# USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Brigity Chrastilové, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Marie Žiškové, v právní věci žalobce: Krajský úřad – Jihočeský kraj, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice, proti žalovanému: Ministerstvo životního prostředí, se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení uvedených v žalobě na čl. 1 a 2, o žalobě ve věci záporného kompetenčního konfliktu,

takto:

**I. Žaloba se odmítá.**

**II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Kompetenční žalobou doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 20. 9. 2004 se krajský úřad jako žalobce domáhal určení, že žalovaný (Ministerstvo životního prostředí) má pravomoc rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Prachatice, odboru životního prostředí, čj. ŽP: Vod.231/2/914/03, ze dne 29. 10. 2003, kterým byla změněna ochranná pásma vodárenské nádrže H. n. B. Ze žaloby vyplývá, že proti shora označenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně podalo několik účastníků tohoto správního řízení odvolání. Správní orgán I. stupně dne 26. 1. 2004 podle § 57 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) předložil odvolání společně se spisovým materiálem žalobci jako odvolacímu orgánu. Jak žalobce ovšem dále připomenul, zákonem č. 20/2004 Sb. došlo s účinností od 23. 1. 2004 ke změně zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Touto novelizací mimo jiné přešla z obecních úřadů obcí s rozšířenou působností na krajské úřady pravomoc rozhodovat o ochranných pásmech vodních zdrojů; žalobce se tedy v dané věci stal správním orgánem I. stupně, a proto věc podle § 57 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) dne 12. 2. 2004 předložil žalovanému, který se stal v této věci odvolacím orgánem [§ 58 odst. 1. správního řádu (č. 71/1967 Sb.)].

Žalovaný dne 23. 2. 2004 žalobci sdělil stanovisko své výkladové komise, z nějž vyplývá, že pokud bylo obecním úřadem obce s rozšířenou působností vydáno rozhodnutí před účinností zákona č. 20/2004 Sb., a účastník řízení podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, je podle § 58 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) k řízení o odvolání příslušný ten vodoprávní úřad, jenž je nejblíže vyššího stupně nadřízený vodoprávnímu úřadu, který napadené rozhodnutí vydal. K řízení o odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností je proto za této situace i za účinnosti zákona č. 20/2004 Sb. příslušný krajský úřad.

Žalobce se s výše uvedeným názorem žalovaného neztotožnil a v žalobě mimo jiné vyslovil svůj nesouhlas s tím, aby žalovaný ze shodných právních předpisů (platných a účinných ve fázi rozhodování o odvolání i ve fázi případného nového projednání věci) dovozoval, že žalobce je kompetentním orgánem k vydání rozhodnutí ve stejné věci v různé instanci. Za účinnosti zákona č. 20/2004 Sb. musí krajský úřad na jakékoliv úkony, písemnosti či rozhodnutí vydané obecním úřadem obce s rozšířenou působností před účinností zákona č. 20/2004 Sb. pohlížet v době, kdy se již zákon stal účinným, jako na úkony provedené krajským úřadem.

Nejvyšší správní soud, s přihlédnutím k vymezení kompetenčního sporu v ustanovení § 97 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s."), se v prvé řadě musel zabývat otázkou, zda se v dané věci vůbec jedná o žalobcem tvrzený záporný kompetenční spor a nejdříve v této souvislosti musel uvážit, jestli jsou žalobce a žalovaný vůbec stranami kompetenčního sporu. Podle shora uvedeného § 97 odst. 1 s. ř. s. stranami kompetenčního sporu jsou: správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy [písm. a)]; orgány územní, zájmové a profesní samosprávy navzájem [písm. b)]; ústřední správní úřady navzájem [písm. c)]. O který z uvedených v úvahu přicházejících kompetenčních sporů se v daném případě podle jeho názoru jedná, žalobce v žalobě neuvedl.

Veřejnou správu obecně v České republice vykonávají jednak správní úřady (orgány státní správy) a jednak orgány tzv. veřejnoprávních korporací (tedy orgány územní popřípadě zájmové či profesní samosprávy). Zatímco pro organizaci státní správy v určité oblasti je typická hierarchicky vybudovaná soustava orgánů fungující na principu nadřízenosti a podřízenosti, mají veřejnoprávní korporace jako subjekty veřejné správy při plnění svých úkolů určitou nezávislost nejen na ostatních veřejnoprávních korporacích, ale též na správních úřadech. Veřejnoprávní korporace sice podléhají státnímu dozoru, ten se ovšem v zásadě omezuje pouze na kontrolu zákonnosti, popřípadě kontrolu hospodaření s finančními prostředky státu (srov. Hendrych., D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 380 - 381). V důsledku modelu uplatňovaného nyní v České republice tzv. smíšené územní veřejné správy vykonávají určité kompetence státní správy i orgány územních samosprávných celků. Je proto třeba velmi důsledně rozlišovat, kdy určitý orgán územního samosprávného celku vykoná svoji samostatnou (samosprávnou) působnost a kdy vystupuje jako orgán státní správy (vykonává působnost přenesenou).

V posuzované věci Městský úřad v Prachaticích rozhodoval o změně ochranných pásem vodárenské nádrže v působnosti přenesené (obdobně to platí i pro případné rozhodování krajského úřadu). Tuto skutečnost lze jednoznačně dovodit v prvé řadě za použití systematického výkladu příslušného ustanovení vodního zákona: jestliže bude krajský úřad podle § 107 písm. v) vodního zákona, ve znění zákona č. 20/2004 Sb., rozhodovat o ochranných pásmech vodních zdrojů, bude tak činit jako vodoprávní úřad vykonávající státní správu [srov. § 67 odst. 1 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)]. Uvedené ustanovení § 107 vodního zákona je ostatně součástí hlavy XI. části první tohoto zákona, nazvané

„Výkon státní správy“. Na orgány vykonávající veřejnou správu je přitom třeba nahlížet nikoliv z hlediska jejich formálního vymezení (tedy krajský úřad bezvýjimečně vždy vystupující jako orgán územní samosprávy), ale nepochybně je nezbytné individuálně v každé konkrétní věci hodnotit, jaké pravomoci daný orgán právě vykonává (srov. v této souvislosti např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 6. 2000, Soudní judikatura ve věcech správních č. 1042/2002). Tomu ostatně odpovídá i ta skutečnost, že činí-li orgány územní samosprávy úkony v samostatné působnosti, činí je na vlastní náklady, zatímco vykonávají-li tytéž orgány přenesenou působnost (státní správu), dostávají na tuto činnost finanční příspěvek ze státního rozpočtu (§ 29 odst. 1 krajského zřízení).

Nejvyššímu správnímu soudu je znám také opačný názor, který je v obecné rovině v literatuře: *„Pokud jde o orgány územní samosprávy, není pro eventuální kompetenční spor rozhodné, zda jednají v přenesené nebo samostatné působnosti.“* (Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 249). Takovéto pojetí záporného kompetenčního konfliktu ve smyslu § 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ovšem nelze v posuzovaném případě aplikovat. V dané věci se totiž jedná pouze o spor o výklad některých ustanovení právního předpisu v konkrétně vymezené oblasti státní správy (zde ochrana vodních zdrojů) a pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval pojetí, že je věcně příslušný k rozhodování takovýchto sporů, postupoval by tak v rozporu s principy organizace státní správy, jak byly popsány výše. Kompetenční spor v rámci konkrétně vymezeného úseku státní správy mezi nadřízeným a podřízeným správním úřadem v uvedené podobě tedy ze shora nastíněných důvodů vzniknout nemůže. Nejvyšší správní soud proto v této souvislosti poznamenává, že žalobce ani žalovaného není možné vzhledem k pravomocem, které v posuzované věci vykonávají, považovat za orgány samosprávné a lze tedy uzavřít, že o případ kompetenčního sporu podle § 97 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) se zde nejedná.

Ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v této věci současně aplikovat také nelze, neboť žalobce jednoznačně není v předmětné oblasti státní správy ústředním správním úřadem. Jak mimo jiné vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, č. 339/2004 Sb. NSS, jsou *„ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen ty ústřední orgány státní správy České republiky, které jsou buď zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny.“* Ústředním správním úřadem na úseku ochrany vodních zdrojů je přitom bezpochyby pouze žalovaný [§ 19 odst. 2 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy a § 108 odst. 2 písm. h) vodního zákona].

Z výše uvedených důvodu tedy nemohl mezi žalobcem a žalovaným vzniknout záporný kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 97 s. ř. s., k jehož řešení by byl příslušný Nejvyšší správní soud, který proto žalobu jako nepřípustnou odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 99 písm. a) s. ř. s.].

Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobci v dané věci nezbývá než respektovat právní názor nadřízeného správního orgánu. Pokud by zákonodárce zamýšlel závazně určit orgán, který má pravomoc dokončit řízení a rozhodnout o odvolání ve zkoumané věci, výslovně by tak v přechodných ustanoveních zákona č. 20/2004 Sb. musel učinit (srov. např. čl. CXVIII bod 4. zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů), k čemuž ovšem v daném případě nedošlo. Není přitom úkolem soudní moci v této konkrétní věci jakýmkoliv způsobem zákonodárce nahrazovat.

Zbývá dodat, že v řízení o kompetenčních žalobách je osobou zúčastněnou na řízení každý, kdo byl účastníkem řízení, v němž kompetenční spor vznikl, pokud sám žalobu nepodal (§ 98 odst. 5 s. ř. s.). Těchto osob je několik set (zejména jde o vlastníky pozemků sídlící nebo bydlící v katastrálních územích Č. B., P., H., V. a řadě dalších), jejich seznam je uveden v tabelární příloze, která byla k žalobě připojena. Za této situace soud shledal splněnou podmínku § 42 odst. 4 s. ř. s., podle něhož se tehdy, je-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné nebo nemožné, doručí rozhodnutí vyvěšením na úřední desce soudu. Okamžik doručení v takovém případě nastane patnáctým dnem po vyvěšení (§ 50i odst. 1 o. s. ř. a § 64 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soudu v souladu s ustanovením § 101 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

Soud toto své rozhodnutí současně pro informaci uveřejní v úplném znění na své elektronické úřední desce a bez účinků doručení na svých webových stránkách (www.nssoud.cz), a současně rozhodnutí zašle se žádostí o informativní vyvěšení na úředních deskách obecních (městských) úřadů a magistrátu Českých Budějovic po dobu 15 dnů (§ 42 odst. 4 s. ř. s.).

V Brně 20. prosince 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu