru žáků přihlášených k maturitní zkoušce a výsledků maturitních zkoušek. Registr obsahuje za účelem identifikace žáka rodné číslo žáka, a nebylo-li rodné číslo přiděleno, jméno a příjmení žáka a datum a místo jeho narození.*

[19] Podle § 169 odst. 1 školského zákona ministerstvo *vedle úkolů stanovených tímto zákonem dále řídí výkon státní správy ve školství v rozsahu stanoveném tímto zákonem a odpovídá za stav, koncepci a rozvoj vzdělávací soustavy.*

[20] Podle § 80 odst. 2 školského zákona ministerstvo *zřizuje Centrum jako státní příspěvkovou organizaci podle zákona o majetku České republiky a o jejím vystupování v právních vztazích⁴) a podle § 169a. Podle odst. 3 písm. a) téhož ustanovení Centrum připravuje katalogy a zadání zkoušek společné části maturitní zkoušky, a podle písm. b) téhož ustanovení zajišťuje výrobu zadání zkoušek společné části maturitní zkoušky a jejich distribuci do škol.*

[21] Podle § 169a odst. 2 písm. d) školského zákona ministerstvo *zřizuje Centrum zřizovací listinou, která obsahuje zejména vymezení účelu, pro který se Centrum zřizuje, a tomu odpovídajícího předmětu hlavní činnosti. Ostatní činnosti Centra jsou vymezeny zejména v § 60 odst. 5 a § 60a až § 60d školského zákona a dále v § 113 téhož zákona.*

[22] Podle § 178 odst. 1 správního řádu *nadřízeným správním orgánem je 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. Podle odstavce druhého téhož ustanovení nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jebož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a 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. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí*

ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.

[23] Podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, *nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.*

[24] Stěžovatel namítl, že příprava společné části maturitní zkoušky, její organizace i vyhodnocení výsledků jednotlivých žáků jsou nepochybně součástí státní správy ve školství, jejíž výkon je podle platných právních předpisů řízen ministerstvem. Tím tak věcně řídí jednu ze dvou činností, které jsou stěžejním předmětem činnosti rovněž Centra. Podle zásady „kdo řídí, ten kontroluje“ tak ministerstvo nad Centrem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu vykonává dozor. Stěžovatel dále namítl, že ministerstvo nad Centrem vykonává dozor rovněž prostřednictvím institutu přezkoumání výsledku maturitní zkoušky podle § 82 odst. 2 školského zákona.

[25] K povaze příspěvkových organizací se vyjádřil již Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 2. 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 určen zejména její finanční závislostí na zřizovateli, který dokrývá provozním příspěvkem rozdíl mezi provozními náklady a výnosy příspěvkové organizace.“* V posuzovaném případě je rovněž z citované právní úpravy zřejmé, že žádný zvláštní zákon nevymezuje nadřízený orgán Centra, zvláštní zákon nestanoví ani, který orgán by měl rozhodovat o odvolání proti rozhodnutím tohoto subjektu či který nad ním vykonává dozor. Zbývá tak posoudit konkrétní okolnosti vztahu ministerstva a Centra a případného výkonu dozoru ministerstva nad zmíněným povinným subjektem podle § 178 odst. 1 správního řádu.

[26] Důležitost rozlišení pouhého „dohledu“ a „dozoru“ podle § 178 odst. 1 správního řádu pak akcentoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020 - 44, č. 4230/2021 Sb. NSS (dále jen „rozhodnutí ve věci *CzechTourism*“), kdy posuzoval roli centrály cestovního ruchu CzechTourism ve vztahu k případným dozorovým pravomocem Ministerstva pro místní rozvoj. Konstatoval, že pro naplnění kritéria „dozoru“ podle zmíněného ustanovení není dostatečně intenzivní pouhá úloha „dohledu“, jež jako taková postačí pouze pro naplnění definičního znaku „veřejné instituce“. Avšak upozornil, že určení intenzity a parametrů tohoto vztahu mezi orgány bude vždy předmětem přísně individuálního posouzení na základě konkrétních skutkových i právních okolností případu a není vyloučeno, že jiné obdobné organizace založené ústředními orgány státní správy budou „dozoru“ podrobeny.

[27] V rozhodnutí ve věci *CzechTourism* tak Nejvyšší správní soud vymezil soubor okolností vztahu správního orgánu a jeho zřizovatele, z nichž lze usuzovat na případný vztah nadřízenosti a podřízenosti obou správních orgánů. Konkrétně akcentoval hospodaření se svěřeným majetkem České republiky a prostředky ze státního rozpočtu na základě vnitřních předpisů zřizovatele, dále okolnosti zřízení předmětného orgánu jeho zřizovatelem a konkrétní vymezení úkolů předmětného orgánu ve vymezeném oboru včetně příslušných předpisů a případných pokynů či konkrétních úkolů stanovených předmětnému orgánu zřizovatelem. Soud dále zmínil koordinaci předmětného orgánu s jeho zřizovatelem prostřednictvím procesů schvalování nejrůznějších koncepcí či předkládání zpráv či jiných podkladů a materiálů ke schválení včetně procesu vydávání organizačního řádu. Poukázal rovněž na případné oprávnění zřizovatele schvalovat právní úkony předmětného orgánu včetně jeho účetní závěrky. Zmíněná kritéria pak je nutné posoudit rovněž v posuzovaném případě, jelikož na jejich základě lze hodnotit případný vztah nadřízenosti ministerstva a podřízenosti Centra, respektive určení orgánu příslušného k rozhodnutí o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Centra o odmítnutí jeho žádosti

pokračování

o informace. Jinak řečeno, ze zmíněných okolností vyplývá, zdali ministerstvo nad Centrem vykonává „dozor“ podle § 178 odst. 1 správního řádu.

[28] Centrum bylo zřízeno ministerstvem jako státní příspěvková organizace podle § 169a ve spojení s § 80 odst. 2 školského zákona. V současné době jeho postavení upravuje kromě školského zákona dále zákon o rozpočtových pravidlech a zákon o státním majetku. Centrum hospodáří s prostředky státního rozpočtu, které stanoví ministerstvo v rámci své rozpočtové kapitoly, dále s prostředky z Evropského sociálního fondu a s prostředky z vlastní činnosti. Při hospodaření se řídí platnými právními předpisy i vnitřními předpisy ministerstva. Hlavním předmětem činnosti Centra je plnění úkolů v oblasti školství, konkrétně pak zajištění přípravy a výroby zadání zkoušek zadávaných ministerstvem, dále vyhodnocování výsledků těchto zkoušek, vedení registru žáků i vymezených pedagogických pracovníků a zajištění jejich odborné pedagogické přípravy. Činnost Centra je vázána pokyny ministerstva, jde-li o státní správu školství či určování obsahu maturitních zkoušek. Své hlavní úkoly plní Centrum v koordinaci s ministerstvem. Statutárním orgánem je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr školství. Ředitel je odpovědný za plnění úkolů Centra vyplývajících ze zřizovací listiny i za plnění úkolů stanovených ministerstvem. Centrum rovněž předkládá ministerstvu podklady a materiály, které vyžadují jeho schválení, předkládá mu též výroční zprávy i plány činnosti na další kalendářní rok. Organizační řád vydává ředitel Centra. Ministerstvo si zároveň vyhradilo právo na schvalování právních úkonů Centra. Ministerstvo konečně schvaluje účetní závěrku Centra.

[29] Nejvyšší správní soud konstatuje, že popsané okolnosti vztahu Centra s ministerstvem jsou obdobné okolnostem vyjmenovaným a popsaným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci *CzechTourism*, resp. vztah Centra s ministerstvem se řídí obdobnými náležitostmi jako vztah centrály cestovního ruchu CzechTourism s Ministerstvem pro místní rozvoj, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal důvod ze zmíněných kritérií vzájemného vztahu obou orgánů v posuzovaném případě nevycházet či se od nich jakkoli odchýlit. Lze tedy obdobně shrnout, že ministerstvo sice vykonává vůči Centru významnou kontrolní a řídicí 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 jen způsobem stanoveným zákonem (zejména rozpočtovými pravidly a zákonem o státním majetku). Tyto „zásahy“ se však omezují takřka výlučně na otázky hospodaření s rozpočtovými prostředky a případná rozhodnutí personální (ministr školství jmenuje a odvolává ředitele Centra). Jinak řečeno, právní předpisy nestanoví žádné konkrétní zásahy, kterými by ministerstvo mohlo přímo ovlivnit činnosti vykonávané Centrem v souladu s jeho právními předpisy a zřizovací listinou stanovenými povinnostmi a úkoly.

[30] Stěžovateli je nutné přisvědčit, že v posuzovaném případě lze postup Centra při určování výsledku maturitní zkoušky přezkoumat v *quasi* kontrolním řízení podle § 82 odst. 2 školského zákona na základě žádosti žáka podané ministerstvu. Podle § 80 odst. 3 písm. b) školského zákona platí, že Centrum zajišťuje zpracování a centrální vyhodnocení výsledků zkoušek společné části maturitní zkoušky, s výjimkou dílčích zkoušek konaných formou ústní. Podle § 29 odst. 1 maturitní vyhlášky Centrum zpracovává protokol o výsledcích žáka, který zpřístupní řediteli školy. Podle § 113 odst. 2 písm. a) a odst. 8 téhož ustanovení školského zákona vydává Centrum osvědčení o vykonání jednotlivé zkoušky. Zmíněný protokol a osvědčení o výsledcích zkoušky však nelze ztotožňovat se správním rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Nadto je zřejmé, že vysvědčení o úspěšném vykonání obou částí maturitní zkoušky jako závazný doklad o úspěšném složení maturitní zkoušky a ukončení střední školy nevydává Centrum, nýbrž ředitel školy (viz § 81 odst. 4 školského zákona).

[31] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, současně platí, že „*přezkoumání výsledků maturitní zkoušky je koncipováno jako zcela samostatné řízení, které má charakter jakéhosi quasi-opravného řízení, a lze jej zahájit pouze na žádost dotčeného žáka (nikoli z moci úřední) a pouze ve velmi krátké lhůtě (5 respektive 8 dnů).*“ Přezkoumání výsledku maturitní zkoušky je institutem *sui generis* upraveným školským zákonem, tedy postupem správního orgánu, jehož výsledkem je však rozhodnutí o právech žáka, které vydává ministerstvo. Jinak řečeno až rozhodnutí („vyrozumění“) o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 školského zákona je třeba považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Z uvedeného tak vyplývá, že Centrum nevykonává (vyjma rozhodování ve věcech podle informačního zákona) vrchnostenskou správu, přičemž řízení zahájené na základě § 82 odst. 2 školského zákona je nutno považovat za samostatné opravné řízení, nikoli za přímý zásah ministerstva do činnosti Centra prostřednictvím dozorové pravomoci.

[32] Již v minulosti Nejvyšší správní soud 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 ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011-64, shodně srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1408). V jiném svém rozsudku ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011-73, sice tuto podmínku poněkud relativizoval, když 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*“. Tento svůj závěr však vyslovil 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*, a proto 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*.

[33] Za těchto okolností nelze citovaný rozsudek č. j. 7 As 99/2011-73 považovat za přílehlavý k určení nadřízeného orgánu Centra, neboť vrchnostenskou správu podle zákona nevykonává (jak již Nejvyšší správní soud konstatoval výše) a zákon neupravuje vzájemné vztahy mezi Centrem a ministerstvem 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 oprávněno učinit závěr o faktickém naplňování „dozoru“ podle § 178 odst. 1 správního řádu.

[34] Ministerstvo tak nad Centrem vykonává řídicí a kontrolní roli pouze ve velmi omezené míře, jen ve finančním a organizačním smyslu, zatímco jiným způsobem nemůže do jeho činnosti přímo zasahovat. Taková úloha „dohledu“ pak nepostačí pro naplnění kritéria „dozoru“ podle § 178 odst. 1 správního řádu (srov. již citované rozhodnutí ve věci *CzechTourism*). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ministerstvo není nadřízeným orgánem Centra podle § 178 odst. 1 správního řádu, jelikož nad ním nevykonává dozor. Nejvyšší správní soud současně vzhledem k výše uvedenému ve shodě s městským soudem uzavírá, že Centrum nebylo pověřeno ministerstvem k výkonu veřejné správy vrchnostenským způsobem. Ministerstvo tak není nadřízeným orgánem Centra ani podle § 178 odst. 2 správního řádu. Vydalo-li tedy

pokračování

žalobou napadené rozhodnutí ministerstvo, jedná se podle § 77 správního řádu o nicotné správní rozhodnutí pro absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu. O odvolání proti rozhodnutí Centra o odmítnutí žádosti stěžovatele o informace tak měl rozhodovat jeho ředitel, jak vyplývá z tehdejšího znění § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 178 správního řádu.

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud posoudil spornou právní otázku správně, a proto důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení má v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v dané věci nenastala. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že ani osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. září 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu