



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: občanské sdružení **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích**, se sídlem U Luhu 23, Brno-Kníničky, 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 stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti postupu Rady Jihomoravského kraje při vyřizování žádosti o poskytnutí informací podané osobou zúčastněnou na řízení dne 24. 5. 2008 ve věci projevu náměstka hejtmána Jihomoravského kraje Ing. Milana Venclíka na 24. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje týkajícího se hodnocení plánované trasy rychlostní silnice R52 v Bruselu,

t a k t o :

- I. **Příslušné** vydat rozhodnutí o stížnosti občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích proti postupu Rady Jihomoravského kraje při vyřizování žádosti o poskytnutí informací podané tímto sdružením dne 24. 5. 2008 ve věci projevu náměstka hejtmána Jihomoravského kraje Ing. Milana Venclíka na 24. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje týkajícího se hodnocení plánované trasy rychlostní silnice R52 v Bruselu **je Ministerstvo vnitra.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení případu

[1] Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) podalo dne 24. 5. 2008 u Rady Jihomoravského kraje žádost o poskytnutí informací dle zákona č.

106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádost se vztahovala k výroku náměstka hejtmána Jihomoravského kraje Ing. Milana Venclíka, který na 24. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje prohlásil, že zdůvodnění, proč byla R52 v Bruselu vyhlášena třetím nejhorším projektem z hlediska ekologie, údajně bylo, že R52 vede přes Mikulov a Lednicko-valtický areál. Dále měl uvést, že lidé, kteří toto tvrdí, se dostávají do velkých problémů, protože poskytují chybné informace, aniž znají alespoň základní data o území. Osoba zúčastněná na řízení žádala poskytnout informace, kdy a kdo zdůvodnil vyhlášení R52 ekologicky špatným projektem tím, že vede přes Lednicko-valtický areál. Domáhala se předání kopií dokumentů dokládajících výše uvedené tvrzení. V neposlední řadě žádala o sdělení, z kterých dokumentů vycházel náměstek hejtmána Ing. Milan Venclík, když informoval tímto způsobem zastupitelstvo i veřejnost.

[2] Krajský úřad Jihomoravského kraje sdělil osobě zúčastněné na řízení přípisem ze dne 4. 6. 2008, čj. JMK 74579/2008, sp. zn. S-JMK 68633/2008 OKP, že na základě provedeného šetření dospěl k závěru, že žádost obsahově nespadá pod zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nýbrž se jedná o informace o životním prostředí ve smyslu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Z toho důvodu byla žádost předána odboru životního prostředí krajského úřadu. Následně dne 20. 6. 2008 sdělil krajský úřad osobě zúčastněné na řízení přípisem čj. JMK 68633/2008, sp. zn. S-JMK 68633/2008 OKP, že nemá k dispozici požadované informace, ani není povinen je mít k dispozici.

[3] Osoba zúčastněná na řízení podala stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť oslovený povinný subjekt, tj. Rada Jihomoravského kraje, na žádost v zákonné lhůtě nereagovala. Na žádost o informace odpověděl pouze krajský úřad, což je jiný povinný subjekt. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty mj. územní samosprávné celky a jejich orgány. Rada kraje je tedy povinným subjektem ve smyslu tohoto zákona, odlišným od krajského úřadu. K tomuto bodu podává osoba zúčastněná na řízení rozsáhlou argumentaci. Vedle toho namítá, že krajský úřad překlasifikoval předmětnou žádost na žádost o poskytnutí informací dle zákona o právu na informace o životním prostředí, aniž by svůj postup odůvodnil. Domnívá se, že její žádost nebyla adresátovi, tj. radě kraje, vůbec doručena, a tak rada nedostala šanci odpovědět. Pravdivost každého vyjádření pracovníka samosprávy by měla být kdykoliv následně doložitelná dokumenty, na nichž se vyjádření zakládá. Nebylo tedy možno vyřídit předmětnou žádost takovým způsobem, jak se stalo. Na závěr stížnosti navrhuje, aby bylo rozhodnuto o vydání všech požadovaných informací.

[4] Krajský úřad postoupil stížnost spolu se spisovým materiálem Ministerstvu životního prostředí (dále jen „žalovaný“). To však vrátilo stížnost bez vyřízení včetně spisu zpět krajskému úřadu s odůvodněním, že požadované informace nejsou informacemi o životním prostředí, nýbrž informacemi ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, který je v gesci Ministerstva vnitra (viz přípis ze dne 19. 1. 2008, čj. 53112/ENV/08, 735/010/08).

[5] Následně proto krajský úřad předložil stížnost k rozhodnutí Ministerstvu vnitra (dále jen „žalobce“), které ji však přípisem ze dne 24. 2. 2009, čj. MV-11918-2/ODK-2009, postoupilo žalovanému. Žalobce uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím je

toliko procesním předpisem. Rozhodující je, zda se požadovaná informace vztahuje k samostatné, či přenesené působnosti kraje. Jestliže se jedná o přenesenou působnost, pak je nezbytné dále posoudit charakter požadovaných informací ve vazbě na věcnou příslušnost nadřízeného orgánu. V daném případě se jedná o informace týkající se přenesené působnosti z oblasti životního prostředí. Pro určení orgánu, který má pravomoc rozhodnout o stížnosti, je nezbytné vycházet z § 178 správního řádu. Aplikace odst. 1 tohoto ustanovení je vyloučena, proto je nezbytné použít odst. 2. Věcně příslušným ústředním správním úřadem je žalovaný.

[6] Žalovaný nato sdělil žalobci přípisem ze dne 26. 3. 2009, čj. 13483/ENV/09/130/09, že není věcně příslušným orgánem v dané věci, a proto mu vrátil spis zpět k vyřízení.

II.

Stručné shrnutí obsahu žaloby

[7] Žalobce v kompetenční žalobě nejprve uvádí, že postoupil žalovanému předmětnou věc k rozhodnutí přípisem ze dne 24. 2. 2009, ten mu ji přípisem ze dne 26. 3. 2009 vrátil. Tím vznikl negativní kompetenční spor ve smyslu § 133 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, resp. kompetenční spor dle § 97 odst. 1 písm. c) a odst. 3 s. ř. s. Žalobní legitimace plyne z § 98 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Dále žalobce rekapituloval skutkové okolnosti případu a řízení před krajským úřadem (shodně jako pod body [1] až [6] shora). Poté přistoupil k rozboru relevantních ustanovení určujících věcnou příslušnost ústředních správních úřadů. Dle § 16a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je k vyřízení stížnosti proti postupu povinného subjektu příslušný nadřízený správní orgán. Jelikož § 20 odst. 4 téhož zákona odkazuje výslovně na § 178 správního řádu, vychází se pro určení nadřízeného správního orgánu z tohoto ustanovení. V dané věci nelze aplikovat § 178 odst. 1 správního řádu, neboť zvláštní zákonná úprava neřeší, kdo by měl rozhodnout o podané stížnosti, a proto je nezbytné postupovat dle odst. 2 téhož ustanovení. V takovém případě je určující otázka, zda se žádost o informace týká samostatné, nebo přenesené působnosti, neboť dle § 20 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím se informace z oblasti přenesené působnosti povinného subjektu poskytují v přenesené působnosti. Ostatně totéž dovodila judikatura ve vztahu k tomuto zákonu ve znění před novelou č. 61/2006 Sb. (rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2008, čj. 7 As 62/2007 - 62, a ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007 - 80).

[8] Poskytování informací nepředstavuje zvláštní veřejnosprávní agendu, která by byla plně v gesci Ministerstva vnitra, ale naopak je integrální součástí určité věcné působnosti v oblasti veřejné správy, a to v závislosti na tom, z jaké oblasti jsou informace požadovány. Takto k určování nadřízeného orgánu přistupují i správní soudy (rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, čj. 7 Ca 210/2005 - 34, čj. 7 Ca 211/2005 - 35, a ze dne 30. 1. 2006, čj. 5 Ca 209/2005 - 30). Uvedený materiální přístup zajišťuje, že o zákonnosti postupu povinných subjektů rozhodne věcně příslušný orgán, který je odborně vybavený a je schopen posoudit, zda má povinný subjekt povinnost disponovat určitou informací z dané oblasti veřejné správy.

[9] Opačný přístup, podle něhož by rozhodujícím kritériem pro určení nadřízeného správního orgánu bylo, že se jedná o postup dle zákona o svobodném přístupu k

informacím, by znamenal, že nadřízeným orgánem by byl vždy žalobce. Takový přístup by vedl ke stavu, že by žalobce plnil vůči krajům úlohu nadřízeného správního orgánu vždy, tj. i ve vztahu k vysoce specializovaným agendám, jako je např. ochrana přírody a krajiny. Tím by byl popřen odvětvový princip, na němž jsou založeny instanční vztahy ve veřejné správě.

[10] Informace požadované osobou zúčastněnou na řízení se vztahují k působnosti Jihomoravského kraje na úseku životního prostředí, resp. ochrany přírody a krajiny, upravené zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon svěřuje krajům a jejich orgánům celou řadu úkolů, z nichž pouze část patří do samostatné působnosti (§ 77a odst. 1). Dominantní činnosti jsou realizovány v působnosti přenesené (§ 77a odst. 2 a 3 ve spojení s § 90a). Požadované informace se nevztahovaly k žádnému z úkolů náležejících krajům v samostatné působnosti. Výstavba rychlostních komunikací je záležitostí státu, nikoliv samosprávy. Základní působností krajského úřadu v této oblasti je podávání stanovisek z pozice dotčeného orgánu ve smyslu příslušných stavebních předpisů a stanovisek v rámci výkonu svěřené přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny (§ 77a odst. 3 písm. w) ve spojení s § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.). Pokud krajský úřad disponuje informací, že projekt trasy rychlostní silnice R52 byl vyhodnocen jako třetí nejhorší ekologický projekt, jedná se o informaci související s výkonem přenesené působnosti coby orgánu ochrany přírody.

[11] Jelikož se požadované informace týkají výkonu přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny, vyřizoval kraj tuto žádost s ohledem na § 20 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím v přenesené působnosti. Nadřízeným správním orgánem je dle § 178 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, žalovaný. Do jeho věcné působnosti totiž spadá ochrana přírody a krajiny (shodně § 79 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).

[12] Žalovaný by byl věcně příslušným nadřízeným orgánem i tehdy, pokud by se jednalo o žádost o informaci o životním prostředí ve smyslu zákona o právu na informace o životním prostředí. Na výše uvedené závěry žalobce nemá žádný vliv, že žadatel ve své žádosti odkázal na sdělení představitele Jihomoravského kraje jako povinného subjektu. Žalobce podotýká, že se nesnaží vyhybat rozhodování o stížnostech a odvoláních dle zákona o svobodném přístupu k informacím. O tom svědčí, že v roce 2008 jich vyřídil více než 200, ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení jich vyřídil celkem již přes 350.

[13] Na závěr žalobce navrhuje, aby soud rozhodl, že k rozhodnutí o stížnosti osoby zúčastněné na řízení je příslušný žalovaný.

III.

Vyjádření žalovaného

[14] Rovněž žalovaný v úvodu svého vyjádření ze dne 22. 6. 2009 nejprve rekapituluje dosavadní průběh řízení a dospívá k závěru, že je dán negativní kompetenční spor mezi žalobcem a žalovaným. Shoduje se s názorem žalobce, že pro určení nadřízeného orgánu povolaného k rozhodnutí o stížnosti osoby zúčastněné na řízení je nutno aplikovat § 178

odst. 2 správního řádu. V tomto směru je nezbytné nejprve posoudit, zda měla být informace poskytnuta v přenesené nebo samostatné působnosti. Informace, jež nelze zařadit pod informace týkající se výkonu přenesené působnosti, poskytují orgány územních samosprávných celků v samostatné působnosti. Žalovaný dává žalobci za pravdu, že vyřizování žádostí o informace je součástí výkonu té působnosti, jíž se týká. Požadovanou informaci je třeba zařadit nejen do určité věcné oblasti výkonu veřejné správy, ale též určit, zda se jedná o samostatnou, či přenesenou působnost. Posledně uvedené hledisko žalobce přehlíží. Žalovaný je nadřízeným orgánem vůči orgánům kraje pouze pro výkon přenesené působnosti v oblasti ochrany přírody a krajiny, nikoliv působnosti samostatné.

[15] Žalovaný je toho názoru, že žalobce nesprávně interpretuje, jakých informací se osoba zúčastněná na řízení domáhá. Předmětem žádosti byly informace o „nějaké soutěži v Bruselu o ekologicky prospěšné a ekologicky špatné projekty“, pořádání této soutěže však není z povahy věci výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům kraje. Lze důvodně předpokládat, že „projekt R52“ do předmětné soutěže nepřihlásil kraj, ale určitý subjekt zvenčí. Podkladem soutěže pravděpodobně nebyly oficiální dokumenty vztahující se k výkonu státní správy při plánování a přípravě výstavby R52, jelikož z nich je objektivně zjištělné, že R52 nevede přes Mikulov ani Lednicko-valtický areál. Dle názoru žalovaného se nejedná o informaci vztahující se k působnosti povinného subjektu podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho vyplývá, že pokud orgán kraje (rada kraje) disponuje informací týkající se dané soutěže, jistě to není z titulu výkonu přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny. Informací o tom, z čeho náměstek hejtmána při svém vystoupení vycházel, může disponovat pouze on sám, resp. rada kraje. Informace se jednoznačně týká činnosti rady kraje jako výkonného orgánu kraje v oblasti samostatné působnosti.

[16] Žalovaný dále upozorňuje, že právní doktrína ani judikatura dosud jednoznačně nezodpověděla otázku, zda v případě územních samosprávných celků existuje pouze jeden povinný subjekt, či několik. Např. vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup, v § 2 odst. 2 uvádí, že územní samosprávné celky, jejichž součástí je více povinných subjektů, zveřejňují informace pouze jednou. Zákon o právu na informace o životním prostředí v § 2 písm. b) mezi povinné subjekty řadí orgány územních samosprávných celků. Článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod hovoří o správních orgánech a orgánech územní samosprávy. V důsledku novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím, provedené zákonem č. 61/2006 Sb., byly mezi povinné subjekty zařazeny vedle orgánů územních samosprávných celků i územní samosprávné celky jako jeden povinný subjekt. Tím se má usnadnit pozice žadatelům, kteří nevědí, který z orgánů územně samosprávného celku disponuje požadovanou informací.

[17] Bez ohledu na to, zda je povinnou osobou rada kraje nebo kraj, spadá předmět žádosti jednoznačně do samostatné působnosti povinného subjektu. Je-li rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje svěřeno orgánům kraje, je dle § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, k řízení příslušný krajský úřad. K přezkoumání jeho rozhodnutí je příslušný žalobce. Stejný orgán, který je dle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím určen

k vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace, musí být povolán i k rozhodování o stížnostech dle § 16a téhož zákona.

[18] Na závěr žalovaný navrhuje, aby soud rozhodl, že příslušný rozhodnout ve věci je žalobce.

IV.

Replika žalobce

[19] Žalobce ve své replice ze dne 15. 7. 2009 uvádí, že lze sice důvodně předpokládat, že kraj zmiňovanou soutěž neorganizoval, nicméně není tak jednoznačné, že pro ni neposkytl podklady. Žalobce souhlasí s žalovaným, že požadované informace přímo nesouvisí s výkonem státní správy, nicméně se jedná o informace související s výkonem přenesené působnosti kraje. Informace o hodnocení projektu R52 jinými subjekty mají nepochybně vztah k jeho realizaci, která náleží do výkonu přenesené působnosti. Současně mají tyto informace úzký vztah k hodnocení projektu z hlediska jeho dopadů na životní prostředí, což je opět výkon státní správy. Zákon o svobodném přístupu k informacím nepožaduje, aby příslušná informace beze zbytku spadala do určité působnosti povinného subjektu, anebo vznikla výkonem takové působnosti. Naopak postačuje existence prokazatelného vztahu dané informace k působnosti povinného subjektu. Dle žalobce se požadované informace týkají realizace projektu R52, a tudíž výkonu přenesené působnosti. Pokud žalovaný uvádí, že se nejedná o informace vztahující se k působnosti povinného subjektu, pak ovšem nelze ani určit, zda spadají do přenesené, či samostatné působnosti kraje, popř. některého z jeho orgánů. Takový přístup je nesprávný, neboť je nepochybné, že se informace vztahují k projektu realizovanému povinným subjektem, byť hodnocenému v rámci soutěže, kterou povinný subjekt neorganizoval. Zároveň nelze jednoznačně konstatovat, že povinný subjekt nemohl dodat do soutěže podklady, popř. oficiální cestou obdržet její výsledky se souvisejícími náměty. Povinný subjekt je realizátorem hodnoceného projektu R52, což činí v přenesené působnosti. Z těchto důvodů setrvává žalobce na petitu formulovaném v žalobě.

[20] Osoba zúčastněná na řízení nepodala v této věci žádné vyjádření.

V.

Kompetenční spor

[21] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s. 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 zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004 - 70, č. 339/2004 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ve smyslu tohoto zákona jsou jak žalovaný, tak žalobce ústředními orgány státní správy, a tedy rovněž ústředními správními úřady. Oba popírají svoji příslušnost vydat rozhodnutí v dané věci (tzv. negativní kompetenční spor). Soud tak dospěl k závěru, že se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., a je dána pravomoc i příslušnost soudu o něm rozhodnout.

[22] Žalobce vymezil předmět kompetenčního sporu petitem obsaženým v žalobě tak, že se týká určení orgánu příslušného k rozhodnutí o stížnosti osoby zúčastněné na řízení na postup při vyřizování žádosti Jihomoravským krajem, Krajským úřadem Jihomoravského kraje, odborem kontrolním a právním, ze dne 20. 6. 2008, čj. JMK 68633/2008. Rysy kompetenčního sporu musí jednoznačně vyvěrat z dosavadního postupu (řízení) správních orgánů. Ze správního spisu Krajského úřadu Jihomoravského kraje plyne, že osoba zúčastněná na řízení nepodala odvolání proti přípisu krajského úřadu ze dne 20. 6. 2008, čj. JMK 68633/2008, nýbrž stížnost proti postupu rady kraje při vyřizování žádosti o poskytnutí informací. Osoba zúčastněná na řízení totiž mj. namítá, že rada kraje dosud nereagovala žádným způsobem na podanou žádost. V tomto smyslu je nutno spatřovat předmět kompetenčního sporu (a přiměřeně reformulovat petit) v určení ústředního správního úřadu příslušného rozhodnout o stížnosti proti postupu Rady Jihomoravského kraje při vyřizování žádosti o poskytnutí informací podané osobou zúčastněnou na řízení dne 24. 5. 2008 ve věci projevu náměstka hejtmána Jihomoravského kraje Ing. Milana Venclíka na 24. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje týkajícího se hodnocení plánované trasy rychlostní silnice R52 v Bruselu.

[23] Postavení občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích coby osoby zúčastněné na řízení je založeno § 98 odst. 5 s. ř. s.

[24] Soud rozhodl o žalobě bez jednání. Žalobce s tímto postupem vyslovil explicitní souhlas, u žalovaného se má zato, že i on souhlas udělil (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

VI.

Určení orgánu příslušného rozhodnout o stížnosti

[25] Osoba zúčastněná na řízení podala stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informací. O stížnosti rozhoduje nadřízený orgán (§ 16a odst. 4 téhož zákona). Dle § 20 odst. 4 se na postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím použije § 178 správního řádu.

[26] Systematikou § 178 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2009, se tento soud zabýval již opakovaně (rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007 - 54, publ. pod č. 1518/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006 - 103, či ze dne 17. 6. 2009, čj. Komp 4/2009 - 23). Vyložil, že § 178 odst. 2 správního řádu je nutno chápat jako speciální pravidlo ve vztahu k odst. 1 téhož ustanovení, nikoliv jako pravidlo subsidiární. V takto nastaveném právním rámci byla podána stížnost osoby zúčastněné na řízení a založena věcná příslušnost orgánu povolaného k rozhodnutí o stížnosti. Rovněž za této právní situace vznikl předmětný kompetenční spor. V jeho průběhu však byl § 178 správního řádu novelizován zákonem č. 7/2009 Sb. s účinností od 1. 7. 2009. V důsledku této novelizace je nutno považovat výše shrnuté judikatorní závěry ohledně systematiky § 178 správního řádu za překonané. Správní řád nyní výslovně stanoví, že dle § 178 odst. 2 se postupuje pouze tehdy, pokud nelze nadřízený správní orgán určit dle odst. 1 téhož

ustanovení. Pravidlo obsažené v § 178 odst. 2 správního řádu se tak stalo subsidiárním ve vztahu k pravidlu obsaženému v odst. 1 téhož ustanovení.

[27] Nejvyšší správní soud tak musel v situaci, kdy v průběhu kompetenčního sporu došlo ke změně relevantní právní úpravy, vážit, jaký má tato změna vliv na právní posouzení sporu. Vycházel přitom z § 100 odst. 1 s. ř. s., dle něhož soud rozhoduje v řízení o kompetenční žalobě dle právního stavu, který zde je v době jeho rozhodování. Vedle toho je však nezbytné vypořádat se se zásadou *perpetuatio fori*, která se promítá do všech procesních úprav a v případě správního řádu je normativně zachycena v § 132. Pokud dojde v průběhu řízení ke změně místní příslušnosti a věcné příslušnosti co do stupně, dokončí řízení správní orgán původně příslušný, nestanoví-li zákon jinak. Zákon č. 7/2009 Sb., který novelizoval správní řád, neobsahuje žádná přechodná ustanovení.

[28] Analogickou situaci řešil již zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb. v usnesení ze dne 17. 6. 2009, čj. Konf 104/2008 - 7. Dospěl k závěru, že okolnostmi rozhodnými pro určení příslušnosti jsou pouze právní skutečnosti, s nimiž právní úprava spojuje důsledky ve vztahu k určení příslušnosti. Touto okolností však není právní úprava jako taková. Pokud tedy dojde ke změně právní úpravy týkající se určování věcné příslušnosti, tak se zásada *perpetuatio fori* neuplatní. V této situaci je pak rozhodné pouze to, zda zákon, jímž ke změně právní úpravy došlo, řeší další postup v zahájených řízeních prostřednictvím přechodných ustanovení. Při absenci přechodných ustanovení přechází ke dni účinnosti změny právní úpravy působnost vést řízení na orgán, který je v dané věci příslušný dle nové právní úpravy.

[29] K těmto závěrům zvláštního senátu se připojuje i kompetenční senát NSS. Dodává, že nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu, který vydal rozhodnutí, má za následek jeho nicotnost (§ 77 odst. 1 správního řádu). Zásadně proto bude platit, že pokud pozbude správní orgán v průběhu správního řízení (včetně řízení o opravných prostředcích) svoji věcnou příslušnost v důsledku změny právní úpravy a nestanoví-li přechodná ustanovení, že se zahájená řízení dokončí dle dosavadních předpisů, nesmí původně věcně příslušný správní orgán vydat rozhodnutí ve věci. V zahájených správních řízeních pokračuje správní orgán, kterému svěřuje věcnou působnost nová právní úprava. Obdobné úvahy lze vysledovat v nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 429/2000 ze dne 19. 4. 2001 (N 64/22 SbNU 71). Na podkladě těchto východisek dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že při posuzování předmětného kompetenčního sporu je nezbytné aplikovat § 178 správního řádu, ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

[30] Při určování nadřízeného správního orgánu příslušného k vydání rozhodnutí o stížnosti osoby zúčastněné na řízení tak Nejvyšší správní soud nejprve aplikoval pravidlo obsažené v ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu. Podle něj 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.

[31] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), stanoví v § 92 odst. 1, že při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy

vykonávané orgány kraje, přezkoumávají rozhodnutí vydaná orgány kraje na úseku přenesené působnosti ve správním řízení a kontrolují výkon přenesené působnosti orgány kraje na svěřeném úseku (§ 92a krajského zřízení). Ačkoliv se při rozhodování o stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím nepostupuje dle správního řádu, a tudíž nelze aplikovat § 92a písm. a) krajského zřízení, nemění to nic na tom, že orgány kraje jsou podřízeny v oblasti přenesené působnosti jednotlivým ministerstvům v závislosti na odvětvovém principu výkonu státní správy a jejich činnost v této oblasti podléhá doзору (kontrole) ze strany příslušných ministerstev.

[32] Pokud se týká samostatné působnosti krajů, ve vztahu k ní stanoví § 94 odst. 1 krajského zřízení, že k přezkoumávání rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob je příslušné Ministerstvo vnitra. I když v případě stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím nelze hovořit o přezkoumávání rozhodnutí, přesto tato skutečnost nevylučuje aplikaci § 94 odst. 1 krajského zřízení. Stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím totiž přichází v úvahu v mimořádných situacích, k nimž by vůbec nemělo docházet. Pokud by orgán kraje postupoval při vyřizování žádosti o poskytnutí informace v souladu se zákonem, buď by informaci poskytl (§ 14 zákona o svobodném přístupu k informacím), nebo by vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 téhož zákona). V případě vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti by nebylo pochyb o aplikaci § 94 odst. 1 krajského zřízení. I když je stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím opravným prostředkem *sui generis* (nesměruje proti rozhodnutí, nýbrž proti postupu povinného subjektu), měl by být způsob určení nadřízeného orgánu totožný. Bylo by zjevně nesmyslné, aby o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti rozhodoval jiný orgán než v případě stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace.

[33] Z výše uvedeného plyne, že při aplikaci § 178 odst. 1 správního řádu na činnost orgánů kraje je třeba rozlišovat, zda orgány kraje rozhodují v samostatné působnosti či v přenesené působnosti. V prvním případě je nadřízeným správním orgánem vůči orgánům kraje Ministerstvo vnitra, v druhém případě věcně příslušné ministerstvo, do jehož oboru působnosti náleží daný úsek státní správy.

[34] Soud se tedy musel dále zabývat otázkou, zda se požadované informace týkají samostatné, či přenesené působnosti orgánů kraje. Zákon o svobodném přístupu k informacím uvádí v § 20 odst. 6, že informace týkající se přenesené působnosti územně samosprávného celku se poskytují rovněž v přenesené působnosti. Z toho vyplývá, že informace týkající se samostatné působnosti poskytují povinné subjekty v samostatné působnosti. Totéž dovodila i judikatura ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. (např. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 56/2006 - 45, ve věci *Ekologický právní servis*). Ostatně v tomto panuje mezi žalobcem i žalovaným shoda.

[35] Krajské zřízení svěřuje do samostatné působnosti kraje záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, nejde-li o přenesenou působnost (§ 14 odst. 1). Do samostatné působnosti dále patří zejména záležitosti uvedené v § 11, § 35, § 36 a § 59 (pravomoci rady kraje a zastupitelstva kraje, ukládání pokut za porušení právního předpisu kraje), s výjimkou vydávání nařízení kraje, a další záležitosti, které do samostatné působnosti svěří

zákon (§ 14 odst. 2). Pro rozhraničení samostatné a přenesené působnosti kraje je klíčové pravidlo obsažené v § 4, dle něhož platí, že činnost patří do samostatné působnosti kraje, pokud zvláštní zákon nestanoví, že jde o působnost přenesenou.

[36] Požadované informace se přímo týkají vystoupení náměstka hejtmana Jihomoravského kraje Ing. Milana Venclíka na 24. zasedání zastupitelstva kraje. Osoba zúčastněná na řízení se domáhá označení dokumentů, z nichž náměstek hejtmana při svém projevu vycházel, a jejich zpřístupnění. Vzhledem k interpelačnímu charakteru této žádosti o informace je samozřejmě na posouzení povinného subjektu, resp. nadřízeného orgánu, zda se vůbec jedná o informace, na něž se vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. To však nemění nic na tom, že i kdyby snad tyto informace nepodléhaly uvedenému zákonu, je nezbytné o žádosti rozhodnout procesním postupem předvídaným tímto zákonem. Pouze pak je umožněn řádný přezkum postupu povinného subjektu ze strany nadřízeného orgánu a soudů (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008 - 72, ve věci *Ekologický právní servis*).

[37] Náměstek hejtmana je členem rady kraje. Rada je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti může rada rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon (§ 57 odst. 1 krajského zřízení). Rada kraje je tedy smíšeným orgánem. Obecně lze říci, že složka samostatné působnosti převažuje nad složkou přenesené působnosti. Soud rozhodující o kompetenčním sporu není dostatečně uzpůsoben k tomu, aby posoudil, zda povinný subjekt disponuje požadovanými informacemi a jakou cestou tyto informace obdržel (k čemuž ho nabádá zejména argumentace žalobce), či zda má ze zákona povinnost mít tyto informace k dispozici. Soud může jen stěží s jistotou určit, z titulu jaké funkce a působnosti čerpal náměstek hejtmana své informace, na jejichž podkladě následně formuloval své vyjádření na zasedání zastupitelstva kraje. Hodnocení těchto skutečností ostatně není smyslem kompetenčního sporu, nýbrž otázkou věcného posouzení postupu povinného subjektu. K tomu může být tento soud povolán teprve v eventuálním řízení o kasační stížnosti.

[38] Soud se proto mohl nyní při rozhodování kompetenčního sporu přidržet pouze objektivních hledisek, jež mají vztah k požadovaným informacím. V první řadě to je postavení náměstka hejtmana vůči zastupitelstvu kraje a charakter jemu svěřené působnosti. Osoba zúčastněná na řízení ve své žádosti o poskytnutí informací sdělila, že se jedná o proslov náměstka hejtmana na zasedání zastupitelstva kraje. Jak již soud uvedl, rada kraje, jejímž členem je náměstek hejtmana, představuje exekutivní orgán kraje, který je odpovědný zastupitelstvu jakožto přímo volenému orgánu kraje. Tento vztah odpovědnosti se týká ovšem toliko výkonu samostatné působnosti (§ 57 odst. 1 krajského zřízení). Rada kraje neodpovídá zastupitelstvu za výkon přenesené působnosti. Během zasedání zastupitelstva tedy dochází ke kontrole výkonu samostatné působnosti radou kraje. Členové zastupitelstva mají za tím účelem právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na hejtmana, jeho náměstky a další členy rady (čl. 25 Jednacího řádu Zastupitelstva Jihomoravského kraje). Ačkoliv by se tedy dalo předjímat, že informace podané náměstkem hejtmana na zasedání zastupitelstva kraje se z povahy vztahů mezi radou a zastupitelstvem týkají samostatné působnosti, nelze na základě tohoto kritéria činit žádné dalekosáhlé závěry. Bylo by totiž zjevně nesmyslné tvrdit, že jakákoliv informace,

která zazní od členů rady kraje na zasedání zastupitelstva, je součástí výkonu samostatné působnosti.

[39] Druhým hlediskem je předmět, jehož se žádost o informace týká. Tímto předmětem je vedení trasy rychlostní silnice R52 (přes Lednicko-valtický areál a Mikulov). Žalobce ve svém návrhu uvádí, že se tato materie týká přenesené působnosti kraje na úseku ochrany přírody a krajiny. Soud nikterak nezpochybňuje, že k záměru vybudovat rychlostní silnici podává stanovisko i krajský úřad coby orgán ochrany přírody, stejně jako povoluje případné výjimky z ochranných podmínek dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tyto činnosti jsou přitom součástí přenesené působnosti kraje. Umístění záměru v území má však svůj původ v jiné oblasti veřejné správy, a sice územním plánování. Na úrovni kraje se pořizují zásady územního rozvoje, v nichž se mj. vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu, zejména plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby [§ 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti [§ 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Trasa rychlostní silnice R52 je v současné době vymezena v územním plánu vyššího územního celku Břeclavsko. Jedná se o nástroj územního plánování upravený zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Rovněž územní plán byl schválen krajem v samostatné působnosti (§ 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb.). Otázka vytýčení trasy rychlostní silnice je tedy v první řadě záležitostí územního plánování (územního plánu vyššího územního celku), které spadá do samostatné působnosti kraje. Případná navazující řízení, stejně jako stanoviska orgánu ochrany přírody, která představují výkon přenesené působnosti, jsou z tohoto pohledu podružnými akty.

[40] Konečně třetím hlediskem je nastavení poměru mezi samostatnou a přenesenou působností v platném krajském zřízení. Jak soud již uvedl, platí, že není-li zákonem stanoveno jinak, vykonává kraj svěřené úkoly v oblasti samostatné působnosti (§ 4 krajského zřízení). Jestliže tedy nelze jednoznačně seznat přímou souvislost mezi požadovanými informacemi a některým z úkolů svěřených orgánům kraje do přenesené působnosti, pak nezbyvá než uzavřít, že se může jednat pouze o informace týkající se samostatné působnosti.

[41] Soud dospěl po posouzení všech tří výše prezentovaných hledisek (viz body [38] až [40] shora) k závěru, že informace požadované osobou zúčastněnou na řízení mohou náležet toliko do oblasti samostatné působnosti kraje. Poskytování těchto informací je proto rovněž výkonem samostatné působnosti. Orgánem nadřízeným povinnému subjektu je dle § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 1 krajského zřízení Ministerstvo vnitra, které je věcně příslušné k rozhodnutí o stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti postupu rady kraje při vyřizování podané žádosti o poskytnutí informací.

VII.

Náklady řízení

[42] Soud rozhodl dále o nákladech řízení, a to v souladu s § 101 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. prosince 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu