



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě 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. Petra Průchy, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce **Ministerstva vnitra**, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy**, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení **Dopravního podniku Ústeckého kraje a. s.**, Lumiérů 181/41, 152 00 Praha 5, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem v Brně, Těšnohlídkova 9, 613 00 Brno, v řízení o kompetenční žalobě podle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve věci sporu o pravomoc vydat rozhodnutí ve věci odvolání Dopravního podniku Ústeckého kraje a. s. proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 8. 2006, sp. zn. 5253/DS/06/112905,

t a k t o :

- I. **P ř í s l u š n é** vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 8. 2006, sp. zn. 5253/DS/06/112905, **j e** Ministerstvo vnitra.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 15. 12. 2006 se Ministerstvo vnitra domáhá rozhodnutí kompetenčního sporu vzniklého ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy ve věci odvolání

Dopravního podniku Ústeckého kraje a. s. (dále jen „dopravní podnik“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 7. 8. 2006, čj. 5253/DS/06/112905. Ministerstvo vnitra navrhlo, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že Ministerstvo dopravy je správním orgánem příslušným k prohlášení nicotnosti označeného rozhodnutí krajského úřadu, a aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského úřadu podle § 100 odst. 2 s. ř. s. prohlásil za nicotné; nebo aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že Ministerstvo dopravy je správním orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje.

Ze spisů vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Krajský úřad rozhodnutím dne 7. 8. 2006 uložil výrokem I. dopravnímu podniku povinnost zachovat do 8. 9. 2006 na linkách (v rozhodnutí vyjmenovaných) provoz spojů linkové osobní dopravy (v rozhodnutí rovněž vyjmenovaných) v souladu se schválenými jízdními řády. Výrokem II. krajský úřad rozhodl, že o vyrovnání finančního břemene náležejícího dopravnímu podniku za zachování provozu na spojích dle výroku I. bude rozhodnuto ve zvláštním správním řízení. Ve výroku III. byla dopravnímu podniku přiznána záloha na vyrovnání finančního břemene dle výroku č. II ve výši 16 453 000 Kč. Výrokem IV. byl vyloučen odkladný účinek odvolání dle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu. Výrokem V. byla zamítnuta žádost o vydání předběžného opatření, jímž by Ústeckému kraji bylo uloženo, aby dopravnímu podniku vyplatil další zálohu na vyrovnání finančního břemene (tj. spolu se zálohou ve výši 15 950 000 Kč) za zachování provozu na linkách jím provozované základní obslužnosti ve výši 2 484 501,84 Kč.

Dopravní podnik se proti tomuto rozhodnutí odvolal; žádal, aby odvolací orgán zrušil výrok I., IV., a V. napadeného rozhodnutí a aby výrok III. změnil tak, že se dopravnímu podniku přiznává záloha ve výši nejméně 110% průměrné výše prokázané ztráty, která mu byla vyplacena v období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006. Krajský úřad toto odvolání předložil se svým stanoviskem k rozhodnutí Ministerstvu vnitra, které odvolání usnesením ze dne 25. 9. 2006 postoupilo Ministerstvu dopravy. Ministerstvo dopravy pak usnesením ze dne 24. 10. 2006 odvolání dopravního podniku vrátilo Ministerstvu vnitra.

Ministerstvo vnitra proto podalo v úvodu označenou žalobu, v níž v první řadě zpochybnilo příslušnost krajského úřadu k vydání rozhodnutí o zachování závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Ministerstvo vnitra v této souvislosti tvrdí, že smlouva podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, není smlouvou podle čl. 14 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 11/91/69, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „nařízení“), a proto orgán příslušný k uzavření smlouvy podle § 19 zákona o silniční dopravě nelze ztotožňovat s orgánem příslušným podle § 14 odst. 1 nařízení. Pokud pak jde o vydání rozhodnutí o závazku veřejné služby podle čl. 14 odst. 5 nařízení, tak se v citovaném ustanovení nehovoří o příslušném orgánu podle odst. 1 (jak je tomu na ostatních místech nařízení), ale pouze o příslušném orgánu obecně. Proto se lze domnívat, že jde o orgán odlišný. Takto neurčitá úprava pak nevyhovuje požadavkům čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Proto musí konkrétní příslušnost správního orgánu určit vnitrostátní právo. Krajský úřad v daném případě svoji

věcnou příslušnost vydávat rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 nařízení zřejmě dovodil ze své odpovědnosti za zajišťování dopravní obslužnosti na území kraje, což ale neodpovídá § 10 správního řádu, podle kterého jsou správní orgány věcně příslušné jednat rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Rozhodnutí krajského úřadu je proto pro nedostatek věcné příslušnosti k jeho vydání nicotné. Orgánem příslušným k vyslovení nicotnosti je pak Ministerstvo dopravy, a to na základě § 133 odst. 1 správního řádu, neboť Ministerstvo dopravy je ústředním správním úřadem, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, resp. ústřední správní orgán, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.

Pokud by i přes to byl krajský úřad příslušný k vydání daného rozhodnutí, dospívá Ministerstvo vnitra k závěru, že bylo toto rozhodnutí vydáno v přenesené působnosti. Podle § 2 odst. 19 zákona o silniční dopravě se totiž veřejným zájmem v oblasti veřejné silniční dopravy rozumí zájem státu na zajištění základních přepravních potřeb obyvatel; za zajištění dopravní obslužnosti tedy odpovídá stát. Bylo-li rozhodováno v přenesené působnosti, je třeba pro určení odvolacího orgánu použít § 178 odst. 2 správního řádu a § 92a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, a odvolacím orgánem bude v takovém případě Ministerstvo dopravy. To jím bude i v případě, kdyby se jednalo o rozhodování v samostatné působnosti, a to podle § 178 odst. 1 správního řádu, dle kterého je nadřízeným správním orgánem správní orgán, o němž to stanoví zvláštní zákon nebo který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Podle § 34 zákona o silniční dopravě vykonává Ministerstvo dopravy vrchní státní dozor nad výkonem dozoru dopravními úřady (krajskými úřady), z čehož plyne postavení Ministerstva dopravy jako nadřízeného správního orgánu ve věcech státního odborného dozoru v oblasti dopravy. Ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu má pak aplikační přednost před § 178 odst. 2 správního řádu. Odstavec 1 citovaného ustanovení odkazuje při určení příslušnosti na zvláštní zákon, zatímco odst. 2 upravuje postavení nadřízeného správního orgánu v případech, kdy jej nelze dovodit ze zvláštních právních předpisů; tedy podle odst. 2 se postupuje až v případě, kdy nelze nadřízený správní orgán určit podle odst. 1.

Žalované Ministerstvo dopravy svým vyjádření nesouhlasilo s odlišováním smlouvy o závazku veřejné služby ve smyslu § 19 zákona o silniční dopravě a smlouvy o veřejné službě ve smyslu čl. 14 odst. 1 nařízení; rovněž odmítlo odlišovat příslušný orgán členského státu ve smyslu čl. 14 odst. 1 nařízení od příslušného orgánu členského státu ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení.

Rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 se po obsahové stránce týká zajišťování základní dopravní obslužnosti území kraje; tato oblast je dle § 19 a násl. zákona o silniční dopravě svěřena do pravomoci krajů, kterým proto náleží i pravomoc vydávat rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 nařízení. V těchto případech (rozhodování o dopravní obslužnosti) se pak vždy jedná o výkon samostatné působnosti; do ní náleží i stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti území kraje, uzavírání smluv o závazku veřejné služby i vydávání rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 nařízení. Tato pravomoc plyne z § 14 odst. 1 zákona o krajích, neboť se jedná o záležitost v zájmu kraje a jeho občanů; toto ustanovení nelze chápat jenom jako ustanovení obecně definující samostatnou působnost kraje, ale je třeba na ně nahlížet jako na ustanovení kompetenční, které po obsahové stránce lze přirovnat k ustanovením

vymezujičím v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřícení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), působnost jednotlivých ústředních orgánů státní správy. Pravomoc kraje však lze podpůrně dovodit i z § 161 odst. 1 správního řádu, který předpokládá, že subordinační smlouvu, o kterou v daném případě jde, uzavírá tentýž orgán, který je oprávněn příslušnou povinnost uložit správním rozhodnutím.

Z ničeho pak nevyplývá, že by žalovaný byl ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu nadříceným správním orgánem, dozorovým nebo odvolacím orgánem krajského úřadu pro případ smluv o závazku veřejné služby, které jsou alternativou rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 nařízení. Naopak podle § 178 odst. 2 správního řádu, které je vůči odst. 1 *lex specialis*, je Ministerstvo vnitra nadříceným správním orgánem orgánu kraje, který rozhodl v samostatné působnosti, totéž ostatně plyne z § 94 odst. 1 zákona o krajích.

K argumentaci Ministerstva vnitra § 34 zákona o silniční dopravě Ministerstvo dopravy naopak uvedlo, že přijetím zákona č. 1/2005, kterým byl novelizován zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, došlo k nepřímé novelizaci citovaného ustanovení. Zatímco do účinnosti tohoto zákona (tj. do 2. 1. 2005) byly finanční prostředky, které kraje vyplácely dopravcům, poskytovány ze státního rozpočtu a přirozeně Ministerstvo dopravy ve smyslu § 17 kompetenčního zákona kontrolovalo, zda dopravci s peněžními prostředky nakládali v souladu s právními předpisy, po účinnosti citovaného zákona jsou předmětné finanční prostředky poskytovány z rozpočtů krajů, které kompenzace dopravcům poskytují v samostatné působnosti a již nejde o výkon přenesené působnosti a není dána pravomoc Ministerstva dopravy ve smyslu § 17 kompetenčního zákona. I kdyby pak názor o nepřímé novelizaci § 34 zákona o silniční dopravě neobstál, je z rozsahu státního odborného dozoru a na něj navazujícího vrchního státního odborného dozoru, tak jak jej uvádí § 8 nařízení vlády č. 493/2004 Sb., zřejmé, že Ministerstvo dopravy je oprávněno provádět kontrolu použití finančních prostředků u dopravce a nikoliv u kraje (krajského úřadu).

Ministerstvo vnitra k vyjádření Ministerstva dopravy podalo repliku; zdůraznilo, že Ministerstvo dopravy je příslušné k rozhodnutí o odvolání i v případě, že krajský úřad rozhodoval v samostatné působnosti. Zde je totiž zapotřebí vycházet z § 178 odst. 1 ve spojení s § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Vztah odstavce 1 a odstavce 2 ustanovení § 178 je pak vztahem subsidiárním, kdy odstavec 2 lze užít jen v případě, kdy není možné nadřícený orgán určit podle odstavce 1; to mj. koncepčně odpovídá zásadě subsidiarity správního řádu vyjádřené v jeho § 1 odst. 2. Opačný závěr (tedy vztah speciality odstavce 2 vůči odstavci 1) by vedl k absurdní situaci, v níž by o odvolání proti všem rozhodnutím vydaným krajem v samostatné působnosti v rozporu s principem věcné příslušnosti rozhodovalo Ministerstvo vnitra.

Zvláštním zákonem ve vztahu k § 178 odst. 1 správního řádu pak nemůže být § 94 odst. 1 krajského zřícení, které je obdobně jako § 178 správního řádu procesní úpravou instančních vztahů ve správním řízení. Pro vztah těchto dvou ustanovení proto platí pravidlo *lex posterior derogat legi priori* a nikoli pravidlo speciality, a proto pro výkon veřejné správy, na kterou se vztahuje správní řád, v podmínkách krajů rozhodujících v

samostatné působnosti příslušnost Ministerstva vnitra jako odvolacího orgánu nevyplývá z § 94 odst. 1 krajského zřízení ale z novějšího § 178 odst. 2 správního řádu, které je ale pouze podpůrnou úpravou pro případ, že zvláštní zákon neurčuje nadřízený orgán formou zakotvení odvolací či dozorové pravomoci. Zvláštním zákonem ve vztahu k § 178 odst. 1 správního řádu je tak § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě, podle kterého vykonává státní odborný dozor v silniční dopravě mj. Ministerstvo dopravy (konkrétně také dozor nad financováním dopravní obslužnosti); to vedle toho podle odstavce 4 citovaného ustanovení vykonává i vrchní státní dozor, a to ve všech věcech silniční dopravy. Ministerstvo dopravy je přitom oprávněno provádět dozor nad financováním dopravní obslužnosti i v případě, že finanční prostředky plynou z rozpočtu kraje, což plyne z § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě. Proto vůči krajům jednajícím v samostatné působnosti bude jejich nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu právě Ministerstvo dopravy.

Ministerstvo vnitra odmítlo také názor o nepřímé novelizaci § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě zákonem č. 1/2005 Sb. Nepřípadný je i poukaz na § 8 nařízení č. 493/2004 Sb., neboť relevantní je pouze to, že správní orgán na určitém úseku vykonává dozor, a nikoli obsahová náplň tohoto dozoru. Navíc rozsah zákonem stanovené pravomoci nemůže být omezován podzákonným právním předpisem.

Ministerstvo vnitra ve své replice dále odmítlo názor, že smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je smlouvou veřejnoprávní ve smyslu správního řádu. Byť se tato smlouva týká zajištění činností ve veřejném zájmu (zajištění veřejných potřeb), je rozhodující, že nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva a není tedy smlouvou uzavíranou v oblasti vrchnostenské veřejné správy; jde tedy o smlouvu soukromoprávní uzavíranou podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku. Pokud by ale smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě měla být považována za smlouvu veřejnoprávní, mohla by být toliko smlouvou nepojmenovanou podle § 159 odst. 1 správního řádu a nikoli jedním ze zvláštních typů smluv podle § 160 až 162 správního řádu. Toto podřazení je pak důležité pro otázku řešení sporů podle § 169 správního řádu, které je aplikovatelné jen na spory plynoucí ze zvláštních typů veřejnoprávních smluv.

Ministerstvo vnitra rovněž upozornilo na princip, na němž je postaveno jak nařízení, tak zákon o silniční dopravě, a to že rozhodovat lze pouze o zrušení a zachování závazku veřejné služby. Založit tento závazek je pak možné jen smlouvou.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je tento soud příslušný. Podle ustanovení § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy [písm. a)]; orgány územní, zájmové a profesní samosprávy navzájem [písm. b)]; ústřední správní úřady navzájem [písm. c)]. Žalovaný ani žalobce zjevně nejsou orgány samosprávy. Prvé dva případy kompetenčních sporů tedy nepřipadají v úvahu. Ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou pak jen ty ústřední orgány státní správy, které jsou zákonem za takové prohlášeny (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního

soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004 - 70, č. 339/2004 Sb. NSS). Pojem „ústřední správní úřad“ soudní řád správní nevymezil ani nepoukázal na jiný právní předpis, který by takové vymezení obsahoval, nicméně jde o výraz obsahově totožný s pojmem „ústředního orgánu státní správy“ ve smyslu kompetenčního zákona. Podle ustanovení § 17 odst. 1 tohoto zákona je Ministerstvo dopravy ústředním orgánem státní správy. Podle § 12 odst. 1 je ústředním orgánem státní správy rovněž Ministerstvo vnitra. Žalobce i žalovaný jsou tedy ústředními správními úřady. Lze tak učinit závěr, že se jedná o kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

V daném případě jde o záporný kompetenční spor, na který pamatuje ustanovení § 97 odst. 3 s. ř. s., jelikož oba dotčené ústřední orgány státní správy popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o odvolání. Nejvyšší správní soud je k rozhodování příslušný podle § 97 odst. 4 s. ř. s.

Ve věci samé žalobce položil dvě otázky: zda byl krajský úřad vůbec příslušný k vydání rozhodnutí, které dopravní podnik posléze napadl odvoláním, a kdo je v dané věci nadřízeným správním orgánem, který má o odvolání dopravního podniku rozhodnout.

Petit žaloby formuloval žalobce tak, že A) „*Ministerstvo dopravy je správním orgánem příslušným k prohlášení nicotnosti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (...) a podle § 100 odst. 2 soudního řádu správního se prohlašuje toto rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje za nicotné.*“ nebo B) „*Ministerstvo dopravy je správním orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (...)*“

Petit žaloby je nezbytnou náležitostí i kompetenční žaloby, neboť i pro toto řízení o platí § 37 odst. 3 s. ř. s., tj. že „*z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje...*“ Tento petit musí odpovídat § 100 odst. 2 s. ř. s., tzn. že žalobce musí navrhnout, aby soud určil, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Obecně formulovaný petit přitom postačí. Nevyžaduje se, aby žalobce petit formuloval konkrétním označením správního orgánu (patrně vždy žalovaného), jehož pravomoc má být určena, byť to bude v řadě případů nasnadě. Takovým konkretizovaným petitem však nebude soud beze zbytku vázán. Kompetenční žalobu, kterou se žalobce domáhal určení, že žalovaný je správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, soud v případě, že dospěje k opačnému závěru, nezamítne, ale bez dalšího rozhodne, že správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, je žalobce. Soudní řád správní ostatně ani nepočítá s tím, že by kompetenční žaloba měla být zamítnuta, jak je tomu v jiných žalobních řízeních podle tohoto zákona (srov. např. § 78 odst. 7, § 81 odst. 3, § 87 odst. 3). Možnost zamítnutí žaloby je přitom mj. spjata právě s vázaností soudu petitem této žaloby; soud nemůže být vázán petitem žaloby, jestliže nemůže žalobu zamítnut.

Skutečnost, že v řízení o kompetenční žalobě soud není vázán petitem, jednoznačně vyplývá také z § 98 odst. 3 s. ř. s., který soudu stanoví povinnost přibrat do řízení jako dalšího žalovaného správní orgán, v jehož pravomoci podle předběžné úvahy soudu může být vedení řízení a vydání rozhodnutí a který přitom není v žalobě jako

účastník řízení označen. Dojde-li k situaci, kdy soud přibere do řízení jako dalšího žalovaného jiný správní orgán, a následně určí, že tento další žalovaný má pravomoc vydat rozhodnutí, je zřejmé, že původní žalobní petit nemohl být správný. Zamítnutí žaloby by v takovém případě bylo zcela v rozporu s zákonem, který naopak ukládá soudu, aby z úřední povinnosti „opravil“ okruh žalovaných.

Žalobce svůj petit formuloval jako petit eventuelní; navrhl, aby správním orgánem příslušným k prohlášení nicotnosti rozhodnutí krajského úřadu bylo určeno Ministerstvo dopravy a aby soud prohlásil rozhodnutí krajského úřadu za nicotné (tzv. petit primární), a pro případ, že tomuto požadavku nebude možné vyhovět, žalobce navrhl, aby správním orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu bylo určeno opět Ministerstvo dopravy (tzv. petit eventuelní). V civilním sporném řízení - pokud soud primárnímu petitu vyhová - o eventuelním petitu již nerozhoduje. Eventuelnímu petitu pak soud může vyhovět jen v případě, kdy byl primární petit zamítnut. Vyhovět jak primárnímu, tak eventuelnímu petitu nelze.

Jak bylo však řečeno shora, v řízení o kompetenční žalobě soud petitem vázán není, a to ani co do pravidel pro rozhodování o eventuelním petitu. To však neznamená, že by soud mohl rozhodovat o čemkoli, vždy je vázán vymezením kompetenčního sporu, resp. jeho existencí. Je-li tu takový kompetenční spor, musí o něm rozhodnout tak, že soud určí, který ze sporících se či do řízení přibraných správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí.

V posuzované věci je předmětem sporu otázka pravomoci rozhodnout o odvolání, které proti rozhodnutí krajského úřadu podal dopravní podnik. Jakkoli se žalobce i žalovaný vyjadřují k otázce, zda byl krajský úřad vůbec příslušný k vydání rozhodnutí, které dopravní podnik posléze napadl odvoláním a tedy k vyslovení jeho případné nicotnosti, není tato otázka předmětem souzeného kompetenčního sporu. Vyslovení nicotnosti předmětného rozhodnutí se dosud nikdo u žádného správního orgánu nedomáhal; navíc i kdyby tomu tak bylo, jednalo by se v takovém případě toliko o podnět, o němž by správní orgán nerozhodoval, ale na jehož základě by toliko uvažil, zda jsou důvody k zahájení o zahájení řízení z moci úřední o prohlášení nicotnosti (§ 78 odst. 1 správního řádu).

K návrhu žalobce, aby soud sám vyslovil nicotnost rozhodnutí krajského úřadu, je třeba ještě poznamenat, že takový návrh je v zásadě možný. Soudní řád správní počítá s tím, že soud současně s výrokem o určení pravomoci vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud budou s určením pravomoci v rozporu (§ 100 odst. 2 s. ř. s.). Takový výrok soud učiní i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s. tu platí obdobně).

Toto ustanovení pak nemíří jen na ta rozhodnutí správních orgánů, která byla vydána účastníky řízení o kompetenční žalobě, jak je tomu např. v řízení podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (srov. § 5 odst. 2 citovaného zákona), ale skutečně soud opravňuje vyslovit nicotnost kteréhokoli rozhodnutí správního

orgánu, které shledá být v rozporu s výrokem o určení pravomoci. Této pravomoci ovšem soud využije jen tam, kde nebude k dispozici žádné regulérní mechanismy umožňující vypořádat se s případnou nicotností rozhodnutí správního orgánu. V souzené věci ovšem potřebný mechanismus existuje, neboť správní řád v § 77 a následujících podmínky a postup při vyslovení nicotnosti výslovně upravuje.

Jelikož podle těchto ustanovení nicotnost z důvodu nedostatku věcné příslušnosti správního orgánu zjišťuje a prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, odpoví soud fakticky i na otázku, který správní orgán je příslušný k prohlášení nicotnosti rozhodnutí krajského úřadu, protože týž orgán bude příslušný k rozhodnutí o odvolání. Samostatným výrokem o této otázce však rozhodovat nebude, neboť – jak již bylo řečeno – otázka příslušnosti krajského úřadu k vydání rozhodnutí není předmětem souzeného kompetenčního sporu.

Tímto předmětem je jen otázka, kdo je v dané věci nadřízeným správním orgánem, který má rozhodnout o odvolání; zde soud vycházel z argumentace obsažené v rozsudku ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007 - 54, ve kterém řešil obdobný kompetenční spor vzniklý mezi týmiž stranami.

Pro řešení sporu je důležité vypořádat se nejprve s tím, v jakém řízení bylo vydáno rozhodnutí krajského úřadu dne 7. 8. 2006. Z tohoto rozhodnutí plyne, že krajský úřad dopravnímu podniku uložil povinnost zachovat do 8. 9. 2006 na jednotlivých linkách provoz určitých spojů linkové osobní dopravy v souladu se schválenými jízdními řády; v dalších výrocích pak krajský úřad rozhodoval o navazujících finančních otázkách. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že z dopisu dopravního podniku ze dne 26. 7. 2006 krajský úřad zjistil, že dopravní podnik nehodlá od 1. 8. 2006 provozovat linkovou osobní dopravu v rozsahu linek a spojů v dopise označených. V označený den pak dopravní podnik v rozporu s čl. 14 odst. 4 nařízení a § 18 písm. a) a c) zákona o silniční dopravě s provozováním linkové osobní dopravy skutečně ustal a značná část Ústeckého kraje se ocitla bez dopravní obsluhy. Jelikož jiná společnost (ČSAD Česká Lípa, a. s.) byla připravena zahájit provoz na příslušných linkách až od 9. 9. 2006 a do té doby nebylo možno dopravní obslužnost předmětných linek zajistit jinak, rozhodl krajský úřad, že do 8. 9. 2006 je dopravní podnik povinen zachovat provoz na předmětných linkách.

Podle ustanovení § 94 odst. 1 krajského zřízení platí, že *je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad; na jeho rozhodování se vztahuje, pokud není stanoveno jinak, správní řád. K přezkoumávání těchto rozhodnutí je příslušné ministerstvo; odvolací orgán nemůže rozhodnutí změnit.* Problematikou, která byla předmětem rozhodování, je fakticky otázka uzavírání, resp. dodržování smluv o závazku veřejné služby podle ustanovení § 19 zákona o silniční dopravě, která spadá do samostatné působnosti krajů. Tento závěr přímo vyplývá z ustanovení § 4 krajského zřízení, podle něhož *pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.* Jelikož zákon o silniční dopravě ani jiný zákon nestanoví, že by problematika, již se rozhodnutí týkalo,

spadala do přenesené působnosti krajů, je nutné dojít k závěru, že i řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí krajského úřadu, probíhalo v samostatné působnosti kraje.

Dále je nutné se vyslovit k tomu, podle kterého zákonného ustanovení má být určeno, kdo je v tomto případě nadřízeným správním orgánem. Podle ustanovení § 10 správního řádu jsou totiž *správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona*. Podle ustanovení § 89 odst. 1 stejného zákona pak platí, že *nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejblíže nadřízený správní orgán*. Nadřízený správní orgán je pak nutno určit postupem podle ustanovení § 178 správního řádu. Právě v náhledu na vztah odstavců 1 a 2 tohoto ustanovení panuje mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy rozpor, k jehož vyřešení byl nyní povolán Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud vychází předně z toho, že při stanovení, kdo je nadřízeným správním orgánem, postupuje správní řád v odstavcích 1 a 2 citovaného ustanovení § 178 od pravidla obecnějšího k pravidlu konkrétnějšímu. Nejprve totiž stanoví, že *nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon*. Pokud nelze nadřízený správní orgán zjistit tímto postupem, použije se pro jeho určení věta druhá odst. 1, podle které *neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor*. Ustanovení odst. 1 jsou tedy obecná a aplikují se na všechny správní orgány, pokud není ve speciálním ustanovení uvedeno jinak.

V odst. 2 citovaného ustanovení jsou pak výčtem stanoveny nadřízené správní orgány v některých speciálních případech. Tyto případy pak mají společné to, že se určitým způsobem vymykají z klasického hierarchického modelu státní správy. Jde tak např. o obce, kraje, jiné veřejnoprávní korporace na straně jedné či o ústřední správní orgány na straně druhé. Odst. 2 tedy vyjasňuje, kdo je nadřízeným správním orgánem v atypických případech a je proto tedy jej ve vztahu obsaženému v odst. 1 nutno vnímat jako pravidlo speciální.

Podpůrně se shodným výsledkem lze použít i systematický výklad, pro jehož aplikaci je relevantní návaznost úpravy obsažené v ustanovení odst. 2 na úpravu zakotvenou v odst. 1. V tomto směru je tedy třeba přisvědčit Ministerstvu dopravy. Ustanovení odst. 2 navíc neobsahuje ani náznak toho, že by měl být použit pouze doplňkově (subsidiárně) tehdy, pokud nelze nadřízený správní orgán určit podle odst. 1, jak tvrdí Ministerstvo vnitra.

K výkladovým problémům by pochopitelně vedlo, pokud by zvláštní zákon např. stanovil, že nadřízeným správním orgánem kraje v samostatné působnosti je jiný orgán než Ministerstvo vnitra. V takovém případě by jistě, i vzhledem k subsidiaritě správního řádu, bylo použito úpravy obsažené ve zvláštním zákoně. To se však nikterak nedotýká obecného výkladového závěru o specialitě odst. 2 ustanovení § 178 správního řádu k jeho odst. 1. Úprava provedená ve zvláštním zákoně by totiž byla přednostně použita nikoliv z titulu dikce samotného ustanovení § 178 odst. 1, nýbrž kvůli tomu, že by sama o sobě byla úpravou speciální k ustanovení § 178 odst. 2.

Lze tak zformulovat závěr, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, a to bez ohledu na jeho věcnou povahu. Výjimku z tohoto pravidla může stanovit pouze zvláštní zákon. Vztah Ministerstva vnitra k samostatné působnosti krajů a věcně příslušných ministerstev k přenesené působnosti přitom není žádnou anomálií [srov. např. § 64 odst. 2 písm. g) a h) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů]. Fakt, že i v samostatné působnosti mohou být řešeny (a v praxi také řešeny bývají) otázky, které jsou z hlediska odbornosti bližší jinému ministerstvu, proto na učiněném závěru nic nemění.

Vzhledem k výše uvedenému je konečně potřeba zodpovědět otázku, zda existuje ustanovení zvláštního zákona, které by stanovilo, že nadřízeným správním orgánem je v této věci někdo jiný než Ministerstvo vnitra. Mezi účastníky není sporu o tom, že takové ustanovení není obsaženo v krajském zřízení. Podle názoru Ministerstva vnitra je však takovým ustanovením § 34 odst. 1 a 4 zákona o silniční dopravě.

Tomuto názoru nicméně Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Argumentace Ministerstva vnitra totiž stojí na premise, že ustanovení § 178 odst. 1 je speciálním ustanovením k odst. 2. Pokud by tomu tak bylo, pak by podle ustanovení § 178 odst. 1 věty druhé skutečně postačovalo, aby bylo ve zvláštním zákoně stanoveno, že určitý orgán vykonává dozor. S otázkou speciality a subsidiarity obou odstavců se však soud již shora vypořádal. Bylo tak řečeno, že specialita ustanovení zvláštního zákona by musela vyplývat přímo z jeho povahy a nikoliv zprostředkovaně z § 178 odst. 1. Nyní je tedy otázkou, zda to, že podle § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě vykonává Ministerstvo dopravy vrchní dozor, implikuje, že Ministerstvo dopravy je nadřízeným správním orgánem i v oblasti samostatné působnosti. Je nejprve nutné vzít v úvahu, že faktický rozsah dozoru prováděného Ministerstvem dopravy je stanoven nařízením vlády č. 493/2004 Sb. Existence omezeného dozoru není skutečností, která by bez dalšího znamenala, že orgán dozor provádějící je nadřízeným správním orgánem ve smyslu ustanovení § 178 správního řádu. K tomu by totiž bylo potřeba, aby zvláštní zákon jasně stanovil, že jde o nadřízený správní orgán, anebo aby se tak stalo prostřednictvím § 178 odst. 1 správního řádu. Jak však již bylo uvedeno, úprava nadřízeného správního orgánu pro řízení ve věcech v samostatné působnosti kraje je úpravou, která je ve vztahu k § 178 odst. 1 správního řádu speciální.

Závěr, že z toho, že Ministerstvo dopravy vykonává podle ustanovení § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě dozor, automaticky neplyne, že by zároveň bylo nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 178 správního řádu, je ostatně podpořen i významem dělení působnosti obce na přenesenou a samostatnou. Dělení působnosti krajů na samostatnou a přenesenou má své opodstatnění a je nutné k němu přihlížet. Zatímco v přenesené působnosti vystupuje orgán kraje jako klasický správní orgán, vykonávající státní moc, v samostatné působnosti jde o výkon práva na samosprávu, konstituovaného již v čl. 8 Ústavy a rozvedeného v dalších ustanoveních Ústavy, ústavních zákonů i běžných zákonů. Jedním z projevů respektování práva na územní samosprávu je pak nutně i to, že odvolací správní orgán, jímž je ohledně věcí spadajících do samostatné působnosti Ministerstvo

vnitř, podle ustanovení § 94 odst. 1 krajského zřízení i podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nemůže ve správním řízení rozhodnutí krajského úřadu jako orgánu I. stupně ve věcech samostatné působnosti kraje změnit. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodování v oblasti samosprávy a samostatné působnosti by mohlo být nahrazeno státní správou. V pochybnostech je tedy třeba dát přednost řešení, které lépe zajistí respektování práva na územní samosprávu. Ostatně i ze znění § 4 krajského zřízení vyplývá, že přenesená působnost je výjimkou z pravidla. Není tedy možné přisvědčit Ministerstvu vnitra, který tvrdí, že „*působnost Ministerstva dopravy (...) je dána bez ohledu na působnost kraje (samostatnou či přenesenou), v níž bylo napadené usnesení vydáno.*“ Řešením, které právo na územní samosprávu respektuje, je proto v nyní projednávaném případě to, které povede k vyslovení příslušnosti Ministerstva vnitra.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že příslušným orgánem k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 8. 2006, sp. zn. 5253/DS/06/112905, je Ministerstvo vnitra.

Zůstává otázkou, jak naložit s rozhodnutím, kterým účastník řízení o kompetenční žalobě popřel svoji pravomoc, přičemž podle rozhodnutí o kompetenční žalobě je jeho pravomoc dána. Ministerstvo vnitra svoji příslušnost k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu popřelo v usnesení ze dne 25. 9. 2006, kterým věc podle § 12 správního řádu postoupilo Ministerstvu dopravy.

Soudní řád správní tento problém v souvislosti s řízením o kompetenční žalobě výslovně neřeší, na rozdíl např. od již zmiňovaného zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Podle § 5 odst. 3 tohoto zákona „*jestliže ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí, kterým svou pravomoc o věci rozhodovat popřel, a podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v jeho pravomoci, zvláštní senát takové rozhodnutí současně zruší.*“ Citovaný zákon tu pamatuje na odstranění rozhodnutí v případě, kdy v negativním kompetenčním konfliktu jeho strana nesprávně svoji pravomoc popř. věcnou příslušnost rozhodnutím popřela. Smyslem tedy je odstranit rozhodnutí, které by vůči následnému rozhodnutí tvořilo překážku věci rozhodnuté.

Jelikož v souzené věci bylo usnesením o postoupení věci toliko upravováno vedení řízení, není třeba jej rušit, neboť žádnou překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu založit nemůže.

Podle ustanovení § 101 s. ř. s. nemá žádný z účastníků (ani osoba zúčastněná) právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 22. února 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu