



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, zastoupen JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, 110 00 Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 00 Praha 7, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: DPÚK, a. s., se sídlem Lumiérů 181, 152 00 Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2014, č. j. MV-160010-4/VS-2013, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2018, č. j. 8 A 88/2014 – 89,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

- I.
Vymezení věci

[1] Krajský úřad Ústeckého kraje vedl od 25. 6. 2010 řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení o vyrovnání prokazatelné ztráty v souvislosti s poskytováním závazku veřejné služby, zajišťováním dopravní obslužnosti na území žalobce za léta 2006 – 2010 ve výši 284.924.248 Kč. Osoba zúčastněná na řízení přitom uplatnila námitku podjatosti všech úředních osob Krajského úřadu Ústeckého kraje. Námitku vztaženou nejdříve k řediteli krajského úřadu zamítl žalovaný usnesením ze dne 8. 9. 2011 a rovněž byl dne 26. 1. 2012 zamítnut rozklad ministrem vnitra. V návaznosti na to rozhodl ředitel krajského úřadu o nevykloučení vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství krajského úřadu a o odvolání osoby zúčastněné na řízení rozhodl žalovaný zamítavým rozhodnutím ze dne 3. 8. 2012. Následně rozhodoval vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství o nevykloučení jemu podřízených úředních osob, přičemž jeho rozhodnutí zrušil žalovaný s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119) s tím, že je třeba znovu řešit otázku podjatosti všech úředních osob v rámci krajského úřadu.

[2] Žalovaný následně rozhodl z moci úřední v souvislosti s hodnocením důvodů podjatosti ředitele Krajského úřadu Ústeckého kraje o vyloučení všech úředních osob krajského úřadu a podle § 131 odst. 4 správního řádu pověřil k projednání a rozhodnutí o žádosti Krajský úřad Středočeského kraje. V rozhodnutí přitom žalovaný uvedl, že s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nelze v této věci vyloučit pochybnosti o nepodjatosti úředních osob s ohledem na to, že nárok na vyrovnání prokazatelné ztráty ve výši téměř 285 mil. Kč vznesený vůči Ústeckému kraji, o němž rozhoduje Krajský úřad Ústeckého kraje, představuje i ve srovnání s celkovým objemem financí, se kterým Ústecký kraj hospodaří, nemalou položku, která má potenciál svou výší podvědomě ovlivňovat rozhodovací proces. Právě výše této částky, o níž se má rozhodovat, byla tou okolností, která měla vést žalovaného k vyslovení pochybností o nepodjatosti. Žalobce napadl toto rozhodnutí rozkladem, o němž rozhodl ministr vnitra zamítavým usnesením ze dne 6. 3. 2014, č. j. MV-160010-4/VS-2013.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí o rozkladu bránil žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který usnesením ze dne 29. 3. 2018, č. j. 8 A 88/2014-89-90 (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s., a to s ohledem na výlukou ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s., neboť žalovaným rozhodnutím se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem.

II.

Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností. V ní uvedl, že městský soud založil napadené usnesení na nesprávném právním posouzení věci, neboť na rozhodnutí o delegaci řízení na jiný správní orgán se dle názoru stěžovatele kompetenční výluka nevztahuje. Konkrétně tuto námitku zdůvodnil tak, že rozhodnutím o pověření jiného správního orgánu bylo zasaženo do stěžovatelova ústavně zaručeného práva na územní samosprávu. Zajišťování dopravní obslužnosti a rozhodování týkající se

této problematiky spadá do samostatné působnosti kraje a zmíněné právo je tak součástí ústavně zaručeného práva na územní samosprávu. Takové rozhodnutí, zasahující do ústavně zaručených práv, se nemůže ocitnout mimo rámec soudního přezkumu, a městským soudem použitá výluka se proto na takové rozhodnutí neuplatní. Stěžovatel přitom odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42, podle něhož „nelze hovořit o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, u takových úkonů správního orgánu, kterými se zasahuje do základních práv a svobod účastníka (jiných než práva na spravedlivý proces)“, a na rozsudek ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 Afs 65/2016 - 38, v němž měl Nejvyšší správní soud dospět k závěru, že rozhodnutí o změně místní příslušnosti podle § 131 odst. 1 daňového řádu není rozhodnutím procesní povahy, neboť je s to zasáhnout do právní sféry stěžovatele. Stěžovatel má za to, že tento závěr lze analogicky uplatnit i na jeho situaci.

[5] Stěžovatel má dále za to, že správní žaloba přímo proti rozhodnutí vydanému podle § 131 odst. 4 správního řádu, resp. proti rozhodnutí o rozkladu, je jedinou možností obrany, neboť vůči meritornímu rozhodnutí by již mohl namítat pouze procesní vady, k nimž došlo až v řízení před Krajským úřadem Středočeského kraje, nikoliv tu, která mu předcházela. V řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí by navíc soud mohl zrušit pouze toto meritorní rozhodnutí, nikoliv jemu předcházející rozhodnutí Ministerstva vnitra o pověření k projednání věci. Náprava zásahu do ústavně chráněného práva na územní samosprávu je proto možná pouze v tomto řízení.

[6] Konečně dle stěžovatele není napadené rozhodnutí o rozkladu „rozhodnutím, jímž se upravuje řízení před správním orgánem“, ale řeší se jím otázka, který orgán má rozhodnout, tedy otázka vztahu mezi správními orgány. Jedná se tedy i pojmově o odlišnou situaci, než má na mysli § 70 písm. c) s. ř. s. Podle stěžovatele se městský soud všemi těmito otázkami nezabýval, namísto toho na věc použil judikaturu týkající se rozhodování o vyloučení zaměstnanců správních orgánů pro jejich podjatost, čímž zatížil své rozhodnutí rovněž nedostatkem důvodů a vadou nepřezkoumatelnosti.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření poznamenal, že kasační stížnost je zaměřena zejména vůči postupu městského soudu, námitky žalobce tak vlastně primárně nesměřují vůči napadenému rozhodnutí o rozkladu. Žalovaný se v tomto směru ztotožňuje s právním hodnocením městského soudu o nepřípustnosti žaloby, v usnesení soudu je odkazováno na judikaturu, kterou městský soud následně aplikoval na případ stěžovatele.

[8] K podané kasační stížnosti se vyjádřila také osoba zúčastněná na řízení. Ta uvedla, že právo stěžovatele k uplatnění jeho vrchnostenské kompetence v rámci výkonu jeho územní samosprávy vůči osobě zúčastněné na řízení není stěžovatelovým základním právem ani svobodou podle Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“); předmětné stěžovatelovo právo na samosprávu, v podobě jeho údajné kompetence vrchnostensky rozhodovat o subjektivních veřejných právech osoby zúčastněné na řízení ve správním řízení, není právem, kterého by se stěžovatel mohl dovolávat v pozici účastníka téhož správního řízení. Věci, na které stěžovatel odkazuje, jsou nepřipadné a nepřiléhavé, neboť se týkaly soudní ochrany dle čl. 12, případně čl. 11 a 26 Listiny. Rovněž odkaz na rozsudek týkající se místní příslušnosti správce daně je na daný případ

neaplikovatelný, neboť se týkal samostatně stojícího rozhodnutí správce daně, kterým se upravuje nová místní příslušnost z důvodu změny sídla daňového subjektu; toto rozhodnutí není procesním rozhodnutím, jež je vydáno v průběhu konkrétního daňového řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2007, č. j. 8 Afs 143/2005 - 51). V daném případě však jde o dílčí procesní rozhodnutí vydané v rámci řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení. Navíc odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, která na rozhodnutí správce daně o změně místní příslušnosti nahlíží zcela opačně (usnesení ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 500/05, ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 795/06 aj.).

[9] Osoba zúčastněná na řízení dále zpochybnila i tvrzení stěžovatele, že nynější žaloba by byla jedinou možností ochrany jeho práva; není pravda, že správní žalobou nelze napadnout meritorní rozhodnutí pro vadu řízení, spočívající v nezákonném postoupení věci jinému správnímu orgánu. Správní řízení bylo zahájeno podáním žádosti a soudnímu přezkumu podléhá jako celek. Stejně tak není pravda, že by soud nemohl společně s meritorním rozhodnutím zrušit i nyní napadené procesní rozhodnutí, jehož nezákonnost by způsobovala vadu řízení. Stěžovatel pak dle osoby zúčastněné na řízení může využít případně i komunální ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Pokud by stěžovatel trval na tom, že právo na územní samosprávu zahrnuje i jeho pravomoc vrchnostensky rozhodovat v rámci samostatné působnosti o žádosti osoby zúčastněné na řízení, do níž bylo zasaženo rozhodnutím orgánu státní správy, pak by se spíše jednalo o kompetenční spor svého druhu.

[10] Osoba zúčastněná na řízení uzavřela, že závěr městského soudu je věcně správný a kasační stížnost je nedůvodná.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom ani další vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, byť ke kvalitě a rozsahu odůvodnění usnesení městského soudu má určité výhrady, které však nezpůsobují jeho nepřezkoumatelnost či nezákonnost.

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[13] Stěžovatel založil kasační stížnost na dvou stěžejních námitkách, totiž že usnesení městského soudu je nezákonné, neboť městský soud nesprávně posoudil otázku výluky ze soudního přezkumu, a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost důvodů.

[14] V daném případě rozhodl žalovaný podle § 131 odst. 4 správního řádu o delegaci věci z Krajského úřadu Ústeckého kraje na Krajský úřad Středočeského kraje, a to s ohledem na to, že shledal podjatost ředitele krajského úřadu, resp. systémovou podjatost

všech úředních osob zařazených do krajského úřadu. Městský soud žalobu stěžovatele proti tomuto rozhodnutí odmítl pro nepřípustnost s ohledem na to, že považoval rozhodnutí podle § 131 odst. 4 správního řádu za rozhodnutí, jímž se toliko upravuje vedení řízení podle § 70 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud předesílá, že se s tímto závěrem ztotožňuje, byť k odůvodnění kasační stížností napadeného usnesení městského soudu má jisté výhrady, které však nedosahují takové intenzity, aby z nich dovedl jeho nezákonnost, a to i s ohledem na to, že by i případně konstatovaná vada v podobě nesrozumitelnosti odůvodnění rozhodnutí neměla vliv na výrok rozhodnutí městského soudu, tedy odmítnutí žaloby pro její nepřípustnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59).

[15] Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti, vznesenou stěžovatelem, lze ji částečně přisvědčit potud, že městský soud se při posouzení aplikace výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s. zaměřil toliko na judikaturu, která se týká rozhodování o námitkách podjatosti a vyloučení zaměstnanců správního orgánu, aniž by výslovně osvětlil, z jakého důvodu tato judikatura bez dalšího (či zda analogicky) dopadá i na nyní řešený případ, v němž se jedná o delegaci příslušnosti podle § 131 odst. 4 správního řádu v důsledku shledané podjatosti ředitele krajského úřadu, resp. všech úředních osob zařazených do správního orgánu. V takovém případě nejde o „pouhé“ vyslovení podjatosti a vyloučení úřední osoby z rozhodování, ale o změnu místní příslušnosti správního orgánu, která se co do právních důsledků od „prostého“ vyslovení vyloučení úřední osoby vskutku liší, a bylo vhodné, aby městský soud na tento rozdíl v odůvodnění adekvátně reagoval, nota bene pokud vlastní odůvodnění uvedl konstatováním, že žalobu tohoto druhu doposud neprojednával (odst. 13 odůvodnění). S ohledem na dále uvedené závěry však tento nedostatek odůvodnění usnesení městského soudu nepovažuje Nejvyšší správní soud za natolik zásadní, aby vedl k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti, zvláště pokud dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu vedl ke správnému právnímu závěru, který je reflektován odmítavým výrokem. Nejvyšší správní soud proto považoval námitku nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů za nedůvodnou.

[16] Nejvyšší správní soud má dále za to, že městský soud posoudil správně i právní otázku týkající se nepřípustnosti žaloby, resp. aplikace výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s. na nyní posuzovaný případ, byť – jak již uvedeno – nelze na danou věc zcela mechanicky, bez dalšího zdůvodnění, použít dosavadní judikaturu týkající se přezkumu rozhodnutí o vyloučení úředních osob pro jejich podjatost.

[17] Nejvyšší správní soud doposud považoval za „*úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem*“, takové úkony, které se přímo nedotýkají hmotných práv dotčených subjektů, nemají bezprostřední vliv na rozhodnutí o věci samé, ale slouží pouze k určitému zajištění průběhu či plynulosti řízení, k čemuž lze řadit i úkony prosazující zásady spravedlivého procesu. Právě mezi takové úkony judikatura zařadila i rozhodování o námitce podjatosti úřední osoby podle § 14 správního řádu (za mnohé viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2010, č. j. 4 As 1/2010 - 67), které se však nedotýká změny příslušnosti správního orgánu, jako je tomu v projednávaném případě. Naopak se však nemůže jednat o úkon, jímž se bezprostředně zasahuje do základních práv a svobod podle Listiny (neboť zde působí ústavní příkaz podle čl. 36 odst. 2 Listiny),

přičemž tento zásah již nelze zhojit v dalších fázích řízení na základě jiných prostředků ochrany. Proto například judikatura dovodila povinnost správních soudů poskytnout ochranu a přezkoumat rozhodnutí ukládající osobě odlišné od účastníka řízení povinnost předložit správnímu orgánu důkazní prostředek, rozhodnutí ukládající povinnost strpět ohledání věci na místě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 8 As 40/2007 - 61, na který odkazuje též stěžovatel) nebo rozhodnutí o odepření nahlédnutí do správního spisu, pokud bylo o nahlédnutí požádáno po skončení správního řízení (v opačném případě se jedná o vadu řízení, kterou lze uplatnit v souvislosti s přezkumem konečného meritorního rozhodnutí, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 - 78).

[18] V nyní projednávaném případě rozhodnutí o delegaci věci na jiný správní orgán v důsledku vyloučení všech úředních osob podle § 131 odst. 4 správního řádu není splněna ani podmínka bezprostředního zásahu do ústavně zaručeného základního práva stěžovatele, a především ani to, že by stěžovatel neměl možnost proti rozhodnutí o delegaci brojit v opravných prostředcích proti meritornímu rozhodnutí vydanému správním orgánem, na který bylo rozhodování delegováno, a namítat, že se jednalo o vadu řízení (nezákonné či dokonce, jak nyní stěžovatel namítá, protiústavní založení příslušnosti správního orgánu), která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[19] Stěžovatel je totiž nadále účastníkem řízení (což, jak vyplývá ze správního spisu, bylo ostatně výslovně deklarováno usnesením žalovaného ze dne 23. 10. 2013, č. j. MV-82576-34/ODK-2011), byť nyní před jiným správním orgánem, který o žádosti osoby zúčastněné na řízení na finanční plnění a jemu odpovídajícímu závazku stěžovatele rozhoduje. Předmětem tohoto řízení je jak nárok osoby zúčastněné na řízení na výplatu prostředků z rozpočtu stěžovatele, tak i tomu odpovídající právo na územní samosprávu, jehož součástí je nepochybně zajišťování dopravní obslužnosti a úhrada nákladů s tím souvisejících. Není však důvodu, aby součástí následujícího soudního přezkumu meritorního rozhodnutí nemohla být i otázka toho, zda je nyní určená příslušnost Krajského úřadu Středočeského kraje v souladu se zákonem i ústavně zaručeným právem na územní samosprávu, tj. otázka, zda je přiměřeným omezením práva na samosprávu, pokud o věci náležející do samostatné působnosti kraje, rozhodoval jiný správní orgán, a to s ohledem na prosazení práva na spravedlivý proces, resp. zásady *nemo iudex in causa sua*.

[20] Nejvyšší správní soud proto sdílí závěr městského soudu o tom, že není důvodu založit pravomoc k soudnímu přezkumu rozhodnutí o delegaci pouze na základě toho, že v řízení vedeném v samostatné působnosti kraje je řešena problematika dotýkající se práva na územní samosprávu, pokud je toto ústavně zaručené právo možno chránit v dalších fázích řízení a následně v řízení před správním soudem v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí.

[21] Ve shodě s městským soudem považuje také Nejvyšší správní soud odkazy stěžovatele na judikaturu správních soudů za nepřiléhavé. Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 Afs 65/2016 - 38, v němž bylo konstatováno, že rozhodnutí správce daně o určení dne, od kterého nastávají účinky změny místní příslušnosti, podléhá soudnímu přezkumu, pak je třeba upozornit na zásadní

právní rozdíly oproti nyní řešené věci. Ty nevyplývají pouze z toho, že se jedná o výklad úpravy podle daňového řádu, jak připouští sám stěžovatel. V kontextu daňového řízení se totiž jedná o zcela samostatně stojící rozhodnutí správce daně, které zakládá místní příslušnost pro všechna daňová řízení vůči daňovému subjektu, jež se mohou rozpadat do různých dílčích fází a úkonů správce daně vůči daňovému subjektu, z nichž žádná nemusí vyústit v meritorní rozhodnutí. Naproti tomu v nyní posuzované věci se jedná o rozhodnutí o pověření rozhodováním věci vydané v rámci jednoho, kontinuálně vedeného řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení, které vyúští ve vydání meritorního rozhodnutí. V tomto případě proto Nejvyšší správní soud neshledává důvodu, proč by ochrana tvrzených práv stěžovatelem neměla být soustředěna až do přezkumu meritorního rozhodnutí o žádosti osoby zúčastněné na řízení, jak již správně dovodil městský soud.

[22] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné doplnit, že výše uvedené závěry platí tehdy, pokud je žaloba stěžovatele nahlížena jako žaloba účastníka správního řízení, jehož předmětem jsou jeho práva a povinnosti (povinnost k úhradě nákladů souvisejících se zajištěním dopravní obslužnosti). Pokud stěžovatel shledával v rozhodnutí o delegaci zásah do své pravomoci vrchnostensky rozhodovat ve své samostatné působnosti o veřejných subjektivních právech osoby zúčastněné na řízení, pak dle Nejvyššího správního soudu není žaloba dle § 65 s. ř. s. vůbec způsobilým prostředkem ochrany tvrzeného práva na územní samosprávu, a lze tak přitakat vyjádření osoby zúčastněné na řízení, že k ochraně ústavně zaručeného práva na územní samosprávu v této poloze zřejmě slouží jiné procesní prostředky. Úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení však není hodnotit, který z prostředků uváděných ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení je skutečně vhodný či efektivní, neboť tato otázka nebyla předmětem řízení o kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedených důvodů vyplývá, že napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatele není nezákonné. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.), proto ani jí Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 16. ledna 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu