



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Jana Passera, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, za účasti osob zúčastněných na řízení I.) Krajský úřad Královéhradeckého kraje, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, II.) ARRIVA VÝCHODNÍ ČECHY a. s., se sídlem Na Ostrově 177, Chrudim, v řízení o kompetenční žalobě dle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve věci sporu o pravomoc vydat rozhodnutí o odvolání osoby zúčastněné na řízení II.) proti rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení I.) ze dne 19. 11. 2013, čj. 14740/DS/13/Fi, o žádosti na odsouhlasení použití zdrojů VLAD na nákup nové odbavovací techniky,

t a k t o :

- I. **Příslušné** vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 19. 11. 2013, čj. 14740/DS/13/Fi, **je Ministerstvo dopravy.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 19. 3. 2014 se žalobce Ministerstvo dopravy proti žalovanému Ministerstvu vnitra domáhá rozhodnutí tvrzeného kompetenčního sporu vzniklého ve smyslu § 97 s. ř. s. mezi uvedenými správními orgány ve věci sporu o pravomoc vydat rozhodnutí o odvolání osoby zúčastněné na řízení 2) (dále jen „dopravce“) proti rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení 1) (dále jen „krajský úřad“) o žádosti na odsouhlasení použití zdrojů VLAD (veřejné linkové autobusové dopravy) na nákup nové odbavovací techniky.

I. Vymezení věci

[2] Dopravce (v té době pod firmou CONNEX Východní Čechy a. s.) uzavřel s Královéhradeckým krajem (dále také „objednatelem“) dne 30. 12. 2005 Smlouvu o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti části území Královéhradeckého kraje a úhradě prokazatelné ztráty (dále jen „smlouva“).

[3] Dopravce podal dne 16. 7. 2013 žádost o odsouhlasení použití zdrojů veřejné linkové autobusové dopravy na nákup nové odbavovací techniky, která měla být instalována do vozidel v Královéhradeckém kraji pro zajištění kompatibility se systémem integrované regionální dopravy. Dopravce žádost adresoval vedoucímu odboru dopravy a silničního hospodářství krajského úřadu.

[4] Vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství požádal dne 9. 8. 2013 dopravce, aby upřesnil, zda se na Královéhradecký kraj obrací jako na objednatele veřejné linkové dopravy, nebo jako na krajský úřad, a za jakým účelem souhlas vyžaduje.

[5] Dopravce dne 28. 8. 2013 sdělil, že smlouva mezi dopravcem a objednatelem je uzavřena podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Odborný odhad prokazatelné ztráty, který tvoří přílohu smlouvy, vycházel z vyhlášky č. 50/1998 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné linkové osobní dopravě (dále jen „vyhláška o prokazatelné ztrátě“). Tato vyhláška v § 2 odst. 1 písm. b) stanoví, že přiměřeným ziskem je částka vynaložená na investice související s provozováním veřejné linkové osobní dopravy, pokud s těmito investicemi vyjádřil pro účely jejich zahrnutí do výpočtu prokazatelné ztráty souhlas příslušný dopravní úřad. Dopravce uvedl, že nákup odbavovací techniky nepochybně s provozováním veřejné linkové osobní dopravy souvisí a jeho žádost tedy směřuje k tomu, aby postupoval podle uvedených právních předpisů.

[6] Krajský úřad vydal dne 19. 11. 2013 rozhodnutí označené v záhlaví, kterým žádost o odsouhlasení použití zdrojů VLAD na nákup nové odbavovací techniky zamítl. Žádost posoudil tak, že se dopravce obrací na dopravní úřad. Uvedl, že vyhláška o prokazatelné ztrátě byla zrušena ke dni 21. 9. 2004. Smlouva mezi dopravcem a objednatelem však byla uzavřena až 30. 12. 2005. Namísto vyhlášky o prokazatelné ztrátě na ni tedy dopadalo nařízení vlády č. 493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a kterým se konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti (dále jen „nařízení o prokazatelné ztrátě“). Povinnost, aby součástí smlouvy o závazku veřejné služby byl dopravcem předložený předběžný odborný odhad dle § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě, byla zrušena ke dni 20. 5. 2010 [pozn. soudu: § 19b zákona o silniční dopravě byl účinný do 30. 6. 2010, zrušen byl zákonem č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, který byl schválen dne 20. 5. 2010, ale nabyl účinnosti dne 1. 7. 2010 (dále jen „zákon o veřejných službách“)]. Nařízení o prokazatelné ztrátě bylo zrušeno ke dni 1. 7. 2010.

[7] Krajský úřad dospěl k závěru, že není možné udělit souhlas, neboť ten by měl sloužit jako podklad k následnému výpočtu předběžného odborného odhadu prokazatelné

ztráty. K tomu je však nutné znát výši přiměřeného zisku. Výpočet přiměřeného zisku obsahovalo nařízení o prokazatelné ztrátě, které je však již zrušené. Za stěžejní důvod pro zamítnutí žádosti krajský úřad označil § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách, podle něhož platí, že „[p]ráva a povinnosti ze závazku uzavřeného podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány v rozsahu stanoveném přímo použitelným předpisem Evropských společenství a řídí se dosavadními právními předpisy“. Krajský úřad dovodil, že z tohoto ustanovení neplyne možnost, aby dopravní úřad rozhodoval podle již zrušeného právního předpisu. Přechodné ustanovení se dle krajského úřadu vztahuje pouze na vztah objednatele a dopravce, nikoli na vztah dopravního úřadu a dopravce. Mezi nimi totiž žádný závazek sjednán není a jedná se o vztah čistě veřejnoprávní (vztah vykonavatele státní správy a jejího adresáta). Žádost zamítl dle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“), neboť měl za to, že zjistil skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. V poučení krajský úřad uvedl, že je možné podat odvolání k žalobci.

[8] Dopravce se proti uvedenému rozhodnutí odvolal.

[9] Žalobce usnesením ze dne 30. 12. 2013 odvolání postoupil žalovanému. Poukázal na to, že od 3. 1. 2005 uzavírá závazky veřejné služby v přepravě cestujících veřejnou linkovou dopravou kraj v samostatné působnosti. Od tohoto data se tedy prokazatelná ztráta vyúčtovává kraji a z rozpočtu kraje je také hrazena. Dle názoru žalobce by tedy souhlas měl udělit objednatel a nikoliv dopravní úřad. Ve věcech týkajících se smlouvy uzavřené v samostatné působnosti nemohl rozhodovat krajský úřad v přenesené působnosti. Žalobce tedy dovodil, že ve věci rozhodl kraj prostřednictvím svého orgánu v samostatné působnosti. Měl za to, že k vydání rozhodnutí o odvolání je proto podle § 178 odst. 2 spr. ř. příslušný žalovaný.

[10] Žalovaný usnesením ze dne 13. 1. 2014 odvolání vrátil žalobci. Zabýval se výkladem zákona o silniční dopravě a rozlišováním přenesené a samostatné působnosti u úkolů svěřených krajskému úřadu. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2007, čj. Komp 2/2006 - 28, podle něhož v případech, kdy zákon výslovně neurčuje, v jaké působnosti krajský úřad svěřenou činnost vykonává, je nutné z kontextu celé právní úpravy usuzovat, zda jde o úkoly v působnosti samostatné nebo přenesené. Žalovaný tedy z ostatních ustanovení zákona o silniční dopravě dovodil, že působnost a pravomoc svěřená dopravnímu úřadu byla výkonem státní správy, tj. u krajských úřadů výkonem přenesené působnosti. Z toho důvodu i souhlas podle § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě měl udělovat dopravní úřad, zde krajský úřad v přenesené působnosti. Žalovaný přitom měl za to, že příslušné ustanovení nařízení o prokazatelné ztrátě je aplikovatelné na základě § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách.

[11] Žalovaný měl rovněž za to, že zákon o silniční dopravě i po svěření zabezpečování základní dopravní obslužnosti krajům [zákonem č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; dále jen „zákon č. 1/2005 Sb.“] nadále ponechal některé úkoly dopravním úřadům v přenesené působnosti. Jako příklad žalovaný uvedl kontrolu použití finančních prostředků v přenesené působnosti dle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj.

Komp 4/2007 - 99). Dospěl tedy k závěru, že k vydání rozhodnutí o odvolání je příslušný žalobce jako nadřízený správní orgán krajských úřadů jako dopravních úřadů.

[12] Žalobce podal dne 19. 3. 2014 kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

II.

Stručné shrnutí obsahu žaloby

[13] Žalobce zhodnotil, že mezi ním a žalovaným vznikl záporný kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Domnívá se, že k vydání rozhodnutí o odvolání je příslušný žalovaný.

[14] Žalobce se nejprve zabýval vývojem právní úpravy. Obecnými dopravními úřady byly od 1. 1. 2003 krajské úřady (srov. § 2 zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 5. 2012; od 1. 6. 2012 pak § 34 téhož zákona). Obecná místní příslušnost dopravního úřadu se v současnosti řídí sídlem účastníka řízení, jde-li o právnickou osobu, nebo místem podnikání účastníka řízení, jde-li o fyzickou osobu (§ 34 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Dopravní úřad je dle § 10 zákona o silniční dopravě příslušný k rozhodování o udělení licence k provozování linkové osobní dopravy. K rozhodování o udělení licence je příslušný ten dopravní úřad, v jehož územním obvodu se bude nacházet výchozí zastávka (§ 10 odst. 3 zákona o silniční dopravě). Proti tomu žalobce poukázal na to, že od 3. 1. 2005 se zajišťování obecné dopravní obslužnosti přesunulo do samostatné působnosti krajů (§ 19a zákona o silniční dopravě ve znění do 30. 6. 2010; od 1. 7. 2010 § 2 a 3 zákona o veřejných službách). Stejně tak smlouvu o závazku veřejné služby, resp. smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících uzavírá kraj v samostatné působnosti (§ 19 zákona o silniční dopravě ve znění do 30. 6. 2010; od 1. 7. 2010 § 8 zákona o veřejných službách). Ten je pak dle žalobce příslušný i k úhradě prokazatelné ztráty vzniklé na základě smlouvy.

[15] K úpravě prokazatelné ztráty žalobce zdůraznil, že do 30. 6. 2010 hradil prokazatelnou ztrátu dle § 19b zákona o silniční dopravě kraj ze svého rozpočtu. Obdobně od 1. 7. 2010 zákon o veřejných službách stanoví v § 23, že kompenzace poskytuje objednatel ze svého rozpočtu (pojem kompenzace nahradil předchozí pojem prokazatelné ztráty).

[16] Rozdělení působnosti kraje na samostatnou a přenesenou působnost v činnostech vykonávaných podle zákona o silniční dopravě upravoval do 2. 1. 2005 uvedený zákon v § 40c, podle něhož byly působnosti stanovené kraji výkonem přenesené působnosti. Od 3. 1. 2005 bylo toto ustanovení zrušeno, určení působnosti se tak dle žalobce řídilo § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), který určuje, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů. Od 1. 7. 2010 se § 40c do zákona o silniční dopravě vrátil a určuje, že působnost stanovená daným zákonem *krajskému úřadu* je výkonem přenesené působnosti. Současně od téhož data nabyl účinnosti zákon o veřejných službách, který v § 35 odst. 1 stanoví, že práva a povinnosti ze závazku uzavřeného podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány v rozsahu stanoveném přímo použitelným předpisem Evropských společenství a řídí se dosavadními právními předpisy.

[17] Žalobce tedy z vývoje právní úpravy dovodil, že licence k provozování veřejné linkové dopravy uděluje krajský úřad v přenesené působnosti, místní příslušnost je určena umístěním výchozí zastávky linky. Smlouvy o závazku veřejné služby uzavírá od 3. 1. 2005 kraj v samostatné působnosti, místní příslušnost je určena územním obvodem kraje. Prokazatelnou ztrátu od téhož data hradí kraj z vlastního rozpočtu rovněž v samostatné působnosti. Přitom platí, že práva a povinnosti založené smlouvou o závazku veřejné služby (uzavřené do 30. 6. 2010) zůstávají zachovány i po 1. 7. 2010 a řídí se dosavadními právními předpisy.

[18] Za další výchozí předpoklady žalobce považoval i to, že objednatel zajišťoval dopravní obslužnost území Královéhradeckého kraje od 3. 1. 2005 v samostatné působnosti (vzhledem ke zrušení § 40c zákona o silniční dopravě; k tomu žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006 - 103; ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007 - 54; ze dne 9. 8. 2011, čj. Komp 1/2011 - 69; ze dne 27. 9. 2011, čj. Komp 2/2011 - 90; a zvláštního senátu pro řešení kompetenčních sporů ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82). Proto objednatel uzavřel smlouvu s dopravcem dne 30. 12. 2005 v samostatné působnosti. Jejich práva a povinnosti vyplývající z této smlouvy zůstávají zachovány a řídí se právními předpisy účinnými před 30. 6. 2010.

[19] Dopravce ve své žádosti odkazoval na § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky o prokazatelné ztrátě, která stanovila, že přiměřeným ziskem je i částka vynaložená na investice související s provozováním veřejné linkové osobní dopravy, pokud s těmito investicemi vyjádřil pro účely jejich zahrnutí do výpočtu prokazatelné ztráty souhlas příslušný dopravní úřad. Nařízení o prokazatelné ztrátě účinné v době uzavření smlouvy proti tomu v § 3 odst. 1 stanovilo: *„Přiměřeným ziskem se pro účely tohoto nařízení rozumí částka, která se vypočte jako součet částky, která po zdanění a po minimálním přidělu do povinných fondů nepřekračuje 1/8 ceny autobusů (odstavec 4) používaných zpravidla pro veřejnou linkovou dopravu zajišťující dopravní obslužnost plněním závazku veřejné služby (dále jen ‘veřejná linková doprava’), a částky, která nepřekračuje podíl ceny investic souvisejících s provozováním veřejné linkové dopravy odpovídající době životnosti dle zvláštního zákona, pokud s těmito investicemi vyjádřil pro účely jejich zahrnutí do výpočtu prokazatelné ztráty souhlas příslušný dopravní úřad. Tento součet se sníží o částku celkových účetních odpisů autobusů používaných ve veřejné linkové dopravě, o částku celkových účetních odpisů investic souvisejících s provozováním veřejné linkové dopravy a o částku přiznané dotace ze státního rozpočtu na nákup nově vyrobených autobusů a dotace z rozpočtů krajů nebo rozpočtů obcí na nákup nově vyrobených autobusů.“*

[20] Přiměřený zisk je pak dle žalobce prakticky součástí prokazatelné ztráty (§ 19b zákona o silniční dopravě ve znění do 30. 6. 2010), neboť snižuje tržby a výnosy dosažené dopravcem o částky, které ve skutečnosti nejsou vynaloženy dopravcem jako náklady na plnění závazků veřejné služby. Jedná se tak o zisk dopravce a investice související s plněním závazků veřejné služby, které však nebyly nebo nemohou být promítnuty do nákladů (např. ve formě odpisů). Dopravce jejich zahrnutím do přiměřeného zisku tvoří finanční rezervy např. na obnovu vozidlového parku.

[21] Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty tvořil vždy povinnou součást smlouvy o závazku veřejné služby. V průběhu platnosti smlouvy však běžně docházelo a dle žalobce stále dochází k modifikaci předběžného odborného odhadu formou dodatků ke smlouvě. Žalobce tedy shrnul, že přiměřený zisk včetně případných investic nelze oddělit od prokazatelné ztráty a jejího předběžného odborného odhadu.

[22] Žalobce zdůraznil, že od 3. 1. 2005 zákonodárce ponechal státní správě v přenesené působnosti toliko pravomoc v rámci výkonu státního odborného dozoru, tj. ke kontrole použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Komp 4/2007 - 99 již zmíněný v odst. [11]; a rozsudek ze dne 17. 6. 2009, čj. Komp 4/2009 - 23; v nich Nejvyšší správní soud vyslovil, že výkon přenesené působnosti lze dovodit z užití sousloví „krajský úřad“ a nikoliv „kraj“).

[23] Na novelu zákona o silniční dopravě provedenou zákonem č. 1/2005 Sb., účinným od 3. 1. 2005, dle žalobce nezareagovala vláda a neupravila nařízení o prokazatelné ztrátě. Tím došlo ke kolizi mezi právními předpisy. Od 3. 1. 2005 totiž kraj v samostatné působnosti zajišťuje dopravní obslužnost kraje, uzavírá s dopravci smlouvy o závazku veřejné služby a hradí jim prokazatelnou ztrátu. Avšak podle nařízení o prokazatelné ztrátě by dopravce měl žádat o souhlas s investicemi pro účely jejich zahrnutí do výpočtu prokazatelné ztráty dopravní úřad místně příslušný podle sídla dopravce, který je právnickou osobou, nebo podle místa podnikání dopravce, který je fyzickou osobou. Totéž by pak platilo i o dalších povinnostech plynoucích z nařízení o prokazatelné ztrátě – dopravce by např. podle § 4 nařízení dokládal výpočet prokazatelné ztráty nikoliv objednateli, kraji v samostatné působnosti, který má prokazatelnou ztrátu hradit, ale dopravnímu úřadu.

[24] Žalobce poukázal na to, že takový výklad vede v právě předložené věci k nelogické situaci. Dopravci by totiž souhlas s investicemi dával Krajský úřad Pardubického kraje (místně příslušný podle sídla dopravce), zatímco prokazatelnou ztrátu by dle smlouvy hradil objednatel, tj. Královéhradecký kraj ze svého rozpočtu. Nařízení o prokazatelné ztrátě proto nelze aplikovat doslovně.

[25] Žalobce měl proto za to, že je třeba na základě racionální úvahy dospět k závěru, že souhlas s investicemi by měl dávat objednatel (stejně jako by měl obdržet doklad o vyúčtování prokazatelné ztráty dle § 4 nařízení o prokazatelné ztrátě). Nařízení o prokazatelné ztrátě je nutné vykládat teleologicky a uceleně, a to ve smyslu zákona č. 1/2005 Sb., zejména v souladu se záměrem zákonodárce převést veškerou činnost týkající se zajišťování dopravní obslužnosti kraje do samostatné působnosti kraje. Zmíněný záměr dle žalobce dokládá i zákon o veřejných službách, který zrušil poslední relikt dřívějšího smíšeného modelu – výkon státního odborného dozoru nad financováním dopravní obslužnosti. Od 1. 7. 2010 je i kontrola financování dopravní obslužnosti plně v samostatné působnosti kraje.

[26] Žalobce také podotkl, že jako ústřednímu orgánu státní správy s působností v dopravě je mu známo, že k vydání novely nařízení o prokazatelné ztrátě nedošlo ani dodatečně, neboť s ohledem na znění zákona o silniční dopravě i zákona č. 1/2005 Sb.

(včetně důvodové zprávy) bylo zřejmé, že souhlas udílí druhá smluvní strana – objednatel. Aplikace sporného ustanovení nařízení o prokazatelné ztrátě dosud v praxi nečinila problémy. Novela nebyla nezbytná, protože úprava úhrady prokazatelné ztráty v zákoně o silniční dopravě měla při výkladu nařízení o prokazatelné ztrátě přednost před doslovným zněním nařízení, a to z důvodu kolize s předpisem vyšší právní síly, resp. se zákonem, který nařízení provádí.

[27] Podle názoru žalobce od sebe nelze oddělovat přiměřený zisk a prokazatelnou ztrátu, stejně jako nelze oddělovat prokazatelnou ztrátu a smlouvu o závazku veřejné služby. Nařízení o prokazatelné ztrátě je tedy nutné vykládat podle zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 30. 6. 2010. Na předloženou věc nelze aplikovat úvahy Nejvyššího správního soudu týkající se státního odborného dozoru nad financováním dopravní obslužnosti (rozsudky čj. Komp 4/2007 - 99 a Komp 4/2009 - 23 již zmíněné v odst. [11] a [22]). To, že souhlas by měl udělovat dopravní úřad, totiž neurčuje zákon o silniční dopravě, ale jeho prováděcí předpis v rozporu se zákonem o silniční dopravě. Ten činnost upravenou nařízením svěřuje kraji v samostatné působnosti. Dle názoru žalobce nelze souhlas s investicemi jako součást přiměřeného zisku a tedy i prokazatelné ztráty považovat za součást státního odborného dozoru nad financováním dopravní obslužnosti.

[28] Žalobce tedy shrnul, že smlouva byla objednatelem uzavřena v samostatné působnosti. Objednatel hradí prokazatelnou ztrátu z rozpočtu kraje také v samostatné působnosti. Činnosti související s prokazatelnou ztrátou vykonává objednatel v samostatné působnosti. Proto souhlas dle § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě může udělit jen objednatel v samostatné působnosti v rámci svých smluvních vztahů s dopravcem (zachování práv a povinností dle § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách). Objednatel nemůže o žádosti rozhodovat jako dopravní úřad, neboť to by odporovalo smyslu a účelu zákona o silniční dopravě. Navíc tuto činnost nelze považovat za zachování práv a povinností smluvních stran dle § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách. Dopravní úřad není stranou smlouvy a žádná práva a povinnosti mu ze smlouvy nevznikla, což správně dovodil krajský úřad [*pozn. soudu: žalobce uvedl „objednatel“*].

[29] Žalobce tedy dospěl k závěru, že k vyřízení žádosti dopravce o udělení souhlasu s investicemi dle § 3 nařízení o prokazatelné ztrátě je příslušný Královéhradecký kraj (objednatel) v samostatné působnosti.

[30] Žalobce dále uvedl, že orgán veřejné moci, který obdrží podání, musí sám posoudit jeho obsah. Považoval proto za nesprávný postup krajského úřadu, který vyzval dopravce k upřesnění žádosti. Krajský úřad měl sám dospět k závěru, že žádost může vyřídit jako objednatel v samostatné působnosti. Skutečnost, že krajský úřad nesprávně dovodil svou přenesenou působnost a zapsal ji do písemného vyhotovení rozhodnutí, nemůže dle žalobce změnit příslušnost objednatele pro vyřízení žádosti (na příslušnost krajského úřadu v přenesené působnosti). Žalobce tuto chybu napravil postoupením odvolání žalovanému. Dopravce mimoto v doplnění žádosti odkazoval na smlouvu, dle žalobce šlo tedy spíše dovodit, že žádal souhlas od objednatele.

[31] Žalobce tedy dovodil, že souhlas měl poskytnout objednatel – kraj v samostatné působnosti. Proto je nadřízeným orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání Ministerstvo vnitra (tj. žalovaný; § 94 odst. 1 krajského zřízení a § 178 odst. 2 spr. ř.).

III. Vyjádření

III.1 Vyjádření žalovaného

[32] Žalovaný uvedl, že nespatřuje nic nelogického v tom, že by souhlas dle § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě uděloval krajský úřad v přenesené působnosti. Zákon o silniční dopravě obecně upravuje činnosti vykonávané v samostatné působnosti i v přenesené působnosti (např. státní odborný dozor). Proto i souhlas s užitím investic lze chápat jako výkon pravomoci dopravního úřadu na úseku státní správy, tedy přenesené působnosti.

[33] Žalovaný se na rozdíl od žalobce domníval, že zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. Komp 4/2007 - 99 a Komp 4/2009 - 23 (odst. [11], [22] a [27]) jsou pro předloženou věc přílehlivé. Nejvyšší správní soud se v nich mimo jiné zabýval i tím, zda by v důsledku převedení některých úkolů krajů z přenesené do samostatné působnosti neměly být vykonávány v samostatné působnosti i některé další činnosti, které byly novelou (zákonem č. 1/2005 Sb.) opomenuty. Přesto dospěl k závěru, že působnost, kterou zákon o silniční dopravě ponechal i po novele dopravním úřadům, zůstala přenesenou působností. Žalovaný nevidí důvod, proč by se uvedený názor nemohl uplatnit i na nařízení o prokazatelné ztrátě, které používá stejnou terminologii.

[34] Rovněž pokud podle zákona o silniční dopravě stále existují činnosti vykonávané dopravními úřady v přenesené působnosti, bylo by nelogické a v rozporu s uvedeným zákonem, pokud by se § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě chápal jako svěřeni činnosti kraji do samostatné působnosti. Právní síla zákona o silniční dopravě tedy nepotřebuje „převládat“ nad právní silou nařízení. Žalobce nerozlišuje, že zákon o silniční dopravě nepřevědl všechny úkoly krajských úřadů v oblasti zabezpečování dopravní obslužnosti kraje do samostatné působnosti. Protože nebyly převedeny všechny úkoly do samostatné působnosti, žádný konflikt mezi předpisy zde dle žalovaného nenastal. Naopak znění § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě potvrzuje názor žalovaného, že některé úkoly svěřené krajským úřadům jsou nadále vykonávány v přenesené působnosti. Mezi tyto úkoly tedy patří i udělování souhlasu s investicemi. Ve zbytku žalovaný odkázal na své usnesení, kterým věc vrátil žalobci. Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozhodl, že k vydání rozhodnutí o odvolání je příslušný žalobce.

III.2 Replika žalobce

[35] Žalobce v replice uvedl, že žalovaný upřednostňuje formalistický výklad § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě a opomíná jeho účel a smysl. Žalobce trval na tom, že by bylo nelogické, aby s investicí udělil či neudělil souhlas stát jako třetí subjekt, který není

smluvní stranou, prostřednictvím Krajského úřadu Pardubického kraje. Stát by tímto způsobem zasahoval do smluvního vztahu a do samostatné působnosti kraje, aniž by k tomu měl zákonné zmocnění (nařízení o prokazatelné ztrátě bylo k 1. 7. 2010 zrušeno). Pokud by objednatel nesouhlasil s investicí, nemohl by rozhodnutí dopravce nijak ovlivnit a zamezit tak zvýšení prokazatelné ztráty, kterou hradí. Smyslem a účelem § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě bylo umožnit straně, která prokazatelnou ztrátu hradí ze svého rozpočtu, kontrolovat případné zvýšení prokazatelné ztráty o investice dopravce. (Obdobné platí pro § 4 nařízení ve vztahu ke kontrole prostřednictvím předkládaných výpočtů prokazatelné ztráty.)

[36] Do 2. 1. 2005 byla prokazatelná ztráta hrazena ze státních finančních prostředků prostřednictvím rozpočtu kraje. Stát tedy s investicemi vyslovoval souhlas a o prokazatelné ztrátě mu dopravce předkládal doklady. Žalobce však neseznal smysl a účel takového postupu po 2. 1. 2005, kdy prokazatelnou ztrátu hradí kraj ze svých vlastních finančních prostředků. Naopak, protože kraj převzal financování základní dopravní obslužnosti, měl by převzít i možnost ovlivňovat výši prokazatelné ztráty a její dokládání, jak tomu také v praxi je.

[37] Doslovný výklad nařízení o prokazatelné ztrátě je logický pouze v teoretické rovině. Při aplikaci a zkoumání smyslu a účelu příslušných ustanovení (teleologický výklad) však neobstojí. Žalobce tedy trvá na svých žalobních tvrzeních.

III.3 Duplika žalovaného

[38] Žalovaný odmítl poznámku žalobce o údajném příliš formalistickém výkladu. Uvedl, že pokud by se mělo nějaké jednání považovat za nelogické, pak je to jednání žalobce. Spor související s dopravní obslužností i všechny právní předpisy, jejichž znalost je nutná pro pochopení a vyřešení celého sporu, se přímo dotýkají oblasti dopravy. Dle žalovaného by tedy bylo logické, kdyby se tímto typem sporu zabýval žalobce jako odborník na danou problematiku, který k tomu má lepší předpoklady než žalovaný. Žalobce se vyhýbá tomu, aby vykonával agendu, k jejímuž vedení disponuje širokou škálou odborně kvalifikovaných úředních osob. Žalovaný tedy shrnul, že „*pokud by měl soud nakonec rozhodnout ve prospěch žalobce, šlo by takové rozhodnutí možná odůvodnit po právní stránce, nicméně z logického hlediska by toto odůvodnění možné nebylo*“. Absurdní by podle něj bylo, pokud by ve správním řízení týkajícím se prakticky pouze dopravních záležitostí měl jako nadřízený odvolací orgán vystupovat žalovaný a nikoli žalobce.

III.4 Triplika žalobce

[39] Žalobce předně upozornil, že předložená problematika není ryze dopravní. V rámci odvolacího řízení bude nutné vzít v úvahu komplexnější pohled na zajišťování dopravní obslužnosti, např. i hlediska ekonomická (mimo jiné i účetnictví, odpisy a posouzení ekonomické rentability požadovaných investic a jejich oprávněnosti). Přitom je běžné, že v odvolacích řízeních si odvolací orgán musí při přezkumu napadeného rozhodnutí ujasnit i otázky, které nespádají přímo do oblasti jeho působnosti. Žalobce tedy nepovažuje za možné určovat příslušnost nadřízeného správního orgánu podle oboru, jehož se správní (odvolací) řízení týká. Uznává přitom, že v některých případech to může znamenat

nadměrnou odbornou zátěž na určitý správní orgán, určuje-li se jeho příslušnost v široké oblasti společenského a hospodářského života, jako je tomu u žalovaného. To ale není legitimním důvodem pro popření této příslušnosti. Názor žalovaného přitom neobstojí ani před ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudky čj. Komp 4/2006 - 103, Komp 1/2007 - 54 již zmíněné v odst. [18] a rozsudek ze dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009 - 35).

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

a) Procesní podmínky řízení

[40] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Podle § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou – mimo jiné – ústřední správní úřady navzájem. Podle § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je Ministerstvo dopravy ústředním orgánem státní správy; podle § 12 odst. 1 téhož zákona 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 § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[41] V daném případě jde o záporný kompetenční spor, na který pamatuje § 97 odst. 3 s. ř. s., neboť oba dotčené ústřední orgány státní správy popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v řízení o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu. Nejvyšší správní soud je proto k rozhodování příslušný podle § 97 odst. 4 s. ř. s.

[42] Nejvyšší správní soud rozhodl o žalobě bez jednání. Žalobce ani žalovaný se ve lhůtě k tomuto postupu nevyjádřili, podle § 51 odst. 1 s. ř. s. se tedy má za to, že k němu udělili souhlas.

[43] Nejvyšší správní soud dle § 100 odst. 1 s. ř. s. při rozhodování o kompetenční žalobě vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí.

b) Posouzení kompetenčního sporu

[44] Předmětem kompetenčního sporu je procesní otázka, který z ústředních správních úřadů je nadřízeným správním orgánem příslušným rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu. Strany kompetenčního sporu se přitom neshodují ani v tom, zda krajský úřad rozhodoval či měl rozhodovat v samostatné nebo přenesené působnosti.

[45] Z pohledu hmotného práva měl krajský úřad rozhodovat o žádosti ze dne 16. 7. 2013, kterou dopravce žádal dopravní úřad o souhlas s investicemi. V upřesnění žádosti odkázal na § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky o prokazatelné ztrátě, podle níž platilo, že přiměřeným ziskem je „částka vynaložená na investice související s provozováním veřejné linkové osobní dopravy, pokud s těmito investicemi vyjádřil pro účely jejich zahrnutí do výpočtu prokazatelné ztráty souhlas příslušný dopravní úřad“. Vyhláška o prokazatelné ztrátě však byla zrušena k 21. 9. 2004, zatímco smlouva mezi dopravcem a objednatelem byla uzavřena

až 30. 12. 2005. Prokazatelná ztráta hrazená objednatelem z rozpočtu kraje se tedy řídila nařízením o prokazatelné ztrátě účinným od 21. 9. 2004 do 30. 6. 2010 a vydaným k provedení zákona o silniční dopravě.

[46] Podle § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě rovněž platilo, že do výpočtu prokazatelné ztráty bylo možné zahrnout pouze takové investice, s nimiž vyjádřil souhlas příslušný dopravní úřad (ustanovení je citováno v odst. [19]).

[47] Právní úprava zajišťování dopravní obslužnosti od doby uzavření smlouvy mezi dopravcem a objednatelem doznala značných a ne příliš dokonalých změn, jak je zřejmé i z předloženého kompetenčního sporu. Níže bude tedy vývoj právní úpravy nastíněn.

[48] Pravomoc dopravních úřadů v době do 30. 6. 2010 vycházela ze zákona o silniční dopravě, který v § 2 odst. 22 větě první stanovil, že dopravními úřady podle uvedeného zákona jsou krajské úřady. Podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě byly dopravní úřady nebo Ministerstvo dopravy oprávněny v rámci výkonu státního odborného dozoru kontrolovat použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou z rozpočtu kraje nebo ze státního rozpočtu. Podle § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě dopravní úřady vykonávaly ve svém správním obvodu státní odborný dozor ve všech věcech, které nenáležely Ministerstvu dopravy.

[49] Z nařízení o prokazatelné ztrátě vyplývaly specifické pravomoci dopravních úřadů. Nařízení totiž podle § 1 mimo jiné „*konkretizovalo*“ způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti. Podle § 3 odst. 1 dopravní úřad uděloval souhlas s investicemi. Podle § 4 dopravce vypočtenou prokazatelnou ztrátu za předchozí období dokládal dopravnímu úřadu ve formě propočtu a dokladu a dopravní úřad tyto dokumenty měl uložit po dobu následujících tří let od okamžiku úhrady prokazatelné ztráty. Podle § 6 nařízení si dopravce měl rovněž vypočíst ztrátu ze žakovského jízdného a doložit její výši příslušnému dopravnímu úřadu. V § 8 nařízení nadepsaného „*Výkon státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti*“ nařízení upravovalo skutečnosti, na něž se má zaměřit kontrola použití finančních prostředků.

[50] Přitom je třeba zdůraznit, že dle čl. 79 odst. 1 Ústavy lze působnost správních úřadů stanovit pouze zákonem. Za konkretizaci způsobu a výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti by tak dle systematiky nařízení bylo možné považovat především § 8 nařízení. U ostatních pravomocí však není zcela zřejmé, zda se skutečně jednalo pouze o konkretizaci pravomocí stanovených zákonem o silniční dopravě, nebo o pravomoci nově upravené výhradně nařízením. Není však předmětem tohoto kompetenčního sporu posoudit ústavnost již zrušeného nařízení, ani to pro vyřešení sporu není nezbytné. “

[51] Právní úprava prokazatelné ztráty tvořená zákonem o silniční dopravě a nařízením o prokazatelné ztrátě byla od 1. 7. 2010 nahrazena odlišně koncipovaným zákonem o veřejných službách vydaným v návaznosti na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po

železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále jen „nařízení (ES) č. 1370/2007“).

[52] Zákon o veřejných službách upravuje uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících a poskytování kompenzací za tyto služby. Zajišťování dopravní obslužnosti spadá do samostatné působnosti krajů i obcí (§ 3 odst. 1 zákona). Kompenzace poskytuje objednatel ze svého rozpočtu (§ 23 odst. 1 zákona).

[53] Zákon o veřejných službách již tedy neupravuje prokazatelnou ztrátu, způsob jejího výpočtu a nestanoví ani žádné pravomoci dopravním úřadům. Podle § 25 zákona vykonává dohled nad dodržováním zákona o veřejných službách Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Podle § 23 a 24 zákona má specifické (převážně konzultační) pravomoci v oblasti kompenzací Ministerstvo dopravy. Současně ani nyní účinné znění zákona o silniční dopravě již neobsahuje pravomoc dopravních úřadů k výkonu státního odborného dozoru kontroly použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti.

[54] Pro smlouvu uzavřenou mezi dopravcem a objednatelem v předložené věci je konečně podstatný § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách, podle něhož platí, že „[p]ráva a povinnosti ze závazku uzavřeného podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány v rozsahu stanoveném [nařízením (ES) č. 1370/2007] a řídí se dosavadními právními předpisy“.

[55] Podle čl. 8 odst. 3 nařízení (ES) č. 1370/2007 zůstávají v platnosti smlouvy uzavřené v období od 26. 7. 2000 do 2. 12. 2009 na základě spravedlivého nabídkového řízení do uplynutí doby jejich platnosti, ale ne déle než po dobu *třiceti let*. Smlouvy uzavřené v témž období na základě jiného řízení než spravedlivého nabídkového řízení zůstávají v platnosti rovněž do uplynutí doby jejich platnosti, pokud mají omezenou dobu trvání srovnatelnou s dobou trvání dle čl. 4 téhož nařízení. Ta v případě autobusové dopravy činí *deset let*.

[56] Nejvyšší správní soud předně zhodnotil, že spor mezi krajským úřadem a dopravcem není sporem z veřejnoprávní smlouvy, ačkoli se jí úzce dotýká. Lze připomenout, že povahou smluv o závazku veřejné služby se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval (např. rozsudek čj. Komp 1/2011 - 69 zmiňovaný v odst. [18], nebo rozsudek ze dne 22. 9. 2011, čj. Komp 5/2011 - 88; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Odkázal na usnesení zvláštního senátu pro řešení kompetenčních sporů čj. Konf 31/2007 - 82, zmíněné také v odst. [18], který uzavřel, že smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je veřejnoprávní smlouvou subordinačního charakteru a rozhodnout ve sporném řízení mezi stranami takové smlouvy přísluší správnímu orgánu určenému dle § 169 odst. 1 písm. d) spr. ř.

[57] V předložené věci se nejedná o spor mezi objednatelem a dopravcem. Práv a povinností ze smlouvy se týká pouze nepřímo, z důvodu souvislosti s výpočtem prokazatelné ztráty. Dopravce se na krajský úřad obrátil jako na dopravní úřad dle výše citovaných právních předpisů a podáním žádosti chtěl zahájit zvláštní správní řízení o udělení souhlasu dle nařízení o prokazatelné ztrátě. Proto také proti rozhodnutí krajského úřadu bylo přípustné odvolání, které proti rozhodnutím ve sporech z veřejnoprávních smluv přípustné není (§ 169 odst. 2 spr. ř.). Spor mezi ústředními

správnými úřady se vede právě o příslušnost rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu.

[58] Z rozhodnutí krajského úřadu je přitom nepochybné, že rozhodoval jako dopravní úřad v přenesené působnosti. Sám dopravce se v žádosti obracel na vedoucího odboru dopravy silničního hospodářství a žádal souhlas „*dopravního úřadu*“, který, jak se dopravce domníval, měl (stále ještě) vykonávat státní odborný dozor v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti. Krajský úřad v záhlaví svého rozhodnutí odkázal na § 34 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, podle něhož (v době rozhodování krajského úřadu i v současnosti) státní správu podle tohoto zákona vykonává Ministerstvo dopravy a dopravní úřady; těmi jsou mimo jiné krajské úřady. Zároveň byl již v době rozhodování krajského úřadu účinný § 40c zákona o silničním provozu, který stanoví, že působnost stanovená tímto zákonem krajskému úřadu je výkonem přenesené působnosti.

[59] Rozhodoval-li tedy krajský úřad v přenesené působnosti, zabýval se dále Nejvyšší správní soud tím, kdo je nadřízeným správním orgánem krajského úřadu, pokud ten měl za to, že vykonává státní správu podle zákona o silniční dopravě. Při řešení této sporné právní otázky je třeba vycházet z § 178 spr. ř. Systematikou § 178 spr. ř. ve znění účinném do 30. 6. 2009 se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně (např. rozsudky čj. Komp 1/2007 - 54 a čj. Komp 4/2006 - 103 zmíněné v odst. [18] a [39]). Vyložil, že § 178 odst. 2 spr. ř. je nutné chápat jako speciální pravidlo ve vztahu k odst. 1 téhož ustanovení, nikoliv jako pravidlo subsidiární. Od novelizace správního řádu provedené zákonem č. 7/2009 Sb. s účinností od 1. 7. 2009 jsou však uvedené judikatorní závěry ohledně systematiky § 178 spr. ř. překonané. Správní řád nyní výslovně stanoví, že dle § 178 odst. 2 spr. ř. se postupuje pouze tehdy, pokud nelze nadřízený správní orgán určit dle odst. 1 téhož ustanovení. Pravidlo obsažené v § 178 odst. 2 spr. ř. se tak stalo subsidiárním ve vztahu k pravidlu obsaženému v odst. 1 téhož ustanovení.

[60] Nejvyšší správní soud proto nejprve aplikoval pravidlo obsažené v § 178 odst. 1 spr. ř. 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.

[61] Podle § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonává státní správu podle tohoto zákona Ministerstvo dopravy a dopravní úřady. Podle § 34 odst. 6 zákona o silniční dopravě vykonává Ministerstvo dopravy vrchní státní dozor ve všech věcech silniční dopravy. Podle § 92 odst. 1 krajského zřízení jsou orgány územní samosprávy při výkonu přenesené působnosti podřízeny příslušnému ministerstvu. Podle § 92a krajského zřízení příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, mimo jiné přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení. Proto je příslušným rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu Ministerstvo dopravy, a to dle § 178 odst. 1 věty druhé spr. ř.

[62] Ačkoli je tímto závěrem rozhodnut spor o příslušnost mezi ústředními správními úřady, Nejvyšší správní soud na něm nemohl ustát. Ministerstvo dopravy totiž tvrdí, že krajský úřad jako dopravní úřad k vydání svého rozhodnutí nebyl věcně příslušný, a právě z toho dovozovalo příslušnost Ministerstva vnitra k rozhodnutí o odvolání. Nejvyšší

správní soud se ztotožňuje s tím, že krajský úřad jako dopravní úřad k vydání svého rozhodnutí nebyl věcně příslušný, má však za to, že k němu nebyl příslušný ani kraj v samostatné působnosti. Ministerstvo dopravy při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu musí vzít v úvahu následující závěry plynoucí z výše popsané úpravy. Je třeba připomenout, že jako nadřízený správní orgán může rozhodnout i o nicotnosti rozhodnutí krajského úřadu dle § 77 odst. 1 spr. ř., pokud k rozhodnutí správní orgán nebyl vůbec věcně příslušný.

[63] Přestože § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách stanoví, že práva a povinnosti ze závazku uzavřeného podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány a řídí se dosavadními předpisy, je třeba mít současně na paměti i již zmiňovaný čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle něhož lze působnost správních úřadů stanovit pouze zákonem. Zákon o veřejných službách v § 35 odst. 1 především hovoří o právech a povinnostech z uzavřeného závazku, jedná se tedy o práva a povinnosti smluvních stran. Z tohoto ustanovení nelze v současnosti dovodit pravomoc dopravního úřadu vymezenou již neexistujícím nařízením o prokazatelné ztrátě, kterou dopravnímu úřadu nyní účinné zákony nepřiznávají. Takový postup by byl v rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy, tedy neústavní. Z nyní účinných právních předpisů zároveň nelze dovodit, že by pravomoc dopravního úřadu vydat rozhodnutí o souhlasu s investicemi přešla na jiný správní orgán. Pravomoc vydat rozhodnutí, kterým se udělí souhlas s investicemi podle již zrušeného nařízení o prokazatelné ztrátě, tedy v současnosti nemá žádný správní orgán.

[64] K témuž závěru nadto dospěl i krajský úřad ve svém rozhodnutí. V odůvodnění poukazoval na to, že z § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách neplyne možnost, aby „*správní orgán vykonávající agendu dopravního úřadu rozhodoval dle již zrušeného právního předpisu*“. Pak ale zvolil nesprávný postup, neboť o žádosti rozhodoval věcně a zamítl ji. I to musí být předmětem posouzení Ministerstva dopravy.

[65] Předně by tedy Ministerstvo dopravy mělo zhodnotit, zda jsou dány podmínky nicotnosti rozhodnutí krajského úřadu dle § 77 odst. 1 spr. ř. Přitom se ministerstvo může opřít o podstatnou část argumentace, kterou předkládalo v žalobě a dalších svých vyjádřeních a která by takovému závěru nasvědčovala. Nejvyšší správní soud přitom upozorňuje, že po případném prohlášení rozhodnutí krajského úřadu za nicotné bude nutné se znovu zabývat žádostí dopravce. Bude namístě zvážit, zda řízení o žádosti bylo po právu zahájeno, tj. zda žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 spr. ř.). V případě, že by správní orgány shledaly, že žádost nebyla doručena věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, lze postupovat podle § 43 odst. 1 písm. b) spr. ř., tedy odložit věc proto, že bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán.

[66] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že byt podle jeho názoru pravomoc vydat rozhodnutí o souhlasu s investicemi v současnosti nemá žádný správní orgán, nebrání to smluvním stranám (dopravci a objednateli), aby si obdobný požadavek mezi sebou upravily smluvně. Právě naopak, obzvláště ze strany objednatele (kraje), je takový postup prakticky nutný s ohledem na jeho povinnosti při hospodaření s majetkem kraje, které mu zákony ukládají (srov. např. § 17 krajského zřízení).

[67] Mimoto dopravce a objednatel už k některým změnám smlouvy plynoucím ze zrušení nařízení o prokazatelné ztrátě přistoupili. Odstranili například odkaz na nařízení původně obsažený v čl. V odst. 1 smlouvy. Změnili také povinnost dopravce předložit vyúčtování o prokazatelné ztrátě (původně § 4 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě; srov. odst. [49]) tak, že dopravce vyúčtování nově předkládá objednateli, nikoli dopravnímu úřadu (čl. V odst. 2 smlouvy ve znění dodatku č. 59). Není tedy důvod, proč by obdobně nemohli upravit i souhlas s investicemi původně obsažený v § 3 odst. 1 nařízení o prokazatelné ztrátě.

[68] Rovněž lze znovu připomenout, že doba trvání smluv o závazku veřejné služby podle dřívější úpravy je časově omezená {srov. čl. 8 nařízení (ES) č. 1370/2007 a tento rozsudek v odst. [55]}. Objednatel (kraj) by tedy měl zvážit, zda i kvůli nedokonalé právní úpravě starších smluv není namístě, aby zajistil dopravní obslužnost na svém území již podle nyní účinného zákona o veřejných službách.

V.

Závěr a náklady řízení

[69] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že příslušným orgánem k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 19. 11. 2013 je Ministerstvo dopravy (žalobce).

[70] K usnesení žalobce ze dne 30. 12. 2013, kterým žalobce popřel svoji pravomoc, ač je podle rozhodnutí o kompetenční žalobě jeho pravomoc dána, lze odkázat na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. Komp 4/2006 - 103 zmíněnému v odst. [18], [39] a [59], podle nichž je usneseními o postoupení věci podle § 12 spr. ř. toliko upravováno vedení řízení. Usnesení tedy není třeba rušit, neboť nemůže založit překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 spr. ř.

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

[72] Ustanovení soudního řádu správního upravující kompetenční žaloby neobsahují zvláštní ustanovení o náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení. Použije se tedy § 60 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s tímto ustanovením tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jim vznikly náklady, neuložil.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu