



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Kateřiny Štěpánové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupeného Mgr. Martinem Kramářem, LL M., advokátem, se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **DPÚK a.s.**, se sídlem Rotavská 2656/2b, Praha 5, zastoupené JUDr. Jakubem Kadlecem, advokátem, se sídlem Karolinská 661/4, Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2021, č. j. MF-28279/2016/1203-25, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 5. 2023, č. j. 15 Af 9/2021-53,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 5. 2023, č. j. 15 Af 9/2021-53, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem přezkumu je rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2021, které uložilo Krajskému úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) povinnost uhradit osobě zúčastněné na řízení úrok z částky 16 453 000 Kč z titulu neoprávněného jednání správce daně dle § 254 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v relevantním znění (dále jen „daňový řád“). Úrok byl vypočten za období od 6. 10. 2010 do 22. 2. 2016 v souhrnu ve výši *cca* 13 0000 000 Kč. Odpovídal výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, platné ke dni 1. 7. 2010, zvýšené o 14procentních bodů.

[2] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) předně dovodil aktivní legitimaci žalobce k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2021. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení pro nepřezkoumatelnost; konkrétně pro nevyčerpání celého předmětu řízení. Žalovaný dle krajského soudu opomněl rozhodnout i o žádosti osoby zúčastněné na řízení dle § 155 daňového řádu (vrácení vratitelného přeplatku), byť předtím řízení o odvolání proti rozhodnutí vydaným ve smyslu § 254 i § 155 daňového řádu spojil ke společnému řízení.

II. Skutkový základ věci

[3] S ohledem na komplexní charakter projednávané věci shrne Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) úvodem skutkový základ věci, jak plyne z obsahu správních spisů.

[4] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) provozovala regionální linkovou autobusovou dopravu na základě smlouvy o závazku veřejné služby uzavřené s žalobcem v roce 2003. Žalobce smlouvu vypověděl, ta zanikla ke konci dubna 2006. Po zániku smlouvy stěžovatelka provozovala nadále autobusovou dopravu na základě veřejnoprávních licencí.

[5] Po skončení smlouvy o závazku mohla stěžovatelka přerušit či omezit provoz. Dle čl. 14 odst. 4 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91 ze dne 20. června 1991 (dále jen „Nařízení“) byla však povinna záměr (přerušeni či omezení provozu) oznámit žalobci s minimálně tříměsíčním předstihem. To neučinila. Od 1. 8. 2006 přerušila provoz celkem 2 135 spojů veřejné linkové dopravy.

[6] Krajský úřad Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) proto dne 7. 8. 2006 jako věcně příslušný dopravní úřad rozhodl (v samostatné působnosti) o zachování dopravy dle čl. 14 odst. 5 Nařízení (dále též i „Rozhodnutí o zachování dopravy“). Výrokem II. tohoto rozhodnutí stanovil, že o vyrovnání finančního břemene za zachování provozu (dále jen „Vyrovnání finančního břemene“ či jen „Vyrovnání“) bude rozhodnuto ve zvláštním správním řízení. Výrokem III. stěžovatelce přiznal zálohu na Vyrovnání finančního břemene ve výši 16 453 000 Kč. Výši zálohy stanovil jako přiměřenou očekávanému Vyrovnání na základě průměrné výše prokazatelné ztráty, kterou hradil Ústecký kraj stěžovatelce v období od ledna do dubna 2006, a to ve výši 90 % takto odvozené prokazatelné ztráty.

[7] Platbu zálohy následně poukázal žalobce (*zvýrazněno soudem*) na účet stěžovatelky, která ji použila na úhradu nákladů spojených s plněním povinnosti uložené výrokem I. Rozhodnutí o zachování dopravy.

[8] Dne 31. 7. 2008 rozhodl krajský úřad (v samostatné působnosti) o Vyrovnání finančního břemene za zachování dopravy (dále jen „Rozhodnutí o Vyrovnání“). Dle jeho výroku I. náleží Vyrovnání finančního břemene stěžovatelce ve výši 0 Kč. Uvedl, že stěžovatelce sice Rozhodnutím o zachování dopravy přikázal dopravu provozovat, usoudil však, že tímto jí žádné dodatečné náklady nevznikly, neboť měla povinnost v daném

pokračování

období dopravu provozovat již na základě licence, kterou držela; samotnou licenci nelze vnímat jako závazek veřejné služby. Výrokem II. uložil stěžovatelce zaplatit na účet žalobce (*zvýrazněno soudem*) částku 16 453 000 Kč. Toto rozhodnutí stěžovatelka napadla odvoláním, které zamítlo dne 1. 9. 2010 Ministerstvo vnitra.

[9] Stěžovatelka poukázala na účet žalobce dne 15. 9. 2010 částku 16 453 000 Kč.

[10] Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 9. 2010 podala stěžovatelka žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl. Jeho rozsudek, jakož i rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 9. 2010, zrušil NSS rozsudkem ze dne 2. 10. 2015, č. j. 1 As 97/2015 - 164. Dovedil, že v případě, kdy krajský úřad uloží dopravnímu podniku (stěžovatelce) závazek zachovat dopravní služby, je povinen dopravnímu podniku vyrovnat závazkem vzniklá finanční břemena (čl. 14 odst. 4, 5 a 6 Nařízení). Při výpočtu výše vyrovnání nelze zohlednit, že dopravní podnik byl povinen poskytovat totožné dopravní služby i na základě vnitrostátní licence, jejímž byl dobrovolným držitelem. Ministerstvo vnitra návazně dne 11. 1. 2016 zrušilo Rozhodnutí o Vyrovnání ze dne 31. 7. 2008.

[11] Dne 22. 2. 2016 poukázal žalobce ze svého účtu na účet stěžovatelky částku 16 453 000 Kč.

[12] Dne 23. 3. 2016 stěžovatelka podala ke krajskému úřadu námitku proti postupu správce daně dle § 254 odst. 5 daňového řádu. Měla za to, že krajský úřad v postavení správce daně spolu s vrácením částky 16 453 000 Kč neuhradil stěžovatelce současně i příslušný úrok z přeplatku na platební povinnosti zaviněného správcem daně dle § 64 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., zákona o správě daní a poplatků (dále jen „ZSDP“), resp. úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu. Krajský úřad námitku zamítl dne 28. 4. 2016. O odvolání žalovaný (Ministerstvo financí jako nadřízený správce daně) rozhodl dne 8. 6. 2017; rozhodnutí krajského úřadu ze dne 28. 4. 2016 prohlásil za nicotné. Měl za to, že je vydal věcně nepřislušný správní orgán (správce daně) a že poskytnutá záloha na Vyrovnání finančního břemene nemá charakter daně ve smyslu § 2 odst. 3 daňového řádu.

[13] Dne 12. 4. 2016 stěžovatelka podala ke krajskému úřadu rovněž i žádost dle § 155 daňového řádu o poukázání vratitelného přeplatku ve výši úroku (žádost není obsahem správního spisu – *poznámka soudu*). Žádost krajský úřad zamítl dne 12. 5. 2016. O odvolání stěžovatelky žalovaný rozhodl dne 8. 6. 2017. Prohlásil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12. 5. 2016 rovněž za nicotné (z obdobných důvodů, jak byly specifikovány v předchozím odstavci).

[14] Obě rozhodnutí žalovaného stěžovatelka napadla správními žalobami. Krajský soud v Ústí nad Labem věci spojil ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 27. 1. 2021, č. j. 15 Af 107/2017 - 71, napadená rozhodnutí zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dovedil, že krajský úřad byl věcně příslušný k projednání námitky jako správce daně a měl postupovat podle daňového řádu, neboť Rozhodnutí krajského úřadu o Vyrovnání ze dne 31. 7. 2008, jímž stěžovatelce uložil povinnost vrátit částku 16 453 000 Kč (zálohu na Vyrovnání finančního břemene) bylo rozhodnutím stanovujícím povinnost k peněžitému plnění do veřejného rozpočtu, které dle § 106 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, podléhá exekuci v režimu daňového řádu, resp. ZSDP. Šlo tedy dle krajského soudu o rozhodnutí o stanovení daně a částka odpovídající záloze představovala daň ve smyslu § 3 odst. 3 písm. c) daňového řádu, tedy o peněžité plnění v rámci dělené správy. Ze stejných důvodů lze tuto zálohu považovat za platební povinnost ve smyslu § 1 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků. Krajský úřad vystupoval v dané věci jako exekuční správní orgán dle § 106 odst. 2 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), což z něj současně činí správce daně nadaného pravomocí rozhodnout jak o žádosti o vrácení vratitelného přeplatku dle § 155 daňového řádu, tak o námitce podle § 254 odst. 5 téhož zákona.

[15] Žalovaný dne 19. 4. 2021 vydal rozhodnutí, jehož výrokem I. spojil řízení o odvolání proti rozhodnutí o námitce i o žádosti. Výrokem II. rozhodnutí o námitce změnil tak, že námitce stěžovatelky ze dne 23. 3. 2016 vyhověl a krajskému úřadu (*zvýrazněno soudem*) uložil povinnost uhradit stěžovatelce úrok z neoprávněného jednání správce daně z částky 16 453 000 Kč celkem ve výši cca 13 000 000 Kč.

[16] Žalobce (kraj) s tímto rozhodnutím nesouhlasil a napadl je ve všech jeho výrocích správní žalobou.

[17] Krajský soud napadeným rozsudkem ze dne 17. 5. 2023 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2021 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Krajský soud nejprve posuzoval aktivní legitimaci žalobce k podání žaloby.

[19] Dovedil, že žalobce jako vyšší územní samosprávný celek je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud uzavřel, že žalobce jakožto vyšší územní samosprávný celek, z jehož rozpočtu bylo hrazeno plnění označené jako sankční úrok z neoprávněného jednání správce daně, jímž měl být v nynější věci krajský úřad, je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného vystupujícího v nynější věci jako nadřízený správce daně, neboť ve věci kraj nevystupoval ve vrchnostenském postavení, a byla dotčena jeho majetková sféra.

[20] Krajský soud dále konstatoval, že žalovaný výroky napadeného rozhodnutí nevyčerpal celý předmět řízení. Dne 23. 3. 2016 podala osoba zúčastněná na řízení námitku proti postupu krajského úřadu podle § 254 odst. 5 daňového řádu a dne 13. 4. 2016 podala žádost o poukázání vratitelného přeplatku ve výši úroku podle § 155 daňového řádu. Žalovaný však výrokem II. rozhodl jen o námitce osoby zúčastněné na řízení o zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně, které vyhověl. Z napadeného rozhodnutí (ani jeho odůvodnění) není zřejmé, jak žalovaný rozhodl o žádosti ze dne 12. 4. 2016 o poukázání vratitelného přeplatku ve výši úroku. Ve správních spisech se ani žádost o vratitelný přeplatek stěžovatelky ze dne 12. 4. 2016 nenacházela. Rozhodnutí žalovaného shledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, k níž přihlédl z úřední povinnosti. Soud dále zdůraznil, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí postrádá úvahu žalovaného o povaze zálohy, v čemž soud spatřoval vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaného rovněž zavázal, aby v následném rozhodnutí jednoznačně vymezil znění přílehlavé právní úpravy, ze které bude vycházet.

pokračování

III. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce a žalovaného

[21] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[22] Stěžovatelka předně namítla nedostatek aktivní legitimace žalobce k podání žaloby. Nesouhlasí s širokým výkladem § 65 odst. 1 s. ř. s., jak jej provedl krajský soud.

[23] Odkázala na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018 - 46, (věc *Promopro*), podle něhož je stát jako právnická osoba (veřejnoprávní korporace) aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Dle stěžovatelky žalobce vůči ní v nynější věci vystupoval ve vrchnostenském postavení, proto nebyl oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud měl žalobu odmítnout.

[24] Stěžovatelka dodává, že v okamžiku zrušení Rozhodnutí o Vyrovnání finančního břemene ze dne 31. 7. 2008 vznikl mezi ní a žalobcem ze zákona veřejnoprávní vztah (§ 254 daňového řádu, resp. § 64 odst. 6 ZSDP), v němž žalobce vystupoval v postavení správce daně, který byl ze zákona povinen stěžovatelce (v postavení daňového subjektu) vrátit (zrušením Rozhodnutí o vyrovnání vzniklý) přeplatek na platební povinnosti, včetně úroků (a to bez žádosti, tedy z moci úřední).

[25] Žalobce v postavení správce daně vykonal vůči stěžovatelce veřejnou moc prostřednictvím faktického úkonu v podobě vrácení přeplatku na platební povinnosti, aniž by však současně uhradil i úrok. Žalobce v postavení správce daně nemůže svůj vlastní vrchnostenský postup v podobě faktického úkonu napadat, neboť mu k tomu daňový řád nedává žádné procesní prostředky. Daňový řád přiznává právo podat námitku proti postupu správce daně pouze daňovému subjektu, nikoli správci daně. Stejně tak nemůže žalobce napadnout rozhodnutí svého nadřízeného správce daně (žalovaného) žalobou. To, že je v rámci žalobcova výkonu veřejné moci dotčena jeho majetková sféra, je pouhým imanentním projevem výkonu veřejné moci; nezakládá oprávnění žalobce podat správní žalobu.

[26] Stěžovatelce není zřejmé, na základě čeho dospěl krajský soud k závěru, že krajský úřad rozhodoval v prvním stupni v rámci přenesené působnosti. Tento názor není ničím podložen, a není tak přezkoumatelný. Krajský soud se rovněž opomněl vypořádat se závěry zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, č.j. 8 Afs 128/2018 - 46.

[27] Stěžovatelka shrnuje, že jí krajský úřad jakožto orgán žalobce (kraje) uložil jako daňovému subjektu platební povinnost, kterou splnila (poukázala ji na účet žalobce). Sám krajský úřad v Rozhodnutí o Vyrovnání ze dne 31. 7. 2008 uvedl, že toto rozhodnutí vydává v samostatné působnosti dle § 4 a § 14 odst. 1 zákona o krajích. Krajský úřad postupoval při rozhodování o námitce, resp. žádosti, dle daňového řádu. Stěžovatelka dovozuje, že když o původní platební povinnosti rozhodoval krajský úřad žalobce v samostatné působnosti, tato platební povinnost byla příjmem kraje, a toto rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno, pak i akcesorický závazek v podobě úroku byl řešen v režimu samostatné

působnosti kraje, kdy kraj vykonával svou vlastní samostatnou působnost skrze svůj krajský úřad i v navazujících řízeních o námitce a žádosti.

[28] Žalobce souhlasí se závěry krajského soudu, že byl ve věci aktivně legitimován k podání žaloby.

[29] Zdůrazňuje, že krajský úřad je jeho orgánem, který nedisponuje vlastním majetkem. Napadené rozhodnutí žalovaného proto žalobci založilo povinnost zaplatit stěžovatelce dotčenou částku z vlastního rozpočtu. Dotklo se tak jeho majetkové sféry, a proto musí mít právo se proti němu bránit před správními soudy.

[30] Žalobce zdůrazňuje, že coby územně samosprávný celek nefiguroval v daňovém řízení a nebyl ve vztahu ke stěžovatelce ve vrchnostenském postavení. Je nutno striktně rozlišit roli krajského úřadu coby správního orgánu a žalobce (coby územní samosprávné korporace).

[31] Za liché považuje žalobce i tvrzení stěžovatelky, že žalobce nemůže napadat svůj vlastní vrchnostenský postup v podobě faktického úkonu, tedy vrácení finančních prostředků stěžovatelce. Žalobce nenapadá faktický úkon krajského úřadu, ale rozhodnutí žalovaného Ministerstva financí ze dne 19. 4. 2021, kterým byla žalobci uložena povinnost tento faktický úkon provést, čímž bylo zasaženo do jeho subjektivních majetkových práv.

[32] Žalovaný považuje námitku nedostatku aktivní legitimace za důvodnou.

[33] V napadeném rozhodnutí stanovil jako nadřízený správní orgán povinnost krajskému úřadu jako správci daně, který svým nezákonným jednáním zavinil vznik přeplatku na platební povinnosti ve smyslu § 64 odst. 6 ZSDP tím, že nezákonně stanovil stěžovatelce povinnost vrátit poskytnutou zálohu na provoz autobusových linek na účet žalobce a přeplatek nevrátil v zákonem stanovené lhůtě.

[34] Poukazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018 - 46, které stanovuje jako jednu z podmínek pro vznik aktivní legitimace státu, organizačních složek státu a územních samosprávných celků to, že žalobce v dané věci nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Tato povinnost splněna v nynější věci není. Krajský úřad je jedním z orgánů kraje, a není možné, aby byl žalobce nadán aktivní legitimací k podání žaloby proti rozhodnutí druhostupňového orgánu, který přezkoumal rozhodnutí jeho vlastního orgánu vydaného ve vrchnostenském vztahu.

[35] V napadeném rozsudku též absentuje zdůvodnění názoru, že v prvním stupni krajský úřad vystupoval v rámci přenesené působnosti.

[36] Stěžovatelka dále brojí proti závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a argumentuje k meritu věci.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[37] NSS při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[38] Dále se soud věnoval námitce, zda byl žalobce vůbec oprávněn k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2021.

[39] Stěžovatelka tvrdí, že žalobce nedisponoval aktivní legitimací k podání žaloby, neboť ve věci vystupoval ve vrchnostenském postavení.

[40] Žalobce má naopak za to, že napadený rozsudek se přímo dotýká jeho veřejných subjektivních práv, neboť jeho důsledkem byla stanovena povinnost plnění z jeho rozpočtu, a byl tak dotčen na svých majetkových právech

[41] Žalovaný je přesvědčen, že žalobce není nadán aktivní legitimací k podání žaloby proti rozhodnutí druhostupňového orgánu, který přezkoumal rozhodnutí jeho vlastního orgánu vydaného ve vrchnostenském vztahu.

[42] Klíčová úvaha krajského soudu k otázce aktivní legitimace žalobce v nynějším řízení je obsažena v bodě 16 napadeného rozsudku:

„Zdejší soud má za to, že z takto široce nastaveného vnímání § 65 odst. 1 s. ř. s. je zcela zřejmé, že žalobce jako vyšší územní samosprávný celek je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Dotčenost právní sféry žalobce spatřuje soud v tom, že napadeným rozhodnutím žalovaný stanovil krajskému úřadu, který rozhodoval v přenesené působnosti jako správce daně, povinnost uhradit osobě zúčastněné na řízení úrok z neoprávněného jednání správce daně za období od 6. 10. 2010 do 22. 2. 2016, který by ve svém souhrnu činil cca 13 000 000 Kč. Vzhledem k tomu, že krajský úřad je orgánem žalobce a nedisponuje vlastním majetkem, založilo napadené rozhodnutí žalobci povinnost zaplatit osobě zúčastněné na řízení uvedenou částku z vlastního rozpočtu. Tím je tedy zřejmé, že napadené rozhodnutí se dotklo majetkové sféry žalobce. Soud nesouhlasí se žalovaným v tom, že by žalobce ve správním řízení vystupoval ve vrchnostenském postavení. Je sice pravdou, že v prvním stupni rozhodoval krajský úřad, nicméně v rámci přenesené působnosti, kterou vykonával státní správu, která na něj byla přenesena. Za takové situace nelze hovořit o tom, že by žalobce sám jako vyšší územní samosprávný celek v dané věci vystupoval ve vrchnostenském postavení.“

[43] Myšlenkový postup krajského soudu se pohybuje po následující trajektorii: (i) žalobce je vyšším územním samosprávným celkem, jehož majetková sféra byla napadeným rozhodnutím žalovaného dotčena; (ii) krajský úřad rozhodoval o povinnosti vrátit zálohu v přenesené působnosti jako správce daně; (iii) krajský úřad je orgánem kraje, nedisponuje vlastním majetkem; (iv) napadené rozhodnutí se dotklo majetkové sféry žalobce; (v) kraj v daném případě nevystupoval ve vrchnostenském postavení; (vi) krajský úřad v prvním stupni rozhodoval v rámci přenesené působnosti; (vii) kraj nebyl ve vrchnostenském postavení. Krajský soud pak (až v pasáži meritorního posouzení věci) odkazuje na závěry

z rozsudku Krajského soudu v Ústní nad Labem ze dne 27. 1. 2021, č. j. 15 Af 107/2017 - 71 (který dovodil, že platba zálohy Vyrovňovacího břemene byla daní stanovenou v rámci dělené správy); bez dalšího uvádí, že na nich setrvává.

[44] Krajský soud takto z (blíže neodůvodněné) premisy, že krajský úřad v prvním stupni vykonával přenesenou působnost, dovozuje (blíže nepodložený závěr), že ačkoliv je krajský úřad orgánem kraje, samotný kraj v dané věci nevystupoval ve vrchnostenském postavení, a to na základě faktu, že se finanční plnění dotklo majetkové sféry žalobce.

[45] NSS po pečlivém přečtení a zvážení úvahy krajského soudu o aktivní legitimaci žalobce v nynější věci musí konstatovat, že je nepřezkoumatelná. Je totiž nesrozumitelná, resp. vnitřně rozporná („krajský úřad jako orgán kraje rozhodoval v přenesené působnosti, a proto kraj nevystupoval ve vrchnostenském postavení“; k otázce nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost srov. za všechny např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130). Rovněž dílčí předpoklady pro závěr o aktivní legitimaci („krajský úřad rozhodoval v přenesené působnosti“) nejsou krajským soudem dostatečně podloženy a odůvodněny (k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění srov. za všechny např. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 - 38). Krajský soud při posouzení otázky aktivní legitimace navíc zcela opomněl vypořádat závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018 - 46, na které odkazovala stěžovatelka i žalovaný.

[46] Pro úsudek o aktivní legitimaci vyššího územního správního celku jsou přitom závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018 - 46, klíčové. Podle právní věty usnesení je veřejnoprávní korporace aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupovala ve vrchnostenském (mocenském) postavení. Rozšířený senát totiž jako primární podmínku pro vznik aktivní legitimace územního samosprávného celku předpokládá, že ten ve věci nevystupoval ve vrchnostenském postavení.

[47] Aby krajský soud mohl závazně posoudit aktivní legitimaci žalobce, musel jednoznačně uzavřít o charakteru působnosti kraje v nynější věci. Pouze v případě, pokud žalobce (kraj) v nynější věci nevystupoval ve vrchnostenském postavení, byla by založena jeho aktivní legitimace. Této povinnosti ovšem krajský soud nedostál.

[48] Krajský soud bude muset při hledání odpovědi na naznačenou otázku znovu pečlivě posoudit charakter platby (zálohy) Vyrovňovacího finančního břemene. Uváží o povaze práv a povinností plynoucích z Rozhodnutí o zachování dopravy a Rozhodnutí o Vyrovnění (v této souvislosti případně posoudí i konečné Rozhodnutí o Vyrovnění, které doposud není obsahem správního či soudního spisu). Na podkladě těchto úvah řádně vyhodnotí, jakou roli v nynější věci při rozhodování o právech a povinnostech stěžovatelky vykonával krajský úřad, potažmo žalobce, jehož je krajský úřad orgánem (nejedná se o dva odlišné subjekty). Komplexní posouzení těchto otázek v napadeném rozsudku zcela absentuje.

[49] Krajský soud přitom přihlédne k následujícím skutečnostem.

pokračování

[50] Vyrovňovací finanční břemeno (resp. zálohu) krajský úřad poskytl stěžovatelce v samostatné působnosti z titulu Nařízení; stěžovatelce uložil jednostranný závazek veřejné dopravy stanovený rozhodnutím spojený s kompenzací. Nařízení přitom rozeznává dva nástroje, jimiž je veřejná služba v dopravě zajišťována. Buď jde o zmiňovaný „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV Nařízení), nebo o „smlouvu na veřejné služby“ jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a příslušným dopravním podnikem (čl. 1 odst. 4 a čl. 14). Tyto nástroje přitom nelze směšovat (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 16. března 2004 ve věci T-157/04 Danske, Recueil, s. II-00917).

[51] Dojde-li k uložení závazku veřejné služby rozhodnutím, Vyrovňání se stanoví výpočtem podle odd. II až IV. Nařízení (způsob určení předpokládá čl. 10 Nařízení). Byli-li závazek stanoven smlouvou na veřejné služby (tj. veřejnoprávní smlouvou), vyrovnávací příspěvek je vyplácen dle národních pravidel. Ty v dotčené době představoval zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Jeho ustanovení § 19b v rozhodném znění používalo termín „prokazatelná ztráta“. Možno doplnit, že dle § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě platilo, že prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním závazků veřejné služby hradí kraj ze svého rozpočtu. Na základě zákona č. 1/2005 Sb. bylo od 3. 1. 2005 uzavírání závazků veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, včetně úhrady prokazatelné ztráty, převedeno do samostatné působnosti krajů (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 5 A 142/2013 - 68).

[52] Z několika rozhodnutí Komise, vydaných mj. i ve věci stěžovatelky [např. rozhodnutí Komise ze dne 25. 6. 2014, o státní podpoře, SA.20350 – (C 17/2008) (ex NN 1/2006), poskytnuté Českou republikou několika provozovatelům regionální autobusové dopravy v Ústeckém kraji], se podává, že v „českém právu je platba vyrovnávacího břemene rovnocenná prokazatelné ztrátě“. Oba instituty totiž mají obdobný účel, a to vyrovnat ztrátu dopravci vzniklou tím, že musí poskytovat službu veřejné dopravy, i ekonomickou strukturu. Dělicím kritériem je pouze způsob, jakým vztahy vznikají, tj. do jaké míry jsou výsledkem autoritativního rozhodnutí orgánu členského státu nebo autonomie stran příslušné veřejnoprávní smlouvy.

[53] V unijní judikatuře je prokazatelná ztráta vnímána jako dotace (srov. rozsudek ESD ze dne 4. 7. 2003 ve věci Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, týkající se otázky, kdy tato „veřejná dotace“ není státní podporou).

[54] Lze tedy dovodit, že Vyrovňání finančního břemene dle Nařízení mělo charakter účelové dotace poskytnuté z rozpočtu kraje, o níž se rozhodovalo v samostatné působnosti.

[55] Charakter Vyrovňání finančního břemene jakožto účelové dotace lze dovodit i z pozdější právní úpravy. Na Nařízení navazuje 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 č. 1370/2007“). V české právní úpravě pak zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále jen „ZVSP“).

[56] Nařízení č. 1370/2007 i ZVSP namísto pojmů „Vyrovnání finančního břemene“ a „prokazatelná ztráta“ používají jednotně termín „kompenzace“. Z hlediska své definice, obsahu a způsobu výpočtu je kompenzace upravena přímo Nařízením č. 1370/2007 [čl. 2 písm. g)] jako jakákoli výhoda, zejména finanční, kterou přímo nebo nepřímo poskytne příslušný orgán z veřejných zdrojů během období provádění závazku veřejné služby nebo v souvislosti s tímto obdobím. Důvodová zpráva k ZVSP kompenzaci označuje již výslovně za „dotaci k hospodářskému výsledku“. Zdrojem pro financování kompenzací jsou příslušné veřejné rozpočty. Důvodová zpráva k § 23 ZVSP mj. uvádí, že případná dotace ze státního rozpočtu do krajských a obecních rozpočtů se vztahuje na případy, kdy u zvyšování nákladů veřejné dopravy nelze zcela spravedlivě požadovat, aby je nesly jen rozpočty samospráv. Jedná se o případy zvýšení nákladů zapříčiněných i nepředvídatelnou mimořádnou okolností.

[57] Možno dále doplnit, že zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla), považuje ve smyslu svého § 10a dotace za peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku. Obecně lze k rozpočtu územního samosprávného celku uvést, že z rozpočtu kraje se hradí závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených mu právními předpisy. Významnou položkou jsou výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj. Do samostatné působnosti kraje patří podle § 14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen „krajské zřízení“) záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Jakkoli kraj působí ve dvou rovinách (samostatné a přenesené), neexistují v pravém slova smyslu odděleně „samosprávné finanční prostředky“ a „přenesené finanční prostředky“ a neexistují ani dva samostatně vedené rozpočty. Krajské zřízení pouze upravuje (viz § 29 odst. 2 krajského zřízení), že kraj obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti.

[58] Na podkladě výše naznačených východisek bude na krajském soudu, aby vyhodnotil povahu nároku stěžovatelky vzneseného v návaznosti na zrušení Rozhodnutí o Vyrovnání pro nezákonnost (rozsudkem NSS ze dne 2. 10. 2015, č. j. 1 As 97/2015 - 164) a s tím související otázku, v jaké působnosti krajský úřad rozhodoval o právech a povinnostech stěžovatelky, resp. jaké postavení v daném vztahu zaujímal kraj. Za tímto účelem posoudí krajský soud primárně povahu Rozhodnutí o Vyrovnání, zejména otázku, v jakém režimu a podle kterého ustanovení právního předpisu je krajský úřad vydal. Při zkoumání naznačené problematiky přihlédně krajský soud zejména k obsahu Rozhodnutí o Vyrovnání a jeho faktickým dopadům. Neopomene zohlednit skutečnost, že Rozhodnutí o Vyrovnání v důsledku vedlo k odnětí (vrácení) již přiznané zálohy na účelovou dotaci. Následně krajský soud uváží o aktivní legitimitaci kraje v nynějším řízení v souladu se závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018 - 46.

[59] Takové posouzení NSS v napadeném rozsudku postrádá, resp. je považuje za nedostatečné a vnitřně rozporné. Není přitom na něm, aby je učinil jako první ve fázi řízení o kasační stížnosti.

V. Závěr a náklady řízení

pokračování

[60] NSS dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, a proto jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc proto vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán výše vysloveným právním názorem NSS.

[61] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. června 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu