ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **1) Dopravní podnik Ústeckého kraje, a. s.,** se sídlem Lumiérů 181/41, Praha 5, a **2) EKOBUS a. s.**, se sídlem Lumiérů 181/41, Praha 5, oba zastoupeni JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, o kompetenční žalobě podle § 97 a násl. s. ř. s., ve věci sporu o pravomoc vydat rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníků Krajského úřadu Ústeckého kraje, uplatněné společností EKOBUS, a. s. dne 11. 7. 2007, a dále o pravomoci vydat rozhodnutí ve věci podnětu Dopravního podniku Ústeckého kraje, a. s. na provedení přezkumného řízení proti usnesení ředitelky Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 28. 6. 2007, čj. 2835/DS/06/119707/07,

takto:

I. **Příslušné** vydat rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníků Krajského úřadu Ústeckého kraje a rozhodnutí ve věci podnětu na provedení přezkumného řízení proti usnesení ředitelky Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 28. 6. 2007, čj. 2835/DS/06/119707/07, **je** Ministerstvo dopravy.

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

Odůvodnění:

Žalobou doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 30. 11. 2007 se Ministerstvo vnitra domáhá rozhodnutí kompetenčního sporu vzniklého ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál též „s. ř. s.“) mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy jednak ve věci určení, který z uvedených správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci námitky podjatosti

pracovníků Krajského úřadu Ústeckého kraje, a dále jednat ve věci podnětu na provedení přezkumného řízení vůči usnesení ředitelky Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 28. 6. 2007, čj. 2835/DS/06/119707/07. Ministerstvo vnitra navrhlo, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že pravomoc vydat rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníků Krajského úřadu Ústeckého kraje, uplatněné v části IV. podání společnosti EKOBUS, a. s., ze dne 11. 7. 2007, a pravomoc vydat rozhodnutí ve věci podnětu dopravního podniku Ústeckého kraje, a. s., ze dne 20. 7. 2007, na provedení přezkumného řízení vůči usnesení ředitelky Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 28. 6. 2007, zn. 2835/DS/06/119707/07, jímž bylo rozhodnuto o námitce podjatosti JUDr. Ing. J. L., má Ministerstvo dopravy. Dále se žalobce domáhal vyslovení toho, že usnesení Ministerstva dopravy ze dne 1. 11. 2007, čj. 90/2007-190-SP-5 a čj. 89/2007-190-SP/6, jsou nicotná.

Žalobce uvedl, že usneseními ze dne 23. 8. 2007, čj. ODK-2005/2-2007 a čj. ODK-2019/2-2007, z důvodu své nepříslušnosti žalovanému postoupil k vyřízení část podání společnosti EKOBUS, a. s., jímž byla v souvislosti s veřejnosprávní kontrolou čerpání finančních prostředků poskytnutých Ústeckým krajem uplatněna námitka podjatosti vůči ředitelce Krajského úřadu Ústeckého kraje, a podnět Dopravního podniku Ústeckého kraje, a. s. ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. 2835/DS/06/119707/07, jímž bylo v souvislosti s veřejnosprávní kontrolou čerpání finančních prostředků rozhodnuto o námitce podjatosti vůči JUDr. Ing. J. L. jako osobě přizvané. Podle názoru žalobce vykonával Krajský úřad Ústeckého kraje příslušné veřejnosprávní kontroly jako dopravní úřad v rámci státního odborného dozoru a tedy ve své přenesené působnosti; proto je v souladu s § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 34 odst. 1 a 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Žalovaný pak usnesením ze dne 1. 11. 2007, čj. 90/2007-190-SP/5 a čj. 89/2007-190/SP/6, vrátil žalobci věci k rozhodnutí s tím, že krajský úřad jako dopravní úřad vykonával v rámci státního odborného dozoru kontrolu užití finančních prostředků v samostatné působnosti, a proto určení nadřízeného správního orgánu je dáno § 178 odst. 2 správního řádu, podle něhož je tímto orgánem žalobce. Žalobce se s tímto závěrem neztotožnil a nadále se domnívá, že k vyřízení obou podání je příslušný žalovaný, neboť kontrola byla vykonávána v rámci přenesené působnosti a proto je nadřízeným správním orgánem podle § 178 odst. 1 i 2 správního řádu žalovaný. Věcná příslušnost žalovaného by byla dána i v případě, že by krajský úřad vykonával kontrolu v samostatné působnosti, neboť i zde by vyplývala z § 178 odst. 1 správního řádu, který má aplikační přednost před odst. 2 tohoto ustanovení, ve spojení s § 34 zákona o silniční dopravě.

Žalobce dovozuje pravomoc žalovaného vydat rozhodnutí z toho, že krajský úřad v souladu s § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě vykonává kontrolu použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti jako dopravní úřad v rámci státního odborného dozoru v silniční dopravě, tzn. v rámci státní správy, tedy v režimu přenesené působnosti. Pro určení nadřízeného správního orgánu je přitom rozhodující § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 34 zákona o silniční dopravě, jež zakládá dozorovou pravomoc ve věcech silniční dopravy právě Ministerstvu dopravy.

V obou případech vykonává Krajský úřad Ústeckého kraje jako dopravní úřad kontrolu užití finančních prostředků poskytnutých podle § 19b zákona o silniční dopravě

k úhradě tzv. prokazatelné ztráty ve veřejné linkové dopravě v rámci státního odborného dozoru, a to procesním postupem tzv. veřejnosprávní kontroly podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole"). Žalobce s ohledem na systematiku zákona o silniční dopravě dovodil, že krajské úřady jako dopravní úřady vykonávají státní odborný dozor v přenesené působnosti; vyplývá to rovněž z pojmu „státní odborný dozor". Uvedený závěr pak není v rozporu ani s § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích"), podle něhož nestanoví-li zákon, že jde o přenesenou působnost, jde o působnost samostatnou. Zde však zvláštní zákon výslovně zakládá působnost krajského úřadu v oblasti státního odborného dozoru; aplikace § 4 zákona o krajích je tedy vyloučena. Navíc uvedená kontrola probíhá v režimu zákona o finanční kontrole, podle něhož dochází ke kontrole poskytnutých veřejných prostředků a je normou převážně procesní. Zvláštní zákon – v souzené věci zákon o silniční dopravě – svěřuje kontrolu poskytování veřejných prostředků na veřejnou linkovou dopravu státnímu odbornému dozoru, tedy státní správě, jedná tedy v přenesené působnosti. Žalobce se neztotožnil s tím, že by § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě byl ustanovením obsolentním, a to v důsledku převedení problematiky dopravní obslužnosti do samostatné působnosti kraje. Podle žalobce je uvedené ustanovení součástí právního řádu a jeho aplikace není v rozporu se žádným ustanovením zákona o silniční dopravě či jiného předpisu. Žalobce se neztotožnil ani s argumentem, že podle uvedeného ustanovení se již v praxi nepostupuje; toto tvrzení je v rozporu se skutečností, neboť Krajský úřad Ústeckého kraje kontrolu u Dopravního podniku Ústeckého kraje, a. s. vykonával přímo s odkazem na § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě a žalobci je z jeho úřední činnosti známo, že veřejnosprávní kontroly u dopravců probíhají.

Podle žalobce je rovněž nezbytné vycházet nikoliv z § 178 odst. 2 správního řádu, nýbrž z odst. 1 téhož ustanovení, neboť odst. 2 tohoto ustanovení je namístě aplikovat toliko v případě, kdy nelze postupovat podle odstavce prvního, což v souzené věci možné je. Ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 10 správního řádu odkazuje na zvláštní zákon, jenž může jednak výslovně označit určitý správní orgán jako nadřízený správní orgán, jednak postavení tohoto orgánu může vyplynout též ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti daných v konkrétním odvětví veřejné správy. Žalobce poukázal na subsidiaritu správního řádu. Účelem § 178 odst. 2 správního řádu je pak minimalizace negativních dopadů situace, kdy ze zvláštního zákona nevyplývá dozorová či odvolací kompetence. Nelze rovněž opomenout fakt, že § 178 odst. 2 správního řádu upravuje obecnou příslušnost žalobce bez vazby na předmět řízení, a proto je třeba prostřednictvím § 178 odst. 1 správního řádu upřednostnit ustanovení zvláštního zákona, jež by svěřilo činnost nadřízeného správního orgánu orgánů kraje v samostatné působnosti tomu správnímu orgánu, do jehož kompetence daná problematika spadá. Podle § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonávají státní odborný dozor v silniční dopravě dopravní úřady, celní úřady a Ministerstvo dopravy. Ministerstvo dopravy je pak podle § 178 odst. 1 správního řádu nutno považovat za nadřízený správní orgán krajů jednajících podle zákona o silniční dopravě, resp. vykonávajících dozor v rámci státního odborného dozoru. Není přitom relevantní, že kraj v dané věci jednal ve své samostatné působnosti a prostředky na zajištění dopravní obslužnosti poskytoval ze svého rozpočtu.

Žalobce poté dovodil povinnost žalovaného vydat rozhodnutí i z § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 34 zákona o silniční dopravě. K závěru o nepříslušnosti žalobce rozhodnout o návrhu by bylo možno dospět i v případě aplikovatelnosti § 94 odst. 1 zákona o krajích, který by však mohl být použit pouze v případech, že by zvláštní zákon neobsahoval určení nadřízeného správního orgánu. Na projednávanou věc však dopadá speciální ustanovení § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Ze všech těchto uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud vydal výše navrhovaný rozsudek.

Žalovaný ve vyjádření ke kompetenční žalobě uvedl, že argumentace žalobce postavená na tom, že pro určení nadřízeného správního orgánu se použije § 178 odst. 1 správního řádu, není z pohledu dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu správná. Pro určení nadřízeného správního orgánu se pak použije § 178 odst. 2 správního řádu, tedy rozhodující je, zda bylo rozhodnutí vydáno v přenesené nebo v samostatné působnosti. Podle žalovaného je navíc v pochybnostech třeba dát přednost řešení, které lépe zajistí respektování práv na územní samosprávu. V souzené věci vykonává krajský úřad kontrolu nad ztrátou vykázanou dopravcem, jež byla dopravci hrazena z prostředků kraje. Kontrola prováděná v přenesené působnosti by podle žalovaného byla zásahem do samostatné působnosti krajů. Žalovaný dále uvedl, že ode dne účinnosti zákona 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.“) představuje zabezpečování základní dopravní obslužnosti výkon samostatné působnosti krajů. Finanční prostředky již nejsou získávány ze státního rozpočtu, nýbrž z rozpočtu krajů. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že příslušné k vydání obou zmíněných rozhodnutí je Ministerstvo vnitra.

Osoba zúčastněná ad 1) ve vyjádření k žalobě uvedla, že podstatou sporu je otázka, zda výkon veřejnosprávní kontroly je výkonem veřejné správy a tedy výkonem přenesené působnosti nebo výkonem samostatné působnosti. Podle osoby zúčastněné ad 1) ukládá nařízení Rady (EHS) č. 1191/1969 oprávnění kontrolovat finanční toky veřejnoprávních finančních prostředků do výkonu veřejné správy, resp. do výkonu přenesené působnosti. Pokud tedy nařízení, jež je nadřazené tuzemským právním normám, svěřuje uvedenou působnost výkonu veřejné správy v přenesené působnosti, nelze uvedenou kontrolní činnost považovat za výkon samosprávy. Osoba zúčastněná ad 1) navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že kompetenci rozhodovat věci uvedené v žalobním petitu má Ministerstvo dopravy.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že akceptuje zmíněné právní názory Nejvyššího správního soudu, nicméně i přesto se domnívá, že kontrola čerpání prostředků je vykonávána v přenesené působnosti a že tedy příslušnost Ministerstva dopravy rozhodnut o návrzích osob zúčastněných na řízení vyplývá z § 178 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“). Žalobce dále uvedl, že nepolemizuje s faktem, že zajišťování dopravní obslužnosti kraje je součástí samostatné působnosti; to však samo o sobě nevylučuje, aby určité činnosti spadající do této oblasti zákon ponechal státu jako součást státní správy. Podle žalobce lze ze znění zákona o silniční dopravě spolehlivě dovodit, že prostřednictvím zákona č. 1/2005 Sb.

zákonodárce záměrně ponechal kontrolu čerpání finančních prostředků pod zvýšeným dozorem státu, neboť tato činnost zůstala součástí státního odborného dozoru svěřeného dopravním úřadům. Žalobce se v obecné rovině ztotožnil i s požadavkem žalovaného na uplatňování výkladu „maximálně respektujícího právo na samosprávu“, avšak toto pravidlo by nemělo být uplatňováno mechanicky ani izolovaně bez vazby na konkrétní pravomoc. Je-li proto třeba dospět k určení působnosti orgánu samosprávy výkladem, pak je třeba upřednostnit výklad, jenž by vedl k vyšší míře jejich ochrany. V souzené věci je zřejmé, že problematika veřejné linkové dopravy z věcného hlediska náleží do gesce Ministerstva dopravy; proto by žalobce vycházel z výkladu zákona o silniční dopravě a z přenesené působnosti při výkonu kontroly podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě. Žalobce dále uvedl, že zákon č. 1/2005 Sb. zcela jasně provedl rozhraničení tím, že určité věci svěřil do samostatné působnosti krajů. Pokud tak neučinil k jiným, byť souvisejícím pravomocím krajského úřadu, nelze v tom spatřovat opomenutí, nýbrž úmysl. Žalobce se neztotožnil ani s názorem žalovaného, že by § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě byl ustanovením částečně obsoletním; krajské úřady podle tohoto ustanovení běžně postupují. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2007, čj. Komp 2/2006 - 28, podle žalobce podporuje jím zastávaný výklad zákona o silniční dopravě, neboť Nejvyšší správní soud zde vyložil § 4 zákona o krajích, přičemž před užitím uvedeného ustanovení je třeba upřednostnit určení působnosti z kontextu příslušné právní úpravy, v daném případě ze zákona o silniční dopravě, z jehož § 19b odst. 4 vyplývá pravomoc v přenesené působnosti. Žalobce zopakoval, že podle něj nelze na druh působnosti usuzovat ze zákona o finanční kontrole; v podrobnostech odkázal na podanou kompetenční žalobu. Postup dopravního úřadu při kontrole financování dopravní obslužnosti v rámci výkonu státního odborného dozoru podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě se řídí zákonem o státní kontrole a zákonem o finanční kontrole. Žalobce odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 3 As 32/2004 - 53. Žalobce dále připomněl § 17 kompetenčního zákona, podle něhož je Ministerstvo dopravy ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Přitom podle žalobce není rozhodující, že některé otázky z oblasti dopravy jsou svěřeny do samostatné působnosti územních samosprávných celků. Žalobce dále upozornil na nepřesnost uvedenou ve vyjádření žalovaného. Ministerstvo vnitra při rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím krajských úřadů o odvodech za porušení rozpočtové kázně precesně nepřezkoumává výsledky veřejnosprávních kontrol. Při rozhodování o uložení odvodu postupuje krajský úřad podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“). Uložení odvodu je tedy řízením zcela nezávislým na kontrole, což znamená, že o odvodu může být rozhodnuto bez ohledu na to, zda důvody pro jeho uložení vyplynuly z veřejnosprávní kontroly či nikoliv. Výsledek kontroly, tj. zjištění uvedená v protokolu z této kontroly, slouží krajskému úřadu při rozhodování o odvodu podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). K vyjádření osoby zúčastněné - dopravního podniku žalobce uvedl, že úvahy dopravního podniku nejsou pro řešení daného kompetenčního sporu relevantní, a proto pouze sdělil, že se s jeho názory neztotožňuje. Ztotožnil se však s návrhem výroku rozsudku osoby zúčastněné. Závěrem žalobce zopakoval svůj žalobní petit.

Žalovaný ve vyjádření k podání osoby zúčastněné uvedl, že setrvává na svém původním stanovisku a nedomnívá se, že by argumentace dopravního podniku nesměřovala k vymezení přenesené či samostatné působností krajského úřadu, nýbrž to

bylo motivováno snahou přesvědčit soud o jeho pojetí závazků veřejné služby. V další části podání žalovaný obsáhle líčil své pojetí institutu závazku veřejné služby a jeho odlišení od smlouvy o veřejné službě.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Ve smyslu § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy [písm.a)]; orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem [písm. b)]; ústřední správní úřady navzájem [písm. c)]. Žalobce a ani žalovaný nejsou orgány samosprávy, pročež první dva případy kompetenčních sporů uvedených pod písm. a) a b) zmíněného ustanovení nepřipadají v úvahu. Ústředními správními úřady podle § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou pak jen ty ústřední orgány státní správy, které jsou zákonem za takové prohlášeny (k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004 - 70, publikované pod č. 339/2004 Sb. NSS). Pojem „ústřední správní úřad“ sice soudní řád správní nevymezuje a ani nepoukazuje na jiný právní předpis, jež by vymezení tohoto pojmu obsahoval, nicméně jde o výraz obsahově totožný s pojmem „ústřední orgán státní správy“, jak je užíván v kompetenčním zákoně. K tomuto závěru dospěla rovněž i teorie správního práva (srov. např. Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2005, kupř. s. 22, 72 či 203; nebo Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 168). Podle § 17 odst. 1 zmíněného zákona je Ministerstvo dopravy ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy, přičemž podle § 12 odst. 1 téhož zákona je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci. Proto lze shrnout, že žalobce i žalovaný jsou ústředními správními úřady, pročež lze učinit závěr o tom, že v posuzovaném případě se jedná o kompetenční spor podle § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

V daném případě se jedná o záporný kompetenční spor, který je vymezen § 97 odst. 3 s. ř. s., podle něhož je záporným kompetenčním sporem spor, ve kterém správní orgány (v posuzovaném případě tedy ústřední správní úřady) popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. Konkrétně se jedná o popírání pravomoci vydat rozhodnutí o námitce podjatosti a ve věci podnětu na provedení přezkumného řízení. Nejvyšší správní soud je proto příslušný k rozhodnutí tohoto kompetenčního sporu, což stanoví § 97 odst. 4 s. ř. s.

O věci samé pak Nejvyšší správní soud uvážil následovně:

Předmětem posouzení jsou dvě právní otázky. První z nich je určení charakteru činnosti krajského úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě, na jejíž zodpovězení úzce navazuje otázka druhá, kterou je určení nadřízeného správního orgánu při výkonu této veřejnosprávní kontroly.

Na základě § 19 zákona o silniční dopravě uzavřel Ústecký kraj v samostatné působnosti s Dopravním podnikem Ústeckého kraje, a. s. veřejnoprávní smlouvu, jejímž obsahem byl závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Závěr o samostatné působnosti vyplývá z § 4 zákona o krajích, podle kterého *pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost platí, že jde vždy o činnost patřící do*

samostatné působnosti krajů. Protože zákon o silniční dopravě a ani jiný zákon nestanoví, že by problematika uzavírání veřejnoprávních smluv ohledně závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě spadala do přenesené působnosti kraje, je nutné dospět k závěru, že tyto smlouvy uzavírají kraje v samostatné působnosti. Totéž lze konečně odvodit i z obsahu § 14 zákona o krajích, podle kterého do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Je beze vší pochybnosti, že právě zajištění dopravní obslužnosti na území kraje je otázkou, která spadá do jeho samostatné působnosti. Skutečnost, že uzavírání veřejnoprávní smlouvy se realizuje při výkonu samostatné působnosti kraje, byla potvrzena i judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007 - 54, publikovaný pod č. 1518/2008 Sb. NSS; nebo ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006 - 103, dostupný na www.nssoud.cz).

Podle uzavřené veřejnoprávní smlouvy je posléze Dopravní podnik Ústeckého kraje, a. s. povinen zajistit dopravní obslužnost veřejnou linkovou dopravou na území kraje. Vznikne-li Dopravnímu podniku Ústeckého kraje, a. s. v této souvislosti tzv. prokazatelná ztráta, podle § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě ji hradí kraj ze svého rozpočtu. Podle § 19b odst. 1 zmíněného zákona *prokazatelnou ztrátu ve veřejné linkové dopravě tvoří rozdíl mezi součtem ekonomicky oprávněných nákladů vynaložených dopravcem na plnění závazků veřejné služby a přiměřeného zisku vztahujícího se k těmto nákladům a mezi tržbami a výnosy dosaženými dopravcem při plnění závazků veřejné služby*. Poskytování těchto finančních prostředků na úhradu prokazatelné ztráty se rovněž realizuje v samostatné působnosti kraje, a to ze shodných důvodů, které jsou uvedeny výše.

Podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě *dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy jsou 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*. Procesně se při provádění této kontroly postupuje podle zákona o finanční kontrole. Podle § 9 odst. 2 tohoto zákona územní samosprávné celky (tj. v posuzovaném případě kraje prostřednictvím svých orgánů) vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují. Úhrada prokazatelné ztráty Dopravnímu podniku Ústeckého kraje, a. s. má v tomto ohledu charakter veřejné finanční podpory, kterou mu poskytuje podle § 19b odst. 1 zákona o silniční dopravě ze svého rozpočtu Ústecký kraj.

V předmětné věci je otázkou, v jakém režimu je výkon této kontroly uskutečňován. Jelikož kraj v samostatné působnosti uzavírá veřejnoprávní smlouvu, v samostatné působnosti rovněž poskytuje finanční prostředky na úhradu vzniklé prokazatelné ztráty, bylo by logické aby i kontrola nakládání, resp. použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou byla realizována v režimu samostatné působnosti. Uvedenému závěru by pak nasvědčovalo jak znění § 4 zákona o krajích, tak i změna zákona o silniční dopravě, který byl s účinností k 3. 1. 2005 novelizován zákonem č. 1/2005 Sb. tak, že byl zrušen § 40c zákona o silniční dopravě, který určil, že veškerá působnost vykonávaná podle zákona o silniční dopravě je výkonem přenesené působnosti. Protože tedy zvláštní zákon, kterým je v posuzovaném případě zákon o silniční dopravě, potažmo jeho § 19b odst. 4, výslovně nestanoví, že jde o působnost přenesenou, mělo by se jednat o působnost samostatnou. Tuto argumentační linii v kompetenčním sporu zastává

Ministerstvo dopravy. Oproti tomu Ministerstvo vnitra je toho názoru, že sice není v zákoně o silniční dopravě, resp. v § 19b odst. 4 výslovně uvedeno, o jaký charakter činnosti by se mělo jednat, nicméně kompetence kontrolovat použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti je svěřena „dopravnímu úřadu“, jímž je podle § 2 odst. 22 zákona o silniční dopravě krajský úřad. Navíc podle § 19b odst. 4 uvedeného zákona dopravní úřad postupuje při výkonu kontroly v rámci výkonu státního odborného dozoru, který je systematicky upraven v části zákona o silniční dopravě, která upravuje výkon státní správy na tomto úseku. Uvedený argument by svědčil závěru, že se jedná o přenesenou působnost.

O této právní otázce uvážil Nejvyšší správní soud následovně. S účinností ke dni 3. 1. 2005 byl na základě zákona č. 1/2005 Sb. zrušen § 40c zákona o silniční dopravě, který stanovil, že veškerá působnost vykonávaná podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti. Zákonodárce tak odstranil generální klauzuli, jež výslovně určila, že výkon veškerých kompetencí územních samosprávných celků na úseku silniční dopravy je výkonem státní správy v přenesené působnosti. Od 3. 1. 2005, tedy s ohledem na zrušení generální klauzule nezbývá, než při aplikaci jednotlivých ustanoveních zákona o silniční dopravě vždy posoudit, zda v sobě obsahují konkrétní určení charakteru činnosti, resp. určení, že jde o působnost přenesenou. Pokud by takovéto konkrétní určení v zákoně, resp. jeho jednotlivých ustanoveních, nebylo, nezbylo by než s ohledem na ústavně garantovaný princip práva na samosprávu a ochrany samosprávy vyjádřený v čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy uplatnit pravidlo vyjádřené v § 4 zákona o krajích.

Uvedené pravidlo však v posuzovaném případě nelze použít. Důvodem, který vede k tomuto závěru, je vlastní dikce předmětného ustanovení § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě. To totiž v první řadě stanovuje kompetenci provádění kontroly použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti „dopravnímu úřadu“, nikoliv tedy přímo kraji, resp. orgánu kraje. Kontrola, která je vykonávaná podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě, je tedy prioritně svěřena dopravním úřadům. Které správní orgány jsou dopravními úřady, vymezuje § 2 odst. 22 zákona o silniční dopravě, podle něhož jím je mj. krajský úřad. Kontrolu podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě tak vykonává krajský úřad.

Znění § 4 zákona o krajích hovoří o působnosti kraje jako vyššího územně samosprávného celku, který je primárním nositelem (subjektem) samosprávy. Zákon o krajích hovoří o kraji obecně, jinak řečeno, je to kraj, jenž vykonává veřejnou správu prostřednictvím svých orgánů na poli samosprávy v působnosti samostatné a v oblasti státní správy, tedy v působnosti přenesené. Pro výkon veřejné správy disponuje kraj příslušnými orgány, které jsou konkrétními vykonavateli veřejné správy. Výše zmíněné pravidlo § 4 zákona o krajích by pak bylo možné užít za předpokladu, že by zákon o silniční dopravě v první řadě používal pojem „kraj“, případně snad i „orgán kraje“, což však v posuzovaném případě nečiní. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na právní závěry, které vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2007, čj. Komp 2/2006 - 28, publikovaném pod č. 1430/2008 Sb. NSS. Jelikož však text zákona o silniční dopravě v první řadě užívá pojmu „dopravní úřad“, což je ve svém důsledku jiné označení pro krajský úřad při výkonu veřejné správy na úseku správy dopravy, je třeba postupovat s ohledem na znění § 2 odst. 1 a 2 zákona o krajích, podle kterých kraj spravuje své

záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“), a odst. 2 dále stanoví, že státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost.

Na doplnění předchozí argumentace lze na tomto místě podle Nejvyššího správního soudu poukázat na skutečnost, že krajský úřad je takovým orgánem kraje, na který bývá v nejčastějším případě přenášen výkon veřejné správy, jež je státní správou a je tedy vykonávána krajským úřadem v přenesené působnosti. Jinak řečeno, z orgánů kraje, na které je zvláštním zákonem podle ústavního zmocnění podle čl. 105 Ústavy přenášen výkon státní správy, je to nejčastěji právě krajský úřad, který je v porovnání s jinými orgány kraje pro výkon státní správy nejlépe vybaven (k tomu srov. shodně Cogan, R. Zákon o krajích. Praha : ASPI, a. s., 2004, s. 94). Tomu konečně odpovídá i dělení § 2 odst. 1 a 2 zákona o krajích, který hovoří o kraji pro působnost samostatnou a orgánech kraje pro působnost přenesenou, což již Nejvyšší správní soud uvedl výše. Nejvyšší správní soud činí tento závěr při vědomí skutečnosti, že v podmínkách tzv. smíšeného modelu výkonu veřejné správy jsou orgány územních samosprávných celků prioritně povolány k výkonu té části veřejné správy, která je samosprávou, nicméně v dalším je na ně zákonem dále přenášen výkon státní správy. Kraj totiž není nositelem (subjektem) státní správy. Tím je toliko stát, kraj prostřednictvím svých orgánů je vykonavatelem státní správy, která je na něj přenášena a je vykonávána jménem státu. Oproti tomu je kraj subjektem samosprávy, kterou rovněž prostřednictvím svých orgánů i vykonává. Z takto naznačeného rozdílu mezi pojmy „subjekt“ a „vykonavatel“, který je doktrínou správního práva tradičně podáván (srov. blíže srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 100 a násl.), lze rovněž dospět k týmž právním závěrům, které Nejvyšší správní soud vyjádřil výše.

Nejvyšší správní soud dále za zcela zásadní pro řešení posuzovaného případu považuje tu skutečnost, že krajský úřad v postavení dopravního úřadu provádí kontrolu podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě v rámci výkonu státního odborného dozoru. Zákon o silniční dopravě sice výslovně nestanoví, že tato kompetence je přenesenou působností, nicméně zcela jasně určuje, že se při ní postupuje v rámci výkonu státního odborného dozoru. Pojmově pak platí, že státní odborný dozor se uskutečňuje při výkonu státní správy, jinak by nebyl státním dozorem (shodně srov. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 325). Pokud by měla být kompetence dopravního úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě svěřena krajskému úřadu v samostatné působnosti, došlo by k absurdní situaci, že by kraj, potažmo krajský úřad při výkonu samostatné působnosti vlastně vykonával státní správu. Samospráva by tak nahrazovala činnost státu a jeho orgánů, aniž by k tomu byla zákonem výslovně zmocněna. Je to přitom právě zákonné zmocnění, které je nezbytným předpokladem k nahrazení jedné složky veřejné správy složkou jinou, tedy v posuzovaném případě státní správy samosprávou. Lze proto shrnout, že veřejnosprávní kontrola podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě je vykonávána jako státní odborný dozor na úseku použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti kraje. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že činnosti, které de facto kontrolní činnosti předcházejí, jsou uskutečňovány krajem v režimu samostatné působnosti. Přitom je třeba uvést, že právní názor zaujatý Nejvyšším správním soudem nijak nezasahuje do práva územních samosprávných celků na

samosprávu v tom, že by jim odnímal kompetenci, kterou podle zákona mají. Ze zákona, resp. § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě totiž plyne, že se nejedná ani tak o kompetenci orgánu kraje jakožto územního samosprávného celku, jako o kompetenci dopravního úřadu. Nadto je třeba podotknout, že systematicky je problematika státního odborného dozoru upravena v části páté zákona o silniční dopravě (konkrétně jde o ustanovení § 34), která se věnuje státní správě a státnímu odbornému dozoru v silniční dopravě. Vedle toho je třeba zdůraznit, že se v posuzovaném případě nejedná o kontrolu vykonávanou podle zákona o krajích nad výkonem samostatné nebo přenesené působnosti orgány krajů podle § 86 zákona o krajích, nýbrž, že se jedná o výkon kontrolních a dozorových oprávnění uskutečňovaných podle zákona o silniční dopravě, který tak představuje specifickou právní úpravu. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že veřejnosprávní kontrola použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou z rozpočtu kraje je vykonávána dopravním (krajským) úřadem v přenesené působnosti.

Na základě výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud řešil otázku, kdo je nadřízeným správním orgánem krajského úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě. Mezi žalobcem a žalovaným je přitom rovněž spor o výklad ustanovení § 178 správního řádu, kdy Ministerstvo dopravy mezi § 178 odst. 1 a 2 správního řádu vidí vztah speciality, kdežto Ministerstvo vnitra tento vztah definuje jako vztah subsidiarity.

Podle § 10 správního řádu jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Podle § 14 odst. 2 správního řádu o námitce podjatosti rozhoduje služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení. Podle § 95 odst. 1 správního řádu správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky.

V obou případech tedy jde o určení nadřízeného správního orgánu, které je obecně vymezeno v § 178 správního řádu. Právě v náhledu na vztah odstavců 1 a 2 tohoto ustanovení se názory žalobce a žalovaného liší. Nejvyšší správní soud v souvislosti s touto právní otázkou odkazuje na ustálenou judikaturu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007 - 54, publikovaný pod č. 1518/2008 Sb. NSS; nebo ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006 - 103, dostupný na www.nssoud.cz), která vzájemný vztah obou odstavců § 178 správního řádu již opakovaně vyložila, přičemž v posuzovaném případě nebyl shledán důvod se od této judikatury a zastávaného výkladu jakkoliv odchylovat.

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

V odst. 2 citovaného ustanovení jsou pak výčtem stanoveny nadřízené správní orgány v některých speciálních případech. Tyto případy pak mají společné to, že se určitým způsobem vymykají z klasického hierarchického modelu státní správy. Jde tak např. o obce, kraje, jiné veřejnoprávní korporace na straně jedné či o ústřední správní orgány na straně druhé. Odst. 2 tedy vyjasňuje, kdo je nadřízeným správním orgánem v atypických případech, a je proto nutno jej ve vztahu obsaženému v odst. 1 vnímat jako pravidlo speciální. Podpůrně se shodným výsledkem lze použít i systematický výklad, pro jehož aplikaci je relevantní návaznost úpravy obsažené v ustanovení odst. 2 na úpravu zakotvenou v odst. 1. Ustanovení odst. 2 navíc neobsahuje ani náznak toho, že by měl být použit pouze doplňkově (subsidiárně) tehdy, pokud nelze nadřízený správní orgán určit podle odst. 1.

Lze tak s ohledem na výše uvedené zformulovat závěr, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad. Tím je Ministerstvo dopravy, neboť podle § 17 odst. 1 kompetenčního zákona je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Ačkoliv podle § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě vykonává Ministerstvo dopravy vrchní dozor, tato skutečnost sama o sobě ještě neznamená, že Ministerstvo dopravy je nadřízeným správním orgánem ve věci výkonu veřejnosprávní kontroly použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou. Je totiž nutné vzít v úvahu, že faktický rozsah dozoru prováděného Ministerstvem dopravy je stanoven nařízením vlády č. 493/2004 Sb. Existence omezeného dozoru sama o sobě není skutečností, která by bez dalšího znamenala, že orgán dozor provádějící, byť je v postavení orgánu vrchního státního dozoru, je nadřízeným správním orgánem ve smyslu ustanovení § 178 správního řádu. K tomu by totiž bylo potřeba, aby zvláštní zákon jasně stanovil, že jde o nadřízený správní orgán, anebo aby se tak stalo prostřednictvím § 178 odst. 1 správního řádu. Jak však již bylo uvedeno, úprava nadřízeného správního orgánu pro řízení ve věcech v přenesené působnosti kraje je úpravou, která je ve vztahu k § 178 odst. 1 správního řádu speciální. Ze skutečnosti, že Ministerstvo dopravy vykonává podle ustanovení § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě dozor, neplyne ještě automaticky závěr, že by zároveň bylo nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu. Jeho příslušnost vyplývá až z ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že příslušným orgánem k rozhodnutí o námitce podjatosti a podnětu k přezkumnému řízení je Ministerstvo dopravy.

Zůstává tak zodpovědět otázka, jak naložit s rozhodnutími žalovaného ze dne 1. 11. 2007, čj. 90/2007-190-SP-5 a čj. 89/2007-190-SP/6, kterým žalovaný popřel svoji věcnou příslušnost, přičemž podle rozhodnutí o kompetenční žalobě je jeho pravomoc a příslušnost dána.

Soudní řád správní tento problém v souvislosti s řízením o kompetenční žalobě výslovně neřeší, a to na rozdíl zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Podle § 5 odst. 3 tohoto zákona *jestliže ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí, kterým svou pravomoc o věci rozhodovat popřel, a podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení*

řízení v jeho pravomoci, zvláštní senát takové rozhodnutí současně zruší. Citovaný zákon tu pamatuje na odstranění rozhodnutí v případě, kdy v negativním kompetenčním konfliktu jeho strana nesprávně svoji pravomoc popř. věcnou příslušnost rozhodnutím popřela.

Právní úprava je obsažena v § 100 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *neodmítne-li soud žalobu, nezastaví-li řízení nebo nerozhodne-li o postoupení věci, rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Současně vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud jsou v rozporu s určením pravomoci soudem, ustanovení § 76 odst. 2 platí obdobně.* Podle názoru Nejvyššího správního soudu však zmíněné ustanovení dopadá toliko na případy kladných kompetenčních sporů, v nichž bylo již vydáno rozhodnutí o věci samé. V takových případech právní úprava svěřuje Nejvyššímu správnímu soudu nástroj k autoritativní deklaraci nicotnosti rozhodnutí o věci samé. Jak uvádí ustálená judikatura (srov. mj. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS), nicotné je takové rozhodnutí, které trpí tak zásadními vadami, pro které je za rozhodnutí správního orgánu nelze považovat. S ohledem na ochranu práv dotčených osob a s ohledem na princip právní jistoty a předvídatelnosti práva je proto třeba takovéto „rozhodnutí“ odklidit, aby v budoucnu nikdo nebyl uveden v omyl ohledně jeho závaznosti a právních účinků. Pokud Nejvyšší správní soud dojde podle § 100 odst. 2 s. ř. s. k závěru, že je rozhodnutí nicotné, vysloví jeho nicotnost z úřední povinnosti. V nyní posuzovaném případě však výše popsaná situace nenastala. Je beze vší pochybnosti, že se jedná o záporný kompetenční spor, v němž dosud nebylo vydáno žádné rozhodnutí o věci samé. Návrh žalobce, kterým se domáhal vyslovení nicotnosti usnesení žalovaného ze dne 1. 11. 2007, čj. 90/2007-190-SP-5 a čj. 89/2007-190-SP/6, proto nesměřuje vůči rozhodnutí o věci samé (rozhodnutí meritorní, srov. § 67 odst. 1 správního řádu, věta první), nýbrž toliko proti rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení (rozhodnutí procesní, srov. § 67 odst. 1 správního řádu, in fine). Uvedená rozhodnutí žalovaného, byť jsou s ohledem na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu nesprávná, nejsou v žádném případě nicotná, neboť byla vydána pravomocným a věcně příslušným orgánem (žalovaným). Jejich nesprávné závěry o určení nadřízeného správného orgánu jsou přitom překonány a nahrazeny tímto rozsudkem. Nejvyšší správní soud proto žádný důvod k vyslovení jejich nicotnosti neshledal.

Podle § 101 s. ř. s. nemá žádný z účastníků, včetně osob zúčastněných, právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 30. března 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu